

# HVA ER DET MED HANDEL?





### BIDRAGSYTERE:

Atle Sommerfeldt, Generalsekretær i Kirkens Nødhjelp, skrev "Hva er det med handel?"

Ottar Mæstad, Seniorforsker ved Christian Michelsens Institutt, Bergen, skrev "En handelspolitikk for redusert fattigdom".

Hans Morten Haugen, Stipendiat ved Norsk senter for menneskerettigheter, Oslo, skrev "TRIPS-avtalen – et angrep på fattige bønders interesser?"

Marianne Beck, Forsker ved Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo, skrev "Menneskerettigheter og handel med vanntjenester – et gjensidig støttende eller konfliktfylt forhold?"

Simon Pahle, Rådgiver ved Kirkens Nødhjelp, skrev "Mot en rettferdig jordbruksavtale".

### TAKKSIGELSER

En stor takk går til handelsspesialistene som ble intervjuet og bredt sitert i Pahles artikkel. Det bør merkes at bidragsyterne har uttalt seg på individuelt grunnlag og snakker ikke som representanter for sine respektive organisasjoner:

Aileen Kwa, Forsker ved Focus on the Global South, forsker på og arbeider opp mot WTO relaterte tema. Focus on the Global South er basert i Bangkok, men hun har i flere år arbeidet gjennom the South Centre i Geneve.

Rudolph Buntzel, Sentralstyremedlem i arbeidsgruppen på handel og matsikkerhet i APRODEV (Association of World Council of Churches related Development Organisations in Europe), og kommisjonær for World Food Matters i Church Development Service, Berlin.

Kamal Malhotra, Seniorrådgiver på globalisering ved byrået for utviklingspolitikk, FNs utviklingsprogram (UNDP), New York. Medredaktør på den innflytelsesrike boken "Making Global Trade Work for People" (2003).

Takk til Gro Dahle, Laurie MacGregor og Inger Torunn Sjøtrø, alle fra Kirkens Nødhjelp, som deltok med bilde-redaksjon, oversettelser og praktisk gjennomføring av denne publikasjonen.

Takk til Cathrine Rysst og Mette Høie for oversettelse.

Bilde: Forside og Handel med liv ved Espen Røst, Handel med matvarer ved Olav A. Saltbones og Handel med vann ved Vidar Langeland.

Denne publikasjonen ble redigert av Simon Pahle.

### FORSIDEBILDE

Remesh (6 år) og familiens hans bor i et betongrør ved Western Express Highway, i Mumbai, India. Familien kommer fra Kalyan ved Thale, men klarte ikke lenger å livberge seg på landsbygda. Ifølge lokal skikk kan ikke Remesh klippe håret før han er blitt "døpt" i bygda han kom fra. Men familien har ikke råd til å reise tilbake til Kalyan.

# INNHOOLD

<b>TAKKSIGELSER, OM BIDRAGSYTERNE</b>	<b>2</b>
<b>INNLEDNING</b>	<b>4</b>
<b>DEL 1: HANDEL MED MATVARER</b>	<b>7</b>
<b>MOT EN RETTFERDIG JORDBRUKSAVTALE?     SYNSPUNKTER FRA DET GLOBALE SIVILSAMFUNNET</b> Av Simon Pahle (original engelsk tekst)	<b>8</b>
<b>EN HANDELSPOLITIKK FOR REDUSERT FATTIGDOM     STUDIE OM MARKEDSADGANG FOR U-LAND I NORGE</b> Av Ottar Mæstad (original norsk tekst)	<b>20</b>
<b>DEL 2: HANDEL MED VANN</b>	<b>35</b>
<b>MENNESKERETTIGHETER OG HANDEL MED VANNRETTIGHETER     – ET GJENSIDIG STØTTENDE ELLER KONFLIKTFYLT FORHOLD</b> Av Marianne Beck (original engelsk tekst)	<b>36</b>
<b>DEL 3: HANDEL OM LIV</b>	<b>53</b>
<b>TRIPS-AVTALEN – ET ANGREP PÅ FATTIGE BØNDERS INTERESSER?</b> Av Hans Morten Haugen (original norsk tekst)	<b>54</b>
<b>TILLEGG:</b>	
<b>KIRKENS NØDHJELPS HANDELSPOLITISKE POSISJON</b>	<b>69</b>

"Med din store klokskap i handel øket du din rikdom; men rikdommen gjorde deg hovmodig." (Om kongen av Tyrus) Esek 28,5

"Din store handel førte med seg at du ble fylt med vold og begynte å synde." (Om kongen av Tyrus) Esek 28,16

" For jeg kjenner de mange overtredelser og de tallrike synder dere har gjort, dere som forfølger uskyldige folk, tar imot bestikkelser og driver fattigfolk bort fra retten." Am 5,12

## HVA ER DET MED HANDEL?

AV ATLE SOMMERFELDT, GENERALSEKRETÆR, KIRKENS NØDHJELP

I år vil tusenvis av mennesker over hele verden mobiliseres mot fattigdom. Den økumeniske familien har sammen med det globale sivilsamfunnet, bestemt at 2005 er året for å aksjonere mot urettferdig handel. Ett av Kirkens Nødhjelps hovedmål er å verne om verdigheten og rettighetene til fattige og marginaliserte. Vi har sterk tro på at fokus på upartisk handel, – som kommer folk ved samfunnets ytterste grense til gode, vil være et viktig bidrag på veien mot en mer rettferdig verden.

Handelsvirkeligheten har alltid vært en del av samfunnet og en bærebjelke i alle sivilisasjoner. Det handler derfor ikke om hvorvidt vi skal drive med handel eller ikke, men heller om hvordan vi skal gjøre det.

I Det gamle testamentet kan vi lese flere historier om hvordan handel påvirket livet til både rike og fattige. Det viktigste budskapet, like aktuelt i det 21. århundret, er at handel skaper rikdom som kan føre til at handelsmenn ser på seg selv som guder, – og mangler følgelig ydmykhet og ærbarhet. Denne hovmodigheten kan føre til dårlige gjerninger og forsømmelse av de fattiges rettigheter. Handel er derfor ikke et mål i seg selv, men et middel til å redusere fattigdom, og isteden skape velstand. Denne erkjennelsen er sentral for Kirkens Nødhjelps tilnærming til handelsspørsmål.

Det er mange som forsvarer fri handel fordi de anser det som et kosmopolitisk prinsipp som kan rette opp problemene ved den urettferdige økonomiske nasjonalisme. De

fattigste landene, der 40% av verdens befolkning bor, deltar imidlertid kun i 3% av verdenshandelen. Dersom handel skal kunne være et middel for vekst og utvikling må de fattige gis vesentlig større muligheter innen handel.

Talspersoner for fri handel hevder at fri handel ikke bare fremmer effektivitet i måten samfunnet fordeler sine ressurser på; den er også rettferdig; evnen til å tiltrekke seg forbrukernes kjøpekraft bestemmes av regler som gjelder likt for alle, uavhengig av nasjonalitet, og fri for farget politisk innblanding. Vi som jobber for å opprettholde de fattige og undertryktes verdighet, har imidlertid stort tvil i forhold til handelens sanne ansikt, og vi har plikt til spørre: har de fattige produsentene overhodet mulighet til å få en rettferdig del av handelsvelstanden når samme regler gjelder for alle? Og representerer dagens system virkelig like rettigheter for alle?

Se for det første for deg følgende fotballkamp: Real Madrid skal spille mot Mathare United fra slummen i Nairobi, – og det som står på spill er deres barns utdanning, samt rent drikkevann, mat og medisiner. Ville det bli et rettferdig og akseptabelt resultat hvis kampen ble spilt med like regler for begge lag? For det andre, forestill deg konsekvensene av en motorveilov skrevet med følgende hensikt: å få så mange biler som mulig på veien, få dem til å kjøre så fort som overhodet mulig - og se til at bare de største og raskeste bilene blir utstyrt med reservehjul og får bensin; mens fotgjengerfelt, trafikklys og ambulanser fjernes. Slik



oppfattes de såkalte frihandelsreglene av de fattige: ikke bare er de ute av stand til å konkurrere på samme nivå som rike produsenter; de rike produsentene konkurrerer ikke engang med samme premisser, – de nyter fordeler som nektes de fattige, først og fremst i form av massive subsidier.

Det betyr imidlertid ikke at det ikke er noe å tjene på fri handel. Det er mye å tjene. Spørsmålet er hvordan disse fordelene - og deres tilhørende kostnader - blir fordelt. Dessuten kan ikke fri-handelsproblemene måles fullstendig i et nord-sør-perspektiv; det sentrale her er heller hvordan fri handel skiller mellom interessene til de økonomisk sterke og svake. Handelsregler som effektivt fører til overtredelse av menneskerettigheter må endres.

I denne publikasjonen har Kirkens Nødhjelp gått til ekspertene for å få hjelp til å identifisere noen kjerneproblemer i forhold til multilateral handelsfrigjøring, spesielt når det gjelder å forsvare fattiges menneskerettigheter og reelle muligheter. Foruten essayer om problemer relatert til jordbruksavtalen – det viktigste og likevel mest kontroversielle området innen det multilaterale handelssystemet, for de fattiges vedkommende – har vi valgt å fokusere på tjenesteavtalen (GATS) og avtalen om immateriell eiendom (TRIPS), da disse også tar opp grunnleggende spørsmål: fattiges tilgang til sikkert drikkevann og spørsmålet om hvordan eiendomsretten til frø og planter styres i det multilaterale handelssystemet.

Vi håper denne utgivelsen vil bidra til den brede debatten om handel som allerede er i gang, og tilføre innsikt og gi perspektiver til lesere engasjert i politikk, kirkearbeid, bistandsarbeid og til alle andre som er opptatt av økonomisk rettferdighet.

*Atle Jonn*



DEL 1:

# HANDEL MED MATVARER



# MOT EN RETTFERDIG JORDBRUKSAVTALE?

Av Simon Pahle

## HANDELENS SANNE ANSIKT

Hver dag mottar Europas 21 millioner kyr rundt 2 dollar hver i form av subsidier. Statistisk sett har en europeisk gjennomsnittsku mer å leve av enn halvparten av verdens befolkning. Subsidiene på melkeprodukter er så store at de kunne dekke flybillettene til en jorden-rundt-reise til alle de 21 millioner kyrne, og i tillegg ha nok til å gi dem 400 dollar hver i lommepenger. Det er allikevel ikke bøndene som tjener på subsidier på melkeprodukter. De selger melken videre til den oppnådde prisen på gården, rett under produksjonskostnad. Det meste av subsidiene ender opp i lommene på europeiske melkevaremagasiner og eksportfirmaer. Foruten å stå for en suspekt distribusjonspolitik i europeisk og internasjonal målestokk; fører det også til overproduksjon, hvor produktet dumpes på verdensmarkedet i form av skummet tørrmelk, solgt for halvparten av den reelle produksjonskostnaden. I mellomtiden nektes sårbare og fattige økonomier – som f.eks. Jamaica – retten til å bruke tariffen for å beskytte seg mot importbølgen. Så Nestle – som har kontroll over agribusiness-markedet på Jamaica – kan gladelig importere tørrmelk til dumpingpriser fra Europa, fremfor å kjøpe melk av lokale bønder, – slik de tidligere gjorde. I dag står lokale bønder bare for 12% av landets forbruk. På midten av 90-tallet produserte de minste bøndene omtrent 2,5 millioner liter melk – i dag produserer de 300 000 liter. De fattiges levikår er således blitt ødelagt.<sup>1</sup>

Dette er det mest presserende problemet innen handel for de fattige i dag: at underprisede importvarer som et resultat av vedvarende subsidier fra nord, og nedrivingen av tollmuren i sør, presser dem ut av sitt eget marked. Bortimot 70% av verdens fattige lever av jordbruk; de fleste av dem er avhengige av å selge en del av avlingen til det indre marked for å tjene penger til bensin, medisiner og skolepenger. Ettersom lavpris-import av mais, soya, ris, bomull, melkevarerprodukter og fjærfe driver dem ut av markedet, forlater de landsbygda og flytter inn til byene, med håp om å få et bedre liv der. I de færreste u-land har industrien eller servicenæringen kapasitet til å ta opp alle de menneskene som blir overflødige på grunn av jordbrukets handelsliberalisering. Land med lave inntekter, som f.eks. Nicaragua, Ghana, Kamerun, Honduras, Tanzania, Kenya og Guatemala – ikke helt fattige nok til å komme på listen over de minst utviklede land (MUL), – er den gruppen i WTO som vil tape mest: til forskjell fra MUL-landene får de ikke rimelig dispensasjon

fra sine forpliktelser til å rive ned tollmurer. I mellomtiden møter MUL tøffe liberaliseringskrav i Poverty Reduction Strategy avtaler med Verdensbanken og IMF (Pengefondet), og i bilaterale Economic Partnership Agreements (forhandlet med f.eks. EU og USA).

“Det var ikke lengre verdt å drive jordbruk. Du arbeidet i ca. 20 måneder, og når du så på omkostningene, fant du ut at du aldri greide å dekke utgiftene.” David Dlamini har de siste 27 årene dyrket sukkerrør i Sør-Afrika. Men den 66-år gamle syv-barns-faren ble tvunget til å gi opp dyrkingen i fjor, fordi han ikke lenger kunne få endene til å møtes. Sukkerrørene hans står og råtner på jordene nord for Durban, fordi han ikke har råd til innhøsting eller transport til nærmeste mølle.<sup>2</sup>

Det multilaterale handelssystemet er neppe noe bedre for bønder som ønsker å tjene penger på eksport. Sukker er et produkt som krever mange arbeidere. Det har et stort forbruksområde og er ikke et typisk produkt fra nord. Allikevel tillater multilaterale handelsregler Europa å være en betydelig produsent, såvel som en stor eksportør. Ved siden av gjeldende tollsatser fra 300 % og oppover for beskytte eget marked, bruker Europa mer enn 2 milliarder euro per år på direkte og indirekte eksportsubsidier, og dumper medfølgende overskudd på 4-5 millioner tonn årlig på verdensmarkedet, noe som presser verdensmarkedsprisene ytterligere ned. Priviligerte sukkerbønder i Europa nyter godt av dette, ettersom de har landområder som er fire ganger større, – og det dobbelte av inntekten til den europeiske gjennomsnittsbonden. Men det er produsentene og eksportørene som trekker det lengste strået: det franske selskapet Beghin Say mottar subsidier på 236 millioner euro per år av skattebetalernes penger for å dumpe 450 000 tonn sukker ut i verden. Denne praksisen pådrar seg tap av utenlandsvaluta for Brasil på nesten en halv milliard amerikanske dollar, de presser sørafrikanske eksportører, som sysselsetter 250 000 heltidsarbeidere og en halv million sesongarbeidere, ut fra tredje markeder som Kina, Egypt, Kenya, Nigeria og Angola. Under et preferansesystem, får et svært fattig land som Mosambik – med en potensielt blomstrende sukkernæring, lov til å selge 10 000 tonn sukker til EU per år; noe som tilsvarer fire timers forbruk i Europa, og om lag den samme mengden som produseres av de 15 største dyrkerne av sukkerbete i Norfolk, England. Mosambik kunne ha levert mer enn 80 000 tonn til det europeiske markedet per år – og





med dagens priser, tjent 38 millioner dollar på det.<sup>3</sup> Eller de kunne ha solgt sukkeret til et land som Norge, som importerer hele sitt sukkerforbruk, og tilbyr tollfritak på import fra Mosambik, var det ikke for det lite overraskende faktum at norske oppkjøpere foretrekker å kjøpe dansk sukker, gjort billig av EU-subsidier!

### JORDBRUKSAVTALEN: ET OVERBLIKK

De regjerende handelsreglene har aldri i noe henseende vært rettferdige. Forut for forhandlingene og konklusjonen i Uruguay-runden (1986-94), som senere førte til etableringen av WTO i 1995, var jordbrukshandel knapt regulert av noen felles bindende regler. I åpenbar konflikt med prinsippene som gjelder for industrikapitlet i GATT (WTOs forgjenger) – hvor de rike landene hadde blitt enige om enda strammere tøyler på eget bruk av subsidier og toll, – tok de fleste rike landene lite hensyn til kollektive interesser innen jordbruket, og gjorde det de kunne for å fremme kun egne interesser. Dette systemet gjorde at bønder i nord fikk overtaket i grensehandelen, – selv når det gjaldt tropiske produkter som sukker. Deres konkurransedyktighet støttet seg til solide subsidier. Produsenter i utviklingsland hadde små muligheter til å få sin rettmessige del i det internasjonale markedet, og så til tider også hvordan lokale bønder ble presset ut av eget marked.

Etter at man hadde sett hvordan forholdene hadde forandret seg til det verre for et smalt utvalg av landbruksprodukter, ikke berørt av de rike landenes toll og subsidier – slik som kaffe, var det mange u-landsregjeringer som så på Uruguay-runden med optimistiske øyne. De så for seg at eventuelle nye handelskanaler kunne åpnes for tidligere hindrede områder som f.eks sukker, bomull, grønnsaker, korn, melkeprodukter, frukt og kjøtt. Denne optimismen var basert på antakelsen om at under et multilateralt handelsregime, ville de rike landene måtte kvitte seg med de overdrevne subsidiene. Et slikt system er nemlig forpliktet til velregulert – for ikke å si fri handel, og har mer enn 90 u-land som medlemmer. Optimismen ble også styrket av et robust tvisteløsningssystem (se boks 1).

Da Uruguay-runden var over, var det imidlertid klart at u-landene hadde betalt en meget høy pris for å se de rike landene undertegne en multilateral jordbruksavtale. Ikke

bare måtte de samtykke til to helt nye avtaler som var av liten interesse for de fattige landene, (– én om forhandlinger om tjenester (GATS) og én om handelsrelaterte sider ved immateriell eiendom (TRIPS)); de var også de store taperne i forhold til selve jordbruksavtalen (Agreement on Agriculture (AoA)). Ved å dele inn sine egne intervensjoner i tre uavhengige pillarer, forsikret de rike landene seg om at de kunne bytte sine egne tariffreduksjoner mot u-landenes tariffreduksjoner. Ved å innordne forhandlingene på denne måten, ble de fattige landene ikke bare tvunget til å gi fra seg det eneste politiske virkemiddelet de hadde råd til (tariffer), de hadde heller ikke noen allierte å forhandle med i de to andre pillarene! Resultatet av Uruguay-runden var følgende at mens alle land forpliktet seg til tariffreduksjoner, ble rike nasjoners subsidier i stor grad opprettholdt. De erklærte at de skulle fjerne subsidier i eksportstøttepillaren, og fant frem til en smart deling av sine nasjonale subsidier inn i tre bokser i forhold til hvor forstyrrende de var m.h.t verdensmarkedsprisene (se boks 2): Det ble overlatt til neste forhandlingsrunde å bestemme hvor raskt eksportsubsi-

#### BOKS 1: TVISTELØSNINGSMEKANISMER

Twisteløsning er den sentrale støttemekanismen innen det multilaterale handelssystemet. En konflikt kan oppstå hvis en nasjon tar i bruk en handelsmetode som ifølge et, eller flere andre, WTO-medlemsland er en overtredelse av WTO-avtalen. I tillegg kan andre nasjoner kunngjøre at de har interesser i saken. Uruguay-runde-avtalen introduserte en strukturert prosess med tydeligere definerte trinn i prosedyren. Kort fortalt, en sak som går til første kjennelse, skulle vanligvis ikke ta mer enn et år, og ville ta ca. 15 måneder dersom saken ble anket. Dersom en sak vurderes som hastesak (f.eks hvis ferskvarer er involvert) går prosessen så fort som overhodet mulig. Et illustrerende eksempel på handelskonfliktmekanisme i u-land er konflikten mellom Brasil (og Australia) og EU. De to landene klaget på EUs sukkersubsidier og fremholdt at subsidiene var ulovlige. Etter måneder med forhandlinger, konkluderte panelet med at EU, gjennom sin sukkerordning, hadde handlet i uoverensstemmelse med egne forpliktelser i AoA. EU ble bedt om å følge WTO-avtalens retningslinjer. Denne kjennelsen ble sett på som en seier for det økonomisk svakere Brasil.

diene skulle avskaffes, og hvor raskt og hvor mye den handelsforstyrrende nasjonale støtten skulle nedskjæres.

Mange regjeringer i sør mistenkte, sammen med frivillige organisasjoner, at WTO-avtalene raskt ville skape problemer for utviklingen, i stedet for å lette dem, spesielt ettersom de fattige landene ble tvunget til å ta omfattende skritt i unilateral retning; nemlig i forhold til Verdensbanken og IMF. Dette avslørte de ubarmhjertige virkningene av jordbruksliberalisering, inkludert fortrengningen av et stort antall småbønder, som var ute av stand til å konkurrere med billig import, og som levde under regjeringer som ikke hadde verken penger eller kreditorenes tillatelse til å beskytte disse "tilpasningstapene" med så mye som de mest grunnleggende velferdssystemer. Det faktum at liberaliseringen gjorde så mange mennesker "overflødige", brakte spørsmålet om rettigheter inn på banen i handelsdiskusjonen: mange mente at selv om handelsreformen på sikt vil skape effektivitet og vekst, og dermed fattigdomsreduksjon (en antakelse som i seg selv var suspekt), så kunne det stilles spørsmål om dens totale rettmessighet siden den i seg selv skapte så mange menneskerettighetsbrudd.

I ministerkonferansen i Seattle (1999) insisterte de rike landene fortsatt på sin "vi subsidierer – dere liberaliserer"-linje, og møtene falt fullstendig i fisk. Med Doha-runden fattet man nytt håp, og forhandlingsrunden fikk navnet the Doha Development Agenda. Men nok en gang var de rike landene meget motvillige til å gi noe med substans under den påfølgende Cancun-runden (2003). Ved denne anledning dannet u-landene tre delvis overlappende koalisjoner (G20 – større land som er for en markedsorientert reform; G33 – ønsker å beskytte småbønder og ivareta interesser for matvaresikkerhet; og G90 – en samling land, inkludert Afrika-gruppen, som enes om de mer uensartede interessene), og avviste i fellesskap jordbrukskompromisset mellom USA og EU og deres fremstøt for å få inn enda flere avtaler inn under WTO (Singapore Issues).

I siste forsøk på å redde det multilaterale handelssystemet, lyktes det WTO-medlemmer i juli 2004 å sette opp en rammeavtale med prinsipper for videre forhandlinger med Doha Development Agenda etter en enkel generalforsamling i Geneve. Ikke helt overraskende mente visse

## BOKS 2: PILLARENE I JORDBRUKSAVTALEN

**Markedsadgang.** Etter Uruguay-runden er toll (på importerte varer) den eneste måten land kan hindre markedsadgang på. I denne pillaren forhandler landene om reduksjoner i tariffnivå.

**Nasjonal støtte.** Nasjonale subsidier kan stimulere overproduksjon, drivstoffsubsidert eksport og forvrengt handel. Avtalen skiller mellom tre typer lokalstøtte, i forhold til grad av handelsvridning, og hvor mye som kan være i de respektive boksene:

**Gul boks/AMS:** Forbudte subsidier. Skal kraftig reduseres (untatt et minimumsbeløp som opprettholdes). Dette inkluderer subsidiene betalt for å dekke forskjellene mellom verdensmarkedspriser og den faste kjøpsprisen garantert bondene av regjeringen, eller ubegrenset støtte til husdyrhold (per hode).

**Blå boks:** Subsidier med middels handelsvridende effekt. Boksen dekker direkte utbetaling fra regjeringen til bønder på den betingelse at dette ikke gir økning i produksjonen; f.eks husdyrhold av fast størrelse eller et gitt dyrkningsareale. Disse subsidiene skal ikke stanses, rammeavtalen fastslår at det skal finnes en øvre grense, men det må det fortsatt forhandles om.

**Grønn boks:** Subsidier med mindre innvirkning på handel som kan brukes fritt. Boksen inkluderer også såkalte dekoplete utbetalinger, – utbetalinger som ikke er relatert til produksjon, ofte merket bondens "pensjon". Også subsidier til forskning, sykdomskontroll, infrastruktur, matvaresikkerhet og miljøhensyn er inkludert i dette.

**Eksportstøtte.** Spesielt eksportsubsidier og eksportkreditt som gjør eksporten kunstig konkurransedyktig. Eksportsubsidier er forbudt i jordbruksavtalen med mindre de er med i et medlems liste over forpliktelses. Slike subsidier skal det settes en stopper for.



store land, med offensive interesser i internasjonal handel, at det var en "en god avtale for sosial rettferdighet" (Celso Amorim, Brasil)<sup>4</sup>. De fleste observatører anså slike uttalelser som uberettigede: EU og USA hadde blitt enige om å kvitte seg med sine eksportsubsidier helt og holdent, – men dette var allerede blitt fastslått to ganger tidligere – i Uruguay-runden og i Doha-deklarasjonen. Nå, som da, fantes det ingen indikasjoner på om når disse subsidiene skulle stanses, og det var følgelig ikke klart om rammeavtalen virkelig kom med noe nytt. Brussel skrøt av at deres reviderte jordbruksprogram (CAP) kunne konkurrere med rammeavtalen – til og med regnet den franske handelsministeren med at EU kunne beholde sine eksportsubsidier helt til 2015.<sup>5</sup> I mellomtiden klarte USA å få igjennom en utvidelse av Den blå

### BOKS 3 : HVA ER IGJEN AV THE DEVELOPMENT BOX I RAMMEAVTALEN?

The Development Box ble lagt frem av en gruppe like-sinnede u-land (nå G33). Hensikten var å skape politisk rom for vern og utvidelse av lokal produksjon av basisvarer for å forbedre matvaresikkerheten og opprettholde leveforholdene til lav-inntektsbønder. Komponentene i det opprinnelige forslaget omfatter bl.a ekskludering av basisvarer fra forpliktelsene om reduksjon; heving av lave tollbindinger; en spesiell klausul om beskyttelse som gir anledning til bruk av kvantitative restriksjoner på importvarer; og muligheten til fortrinnsberettiget tilgang til matvarer produsert av småbønder i u-land. Rammeavtalen av 31. juli 2004 (para. 41 og 42) sier: "U-landsmedlemmer vil ha anledning til å velge ut et passende antall produkter og kalle dem spesialprodukter, på grunnlag av kriteriene om matvaresikkerhet, beskyttelse av leveforhold og rurale utviklingsbehov. Disse produktene kvalifiserer til å få ekstra fleksibel behandling. Produktenes kriterier og behandling vil bli nærmere definert under forhandlinger, og vil vise hvor viktig spesialproduktene er for utviklingsland. En spesiell beskyttelsesmekanisme (Special Safeguard Mechanism) vil bli dannet for u-landsmedlemmene." Hva vil et passende antall komme til å bety – bare noen få stilt imot basisvareavlinger generelt? Hva vil "ekstra fleksibel behandling" komme til å bety – bare færre nedskjæringsforpliktelser? Disse spørsmålene skal behandles i forhandlinger.<sup>7</sup>

boksen, hvor USA med loven i hånd kan sette inn 10 milliarder dollar av sitt høyst handelsforstyrrende prisstøtteprogram for sensitive produkter slik som soya, bomull og mais.<sup>6</sup> Subsidier som tidligere ble ansett som midlertidige, så nå faktisk ut til å bli permanente og lovbeftede, noe som fikk analytikere til å karakterisere avtalen som verre enn noe annet forut for den. Ingenting ble gjort for å skjerpe kriteriene for Den grønne boksen heller – den som USA henter 70% av alle sine subsidier fra, – tilsvarende mer enn 50 milliarder dollar, et beløp så stort at ingen kan se bort fra innvirkningen det har på verdensmarkedsprisene. Avtalen hadde lite å tilby de svakere u-landene; de måtte tåle ytterligere tollnedskjæringer. Det gjentatte kravet fra G33, nemlig liberaliseringsfritak, ble i praksis møtt med en innføring av fritak for visse spesialprodukter og en egen beskyttelsesmekanisme (se boks 3). Imidlertid ville også de rike landene få fritak, gjennom såkalte sensitive produkter.

### HANDELSDEBATTEN I DET GLOBALE SIVILE SAMFUNN

#### Konsensus for bedre beskyttelse av småskalabønder i sør.

Frivillige organisasjoner som arbeider med handelssaker, er klart enige om at rettferdige handelsregler for utvikling krever at styresmaktene i u-landene får mer fleksibilitet i forhold til bruk av importavgifter for å beskytte egne bønder – spesielt så lenge rike land opprettholder sine enorme og handelsvridende subsidier. Det faktum at fattige land kan komme til å tillate billig import likevel – la oss si under press fra oppkjøpere eller fattige forbrukere i byene, – til tross for småbøndernes interesser (se boks 4) – er et vedtak som bør komme naturlig fra lovmessig lokalpolitikk, og ikke være forhåndsbestemt utifra internasjonale avtaler.

De fleste frivillige organisasjoner har derfor samlet seg om G33s tilnærmede tilhengere (tilhengere av The Development Box/spesialprodukter). Noen aktører som den globale bevegelsen La Via Campesina som taler bøndernes sak både i nord og sør, mener dette ikke er godt nok. De mener det bare vil tjene bønderne i sør og føre jordbruket i nord inn i en kombinasjon av overdreven import og smale, industrielle og uholdbare produksjonsmetoder. I stedet foretrekker La Via Campesina matvaresuverenitet:<sup>8</sup> ethvert lands rett til selv å bestemme hvilket jordbrukssystem som er best egnet for deres behov, et konsept som, gitt suverenitetens politiske implikasjoner, virker uforenlig med alle multilaterale avtaler, og spesielt med AoA. Fra et u-landsperspektiv må man

spørre hvor smart en slik taktikk ville være. Mens den samlede beslutningen til verdens bønder kan avvike fra AoAs, må man spørre i hvilken grad de samme bøndene ville klare – og være villige til – å sørge for at denne uavhengigheten ikke ville gjøre at man falt tilbake til de samme urettferdige tilstandene man var vitne til før Uruguay-runden. Ville man ha en effektiv måte å kontrollere de rike landenes bruk av handelsdeleggende subsidier på, når de ikke lenger var bundet til multilaterale retningslinjer? Et mulig svar fra La Via Campesina ville kanskje være at WTO ikke bare frastår fra å disiplinere subsidier i nord, organisasjonen er også svært effektiv med å åpne opp markeder i sør. Og selv om et system ned matvareuavhengighet ville komme til kort når det gjelder å sette en stopper for handelsdeleggende subsidier, ville det gi regjeringer i sydlige land frihet til å beskytte seg mot dårlig praksis. Dette argumentet ville vært relevant dersom man på samme tid kvitter seg med alle de andre mekanismene som fratrukker u-landene deres selvbestemmelsesrett over egen handelspolitikk (men som knapt har noen innvirkning på de rike landenes politikk i det hele tatt) – i sær avtaler med IMF, Verdensbanken og EPA (asymmetriske bilaterale handelsavtaler).

#### BOKS 4. FORBRUKERE VERSUS PRODUSENTER?

Fri-handelsentusiaster hevder ofte at liberalisering gjør matvarene billigere for forbrukerne, og derfor taler de fattiges sak. Det er to ting å si om denne oppfatningen. For det første, selv om det er sant at billigere import gjør matvarekjøp billigere for oppkjøpere og forhandlere, har man ingen garantier for at dette vil bety lavere konsumpriser i de mangelfulle markedene i u-landene; ofte ender overskuddet opp i lommene på et utvalg importører og forhandlere. For det andre, i fattige samfunn er forbrukere og produsenter uløselig knyttet sammen, ettersom 70% av verdens fattige selv er bønder: billigere matvarepriser er til liten hjelp hvis dette betyr at du mister jobben underveis. Så stabile og rimelige priser på matvarer betyr at småbøndens leveforhold beskyttes, og de får en anstendig lønn uten at det påvirker deres eget matvareforbruk. Det faktum at ganske mange importerende land kan ikke være selvforsynte med mat, og således er avhengige av billig import, rettferdiggjør overhodet ikke at ingen land skal kunne velge hvorvidt de skal åpne for import eller ikke.

Til tross for denne debatten, er det vel anerkjent at the Development Box målene ville nå langt med å ta hånd om defensive interesser i sør, om det så ikke reddet verden. Talsmenn for the Development Box har reagert forsiktig på rammeavtalen: Det er positivt at to kjerneelementer – spesialprodukter og spesialvernmekanismen – endelig har gått inn i avtalen; men deres utbredning og behandling vil bli bestemt via fremtidige forhandlinger, og mange analytikere frykter at de svake elementene vil bli enda svakere. Man må være forsiktig; ifølge en ukjent kilde i Geneve, avviste Verdensbanken nylig The Development Box-tilnærmingen og sa at den "vil sannsynligvis kun ha begrensede og kortvarige fordeler for bønder, og motvirke målet om langvarig strukturell matvaresikkerhet", og gjentar at tariffene skader fattige og jordløse forbrukere. Det er lett å forstå at mange frivillige organisasjoner vil følge nøye med i hvilken grad spesialprodukter og andre spesial- og særbehandlinger vil bli gitt til u-land frem mot og etter ministermøtet i Hong Kong (desember 2005)

#### UENIGHET OM FORDELENE AV MARKEDSADGANG I NORD

Mens det globale sivilsamfunnet i stor grad samler seg om å forsvare de defensive interessene i sør, er det stor uenighet om det vil hjelpe utviklingen til disse bøndene å få adgang til markedet i nord. Dette kan virke underlig, sett at AoA ble dannet med tanke på at utviklingslandene skulle få en mer rettferdig del av jordbrukshandelen. Det er nok sant at noen organisasjoner, som er kritiske til denne markedsadgangen, nok sympatiserer med bøndene i nord, men det veier ikke opp mot den langt viktigere debatten som pågår i sivilsamfunnet: utviklingslandenes omvendte omkostning ved å kreve og etterhvert få markedsadgang, både taktisk og når det gjelder den potensielle virkningen på deres jordbruksproduksjon og økonomi.

Optimistene mener de multilaterale handelsreglene skal fremme såvel defensive som offensive interesser i u-landene. Å bli kvitt de handelsvridende jordbrukssubsidiene på verdensbasis vil hjelpe bønder i utviklingsland å oppnå prisstabilitet på hjemmemarkedene og tilgang til jordbruksmarkeder utenlands, – både i forhold til geografi og produkttype – noe som inntil nå har blitt nektet dem<sup>9</sup>. Mens WTO foreløpig ikke lever opp til oppgaven, er det den eneste multilaterale institusjonen som gir utviklingsland anledning til å



danne effektive koalisjoner og se at deres interesser blir kjempet for. Pessimistene kan svare at et rettferdig handelssystem innen jordbruket ikke kan måles ved å lage båser for i-lands og u-lands interesser; det viktige er om systemet favoriserer småbønder eller storbønder. I de fleste henseende, overser WTO småbøndene totalt.

Pessimistene ville fremholde at dannelsen av et frihandelsystem innen jordbruket ville skade fattige småbønder på to måter: for det første ville de blitt presset ut av sitt eget marked, ettersom deres regjeringer ville bytte bort importbeskyttelsen deres mot markedsadgang andre steder; for det andre vil u-landenes ambisjoner om å øke sin andel i eksporten kreve et skifte til store monokulturer, noe som ville tvinge småbøndene vekk fra landområdene sine – selv om de ikke har noe annet sted å gå til. Disse monokulturene ville ikke være særlig lukrative, ettersom konkurransen på jordbruksmarkedet er tøff og mange av de mest etterspurte produktene i nord er vanskelig å dyrke utenfor klimasonen, og ellers dyre å transportere. F.eks står u-land for til sammen 9,2% av all grensehandel med de mest sensitive produktene for nord-europeisk jordbruk – nemlig melkeprodukter, kjøtt og korn – og Brasil, Argentina og Uruguay er ansvarlig for 9 prosentpoeng alene! Dessuten har historien lært oss at adgang til jordbruksmarkedet er til liten hjelp for fattige land – tenk på kaffebøndernes triste situasjon: intet land kan handle seg ut av fattigdom via jordbruk. Å satse alt på markedsadgang i jordbruket, ville skape ulikhet, skade biodiversiteten og føre til at utviklingen stoppet opp. Til dette kunne nok optimistene si: først og fremst må u-landene få lov til å få spesiell og differensiert behandling, slik at de får adgang til de rike landenes marked, uten å måtte liberalisere i like stor grad. Videre er ikke markedsadgang nok til å fremme utvikling i jordbruksområder, men dette er ikke noe argument mot markedsadgang i seg selv. Til tross for at det er sant at tidligere erfaringer med jordbrukseksport ofte har vært negative, var disse dog konsekvenser av det eksisterende, forvrengte systemet som holder handelsmulighetene tilbake fra fattige land i "bindeprodukter" slik som frukt og grønnsaker, – til og med sukker, mais og bomull, – og særlig i form av uforedlede varer. Vi vet faktisk svært lite om hva som kunne kommet ut av en mer rettferdig ordning, ettersom all erfaring er gjort i forhold til et svært urettferdig system. Det finnes ikke noe aspekt ved eksportvirksomheten i jordbruket som nødvendigvis skulle stenge småbøndene ute, hvis de bare kan samarbeide. Noen av dagens usunne meto-

der i eksporten i sør kan, sammen med svak nasjonal politisk styring, faktisk gi et speilbilde av de uheldige forholdene eksportører i sør må konkurrere under, og dette inkluderer et veldig smalt handlingsrom og "dumpet" konkurranse. Det er sant at et land ikke kan skape vekst basert på jordbrukseksport alene, men det kan skape og forbedre leveforhold, styrke fattige lands skattegrunnlag og bidra til sparing, som senere kan investeres i industri.

#### STEMMER FRA SIVILSAMFUNNET

Kirkens Nødhjelp fikk anledning til å intervju noen ledende handelsekspertene om utfordringene man møter gjennom det multilaterale systemet for jordbrukshandel. Her deler de sine synspunkter på noen av debattens hovedtemaer.

KN: Det virker som om historien antyder at et rettferdig handelssystem i jordbruket krever en multilateral ordning for å hjelpe å styre de rike landenes jordbrukspolitik under felles bindende regler. Er det ikke sant at Verdens handelsorganisasjon (WTO) er den eneste multilaterale intuisjonen med kapasitet og makt til å ta den rollen?

Aileen Kwa, "Focus on the Global South": "Ti har har gått, og WTO har gjort lite, om noe, for interessene til landene i sør. Isteden har den hjulpet til å legitimere subsidiene og markedsadgangsinteressene til de rike landene, mens handelsbarrierer i nord opprettholdes. Systemet fremstår som det som skal ta styring over den selvhevdende politikken til de rike landene, men det gjør faktisk ikke det. Så budskapet deres blir nokså hyklerisk. Mye av det samme gjelder for tvisteløsningsordningen: det er et redskap for de mektige landene. Brasil kan vinne en konflikt om sukker, men gir dette f.eks produsentene i Karibien noe? Nei, den ivaretar kun brasilianske agribusiness-interesser. Hvis vi ønsker å ha et multilateralt system som er forenlig med interessene til utviklingslandene, må vi tale for en radikalt annerledes ordning, – fleksibel nok til å tillate en matvareuavhengighet som er noe å snakke om. Men jeg tviler på at dette er politisk gjennomførbart innen WTO"

Rudolph Buntzel, APRODEV: "At vi trenger en multilateral avtale er helt sikkert. Men det betyr ikke at WTO bør være slik den er i dag. Da WTO ble stiftet, var jeg med på en hel del av foregangsarbeidet for å påvirke utformingen av orga-

nisasjonen: vi ville at den skulle ligge under FN og dens konvensjoner; og vi kritiserte sterkt de foreslåtte tvisteløsningsprosedyrene som vi mente var for sterke i forhold til andre tvisteløsninger på den internasjonale arena. Et system av denne styrken, som styrer utelukkende ut fra smale handelsinteresser, ville styre over alle andre hensyn. Alle våre bekymringer ble ignorert. Hvis man ser på statistikken, kan man se bort ifra at tvisteløsningsordningen tjener u-lands interesser. Små utviklingsland bruker den så og si aldri, og selv om de skulle bruke den og vinne, ville det ikke ha stort å si, fordi det stort sett kun gir dem muligheten til å innføre handelssanksjoner mot opponenten. Men den potensielle effekten av at, la oss si Mali har sanksjoner vis-à-vis USA er veldig begrensede. I Marrakech-avtalen ble det faktisk bestemt at tvisteløsningsprosedyrene skulle evalueres. Men det ble aldri noe av denne evalueringen. Nå har vi engang et WTO som har mye makt og som vi ikke kan overse. På den ene siden må vi konfrontere WTO og kritisere hvordan det fungerer; på den andre siden må vi bruke WTO når vi kan for å unngå at det verste skjer, – og så utføre så mye skadekontroll innenfor systemet som overhodet mulig."

Kamal Malhotra, FNs utviklingsprogram: "Vi trenger helt klart en jordbruksavtale, og WTO er det eneste relevante multilaterale forum for forhandlinger. Dette er også sant fra et matvaresikkerhetsperspektiv. Ettersom mange land, – enten av geografiske eller andre grunner, ikke er selvforsynte gjennom egen produksjon, spiller handel en viktig rolle, og der hvor handel spiller en viktig rolle, trenger man bindende multilaterale regler. Med et multilateralt forum, slik som WTO, er det i prinsippet større sjanse for at de ulike behovene til de enkelte landene blir hørt, og de mektigere landene må forhandle sin jordbrukspolitikk i større grad enn det som er tilfellet i de bilaterale avtalene. Med WTOs jordbruksavtale er jordbruket for første gang i historien lagt inn under multilateral disiplinering. Så vi har iallefall startet, selv om alle er enige om at vi ikke har kommet så langt, særlig når det gjelder å disiplinere de rike landenes subsidier og avvik."

KN: Dagens WTO-forhandlinger ser ut til å "liberalisere" jordbrukshandel fra feil kant ved å rive ned tollmurer mens subsidier opprettholdes. Ville ikke det motsatte vært bedre: at alle subsidier ble fjernet, mens landene kunne bruke toll på et antall utvalgte varer?

Aileen Kwa: "Hvis Japan ønsker å bruke subsidier for å opprettholde levekårene til sine risbønder, synes jeg det er helt i orden, så lenge det neste ledd ikke eksporterer og "dumper" risen i utlandet. I dag finnes det imidlertid ikke noen ordentlig foranstaltning som skiller mellom subsidier til det indre markedes forbruk og det som gis til eksport. Så i dette henseende må vi forandre på rettningslinjene for subsidier. Men jeg tviler på at dette lar seg gjøre under WTO. Det er sant at til og med lovlige subsidier – de som er myntet på produksjon for det lokale markedet – ville ha negativ innvirkning på interessene til landene i sør; de ville presse produktene deres ut av markedet der hvor disse subsidiene gis. Men dette er bare noe å bekymre seg over dersom man anser jordbrukseksport som den riktige veien å gå for fattige land. Og jeg er uenig i en slik antakelse – vi må se de store linjene, på industrien og de fattige landenes mulighet til å få utvikle en solid indre økonomi. Det virkelige problemet er at WTO-avtalens [industritoll] fratrukker dem slike muligheter. Når det gjelder jordbrukstariffer for landene i sør, har vår største oppgave hele tiden vært å forsikre oss om at utviklingslandene utøver maksimum skadekontroll på tollreduksjonsliberaliseringen forhandlet frem under WTO. Toll er det eneste middelet u-land kan bruke for å beskytte seg selv."

Rudolph Buntzel: "Landene i sør trenger toll, fordi de ikke har råd til å betale subsidier. Landene i nord burde få noe frihet i forhold til å anvende subsidier i gjengjeld for at de gir u-landene fleksibilitet i bruk av toll. Det globale sivilsamfunnet har i mange år støttet en "integreert tilnærming" – hvor landenes forpliktelser under hver pillar i AOA støtter seg mot en annen. Dette ville forsikre balanse i graden av beskyttelse. Dette er ikke tilfellet. Noen land er fast bestemt på å bruke alle former for subsidier. Dagens system anvender mange tekniske kvalifiseringskriterier for å definere noen subsidier som lovlige og andre som det motsatte. Men denne ordningen åpner for at man gjør alt for å få subsidier kvalifisert uten at det nødvendigvis løser problemet. Det ville vært bedre å ha et åpent system, hvor i utgangspunktet alle subsidier er tvilsomme. Spesielt skulle alle subsidier myntet helt eller delvis på eksportprodukter (det være seg fra gårder eller produsenter), forbys. Denne tanken skiller seg veldig fra dagens retningslinjer. Toll, på den andre siden, fungerer nå som prisstøtte, og prisstøtte betyr at de som produserer mest får mest igjen fra denne støtten. I Europa motarbeider dette småbøndene, dess mer jord du har, jo flere produkter produserer du per hektar, og følgelig tjener du



mer på tollene. Det er ikke sikkert at dette alltid er tilfellet i utviklingsland, - der kan småbønder mange ganger produsere mer enn de store. Tidligere har vi vært imot prisstøtte, det er i bunn og grunn et urettferdig system, også uten positive sosiale og miljømessige virkninger. Et ekstra kvotesystem styrt utifra disse hensyn ville kanskje kunne veie opp for det, - gitt at det virkelig fungerte. Dessverre finnes det ikke noe eksempel i kvotesystemenes historie på at det har blitt styrt på denne måten. Systemet bærer på en indre motsetning: kvoter skaper monopoler med avkastning for den som besitter kvoten og skaper dertil mektige strukturer, og disse strukturene ville gjøre alt for at man får beholde kvoten sin. Etterhvert vil kvotesystemet utarte seg og føre til ytterligere skjev fordeling."

Kamal Malhutra: "Fordelen med toll er at den er gjennom-siktig, men jeg tror den viktigste grunnen til å forsvare den er at det skaper større spillerom mellom de rike og de fattige landene - alle land kan innføre toll, men veldig få land kan bruke subsidier. For å få systemet i balanse, burde det å fjerne subsidiene gis høyere prioritet enn det å fjerne toll. Ellers vil systemet komme i vedvarende ubalanse. Bare de rike landene har råd til å bruke subsidier."

KN: Noen organisasjoner taler for legitimering av subsidier, forutsatt at de kun fremmer produksjon for det indre markedet. Er dette gjennomførbart?

Aileen Kwa: "Hvis subsidiene kunne ha vært merket på en slik måte, ville det vært flott. Men gitt betingelsene til subsidieprogrammene i nord, tror jeg det ville bli ekstremt vanskelig å kontrollere at disse subsidiene ikke påvirker prisen på det som eksporteres, eller øker produksjonen for eksport."

Rudolph Buntzel: "Dersom subsidiene var begrenset til utelukkende det indre markedet, ville de ikke ha den samme negative effekten på prisene på verdensmarkedet. Det ville ha innvirkning på den reelle adgangen til det markedet hvor subsidiene betales for produsentene i sør. Likevel, markedsadgangen bestemmes i langt større grad av toll. Jeg husker at det under Uruguay-runden var stor diskusjon rundt følgende spørsmål: hvor stor del av ditt indre marked kan lov-messig reserveres for lokale bønder gjennom toll og subsidier? Og burde det ikke i det minste være en minimumsandel til hvert marked? Det ville f.eks være særdeles urettfer-

dig hvis Europa - ved hjelp av proteksjonisme - økte sin selvbeskaffenhetsgrad av frukt og grønnsaker fra, la oss si 40% til 80%. Til og med det nåværende markedsadgang ville bli ødelagt. Det burde være prinsipiell enighet om at subsidier ikke skal øke intern selvforsyningsrate på markeder som det europeiske og amerikanske. Vi kan bruke et eksempel som kanskje ikke ligger altfor langt fra dagens urettferdige system: selv om bananer er et tropisk produkt som produseres i rikt monn i landene i sør, kunne vi produsere bananer i drivhus, ved hjelp av massive subsidier og tollavgifter. Jeg er for subsidier, men bare de som kan rettferdiggjøres på bakgrunn av at de bidrar med visse sosiale tjenester som man ikke nødvendigvis ville fått i det frie markedet, - slik som naturvern, bærekraftighet, og dyrebekyttelse - alle subsidier må kunne forsvares på et slikt grunnlag.

Kamal Malhutra: "Hvordan skal man organisere subsidiene slik at man sikrer at produksjonen er utelukkende for det indre markedet? Det er veldig vanskelig å skille subsidier som i prinsippet kun påvirker det indre markedet fra dem som også påvirker eksporten. Det er klart at subsidier som i utgangspunktet ikke utbetales med sikte på handel (slik tilfellet var med Den grønne boksen), muligens ikke vil påvirke eksporten. Men enhver form for subsidie knyttet til produksjon vil være ekstremt vanskelig å rettferdiggjøre på grunnlag av at det antakelig bare vil være for lokal produksjon. Til og med forslaget om at du kan anvende eksportforbud på subsidierte produkter vil ikke gjøre dette enkelt å løse: sett at du subsidierer en bonde for produksjon av en spesialavling for det indre markedet; men likevel produserer bonden en rekke andre produkter på gården sin, og noen av dem blir kanskje eksportert. Ville du forby eksport av alle produkter fra denne gården?"

KN: Mange utviklingsland bandt tollavgiftene sine til et altfor lavt nivå i Uruguay-runden, og nå kan de ikke beskytte sine fattige bønder. Skulle vi tale for at WTO-regler tillater land å heve sitt bundne tollnivå?

Aileen Kwa: "Dette er et viktig spørsmål. Ideelt skulle styresmaktene gå sammen og legge press på dette. Men man må spørre seg om det er verdt det, tidligere problemer tatt i betraktning. Vi har prøvd å legge press på regjeringene i u-landene mange ganger, men de sier bare: "Å ja, selvfølgelig vil vi gjerne heve tariffene, men det er ikke politisk mulig". De føler at de ligger under for mye politisk press

som det er. Dessuten ville utviklingsland være uenige seg imellom: Brasil vil ikke støtte et et forslag om tolløkning, da det ville skade deres egne offensive interesser, og samtidig fremprovosere krav om gjenytelser fra USA og EU. India vil slutte seg til brasilianerne fordi de sammen kan gå inn for en "middle of the road agenda". India har høye bundne tollavgifter, så regjeringen mener de kan tåle ytterligere nedskjæringer. Jo mer sivilsamfunnet presser på denne i saken, desto mer sannsynlig er det at det vil føre noe sted. Hvor stort politisk rom man får i sør, og hvor dristig regjeringene tør å forhandle, avhenger egentlig av vår evne til å påvirke folkets mening."

Rudolph Buntzel: "For å skape balanse betyr det, utifra dagens avtale, at de som har de høyeste tollavgiftene må skjære ned mer enn de med lavere tollavgifter; dette burde omdefineres til å innebære at de som har veldig lav toll i dag ikke trenger å foreta noen nedskjæring i det hele tatt. Men ikke engang her bør man generalisere: man kan ende opp med å forsvare produsenter som blir ubehørig beskyttet. Enhver multilateral oppskrift vil kunne underbygge skjeve strukturer i visse utviklingsland."

Kamal Malhotra: "Jeg synes u-land burde få lov til å heve sitt bundne tollnivå for visse produkter – nemlig de produkter som direkte rammer matvaresikkerhet og sikring av leveforhold. Denne muligheten kan by seg gjennom en avtale om spesialprodukter."

KN: Mens vært negativt, stemmer det ikke at den hjalp langt på vei med å sørge for de nødvendige defensive virkemidlene for u-landene, nemlig spesialprodukter og mekanismen for spesialbeskyttelse? det overliggende utfallet av rammeavtalen kan ha

Aileen Kwa: "Når det gjelder spesialprodukter, regner forhandlere i Geneve med at vi innfører lavere toll også på disse. Dersom dette er det endelige utfallet, er jeg redd for at ordningen med spesialprodukter er forholdsvis ubetydelig, nettopp fordi så mange land allerede har bundet sine tariffier alt for lavt. Antakelig vil kun et veldig lite utvalg produkter kvalifiseres som spesialprodukter, og disse produktene vil være svært spesifikke; for eksempel vil visse former for ris kunne kategoriseres som "spesielle", men ikke ris som generell kategori. Det gjenstår å se utfallet av spesialprodukt-debatten, og u-land har fortsatt en sjanse til å sloss.

Men man må spørre: – hvordan kan land bygge opp og opprettholde biodiversitet innen jordbrukssektoren hvis de bare kan beskytte en håndfull produkter mot importbølger og prisfluktuering? Noen land kan tjene på spesialbeskyttelse. Men igjen vil det avhenge av hvor bred dekning den har, og hvor lett det vil være å aktivisere denne mekanismen."

Rudolph Buntzel: "Jeg tror utviklingsland tapte mye på begge områder i rammeavtalen. Språket er blitt vannet ut og er nå svært diffust. Man har kun ett mandat til å forhandle og man har ikke tatt med de mer utfyllende forslagene som ble fremmet av u-landene. Mens vi forbereder oss til ministermøtet i Hong Kong, må vi være tydelige i vårt forsvar av kriteriene for spesialprodukter, – hvor mange som godtas, hvilke fordeler vil disse produktene få o.s.v. Hvis det blir foreslått at spesialproduktene bare vil møtes med færre reduksjonsforpliktelser enn andre, må vi protestere og si at dette er langt fra godt nok. Visse spesialprodukter vil være så viktige for småbønders leveforhold og matvaresikkerhet at vi burde tale for gjeninnførelsen av kvantitative restriksjoner, selv om det er helt urealistisk. Vi må også tenke på hvordan vi skal unngå misbruk fra u-landenes side: vi må kunne garantere at spesialprodukter virkelig vil bli brukt for å hjelpe fattige bønder. Se for deg at alle land fikk peke ut fem spesialprodukter: Først skulle hvert land velge disse fem utifra kriterier slik som dyrkingsstørrelse, antall personer som jobber med avlingen; viktighet for matvaresikkerhet osv, så vil en verifikasjonsprosess finne sted for å forsikre at de utvalgte produktene møter kriteriene. Dette er den eneste måten jeg kan se hvordan dette egentlig skal hjelpe fattige mennesker."

Kamal Malhotra: "Spesialprodukter må i det minste få fritak for flere nedskjæringsforpliktelser. Men det kan hende dette ikke er godt nok i tilfeller der land, som et resultat av strukturelle tilpasningsprogrammer, har bundet tollene på et for lavt nivå selv på produkter som kanskje kunne kvalifiseres som spesialprodukter. Jeg tror man må åpne for at landene vil kunne heve tollene på spesialproduktene. Når det gjelder utvalget av spesialprodukter, synes jeg at de enkelte land selv skal få velge dem ut, innenfor visse gitte rammer. I vår UNDP handelsbok; "Making Trade Work for the Poor", kommer vi med visse forslag til kriterier. Du kan for eksempel ikke gjøre et produkt med betydelig eksport til et spesialprodukt."





KN: Det kom kraftige reaksjoner på at selv i-land fikk markedsadgang via "sensitive produkter" i jordbruksavtalen. Men er det ikke egentlig positivt at rike land opprettholder noen tollavgifter, hvis det sørger fortrinn for de fattige produsentene?

Aileen Kwa: "Dette var en meget kløktig forhandlingsstrategi, – det skal EU og USA ha. I syvende time tok de i bruk alle mulige knep slik at vi nærmest mistet fotfestet. Jo mer de sier at de må ha, dess mer kan de til gjengjeld lirke til seg. Og jeg vet ikke hvorfor u-landene ikke bruker samme strategi; - legger frem alle de tusen ting de trenger! U-landene burde være mest opptatt av diversifisering og verdiøkning i jordbruket. Hvis de kan bruke et preferansesystem for å oppnå dette, så greit. Men det langsiktige målet bør være bred utvikling av jordbruk og industri, i tillegg til rettferdige, og ikke de nåværende skjeve, handelsregler. I en slik situasjon burde de kunne frigjøre seg totalt fra preferansesystemet."

Rudolph Buntzel: "Dette ga de rike landene en viktig forhandlingsbrikke. Uansett hvilket privilegium u-landene får med spesialprodukter, vil i-landene kreve et tilsvarende for sensitive produkter. De rike landene har med hell introdusert noe nytt på dagsordenen som videre vil styrke deres forhandlingmakt. Det er sant at et preferansesystem tillater et land å styre sin egen handel; i prinsippet har en importør lov til å bestemme hvem som skal levere: hvilket land, hvilken produsent og ved bruk av hvilke produksjonsmetoder. Dette er en stor fordel, og en grunn til at jeg er imot generell liberalisering. Jeg ville imidlertid mislike det sterkt dersom EU tillot å gjøre sukker til et sensitivt produkt og samtidig opprettholde dagens sukkerpolitikk. Melk er en annen sak, den er ikke produkt av industrialiserte matvaresystemer, og fungerer som selve ryggraden for småbønder og jordbruk i fjellområder."

Kamal Malhutra: "Jeg ser på dette som et stort problem. Det kan hindre hele prosessen med å få rike land til å fjerne avgiftstoppene og avgiftsøkningene. De fattige landene kan ikke øke verdien av eller foredle sine basisprodukter på p.g.a avgiftstopper og avgiftsøkninger på mange av de produktene som er av direkte interesse for dem. Dette er som kjent et av u-landenes, og særlig MUL-landenes, største behov. Hvis rike land skulle velge ut sensitive produkter etter eget skjønn, ville dette være produkter med direkte interesse for

u-landene. Tropiske produkter burde ikke kunne kvalifiseres som sensitive produkter. Og så er der en rekke mellomnivå-produkter som man må se på enkeltvis. Generelt kan man si at intet produkt av større eksportinteresse for noe u-land kunne bli et sensitivt produkt. Når det gjelder preferansesystemet, er jeg av den mening at det ikke bør opprettholdes for evig tid. Jeg ser at vi har behov for en gradvis avskaffelse, slik at sensitive produkter bare hjelper til med opprettholdelsen av visse fordeler, og bare i en overgangsperiode. Jeg er enig i at fattige land som Zambia ikke vil få hjelp av en rask liberalisering i sukkermarkedet. Men jeg tror ikke det er noe som taler for at Zambia skulle få fordeler når det gjelder sukker. Man kan ikke fremholde at sukkerprisene i EU burde forbli høye og forvrengte for evig og alltid, basert på antakelsen om at Zambia ikke er konkurransedyktig. Fortrinnsretten er en form for spesialbehandling, og jeg tror det finnes mer effektive særbehandlingsmåter. Problemet med fortrinnsrett er at det er de samme landene som gir dem som er minst villige til å akseptere den typen særbehandling det er behov for."

KN: Det hersker betydelig uenighet i sivilsamfunnet om hvorvidt økt markedsadgang for eksportørene i sør vil gavne utviklingen. Det er sant at jordbrukseksportsektoren i sør ofte ikke har bidratt til positiv rural utvikling, fattigdomsreduksjon eller matvaresikkerhet. Men er det ikke sant at det finnes legitim interesse for å forbedre eksportmulighetene?

Aileen Kwa: "I hvilken grad jordbrukseksport faktisk gavner folket er usikkert. Hvem står bak eksporten? Småbønder? Ikke så ofte. Det krever høyt innskudd av energi, kjemikalier og kapital for å leve opp til standarden og klare konkurransen på det vestlige markedet; prisen på jord stiger etterhvert som store selskaper driver oppkjøp. Hva blir de sosiale og miljømessige konsekvensene av lokalt jordbruk? Veldig ofte ser vi at dette marginaliserer småbønder. Det er ingenting i WTOs historie som tilsier at fattige land kan få markedsadgang i nord uten at de er blitt nødt til å åpne sine markeder ytterligere i gjengjeld, med de skyhøye sosiale omkostningene dette også medfører. Det kan være noe å tjene på å selge sine produkter til rike forbrukere i nord, fremfor til sine landsmenn – dette er selvsagt prinsippet i visse nisjemarkeder for organiske produktur og rettferdig handel. Men jeg føler meg ikke komfortabel med å gå inn for markedsadgang som en generell løsning. Til syvende og sist må hver enkel sak vurderes; svaret vil variere med bak-

grunn, produkt osv. Men én ting er sikkert: i det øyeblikk du forsvarer handelsregler som favoriserer jordbruksproduksjon i stor skala, forsvarer du et kapitalintensivt jordbruk basert på kjemikalier og høyt energiforbruk. Det er også riktig at mens eksporten har økt, har ikke sysselsettingen gjort det samme. Hva er da det gode med å forsvare eksporten?"

Rudi Buntzel: "Dette er en veldig komplisert sak, og selvfølgelig også sensitiv for frivillige organisasjoner. Forsvarer du markedsadgang, forsvarer du industrielt jordbruk, og da sympatiserer med "de slemme". Jeg tror ikke det er så svart/hvitt. Mange eksportavlinger er faktisk fattigmanns avlinger. Det er 100 millioner bønder som er med på produksjonen av slike avlinger og deres leveforhold er avhengig av disse. Hvis folk vil sende barna sine på skole eller kjøpe medisiner, trenger de penger. Det faktum at avlingene får dårlige priser på det internasjonale markedet er en annen sak – fattige småbønder kan – og kommer til å – produsere for det internasjonale markedet. Det er likevel riktig at mer vekt burde i årenes løp ha vært lagt på produksjon for det indre marked, og mindre på eksportrettet jordbruk. Problemet med jordbrukseksport er at båndene til den lokale økonomien er så svake, at man ikke høster fruktene av det – foredling, markedsføring og salg, slik man ville fått dersom produktene ble solgt på det indre markedet. Når man produserer for eksportmarkedet, slukes tilleggsverdien av agribusiness og forhandlere fra det rike markedet. Det er sant at noen av problemene med jordbrukseksporten kunne ha vært rettet på ved større handelsfrihet [fjerning av tolløkningen i nord, – f.eks dess større grad av foredling, dess høyere toll], men dette er ikke alt: I dag handler alt om å vite hva forbrukerne vil ha. Jeg tror f.eks ikke at en som driver med foredling i Uganda hadde klart å følge med i de skiftende trendene i det nordlige markedet. Men mye kan fortsatt bli bedre, ved å bruke bistand til å overføre mer av tilleggsverdien til eksportland, og begrense tolløkningen. Jeg ville så gå inn for forbedrede eksportforhold for utviklingsland. Men vi må skille mellom tradisjonelle tropiske produkter som best dyrkes i sørlige områder, og de med høyere verdi, populære på det moderne markedet. Vi kan nevne avskårne blomster, storfekjøtt og grønnsaker for nordisk kosthold. Her konkurrerer produksjonen i sør med produksjonen i nord. Og dette er to forskjellige ting. Mens det er tilfellet at det er i den sistnevnte kategorien at produsentene får de beste prisene, ville det ikke være ønskelig at utviklingen skiftet for mye i denne retningen. Hvis denne type eksport

blir for dominerende, kan det oppstå virkelige konflikter om produktive ressurser i lokal økonomi, med usikkerhet rundt matvarer som resultat. Med tropiske produkter er det virkelig noe å tjene, men vi må holde øynene åpne. Se på tilfellet med sukker: de fleste afrikanske sukkerprodusenter tilbyr sukker til rimelig lave priser – tenk på Tanzania, Uganda, Zambia, Malawi, Mosambik. Men når det gjelder det europeiske markedet ivaretar verken dagens system, kontrollert av rike europeiske sukkerbetyrkere, og med noen kvoter til ACP dyrkere, eller et fritt marked, der produsenter som Brasil ville ha fordeler, deres interesser. I vinter møtte jeg et styremedlem fra den afrikanske sukkerarbeiderforeningen. Han gjorde det klart at dette handler om liv og død. Så det vi trenger nå er en utvidelse og forbedring av handelsfordeler og kvoter i Europa, ikke en generell liberalisering."

Kamal Malhutra: "Jeg synes man skal se på markedsadgangsdebatten på to forskjellige nivåer. Hvis du snakker om markedsadgang for produkter som er viktige for folks leveforhold og sysselsetting, er det liten tvil om at markedsadgang kan bidra til utvikling. Å tillate markedsadgang i nord er en annen måte å skape politisk rom for små produsenter på. Hvis du på en annen side snakker om markedsadgang for større agribusiness eller for eksportrettet jordbruk, som fører til ubalanse i lokal økonomi, er innvirkningen selvfølgelig ubetydelig, kanskje negativ. Så det er viktig å være klar over hvem du promoterer markedsadgang for. Men det er bare når det kan bevises i praksis at markedsadgang fører til skjevheter i produksjonen og at liten fortjeneste kommer tilbake til staten og samfunnet, at utbyttet kan settes i tvil. Man kan ikke bare simpelthen avvise markedsadgang på generelle vilkår. Mange av dagens problemer med eksportjordbruk reflekterer faktisk selve systemet, hvor det betales store summer i subsidier til agribusiness, og ikke til de små produsentene."

## KONKLUSJON

Den internasjonale jordbrukshandelen har en trist historie. De nordiske landenes interesser innen agribusiness har brakt for dagen de alltid stigende subsidiene fra rike lands regjeringer. Disse har presset ned prisene på verdensmarkedet, presset småbøndene ut av sine egne markeder, og fratatt bøndene i u-land muligheten til å selge det de produserer til rike forbrukere overhodet, bortsett fra kronisk over-



produksjon av et lite utvalg landbruksprodukter for eksport. I utgangspunktet tydet oppsetningen av en multilateral jordbruksavtale under Verdens handelsorganisasjon (WTO) på at utviklingsland sammen skulle få noe innflytelse på den skadelige handelspraksisen i de rike landene. Men det som ble forhandlet frem under Uruguay-runden – og den videre evalueringen i utviklingsmandatet fra Doha-runden, har ikke gitt mye næring til slike forhåpninger. I mellomtiden har u-land måttet rive ned sine tollmurer, slik at fattige og sårbare bønder står tilbake uten beskyttelse mot de negative virkningene av subsidieringen i de nordlige landene.

Det globale sivilsamfunnets synspunkter gir klarsyn i forhold til hvordan en rettferdig jordbruksavtale ville sett ut, og hvordan den må se ut for å oppnå legitimitet. For det første må alle utviklingsland få rikelig med politisk rom til å til å verne om matvaresikkerhet og leveforhold for sine sårbare bønder; det må være nok spesialprodukter til å sørge for et utvalg av muligheter for småbønder som ikke kan stå opp mot konkurransen i det liberaliserte markedet, og de må få fritak for tollreduksjoner i det store og hele. For det andre må eksportsubsidier- og støtte, avskaffes med umiddelbar virkning; et forsøk fra EU eller USA på å rolig nedtrapping kan virke skadelig på det multilaterale systemet. For det tredje må lokale komplette subsidier enten fjernes totalt, eller så må de multilaterale retningslinjene for styring av subsidier radikalt forandres (for å sikre at subsidiene gitt til lokalt forbruk enkelt kan skilles fra subsidier til eksport, direkte, eller indirekte. I tilfellet av en slik reform vil argumentet om å støtte subsidier betalt utelukkende til produksjon for det indre marked gi mening. For det fjerde må det multilaterale systemet la det være rom for noe medbestemmelse for de nordlige landenes regjeringer. Noe tollavgift i nord må det fortsatt være, men den bør heller gå ut over import fra andre rike land, fremfor den fra u-landene, og hjelpe til med støtte oppunder rettferdige preferanser.

## REFERANSER

1. CAFOD: Dumping on the Poor.  
<http://www.cafod.org.uk/archive/policy/dumpingonthe-poor200209.pdf>
2. *ibid.*
3. OXFAM: Dumping on the world.  
[http://www.oxfam.org.uk/what\\_we\\_do/issues/trade/downloads/bp61\\_sugar\\_dumping.pdf](http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/trade/downloads/bp61_sugar_dumping.pdf)
4. Bridges Weekly, vol. 8, August 3 2004.  
<http://www.ictsd.org/weekly/04-08-03/story1.htm>
5. Devinder, Sharma: "Tricks of the WTO trade".  
<http://www.rediff.com/money/2004/sep/20wto.htm>
6. Kwa, Aileen: Empty promises to the South.  
<http://www.focusweb.org/main/html/Article317.html>
7. Wiggerthale, Marita: Liberalisation of Agricultural Trade – the Way Forward for Sustainable Development?  
[http://www.boell.de/downloads/nachhaltigkeit/global\\_issue\\_paper13.pdf](http://www.boell.de/downloads/nachhaltigkeit/global_issue_paper13.pdf)
8. [http://www.viacampesina.org/art\\_english.php3?id\\_article=216](http://www.viacampesina.org/art_english.php3?id_article=216)
9. OXFAM: Rigged rules and double standards.  
[http://www.maketradefair.com/assets/english/report\\_english.pdf](http://www.maketradefair.com/assets/english/report_english.pdf)

# EN HANDELSPOLITIKK FOR REDUSERT FATTIGDOM

av Ottar Mæstad<sup>1</sup>

## 1. UTFORDRINGENE

Økt markedsadgang for varer fra utviklingsland er ett av flere virkemidler for å øke inntektene til fattige grupper for på den måten å redusere fattigdommen. Denne artikkelen retter søkelyset mot noen prinsipielle utfordringer ved bruk av handelspolitikk som et redskap for fattigdomsbekjempelse. Vi tar utgangspunkt i norsk virkelighet, der politiske målsettinger om å opprettholde en viss egenproduksjon av landbruksvarer setter grenser for hvor langt man er villig til å gå i å liberalisere handelen med landbruksvarer overfor utviklingsland. Spørsmålet blir da hvordan Norge, gitt disse landbrukspolitiske målsettingene, best kan utforme støtteordningene i jordbruket og innrette handelspolitikken for at norsk import av landbruksvarer kan være med å bidra til økonomisk utvikling og redusert fattigdom i utviklingslandene.

I del 2 gis det en kort innføring i hvordan norsk import fra utviklingsland fordeler seg på land og varegrupper. Det pekes på den svært lave andelen av norsk import som kommer fra de minst utviklede landene (MUL), og på at importen er svært konsentrert om noen få varegrupper og land. Videre sammenligner vi norsk import fra utviklingsland med tilsvarende import til USA og EU, uten å finne at Norge skiller seg klart ut i den ene eller andre retning. Vi argumenterer også for at faktiske handelsstrømmer ikke nødvendigvis gir et godt bilde av hvor åpen Norge er for import fra utviklingsland; man må i tillegg studere selve handelspolitikken. Som en opptakt til en mer prinsipiell diskusjon omkring handels-

politikken gir vi deretter en kort innføring i noen av utfordringene som utviklingslandene møter ved eksport til Norge – eksemplifisert ved varene honning, sukker og blomster.

Blant de handelspolitiske spørsmålene som drøftes i del 3, er hvorvidt utviklingslandene er best tjent med at Norge beskytter sitt landbruk gjennom produksjonssubsidier eller ved handelsbarrierer. Vi spør videre om dagens system med spesielle tollpreferanseordninger for utviklingsland er et tjenlig virkemiddel for å fremme utviklingslandenes interesser, eller om de hadde hatt mer å tjene på generelle tollreduksjoner for alle land. Mulige endringer i det norske preferansesystemet, for at det skal komme flere fattige mennesker til gode, blir også skissert. Videre drøftes hvordan vi kan sikre at preferansemarginene i størst mulig grad tilfaller produsentene i utviklingsland, og vi spør hva som kan gjøres for å stimulere til økt import fra utviklingsland når det er fri import i utgangspunktet, slik situasjonen er for MUL i Norge. Endelig tar vi opp spørsmålet om hvordan Norge kan

**Tabell 1:**  
Viktigste kilder for u-landsimport i Norge, 2003.

Land	Importverdi (mrd. kr)	Andel (%)
Alle u-land	38,0	100
Kina	12,4	33
Sør-Korea	3,2	8
Taiwan	2,8	7
Brasil	2,5	7
Bermuda	1,5	4
Malaysia	1,3	3
Hongkong	1,2	3
Botswana	1,1	3
Thailand	1,1	3

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

**Tabell 2.**  
Viktigste importvarer fra utviklingsland, Norge 2003.

Varer	Importverdi (Mrd. kr)	Andel (%)
Totalt, alle varer	37,5	100
Klær og tilbehør	5,2	13,8
Kontormaskiner og edb-utstyr	4,4	11,7
Malmer, metallavfall	4,3	11,4
Andre transportmidler	3,1	8,3
Forskj. ferdige varer	2,4	6,5
Telekom.apparater, -utstyr	2,4	6,5
Elektr. maskiner og apparater	1,9	5,0
Frukt og grønnsaker	1,1	3,1
Kjøretøyer for veg	1,1	2,9
Varer av metaller	1,0	2,6
Tekstilgarn, -stoffer	1,0	2,6
Fottøy	0,9	2,5
Møbler og deler	0,8	2,2
Oljefrø, oljeholdige frukter	0,8	2,0
Metaller, unntatt jern og stål	0,5	1,2
Reiseeffekter, vesker	0,4	1,1
Industrimask., -utstyr	0,4	1,1
Kaffe, te, krydderier	0,4	1,1
Varer av ikke-metalliske mineraler	0,4	1,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå



utvide preferanseordningene for ikke-MUL uten at det går på bekostning av MUL. De viktigste konklusjonene og anbefalingene oppsummeres kort i del 4.

## 2. NORSK IMPORT FRA UTVIKLINGSLAND

### 2.1 IMPORTMØNSTERET

Norge importerte varer for 38 milliarder kroner fra utviklingslandene i 2003. Det tilsvarer 13 % av den samlede norske importen. Hele 33 % av importen fra utviklingslandene kommer fra Kina. Tabell 1 viser hvilke land som topper importstatistikken fra utviklingslandene.

Den viktigste varen som importeres fra utviklingsland er klær. Dernest kommer en rekke ulike varetyper, som kontormaskiner, edb-utstyr, malmer osv. Tabell 2 viser alle varekategorier som utgjør mer enn 1 % av norsk import fra utviklingsland. Vi merker oss først og fremst hvilke varer som ikke er med på listen, som fisk, kjøtt, korn, tobakk, sukker/honning, meierivarer og egg.

Den store gruppen av land som vi kaller utviklingsland, omfatter både de aller fattigste landene og land på et atskilt høyere økonomisk nivå. Vi ønsker å holde et spesielt fokus på de fattigste landene, og vil derfor se nærmere på deres samhandel med Norge.

Fra de femti minst utviklede landene (MUL) importerte Norge for bare 0,6 milliarder kroner i 2003, det tilsvarer 0,2 % av vår samlede import.<sup>2</sup> Importen fra MUL er konsentrert om noen få land og noen få varegrupper. Bangladesh står

**Tabell 3: Viktigste kilder for MUL-import i Norge, 2003.**

Land	Importverdi (Mill. kr)	Andel (%)
Alle MUL	577	100,0
Bangladesh	328	56,8
Liberia	49	8,5
Kambodsja	48	8,2
Mauritania	31	5,3
Tanzania	29	5,0
Etiopia	24	4,2
Laos	12	2,1
Burma	12	2,0
Zambia	10	1,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

alene for 57 % av importen fra MUL. Ikke mer enn ti MUL eksporterer for mer enn ti millioner til Norge, og disse ti landene står til sammen for 94 % av MUL-importen. Fra 32 av de 50 minst utviklede landene importerer vi for mindre enn en million kroner per år, og blant disse er det 19 land som ikke eksporterer noe som helst til Norge.

Importen fra MUL er i sterk grad konsentrert omkring klesimport fra Asia, som utgjør hele 60 %. Klærne kommer hovedsakelig fra Bangladesh, men også fra Kambodsja og Laos. Nest største varekategori er animalske og vegetabiliske råvarer. Dette omfatter hovedsakelig import av roser fra afrikanske land (Tanzania, Etiopia, Zambia).

Merk at typiske tropiske produkter som kaffe, te og krydder utgjør en forholdsvis liten andel av MUL importen. Vi merker oss også de varene som ikke er med på listen over sentrale importvarer: Sukker/honning, frukt og grønnsaker, korn, kjøtt, meierivarer og egg. På tross av tollfritak og kvotefritak har MUL altså ikke klart å selge noe kjøtt eller korn til det norske markedet.

Utover den importen som her er rapportert, foregår det en del indirekte import fra utviklingsland av varer som er bearbejdet i EU eller andre industriland, og som derfor ikke registreres som u-landsimport. Det gjelder for eksempel import av sukker, der råsuksker fra utviklingsland bearbejdes i EU for videre eksport til Norge. Det gjelder også import av blomsterbuketter fra Nederland, som ofte inneholder roser fra Afrika.

**Tabell 4: Viktigste importvarer fra MUL, Norge 2003.**

Varer	Importverdi (Mill. kr)	Andel (%)
Totalt, alle varer	577	100,0
Klær og tilbehør	343	59,5
Anim.,vegetab. råvarer	49	8,4
Andre transportmidler	38	6,5
Malmer, metallavfall	31	5,3
Fisk og fiskevarer	24	4,2
Kaffe, te, krydderier	17	3,0
Mineralolje og -prod.	11	2,0
Tekstilgarn,-stoffer	11	1,9
Tobakk og tobakkvarer	10	1,7
Varer av ikke-met. min.	9	1,5
Fottøy	8	1,4
Tømmer, trelast og kork	6	1,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

## 2.2 IMPORTERER VI NOK? SAMMENLIGNING MED USA OG EU

Det er ingen tvil om at Norge importerer lite fra de fattigste landene, sett i forhold til vår totale import. Men importerer vi for lite? Hvor mye ville det være rimelig å forvente at vi importerte? Finnes det noe å sammenligne med?

En måte man kan besvare et slikt spørsmål er ved å sammenligne med hvor mye andre land importerer. Vi har derfor sammenlignet Norges import fra fire utviklingsland (to MUL og to ordinære utviklingsland) med importen i EU og USA fra de samme landene.<sup>3</sup> Resultatet er oppsummert i tabell 5 ved hjelp av en indeks som viser hvor stor andel importen fra hvert av de fire utviklingslandene utgjør av total import i EU og USA, sammenlignet med tilsvarende i Norge. Indeksverdien for Norge er definert lik 1, og tabellen leses på følgende måte: Zambias andel av EUs import er 1,36 ganger så stor som Zambias andel av Norges import, osv.

Tabellen viser ikke noe entydig mønster verken ved at Norge importerer relativt sett mer eller mindre enn EU og USA fra disse landene. Den viser også at det finnes eksempler på at EU og USA sin import er relativt sett langt større enn den norske importen. Men enda viktigere er det kanskje at tabellen illustrerer at dette ikke er noen god måte å finne ut om Norge importerer for lite fra utviklingsland.

For å skjønne dette, må vi gå litt bak tallene. For det første er det grunn til å tro at store land vil importere relativt sett mer fra utviklingsland enn små land gjør. En betydelig del av handelen i små land skyldes at innenlandsmarkedet ikke er stort nok til at bedriftene får utnyttet stordriftsfordelene skikkelig uten å eksportere. Dermed får vi handel av typen Norge eksporterer røde plastbøtter til Sverige og Sverige eksporterer hvite plastbøtter til Norge. Slik næringsintern handel, dvs. handel med relativt like produkter mellom rela-

tivt like land, blir mindre omfangsrik i store land. Handel basert på komparative fortrinn, det vil si handel basert på forskjeller i ressurstilgang og teknologi, vil dermed utgjøre en større andel av handelen i store land. Siden mye av handelen mellom rike og fattige land er av denne typen, er det ikke uventet om et stort land som USA importerer relativt sett mer fra utviklingsland enn et lite land som Norge.

For det andre er det ikke nødvendigvis fornuftig at alle skal handle med alle. En svært viktig årsak til at EU importerer så mye fra Mosambik er import av råstoff til aluminiumsproduksjon. Norge importerer også denne typen råstoff, men hovedsakelig fra Surinam, Brasil og Jamaica. En slik deling av markedet kan være fornuftig sett fra u-landenes side. Hvorfor skal ethvert afrikansk land opprettholde forretningsforbindelser til Norge dersom de kan få tilstrekkelig avsetning i EU? Minimering av transaksjonskostnader tilsier at en viss form for markedsdeling er ønskelig.

For det tredje, handelsmønsteret reflekterer til en viss grad reelle transaksjonskostnader. Nærhet til andre land, enten geografisk, kulturelt eller historisk, er med på å redusere handelskostnadene og dermed øke handelsvolumene. Dette kan forklare at en stor del av Guatemalas eksport går til USA. Det kan kanskje også forklare at engelsktalende Zambia, som er et mindre land enn portugisisktalende Mosambik, eksporterer mer enn ti ganger mer til Norge enn Mosambik. De nære båndene mellom EU og tidligere kolonier er også en viktig faktor for å forstå handelsmønstrene.

Konklusjonen er derfor at sammenligninger med handelsmønsteret i andre land gir et svært grovt og kanskje misvisende bilde av hvor "flink" Norge er til å importere fra utviklingsland. En bedre tilnærming er antakelig å gå mer direkte på handelspolitikken og studere i hvilken grad Norge fører en handelspolitikk som oppmuntrer til import fra utviklingsland. Vi kommer tilbake til dette nedenfor.

Tabell 5: Indeks over utviklingslands andel av den samlede importen i Norge, EU og USA. 2003.

	Norge	EU	USA
Mosambik	1,0	90,0	2,3
Zambia	1,0	1,4	0,3
Guatemala	1,0	0,6	13,7
Kenya	1,0	1,8	1,1

Kilde: UN COMTRADE.

## 2.3 DEN NORSKE STATS INNTEKTER PÅ IMPORT FRA UTVIKLINGSLAND

Deklarert toll og råvaretoll på import fra utviklingsland utgjorde til sammen 555 millioner kroner i 2003, tilsvarende 1,5 % av importverdien. Av dette er 27 millioner kroner knyttet til import fra MUL. Til tross for at import fra MUL altså er tollfri i Norge, ble det altså deklarerert toll tilsvarende 4,6 %

Tabell 7. Import av honning til Norge, 2000-2004. Tonn.

År	2000	2001	2002	2003	2004
Totalt	287	247	261	284	276
<b>Ordinære utviklingsland</b>					
Argentina	188	191	189	186	19
<b>Andre ordinære utviklingsland</b>	4	1	0	6	9
<b>MUL</b>					
Nepal	90	50	40	0	0
Zambia	0	0	20	75	49
EU	4	5	9	10	23
Andre	0	0	2	6	4

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

av importverdien. I tillegg til toll og råvaretoll kommer statens inntekter på auksjon av importkvoter under GSP-ordningen, som utgjorde 2 millioner kroner i 2004.

Storparten av de norske tollinntektene på import fra utviklingsland er knyttet til import av klær. Dette er særlig tydelig i MUL-gruppen, hvor nesten alle tollinntektene kommer fra kleseksporterende land som Bangladesh, Kambodsja og Laos. Gjennomsnittlig deklarerert toll for disse landene varierer mellom 5 og 10 %. Årsaken til at det i praksis ikke innvilges full tollfrihet for MUL er sannsynligvis at produktene ikke tilfredsstillende opprinnelsesreglene i det norske preferansesystemet, dvs. at graden av bearbeiding i MUL er for liten til at produktene får status som MUL-import.<sup>4</sup> Merk også at betalt toll kan være noe lavere enn deklarerert toll, fordi det er anledning å søke om omberegning av tollinntil tre år etter innførsel.

Tollsatsene på jordbruksvarer er gjennomgående mye høyere enn tollsatsene på klær. Likevel utgjør toll på jordbruksvarer en relativt liten andel av de samlede tollinntektene. Årsaken er at tollsatsene er så høye at importvolumene blir små, noe som illustrerer at betalt toll ikke nødvendigvis gir en god indikasjon på hvor handelsbarrierene er størst.

Den høye reelle tollsatsen på import av klær fra MUL indikerer at de norske opprinnelsesreglene bør gås nærmere etter

i sømmene med sikte på en liberalisering.

Opprinnelsesregler er selvsagt en helt nødvendig del av et preferansesystem, men opprinnelsesreglene må ikke utformes så stramt at MUL i praksis ikke får nytte av preferanseordningen.

## 2.4 NÆRMERE OM IMPORTEN AV NOEN ENKELTVARER: HONNING, SUKKER OG BLOMSTER

Utfordringene Norge står overfor i utformingen av sin handelspolitikk overfor u-landene, kommer ofte klarest fram når vi går detaljert til verks og studerer importvilkårene for enkeltprodukter. Denne studien gir ikke rom for noen bred gjennomgang av enkeltprodukter, så vi vil begrense oss til tre varer; honning, sukker og blomster. Hver på sin måte illustrerer disse enkelttilfellene noen av de mer generelle problemstillingene som Norge står overfor i utformingen av handelspolitikken overfor utviklingsland.

### 2.4.1. Honning

I 2004 importerte Norge 276 tonn naturlig honning til en verdi av 6,1 millioner kroner, det meste fra Argentina, men også betydelige kvanta fra Zambia. Honningimporten til Norge begrenses av høye tollsatter. Det er imidlertid fri import fra MUL og en tollfri kvote på 192 tonn på import fra ordinære utviklingsland. Denne kvoten fordeles mellom norske importører gjennom auksjon.

Det er flere problemer med dette kvotesystemet. For det første fører auksjon av kvoter til at merverdi som kunne tilfalt eksportørene i utviklingsland, havner i den norske statskassen. Verdien av honning som ble importert under kvotesystemet, var i 2004 på nær 4 millioner kroner. Ut over dette betalte norske importører nærmere 2 millioner kroner til den norske staten for retten til å importere honning tollfritt. Hadde det ikke vært bedre om norske importører heller betalte disse pengene til produsentene i Argentina?

For det andre kan auksjonssystemet skape uforutsigbarhet som hemmer utviklingen av forretningsforbindelser med fat-

Tabell 6:  
Deklarerert toll og råvaretoll, utvalgte kildeland, 2003.

	Mill. kr	Andel importverdi (%)
Totalt, alle utviklingsland	554,9	1,5
Kina	258,4	2,1
Brasil	68,5	2,7
India	31,8	3,4
Hong Kong	31,6	2,6
Pakistan	20,9	6,5
Total, alle MUL	26,8	4,6
Bangladesh	20,9	6,4
Kambodsja	4,9	10,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 8: Norsk import av sukker, 2003. Millioner kroner.

	Totalt	EU	Danmark	Utviklingsland
Råsukker	6	6	5	1
Raffinade og melis	45	45	40	0
Sukker	329	329	242	0
Totalt	381	380	287	1

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

tige land. Å utvikle slike forbindelser tar ofte tid og kan være en betydelig investering. Siden kvotene auksjoneres hvert år, vet den enkelte bedrift aldri hvor stor kvote den vil få i kommende år. Denne usikkerheten kan være med å hemme utviklingen av langsiktige forretningsforbindelser. Usikkerheten reduseres riktignok hvis kvotene er omsettelige, slik de faktisk er i Norge. Problemet er imidlertid at det ikke finnes mer enn en håndfull importører av honning, som til dels har sterke strategiske interesser i markedet. Da kan en ikke vente at markedet for kjøp og salg av honningkvoter vil fungere tilfredsstillende.

Et siste forhold knyttet til import av honning til Norge er at EØS-regler pålegger honningeksportører å ha et godkjent system for kontroll av reststoffer i honningen. Innføringen av dette regelverket i 2002 var en direkte årsak til at Nepal falt ut av det norske markedet. Norge har siden aktivt prøvd å bidra til etablering av et godkjent kontrollsystem i Nepal, men dette er ennå ikke på plass. Dette illustrerer betydningen av bistand for å støtte opp under handelspolitikken. Det sier også noe om de overgangsproblemene som kan oppstå når handelspolitikken og den handelsrelaterte bistanden ikke er godt nok koordinert.

Et mer generelt problem knyttet til import under kvoteordninger i Norge har vært at kvotene ofte er for små til at produktene kan markedsføres på en tilfredsstillende måte.

Norge importerer for eksempel en container med hermetisk skinke fra utviklingsland i ny og ne, men kvoten er ikke stor nok til at den enkelte importør kan opprettholde en kontinuerlig leveranse. Dermed får man heller ikke fast hylleplass hos de store kjedene, noe som er en vesentlig ulempe for markedsføringen av disse produktene.

#### 2.4.2. Sukker

Sukker er en viktig eksportvare for flere utviklingsland, både i Sør-Amerika, Afrika og Asia. Norge importerer imidlertid nesten alt sukker fra EU. Av en total import i 2003 på 381 millioner kroner kom hele 99,8 % fra EU, og 75 % fra Danmark. Verdien av norsk sukkerimport fra utviklingsland utgjorde bare vel en halv million kroner.

Kostnadene ved å produsere sukker i EU er omtrent fire ganger så høye som verdensmarkedsprisen på sukker (Oxfam, 2004). Årsaken til at EU likevel kan selge sukker til Norge, er at EUs sukkerproduksjon og -eksport er sterkt

subsidiert. EUs sukkerprodusenter mottar en garantert minstepris på 632 EUR/tonn. Til sammenligning var gjennomsnittsprisen på importert dansk sukker i Norge på rundt 250 EUR/tonn i 2003. Subsidiene er altså betydelige. Den lave prisen på EU-sukker gjør det lite aktuelt for norske importører å handle direkte med utviklingslandene.

EU er ikke bare en stor produsent og eksportør av sukker, men også en stor importør. EU importerer en kvote på 1,7 millioner tonn sukker fra utviklingsland (tilsvarende 10 % av EUs produksjon). Disse importkvotene omfattes av EUs minsteprissystem, slik at produsentene i u-land mottar rundt 600 EUR per tonn, som er om lag fire ganger så mye som prisen på verdensmarkedet (Oxfam, 2004). Sukkeret raffineres i EU og selges deretter på det internasjonale markedet ved hjelp av eksportsubsidier.

Hvordan bør Norge forholde seg til denne situasjonen? Bør vi begrense sukkerimporten fra EU og stimulere til mer direkte import fra utviklingsland? Eller er det bedre for utviklingslandene å eksportere til Norge via EU, fordi de der mottar priser som ligger langt over verdensmarkedsprisen på sukker? Svaret er ikke opplagt, og vi kommer tilbake til spørsmålet i avsnitt 3.4.

#### 2.4.3. Blomster

Utviklingslandene har en markedsandel på hele 25 % på import av avskårne blomster til Norge. Faktisk har de minst utviklede landene (MUL) alene, anført av Tanzania, en importandel på nær 20 %. Nesten alle blomstene fra MUL er roser. Rosene eksporteres i bunt til Norge med fly via Nederland. I tillegg foregår det noe indirekte import av afrikanske roser til Norge ved at afrikanske roser benyttes i buketter som settes sammen i Nederland. I statistikken regnes imidlertid importen av buketter i sin helhet som import fra Nederland.

Norske tollregler hindrer import av buketter fra Nederland i sommerhalvåret. Dermed stenger vi i praksis ute afrikanske roser i denne årstiden. Selv om MUL altså har tollfri adgang til Norge, rammes de indirekte ved at deres produkter inngår i buketter som pålegges toll ved import. Rosedyrkere er avhengig av jevn produksjon gjennom hele året. Det som skjer når Norge stenger sitt marked for buketter i sommerhalvåret, er at prisene på blomsterbørsen i Nederland faller kraftig. Dermed får afrikanske rosedyrkere langt lavere pris





i sommerhalvåret enn i vinterhalvåret. På tross av norsk nulltoll og kvotefrihet til MUL, rammes altså fattige land indirekte av høye tollsatser på import fra EU.

Eksempelen illustrerer at det ikke alltid er til u-landenes fordel med høy toll på import fra tredjeland. I tilfellet med blomsterbuketter har verken Tanzania eller Norge (tilstrekkelig) produksjonskapasitet for buketter. Derfor foregår bukettproduksjonen i Nederland. For at Norge skal kunne importere videreforedlede tanzanianske roser, må vi derfor sørge for lave tollsatser på buketter fra Nederland. I sommerhalvåret ligger disse tollsatsene på 249 %.

### 3. HANDELSPOLITIKKEN – ET REDSKAP FOR FATTIGDOMS-REDUKSJON?

Det er bred enighet om at næringsutvikling i u-land er en viktig motor i arbeidet med å bekjempe fattigdom. Næringsutviklingen kan stimuleres på flere måter; å bedre markedsadgangen for produkter fra utviklingsland er en av dem. I dette avsnittet drøfter vi hvordan Norge og andre rike land kan gi økt markedsadgang på en måte som i størst mulig grad bidrar til å bekjempe fattigdom. Den norske handelspolitikken utformes i skjæringsfeltet mellom en rekke motstridende hensyn. Hensynet til norske bedrifter og arbeidsplasser, særlig i landbruket, er ett av dem. Mange vil mene at slike hensyn i praksis er langt viktigere enn ønsket om å bruke handelspolitikken aktivt for å fremme økonomisk utvikling i fattige land. Denne studien tar

derfor utgangspunkt i at Norge har som målsetting å opprettholde produksjonen av enkelte landbruksvarer på et visst nivå, og at bare den delen av forbruket som går ut over dette produksjonsnivået kan dekkes opp gjennom import fra andre land. Spørsmålet blir da hvordan denne importen bør organiseres slik at utviklingseffekten blir størst mulig.

Del 3.1 drøfter om utviklingslandene er best tjent med at Norge beskytter eget landbruk med handelsbarrierer eller ved produksjonssubsidier. Selv om svaret på dette spørsmålet ikke er opplagt, er det mye som taler for at bruk av handelspolitikk er i de fattigste landenes interesse. I del 3.2 går vi derfor nærmere inn på hvordan handelspolitikken kan utformes for å skape mest mulig utviklingseffekt. I del 3.3 tar vi et skritt videre ved å spørre på hvilke områder Norge kan og bør liberalisere handelen med landbruksvarer for å bidra ytterligere til økonomisk utvikling i fattige land. I den forbindelse er vi spesielt opptatt av hvordan markedsadgangen kan utvides for ikke-MUL uten at det går på bekostning av MUL.

#### 3.1. IMPORTTOLL ELLER PRODUKSJONSSUBSIDIER?

Vi tar som utgangspunkt at en viss beskyttelse av norsk landbruk er nødvendig for at landbruksproduksjonen skal kunne opprettholdes på et politisk akseptabelt nivå. De to viktigste måtene å skjerme landbruksproduksjonen på er gjennom produksjonssubsidier og importbegrensninger. Disse støtteformene kan ha ulike virkninger på priser og handelsvolumer. Det første spørsmålet vi stiller er derfor om ett av disse virkemidlene er å foretrekke framfor det andre, med tanke på å maksimere utviklingseffekten av den norske importen.<sup>5</sup>

Vår analyse vil ikke gi et entydig svar på spørsmålet. Vi vil presentere tre argumenter som trekker i hver sine retninger:

- Argumentet om effektiv virkemiddelbruk tilsier at subsidier er å foretrekke fordi subsidier vil føre til større eksport og kanskje høyere pris for utviklingslandene for et gitt innenlandsk produksjonsnivå i Norge.
- Argumentet om styringsmuligheter tilsier at handelspolitiske virkemidler klart er å foretrekke, fordi norsk import da kan styres i retning av land og grupper der utviklingseffekten er størst.
- Argumentet om politisk press tilsier at handelspolitikk er

Tabell 9. Norsk import av avskårne blomster, 2004.

	Importverdi (Mill. kr)	Andel (%)
<b>Totalt</b>	240	100,0
<b>EU</b>		
Nederland	168	70,1
Andre EU land	9	3,9
Ordinære utviklingsland	14	5,9
<b>MUL</b>		
Tanzania	31	13,0
Zambia	8	3,2
Etiopia	3	1,3
Uganda	3	1,3
Andre	3	1,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

å foretrekke, fordi handelspolitikken i større grad synliggjør kostnadene ved å støtte norsk landbruk overfor forbrukerne, og dermed skaper større politisk press for å redusere produksjonsnivået i Norge.

### A. EFFEKTIV VIRKEMIDDELBRUK

Figuren nedenfor illustrerer norsk etterspørsel og tilbud av en tenkt landbruksvare. Når prisen stiger, faller etterspørselen, og tilbudet øker. Linjen A representerer varens pris på verdensmarkedet. I et fritt marked vil prisen i Norge være lik verdensmarkedsprisen. Norske produsenter vil da produsere mengden B. Norske forbrukere vil etterspørre mengden C, og produksjonsunderskuddet (C-B) vil dekket av import. La oss anta at politikerne vedtar at norsk produksjon minst skal være på nivå D. Hvis man søker å oppnå dette produksjonsnivået gjennom subsidier, må man gi subsidier tilsvarende E per enhet (som er differansen mellom kostnadsnivået i Norge, uttrykt ved tilbudskurven, og verdensmarkedsprisen). Prisen for norske forbrukere vil fortsatt være lik verdensmarkedsprisen, men handelsvolumet reduseres til (C-D).

Vi sammenligner nå denne subsidiepolitikken med en importtoll. Importtoll innebærer at produkter som føres inn, ilegges en avgift slik at vareprisen i Norge vil ligge over verdensmarkedsprisen. Når prisen blir høyere, blir det lønnsomt for norske bønder å øke sin produksjon. Den importtollen som er nødvendig for å heve produksjonen til D er like stor som subsidiesatsen, altså E. Siden importtollen hever vareprisen, ikke bare for norske bønder, men også for forbrukerne, vil etterspørselen falle fra C til F. Dermed blir importen lavere i dette tilfellet enn ved produksjonssubsidier (F-D ved importtoll og C-D med en subsidie).

Vi har dermed vist at den samlede importen vil være større dersom vi bruker produksjonssubsidier framfor importtoll. Grunnen er at importtoll fører til et høyere innenlandsk prisnivå og dermed lavere etterspørsel. Hvor stor denne effekten er, avhenger av hvor prisfølsom etterspørselen er. Matvarer er i gjennomsnitt lite prisfølsomme i forhold til andre varer; folk kjøper omtrent den samme mengden mat selv om prisene svinger noe. Det er derfor grunn til å regne med at den etterspørselsdempende effekten av importtoll i landbrukssektoren er relativt liten. Derfor er det ikke grunn til å tro at handelsvolumene ville vært særlig mye større om man gikk over fra importvern til produksjonssubsidier.

I eksempelet ovenfor forutsatte vi at verdensmarkedsprisen var uavhengig av importvolumene. Dette er realistisk når vi diskuterer norsk import av landbruksvarer. Dersom vi i stedet hadde analysert importen til større markeder, som EU eller USA, måtte vi tatt inn over oss at verdensmarkedsprisen kan falle dersom importetterspørselen faller. Vi konkluderte ovenfor med at handelsbegrensninger fører til lavere importetterspørsel enn ved produksjonssubsidier – for et gitt innenlandsk produksjonsnivå. Dermed må man også regne med at verdensmarkedsprisen kan være lavere ved handelsbegrensninger. Både på volum og pris er altså produksjonssubsidier å foretrekke, sett fra et utviklingsperspektiv.

Resultatene blir de samme om det er et eksportland vi studerer, og valget står mellom produksjonssubsidier eller en eksportsubsidie. Så lenge målsettingen er å opprettholde innenlandsk produksjon på et gitt nivå, er det produksjonssubsidier som fører til det laveste eksportvolumet og dermed de største eksportmulighetene for andre eksportører. Eksportsubsidier vil nemlig bidra til å heve det innenlandske prisnivået i eksportlandet (fordi det blir økt knapphet på varen), dempe etterspørselen og dermed lede til enda større eksport for ethvert produksjonsnivå. (For ordens skyld; vi sier ikke her at de omfattende produksjonssubsidiene som gis i EU og andre vestlige land ikke presser ned verdensmarkedsprisene. Tvert imot. Poenget er bare at prisene faller enda kraftigere om man benytter eksportsubsidier i stedet for produksjonssubsidier til å opprettholde nivået på innenlandsk produksjon.) Dette viser at fokuset som er satt på å redusere eksportsubsidiene i WTO-forhandlingene, er en riktig prioritering sett fra utviklingslandenes side.

### B. STYRINGSMULIGHETER

En fordel ved å bruke handelspolitikk – framfor subsidier – for å opprettholde norsk landbruk, er at handelspolitikk gir større muligheter for å styre hvilke land som skal få eksportere til Norge. Ved å gi spesielle tollpreferanser til utviklingsland og de minst utviklede landene, kan vi styre vår import mot de landene der utviklingseffekten forventes å være størst. Hvis man derimot beskytter eget landbruk gjennom subsidier, og fjerner importbegrensningene, kan vi ikke påvirke hvordan vår import fordeler seg mellom ulike kildeland.

Mange utviklingsland har gode naturlige forutsetninger for å



produsere landbruksvarer. Lave lønninger er også et konkurransefortrinn. Men på tross av disse fordelene, sliter utviklingslandene med å hevde seg i konkurransen. Lite effektiv teknologi og dårlig utviklet infrastruktur er noen av årsakene. Ordningene med tollpreferanser til utviklingslandene er ett av virkemidlene som er ment å rette opp noe av denne konkurranseulempen. Tollpreferansene gir utviklingslandene muligheter til å eksportere varer som de ikke ville eksportert dersom det var fri konkurranse. Tollpreferanser kan derfor forstås som en mekanisme som importlandet tar i bruk for å fordele importvolumene mellom ulike eksportland. På den måten kan tollpreferansene benyttes til å øke utviklingseffekten av et gitt importvolum. Fjernes handelsbegrensningene, tar vi også bort muligheten til å bruke tollpreferanser for å fremme utvikling.

Et annet poeng er at bruk av tollpreferanser kan gi rom for at utviklingslandene mottar en pris for varene som ligger over verdensmarkedsprisen. Tollpreferanser resulterer nemlig i en preferansemargin tilsvarende forskjellen mellom tollsatsen for vedkommende utviklingsland og tollsatsen for andre land. Hvis utviklingslandet har noen form for konkurranseulempe, for eksempel høye transportkostnader, "brukes" denne marginen til å kompensere for dette. Men om preferansemarginen er større enn det som trengs for slik kompensasjon, blir det overskytende en slags "rente" som fordeles mellom importør og eksportør. Hvor mye som tilfaller eksportøren blir gjerne et forhandlingsspørsmål, men her finnes det i alle fall mulighet for en prisgevinst for utviklingslandene som de ikke har om man ikke bruker handelspolitikk og tollpreferanser.

### C. POLITISK PRESS

Så langt har vi tatt som gitt at valget mellom handelspolitikk og produksjonssubsidier ikke påvirker selve målsettingen om hvor stor egenproduksjon av landbruksvarer som skal opprettholdes. Denne forutsetningen kan diskuteres. Landbrukspolitiske målsettinger dannes i en prosess der ulike interessegrupper hevder sine synspunkter. Den kanskje viktigste interessekonflikten går mellom bøndenes ønske om å opprettholde arbeidsplasser og produksjon og forbrukernes ønske om lave priser. Mens både handelspolitikk og subsidier kan benyttes til å opprettholde produksjon, er virkningene på prisnivået ganske ulike. Dersom man bare bruker subsidier, kan forbrukerne handle til de samme pri-

ser som på verdensmarkedet. Ved handelsbegrensninger vil derimot det innenlandske prisnivået ligge over verdensmarkedsprisen. Forbrukerne kan dermed oppfatte målsettingen om å opprettholde landbruket som en mer kostbar målsetting dersom man bruker handelspolitikk. I neste omgang kan det føre til at det skapes et politisk press for å redusere det innenlandske produksjonsnivået.

Det er selvsagt en illusjon at det er mer kostbart med handelspolitikk enn med jordbrukssubsidier. Vi har jo ovenfor vist at det omvendte er tilfelle. Men siden jordbrukssubsidiene betales over skatteseddelen, er denne kostnaden langt mindre synlig enn kostnaden ved handelsbegrensninger. Dermed kan det likevel være slik at bruk av handelspolitikk på sikt vil skape et større press for å senke den innenlandske produksjonen og dermed øke importen.

La oss oppsummere: Det er uklart hvilken form for beskyttelse av egen landbruksproduksjon – produksjonssubsidier eller handelsbegrensninger – som vil gi størst import. Dersom det innenlandske produksjonsnivået holdes fast, er det subsidier som gir størst import, fordi subsidier, i motsetning til handelsbegrensninger, holder prisene nede og etterspørselen oppe. Men siden etterspørselen etter landbruksvarer gjennomgående er lite prisfølsom, er forskjellen trolig liten. På den andre siden er det ikke utenkelig at handelsbegrensninger er et virkemiddel som i større grad vil mobilisere forbrukerne til kamp mot å opprettholde egen landbruksproduksjon. Slike politiske prosesser kan føre til at det faktisk er handelsbegrensninger som alt i alt vil generere størst import, fordi den norske produksjonen da blir lavere. I tillegg kommer at bruk av handelspolitikk skaper rom for å styre importen gjennom preferanseordninger mot land med stort utviklingspotensial.

Sett fra et utviklingspolitisk ståsted er det derfor gode grunner for å hevde at beskyttelse av egen landbruksproduksjon bør skje gjennom bruk av handelspolitikk, og ikke gjennom produksjonssubsidier. Dette sier noe om hvordan WTO-forhandlingene bør innrettes for å legge forholdene til rette for fattigdomsreduksjon; i valget mellom å redusere produksjonssubsidiene og bygge ned tollmurene i vestlige land, er det første antakelig å foretrekke.

### 3.2. UTFORMING AV HANDELPOLITIKKEN – MAKS UTFIKLINGEFFEKT FOR GITT NORSK PRODUKSJON

Gitt at beskyttelse av egen produksjon skjer gjennom han-

delspolitikk, blir neste spørsmål hvordan handelspolitikken bør utformes for at den i størst mulig grad skal legge til rette for fattigdomsreduksjon. I dette avsnittet spør vi om det egentlig er fornuftig på lang sikt å gi utviklingslandene utvidet markedsadgang i forhold til andre land, og vi spør hvordan slik differensiering eventuelt kan skje. Videre drøfter vi hvordan man kan sikre at utviklingslandene kan få en større del av prisgevinsten under preferanseordningene, og til slutt drøfter vi hvordan man kan utforme en differensiert handelspolitikk for varegrupper der det i utgangspunktet er fri import fra alle land.

### 3.2.1 Flat liberalisering eller differensiering av handelspolitikken?

Ett av argumentene for å benytte handelspolitikk framfor produksjonssubsidier er at handelspolitikken lar seg differensiere slik at man i større grad kan styre importen mot de landene der utviklingseffekten er størst. Noen vil imidlertid protestere på denne argumentasjonen, og hevde at utviklingslandene i det lange løp er best tjent med generelle tollnedsettelse framfor særordninger som gir lavere tollsatser på visse varer. Dette synspunktet kan begrunnes på flere måter:

#### a. Preferanseordninger fører til oppbygging av produksjonskapasitet som ikke er konkurransedyktig i det lange løp

I ly av tollpreferanser kan det bygges opp næringsvirksomhet som ikke gjenspeiler et lands reelle komparative fortrinn. Dette blir et problem i det øyeblikk de generelle handelsbegrensningene bygges ned slik at tollpreferansene krymper. Da vil landets bedrifter bli utkonkurrert av produsenter fra andre land med lavere kostnader. Ett eksempel på dette er oppbygningen av sukkerproduksjon i Mauritius, Fiji og Guyana som følge av gunstige importordninger i EU. En eventuell liberalisering av EUs sukkerregime vil sette sukkerproduksjonen i disse landene på en hard prøve, fordi deres produksjonskostnader er langt høyere enn i andre utviklingsland.

Nå betyr ikke dette nødvendigvis at de landene som har tjent gode penger på EUs sukkerimport ville vært bedre stilt om de ikke hadde hatt en slik mulighet. Selv om det påløper omstillingskostnader i etterkant, kan gevinsten i mellomti-

den ha vært mer enn stor nok til å forsvare disse kostnadene. Eksempelet illustrerer imidlertid et viktig poeng; nemlig at preferanseordninger må forsøkes utformet på en måte som oppmuntrer til en viss diversifisering av næringslivet og ikke til at man putter alle eggene i en kurv. Det kan man for eksempel gjøre ved å utforme mest mulig næringsnøytrale preferanseordninger.

Et annet viktig poeng er at et lands komparative fortrinn ikke nødvendigvis er en naturgitt, uforanderlig størrelse. Komparative fortrinn kan endres over tid som følge av investeringer i ny teknologi og ny kunnskap. Preferanseordninger kan derfor benyttes til å bygge opp en mer konkurransedyktig industri over tid. Det forutsetter at preferansmarginen er større enn det som skal til for å kompensere for den initiale kostnadsulempen, og at denne ekstra marginen pløyes tilbake i næringen på en måte som styrker konkurranseevnen.

Preferansmarginer krymper når de generelle tollsatsene settes ned. I de fleste næringer er de generelle tollsatsene på vei nedover, slik at preferansmarginene blir mindre verdt. I jordbrukssektoren er det imidlertid lite trolig at liberaliseringen vil gå like langt som den har gjort for industrivarer. De fleste land vil insistere på å beholde en viss egenproduksjon av sikkerhetsmessige hensyn. Dermed kan en også regne med at eventuelle preferansmarginer kan vedvare over tid. Den viktigste trusselen i så måte vil være om WTO-forhandlingene ender opp med å satse på produksjonssubsidier heller enn handelstiltak som den viktigste måte å beskytte egen landbrukssektor.

#### b. Preferansesystemet svekker utviklingslandenes forhandlingsstyrke i WTO-forhandlingene

Dagens preferansesystem tilgodeser de fattigste landene i større grad enn mellominntektslandene. I jordbruksforhandlingene i WTO vil mellominntektslandene være opptatt av å bedre den generelle markedsadgangen for jordbruksvarer. De fattigste landene frykter imidlertid at slik generell handelsliberalisering vil undergrave preferansmarginene og føre til at mellominntektslandene vinner på bekostning av de fattigste. Dermed oppstår en slags allianse mellom de fattigste landene og de proteksjonistiske interessene i rike land. Dette ser vi klart i sukkermarkedet, hvor de landene som i dag tjener godt på EUs importkvoter på sukker, ikke har interesse av en (full) liberalisering.



Dette illustrerer at forhandlingene om markedsadgang handler om to ting; det ene er å skape et større marked gjennom økt markedsadgang, det andre er å fordele gevinsten. For de fattigste landene er dette ingen enkel problemstilling. Det kan hende de er bedre tjent med en stor del av et mindre marked enn en liten del av et større marked. Dette er et empirisk spørsmål som vi ikke kan gå videre inn på her.

### c. Preferansesystemet skaper stor usikkerhet og er dermed lite egnet til å stimulere til eksport

Siden GSP-preferanser ikke er bundet i WTO, står importlandene i prinsippet fritt til å stramme inn eller fjerne preferanseordningene med umiddelbar virkning. Dette skaper en viss usikkerhet som hemmer oppbygging av eksportlinjer fra utviklingslandene.

Dette er et argument for å gjøre GSP-ordningene mer bindende, ikke for å avskaffe ordningen. Det er ingen ting i veien for at land med GSP-ordninger kan notisere disse som bindende i WTO. Problemet er at det ikke er blitt gjort. Dette handler om manglende politisk vilje og ikke om problemer med selve preferansesystemet.

### d. Preferanseordningene har hatt liten utviklingsfremmende effekt

Dette argumentet bygger gjerne på empiriske undersøkelser som finner at land som har mottatt de mest gunstige preferanseordningene, ikke har klart å vokse raskere enn land med mindre gunstige ordninger. Denne empirien er ikke holdbar av flere grunner. For det første må man ha klart for seg at det relevante spørsmålet er om land med preferanseordninger har større økonomisk vekst enn de ville hatt uten preferanser. Da kan man ikke sammenligne med veksten i land som har mindre gunstige preferanser, nettopp fordi de må ventes å ha større iboende evne til økonomisk vekst.

For det andre synes det ganske klart at en stor del av dagens tollpreferanser er gitt til land som er så fattige og har så dårlig produksjonskapasitet at de ikke er i stand til å utnytte preferansene. De har rett og slett ikke varer å selge. Det finnes for eksempel ikke et eneste EU-godkjent slakteri i noen av MUL-landene. Da hjelper det lite med full tollfrihet

på kjøtt, i hvert fall ikke på kort sikt. Hvis Norge hadde ment alvor med at vi ville importere mer kjøtt fra utviklingsland, kunne vi økt preferansemarginene for de utviklingslandene som har en noe mer velutviklet infrastruktur. Det er liten tvil om at en slik liberalisering ville få opp kjøttimporten. Poenget er ganske enkelt; for at preferanseordninger skal ha effekt må de gis til land som har noe å selge. Det er ikke vanskelig å finne slike land, så hvis en finner at preferanseordninger ikke har hatt effekt, så kan en ikke skylde på selve preferansesystemet. Problemet er igjen mangel på politisk vilje til å øke importen fra utviklingslandene.

### 3.2.2. Hvordan differensiere handelspolitikken?

Hvis vi aksepterer at en viss grad av differensiering av handelspolitikken gjennom preferanseordninger kan øke utviklingseffekten av norsk import, blir det neste spørsmålet hvordan denne differensieringen skal implementeres. Den GSP-ordningen vi har i dag, favoriserer utviklingsland framfor andre land og MUL framfor ordinære utviklingsland. Hva som er begrunnelsen for dette systemet er ikke helt klart, men en mulig tolkning er at Norge gir større preferanser der fattigdommen er størst, nettopp for at handelspolitikken i størst mulig grad skal bidra til fattigdomsbekjempelse.

Flere prinsipielle innvendinger kan reises mot denne måten å utforme handelspolitikken på, gitt at målsettingen er å bidra til fattigdomsreduksjon:<sup>6</sup>

- Flere store, fattige land regnes ikke som MUL. Gruppen av lavinntektsland som ikke regnes som MUL, hvor vi blant annet finner land som India, Nigeria, Indonesia, Pakistan og Kenya, har et samlet innbyggertall på 1,8 milliarder mennesker, mange svært fattige (World Bank, 2004). Til sammenligning er folketallet i MUL bare 0,6 milliarder. Mange fattige faller derfor utenfor når gunstige preferanseordninger bare gis til MUL.
- Også i mellominntektslandene finnes det mange fattige. Hvorfor skal fattige fjellbønder i Guatemala betale over 20 kr per kilo i toll på honning som eksporteres til Norge, når bøndene i Zambia og Nepal slipper?
- At en vare produseres i et fattig land, betyr ikke nødvendigvis at økt import av denne varen har fattigdomsreducerende effekt. Det avhenger av om fattige mennesker

får del i det overskuddet som skapes ved produksjon av vedkommende vare. Sannsynligheten for at det skal skje øker dersom varen er arbeidsintensiv og eierne av virksomheten pløyer overskudd tilbake i lokalsamfunnet, enten direkte eller via skattesystemet.

Dette illustrerer at handelspolitikk vanskelig kan bli noe mer enn et grovredskap for å påvirke den globale inntektsfordelingen. Å styre preferansefordelene i retning av visse produkter eller visse grupper innen et land er ingen farbar vei, ikke bare fordi det vil skape et svært byråkrati, men mer grunnleggende fordi vi ikke har tilstrekkelig informasjon til å føre en slik politikk. At vi er i stand til å avdekke visse svakheter ved dagens system (for eksempel at fattige honningbønder i Guatemala burde få tollfrihet), betyr ikke at vi er i stand til å bygge opp et komplett preferansesystem som bygger inn denne typen vurderinger.

Handelspolitikk er derfor først og fremst et virkemiddel som kan benyttes for å legge forholdene til rette for økonomisk utvikling på landnivå. Selv det kan være vanskelig nok, som vi påpekte i forbindelse med importen av tanzanianske roser via Nederland. Finstyringen mot utsatte grupper må overlates til mer målrettede virkemidler, for eksempel gjennom bistand. Dersom fattigdomsbekjempelse er det overordnede målet for utviklingspolitikken, handelspolitikken inkludert, kan det imidlertid være gode grunner for å gå bort fra inndelingen MUL / ikke-MUL i det norske preferansesystemet. En mulighet ville være å gi alle lavinntektsland de samme preferansene som MUL har i dag. Dermed opprettholder man et skille i forhold til mellominntektslandene, samtidig som det gis betydelig bedre markedsadgang for fattige land som har varer å selge.

### 3.2.3 Hvordan sikre at preferansmarginene kommer fattige land til gode?

Når det gis preferanser, oppstår det en preferansmargin som er differansen mellom hva det koster å produsere varen i utviklingsland og den prisen varen alternativt kunne vært kjøpt for hos norske produsenter eller fra andre land uten preferanser. Denne preferansmarginen må fordeles mellom importør og eksportør på en eller annen måte. Utformingen av preferansesystemet påvirker hvordan denne fordelingen skjer.

Problemstillingen kommer klarest til uttrykk når tollprefe-

ransene bare gjelder innenfor fastsatte kvoter. Dersom kvotene auksjoneres, er betalingen for kvotene et uttrykk for den merverdien som ligger i retten til å handle produkter til lavere preferansetollsats. Blant de norske GSP-kvotene er det bare honningkvoten som genererer en slik merverdi. Auksjonen er satt opp slik at denne merverdien tilfaller den norske stat. Alternativt kunne eiendomsretten til kvotene vært tildelt produsentene eller produsentlandene, som da ville fått inntektene fra kvoteauksjonen. I praksis vil det enkleste antakelig være om norske myndigheter administrerer kvoteauksjonen på vegne av produsentlandene og overfører auksjonsbeløpet etter en på forhånd fastsatt nøkkel, for eksempel basert på historiske importvolumer.<sup>7</sup>

### 3.2.4 Kan handelspolitikken differensieres når importen er fri?

Systemet med differensierte tollsats bygger på ideen om at handelspolitikken skal brukes aktivt for å påvirke den globale inntektsfordelingen. Når en vare kan importeres fritt til Norge fra alle land, gir det ikke lenger mening å snakke om differensierte tollsats. Og når MUL-landene har fått full toll- og kvotefrihet, finnes det ikke lenger flere preferanser å gi. Det betyr imidlertid ikke at ideen om å bruke handelspolitikken til å påvirke inntektsfordelingen ikke lenger har noe for seg. Denne ideen springer ut fra en oppfatning om at handelspolitikken er et egnet virkemiddel for global inntektsomfordeling, en oppfatning som vil være uavhengig av de nominelle tollsatsene. Spørsmålet er om det også i dette tilfellet finnes egnede virkemidler for å styre handelen i en mer utviklingsfremmende retning.

For å plassere diskusjonen inn i en praktisk sammenheng, vil vi se nærmere på den norske sukkerimporten, men argumentene nedenfor gjelder like godt på andre områder, som i forbindelse med den generelle diskusjonen om hvordan Norge ytterligere kan stimulere importen fra MUL. I Norge er det uaktuelt med tollpreferanser på sukker, ganske enkelt fordi det er fri import av sukker (unntatt som dyrefor). Bildet kompliseres av at EU, som er vår viktigste importkilde, subsidier eksporten av sukker, samt betaler utviklingslandene gode priser for å sende råsukskeret sitt til raffinering i EU.

I prinsippet finnes det to strategier for å gjøre den norske sukkerimporten mer "utviklingsvennlig". Den ene er å stenge ute sukker fra EU, den andre er å subsidiere direkte



import av sukker fra utviklingsland. Utestenging av EU-sukker ville være ulovlig, og importsubsidier på sukker er trolig lite politisk aktuelt, men her lar vi disse innvendingene ligge for å belyse det mer prinsipielle.

### A. UTESTENGING AV IMPORT FRA RIKE LAND

Tollsatsen som er bundet i WTO kan ikke heves. Derfor kan vi normalt se bort fra muligheten til å gjeninnføre positive tollsatsen på varer der det i utgangspunktet er fri handel. Dessuten vil en heving av tollsatsen i et importland generelt føre til lavere etterspørsel på det internasjonale markedet og dermed et press nedover på prisene. Selv om en slik politikk kan vri importen mer i retning av import fra utviklingsland, vil økt volum delvis bli motvirket av lavere pris. Slike prisseffekter vil riktignok være små hvis Norge er alene om denne typen politikk, men de vil bli større dersom denne typen politikk blir adoptert av flere og større land.

Et tilleggsmoment når det gjelder sukkerimporten er at sukker som vi importerer fra EU er kraftig subsidiert. EU dumper altså sukker på det norske markedet. Det vil da være nærliggende å spørre om ikke antidumpingtoll hadde vært på plass. Siden Norge ikke har egen produksjon av sukker, vil slike tiltak være ulovlige etter WTO-avtalen. Men hadde det vært ønskelig å bruke antidumpingtiltak mot EU-sukker dersom det var mulig?

For å svare på spørsmålet, må vi vite hvordan antidumpingtiltak mot EU ville påvirke utviklingslandenes sukkereksport. Det avhenger av hvordan EU reagerer. Tre mulige reaksjoner kan tenkes:

- EU dumper sukkeret i andre land enn Norge. I dette tilfellet vil tilbuds- og etterspørselsbalansen i verdens sukkermarked forbli uforandret. Prisene endres ikke.
- EU selger mer til andre land enn Norge, mens andre eksportland med egen raffineringsskapasitet (som Brasil, Thailand og Australia) vil selge mer til Norge og mindre på det øvrige verdensmarkedet.
- EU reduserer egen sukkerproduksjon. Dette fører til press opp på sukkerprisene, og er derfor i sukkerproducentenes interesse. Det stimulerer til økt sukkerproduksjon i utviklingsland og økt direkte eksport til Norge,

antakelig fra de samme landene som nevnt over.

- EU reduserer sin sukkerimport fra utviklingsland. EU importerer i dag sukker fra utviklingsland som har relativt høye produksjonskostnader (for eksempel Mauritius, Fiji og Guyana) og fra MUL (for eksempel Mosambik og Etiopia). Reduserte importkvoter i EU vil føre til store tap for disse landene, spesielt siden EU betaler en svært god pris for deres sukker. Norske importører vil betale priser på verdensmarkedsnivå, som er langt lavere. Disse landene vil derfor tape mye, mens lavkostprodusenter med egne raffinerier vil tjene på økt eksport til Norge. De fattigste u-landene taper mye, mens mellominntektslandene tjener noe. Totalgevinsten for utviklingslandene vil være negativ, på grunn av tapet av gode marginer i EU.

Hvilke av disse scenariene som er mest sannsynlig kan nok diskuteres, og konklusjonen vil nok delvis avhenge av tidsperspektivet. På kort sikt er EUs importkvoter fra utviklingsland gitt, og hva som skjer på lengre sikt er mer usikkert fordi EU planlegger å åpne sukkermarkedet helt for MUL fra 2009. Det som synes klart, er at mange av de fattigste sukkereksportørene vil være avhengig av å raffinere sitt sukker i EU i overskuelig fremtid. Utestenging av EU-sukker kan derfor meget lett føre til en dreining av sukkerimporten bort fra indirekte import fra MUL (via EU) til direkte import fra mellominntektsland.

### B. IMPORTSUBSIDIER

Så vidt vi kjenner til, har det ikke vært noen politisk diskusjon i Norge om å innføre generelle subsidier på importen fra fattige land. Likevel benytter vi flere selektive tiltak som implisitt subsidierer denne typen import, som for eksempel støtte til markedsundersøkelser og garantiordninger ved import. Internasjonalt er EUs subsidiering av sukkerimporten kanskje det beste eksempelet på at importsubsidier ikke uten videre skal avskrives som virkemiddel i utviklingspolitikken. Subsidiene på import av sukker til EU tilsvarte hele 6-7 milliarder kroner i 2004, altså i størrelsesorden et halvt norsk bistandsbudsjett!

Importsubsidier skiller seg fra importbegrensninger ved at den totale importetterspørselen øker, slik at man ikke trenger å bekymre seg for fall i verdensmarkedspriser. Derfor er subsidier av import fra utviklingsland generelt å

foretrekke framfor utestengelse av import fra rike land.

Ved å gi subsidier på import av sukker fra MUL, kan Norge stimulere til oppbygging av raffineringsskapasitet i disse landene, noe som over tid kan føre til direkte import av raffinert sukker fra MUL. (Merk at EUs gunstige importordninger under "Everything But Arms"-regimet kun omfatter import av råsuksker for raffinering i EU.)

Hvis vi tror at stimulering av internasjonal handel er et godt redskap for å fremme økonomisk utvikling i fattige land og bidra til en mer rettferdig internasjonal fordeling av ressurser, bør Norge seriøst vurdere å subsidiere importen fra fattige land. Med dagens importnivå fra MUL (utenom Botswana og Namibia) ville en importsubsidie på 20 % utgjøre mindre enn en prosent av vårt bistandsbudsjett. Man kan ikke uten videre se bort fra at dette vil være vel anvendte penger, i den forstand at den utviklingsfremmende og fattigdomsreducerende effekten kan være minst like stor som ved overføringer gjennom de tradisjonelle bistandskanaler.<sup>8</sup> Dersom importsubsidiene gis gjennom garanterte minstepriser (som ligger godt over verdensmarkedsprisene), oppnår man – i tillegg til en ren inntektsoverføring – også en reduksjon av prisusikkerhet, noe som i seg selv kan fremme næringsutviklingen i fattige land. Hvorvidt eventuelle prisgarantier bare skal gis innenfor visse kvoter eller ikke, kommer an på hva man ønsker å oppnå. Hvis formålet er å overføre inntekt til fattige land, virker det fornuftig å gjøre som EU; subsidiere importen opp til en viss kvote og la produsentene selge det overskytende på verdensmarkedet. Da kan man operere med store subsidier – og dermed betydelig inntektsoverføring via handelspolitikken – uten at man samtidig stimulerer til en ineffektiv utbygging av enkelt næringer i ly av subsidiepolitikken.

Det må imidlertid understrekes at det aldri vil være en målsetting at fattige land skal eksportere mest mulig til Norge. Det betyr jo ingenting hvem man eksporterer til. Generelt er derfor eksportstimulerende tiltak i eksportlandet å foretrekke framfor importstimulerende tiltak i Norge. Ofte vil flaskehalsene for eksport ligge på overordnet samfunnmessig nivå, som veier, havner og annen infrastruktur. Da er ikke importsubsidier noe egnet virkemiddel, fordi importsubsidier tilfaller enkeltbedrifter som normalt ikke har tilstrekkelige insentiver til å pløye overskudd tilbake til finansiering av slike kollektive goder. Dersom flaskehalsene for eksport derimot ligger på bedriftsnivå, for eksempel lite

tjenlige redskaper eller mangel på annen realkapital, er importsubsidier et mer egnet virkemiddel for å fremme eksport fra fattige land. Men igjen må man veie slike tiltak opp mot muligheten for – og kostnaden ved – å øke lønnsomheten i disse bedriftene gjennom mer direkte bistandskanaler.

### 3.3. OPPMYKING I HANDELSPOLITIKKEN - HVORDAN KAN NORGE IMPORTERE MER FRA FATTIGE LAND?

Så langt har vi rettet oppmerksomheten mot hva Norge kan gjøre for å gjøre handelspolitikken mer utviklingsfremmende, under forutsetning av at den samlede importen til Norge ikke skal øke. Selv om det ikke er et hovedpoeng i denne artikkelen å sette spørsmålstegn ved målsettingene i den norske jordbrukspolitikken, kommer vi ikke utenom en kort diskusjon om hvilke grep som kan gjøres for å øke den norske importen fra utviklingsland. Noen slike virkemidler har vi vært inne på allerede; subsidier på import fra MUL er en mulighet, ikke bare på sukker og andre varer som vi ikke produserer selv, men også på andre varer som det viser seg at MUL ikke klarer å eksportere til tross for tollfrihet. Vi har også drøftet muligheten for å utvide toll- og kvotefri adgang til å gjelde alle lavinntektsland, også land som ikke regnes som MUL. I det følgende vil vi være spesielt interessert i å diskutere utvidelse av markedsadgang som kan komme utviklingsland til gode, uten at det skjer på bekostning av de fattigste landene. Vi vil i det følgende se bort fra muligheten til å innføre importsubsidier, fordi vi regner det som en politisk lite aktuell virkemiddelbruk i nærmeste framtid. Kjernespørsmålet blir da; hvordan kan vi gi utvidede preferanser for ikke-MUL uten at det går på bekostning av MUL? Det prinsipielle svaret på dette spørsmålet er at vi kan gi utvidede preferanser på produkter som MUL ikke klarer å eksportere til Norge til tross for tollfrihet, og på produkter der MUL vil være konkurransedyktig uansett.

Den første varegruppen, varer som MUL ikke klarer å eksportere til Norge til tross for tollfrihet, kan man enkelt identifisere ved å studere importstatistikken. Den viser at varer som kjøtt, korn, mel, meierivarer, egg, frukt og grønnsaker ikke importeres eller importeres i svært liten skala fra MUL. Disse varegruppene er derfor gode kandidater for utvidet markedsadgang fra ikke-MUL. Det kan innvendes at tollfriheten for MUL ennå ikke har vart lenge nok til at landene





har hatt mulighet til å bygge opp eksportkapasitet. Det bør derfor undersøkes om det finnes land i MUL-gruppen der det er satt i gang aktivitet med sikte på framtidig eksport til Norge innen disse produktkategoriene.

Den andre varegruppen, varer der MUL vil være konkurransedyktig uansett, er langt mer krevende å identifisere fordi det krever detaljkunnskap om økonomiske forhold i den enkelte næring. Her vil vi begrense oss til to produktgrupper, avskårne blomster og honning. Nest etter klær, er roser den viktigste importvaren fra MUL. Mye tyder på at roser fra Tanzania, Uganda og Zambia vil være konkurransedyktige selv om andre utviklingsland skulle få utvidet adgang til dette markedet. Importstatistikken viser nemlig at Norge importerer en stabil mengde roser fra afrikanske land gjennom hele året, ikke bare om sommeren når Norge har høye tollsats på import fra ikke-MUL, men også i vinterhalvåret når markedet er åpent for alle. At disse landene ville være konkurransedyktige på roser uansett, blir også bekreftet av aktører i markedet.

Når det gjelder honning, er situasjonen ikke like klar. I honningmarkedet finnes det store produsenter blant utviklingslandene (Argentina) som antakelig vil ha små problemer med å eksportere større mengder til Norge hvis de fikk anledning. Dette understrekes av den store interessen som norske importører viser ved å by millioner av kroner for retten til å importere honning fra Argentina. Det er derfor grunn til å tro at fri import fra alle utviklingsland i dette tilfellet ville ramme importen fra de minst utviklende landene (Zambia og Nepal), i tillegg til at det ville fått store konsekvenser for norsk honningproduksjon.

Dette illustrerer at det antakelig er vanskelig å komme utenom et system med importkvoter dersom Norge begynner å gi preferanser som monner, det vil si til land som virkelig har noe å eksportere. Det norske markedet er så lite i forhold til produksjonskapasiteten i de landene vi ønsker å importere fra, at det ofte skal lite til for å skape store omveltninger i det norske markedet. Det er to måter å forholde seg til dette på. Den ene, som vi har fulgt til nå, er å ikke gi preferanser som monner til land som har god produksjonskapasitet. Den andre vil være å gi preferanser som monner også til slike land, men å supplere med kvoter som gjør markedet forutsigbart også før norske bønder. Det er en slik ordning vi i dag har på kjøttimport fra Botswana og Namibia og på import av honning og en håndfull andre varer fra ordinære GSP-land.

Avslutningsvis nevner vi at Norge i dag produserer en rekke varer som vi verken har naturlige forutsetninger for å produsere eller som det finnes matvaresikkerhetsmessige hensyn for å produsere. På disse områdene bør Norge åpne for fri import fra utviklingslandene. Vi nevner noen eksempler (sammen med tollsatsene som Norge i dag legger ordinære utviklingsland): Roser (212 % i sommerhalvåret), potteplanter (64 %), tomater (10kr/kg), løk (1-6 kr/kg), agurk (opptil 7 kr/kg), frosne erter, bønner og blomkål (5-11 kr/kg), grønnsakblandinger (9 kr/kg), og dessuten diverse vegetabiliske oljer til dyrefor.

#### 4. OPPSUMMERING

En svært liten andel av norsk import kommer fra utviklingsland generelt og fra MUL spesielt. Vi har påpekt en rekke tiltak som Norge kan gjennomføre for å innrette handelspolitikken slik at den i større grad bidrar til fattigdomsreduksjon. Det går både på mer overordnede spørsmål, som valg av virkemiddel for å beskytte norsk landbruksproduksjon, ned til detaljer om utformingen av GSP-ordningen. Noen av hovedpunktene er kort oppsummert nedenfor:

- Sørgje for at beskyttelsen av norsk landbruksproduksjon i størst mulig grad skjer gjennom handelspolitikk og ikke gjennom produksjonssubsidier.
- Sørgje for at inntektene på GSP-kvotene (for eksempel honningkvotene) tilfaller produsenter i utviklingsland og ikke den norske stat.
- Fordele GSP-kvotene etter prinsipper som stimulerer norske importører til oppbygging av langsiktige forretningsforbindelser i utviklingsland.
- Fortsette politikken med differensiering av handelspolitikken etter utviklingsnivå, men utvide preferanseordningene for land som har reelle muligheter til å eksportere til Norge, herunder 1) bedre markedsadgangen for lavinntektsland som ikke er MUL, 2) bedre markedsadgangen for ikke-MUL på alle varer som MUL ikke eksporterer til Norge til tross for tollfrihet, 3) bedre markedsadgangen for ikke-MUL på varer der MUL er konkurransedyktig uansett.
- Vurdere å liberalisere opprinnelsesreglene i GSP-ord-

ningen slik at MUL får reell tollfrihet på eksport av klær til Norge.

- Bygge ned produksjonen av varer som Norge verken har naturlige forutsetninger for å produsere eller som ikke betyr noe for matvaresikkerheten.
- Vurdere å senke tollsatsene på videreforedlete produkter fra industriland som benytter råvarer fra utviklingsland, særlig der markedsmessige forhold gjør videreforedling lite aktuelt verken i utviklingsland eller i Norge. Kombinere fjerning av handelshindre i Norge med målrettede tiltak for å fjerne flaskehals og senke kostnadene ved eksport fra fattige land.
- Vurdere å subsidiere import fra fattige land, særlig dersom eksportfremmende tiltak i eksportlandet er vanskelig å implementere og flaskehalsene for eksport ligger på bedriftsnivå. Garanterte minstepriser for på forhånd fastsatte importvolumer kan være et egnet virkemiddel for å styrke det inntektsoverførende aspektet av handelspolitikken.

#### REFERANSER

EC (2004) The common organisation of the market in sugar. European Commission AGRI/63362/2004.

Hagen, R. J., O. Mæstad og A. Wiig (2001) Free market access for Least Developed Countries – assessing the economic gains and how they can be secured, Evaluation Report 2/2001, Norwegian Ministry of Foreign Affairs.

Mæstad, O., A. J. Evensen, L. Mathiesen og K. Olsen (2000) International climate policy – consequences for shipping. SNF rapport 82/2000, Samfunns- og Næringslivsforskning, Bergen.

Mæstad, O. og A. Wiig (2003) Tollfritak fører ikke til økt import, i Kristin Alnæs m.fl. For en neve dollar – handel med Afrikas framtid. Oslo: Solidaritet forlag / Fellesrådet for Afrika.

Oxfam (2004) Dumping on the world. How EU sugar policies hurt poor countries. Oxfam Briefing Paper 61.

Wiig, A., O. Mæstad, A. Milford og Ø. Skare (2003) Kan vi kjøpe mer fra våre samarbeidsland? Hvem vet hva og hvordan? CMI rapport 2002:4

World Bank (2004) World Development Indicators. CD-ROM. Washington.

#### FOTNOTER

1. En spesiell takk til Arne Wiig, Simon Pahle og Tore Jørgensen for innspill og nyttige diskusjoner.
2. Vi har benyttet FN sin definisjon av MUL. Norsk offisiell statistikk opererer med en litt annen definisjon enn FN ved at Botswana og Namibia inkluderes blant MUL. Handelspolitisk behandlet vi Botswana og Namibia som MUL fram til 2002. De ble imidlertid ikke omfattet av "null-for-MUL" vedtaket i 2002, og befinner seg i dag i en mellomstilling med mindre gunstige handelsbetingelser enn MUL, men med gunstigere betingelser enn ordinære utviklingsland. Importen fra Botswana og Namibia utgjorde 1,2 milliarder kroner i 2003, hvorav 92% var malmer og mineraler og det resterende var kjøtt.
3. For en mer utfyllende analyse av norsk import sammenlignet med EU og USA, se Wiig et al. (2002). Se også Mæstad og Wiig (2003).
4. Mer om betydningen av opprinnelsesregler for eksport av klær fra fattige land finnes bl.a. i Hagen et al. (2001)
5. Mens utgangspunktet her er Norges og andre lands målsettinger om å opprettholde en viss egenproduksjon av landbruksvarer, for eksempel av sikkerhetsmessige hensyn, finnes det også andre viktige mål i utformingen av landbrukspolitikken. Det gjelder for eksempel målet om inntektsomfordeling fra by til land og målet om å ta vare på kulturlandskap. Slike mål, som ikke er relatert til produksjonsvolumene, nås mest effektivt gjennom mer målrettede støtteformer enn produksjonssubsidier eller handelsbegrensninger. Ingen av disse virkemidlene bør derfor benyttes for å nå slike ikke-produksjonsrelaterte målsettinger.
6. En annen og langt mer kritisk tolkning kunne være at vi gir tollpreferanser hovedsakelig på områder der norske produsenter ikke har noe å tape, dvs. til land som ikke er i stand til å utnytte preferansemarginene.
7. Et slikt system ville minne om kvotesystemet som Norge og EU har innført for utslipp av klimagasser.
8. Noen vil innvende at stimulering av import strider mot andre viktige mål, for eksempel reduksjon av klimautslippene. Dette argumentet vil gjelde nedbygging av handelshindre generelt og ikke bare importsubsidier. Til dette er å si at utslippene knyttet til internasjonal langdistanse transport utgjør en svært liten del av de totale klimagassutslippene (skipstransporten utgjør ca. 2%). Videre viser alle beregninger at kostnadene ved å redusere utslippene er langt lavere i andre sektorer (som el-sektoren) enn i transportsektoren. Argumentet for å øke transporten for å bidra til redusert fattigdom svekkes derfor ikke nevneverdig ved å trekke inn klimaargumenter (se Mæstad et al., 2000).

DEL 2

# HANDEL MED VANN



## ET GJENSIDIG STØTTENDE ELLER KONFLIKTFYLT FORHOLD?

Av Marianne Beck

Hensikten med dette studiet er å undersøke om Verdens handelsorganisasjons (WTO) generelle avtale om tjenestehandel (GATS) truer menneskers tilgang til vann. Jeg vil først gi en kort innføring i vanns status som menneskerettighet og fortsette med en innføring i handel med tjenester og GATS-avtalen, før jeg ser nærmere på hvordan en stats forpliktelser i henhold til GATS kan påvirke dens evne til å følge opp sine forpliktelser overfor menneskerettighetene. Til slutt vil jeg diskutere om menneskerettigheter kan fungere som et forsvar mot GATS-regler dersom disse truer retten til vann.

### VANN SOM MENNESKERETTIGHET

#### INNLEDNING

Vann er grunnleggende for menneskers liv og helse. Likevel mangler over 1 milliard mennesker tilgang til grunnleggende vannforsyning, og flere milliarder har ikke tilgang til tilfredsstillende rent vann og fungerende kloakksystem.<sup>1</sup> Ca. 14.000 til 30.000 mennesker, for det meste små barn og eldre, dør hver dag av vannrelaterte sykdommer.

Blant de som er mest direkte berørt av helsefarlig vann, er de fattige i både landlige og urbane omgivelser. Ca. 80 % av de som ikke har tilgang til vannressurser, er de fattige på landsbygda. "Kostnaden" ved at enkeltindividet mangler tilgang til rent vann i nærområdet reflekteres i den daglige tidsbruken på henting av vann, som "stjeler" tid fra andre aktiviteter som utdanning, lønnet arbeid, husarbeid, barnepass eller andre produktive aktiviteter. Dertil kommer byrden av sykdommer som oppstår som følge av urent vann. Kvinner lider ofte mest av manglende tilgang til vann og renhold. Nesten 70% av de 1,3 milliarder menneskene som lever i ekstrem fattigdom er kvinner.<sup>2</sup>

#### MENNESKERETTIGHETER

Menneskerettighetene er internasjonale rettslige forpliktelser som har vært nedtegnet for å sikre individet verdighet og fundamentale friheter. De omfatter sivile, kulturelle, økonomiske, politiske og sosiale rettigheter. Menneskerettighetene er formulert som individuelle rettigheter og ikke som rettigheter og forpliktelser mellom stater. Det som skiller menneskerettighetssystemet fra andre folkerettslige systemer, er at det sikrer individer og frivillige organisasjoner tilgang til

staten, der sistnevnte er bærer av forpliktelser. Staten er forpliktet til å respektere, beskytte og oppfylle sine forpliktelser overfor menneskerettighetene. Det å anerkjenne vann som en menneskerett kan derfor være et redskap som det sivile samfunn kan benytte seg av for å stille regjeringer til ansvar for å sikre tilstrekkelig tilgang til vann, både når det gjelder kvantitet og kvalitet.

Ikke-diskrimineringsprinsippet er grunnleggende i forhold til vern av menneskerettighetene. FNs Menneskerettighetskomité har uttalt at "diskriminering" slik begrepet blir brukt i Den internasjonale konvensjonen for sivile og politiske rettigheter bør tolkes dit hen at "det betyr ethvert skille og enhver utestengelse, begrensning eller preferanse som er basert på en hvilken som helst grunn så som rase, farge, kjønn, språk, religion, politikk eller annen mening, nasjonal eller sosial bakgrunn, eiendom, fødsel eller annen status, og som har til hensikt eller får som konsekvens at ikke alle mennesker har lik rett til alle rettigheter og friheter."

Når det er sagt, betyr ikke dette at alle skal behandles likt i alle tilfeller. Det kan være på sin plass å gjøre en ekstra innsats for de fattige, marginaliserte og sårbare. For eksempel ville det ikke være et brudd på ikke-diskrimineringsprinsippet å gi fattige et rimeligere vanntilbud enn gjennomsnittet.

Retten til vann er anerkjent i et vidt spekter av internasjonale traktater, erklæringer og andre standarder. I henhold til Folkeretten er traktater og konvensjoner juridisk bindende, mens erklæringer og anbefalinger generelt er dokumenter som uttrykker intensjon. Sistnevnte er politisk bindende, men ikke rettskraftige. Generelle kommentarer og anbefalinger som kommer fra FN-komiteer som er satt til å overvåke de ulike traktatene, fungerer som autoritative tolkninger av de spesifikke rettighetene som traktatene nevner.

#### INTERNASJONALE JURIDISKE STANDARDER PÅ RETTEN TIL VANN

Vann er ikke eksplisitt anerkjent som en menneskerett i det internasjonale menneskerettighetssystemet som består av Verdenserklæringen om menneskerettighetene, Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter samt to valgfrie protokoller. Man kan imidlertid finne sterke argumenter for at vann lig-



ger implisitt i andre rettigheter som dekkes av Det internasjonale menneskerettighetssystemet. I tillegg anerkjenner flere av de senere menneskerettighetsverktøyene vann som en menneskerettighet.

## DET INTERNASJONALE MENNESKERETTIGHETSSYSTEMET

### Verdenserklæringen om menneskerettighetene

I 1948 vedtok FNs Generalforsamling i en resolusjon Verdenserklæringen om menneskerettighetene. Som erklæring er den ikke formelt rettslig bindende for statene, men mange av bestemmelsene blir nå ansett som folkerettslig sedvanerett og har vært gjentatt i flere folkerettslig bindende regelverk. I følge artikkel 25 av Verdenserklæringen om menneskerettighetene har "enhver rett til en levestandard som er tilstrekkelig for hans og hans families helse og velvære, og som omfatter mat, klær, bolig og helseomsorg og nødvendige sosiale ytelser..." Retten til vann kan tolkes implisitt i retten til en tilstrekkelig levestandard siden det er innlysende at en slik levestandard ikke kan oppnås uten tilstrekkelig vanntilførsel. Dessuten antyder bruken av ordet "omfatter" i artikkel 25 av erklæringen at det også kan finnes andre elementer som utgjør retten til en tilstrekkelig levestandard. De elementene som er blitt nevnt, er ikke de eneste, men tjener snarere som en pekepinn på hvilke faktorer som er vesentlige for å kunne oppnå en tilstrekkelig levestandard.

### Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter gir også grunnlag for å anerkjenne tilgang på vann som en menneskerett. Artikkel 11 (1) konstaterer at stater anerkjenner retten alle mennesker har til en tilstrekkelig levestandard for seg og sin familie og omfatter tilstrekkelig med mat. Denne delen av artikkelen ligner i sin natur på artikkel 25 i Verdenserklæringen om menneskerettighetene hvor man har tolket inn retten til vann.

Artikkel 12 av konvensjonen, som handler om retten til helse, omfatter hvilke tiltak som er nødvendige for å forbedre alle sider ved et rent miljø og en ikke-forurensende industri. Gitt den nære sammenhengen mellom rent drikkevann og barnedødelighet, samt sammenhengen mellom vann og et rent miljø og en ikke-forurensende industri, kan

det lett argumenteres for at retten til vann også ligger implisitt i artikkel 12 av konvensjonen.

### Generell kommentar nr. 15

I 2002 vedtok FNs Komite for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ESC-komiteen) Generell kommentar nr. 15 (2002) om "retten til vann".<sup>3</sup> Dette er den første anerkjennelsen som har vært gitt av et av FNs menneskerettighetsorganer til retten til vann som en selvstendig og allmenngyldig menneskerettighet.<sup>4</sup> Denne generelle kommentaren baserer retten til vann som en menneskerettighet prinsipielt på artikkel 11 og 12 av Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

Selv om Generell kommentar nr. 15 gir en høyst autoritativ tolkning av konvensjonen, er ikke komiteens synspunkter bindende for de statene som har undertegnet konvensjonen. Imidlertid vil ESC-komiteen forvente at stater rapporterer om fremgangen de har hatt i realiseringen av vann som en menneskerettighet og vil dermed høyne bevisstheten rundt behovet for å sikre tilgang til rent drikkevann og et fungerende kloakksystem.

### Den internasjonale konvensjonen om politiske og sivile rettigheter

Artikkel 6 av Den internasjonale konvensjonen om politiske og sivile rettigheter fastslår at ethvert menneske har en iboende rett til liv, og at denne må beskyttes ved lov. "Retten til liv" har tradisjonelt blitt tolket dit hen at ingen skal berøves livet i sivil eller politisk forstand, og garanterer ikke mennesker mot døden som følge av sult eller kulde eller mangel på medisinsk tilsyn. Imidlertid har FNs menneskerettighetskomité vedtatt en mer progressiv doktrine ved å uttale at :

"[MRK] har notert at retten til liv for ofte er blitt tolket for strengt. Uttrykket "iboende rett til liv" kan ikke oppfattes i streng forstand, og beskyttelsen av denne retten krever at stater iverksetter positive tiltak. I denne forbindelse anser komiteen at det ville være ønskelig for stater å gjøre alt i deres makt for å redusere barnedødeligheten og heve forventet levealder, og særlig iverksette tiltak for å få bukt med feilernæring og utrydde epidemier."<sup>5</sup>

I denne sammenhengen innbefatter retten til liv helt klart retten til rent drikkevann. Når det er sagt, er en slik tolkning kontroversiell og kan ikke sies å være allment akseptert.

### KONVENSJONEN OM BARNETS RETTIGHETER OG KONVENSJONEN OM Å AVSKAFFE ALLE FORMER FOR DISKRIMINERING MOT KVINNER (CEDAW)

Barnerettighetskonvensjonen er den mest aksepterte menneskerettighetstraktaten noensinne og er blitt ratifisert av 192 land.<sup>6</sup> Den konstaterer i artikkel 24 at partene erkjenner barnets rett til å nyte godt av den høyest oppnåelige helsestandard og av tilbud om behandling av sykdom og rehabilitering. For å sikre full gjennomføring av denne rettigheten, skal partene treffe hensiktsmessige tiltak for å "bekjempe sykdom og feilernæring, også innenfor rammen av primærhelsetjenesten, ved bl.a. å anvende allerede tilgjengelig teknologi og gjennom å stille tilstrekkelig nærende matvarer og rent drikkevann til rådighet ...", art. 24,2(c).

Det er verdt å legge merke til at artikkel 24 skiller mellom mat og vann og dermed indikerer at retten til vann ikke er det samme som retten til mat.

I likhet med Barnerettighetskonvensjonen inneholder CEDAW en eksplisitt referanse til vann som en menneskerettighet. I følge artikkel 14,2 skal de deltagende statene "treffe alle egnede tiltak for å avskaffe diskriminering mot kvinner på landsbygda, slik at de får delta i og dra nytte av distriktsutbyggingen på grunnlag av likestilling mellom menn og kvinner. Særskilt skal de sikre disse kvinnene rett til: å nyte godt av tilfredsstillende levekår, især når det gjelder bolig, sanitære forhold, elektrisitets- og vannforsyning, transport og kommunikasjoner."

Disse traktatene er derfor de viktigste menneskerettighetsdokumentene som eksplisitt nevner vann som en menneskerett.

### DEN HUMANITÆRE FOLKERETTEN OG FNS MINIMUMSSTANDARDREGLEMENT FOR BEHANDLINGEN AV FANGER

De fire Genève-konvensjonene og de to tilleggsprotokollene utgjør en felles rettslig ramme for den humanitære folkeretten (regelverket for krig), og de anerkjenner spesielt og beskytter retten til vann. Definisjonen på krigsforbrytelser som står i Roma-vedtektene for Den internasjonale straffedomstolen omfatter handlinger som hindrer tilgangen på vannforsyning for sivile som et middel i krigføringssøymed.<sup>7</sup>

De forente nasjoner har også eksplisitt fastsatt retten til vann i sitt Minimumsstandardreglement for behandling av fanger.<sup>8</sup>

### INTERNASJONALE ERKLÆRINGER OG RESOLUSJONER

I tillegg til å være anerkjent som rettslig bindende traktater, fins det en rekke internasjonale erklæringer og resolusjoner som anerkjenner retten til vann. Selv om de ikke er juridisk bindende, kan de benyttes som rettskilde til tolkningen av internasjonale traktater og nasjonale konstitusjonelle og lovgivende provisionsforordninger, i tillegg til at de gir bevis for generelle trender i utviklingen av folkerettens sedvane. Følgende deklarasjoner og resolusjoner anerkjenner retten til vann:

- Verdenserklæringen om menneskerettighetene, 1948
- Mar del Plata-erklæringen, FNs vannkonferanse, 1977
- Handlingsplanen til Den internasjonale konferansen om befolkning og utvikling, Kairo, 1994
- Agenda 21, FNs konferanse om miljø og utvikling, 1992
- Stockholm-erklæringen, FNs konferanse om det menneskelige miljø, 1972
- FNs Generalforsamlings resolusjon, 35/1980
- FNs prinsipper for eldre mennesker, 1991
- Rio-erklæringen om miljø og utvikling, FNs konferanse om miljø og utvikling, 1992
- Habitat Agenda, FNs Habitat II-konferanse, Istanbul, 1996
- Roma-erklæringen om sikkerhet for verdens matvarer, 1996
- Johannesburg-planen for iverksetting av Verdenstoppmøtet om bærekraftig utvikling, 2002

### KONKLUSJON

Det er fremdeles gjenstand for debatt om det finnes en selvstendig allmenn rett til vann i følge Folkeretten. Imidlertid er det klart at uten vann blir andre menneskerettigheter meningsløse. Retten til vann kan derfor utledes av andre rettigheter som retten til livet, mat og helse.

Det økende presset på verdens ressurser av ferskvann har også ført til en større anerkjennelse av vann som



menneskerettighet, og senere internasjonale menneskerettighetstraktater omfatter uttrykkelige referanser til retten til vann. Denne trenden med voksende støtte til retten til vann kan også sees i utviklingen av vannrettigheter i nasjonal lovgivning og nasjonale grunnlover.

### DELELEMENTER SOM RETTEN TIL VANN BESTÅR AV

Retten til vann omfatter to hovedaspekter: drikkevann til menneskelig bruk og vann som brukes til grunnleggende behov som renhold, hygiene og jordbruk.

I følge Generell kommentar nr. 15 gir vann som menneskerettighet "rett til alle til nok, rent, akseptabelt, fysisk tilgjengelig og rimelig vann til personlig bruk og til husholdningen. En tilstrekkelig mengde rent vann er nødvendig for å hindre at folk dør av uttørring, redusere risikoen for sykdom forbundet med vann og for å sørge for vann til drikke, matlaging, god personlig hygiene og forskriftsmessig ren husholdning".<sup>9</sup>

Videre er det man minimum kan kreve ut fra denne retten, og som gjelder under alle omstendigheter:<sup>10</sup>

**Tilgang.** Vannforsyningen til enkeltmennesket må være tilstrekkelig og kontinuerlig, til personlig bruk og til husholdningen. Dette omfatter normalt behov for drikke, kloakk-anlegg, klesvask, matlaging, personlig hygiene og renhold av husholdningen. Mengden av vann tilgjengelig for enkeltindividet bør samsvare med Verdens helseorganisasjons (WHO) retningslinjer. Noen individer og grupper trenger kanskje også ekstra mye vann p.g.a. helse, klima og arbeidsforhold.

**Kvalitet.** Vannet som trengs til personlig bruk og til husholdningen må være rent og fritt for mikroorganismer, kjemiske stoffer og fare for stråling som utgjør en trussel mot menneskers helse. Videre må vannet ha en akseptabel farge, lukt og smak til den enkeltes personlige bruk og til bruk i husholdningen.

**Tilgjengelighet.** Vann og vannfasiliteter og vanntjenester må være tilgjengelig for alle uten diskriminering så langt som statenes jurisdiksjon rår. Tilgjengelighet har fire overlappende dimensjoner:

**Fysisk tilgjengelighet:** vann og tilstrekkelige vannfasiliteter og –forsyninger må være innenfor sikker fysisk rekkevidde for alle lag av befolkningen. Tilstrekkelig, rent og akseptabelt vann må være tilgjengelig innen, eller i umiddelbar nærhet av, hver husholdning, utdanningsinstitusjon og arbeidsplass. Alle vannfasiliteter og –tjenester må være av tilstrekkelig kvalitet, kulturelt passende og tilpasset kjønn, livsstil og private behov. Fysisk sikkerhet bør ikke trues av tilgang til vannfasiliteter og –tjenester.

**Økonomisk tilgang:** Vann, vannfasiliteter og vanntjenester må kunne skaffes til veie av alle, uavhengig av økonomiske ressurser. De direkte og indirekte kostnadene og prisene som assosieres med vann må være på et slikt nivå at alle kan ha råd til det og må ikke kompromittere eller true realiseringen av andre konvensjonsrettigheter.

**Ikke-diskriminering:** Vann, vannfasiliteter og vanntjenester må være tilgjengelig for alle, også de mest sårbare eller marginaliserte delene av befolkningen, både juridisk og faktisk, uten diskriminering som følge av noen av de forbudte grunnene.

**Informasjonstilgang:** tilgjengelighet inkluderer retten til å søke, motta og avgi informasjon som gjelder vanntemaer.

### RETTE TIL VANN – STATENS ANSVAR

#### En plikt til å 'respektere, beskytte, oppfylle'

Som nevnt ovenfor er det staten som er bærer av de rettslige forpliktelsene overfor menneskerettighetene, og som må "respektere, beskytte og oppfylle" sine forpliktelser.

#### PLIKT TIL Å RESPEKTERE: opprettholde nåværende tilgjengelighet

Plikten til å respektere krever at regjeringen ikke blander seg inn i folks tilgang til vann. For eksempel har ikke noe styrende organ anledning til å forurense en elv som trengs til drikkevann eller å la være å respektere vannressurser som eies av enkeltindivider.

En nært beslektet forpliktelse er plikten til ikke-retrogresjon – med andre ord ikke gå tilbake. Der regjeringer har direkte etablerte verktøy for å skaffe til veie drikkevann – for eksempel vedlikeholde en infrastruktur for et vannsystem

eller skaffe sosial assistanse til kjøp av vanntjenester, vil fjerningen av disse mekanismene bare være tillatt i svært restriktive omstendigheter, så som ekstreme økonomiske forhold eller der det finnes et adekvat alternativ.

#### **PLIKTEN TIL Å BESKYTTE: regulering av tredjeparter**

Stater er forpliktet til å hindre tredjeparter (for eksempel individer, grupper, selskap) fra å sette i fare eller begrense retten til vann. Blant annet forurensning fra fabrikker, jordbruk eller kloakk kan i stor grad ødelegge kvaliteten på drikkevann. En privatperson kan nekte folk adgang til en elv som trengs for vasking, eller en bedrift kan øke prisene for vanntjenester til et nivå som folk ikke har råd til. Plikten til å beskytte pålegger regjeringer å gjøre alt de kan for å hindre andre i å tukle med retten til vann. Dette krever normalt et sterkt reguleringsystem som er i samsvar med andre menneskerettigheter.

#### **PLIKT TIL Å OPPFYLLE: å gå framover**

Plikten til å oppfylle pålegger regjeringer å iverksetter tiltak som sikrer at alle kan nyte godt av retten til vann så snart som mulig. Dette omfatter plikten til å legge til rette for, fremme og skaffe til veie. Plikten til å legge til rette fordrer at staten iverksetter positive tiltak for å hjelpe individer og samfunn til å nyte godt av retten, samt sørge for tilstrekkelig med vann til morgendagens generasjoner.

#### **PROGRESSIV REALISERING ELLER STRAKSTILTAK?**

Det fins en prinsipiell forskjell når det gjelder å sette menneskerettigheter ut i livet. Mens den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter pålegger stater straks å "treffe slike lovgivningsmessige eller andre tiltak som vil være nødvendige for å gjennomføre de rettigheter som anerkjennes i denne konvensjon, når slike tiltak ikke allerede er i kraft",<sup>11</sup> så forlanger den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter at konvensjonspartene setter alt inn på at de rettigheter som anerkjennes i konvensjonen "gradvis blir gjennomført fullt ut med alle egnede midler".<sup>12</sup>

Dette betyr at dersom retten til vann utgjør en del av retten til liv, må statene sette i gang strakstiltak for å realisere denne retten, men dersom retten til vann blir sett på som en del av retten til helse, mat eller en tilfredsstillende levestandard, bør statene arbeide mot en "gradvis gjennomføring" av disse rettighetene.

## **TJENESTEHANDEL OG GATS**

### **INTRODUKSJON TIL TJENESTEHANDEL**

Tjenestehandel er "big business", og tjenestehandel er blitt det mest dynamiske segmentet i internasjonal handel. Den representerer den raskest voksende sektoren av verdensøkonomien og står for 60% av den globale produksjonen, 30% av den globale sysselsettingen og nesten 20% av verdenshandelen.<sup>13</sup> Den globale tjenestehandelen utgjør rundt 1,35 trillioner amerikanske dollar. 40 land (for det meste fra Nord Amerika, Vest-Europa og Øst- og Sørøst-Asia) stod for over 90% av den totale globale tjenestehandelen i 1999.<sup>14</sup>

"Tjenester" er et vidt begrep som dekker alt fra utdanning, helsetjenester og banktjenester, turisme, transport og vann, til søppelinnsamling.<sup>15</sup> Tjenester tilbys normalt lokalt. Noen gis av private aktører, som for eksempel frisører eller begravelsesbyråer, mens andre tjenester, for eksempel når det gjelder helse, utdanning, velferd og vann, i hovedsak skaffes til veie av offentlig sektor.

### **INTRODUKSJON TIL GATS-AVTALEN**

Den generelle avtalen om tjenestehandel (GATS) trådte i kraft som en del av Verdens handelsorganisasjon (WTO) den 1. januar 1995 og er den første multilaterale handelsavtalen som dekker tjenestehandel.

### **GATS-AVTALENS GRUNNLEGGENDE HENSIKT: Å UTVIDE TJENESTEHANDELEN**

GATS-avtalens grunnleggende hensikt, i henhold til innledningen, er å bidra til handelsutvidelse gjennom "progressiv liberalisering" i tjenestehandelen. I dette øyemed har GATS-avtalen en innebygd agenda som består av "flere forhandlingsrunder etter hverandre",<sup>16</sup> med det uttalte mål å oppnå et "stadig høyere liberaliseringsnivå".<sup>17</sup>

GATS-avtalen handler ikke om privatisering, men liberalisering. Liberalisering krever ikke eksplisitt privatisering av noen spesiell tjenestesektor. I praksis betyr imidlertid konkurranse i tjenestesektoren at monopolmakt fjernes, også den statlige.





## GRUNNLEGGENDE FORORDNINGER I GATS

GATS består av to nøkkeldeler: generelle forpliktelser; det betyr regler som gjelder alle tjenester, uansett hvilke avtaler landene har inngått, og spesielle avtaler; regler som bare gjelder de tjenester som medlemmene har bundet seg spesielt til.

Hvert medlemsland må respektere visse generelle forpliktelser som gjelder uansett graden av spesielle avtalebindinger. Disse omfatter "Most Favoured Nation" (MFN)-behandling, noen grunnleggende forordninger som gjelder transparens, tilgjengeligheten av juridiske midler, forordninger angående reguleringer på hjemmebane, monopolenes samarbeid, nødhjelp, allmenne unntak og sikkerhetsunntak samt konsultering når det gjelder subsidier som rammer handel.

I tillegg til å respektere de generelle forpliktelsene som det henvises til ovenfor, er hvert medlem forpliktet til å inngå spesielle avtaler relatert til "markedsadgang" og "nasjonal behandling" innen tildelte sektorer.

For å kunne binde tjenester opp mot spesielle bindingsregler må land sette opp en tidsplan over de tjenester de binder opp mot markedstilgang og nasjonal behandling. I løpet av forhandlingene "krever" regjeringer sektorer fra andre land i bytte mot dem de selv "tilbyr".

Når et land fyller ut en tidsplan som binder en sektor til GATS-avtalen, har det lov til å nevne noen begrensninger på de spesifikke avtalene. Begrensningene vil ikke være varige, da GATS krever en gradvis liberalisering gjennom løpende forhandlingsrunder. Ethvert land kan kreve at begrensninger blir fjernet i løpet av forhandlingene.

Bindingsavtaler kan endres under visse forutsetninger, bl.a. etter tre år og når det forhandles om kompensering.

Klager over at stater ikke følger opp avtalen skal opp i de organene som WTO har i sitt meglersystem. Her kan utfallet håndheves ved handelsblokkeringer.

## VANNTJENESTER OG GATS-AVTALEN

Vanntjenester er en voksende industri. Målinger viser at den globale vann- og utløpsindustrien utgjør mer enn 300 milli-

arder amerikanske dollar årlig. Et lite antall store og voksende selskap styrer vannbransjen.

Vann er kjent for å være et "naturlig monopol" fordi fysiske begrensninger, så som vannledninger betyr at det bare kan være en enhet som driver med vannforsyning i et gitt område. Dette er uavhengig av om vannleverandøren er privat eller offentlig. Folk kan ikke velge mellom ulike vannleverandører. I de fleste land er dette monopoliet – enten det er lokalt, regionalt eller nasjonalt – for tiden styrt av det offentlige. Imidlertid har EU bedt mange land med slike monopoler om å binde vannforsyningene sine opp mot GATS' reglement.

I tillegg har flere land over de siste ti år privatisert sin vannindustri i henhold til krav fra De internasjonale finansielle institusjonene (IFlene), med Verdensbanken og Det internasjonale pengefondet (IMF) i førersetet. Det internasjonale pengefondets og Verdensbankens strukturtilpasningspolitikk fordrer ofte kraftige reduksjoner i offentlige budsjetter og privatisering av offentlige tjenester og verdier. Spesielt lavinntektsland og land med stor gjeld sitter igjen med lite slingringsmonn.

Leksene man har lært av slike privatiseringsprosjekt, som Det internasjonale pengefondet har presset igjennom, er langt fra beroligende. Flere casestudier viser at fattige mennesker ofte blir ekskludert fra vesentlige tjenester som helse tilbud, utdanning, vann og energi p.g.a. kostnader og mangel på tilgang. Når nå de mektige multinasjonale selskapene i Nord skal eksportere tjenester er det sannsynlig at landene i Sør vil oppleve at de blir enda mindre i stand til å etablere sin egen private tjenestesektor, noe som vil tilgodesse og berike Nord og øke avhengighet og fattigdom i Sør.

GATS er basert på et komplisert inndelingssystem som består av flere tusen tjenester, inklusiv et eget system for vanntjenester.<sup>18</sup> Noen representanter for regjeringen hevder at dersom et land ikke har nevnt denne klassifiseringen i sin bindingstidsplan, har det ikke noen forpliktelse til å liberalisere vann.

Imidlertid har vannforsyning behov for elementer av mange andre tjenester, og dersom en del av disse tjenestene er bundet til GATS-avtalen, står døra åpen for utenlandske tjenesteytere, inklusive vannselskaper, som kan bestride tiltak som eventuelt ekskluderer eller begrenser deres rett til

å yte vanntjenester. Disse beslektede tjenestene omfatter: ingeniørarbeid og prosjektstyring forbundet med vannforsyning og renhold, kloakktjenester, rengjøringstjenester, byggetjenester, byplanlegging, landskaps- og arkitekt-tjenester, naturvern og bevaring av landskap, samt tjenester knyttet til miljøvern. For å opprettholde full offentlig styring over vanntjenester må de som tar avgjørelser, ta i betraktning alle de ulike tjenestene som er involvert i det å drive med vannforsyning.<sup>19</sup>

### POTENSIELLE PROBLEMER MED RETTEN TIL VANN I GATS-SAMMENHENG

Et av hovedspørsmålene som er blitt stilt om GATS-avtalen gjelder måten den påvirker regjerende myndigheters evne til å fremme sosiale og utviklingsrelaterte saker, som å skaffe alle vann og renhold. Den økende realiseringen av visse menneskerettigheter, særlig sosiale og økonomiske rettigheter, krever effektiv nasjonal politikk. Denne politikken varierer fra land til land, og det finnes ingen løsninger som passer for alle. Som et resultat krever realiseringen av menneskerettighetene regulering og fleksibilitet til å skreddersy innenlandsk reguleringspolitikk i henhold til hvert lands behov.

Med effektiv regulering som en nødvendig del av sikringen av grunnleggende vanntjenester for alle, er nøkkelspørsmålet om GATS-avtalen gjør regjeringer mindre i stand til å regulere disse tjenestene.

Tilhengere av GATS hevder at offentlige tjenester ikke vil bli utfordret fordi de er unntatt fra GATS gjennom et generelt unntak for tjenester "som ytes i utøvingen av regjeringens autoritet", art. 1:3b. De påpeker videre at innledningen anerkjenner retten til regulering, og at et medlemsland har rett til å avvise ethvert krav om å inkludere nye sektorer under GATS. Motstandere har på den andre siden en tendens til å fokusere på tekstens ambivalens, den illusoriske karakteren av friheten til å velge bindingsavtaler, den nødvendige prøvingen av innenlandsregulering og det at man ikke kan trekke seg fra avtalen når den først er inngått.

### GATS-AVTALENS OMFANG

For å fatte det potensielle omfanget av GATS-avtalen, er det

viktig å tadens juridiske kraft i nærmere øyesyn. Hvilke tjenester er dekket av GATS? Dersom en tjeneste er dekket, vil alle generelle forpliktelser under GATS-avtalen gjelde for tiltak satt i gang av sentrale, regionale og lokale myndigheter i henhold til alle former for levering. De generelle forpliktelsene gjelder t.o.m. der et land ikke har inngått noen frivillige avtaler under de spesifikke tidsplanene.

I følge artikkel 1:1 av GATS-avtalen dekker GATS "tiltak i regi av medlemsstater som berører tjenestehandelen". Med 'medlemsstater' refererer avtalen til alle WTOs medlemsstater.

"Tjenestehandel" er ikke definert i GATS-avtalen, men er snarere delt inn i tjenestetyper – klassifisert i 11 hovedsektorer – og forskjellige former for tjenesteyting, kjent som 'leveringsmåter'. GATS-avtalen definerer fire måter å yte tjenester på (artikkel 1:2):

- **Ytelser som går over grenser (1. måte)** – refererer til tjenesteytelser over en landegrense der verken tjenesteyter eller forbruker forlater sine respektive hjemland – for eksempel ved kurs over Internett.
- **Forbruk i utlandet (2. måte)** – refererer til tjenesteyting der forbruker fysisk reiser fra et land til et annet for å oppnå en tjeneste – for eksempel innen turisme.
- **Kommersiell tilstedeværelse (3. måte)** – refererer til en tjenesteyter som tilbyr en tjeneste i et annet land – for eksempel et amerikansk telekommunikasjonsselskap som tilbyr telefontjenester i Afrika gjennom en filial.
- **Tilstedeværelse av naturlige personer (4. måte)** – refererer til personer som midlertidig drar til et annet land for å yte en tjeneste – for eksempel en indisk professor som gir forelesninger ved et norsk universitet.

Gjennom forordningen i underkategori (c) går GATS utover den normale definisjonen på 'handel'. Handel har så langt blitt forstått som forflytting av tjenester over nasjonale landegrenser, men i GATS-sammenheng omfatter det også utenlandske tjenesteytere muligheter til å etablere lokale forretninger. Dette er en de facto forordning om investering som åpner for økte direkte utenlandske investeringer (FDI). Denne fundamentalt nye forordningen innen internasjonal handelsrett gir retten til å etablere en tilstedeværelse i ethvert marked hvor som helst.

Definisjonen på "forordninger" som dekkes av GATS er også



veldig vid, inklusiv alt en regjerende myndighet måtte foreta seg "enten det er i form av lov, regulering, regel, prosedyre, avgjørelse, administrativt tiltak eller enhver annen form."<sup>20</sup> Alt en regjering gjør som berører tjenestehandel er omfattet. Tiltak truffet på alle myndighetsnivå og t.o.m. av frivillige organisasjoner med delegert myndighet fra styresmaktene er omfattet av GATS.

I følge en avgjørelse tatt av Verdens handelsorganisasjon i EU-banan III-saken "er ingen tiltak ekskludert a priori fra GATS' myndighet slik den er definert av sine forordninger". Panelet uttaler videre at "bruken av betegnelsen 'berører' reflekterer intensjonen til de som skrev avtalen, å gi GATS et bredt virkeområde. Det ordinære meningen av ordet 'berører' impliserer et tiltak som har 'en effekt på', noe som indikerer et bredt virkeområde." Panelet legger videre merke til at "artikkel 1:3(b) av GATS sier at 'tjenester' omfatter "Enhver tjeneste innen enhver sektor unntatt tjenester ytt i utøvelsen av regjerende myndighets autoritet" (uthevelsen er tilføyd), og at artikkel XXVIII(b) av GATS sier at "tjenesteyting omfatter produksjon, distribusjon, markedsføring, salg og levering av tjenester". Det finnes ingenting i disse forskriftene som skulle tilsa at GATS har begrenset anvendelsesområde.

Graden av det potensialet som GATS kan ha, illustreres best ved å sitere tidligere direktør i Verdens handelsorganisasjon, Renator Ruggiero:

"GATS sørger for garantier innen et mye større reguleringsfelt og – lovverk enn GATT; retten til å etablere seg og forpliktelse til å behandle utenlandske tjenesteytere på en rettferdig og objektiv måte innenfor alle relevante områder av innenlandsreguleringen utvider rekkevidden til avtalen inn i områder som aldri før har vært anerkjent som handelspolitikk. Jeg mistenker at verken regjeringer eller industrier ennå har forstått den hele og fulle rekkevidde av disse garantiene eller hele verdien av de eksisterende bindingene."

#### ER OFFENTLIGE TJENESTER UNNTATT FRA GATS' REGELVERK?

Det er bare generelle unntak som er lov under GATS og det gjelder tjenester som blir ytt under utøvingen av myndighetenes autoritet, art. 1:3b. GATS kan bare anvendes når ingen slike avtaler er inngått. Noen regjeringer tolker dette

slik at det gjelder offentlige tjenester – en tolkning, som vi skal se, er høyst usikker.

Det er ikke helt klart hva denne forordningen omfatter. "Ytt i utøvelsen av myndighetenes autoritet" er definert i artikkel 1:3c som tjenester "ytt verken på grunnlag av kommersiell drift eller i konkurranse med en eller flere tjenesteytere". Men det finnes ingen definisjon for hva det å yte en tjeneste basert på "kommersiell drift" eller "i konkurranse med en eller flere tjenesteytere" betyr. Noe som reiser et vanskelig spørsmål: hvilke offentlige tjenester vil faktisk tilfredsstille disse kriteriene?

Som allerede nevnt blir tjenesteytelser av drikkevann først og fremst skaffet til veie av den offentlige sektor i de fleste land. Men selv i disse landene kan private vannselskaper, noen ganger i partnerskap med myndighetene, delta med å skaffe vann. Vil et offentlig-privat partnerskap for vannbehandling og –tilførsel være nok til å definere slike tjenester som "kommersielle"? Og hva om en kommune yter vann-tjenester til en annen kommune og blir betalt for det? Betyr det at de yter en tjeneste på kommersielt grunnlag? Og vil de internasjonale tiltakene for å etablere kostnadsbaserte prismekanismer i vannsektoren gjøre denne 'kommersielle'?

I det man avgjør om offentlig vanntjeneste blir levert "i konkurranse med en eller flere tjenesteytere," hva vil være referanserammen: lokal, regional, provinsiell eller nasjonal? Vil tilstedeværelsen av en privat sektor innenfor vannæringen, eller en partner, innføre konkurranse i alle vanntjenester, eller bare de som befinner seg innenfor den gitte rammen? Antyder konkurrerende offentlig og privat sektors forslag om å gjenoppbygge vanninfrastrukturen at det blir konkurranse innenfor vanntjenester i det juridiske området? I de fleste land har grunnleggende tjenester i hvert fall en viss konkurranse. De fleste barneskoler har private konkurrenter selv om størsteparten av utdanningssystemet er offentlig; yter de da tjenester "i konkurranse" med andre tjenesteytere? Innebærer den kjensgjerning at nesten alle slags tjenester blir tilbudt av minst ett privatselskap et eller annet sted at det finnes konkurranse for så å si alle tjenester? Disse spørsmålene er ennå ikke blitt besvart.

Verdens handelsorganisasjon er fullt klar over artikkelens ambivalens. Sekretariatet uttaler i et notat direkte knyttet til vannsektoren at:

"Med hensyn til de viktigste miljøtjenestene, kloakk og fjerning av avfall synes det ikke helt klart hvor mye som faller

innenfor rammen av artikkel 1:3 (tjenester ytt i kraft av utøvelsen av myndighetenes autoritet) og artikkel XIII (myndigheters anskaffelse av tjenester), og hvor mye som faller inn under hovedområdene i GATS.”<sup>21</sup>

Imidlertid har ingenting blitt gjort for å klargjøre hva som er omfattet av unntaket. I stedet har WTO-sekretariatet uttalt:

”Status til den offentlige delen ville bare bli et problem dersom de tiltakene som en berørt myndighet har tatt, ville blitt satt spørsmål ved av et annet WTO-medlem.”

Det WTOs sekretariat i realiteten sier er at WTOs klagesystem må finne fram til et svar.

Det er umulig å være sikker på hvordan et av WTOs klageorganer ville svart på disse spørsmålene, men fram til nå har WTOs klageinstanser systematisk gitt GATS’ områder svært bredt virkefelt. Videre har det vært saker innenfor internasjonal handelsrett som gir en hentydning til hva utfallet av en slik utfordring av offentlige tjenester sannsynligvis ville bli.

I en sak under Europatraktaten utfordret EF Italias monopol på arbeidskontor. Selv om dette var et rent offentlig monopol uten konkurranse fra privat sektor, selv om det opererte fullstendig uten profitt, og selv om Italia hevdet at monolet var en del av den offentlige politikken, sa Europadomstolen i 1997 seg enig med EF og konstaterte at Italias arbeidsprogram var et brudd fordi det ”sannsynligvis ville berøre handel.”<sup>22</sup>

Faktisk har et lignende unntak for myndigheters tjenesteyting under Europatraktaten ikke en eneste gang klart å beskytte en tjeneste i noen av de sakene som har vært brakt opp for retten fram til dags dato.

GATS-avtalen er høyst uklar når det gjelder hva som menes med en betegnelse som er grunnleggende for å kunne avgjøre rekkevidden av GATS’ anvendelsesområde, og det er derfor umulig å si med sikkerhet om vannsektoren kunne bli unntatt fra denne bestemmelsen.

### RETTE TIL Å REGULERE: REGELVERKET FOR GENERELL ANVENDELSE

Reguleringer er ”tiltak” som faller inn under GATS’ virke-

område,<sup>23</sup> noe som betyr at forordninger om generell anvendelse – som for eksempel MFN og noen spesifikke forordninger som gjelder innenlandsregulering – vil gjelde for reguleringer, uansett hvilke spesifikke avtaler som har vært inngått.

### INNLEDNINGEN

Tilhengere av GATS pleier å peke på at innledningen ”anerkjenner retten som medlemstater har til å regulere, og til å introdusere nye regelverk.”

Imidlertid har innledningen en strengt begrenset juridisk effekt. I følge Folkeretten<sup>24</sup> kan hensikten med en traktat som utdypes i innledningen, bli tatt i betraktning når man tolker en traktat, men ”tolkningen må fremfor alt baseres på selve ordlyden i traktaten.” Det er bare når en tolkning av teksten er ”ambivalent eller uklar” at man trenger å referere til innledningen.<sup>25</sup> Lignende konklusjoner om innledningens rolle har vært trukket i Verdens handelsorganisasjons avgjørelser.

Innledningen til GATS omfatter både anerkjennelse av myndigheters rett til å regulere og en forpliktelse til å utvide tjenestehandel. Dersom en klagenemnd hadde hatt problemer med å tolke ordlyden i avtalens betydning, ville de brukt begge disse uttalte målene som retningsgivende. Retten til å regulere ville måtte bli balansert opp mot forpliktelsen til å utvide handel.

### ”MOST FAVOURED NATION”

MFN-forordningen fastsetter prinsippet om ikke-diskriminering, et sentral prinsipp i internasjonal handelslovgivning. Forordningen uttaler at favoriseringen som skjer av enhver utenlandsk tjeneste eller tjenesteyter må bli utvidet til å gjelde alle lignende utenlandske tjenester og tjenesteytere: ”favoriser én, favoriser alle”.

MFN krever i det store og hele at enhver fordel som en enkelt utenlandsk kommersiell aktør har oppnådd ved hjelp av regulering eller finansiering, må straks og uten videre utvides til å gjelde alle. På den måten hjelper MFN til med å konsolidere kommersialisering der hvor den forekommer. For eksempel, dersom et eneste utenlandsk eid, profittba-



sert vannselskap får retten til å fordele vann, må den samme retten bli utvidet til alle utenlandsk eide vannselskaper på samme betingelser. Med den strukturtilpasningspolitikken og de privatiseringsplanene som IFlene tidligere har pålagt stater i forhenværende tiår, vil mange utviklingsland ikke ha noe valg og heller ingen mulighet til å reversere dette – privatisering har allerede forekommet, og deltakelse i denne sektoren må være åpen for alle de utenlandske aktørene.

## INNENLANDSREGULERING

Artikkel VI er en bestemmelse om innenlandsregulering. Den gjelder alle tiltak som berører tjenestehandel, enten disse er diskriminerende eller ei. Visse underkategorier av denne artikkelen gjelder alle tjenester, mens andre bare gjelder der spesifikke avtaler har vært inngått.

Av generell anvendelse er tiltak som relaterer til tekniske standarder, kvalifikasjoner og lisenskrav.<sup>26</sup> Denne bestemmelsen søker å forhindre at reguleringer utgjør "unødvendige handelshindringer", og prøver å sikre at reguleringer "ikke er mer til byrde enn nødvendig for å sikre kvaliteten på tjenesten." Dette er også kjent som 'nødvendighetsprøven'.

Siden 1999 har et spesielt arbeidsutvalg under Verdens handelsorganisasjon holdt på å utvikle "nødvendighetsprøven" slik at den kan benyttes til lisensiering, standarder og kvalifikasjonskrav som er satt av myndigheter på ethvert nivå. Denne prøven er ment å være en juridisk bindende revisjon av GATS. Selv om den fremdeles ikke er en del av avtalen, ligger den på bordet under de pågående forhandlingene.

Betegnelsen "ikke mer til byrde enn nødvendig" er et vagt og usikkert kriterium for måling av offentlige beskyttelser. Hva er standarden for å måle "ligge til byrde"? Omfatter det tiltak som bare er brysomme for potensielle eksportører, eller må det inneholde betydelige kostnader eller endog alvorlig ulempe?

Og hva vil bli betraktet som "nødvendig" i sammenheng med liberalisering av handel? La oss for eksempel si at et land vil sette nye betingelser for driften av vannselskaper for å bevare vann og hindre at viltliv og miljøet blir skadet. Ville disse reguleringene bestå nødvendighetsprøven? Eller

kunne regjeringen ha fulgt opp sine bevaringshensikter på en måte som var mindre hemmende for handel?

Der hvor det er tilgjengelig to eller flere muligheter for beskyttelse av menneskerettighetene i forbindelse med tjenesteregulering, vil stater måtte velge det alternativet som legger færrest hindringer i veien for handel, selv der hvor det alternativet måtte være minst effektivt. Med andre ord kan et land ikke bare simpelthen tilegne seg en fornuftig tilnærming til regulering, men må i stedet identifisere hele rekken av alternative tilnærminger og tilegne seg den tilnærmingen som vil ha minst påvirkning på de økonomiske interessene til utenlandske tjenesteytere.

Det finnes allerede nødvendige prøver i andre WTO-avtaler enn GATS, og WTO-utvalg har allerede uttalt eksplisitt hva regjerende myndigheter må gjøre for å være i samsvar med disse.<sup>27</sup> Verdens handelsorganisasjon tolker "nødvendig" til vanligvis å bety "uunnværlig". "Nødvendighetsforsvaret" er blitt avvist av GATTs og WTOs avgjørelsespaneler i alle saker unntatt én (Asbestsaken).

Det har også vært to WTO-avgjørelser<sup>28</sup> som har uttalt at graden av handelshindring forårsaket av et tiltak som myndighetene har iverksatt, må rettfærdiggjøres i forhold til viktigheten av dets bakenforliggende målsetting. Dette utgjør et viktig steg i retning av en større rolle for Appellorganet når det gjelder å veie reguleringsverdier opp mot handelsverdier.<sup>29</sup> Dette tyder på at WTO kan avsi dom over verdigheten til målsettingene, i tillegg til å felle dom over hvilke tiltak som er minst hemmende for handel.

Det er viktig å sette dette GATS-arbeidet om reguleringer inn i en sammenheng. Tjenester er den tyngst regulerte delen av ethvert samfunn. De omfatter aktiviteter som helseomsorg og utdanning, men også mindre åpenbare tiltak som skadedyrbekjempelse, bygging av tømmerveier og fjerning av miljøskadelig avfall. Mange store selskaper er interesserte i deregulering, og denne interessen framgår av den listen av eksempler som WTO-medlemmer har avlevert for hva som trenger å 'disiplineres' av nye GATS-begrensninger på innenlandsregulering. "Soneinndeling og virketider" framgår av denne listen, i tillegg til mange andre elementer innenfor kommunenes jurisdiksjon.<sup>30</sup>

Representanter for handelsnæringen benekter at GATS tvinger myndigheter til å deregulere. Dette er teknisk sett riktig, men enhver målsetting om deregulering vil bli veid

opp mot mulige hindringer for handel og investering. Dette kan legge bånd på myndigheter som ønsker å påtvinge restriksjoner, av frykt for at de da vil måtte gå inn i en kostbar meklingsprosess i WTO-systemet.

#### Retten til å regulere innenfor sektorer der man har inngått spesifikke bindingsavtaler

Flere forskrifter i GATS gjelder bare innenfor sektorer der et land har inngått bindende avtaler, der de mest sentrale er nasjonal behandling og markedstilgang. Regelverket som omhandler spesifikke bindinger har en enda sterkere påvirkning på myndigheters evne til å regulere tjenester.

#### Artikkel XVII om nasjonal behandling

Den nasjonale behandlingsbestemmelsen tvinger myndigheter til å gi alle medlemsstater en behandling som "ikke er på noen måte mindre gunstig" enn den som er blitt gitt deres nasjonale motparter innenfor "like" tjenester.

GATS skiller ikke mellom tjenesteytere i privat og offentlig sektor i følge artikkel XXVII (g). Rommet for regulering avhenger av tolkningen av betegnelsen "like" tjenester og tjenesteleverandører. Ytter en ikke-kommersiell vannleverandør og en profittbasert vannleverandør "like" tjenester? Dette spørsmålet står åpent.

I praksis kan regler knyttet til "nasjonal behandling" begrense myndigheters evne til å:

- Sikre at lokalbefolkningen nyter godt av utenlandske investeringer og tjenestehandel. For eksempel så kan ikke restaurant- og drosjekonsesjoner forbeholdes lokalbefolkningen, slik som det praktiseres på Goa i India der myndighetene har regulert for å garantere lokal deltagelse i utviklingen av turistnæringen. Et annet eksempel er EFs forhandlingsutkast angående turoperatører, som krever at Filippinene fjerner deres nåværende "nasjonalitetskrav for ledere og direktører", og at Thailand fjerner "nasjonalitetskrav for styremedlemmer" (for tiden må minst halvparten av styremedlemmene være thailandske borgere).<sup>31</sup>
- Å støtte selektivt lokale bedrifter. For eksempel å støtte leverandører fra særlig fattige strøk eller sektorer av

befolkningen, eller å styrke lokale bedrifter for å bygge opp en sterk innenlandsk tjenesteyter.

#### Artikkel XVI om markedstilgang

Artikkel XVI om markedstilgang ramser opp kategorier av tiltak som en regjerende myndighet ikke lenger kan ta i bruk når de binder seg uten begrensninger innenfor en sektor. De forbudte tiltakene omfatter:

- Begrensninger på antall tjenesteleverandører. Dette vil kunne hindre myndigheter i å legge restriksjoner på antall golfbaner eller safariparker i en region for å beskytte lokalbefolkningens tilgang til land og vann.
- Begrensninger på antall tjenesteoperasjoner. Å begrense antall tjenesteytere kan være en måte for utviklingsland å oppmuntre selskaper til å investere i de ressursene som trengs for å utvikle en innenlandsk infrastruktur, for eksempel innenfor telekommunikasjonssektoren.
- Begrensninger på den totale verdien av tjenestetransaksjoner. For eksempel å begrense enhver nyutvikling innen en sektor dersom det allerede finnes nok kapasitet til å møte etterspørselen til denne tjenesten.
- Begrensninger på det totale antallet nasjonale personer som er sysselsatt innenfor en tjenestenæring. For eksempel å avgrense visse yrker til landets borgere.
- Begrense eller kreve spesielle former for juridiske enheter eller sammenslåinger. Regjerende myndigheter kan ikke forlange at tjenesteytere slår seg sammen med lokale utenlandske firmaer, en struktur som kan være spesielt viktig for å sikre at den lokale økonomien nyter godt av utenlandske investeringer.
- Begrensninger på utenlandske investeringer i form av maksimumsgrenser på prosentandelen utenlandske aksjeeiere kan ha. Mange land har restriksjoner på dette området for å hindre at utenlandske selskaper får fullstendig kontroll over vitale sektorer.

Bindingsavtaler angående "markedstilgang" og "nasjonal behandling" blir inngått frivillig, men når de først er inngått, kan ikke myndigheter introdusere nye restriksjoner.



### GATS-AVTALENS FLEKSIBILITET

Behovet for fleksibilitet er spesielt relevant for utviklingsland, forutsatt at de er inne i en dynamisk prosess for å bygge opp sosiale infrastrukturer.

#### Frihet til å binde seg?

Det er sant at ingen land blir tvunget til å inngå spesifikke avtaler under GATS-regimet. Det er sant i teorien. Men i den virkelige politiske verden har denne friheten flere defekter:

- Visse forpliktelser under GATS, den mest iøynefallende er regelen om "Most Favoured Nation", gjelder uten unntak i alle servicesektorer. Myndighetene har nå lite valgfrihet på dette punktet. I praksis mangler de fleksibilitet siden de fleste regjeringer allerede har inngått viktige avtaler da avtalen ble antatt, og alle eventuelle restriksjoner på disse bindingsavtalene måtte ha blitt inngått da.
- GATS' ordlyd er uvanlig komplisert – selv til å være en handelsavtale. Dens inndelingssystem er ekstremt komplisert med vanskelige og omfattende delkategorier. Dette favoriserer land med større ressurser.
- Verdens handelsorganisasjon er i teorien demokratisk, da hvert medlemsland har lik stemme. Imidlertid har utviklingsland problemer med å delta som likemenn innenfor organisasjonen. En grunn er mangelen på kapasitet. Det koster penger / ressurser å ha en permanent representant i Genève. Mange av de fattigste landene har ikke råd til å ha noen; andre har bare én delegat på deltid som skal dekke alle WTO-sakene. Til sammenligning har Japan 23 WTO-delegater i Genève, 14 i USA, samt et stort antall handelsrepresentanter i Tokyo og Washington.<sup>32</sup>
- Sterkt press. Fattige land er ofte nødt til å komme med innrømmelser for å kunne handle med rikere land. Avtaler kan brukes som en forutsetning for utviklingshjelp, og IFlene er kjent for å sette liberalisering av ulike sektorer som en forutsetning for å få lån.
- Påfølgende forhandlingsrunder. Medlemsland er og vil forbli under intenst press for å vise mer fleksibilitet ved å fortsette å liberalisere under traktaten. Traktaten gir

spesielt mandat til gjentatte forhandlingsrunder som har som mål å oppnå "et stadig høyere liberaliseringsnivå."

### MANGEL PÅ KRISEBEREDSKAP

Det finnes ingen kriseberedskap under GATS som tillater regjeringer å midlertidig reversere avtaler som har fått katastrofale konsekvenser. Artikkel X gir et mandat til å forhandle om slik beredskap, men de dominerende medlemmene av Verdens handelsorganisasjon er ikke særlig interessert i å forhandle om beredskapsplaner, noe man kan lese ut av et referat fra et WTO-møte:

"Representanten fra USA sa at hans delegasjon fremdeles var skeptisk til behovet for kriseberedskap... Representanten fra Hong Kong, Kina noterte at han fremdeles ikke var overbevist om at kriseberedskap var ønskelig om man ønsket liberalisering av handel... Representanten fra Japan minnet om at spørsmålet om hva man ønsket av kriseberedskap fremdeles måtte løses... Representanten fra Sveits sa at spørsmålet om man ønsket kriseberedskap eller om det i det hele tatt var mulig å ha en slik beredskap, fremdeles var uløst i hennes delegasjon... Representanten fra Canada lurte på under hvilke omstendigheter kriseberedskap ville være passende, tatt i betraktning den gitte strukturen i GATS og de bindingsavtalene som allerede var inngått."<sup>33</sup>

### BEGRENSET ANTALL GENERELLE UNNTAK

GATS omfatter generelle unntak for å beskytte allmennhetens moral, så vel som menneske-, dyre- og planteliv eller helse. Dette kan sees som en mulighet for å fremme eller beskytte menneskerettighetene. Legg imidlertid merke til at dette er et unntak heller enn et sentralt tema. Det er også gjenstand for en nødvendighetsprøve, da regjeringer bare kan sette i gang tiltak som er 'nødvendige'.

I motsetning til andre WTO-avtaler er ikke miljøhensyn inkludert som et generelt unntak. Under GATT-avtalen finnes det et unntak for tiltak "som er relatert til konservering av begrensede naturressurser...". Dette unntaket er ikke med i GATS. Dermed unntas ikke en ikke-levende naturressurs, som for eksempel det å begrense uttaket av grunnvann dersom denne ressursen er knapp, fra regelen.

### Modifisering av tidsplaner

GATS artikkel XXI gir regjeringer mulighet for å modifisere eller trekke tilbake en hvilken som helst binding den har inngått på tidsplanen "etter tre år er gått fra den dato da bindingsavtalen trådte i kraft."<sup>34</sup> Denne tre års perioden kan bli et stort problem for land som har begått feil i sine tidsplaner, eller for andre som befinner seg i krisesituasjoner som de ikke kan løse p.g.a. avtaler de har bundet seg til under GATS. Etter tre års perioden kan en regjering som ønsker å reversere en avtale gi beskjed minst tre måneder på forhånd om hva den akter å gjøre.<sup>35</sup> Deretter starter en forhandlingsperiode for å komme til enighet om "eventuelle nødvendige kompensasjonsjusteringer"<sup>36</sup>, som må være tilfredsstillende for alle WTOs medlemmer. Enhver regjering som er misfornøyd med kompensasjonen, kan ta opp saken i WTOs meklingsorgan, og ingen modifisering kan foretas før landet som ønsker endring, har gjort de nødvendige kompensasjonsjusteringene, artikkel XXI 4(a).

I realiteten betyr dette at modifiseringer teknisk sett er tillatt, men at avtalene man har bundet seg til, i praksis ikke kan endres. Dette er også oppfatningen innenfor Verdens handelsorganisasjon, noe som klart antydes av flere kommentarer fra sekretariatet:

"Ved å garantere at investerings- og handelsforhold ikke vil bli endret mot deres interesser, gir en avtale under GATS den sikkerheten som investorer trenger."<sup>37</sup>

"Bindinger som er inngått under GATS har den effekt at de beskytter liberaliseringspolitikk, uavhengig av deres opprinnelig hensikt, mot utglidninger og tilbakeslag..."<sup>38</sup>

### MENNESKERETTIGHETENE – ET MULIG FORSVAR MOT GATS?

#### STATEN ER HOVEDAKTØR

Som vi har sett, er det staten som er hovedaktør når det gjelder å påta seg forpliktelser både under menneskerettighetskonvensjoner og handelsrett. Derfor blir det staten som er hovedbærer av forpliktelser som skal følges opp overfor internasjonale traktater.

Statens forpliktelser overfor menneskerettighetene hindrer ikke ikke-statlige enheter i å tilby sosiale tjenester, enten i

stedet for eller i konkurranse med staten. Privatisering eller liberalisering av tjenestehandel er derfor ikke forbudt i seg selv under menneskerettighetskonvensjonene. Men det faktum at staten kanskje ikke er praktisk ansvarlig for å skaffe til veie en tjeneste, tar ikke fra den ansvaret for de menneskerettighetene som er forbundet med den tjenesten.

En stat vil bryte med sine forpliktelser overfor menneskerettighetene dersom oppførselen til et privat selskap som leverer vanntjenester, resulterer i at mennesker får utilstrekkelig adgang til vann. Derfor kan det være nødvendig for en stat å tvinge fram visse betingelser angående kontraktsforhold eller regulering når den inngår avtaler med private tjenesteleverandører. Staten kan også ønske å bidra med en eller annen form for subsidier der markedskreftene alene ikke ville motivere en profittbasert privat leverandør til å yte det nivået som er påkrevd, for å sikre nok tilgjengelighet for alle. Dette kan for eksempel gjelde ulønnsom levering av vanntjenester til isolerte geografiske områder. Dersom staten lar være å iverksette slike tiltak, kan det bety at den bryter sine internasjonale forpliktelser overfor menneskerettighetene.

GATS' potensial til å legge bånd på stater som vil iverksette slike tiltak, er urovekkende fordi den kan pålegge stater å bryte sine forpliktelser overfor menneskerettighetene for å kunne imøtekomme sine forpliktelser overfor handelsretten.

#### Hvordan kan menneskerettighetsinstrumenter bli brukt for å holde stater ansvarlige overfor deres menneskerettighetsforpliktelser?

FN-systemet for å fremme og beskytte menneskerettighetene består av to hovedtyper: organ som er opprettet under FN-pakten, innbefattet Menneskerettighetskomiteén, og organ som er opprettet under internasjonale menneskerettighetstraktater.

Menneskerettighetsorganene er komiteer bestående av uavhengige eksperter som overvåker implementeringen av de viktigste menneskerettighetstraktatene. De er opprettet i følge forordningene til den traktaten de overvåker.

#### Vurdering av konvensjonspartenes rapporter

Landene har plikt til å avlevere regelmessige rapporter til den komiteen som er satt til å overvåke implementeringen av traktaten de har undertegnet. For å imøtekomme rapporteringsplikten må statene først avgi en rapport, vanligvis ett år





etter å ha sluttet seg til traktaten, og deretter periodevis, alt etter hva traktaten sier (vanligvis hvert fjerde eller femte år). I tillegg til regjeringens rapport kan overvåkningsorganene motta informasjon fra andre kilder om et lands menneskerettighetssituasjon, innbefattet frivillige organisasjoner, FN-organer, andre mellomstatlige organisasjoner, akademiske institusjoner og pressen. I lys av all den informasjonen som er tilgjengelig, går komiteen gjennom rapporten i samarbeid med regjeringens representanter. Basert på denne dialogen offentliggjør komiteen sine bekymringer og anbefalinger i noe som kalles 'avsluttende observasjoner'.

#### Vurdering av individuelle klager eller kommunikasjon

I tillegg til rapporteringsprosedyren kan noen av komiteene bruke andre mekanismer for å overvåke, bl.a. gjennomgåelse av individuelle klager. Det å få vurdert en individuell klage avhenger av flere kriterier, som bl.a. at staten har signert tilleggsprotokollen som tillater individuelle klager, og at man har gått gjennom alle instanser i det nasjonale rettsapparatet. Av de traktatene som har vært nevnt i dette studiet, er det bare Menneskerettighetskomiteen (HRC) som overvåker Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, og Komiteen for å avskaffe alle former for diskriminering mot kvinner (CEDAW) som mottar individuelle klager.

#### Statlige klagemekanismer

Når et land signerer og ratifiserer en traktat, erklærer det seg villig til å bli bundet av de forordningene traktaten inneholder med hensyn til alle mennesker som er under dens jurisdiksjon. Dersom en konvensjonspart føler at et annet medlemsland ikke oppfyller de forpliktelsene som konvensjonen krever, kan den rapportere landet inn for det overvåkningsorganet som er etablert i følge den traktaten. I de fleste tilfellene vil dette bare fungere dersom begge statene det gjelder, har anerkjent organets kompetanse. Denne overvåkningsmetoden blir sjelden brukt p.g.a. det delikate forholdet stater imellom.

#### Håndheving av menneskerettighetene versus håndheving av handelsretten

På grunn av mangelen på mekanismer for håndheving innenfor menneskerettighetssystemet er man avhengig av at statene godtar en bestemmelse eller kritisk kommentar fra den komiteen som er satt til å overvåke traktaten, og at de deretter endrer sin praksis i henhold til dette. Mens det finnes juridiske forpliktelser under den internasjo-

nale beskyttelsen av menneskerettighetene, er det et faktum at disse forpliktelsene ikke lar seg håndheve med mindre de blir en del av nasjonal lovgivning eller regulering. Det er derfor vesentlig at staten utvikler passende reguleringstiltak for å beskytte og fremme menneskerettighetene og etterleve sine forpliktelser i praksis. Når det gjelder vann, burde statene sørge for at retten til vann blir reflektert i den nasjonale lovgivningen på en slik måte at individer kan holde den respektive staten ansvarlig.

Imidlertid er det viktig å huske på at nasjonale lover kan utfordres av GATS' regelverk. Derfor er det absolutt nødvendig for stater å være forsiktige når de skriver under på bindingsavtalene under GATS-regimet for å være sikre på at de får frihet til å beskytte grunnleggende tjenester som vann.

I motsetning til det internasjonale menneskerettighetssystemet har det internasjonale handelssystemet et raskt og effektivt meklingsystem der avgjørelser kan håndheves. Hele konfliktprosessen burde være over innen 9 til 12 måneder, og trusselen om multilateral handelsboikott med potensielle katastrofale følger er en effektiv pisk for å sikre at stater implementerer det WTO har bestemt.

#### EN TILNÆRMING TIL HANDELSRETTEEN I HENHOLD TIL MENNESKERETTIGHETENE

Flere stemmer har vært hevet til støtte for en tilnærming til handel basert på menneskerettighetene. I mai 1998 gav Komiteen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter en uttalelse som ba Verdens handelsorganisasjon om å vurdere den menneskerettslige siden av handels- og investeringspolitikken.<sup>39</sup> I august 1998 vedtok FNs Underkommissjon for fremme og beskyttelse av menneskerettighetene en resolusjon som ba om at menneskerettighetene måtte bli anerkjent som det viktigste målet for handels-, investerings- og finanspolitikken.<sup>40</sup> Og i 2002 laget FNs Høykommissær en spesialrapport om liberalisering av tjenestehandel og menneskerettighetene.<sup>41</sup>

Det juridiske grunnlaget for å anta tilnærminger til liberalisering av handel, basert på menneskerettighetene, er klart. Alle WTOs medlemmer har antatt forpliktelser overfor menneskerettighetene. Alle 144 medlemsstater av WTO har ratifisert minst ett instrument til fremme av menneskerettighetene, 112 har ratifisert Den internasjonale konvensjonen om

økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ICESCR) og alle unntatt én har ratifisert Barnerettighetskonvensjonen. Videre er de delene av den internasjonale menneskerettighetsbeskyttelsen som anses som folkerettslig sedvanerett folkerettslig bindende for alle stater, noe som betyr at handelsregler burde tolkes i henhold til de normer og standarder som menneskerettighetene setter, uansett hvilke avtaler stater har inngått i handelssammenheng. Med andre ord er det slik at uavhengig av hvilke menneskerettighetsforpliktelser den enkelte medlemsstat i Verdens handelsorganisasjon har påtatt seg, så er de alle folkerettslig bundet til å fremme og beskytte menneskerettighetene i løpet av forhandlinger om og implementeringen av internasjonale regler om liberalisering av handel.<sup>42</sup>

## **NOEN VIKTIGE TEMAER ANGÅENDE GATS SOM MÅ BEHANDLES I ET MENNESKERETTIGHETSPERSPEKTIV**

### **GATS' omfang**

Som vi allerede har notert, er det vanskelig å vite akkurat hvilke tjenester som kommer inn under GATS p.g.a. avtalens store omfang. Autoritative tolkninger av hva som kommer inn under unntakene for tjenester som ytes i utøvelsen av myndighetenes autoritet, trengs helt klart. GATS-avtalen burde inneholde en klar utelatelse av offentlige tjenester som helse, utdanning, post- og vanntjenester.

### **Retten til å regulere**

GATS-avtalen burde bli formulert og tolket slik at den gir rom for at regjerende myndigheter kan regulere for å sikre at de oppfyller sine forpliktelser overfor menneskerettighetene. Videre burde "nødvendighetsprøver" anerkjenne og beskytte staters forpliktelser overfor menneskerettighetene og ta disse med i betraktning når de vurderer i hvilken grad handel blir hemmet av myndighetenes reguleringer innenlands.

### **Ikke-diskrimineringsprinsippet**

Både GATS og menneskerettighetslovgivningen inkluderer ikke-diskrimineringsprinsippet. Det finnes imidlertid forskjeller i utøvelsen av dette prinsippet.

Diskriminering innenfor menneskerettighetslovgivning omfatter handlinger eller tiltak som har en diskriminerende effekt på et spesielt individ eller en gruppe, selv om de kan virke ikke-diskriminerende i seg selv. For eksempel så kan en politikk som krever at alle betaler det det koster å skaffe

til veie vann, se ut som om den behandler alle likt, men den kunne anses å være diskriminerende overfor de som ikke er i stand til å betale, eller de som må betale mer for tjenestene p.g.a. geografisk avstand. For å imøtekomme ikke-diskrimineringsprinsippet innenfor menneskerettighetene, må et slikt system kanskje måtte omfatte en grad av kryssende subsidiering fra mer velstående eller urbane forbrukere.

Ikke-diskriminering innenfor handelsretten er på den andre siden opptatt av måten importører og eksportører blir behandlet på av myndighetenes reguleringer. I den grad myndighetene prøver å implementere målrettet regulering av vesentlige sosiale tjenester, der private tjenesteytere blir behandlet forskjellig alt etter de sosiale behovene kundene deres har, kan slike tiltak potensielt bryte med handelsprinsippet om ikke-diskriminering.

Det er viktig at GATS' rammeverk omfatter beredskap som tillater tilegnelsen av ikke-diskrimineringsprinsippet basert på menneskerettighetene.

### **Generelle unntak**

De pågående GATS-forhandlingene burde fremme et nytt generelt unntak til GATS som tillater at en stat iverksetter tiltak den anser som nødvendige for å oppfylle sine internasjonale forpliktelser overfor menneskerettighetene, innbefattet plikten til å hindre brudd på menneskerettighetene begått av private selskaper innenfor dens jurisdiksjon.

### **Fleksibilitet**

Det er uhyre viktig for regjeringer å ha evnen til å reversere politikk som er uheldig med hensyn til deres forpliktelser overfor menneskerettighetene. Spesielt trenger utviklingsland fleksibilitet til å modifisere og trekke seg fra spesifikke avtaler de har inngått om liberalisering av tjenestehandel. Selv Verdensbanken har bemerket at uregulert liberalisering kan føre til at offentlige monopoler blir erstattet av private monopoler, dårlige beslutninger om investeringer, innsidehandel og ingen forbedring i tilgangen på vesentlige tjenester for de fattige. Banken har lagt vekt på behovet for en effektiv konkurransepolitikk, transparens innad i bedriftene og en politikk som sikrer universell tjenesteyting hånd i hånd med liberalisering.<sup>43</sup>

### **Konfliktløsning**

Man bør fremme en tilnærming til traktattolkning og konfliktløsning som tar i betraktning internasjonale handelsav-



taler i sammenheng med alle allerede eksisterende internasjonale forpliktelser og underordnes fundamentale normer for menneskerettighetene, i lys av etablerte prinsipper for tolkning under Folkeretten.

#### Vurdering av følgene for menneskerettighetene

Spesifikke avtaler som et land har inngått om å liberalisere servicesektorer under GATS, kan ha både positive og negative effekter på den enkeltes mulighet til å få dekket sine menneskerettigheter. Både WTO og statene selv burde foreta vurderinger om de følgene liberalisering får for befolkningens menneskerettigheter. Disse vurderingene burde bli brukt som grunnlag for WTO-forhandlinger om liberalisering. Der vurderinger viser at liberalisering er en trussel mot menneskerettighetene, ville statene hatt sterke argumenter for å la være å inkludere de aktuelle sektorene i liberaliseringsavtaler, selv når de var under betydelig press for å liberalisere.

#### REFERANSER

1. WHO, The Global Water Supply and Sanitation Assessment, 2000.
2. WHO, 2001.
3. U.N. Doc. E/C.12/2002/11, 26. november 2002, vedtatt av the ESC-komiteens 29. sesjon, holdt in Genève fra 11.- 29. november 2002 (General Comment 15).
4. Stephen McCaffrey: The Human Right to Water Revisited.
5. General Comment nr. 06: Retten til livet (art. 6): .30/04/82
6. USA og Somalia er de eneste landene som ikke har ratifisert konvensjonen.
7. Tilleggsprotokoll til Genève-konvensjonene av 12. august 1949, som relaterer til Beskyttelsen av ofre i internasjonale væpnede konflikter (Protokoll 1), vedtatt i 1977, artikkel 54, paragraf 2.
8. U.N. Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, Artikkel 20 (2).
9. General Comment nr. 15 (2).
10. General Comment nr. 15 (12).
11. Internasjonal konvensjon om sivile og politiske rettigheter, art. 2.
12. Internasjonal konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, art. 2.
13. "Understanding the WTO" s. 33, av Verdens handelsorganisasjon.
14. WTO, 'World Trade in 1999' 'Growth in the value of world trade in commercial services by selected region', 'tabell 1.4', Genève.
15. WTO, "Service Sectoral Classification List".
16. Artikkel XIX 1.
17. Artikkel XIX 1.
18. CPC 69210 "Water, except steam and hot water, distribution services through mains".
19. GATS, Water Services and Policy Options, ISBN nr. 1-897043-06-6.
20. Artikkel XVIII.
21. Søk i [http://docsonline.wto.org/gen\\_search.asp](http://docsonline.wto.org/gen_search.asp) for WTO Document Symbol: S/C/W/46)
22. <http://www.eurofound.eu.int/1998/01/feature/it9801317fhtml>.
23. Art xxviii.
24. Wien-konvensjonen om traktater.
25. Joseph de Pencier, Rådgiver for Canadas Statsadvokat, paragraf 37 – 40 av "RESPONDENT OUTLINE OF ARGUMENT OF INTERVENOR GENERAL OF CANADA" i British Columbias Høyesteretts vurdering av NAFTA Metalclad-saken.
26. Art VI:4.
27. Se VI.B paragraf 13, av WTO Appellate Bodys avgjørelse i "Korea – Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef", WT/DS/161,169/AB/R, i: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e.htm#disputes](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e.htm#disputes)
28. (10) WTOs appellorgan har avgjort i både "Korea-tiltak som berører import av ferskt, avkjølt og frossent biffkjøtt" og "EF-tiltak som berører asbest og produkter som inneholder asbest" at det kan bedømme vikigheten av myndighetenes reguleringsmålsetninger.
29. Joel Trachtmann, "Lessons for GATS Article VI from the SPS, TBT and GATT Treatment of Domestic Regulation", s. 31, 29. januar 2002, på: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=298760](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=298760)
30. Se "EXAMPLES OF MEASURES TO ADDRESSED BY DISCIPLINES UNDER GATS ARTICLE VI:4" - hentet fra et ikke offentliggjort WTO-dokument.
31. Fra et utkast av forhandlingspossisjonene distribuert av Michel Servoz, Head of the Trade in Service Unit of the European Commission til representanten for European service industry September 2000.
32. "The WTO, International Trade and Human Rights" av Caroline Dommen.

33. Søk på: [http://docsonline.wto.org/gen\\_search.asp](http://docsonline.wto.org/gen_search.asp) WTOs dokumentsymbol: S/WPGR/M/26.
34. art xxi 1(a).
35. art xxi 1(b).
36. art xxi 1(b).
37. Fra WTO-kurset om GATS, <http://www.wto.org/english/>.
38. [http://docsonline.wto.org/gen\\_search.asp](http://docsonline.wto.org/gen_search.asp) WTOs dokumentsymbol: S/C/W/94.
39. "Globalization and Economic, Social and Cultural Rights".
40. Sub-Commission resolution 1998/12.
41. E/CN.4/Sub.2/2002/9.
42. Liberalization of trade in services, rapport av FNs Høykommissær, E/CN.4/Sub.2/2002/9.
43. Verdensbanken, "Global Economic Perspective".

DEL 3

# HANDEL OM LIV



# ET ANGREP PÅ FATTIGE BØNDERS INTERESSER?

Av Hans Morten Haugen

**1. Mos 1,29 Og Gud sa: Se, jeg gir dere alle planter som setter frø. De skal være til føde for dere.**

De plantene og frøene som ble gitt oss mennesker, utgjør kjernen i en konflikt som enkelt sagt går mellom rike og fattige land. En annen måte å se konflikten på, er at det går en skillelinje mellom dem som promoterer moderne bioteknologi og dem som er skeptiske til slik teknologi. Innenfor disse konfliktlinjene reises en rekke spørsmål av særlig betydning for patent- og plantesortsbeskyttelse: Er det rett at noen skal ha eksklusiv kontroll over moderne planter og frø? Hva er konsekvensene av at rettigheter og inntekter tilfaller hovedsakelig vestlige selskaper? Kan det unngås at fattiges biologiske materiale og tradisjonelle kunnskap utnyttes urettmessig?

Tre temaer skal belyses. Først vil jeg gi en generell bakgrunn for å forstå patentsystemet – og systemet for plantesortsbeskyttelse. I dag kan levende organismer med evne til reproduksjon omfattes av patentbeskyttelsen. Deretter vil jeg gi fire eksempler på patenter som har skapt stor bekymring. Til slutt vil jeg si noe om hvordan TRIPS-avtalen (Avtalen om handelsrelaterte aspekter ved immaterielle rettigheter) under Verdens Handelsorganisasjon fungerer. Jeg vil også si noe om hvilke muligheter som finnes for å forandre denne.

Jeg skriver ut fra en målsetting om at menneskerettighets-hensyn, særlig statenes forpliktelser til å etterleve FNs Konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, skal ha større innflytelse på patentsystemet. Dette er i samsvar med prioriteringene til den internasjonale kirkelige handelskampanjen. Denne Konvensjonen er ratifisert av 151 stater, noe som betyr at Konvensjonen er rettslig bindende. Omtrent like mange stater har ratifisert WTO-avtalen, hvor TRIPS-avtalen er vedlegg 1C. Stortinget har vedtatt at Konvensjonens bestemmelser skal gå foran intern norsk rett i tilfelle motstrid. Også biologisk mangfold og tilgangen til disse ressursene, er sentrale hensyn.

Bevisstheten om menneskerettigheter var lav på den tiden TRIPS-avtalen ble forhandlet fram i 1989-90. En gruppe av virkelig store u-land (bl.a. Brasil, Egypt, Nigeria, India og Kina) foreslo i mai 1990 at artikkel 30 i TRIPS om begrensede unntak også skulle gjelde oppfinnelser "for å forberede eller produsere mat eller medisiner" ('an invention capable of

being used for the preparation or production of food or medicine'). Dette forslaget ble imidlertid ikke tatt med.

Derfor er det bare en bestemmelse i TRIPS-avtalen som kan forstås i retning av staters menneskerettighetsforpliktelser. Dette er artikkel 8.1, som sier: "Medlemmene kan [...] vedta de tiltak som er nødvendige for å fremme folkehelsen eller befolkningens ernæring [...] forutsatt at tiltakene er forenelige med bestemmelsene i denne Avtale." Dette siste forholdet begrenser bestemmelsens gjennomslagskraft. Likevel vil jeg vise under gjennomgangen av TRIPS-bestemmelsene mot slutten av artikkelen at statene ikke står helt uten muligheter til å ivareta fellesskapets interesser, ikke bare patenthavernes interesser.

Jeg vil ta for meg patenter på genetisk materiale og planter knyttet til matproduksjon. Store deler av argumentasjonen vil også være relevant for medisinområdet. Patenter på matplanter har ennå ikke vært gjenstand for tilsvarende internasjonal bevissthet som patenter på medisiner, hvor retts-sakene anlagt mot stater har skapt stor oppmerksomhet og protest. Selskapene nådde ikke fram i noen av disse sakene. USA trakk saken mot Brasil, de 39 farmasøytiske selskapene trakk saken mot Sør-Afrika og EF tapte saken mot Canada i Verdens Handelsorganisasjon. Målsettingen må være at tilsvarende konflikter ikke oppstår på matområdet.

## 1 PATENTSYSTEMET

Patentrettigheter tilhører den større kategorien immaterielle rettigheter. Immaterielle rettigheter kan forstås som tidsbegrensede rettigheter av ulik varighet for å forhindre andre fra å kunne utnytte ens anvendte kunnskap, oppfinnelse, visuelle uttrykk eller kreative uttrykk. Opphavsrettigheter og varemerker er de mest kjente, men også geografiske betegnelser og forretningshemmeligheter er blant de kategorier av immaterielle rettigheter som er gitt særlig beskyttelse i TRIPS-avtalen.

### 1.1 BAKGRUNN

Hovedbegrunnelsen for slike rettigheter er at en persons bidrag til kunst eller vitenskap skal anerkjennes (moralisk begrunnelse), samt at slike rettigheter skal gi motivasjon for flere til å bidra til utvikling av ny kunnskap eller nye uttrykk (instrumentell begrunnelse).



For patentrettigheter er den opprinnelige instrumentelle begrunnelsen at patenter fremmer ny forskning, ikke lenger den sentrale. Snarere er det nå mer og mer klart at patenter skaper den nødvendige forutsigbarheten for et firma som vil introdusere produkter på et marked. Kostnadene knyttet til testing og godkjenning av nye produkter er store. Av de mange oppfinnelser som gis patent er det bare et fåtall som blir salgbare produkter.

Et patent gir ikke rettigheter til å utnytte en oppfinnelse kommersielt. Patentet gir bare anledning til å effektivt hindre andre fra å utnytte denne oppfinnelsen. Et patent gir rettigheter med 20 års varighet fra inngivelsesdagen av patent-søknaden, mens plantesortbeskyttelsen starter fra den dagen beskyttelsen er meddelt. I denne begrensede tidsperioden forhindres andre fra å utnytte en særlig kunnskap uttrykt i en oppfinnelse eller en plantesort. Forutsetningen for beskyttelse er at vilkårene er oppfylt. Disse er noe ulike for patenter (nyhet, oppfinneshøyde og industriell anvendelighet) og for plantesorter (nyhet, adskillbarhet, ensartethet og stabilitet). Gjennom de fire eksemplene i del 2 skal vi se nærmere på om disse tre betingelsene er oppfylt.

Pedagogisk sett kan patentet forstås som en kontrakt mellom en oppfinner (eller den oppfinneren velger) og samfunnet. Samfunnet får kjennskap til den nye og anvendte kunnskapen som er kommet til uttrykk i oppfinnelsen, og oppfinneren får på sin side en enerett på å utnytte sin oppfinnelse kommersielt. Selv om det finnes variasjoner mellom stater, kan det gjennomføres forskning på oppfinnelsen med det formål å komme med en ny oppfinnelse som ikke faller innenfor patentbeskyttelsen til det opprinnelige patentet.

Et patent gir usikre rettigheter. Patentet kan når som helst tilbakekalles dersom det viser seg at ett av kravene (nyhet, oppfinneshøyde, industriell anvendelighet) likevel ikke var oppfylt. Selskapene bruker patenter som hjelpemidler i komplekse forhandlinger, og det å eie patenter gjør at selskapet i seg selv blir attraktivt. Samtidig bruker selskapene betydelige menneskelige, økonomiske og tekniske ressurser i rettsaker om påståtte patentkrenkelser. Oppkjøp av selskaper er en attraktiv strategi for å øke markedsmakt eller unngå dyre rettsaker. Økt monopoldannelse er konsekvensen.

## 1.2 HISTORIKK

Patentrettigheter har utviklet seg fra statlig gitte privilegier for å tiltrekkes gode håndverkere. Som følge av hendelser i Frankrike på 1700-tallet, ble begrepet 'rettigheter' betydelig mer attraktivt enn begrepet 'privilegier'. Fortsatt er det mange trekk ved patentrettighetene som skiller dem sterkt fra andre rettigheter: de koster å søke om og å opprettholde, de har kort varighet; de blir innvilget og kan tilbakekalles, og har en instrumentell og ikke en naturrettslig begrunnelse. Det ble også gradvis større erkjennelse av at rettighetene dannet grunnlag for eiendomskrav. Det ble da nødvendig å innføre mer omfattende undersøkelser av det som ble hevdet å være nytt, teknisk forbedring og industrielt anvendelig i patentsøknaden, siden det bare er slike oppfinnelser som kan danne grunnlag for eksklusiv eiendomsrett. Patentsystemet slik vi kjenner det i dag var stort sett etablert for noe over 100 år siden.

Plantesortsbeskyttelse har vokst fram senere. På 50-tallet var det en erkjennelse av at patentsystemet ikke var særlig hensiktsmessig for levende organismer med evne til å reproducere seg selv. Planteforedlerbransjen ønsket samtidig en form for beskyttelse, siden det var en erkjennelse av foredlerinnsatsen lett kunne kopieres av andre. Uten beskyttelse kunne innsats for original foredling lett bli vanskeligere å motivere, sammenlignet med kopiering. Fra en liten organisasjon for vestlige stater, har den internasjonale konvensjonen for plantesortsbeskyttelse (UPOV) nå nærmere 60 medlemmer. Som jeg vil komme tilbake til, vil dette tallet øke, som følge av en paragraf i TRIPS-avtalen.

Plantesortsbeskyttelse gir mindre eksklusive rettigheter enn patentbeskyttelse. Hovedsakelig dreier dette seg om bruk for ikke-kommersielle formål, og mulighetene bønder har til å gjenplante beskyttede frø på egen gård. Mens bønder kan gjøre hva de vil med ikke-beskyttede frø, kan de ikke fritt utveksle eller selge formeringsmateriale, siden dette kan representere en konkurranse med rettighetshaveren, noe plantesortsbeskyttelsen skulle hindre. Statene står fritt til om de vil gi sine bønder denne friheten til gjenplantning ("farmers' privilege"). Dersom de ikke gjør dette, kan konsekvensene bli at bøndene må betale en årlig avgift eller kjøpe nye frø. Plantesortsbeskyttelse har fått færre unntak, og dermed nærmet seg patentbeskyttelse. Beskyttelse av plantesorter reguleres i egne lover, i Norge lov om planteforedlerrett av

1993, men et høringsforslag foreslår en ny og strengere lov.

Gjennom Punta del Este-erklæringen, som startet Uruguayrunden i 1986, ble immaterielle rettigheter (omfatter flere kategorier, bl.a. opphavsrettigheter) satt på WTOs dagsorden. Det var selskapenes misnøye med det 100 år gamle internasjonale regelverket, særlig det faktum at det ikke fantes effektive håndhevingsmekanismer innenfor WIPO (Verdensorganisasjonen for immaterielle rettigheter), som motiverte disse aktørene til å presse sine respektive myndigheter. Det økte omfanget av piratkopier ('counterfeit goods') var begrunnelsen for på denne måten å kople handelsforhandlinger og forhandlinger om immaterielle rettigheter. I en erklæring fra 1989 ble det sagt at det skulle arbeides mot 'tilfredsstillende standarder' for tilegnelse, rekkevidde og bruk av immaterielle rettigheter. Allerede før dette hadde USA begynt å bruke omfattende bilaterale handelssanksjoner mot de stater som bremset i forsøkene på å få vedtatt en omfattende avtale ('Special 301').

Forhandlingsutkastene viste tidlig at i-landene ikke bare ønsket å ta opp temaer som var 'handelsrelatert', men å bruke forhandlingene til å innføre vesentlig nye og strengere standarder. U-landene maktet bare å få inn kosmetiske endringer, og da særlig knyttet til de delene av avtalen som handler om unntakene.

### 1.3 BEKYMRINGER

Den største bekymringen knyttet til måten TRIPS-avtalen skal gjennomføres på i u-landene, er at alle WTOs medlemsland må vedta lover med standarder som er tilpasset vestlige teknologiproduserende stater. Ulike undersøkelser viser at det er først med et visst utviklingsnivå (over 7000 dollar i årlig verdiskapning pr person – tilsvarende Tyrkia) at statene vil kunne dra fordel av patentlovgiving. Mange viser til at de nyindustrialiserte statene har utviklet seg gjennom å kopiere teknologi ved hjelp av et lovverk som tillot dette. Den mest alvorlige innvendingen er at en streng gjennomføring av TRIPS-bestemmelsene kan hindre utviklingen i de teknologivhengige statene i sør.

I denne sammenhengen er det verdt å merke seg at sentrale patentorganer kun skal ta stilling til de tekniske aspektene ved en oppfinnelse, og ikke vurdere de sosiale eller økono-

miske virkningene av å innvilge patent. I den europeiske patentorganisasjonen (EPO) blir særlig viktige spørsmål avgjort av Den utvidede appellinstans (Enlarged Board of Appeal). I slutten av 1999 fastslo de (NovartisII / Transgenic Plant - G01/98, avsnitt 3.9): "EPO er ikke gitt i oppdrag å vurdere de økonomiske effektene av patentinnvilgelse, og foreta begrensninger i patenterbarhet i samsvar med dette." ("The EPO has not been vested with the task of taking into account the economic effects of the grant of patents in specific areas and of restricting the field of patentable subject-matter accordingly.") Videre viser oversikter over internasjonale lisensoverføringer til patenthavere at USA har hatt størst inntekter, mens Canada har hatt størst utgifter i årene etter gjennomføringen av TRIPS.

Samtidig er det viktig å understreke at et patent bare gjelder i det landet hvor det er innvilget. Svært få patenter eller plantesortsertifikater tas ut i u-land. Mange u-land vil potensielt sett kunne utnytte den kunnskapen som er gjort kjent gjennom eksklusive rettigheter innvilget i et annet land. Det er en eksplisitt målsetting at TRIPS skal fremme teknologioverføring, men måten dette er formulert på i den siste delen av avtalen har ikke resultert i synlige resultater.

Det er i tillegg en betydelig svakhet at TRIPS ikke pålegger noen form for utbyttefordeling som følge av kommersialisering av beskyttede planter eller plantesorter. Mens et patent har potensielt større økonomisk potensial, er kravet i TRIPS om å innføre beskyttelse for plantesorter av minst like stor betydning som kravet om å innføre patentbeskyttelse for mikroorganismer.

### 1.4 ALTERNATIVER?

Alternativene til patent er mange. For det første er utviklingen av nye, foredlede planter foregått gjennom flere tusen år uten noen spesifikk beskyttelsesordning. For land som ikke er med i WTO, kan dette prinsippet fortsatt praktiseres. Myndighetene kan støtte frøutvikling og -utveksling, og derigjennom danne sterke motallianser mot frøsekskapene.

For det andre kan ny kunnskap beskyttes gjennom såkalte forretningshemmeligheter. Slik beskyttelse er anerkjent i TRIPS, gitt at den aktuelle informasjonen har kommersiell





verdi, og at det er blitt tatt skritt for å holde informasjonen hemmelig. Selv om denne formen for beskyttelse primært er tilpasset selskaper, kan det ikke utelukkes at også urfolks-samfunn sitter på kunnskap om særlige planter som har kommersiell verdi, og som kan gjøre bruk av forretnings-hemmeligheter som en beskyttelsesform.

For det tredje finnes andre beskyttelsessystemer for plantesorter som er mindre omfattende enn patenter. Også her skal beskyttelse gis dersom visse minimumskrav er oppfylt. Disse systemene ble utviklet for 40-50 år siden fordi patent-systemet ikke ble funnet passende for nye plantesorter, siden disse er reproducerbare. Moderne bioteknologi var ikke utviklet på dette tidspunktet (DNA-molekylet ble identifisert i 1953 og innsetting av gener i andre organismer ble foretatt i 1973).

Kravene til plantesortsbeskyttelse er ikke definert presist i TRIPS-avtalen, men det kreves at det beskyttelsessystemet som velges må være 'effektivt'. I praksis blir dette forstått å være et system som gir eksklusive rettigheter til kommersiell bruk i en avgrenset periode, at rettighetshaveren bestemmer vilkårene for andres bruk, og at disse rettighetene kan håndheves. Bønder kan likevel gjenbruke beskyttede frø på egen åker. Det store stridstemaet hva gjelder plantesortsbeskyttelse, er om landene er pålagt å vedta lover som hindrer utveksling og salg av beskyttede frø mellom bønder. Den nyeste internasjonale plantesortskonvensjonen (UPOV) har en klausul som åpner for at medlemsstatene kan tillate gjenbruk på egen åker, men ikke utveksling eller salg. Selv om mange hevder det motsatte, finner mange måter for å innføre et 'effektivt' system for beskyttelse av plantesorter, og dermed innfri minimumskravene i TRIPS. Medlemskap i UPOV, med et beskyttelsesnivå som ligger høyere enn de generelle kravene i TRIPS, er ikke å anbefale for u-landene.

I de afrikanske landene er utveksling av frø den aller viktigste måten å sikre frøtilgangen på. En avtale som hindrer dette, er derfor uheldig. Gjennom Organisasjonen for afrikansk enhet (i dag: Den afrikanske union) ble det i 1998-2000 utarbeidet en såkalt 'modelllov' (African Model Legislation on the Protection of the Rights of Local Communities, Farmers and Breeders and the Regulation of Access to Biological Resources). Denne utfordrer TRIPS-avtalen på mange områder, bl.a. punkt 9, som unntar patentbeskyttelse for livsformer og biologiske prosesser. Hva gjelder plante-

sortsbeskyttelse, er punktene også utformet slik at de søker å ivareta interessene til afrikansk landbruk. Modelloven er ikke vurdert i en TRIPS-sammenheng, fordi bare nasjonale lover, og ikke regionale initiativer vurderes. Den har imidlertid møtt motstand blant industrien og UPOV, som hevder at modelloven strider mot TRIPS. På bakgrunn av unntaket for livsformer i punkt 9 (se over), er dette sannsynligvis riktig. Mer om dette kommer i 3.1. Det er også et paradoks at lovgivningen i de afrikanske landene i så liten grad bygger på modelloven.

For det fjerde, og knyttet til diskusjonen om reproducerbarhet, finnes ulike former for biologisk eller teknologisk beskyttelse. Hvorvidt dette er reelle alternativer til juridisk beskyttelse, kan ikke besvares generelt, men vil avhenge av egenskaper ved planten. Allerede finnes utstrakt bruk av såkalte hybridplanter som har svært gode vekstegenskaper den første sesongen, men som så gir dårligere avling. Den siste utviklingen er knyttet til det som populært omtales som terminator-teknologi. Kort fortalt er dette planter som har fått innsatt et gen som gjør at planten ikke har reproducerbare egenskaper. Patenter er innvilget i USA, men ingen produkter er ennå blitt lansert kommersielt.

Denne teknologien har avfødt diskusjoner både innenfor Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) og Konvensjonen om plantesortsbeskyttelse (UPOV). Et argument er at problemet med transgenetiske planter (GMO) som sprer seg ukontrollert, kan hindres ved at disse plantene blir ikke-reproducerbare. Schmeisersaken (se under) illustrerer problemet med slik spredning. USAs aggressive argumentasjon gir grunn til å tro at de vil tillate omsetning av planter som ikke kan reproducere seg selv, men dette er ennå uvisst. For industrien vil biologisk eller teknologisk beskyttelse være en sikrere måte å få betaling fra brukerne, altså bøndene. Et effektivt system for å håndheve den juridiske beskyttelsen krever omfattende overvåking og kontroll både av omsetningen og dyrkingen.

Som vi ser, er det et omfattende sett av fordelingsmessige, miljømessige og etiske bekymringer som reises i tilknytning til utviklingen av nye planter og beskyttelsen av disse. Det var vestlige stater som fra begynnelsen av 80-tallet tillot utstrakt bruk av patenter for å gi insentiver til privat forskningsinnsats samtidig med at den offentlige forskningsinnsatsen stagnerte. Det er også statene som kan gi lover og

inngå avtaler som sikrer en annen retning på patentsystemet enn den vi hittil har sett.

## 2 FIRE EKSEMPLER PÅ OMSTRIDTE PATENTER

Fire eksempler trekkes fram for å gi mer tyngde til argumenter om hva patentrettigheter er, og hva som er uønskede effekter av et slikt rettighetsvern, særlig knyttet til mat. Eksempelene er ikke direkte knyttet til gjennomføring av TRIPS-avtalen, men illustrerer hva som kan være konsekvensen av en ytterligere standardisering av patentlovgivningen. Eksempelene er hentet fra de landene hvor patentlovene og håndhevingen av dem er strengest, og kan ikke uten videre overføres til u-land. Jeg kunne ha valgt andre eksempler, hvor patentet er blitt trukket tilbake eller begrenset som følge av en prøvingsprosess, men velger heller å fokusere på eksempler på patenter som er blitt opprettholdt. Jeg har valgt å ikke presentere eksempler på omstridt plantesortsbeskyttelse. Grunnen er at patenter har et større økonomisk potensial, og gir som før nevnt mer eksklusive rettigheter.

Alle sakene omhandler patentbredden, med andre ord antall patentkrav og hva disse patentkravene faktisk omfatter. De to første sakene omhandler mer spesifikt om kravene om nyhet og oppfinneshøyde faktisk er oppfylt. De to siste sakene omhandler effekter av patent på transgenetiske planter.

### 2.1 KRAVET OM NYHET OG OPPFINNESHØYDE:

#### **Monsantos hvetepatent (EPO patent 0 445 929 B1, innvilget 21. mai 2003):**

Patentet gjelder en rekke bruksområder for hvete og hvetemel, inklusive deig og kjeks. Personen som står oppgitt som oppfinner, er forskeren Peter Payne, som arbeidet ved Unilevers forsknings-senter i Cambridge. Dette forsknings-senteret ble kjøpt opp av Monsanto for 550 millioner dollar på slutten av 90-tallet, og derigjennom alle patenter og patentsøknader.

Utgangspunktet er den indiske hvetesorten nap hal, og den kjeksen som indiske husholdninger har laget av hvetemel, kalt chapatis. Nap hal omtales som en 'primitiv plantesort'

('landrace') i patentet. Det nye i oppfinnelsen er at den typen hvete som søkes patentert (Galahad og Galahad 7) har den egenskap at den egner seg til baking selv om den deigen som lages, ikke trenger kjemisk bearbeiding. Dette forenkler bakingen.

Greenpeace og to indiske organisasjoner, Research Foundation for Science, Technology and Ecology (Vandana Shiva er direktør) og bondeorganisasjonen Bharat Krishak Samaj leverte i januar 2004 en formell innsigelse mot patentet, etter etablerte prinsipper. Shiva uttaler: "Monsanto krav omhandler hveteplanter som er utviklet av indiske bønder."

Selv om det har foregått en bevisst utvelgingsprosess og innsetting av gener i et laboratorium i Cambridge, kan det spørres om den hvetesorten som framkommer er så vesensforskjellig fra de hvetesortene som allerede dyrkes av indiske bønder. De egenskapene som beskrives i patentet er ikke unike. Den kunnskapen som allerede fantes i India, er ikke vurdert i patentet.

Derfor kan det spørres om kravet om nyhet (ikke tidligere beskrevet) og oppfinneshøyde (oppfinnelsen må skille seg vesentlig fra det som var kjent den dagen søknaden ble levert) er oppfylt. Om Monsanto faktisk får opprettholdt patentet, vil bestemmes gjennom en teknisk vurdering av de opplistede patentkravene. Foreløpig har det ikke vært publisert vitenskapelige artikler som underbygger mistanken om at det som beskrives i patentkravene ikke representerer noe nytt.

Likevel våger jeg den påstand at patentet ikke representerer noe nytt i forhold til det som var kjent på inngivelsesdagen for patentsøknaden. Ankeavdelingen i Det europeiske patentkontoret var enig i denne vurderingen og patentet er nå tilbakekalt. Et tilsvarende patent ser imidlertid fortsatt ut til å være gyldig i USA(5,859,315), Canada (2,075,959), Australia (9,174,589) og Japan (5,506,775), men med Unilever som patentholder.

#### **Larry Proctors patent på gule bønner (US patent 5,894,079, innvilget 13. april 1999):**

Patentet gjelder gule bønner, som er dyrket fram av Proctor selv gjennom tre sesonger, etter å ha kjøpt de opprinnelige bønnene i Mexico i 1994. Etter at patentet var innvilget, skrev Proctors selskap PRO-NEDS brev 30. november 2001 til 15



selskaper og bønder som dyrket gule bønner, og hevdet at slik dyrking krenket hans patent på de spesielle enola-bønnene. I tillegg kan import av slike bønder fra Mexcio til USA rammes, siden eksklusiv rett til import også omfattes av patentet.

I dette tilfellet er argumentasjonen på basis av flere vitenskapelige undersøkelser overbevisende. En undersøkelse publisert i 2004 sier at enola har utgangspunkt i vanlig seleksjon blant eksisterende meksikanske bønner. Det er også vesentlig at klagen til det amerikanske patentkontoret er levert av Det internasjonale landbruksforskningscenteret for tropisk landbruk (CIAT), basert i Colombia, som har en rekke gule bønner i sin genbank som er nær identiske til enola-bønnen.

Larry Proctor har trenert prosessen, gjennom å ikke ville gå i en dialog med CIAT, gjennom å bruke stadig nye advokater og gjennom å manipulere patentet. 11. juli 2001 føyde Proctor til nye patentkrav etter å ha blitt tvunget til å trekke de opprinnelige patentkravene. Ingen av disse nye patentkravene viser til noe nytt, hevder CIAT.

Det mest overraskende er at USAs Patentkontor ikke har gjennomført en raskere gjennomgang av de 43 nye patentkravene, levert for snart 3,5 år siden. I mellomtiden har Proctor gjort hva han kan for å utnytte patentet så effektivt som mulig, noe som har brakt betydelige inntekter. Også Mexico har uttrykt forbitrelse over at prinsippet nedfelt i Konvensjonen om biologisk mangfold om statlig suverenitet over biologiske ressurser, så enkelt lar seg krenke.

Dette patentet er etter manges oppfatning feilaktig innvilget, og bør derfor tilbakekalles. Særlig påpekes det at den innsatsen som ble gjort for å framstille de gule bøndene ikke representerer en forskningsinnsats som fortjener patentbeskyttelse. Videre foregikk foredlingen over bare tre sesonger, noe som er for kort tid til at det er mulig å påvise tilstrekkelig stabilitet, som er en forutsetning for å få plante-sortsbeskyttelse.

## 2.2 PATENTER PÅ TRANSGENETISKE PLANTER

### **Monsantos patent på genmodifisert soya (EPO patent 301,749, innvilget 2. mars 1994):**

Patentet ble opprinnelig innvilget til Agracetus, et under-

selskap av W.R.Grace, som er kjent for sine patenter på indisk ris. Monsanto var av selskapene som tok del i protesten mot det opprinnelige patentet. Patentet gjaldt alle transgene soyaplanter, ikke bare de som var produsert med den teknologien benyttet av Agracetus.

Etter at Monsanto kjøpte Agracetus i 1996, skiftet Monsanto posisjon, og begynte å forsvare patentet, med ett unntak: De trakk det siste patentkravet, som omhandlet ikke bare soya, men også andre eierskap over andre planter som har fått gen innsatt etter den beskrevne metoden. Andre selskaper fortsatte å kritisere patentet, men det tok ni år å få patentet vurdert. Dette skjedde 6.mai 2003, i EPOs ankeavdeling ('Opposition Division').

Utfallet? Alle de resterende 24 patentkravene (det 25. hadde Monsanto allerede trukket) ble opprettholdt.

Advokaten som kjørte saken mot Monsanto uttalte etterpå: "Hvis ankeavdelingens beslutning har basis i loverket, er det nødvendig å forandre lovene". ("If the Opposition Board's decision is correct in law, then the law needs to be changed.") Dette patentet illustrerer problemet med for brede patenter, som effektivt kan hindre ny forskning. Konkret betyr patentet at Monsanto eier all transgenetisk soya som dyrkes.

En slik bred rettighet kan ikke sies å stå i samsvar med den spesifikke kunnskapen som er uttrykt i patentkravene, og som knytter seg til en spesifikk framstilling av transgenetisk mais.

### **Monsantos patent på resistente planter (canadisk patent 1,313,830, innvilget 23. februar 1993):**

Saken omhandler dyrking av raps, som viste seg å være resistent mot et spesielt sprøytemiddel (Roundup). Saken ble endelig avgjort i Canadas Høyesterett (21. mai 2004: Monsanto mot Schmeiser 2004 SCC 34) etter at Percy Schmeiser, en canadisk bonde som aldri har kjøpt eller på annen måte tilegnet seg spesielle Monsanto rapsfrø (Roundup Ready) ble funnet skyldig i patentkrenkelse på alle lavere nivåer.

Canadas Høyesterett avsa dom med knappst mulig flertall, 5-4. Denne dommen tar opp tre sentrale temaer:

- 1) Kan ubevisst bruk av et patentert materiale eller produkt medføre straffeansvar?
- 2) Hva er bruk?
- 3) Hvordan kan patentet også omfatte planter – når planter er utelukket fra patenterbarhet?

Jeg vil kort beskrive de tre hovedspørsmålene:

1) Ubevisst? Retten kom til at Percy Schmeisers bruk ikke var ubevisst. Både flertallet og mindretallet bekreftet at patentretten ikke skiller mellom bevisst og ubevisst bruk av en patentert oppfinnelse. Derfor kan en krenke et patent – selv om en ikke er klar over dette eller ønsker det. Schmeiser har gjentatte ganger understreket at hans egen foredling av raps har gjort det viktig å unngå Monsanto resistente raps.

Likevel hadde Schmeiser brukt Monsanto sprøytmiddel – langs grøftkanter og veikanter – for å hindre at det vokste raps her. Da oppdaget han at rapsen fortsatte å vokse. Flertallet i Canadas Høyesterett mente at han da burde skjønne at dette var resistent raps, og ikke hans egen raps. Likevel fortsatte han å plante denne rapsen på nytt neste sesong.

I en rapport fra Canadian Biotechnology Advisory Committee i 2002, anbefales at en ny bestemmelse tas inn i patentloven som unntar uskyldige ('innocent bystanders') fra tiltale om patentkrenkelse.

2) Bruk? Flertallet mente derfor at han gjennom videre bruk påfølgende år hadde krenket Monsanto patent. I noen land kan eksperimentell, ikke-kommersiell bruk av en patentert oppfinnelse tillates, men det faktum at Schmeiser hadde etablert sitt eget firma for sitt foredlingsarbeid, medførte at det ble vanskelig å argumentere for dyrkingen var ikke-kommersiell. Det faktum at Schmeiser ikke hadde hatt økonomisk interesse av å dyrke Monsanto raps, gjorde imidlertid at han slapp å betale erstatning til Monsanto.

I et spesielt felt av immaterialretten, nemlig plantesortsbeskyttelse, gjelder klarere unntak for foredling og dyrking enn for patentbeskyttelse. Gjenbruk av og utveksling av frø med plantesortsbeskyttelse er tillatt etter den internasjonale

konvensjonen som regulerer dette (UPOV-konvensjonen av 1991). Dette ble imidlertid ikke vurdert i denne saken siden det var Monsanto patent som var påstått krenket, og for patenter er unntaksmulighetene færre.

3) Planter? Flertallet i Høyesterett fant at patentbeskyttelsen også gjelder for planter som et patentert gen er satt inn i, selv om nasjonal patentlov utelukker planter fra patenterbarhet. Begrunnelsen er at et patentert gen som settes inn i en plante skaper en ny plante, med nye genetiske egenskaper. Denne nye planten faller derfor inn under patentbeskyttelsen.

Dette synspunktet blir særlig kontroversielt når det anvendes på reproducerbare planter. I en tidligere dom som bekrefter det generelle forbudet mot å ta patent på planter og dyr i Canada (Harvard College mot Canada - SCC 2002 76), peker Høyesterett på de særlige utfordringene knyttet til patentbeskyttelse av gener som også kan omfatte planter med evne til reproduksjon.

Genmodifisert raps har vist en særlig evne til å spre seg. I en rapport fra 2001 peker et ekspertpanel på bioteknologi nedsatt av The Royal Society of Canada på at sprøytmiddelresistent raps begynner å utvikle seg til et "...betydelig ugrasproblem i prairieprovinsene..." som følge av genutveksling via pollen. Dette viser at problemet med uskyldige som blir funnet å krenke et patent ikke vil begrenses til Schmeisersaken. Spredning av transgenetisk mais i Mexico representerer et annet eksempel.

Den praktiske konsekvensen av Schmeiserdommen kan være at i visse land må bønder som oppdager at de har fått planter med spesielle genetiske egenskaper, avbryte dyrkingen av disse plantene. Dersom de fortsetter denne dyrkingen, kan de bli funnet å krenke et patent. Å omstille produksjonen gjennom å kjøpe nye frø fra andre planter, er dyrt. Dette betyr at en ikke lenger kan utøve faktisk eiendomsrett over egen eiendom, så lenge de relevante avlings-spesifikke egenskapene ved vekstene en dyrker der, tilhører andre. Den konkrete avlingen en får, tilhører bonden, men selskapet setter betingelsene for hvordan bonden benytter avlingsmaterialet.

Argentina er det u-landet som har lagt best tilrette for Monsanto genmodifiserte planter, hovedsakelig soya. Jeg



kjenner ikke til eksempler herfra tilsvarende de vi har sett i USA og Canada. Dette skyldes i stor grad at systemet for inngåelse av teknologibrukavtaler og inspeksjoner er langt bedre utbygd i USA og Canada. Bøndene har til nå båret en relativt lavere andel av kostnadene sammenlignet med USA og Canada. Selv om det kan være et spørsmål om tid før tilsvarende håndhevingsordninger kan være på plass i u-landene lik dem vi i dag finner i i-land, kan det samtidig hevdes at bønder har en frihet til å ikke velge transgenetiske frø, og at det er mulig å gå tilbake til tradisjonelle frø. Imidlertid kan både reguleringen av slike frø, og informasjonen om dem, være mangelfull. De farene som oppstår som følge av spredning av transgene frø, innebærer at u-landene må overveie om de virkelig ønsker å ta den risikoen dyrking av slike frø medfører. Verken landene eller bøndene kan forutsettes å ha tilstrekkelig oversikt.

### 2.3 ANDRE EKSEMPLER

Disse fire eksemplene kunne vært supplert med langt flere. I tillegg til manglende anerkjennelse av tradisjonell kunnskap og konsekvensene av brede patenter, er en rekke andre bekymringer ofte nevnt i gjennomgangen av patentrettigheter:

- Store selskaper blir mer dominerende som følge av strategiske oppkjøp og sammenslåinger.
- Dyrkingen omstilles til monokultur, og gjør landbruket mer sårbart.
- Tilgangen til utviklede frø bestemmes av patenthaverens betingelser.
- Utvekslingen av genetisk materiale internasjonalt hemmes som følge av risiko for at sluttproduktet patenteres.
- Forskningsmulighetene - særlig mulighetene til å introdusere nye produkter - hindres som følge av risiko for patentkrenkelse.

Disse problemene er reelle og må tas på alvor. Likevel kan ikke disse utviklingstrekkene forklares med patentsystemet alene. Patentsystemet løser dem heller ikke. Det er viktig å peke på at nasjonale myndigheter har både tillatt patentering i det omfanget vi nå ser og redusert egen forskning. Selskapene har utnyttet det handlingsrommet de har vært gitt.

De mest grunnleggende bekymringene er likevel at tradisjonelle planter blir – med noe bearbeiding – gjenstand for patent- eller plantesortsbeskyttelse i andre land. Dette vil stride mot både kulturelle og religiøse overbevisninger i mange samfunn. Videre blir inntektene som følger av kommersialisering av disse nye produktene ikke delt med de opprinnelige foredlerne. Fra det afrikanske kontinent har vi eksempler både fra Vest-Afrika (kakao) og Øst-Afrika (teff), som er blitt krysset med andre planter og gitt plantesortsbeskyttelse i USA - til sterke protester og bekymringer fra de bøndene og planteforedlere som har utviklet disse plantene. Bøndene kan imidlertid fritt fortsette å både høste og selge sine egne produkter. Beskyttelsen gitt i USA skal ikke kunne hindre import fra de afrikanske landene til USA.

Når det gjelder utbyttedeling, har det skjedd lite. Jeg vil likevel trekke fram et eksempel som kan vise seg å ha betydning. Fra Det sørlige Afrika er det mest kjente eksempelet på omstridt patent basert på Hoodia-planten, en kaktuslignende plante i Kalahariørkenen som sanfolket har tygget i alle år for å døyve sult under lange vandringer. Det opprinnelige patentet ble gitt til South African Centre for Scientific and Industrial Research (CSIR), som har inngått lisensavtale til Det britiske selskapet Phytopharm. Målet er en slankepille som skal gi like store inntekter som viagrapillen! Etter betydelig uro og kompliserte forhandlinger, ble det inngått en avtale mellom CSIR og san-organisasjonen South African San Council (på vegne av den regionale organisasjonen WIMSA) 24.mars 2003. CISR skal sikre en utbyttefordeling - formidlet gjennom 'San Hoodia Benefit-Sharing Trust' - fra kommersialisering av denne 'oppfinnelsen' gjennom pilleform. Fordelingsnøkkelen er som følger: 75 prosent til sanrådene i de tre landene (Namibia, Botswana og Sør-Afrika), 10 prosent til administrasjon av San Hoodia Benefit-Sharing Trust og 15 prosent til WIMSA. Det er foreløpig usikkert hvor omfattende denne utbyttefordelingen kan bli, men med bare anslagsvis 100.000 medlemmer av sanfolket, vil det trolig bli betydelige beløp pr. person. Imidlertid får sanfolket bare en andel av det beløpet CISR mottar fra Phytopharm, og dersom en avtale var inngått direkte med selskapet, kunne beløpet blitt større. En rekke andre 'hoodia'-produkter er på markedet, og for disse eksisterer ingen avtaler om utbyttedeling.

Vi ser at patent handler om å sikre kontroll over omsetningsleddet, og et patent kan gi enorme inntekter gjennom

lisensavtaler. Patenter gir i seg selv ingen forpliktelse til å sikre en rettferdig utbyttefordeling, og skjevfordelingen globalt kan bli forsterket. Patenter gir heller ingen forpliktelse til å konsultere de opprinnelige utviklerne for å sikre at de gir tilslutning til en slik eksklusiv bruk og mulig kommersialisering - basert på deres ressurser eller kunnskap. Slike ordninger er en del av Konvensjonen om biologisk mangfold under UNEP (FNs Miljøprogram) og Den internasjonale traktaten om plantegenetiske ressurser for mat og landbruk, under FAO (FNs Organisasjon for ernæring og landbruk).

Det er derfor rimelig å hevde at selv om TRIPS-avtalen ikke er den direkte årsak til at det innvilges tvilsomme patenter, bidrar heller ikke TRIPS med løsningen på de mange problemene som reises av økt patentbeskyttelse. Det er grunn til å frykte at u-land innfører en nesten like streng patentbeskyttelse som i-land, og dermed reduserer sitt eget handlingsrom dersom det skulle oppstå en tvist med et mektig selskap eller et mektig land.

### 3 TRIPS-AVTALEN

Jeg vil forklare både hva TRIPS-avtalen faktisk krever, hvorvidt avtalen kan anvendes i samsvar med andre internasjonale avtaler, og hvorvidt den kan endres for å sikre at u-landshensyn ivaretas. Ikke alle deler av denne avtalen kan analyseres like grundig.

#### 3.1 TRIPS-AVTALENS BESTEMMELSER

Kort fortalt kan TRIPS-avtalen forstås å ha fire hoveddeler. For det første, den innledende fortalen og del I. Deretter følger de ulike rettighetsområdene i del II, nasjonal gjennomføring og håndheving i del III, og avsluttende bestemmelser om tvisteløsning, overgangsordninger og overvåking i del IV til VIII.

I fortalen heter det blant annet at medlemmene ønsker "utarbeidelse av effektive og passende midler til håndheving av handelsrelaterte immaterielle rettigheter, der det tas hensyn til ulikehetene mellom de nasjonale rettssystemer." Videre er det sagt at "de minst utviklede landene har et særlig behov for størst mulig fleksibilitet i forbindelse med nasjonal gjennomføring..."

Dette hensynet til en viss fleksibilitet er gjentatt i artikkel 1.1 (utdrag): "Det skal stå medlemmene fritt å fastsette en passende metode for gjennomføring av bestemmelsene i denne Avtale..." Artikkel 6 åpner for at statene kan gjennomføre såkalt parallellimport av beskyttede produkter som er omsatt på markedet i et annet land av patenthaveren selv eller med tilslutning fra patenthaveren.

Artikkel 8.1 ble vist til i innledningen. Den tillater særlige tiltak for fellesskapets interesse. Siden denne bestemmelsen finnes i del I av TRIPS-avtalen, er det viktig at en stat som ønsker å rettferdiggjøre tiltakene, også har dekning i en eller flere artikler i del II. Likevel er det verdt å merke seg at det i Erklæringen om TRIPS-avtalen og folkehelse, fra WTOs fjerde Ministerkonferanse i Cancun i 2001, heter at 'hver bestemmelse i TRIPS-avtalen' skal leses i lys av målsetningene og prinsippene slik disse er uttrykt i Artikkel 7 og 8.

I del II er det særlig artikkel 27 som er viktig. Denne gir for det første en relativ kort beskrivelse av hva som skal være patenterbart. Her gis det ingen anledning til diskriminering, verken mellom teknologiområder eller mellom stater. For det andre gir den muligheter for begrensede unntak. Det ene unntaket omhandler bl.a. planter og dyr, og vil bli mer omtalt under 3.3. Den andre gir unntak for skadelige oppfinnelser: "Medlemmene kan utelukke fra patenterbarhet oppfinnelser, hvis kommersielle utnyttelse [...] må forhindres [...] for å verne mennesker, dyr eller planters liv og helse..."

Ingen av disse unntaksbestemmelsene er hittil gitt en omfattende drøfting av tvisteløsningsorganene eller overvåkingsorganene (TRIPS-rådet og Trade Policy Review-Body) i WTO. Jeg vil likevel hevde at dersom en konflikt om manglende patentbeskyttelse for 'terminatorteknologi' blir gjensstand for en tvisteløsning, vil Artikkel 27.2 være sentral i vurderingen.

Det finnes videre tre artikler som følger etterpå som har en viss interesse for å forstå TRIPS-avtalens mulige fleksibilitet. Artikkel 30 om begrensede rettigheter sier bl.a. (utdrag): "Medlemmene kan fastsette begrensede unntak fra de eksklusive rettigheter som gis ved patent forutsatt at dette 'ikke skader patentinnehaverens legitime interesser', og der det skal 'tas hensyn til tredjemanns legitime interesser'. Den drøftingen av uttrykket 'legitime interesser' som ble gjennomført av tvisteløsningspanelet i medisinsaken mot Canada



(WT/DS114/R) var ikke tilfredsstillende. Særlig uheldig var det at panelet bare oppfattet konkurrerende selskaper – og ikke brukerne av medisinene – som 'tredjepart'. Det å ta hensyn til resultatet for brukerne må opplagt være sentralt når en stat skal vedta begrensede unntak. Jeg vil argumentere for at artikkel 30 tillater stater å hindre at uskyldige patentkrenkere (se Schmeisersaken) blir gjenstand for erstatningskrav og rettssaker fra patenthavere.

Tvangslisens er regulert i Avtalens artikkel 31. Særlig viktig her er del b) som tillater annen bruk uten rettighetshaverens tillatelse ved 'offentlig ikkekommersiell bruk'. Samtidig er det viktig at utsteding av tvangslisens til andre produsenter for at de skal kunne produsere et beskyttet produkt, både kan være juridisk komplisert og dyrt. Dette er derfor ingen strategi et u-land alltid bør basere seg på.

Artikkel 32 er en kort bestemmelse som sier at alle vedtak om å tilbakekalle eller oppheve et patent som følge av forhold ved patentinnvilgelsen eller senere kan prøves rettslig. Verken denne artikkelen eller noen andre artikler spesifiserer grunnene for slik tilbakekalling. I-landene forsøkte i forhandlingene å begrense slik anledning til tilbakekall til de tilfellene der noen av patentkravene (nyhet, oppfinnelseshøyde, industriell anvendelighet) ikke var oppfylt. Dette fikk de imidlertid ikke gjennomslag for. Utfallet er at tilbakekall også kan skje på andre grunnlag, inkludert hensynet til fellesskapets interesser, slik som hensynet til helse, ernæring eller næringspolitikk.

Når det gjelder nasjonal gjennomføring i del III, omfatter denne delen mange artikler, men den fastslår også at håndheving av immaterielle rettigheter skal tilpasses rettshåndheving generelt. Jeg vil komme tilbake til overgangsbestemmelsene og overvåkingsbestemmelsene i 3.3.

### 3.2 KAN TRIPS HARMONERES MED ANDRE AVTALER?

Jeg vil kort ta for meg tre avtaleverk. Disse er Konvensjonen om biologisk mangfold, Den internasjonale traktaten om plantegenetiske ressurser for mat og landbruk, og Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Den første er ratifisert av 188 stater, den andre er ny, og er ratifisert av nærmere 65 stater – et tall som vokser raskt, og den siste av 151 stater.

Konvensjonen om biologisk mangfold: Konvensjonen slår fast tre målsettinger: bevaring av biologisk mangfold; bærekraftig bruk av dets komponenter; og en rimelig og likeverdig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen av genressurser. Særlig spørsmålet om likeverdig fordeling av ressursene som følge av utnyttelse av genressurser blir aktualisert i møte med TRIPS-avtalen, som ikke har noen bestemmelser om 'fordeling av fordelene'.

Forholdet til andre traktater slås fast i Artikkel 22.1: "Bestemmelsene i denne konvensjon skal ikke berøre en kontraherende Parts rettigheter og plikter i henhold til eksisterende internasjonale avtaler, unntatt når utøvelsen av disse rettighetene og pliktene vil forårsake alvorlig skade på eller utgjøre en trussel mot biologisk mangfold." Det er ikke sagt noe mer presist om når slik skade eller trussel kan oppstå. Konvensjonen kan derfor ikke forstås å gripe inn i statenes rettigheter og plikter under andre internasjonale avtaler.

Forholdet til patentrettighetene er behandlet i Artikkel 16.2 og 16.5; den siste søker å etablere harmoni ved at: "...slike rettigheter støtter opp om og ikke motvirker denne konvensjonens målsetninger." Den første omhandler teknologioverføring, og sier: "...slik tilgang og overføring gis etter vilkår som anerkjenner og er forenlig med en adekvat og effektiv beskyttelse av immaterielle eiendomsrettigheter." Vi ser derfor at Konvensjonen om biologisk mangfold ikke skal gripe inn i avtaler om immaterialrettigheter, mens immaterialrettigheter kan legge føringer på gjennomføringen av Konvensjonen.

I Konvensjonen om biologisk mangfold finnes også bestemmelser i artikkel 15 om at tilgang til genetiske ressurser skal skje på gjensidig avtalte vilkår og med forutgående informert samtykke. Ingen slike bestemmelser finnes i TRIPS-avtalen hva gjelder oppfinnelser som er basert på genetisk materiale og relevant kunnskap i lokalsamfunn. Selv om det formelt sett ikke kan stilles ytterligere krav til patenterbarhet enn de tre nevnte (nyhet, oppfinnelseshøyde og industriell anvendelighet), er det opplagt at en stat som skal gjennomføre Konvensjonen om biologisk mangfold nasjonalt, må sikre disse prinsippene i nasjonale lover.

Et siste forhold skal omtales, nemlig bestemmelsene om særlig fordelaktig behandling av u-land i artikkel 16.2 (tek-

nologioverføring), 18.2 (teknisk samarbeid) og 19.2 (fordeling av fordeler). Selv om det etter TRIPS-avtalen ikke er tillatt å diskriminere mellom stater når det gjelder hva som kan patenteres, er det ingenting i TRIPS som hindrer iverksetting av tiltak for å hjelpe u-landene.

Den internasjonale traktaten om plantegenetiske ressurser for mat og landbruk: Også denne avtalen omhandler forholdet til andre avtaler, inklusive avtaler om patentrettigheter. For det første slås det fast at avtalens målsettinger er nær identiske med Konvensjonen om biologisk mangfold, og skal gjennomføres i harmoni med denne.

Hva gjelder immaterielle rettigheter, er det tydelig at de relevante bestemmelsene er skrevet med nasjonale patentinteresser som en betydelig pressgruppe. USA og Japan valgte å stemme avholdende, fordi de mente bestemmelsene i for stor grad grep inn i patentvernet og plantesortsbeskyttelsen. Artikkel 12.3 omhandler immaterielle rettigheter i to paragrafer. Det slås for det første fast at patentrettigheter ikke kan gis på ubearbejdede genetiske ressurser ('i den form de mottas'), noe som ikke sier noe annet enn gjeldende rett på området. For det andre heter det at tilgang til slike ressurser som er beskyttet av immaterielle rettigheter "...skal gis i samsvar med internasjonale avtaler og relevante nasjonale lover." Også her skal ikke traktaten gripe inn i avtaler om immaterialrettigheter, mens immaterialrettigheter kan legge føringer på gjennomføringen av Traktaten.

Også denne Traktaten har bestemmelser om fordeling av goder som stammer fra bruk, inkludert kommersiell bruk. Særlig skal bønder i u-land som bevarer og bruker plantegenetiske ressurser på en bærekraftig måte tilføres slike goder, både informasjon, teknologi, kapasitetsoppbygging, samt økonomiske goder. Noen mener at den ordningen som skal bygges opp for å sikre slik fordeling, vil være bedre enn fordelingsmekanismene under Konvensjonen om biologisk mangfold. Denne har ikke særlige resultater å vise til.

Til slutt har Traktaten en viktig bestemmelse om bønders rettigheter. Slike rettigheter ble først omtalt i en FAO-resolusjon fra 1989, og har som formål å sikre at også bønder gis anerkjennelse på linje med planteforedleres rettigheter knyttet til plantesortsbeskyttelse (UPOV-konvensjonen). Ennå er det ikke mulig å si at bøndene er gitt rettigheter på

linje med planteforedlere. Artikkel 9 har svake forpliktelser, men anerkjenner følgende:

- Bønders tradisjonelle kunnskap (urfolks tradisjonelle kunnskap er anerkjent i Konvensjonen om biologisk mangfold),
- Bønders rett til en rettfærdig andel av godene (se over), bønders rett til å delta i nasjonale beslutningsprosesser som vedrører genetiske ressurser.

På internasjonalt nivå finnes ingen avtaler som anerkjenner rettigheter til de plantesortene som bøndene selv har utviklet og dyrket fram.

Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter: Flere menneskerettigheter aktualiseres i møte med TRIPS-avtalen. Retten til mat, retten til helse og retten til å nyte godt av vitenskapens fremskritt, samt retten til privatliv, er alle eksempler på menneskerettigheter som kan påvirkes av TRIPS-gjennomføring. Det må også nevnes at Konvensjonen anerkjennes opphavsmannens rettigheter som en menneskerettighet. I praksis kan opphavsmannens rettigheter bare regnes som menneskerettigheter hvis utøvelsen av disse rettighetene ikke hindrer utøvelsen av de øvrige menneskerettighetene. Retten til mat og retten til helse må oppfattes å være mer betydningsfulle menneskerettigheter enn opphavsmannens rettigheter.

Det slås fast i Konvensjonens artikkel 2.1 at statene skal "...sette alt inn på at de rettigheter som anerkjennes av denne konvensjon, gradvis blir gjennomført fullt ut med alle egnede midler..." På engelsk er den første formuleringen enda mer omfattende: 'to the maximum of its available resources'. Kort fortalt er det en forpliktelse for alle land å gjennomføre Konvensjonens bestemmelser så raskt og effektivt som mulig for å nå formålet i Konvensjonen, nemlig at alle kan nyte godt av en sterkest mulig menneskerettighetsbeskyttelse. Alt som hindrer oppnåelsen av dette formålet, kan potensielt være i konflikt med Konvensjonen.

Hva betyr dette?: Den mulige konflikten mellom traktatene ligger, slik jeg ser det, i at de formålene som søkes gjennomført gjennom Konvensjonen om biologisk mangfold, Den internasjonale traktaten om plantegenetiske ressurser for mat og landbruk og Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter i svært begrenset grad støttes opp av de spesifikke bestemmelsene i TRIPS-avtalene. Selv om





de enkelte bestemmelsene i TRIPS-avtalen og de tre traktatene peker i ulik retning, er det vanskelig å fastslå konflikt i snever forstand (én konvensjon forbyr det en annen konvensjon påbyr). Det kan likevel være grunn til å spørre om formålene til de tre traktatene, kanskje særlig gjennomføring av menneskerettighetene, kan begrenses i en så sterk grad som følge av effektiv gjennomføring av TRIPS-avtalen at det kan bli mulig å snakke om konflikt i utvidet forstand (de nødvendige tiltak etter én konvensjon hindres som følge av de pålagte tiltakene i en annen konvensjon).

Formålene i TRIPS-avtalen, særlig dersom disse leses i lys av formålene i WTO-avtalen om bærekraftig og utvikling, økt levestandard og hensyntaken til ulike lands ulike utviklingsnivå, må oppfattes å være i overensstemmelse med de tre traktatene. Problemet er at disse formålene ikke særlig godt reflektert i de enkelte bestemmelsene i TRIPS-avtalen. De bestemmelsene som søker å gi innhold til noen av formålene, er vagt formulert, og gir ikke særlig klare forpliktelser. Effektene av TRIPS-gjennomføring vil med all sannsynlighet være negative for teknologiimporterende u-land, iallfall på kort sikt. Dette blir særlig bekymringsfullt sett i lys av at TRIPS ikke omtaler økonomisk utbyttedeling, bare teknologioverføring.

### 3.3 KAN TRIPS-AVTALEN ENDRES?

Vi ser at TRIPS-avtalen ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til statenes forpliktelser etter andre internasjonale avtaler. Mange har derfor arbeidet for en endring av TRIPS-avtalen for å sikre at slike bestemmelser blir reflektert i større grad. I-landene vil beholde avtalen som den er, mens u-landene vil endre den.

De mest forsiktige forslagene handler om å ta inn en fotnote som slår fast noen av de sentrale prinsippene i Konvensjonen om biologisk mangfold. De mest omfattende forslagene handler om å ta hele TRIPS-avtalen ut av WTO-regelverket, eventuelt at den bare skal gjelde for de statene som ønsker dette. Jeg skal gjennomgå tre av bestemmelsene som handler om endring av TRIPS-avtalen, for å se hva som er mulig å oppnå innenfor realistiske rammer.

Artikkel 27.3(b): Denne bestemmelsen slår fast landenes

mulighet til å gi unntak for patenterbarhet for planter og dyr, men ikke for mikroorganismer. Videre fastslås at statene skal ha et beskyttelsessystem for plantesorter. Det står ikke noe mer om hvilket system dette skal være, så lenge systemet er 'effektivt'. Til slutt heter de at innholdet i denne bestemmelsen skal gjennomgås fire år etter at WTO-avtalen trådte i kraft. Det var USA som fikk inn dette siste punktet, fordi de så det som sannsynlig at det da ville være lettere å få vekk unntakene.

Da gjennomgangen av artikkel 27.3(b) skulle gjennomføres, ble det klart at i-landene samlet sto mot u-landene samlet. De rike landene ville ikke åpne for forhandlinger av innholdet i bestemmelsen, noe som opplagt er i strid med ordlyden. Norge er av dem som hevder at gjennomgangen av bestemmelsene egentlig bare er en gjennomgang av gjennomføringen. Dermed bidrar Norge i realiteten til en feiltolkning av teksten, som hindrer en mulig endring av TRIPS-avtalen som sikrer større samsvar med andre traktater. Dette betyr også at Norge har sviktet sin rolle som brobygger mellom i-land og u-land.

En rekke posisjonsdokumenter har vært fremmet, med mange interessante synspunkter. En viss tilnærming kan spores mellom i-land på den ene siden og u-land på den andre siden. Dette kan også skyldes at WTO nå er inne i en forhandlingsrunde, Doha-runden. Imidlertid er det ingen bevegelser i retning av å virkelig åpne for forhandlinger.

Afrikanske stater har fremmet en rekke krav til hva denne gjennomgangen bør inneholde, se særlig posisjonen i I/P/C/W/404 fra 2003:

- Tradisjonell kunnskap må kunne beskyttes; registre over slik kunnskap må etableres;
- Urettmessig tilegnelse av ressurser må hindres; samtykke må innhentes før ressursuttak;
- Prinsipper for utbyttedeling må innarbeides ut fra Konvensjonen om biologisk mangfold;
- Livsformer og biologiske ressurser må unntas fra patentering.

Mens de to første punktene synes å være relativt ukontro-

versielle, synes det vanskeligere å få gjennomslag for de to siste to punktene, selv om dette ikke skjer gjennom en fullstendig revisjon av TRIPS. Motstanden mot forslagene innebærer at det er vanskelig å se at de afrikanske kravene vil føre fram.

Siden det må være enighet om hva denne gjennomgangen skal være, er det vanskelig å se for seg betydelige endringer i teksten. De vestlige land nekter å gå med på forstå artikkel 27.3(b) slik den må forstås.

Artikkel 71.1: Denne bestemmelsen handler om gjennomgang og endring. Artikkel 71.2 omhandler endring der formålet er å foreta en tilpasning til et høyere vernnivå for immaterielle rettigheter. Denne vil ikke bli behandlet i det videre.

Artikkel 71.1 har tre setninger, og de to første må forstås som gjennomgang av den nasjonale gjennomføringen. Den siste setningen skiller seg imidlertid ut. Den sier: "Rådet for TRIPS kan foreta gjennomgang når nye forhold oppstår som kan tilsi at denne Avtale endres." Formuleringen er benyttet i Ministererklæringen fra WTOs fjerde ministerkonferanse i Doha, hvor det i avsnitt 19 bes om at sammenhengen mellom TRIPS og tre andre områder gjennomgås. Disse tre områdene er Konvensjonen om biologisk mangfold, tradisjonelle kunnskap og 'andre nye forhold i samsvar med artikkel 71.1'. Den gjennomgangen som har foregått har vært fokusert på de to første områdene, og har ikke resultert i omforente forslag til endringer.

Den mest sannsynlige forståelsen av uttrykket 'andre nye forhold' er at dette er endringer i teknologi. Dette kommer bl.a. fram i forarbeidene til Ministererklæringen fra Doha. Imidlertid kan det ikke utelukkes at også nye traktater eller omforent forståelse av forpliktelse i inngåtte traktater kan høre inn under uttrykket 'andre nye forhold'.

Artikkel 66.1: Denne bestemmelsen gjelder bare for de minst utviklede statene, og gjelder bare spørsmålet om utsettelse av forpliktelsen til å gjennomføre bestemmelsene i TRIPS-avtalen. Denne bestemmelsen er altså mindre omfattende enn de to andre bestemmelsene. Forskjellen er imidlertid at denne bestemmelsen har en langt større sannsynlighet for å kunne brukes, og er allerede brukt. Dette skjedde gjennom avsnitt 7 i Erklæringen om TRIPS og folke-

helsen, vedtatt på WTOs fjerde ministerkonferanse, men gjelder bare for medisiner.

Tidspunktet for gjennomføring av TRIPS-avtalen for de minst utviklede landene er 1. januar 2006. Gjennom vedtaket i Doha og påfølgende vedtak, har de minst utviklede statene ingen forpliktelse til å gjennomføre TRIPS-avtalen før 1. januar 2016 for farmasøytiske produkter. Tilsvarende utsettelse kan gjennomføres for andre teknologiområder, men da må disse landene formelt be om dette.

Artikkel 66.1 sier at den enkelte stat kan – på begrunnet anmodning – be om å få utsatt fristen. Fra Doha-erklæringen så vi at utsettelsen ble gitt for alle minst utviklede stater. Disse statene vil stå sterkere dersom de går sammen i et krav om å få utsatt fristen. Når det allerede har vært mulig å vedta utsettelse på medisinområdet, hvor patentavhengigheten er så stor, er det ingen formelle begrensninger i andre teknologiområder. Ideelt sett bør det gis utsettelse for patentbeskyttelse (og beskyttelse gjennom forretningshemmeligheter) på alle teknologiområder.

#### 4 KONKLUSJON

U-landene står betydelig sterkere i WTO i dag enn de gjorde da TRIPS-avtalen ble framforhandlet. Fortsatt synes det imidlertid å herske en oppfatning internasjonalt om det viktigste er hva de tre store blokkene (USA, EU og Japan) blir enige om. De øvrige landene må tilpasse seg denne enigheten. Dette gjenspeiles i WIPO-fohandlingene om en 'Substantive Patent Law Treaty', som sannsynligvis vil gå lenger i å standardisere patentlovene enn hva TRIPS-avtalen gjør, selv om utfallet av forhandlingene ikke er klart.

TRIPS-avtalens bestemmelser, noen av dem som blir mer lettforståelige gjennom å studere forhandlingene, setter opp et beskyttelsesnivå som er hensiktsmessig kun for de mest utviklede land. Det finnes ingen målbare positive resultater av å gjennomføre TRIPS-avtalen på kort og mellomlang sikt for den store majoriteten av u-land. Effektene på lang sikt er svært usikre. Alt dette understreker viktigheten av at statene bruker all den fleksibiliteten som TRIPS-avtalen gir. Videre er det avgjørende at de ni paragrafene som fastslår særlig hensyntaken til situasjonen for utviklingslandene og de minst utviklede landene innenfor WTOs tvisteløsnings-system, blir brukt.



Det kan hevdes at TRIPS-avtalen på flere måter representerer et angrep på fattige bønders interesser. I motsetning til CBD og særlig ITPGRFA blir deres innsats for bevaring og utvikling av planter ikke anerkjent i TRIPS. Det åpnes for at planter og plantesorter som fyller visse minimumskrav skal gis beskyttelse. Dette kan åpne opp for aggressive markedsføringskampanjer, noe som kan hindre mulighetene for bønder til å fortsette sin tradisjonelle praksis med utveksling av frø. Samtidig er ikke TRIPS til hinder for at kompensasjon eller utbyttefordeling kan gis. Det er heller ikke pålagt noen stater å følge USA eller EUs praksis, så lenge minimumskravene er oppfylt.

Selskapene kan gjerne kritiseres for å ha presset TRIPS gjennom. Samtidig har jeg vist at det finnes en rekke muligheter innenfor TRIPS til å sikre fleksibel gjennomføring. Dette ansvaret påligger statene. Statene har også en forpliktelse under menneskerettighetene til å forbedre metodene for matproduksjon, noe som er avgjørende for at bøndene faktisk har alternativer til kommersielle og beskyttede frø, som de ikke har full råderett over. Det er derfor et større fokus må rettes mot statenes forpliktelser for å sikre de fattige bøndenes interesser i møte med det systemet for patent- og plantesortsbeskyttelse som TRIPS pålegger statene. TRIPS hindrer ikke en slik aktiv politikk på landbruksområdet.

Arbeid mot patentering av planter og frø har vært på den kirkelige dagsorden lenge. Dette føres videre av Ecumenical Advocacy Alliance. Det er ingen grunn til at dette arbeidet skal nedprioriteres, særlig i lys av de situasjonene som kan oppstå som følge av utsetting av patenterte transgenetiske planter, som har vist seg å være dominante, med betydelig spredning. Jeg har valgt å ikke bruke mye tid på den etiske begrunnelsen for – eller innholdet i – en kampanje som sier generelt nei til patent på biologiske oppfinnelser eller biologisk materiale. Jeg har snarere forholdt meg til det faktum at TRIPS-avtalen nå blir gjennomført av u-landene – ofte uten bruk av mulighetene for fleksibel gjennomføring.

Etter min oppfatning må vi ha to fokus samtidig. For det første et fokus for å endre TRIPS-avtalen. Arbeid for reform er mindre spennende enn anbefalingen i rapporten fra Samveldesekretariatet fra 2004, skrevet av Stiglitz og Charlton, hvor forfatterne ber om en 'complete roll back of

TRIPS'. Oppfølgingen av TRIPS skal etter forfatterens syn overdras til WIPO. Selv om mange kan slutte seg til ønsket om en 'avvikling' av TRIPS, vil det være umulig å oppnå konsensus om ønsket. På denne bakgrunn kan en organisasjon som arbeider for avvikling av TRIPS, oppleve å ikke bli tatt seriøst.

En endring av avtalen kan skje med basis i både Artikkel 27.3(b) og Artikkel 71.1. Målet må være at så mange som mulig av de fire kravene fra den afrikanske gruppen blir innarbeidet. Av disse er det opplagt det siste kravet (ikke patent på livsformer) som er det mest omstridte, noe som erkjennes av den afrikanske gruppen selv. De andre kravene synes rimelige, siden landene allerede er bundet av dem, hovedsakelig gjennom Konvensjonen for biologisk mangfold (CBD - USA er ikke med). Spørsmålet om tradisjonell kunnskap er det ennå ikke oppnådd enighet om internasjonalt, men siden dette ikke er regulert i TRIPS, kan alle som ønsker det, innføre tjenlig lovgiving. Spørsmålet om forhåndssamtykke og utbyttefordeling er begge nedfelt i CBD, og det siste vil bare komme til anvendelse for de produktene basert på naturlig forekommende materiale som faktisk blir kommersialisert. For det andre fokus på den konkrete gjennomføringen. Dette må være begrunnet i – men ikke utelukkende knyttet til – teologiske eller etiske standpunkter om patent på liv. Like viktig er temaer som vedrører rettferdig fordeling og anerkjennelse av ressurs- og kunnskapsbidraget fra land i Sør.

Hva gjelder gjennomføringen, er det betydelige utfordringer i å sikre en bedre harmonisering av TRIPS med andre internasjonale konvensjoner. Det er ennå ikke oppnådd forståelse av hvordan en rekke av de sentrale bestemmelsene i TRIPS-avtalen skal forstås. Dette medfører at u-landene gjennomfører avtalens bestemmelser uten å bruke den fleksibiliteten som TRIPS gir anledning til. Ett eksempel er artikkel 30 om begrensede unntak for patenthaverens rettigheter. Her er det fortsatt svært uklart hva TRIPS faktisk gir muligheter for. Jeg vil hevde at artikkelen gir mulighet til å unnta uskyldige patentkrenkere fra straffansvar. Særlig gjelder dette ved spredning av transgene planter. Her er det snarere selskapet bak denne planten som har et ansvar for å hindre at spredning skjer. Særlig alvorlig må vi ta de konkrete problemene som reises av dommen mot Percy Schmeiser, og arbeide for at lignende rettssaker og erstatninger kan hindres.



"The rhetoric of global trade is filled with promise. We are told that free trade brings opportunity for all, not just the fortunate few. We are told that it can provide deliverance from poverty and despair. Sadly, the reality of the international trading system of today, does not match the rhetoric (...). Instead of global trade rules negotiated by all, in the interest of all, there is too much closed-door decision making, too much protection of special interests, and too many broken promises."

Rubens Ricupero, UNCTADs generalsekretær, Cancun, September 2003.

## KIRKENS NØDHJELP:

# HANDELSPOLITISK POSISJON

## 1. MENNESKET I SENTRUM

Det internasjonale handelssystemets legitimitet hviler på dets evne til å skape en rettferdig global økonomi – som setter mennesket og skaperverket i sentrum. Dessverre svarer ikke dagens handelssystem til en slik forventning. Kirkens Nødhjelp betrakter dette som de fremste utfordringene:

- Den utstrakte bruken av subsidier til jordbruksproduksjon i rike land er ikke akseptabel. I motsetning til tollmurer er subsidier en støtteform som bare rike land kan benytte. Subsidiene presser globale jordbrukspriser ned, og fører til dumping. Slik finansierer rike skattebetalere en handel som presser fattige produsenter ut av så vel lokale som utenlandske markeder. Dette undergraver fattiges levevilkår og matsikkerhet.
- Rike land må åpne sine markeder på en slik måte at de rikes kjøpekraft først og fremst kommer fattige produsenter til gode – ikke andre rike. Samtidig må myndigheter i fattige land gis anledning til å beskytte sårbare produsenter mot urimelig importkonkurranse, og dermed verne om retten til liv og arbeid.
- Den utvidede handelen med tjenester må ikke føre til at grunnleggende tjenester – vann, helse og utdanning – kommersialiseres på en måte som krenker fattiges rett til disse tjenestene.

- For att nye avtaler om immaterielle eiendomsrettigheter skal være hjelpsomme i et fattigdomsperspektiv må de hindre tyveri av biologiske ressurser fra fattige samfunn. Avtalene må ikke føre til lovverk som truer retten til liv og helse i u-land; en innskrenking av småbønders rett til bruk og salg av frø og planter som følge av plantesortsbeskyttelse er uakseptabelt.

## 2. PRINSIPPER FOR RETTFERDIGE HANDELSREGLER

Kirkens Nødhjelp arbeider gjennom det globale økumeniske fellesskapet for en økonomi som står i livets tjeneste. Økonomisk rettferdighet kan ikke reduseres til å bety like muligheter for alle: Slik likhet alene har ofte styrket posisjonen til den allerede kløktige og sterke, og stimulert til fremveksten av makteliter som undertrykker og utbytter andre.

Handel kan forbedre menneskers levevilkår gjennom deling av jordens gaver og gevinsten av menneskers arbeid, stimulere til økonomisk utvikling og utveksling av ideer på tvers av etniske og geografiske grenser, og sikre fredelig sameksistens mellom folk og nasjoner. Men handel kan også ødelegge relasjoner, skape og opprettholde ulikhet, og lede til uverdighet, fattigdom, vold og konflikt. Kirkens Nødhjelp er forpliktet til å arbeide for rettferdighet i global handel, etter følgende prinsipper:

- Handel er ikke et mål i seg selv, men et middel for å fremme menneskelig verdighet, bærekraftige samfunn og økonomisk rettferdighet.
- Ellers legitime siktemål som økonomisk effektivisering og vekst kan ikke rettferdiggjøre en handelspolitikk som undergraver fattiges rettigheter.
- I tillegg til menneskerettigheten, er den gradvise oppnåelsen av FNs tusenårs mål for utvikling en akseptabel test på om internasjonal handel reguleres rettferdig, betinget at indikatorene, spesielt mål 7 og 8 revideres.
- U-land er hver for seg små og sårbare, og er derfor tjent med et multilateralt og regelbasert handelssystem som WTO. EU og USA bruker imidlertid i økende grad bilaterale og sterkt asymmetriske forhandlinger til å presse de enkelte u-land til å påta seg forpliktelser som u-land kollektivt har vunnet reservasjonsrett på eller sagt nei til innen WTO. Selv om dagens multilateralisme stadig svikter fattige land – og fattige mennesker i særdeleshet – vil ikke en gjenreisning av nasjonalstatlig suverenitet (for eksempel på jordbruksområdet) virke rettferdig. Bare multilaterale avtaleverk bærer i seg muligheten til å gi fattige land innflytelse over de rikes landenes urettferdige og ødeleggende handelspolitikk.

### 3. RAMMEAVTALEN: NYE BRUDD PÅ UTVIKLINGSLØFTENE?

De senere årene har u-landene i noen grad lyktes med å forhandle kollektivt i blokkene G20, G33 og G90.

Rammeavtalen for videre forhandlinger av Doha-runden – som ble inngått i Geneve i slutten av Juli 2004 – viser likevel at rike land sikrer seg mot den potensielle kraften i kollektive forhandlingskrav: I Geneve lyktes det USA og EU å trekke Brasil og India med i den såkalte group of five interested parties, som i realiteten forhandlet frem avtalen på egen hånd. Mens dette grepet økte Indias og Brasils innflytelse, svekket det G20 og spesielt G33, og spilte øvrige u-land over sidelinjen. På en rekke områder av særlig betydning for mindre robuste u-land forblir utfallet uvisst, og mange fattiges skjebne avhenger av fremtidige forhandlinger:

- Som i Uruguay-runden (1986-94) og i Doha (2003), brukte

EU og USA løfte om å utfase all eksportstøtte som forhandlingskapital. Men når skal disse fullstendig illegitime subsidiene – som ødelegger så vel lokale som internasjonale markeder for strategisk viktige produkter som sukker, mais, soya og bomull – opphøre?

- Blir i-lands handelsvridende hjemlige subsidier tilstrekkelig reformert til å sikre at dumping og presset på jordbruksprisene reduseres?
- Bedres markedsadgang i Nord for fattige produsenter? I-land tildelte seg selv liberaliseringsunntak for såkalt "sensitive produkter". Vil disse bli brukt til å sikre urettferdig videreføring av tolleskalering på foredlete produkter fra u-land, eller til å berge viktige preferanser for de fattigste landene?
- Blir unntakene for u-lands "spesielle produkter" av særlig betydning for matsikkerhet og levevilkår store nok til å bremse presset på sårbare småbønder?
- Hva vil skje på alle de andre områdene som Rammeavtalen overser, så som industrivaretoiler (NAMA), selv om det trenges vesentlig endringer i u-lands favør – særlig mht revisjon av TRIPS og rimelige betingelsene for videre forhandlinger av GATS?

Blant de mest sårbare i fortsettelsen er land som er fattige, men ikke blant de minst utviklede landene (MUL); disse land har som MUL gjennomlevd 20 år med delvis mislykte strukturtilpasningsprogrammer, og er fortsatt dypt tynget av gjeld og fattigdom. Men de får ikke den samme grad av unntak og fleksibilitet som MUL, og forsøker å fremme sine interesser gjennom G33. Frem mot ministermøtet i Hong Kong i desember 2005, påhviler det norske politikere et særlig ansvar for å påse at G33s krav – som er spesielt viktige for levevilkårene til fattige, kvinnelige småbønder, den tradisjonelt viktigste målgruppen i norsk utviklingspolitikk – ikke tapes av syne.

### 4. HANDEL MED JORDBRUKSVARER

#### Defensive utviklingshensyn i Jordbruksavtalen

Mer enn 70% av befolkningen i u-landene lever av jorden, og



jordbrukspolitikken har derfor en særskilt betydning for fattigfolks levevilkår og matsikkerhet. Ifølge UNDP bruker OECD-landene i størrelsesorden 1 milliard dollar om dagen i jordbruksstøtte – mer enn seks ganger det samlede beløp som brukes på bistand. Siden 1997 har de skattefinansierte subsidiene faktisk økt mer enn 20%. Disse subsidiene fører til overproduksjon av jordbruksvarer i EU og USA som dumpes på verdensmarkedet. Slik drives bønder i fattige land ut av hjemlige og utenlandske markeder.

Selv om jordbruksavtalen (AoA) forplikter rike land til å utfase eksportstøtten og redusere bruken av produksjonsdrivende subsidier, vil det ikke monne på OECD-landenes samlede bruk av håndpenger til eget jordbruk. Samtidig sørger avtalen for – i tospann med krav fra WTO og IMF – at u-landene er nødt til å bygge ned sine tollmurer, og slik stille seg sårbare overfor eksport finansiert over de rike lands skatteseddel. Resultatet er et formidabelt press på småbønder i u-land, med kvinner som de fremste taperne. Tradisjonelt har kvinnelige småskalabønder produsert 3/4 av Afrikas matvarer. I dagens markeder presses deres matsikkerhetsvarer ut av lokale og regionale markeder, til fordel for subsidiert import. De produktive ressursene tilflyter i økende grad mannsdominert, kapitalintensiv og eksportrettet produksjon i så vel Nord som Sør.

Handelsreglene for jordbruket trenger derfor atskillig reformer. Kirkens Nødhjelp anmoder regjeringen om å:

- Arbeide for en umiddelbar avvikling av alle typer eksportstøtte
- Støtte G33s krav i forhandlingene om Special Safeguard-mekanismen og Special Products-kategorien som gir u-landene anledning til å unnta fra fulle forpliktelser jordbruksvarer som er spesielt viktige for matsikkerhet og levevilkår på landbygda. Verdien av Special Products vil stå og falle på følgende: At kvalifikasjonskravene er enkle å innfri, og at relativt mange produkter kan unntas fullstendig fra videre forpliktelser. Det siste er et nødvendig minimumskrav, men ikke tilstrekkelig i mange tilfeller. En del land – spesielt sårbare ikke-MUL – vil først kunne få glede av Special Products dersom det tillates at tariffene heves.
- Arbeide for at alle handelsvridende hjemlige subsidier –

både i gul og blå boks – avvikles helt. All støtte til jordbruket bør utformes som erstatning for de kollektive nytteverdier som jordbruket skaper, i form av eksempelvis kulturlandskap og bevaring av biologisk mangfold. Dette bør få som konsekvens at rike lands produksjon minsker og ikke overstiger forbruket på hjemmemarkedet. Om subsidiene likevel kan tenkes å føre til dumping, bør særskilte tiltak for å forhindre slik eksport overveies.

#### Effektiv markedsadgang for fattige produsenter

En av de fremste utviklingsmulighetene i en reformert global handel er at fattige produsenters får adgang til å selge varene sine til rike forbrukere i Nord. I dag handler Norge alt for lite med jordbruksprodusenter i Sør.

Generelt reduserte tollsatser kan imidlertid ikke være den eneste veien til økt handel med fattige produsenter. Selv om de generelle tollnivåene reduseres gjenstår likevel den subsidierte konkurransen som u-lands eksport møter i tredjemarkeder, og interessemotsetningene mellom konkurransedyktige u-land på den ene side og u-land som er avhengige av handelspreferanser på den annen. Videre vil økt markedsadgang i det et OECD-land først og fremst tilflyte eksport fra et annet OECD-land, som i stor utstrekning er subsidiert – samt fra et lite antall konkurransedyktige u-land.

Den norske regjeringen gjentar ofte at økt handel med u-land er et viktig bidrag til fattigdomsbekjempelse. Kirkens Nødhjelp forventer derfor at den norske regjeringen:

- Utvider bistand til arbeidsintensiv, bærekraftig produksjon dekket av dagens preferanser – særskilt til produksjon på et høyt foredlingsnivå; samt at u-land får den tekniske og finansielle støtten de har krav på under SPS-avtalen, slik at de kan forbedre sine egne systemer for kvalitet, helse og sikkerhetsstandarder. Uten slik støtte vil økt handel med u-land strande på tekniske handelshindre.
- Fjerner tariffeskaleringer og utvider tollrabatt-kvotene (TRQs) vis a vis alle u-land.
- Støtter studier med sikte på å erstatte nåværende prefe-

ranser med et "preferansesystem for fattigdomsreduksjon". Dagens preferanser tildeles etter prinsipper som ikke er tilstrekkelig målrettede: Tollrabatter tilflyter sukker fra Mauritius sukkerbaroner, men ikke honning fra Maya-indianerne i Guatemala. Tariffrabatter burde ikke gis med utgangspunkt i egenskaper ved opprinnelseslandet (BNI-nivå, eller kolonialhistorie), men på basis av egenskaper ved produksjonen av varen – for eksempel arbeidsintensitet, bærekraftighet og foredlingsnivå. Slik ville preferansene tilflyte produksjon som setter mennesker og skaperverket i sentrum, og bidrar til direkte fattigdomsbekjempelse.

## 5. HANDEL MED TJENESTER

GATS forplikter alle land til å liberalisere sin handel med tjenester. Pågående forhandlinger vil avgjøre hvilke sektorer det enkelte land vil underkaste GATS' disipliner. Slik liberalisering kan virke positivt ved å tilføre effektivitet og kompetanse. Vi frykter imidlertid at GATS kan bidra til å kommersialisere grunnleggende tjenester – vann, helse og utdanning – på en måte som vil true fattige menneskers rett til disse tjenestene.

### Rent drikkevann er en rettighet – ikke en vare

GATS-avtalens formelle reservasjonsmuligheter mot faktisk privatisering – det eksplisitte unntak for offentlige tjenester, samt det enkelte lands anledning til selv å bestemme hvilke sektorer som skal underkastes GATS – viser seg å ikke gi tilstrekkelig forsvar mot påtvunget privatisering. Dette har vist seg i og med EUs krav til over 50 u-land om å inkludere miljøtjenesten "vann for menneskelig bruk og håndtering av avfallsvann" på sine bindingslister. Blant landene som har mottatt kravet, er flere som i dag forsyner vann utelukkende på offentlig basis, herunder Honduras, Botswana og Tunisia. Det er dermed hevet over tvil at GATS aktivt brukes til å presse frem privatisering.

Hvis EU vinner frem med sine krav vil det ikke bare bety privatisering i enkelte land: Blandede modeller (der lokale myndigheter kan bestemme om den enkelte konsesjon skal betjenes offentlig eller privat), bruk av halvoffentlige selskaper til kryss-subsidiering på tvers av konsesjoner for å sikre

finansiering til underutviklede områder eller innad i konsesjoner for sikre rimelig vann til fattige forbrukere, eller et høyt reguleringsnivå for å sikre sosiale og miljømessige hensyn; slike tiltak vil alle forbys under GATS. Eksisterende konsesjoner betjent privat vil under internasjonal handelsrett ikke kunne tas ut av kommersiell betjening.

En vanlig misforståelse er at GATS bare forbyr diskriminerende regulering, ikke regulering som sådan. Dette er ikke riktig: Enhver regulering som kan kjennes "mer handelshindrende enn nødvendig" vil kunne forbys, selv om vedkommende regulering gjelder likt for nasjonale og utenlandske operatører.

Vi anmoder den norske regjeringen om å handle resolutt på bakgrunn av slike trusler mot folkehelse og menneskerettigheter, ved å:

- Kreve at EU trekker tilbake sine krav til u-land med henvisning til at dette er villet og antakelig ulovlig omgåelse av avtalens intensjon, og svært upassende i en situasjon der myndigheter i u-land allerede finner det svært vanskelig å få på plass rettferdige, fattigdomsvennlige og bærekraftige Private-Offentlige Partnerskap innen vannsektoren.
- Sikre den høyeste grad av gjennomsiktighet i de pågående forhandlingene, inkludert full offentliggjøring av alle offensive krav fremmet til u-land på områdene helse, utdanning og vann.
- Kreve en snarlig revisjon av GATS med sikte på utvide definisjonen av offentlige tjenester, og fjerne kategorien "vann for menneskelig bruk og håndtering av avfallsvann" fra katalogen av miljøtjenester for å sikre at avtalens intensjoner respekteres.

## 6. TRIPS

### Folkehelse og medisiner

Doha-deklarasjonen er et fremskritt når det gjelder å anerkjenne de betydelige problemer som TRIPS-avtalen innebærer for retten til helse og adgang til medisiner. Det gjeldene kompromisset vil likevel begrense fattige og lidendes





adgang til livsnødvendige medisiner. Vi forventer at norske politikere arbeider aktivt for å sette folkehelse over alle andre hensyn. U-landenes anledning til å utstede tvangslisenser og møte behov gjennom parallellimport må opprettholdes og styrkes.

### Biodiversitet og kollektivt eierskap over liv

Vi vil være spesielt oppmerksom på i hvilken grad den norske regjeringen bidrar til en revisjon og implementering av TRIPS som i tilstrekkelig grad sikrer så vel offensive som defensive utviklingsinteresser:

- Offensivt: TRIPS-teksten må endres med særlig vekt på å hindre biotyveri; alle medlemsland må forpliktes til å revidere sine lover slik at nye patenter bare innvilges dersom det biologisk-genetiske grunnlagsmaterialets opprinnelse er gjort kjent, patentet er basert på en tilstrekkelig grad av innovasjon (i motsetning til oppdagelse), det er søkt om såkalt prior informed consent (PIC) fra de land/lokalsamfunn det biologiske materialet er hentet fra, og en avtale om gevinstdeling (såkalt mutually agreed terms – MAT) foreligger. Samtidig betrakter vi EUs forslag i desember 2004 om å gjøre det obligatorisk å oppgi informasjon om materialets opprinnelse i patentsøknader som et første steg i riktig retting.
- Defensivt: Flexibiliteten for u-land må klargjøres og eventuelt utvides for å sikre at bønders rett til salg av planter og frø ikke uthules av overdreven hensynstaken til foredlerrettigheter. Vi fastslår at African Unions African Model Law inntil videre utgjør det naturlige og passende utgangspunkt for implementering av plantesortsbeskyttelse i afrikanske land. At UPOVs sekretariat tolker denne som TRIPS-stridig er et argument for revisjon av TRIPS.
- Vi konstaterer at såkalt sui generis plantesortsbeskyttelse etter art 27.3b ikke pålegger u-landene å implementere lover i tråd med UPOV 1991; TRIPS tillater allerede før revisjon større restriksjoner i foredlers rettigheter enn UPOV. Det er derfor meget beklagelig, og muligens traktatsstridig, når norske myndigheter – i bilaterale forhandlinger gjennom EU og EFTA – forutsetter at partnerlandene legger UPOV 1991 til grunn. Dette er en praksis som ikke kan fortsette.
- Vi beklager sterkt at den norske regjeringen har bidratt til en avvisning av u-lands helt legitime tolkning av para. 27 – nemlig at paragrafens bestemmelser som sådanne skal revideres, ikke bare gjennomføringen av disse. Rike lands holdninger hindrer at TRIPS bringes i overensstemmelse med andre internasjonale konvensjoner. Vi forventer at den norske regjeringen reviderer sine synspunkter på dette området.





Kirkens Nødhjelp er en felleskirkelig organisasjon som baserer sin visjon og sitt oppdrag i troen på at alle mennesker er skapt i Guds bilde, med lik verdi og med de samme grunnleggende rettigheter og plikter. Kirkens Nødhjelps oppdrag er å gjøre **Guds kjærlighet synlig i verden** ved å fremme grunnleggende rettigheter, utfordre likegyldighet, bedre leveforhold for fattige, utfordre velstående og delta i handlingsfellesskap som omsetter nestekjærlighet i praktisk handling.

Kirkens Nødhjelp uttrykker denne tro i fem grunnleggende verdier. Disse utgjør fundamentet for vårt arbeid: **barmhjertighet, rettferdighet, deltakelse, forsvarlig forvaltning av skaperverket og fred.**

Handel har alltid vært en del av samfunnet og en grunnstein i alle sivilisasjoner. Spørsmålet er dermed ikke om man skal drive med handel eller ei, men det er i stedet om hvordan vi skal handle. Kirkens Nødhjelp har som et hovedmål å **sikre rettighetene og selvrespekten til fattige og marginaliserte**. Vi har en sterk tro på at arbeidet for et mer likeverdig handelssystem som tjener marginaliserte mennesker, vil kunne bidra til en mer rettferdig verden. Det er derfor vi arbeider for et handelssystem med et menneskelig ansikt.

I denne publikasjonen har Kirkens Nødhjelp gått til ekspertene for å få hjelp til å identifisere noen kjerneproblemer i forhold til multilateral handelsfrigjøring, spesielt når det gjelder å forsvare fattiges menneskerettigheter og reelle muligheter. Foruten essayer om problemer relatert til jordbruksavtalen – det viktigste og likevel mest kontroversielle området innen det multilaterale handelssystemet, for de fattiges vedkommende – har vi valgt å fokusere på tjenesteavtalen (GATS) og avtalen om immateriell eiendom (TRIPS), da disse også tar opp grunnleggende spørsmål: fattiges tilgang til **sikkert drikkevann** og spørsmålet om hvordan **eiendomsretten til frø og planter** styres i det multilaterale handelssystemet.

Vi håper denne utgivelsen vil bidra til den brede debatten om handel som allerede er i gang, og tilføre innsikt og gi perspektiver til lesere engasjert i politikk, kirkearbeid, bistandsarbeid og til alle andre som er opptatt av **økonomisk rettferdighet**.



**KIRKENS NØDHJELP**

Besøksadresse: Bernhard Getzgt. 3, Oslo  
Postadresse; Postboks 7100, St. Olavs plass, N-0130 Oslo  
Internett: <http://www.kirkensnodhjelp.no>