

Mette Balle Sørensen

EU-kommissionen som entreprenør i spillet om den internationale handelspolitik

Spørgsmålet er ikke om, supranationale institutioner er autonome, men i hvilken grad og hvorledes de udnytter denne autonomi. EU-kommissionen repræsenterer samtlige EU-lande på en lang række områder ved de multilaterale forhandlinger på handelsområdet og bliver herved den eneste deltager i WTO-forhandlingerne, der ikke direkte er bundet af et demokratisk mandat i traditionel forstand. Med udgangspunkt i økonomisk teori om den politiske entreprenør søges EU-kommissionens arbejdsmetoder, incitament og begrænsninger i et *two-level* miljø med dobbeltsidet usikkerhed beskrevet. Desuden vurderes hvorvidt regeldannelse for EU-kommissionen er mål eller middel. Det empiriske udgangspunkt er forhandlingerne i WTO og internt i EU op til og ved topmødet i Seattle i 1999, der satte EU-kommissionen i klemme mellem EU-landene, u-landene i WTO og endelig de ikke-statslige aktører, også kaldet "civilsamfundet".

Kommissionen som selvstændig spiller

Den tredje ministerkonference i WTO, der skulle sætte dagsordenen for "Millenium Runden" i bestræbelserne på at liberalisere verdenshandelen, endte med Seattles gader i brand, voldsomme demonstrationer og udvandrende u-landsdelegationer. Råbet fra gaden lød, at WTO var dybt udemokratisk.

Imidlertid er EU-kommissionen (herefter Kommissionen) den eneste deltager ved forhandlingsbordet, der repræsenterer demokratiske lande, men ikke direkte er bundet af et demokratisk mandat. Kommissionen forhandler på samtlige EU-landes vegne på vareområdet, hvorimod landene forhandler individuelt på de øvrige områder. Kommissionen skal således formulere forslag ud fra en fælles europæisk interesse uden at favorisere bestemte nationale interesser. Kommissionen har gennem en årrække fremstået som en af de ivrigste fortalere for en yderligere styrkelse af WTO, dvs. det formelle regelsæt (KOM/1999). Der kan således ikke herske tvivl om, at Kommissionen har en vis autonomi, men de hidtidige undersøgelser på området har især beskæftiget sig med emnet internt i EU.

Spørgsmålet om Kommissionens autonomi i forbindelse med den internationale handelspolitik er særlig interessant, fordi koblingen til det internationale niveau skaber nogle helt andre forudsætninger for Kommissionens manøvremligheder end forhandlinger internt i EU; WTO har 140 medlemmer, hvoraf 80 pct. er u-lande og alle beslutninger træffes ved enstemmighed.

I denne sammenhæng er Schneider, Teske og Mintroms politisk-økonomiske teori om *policy*-entreprenører et godt udgangspunkt for en analyse af Kommissionens ageren. Teoriens vigtigste antagelse er således, at entreprenøren altid egennyttmaksimerer, men også ønsker at øge den samfundsmæssige nytte.

Med hensyn til Kommissionens fokus på regler, argumenterer Mitchell Smith (1998) for, at Kommissionens autonomi er selvbegrænsende, fordi den *qua* sin supra-

nationale status mobiliserer ikke-statslige aktører, som gør krav på dens ressourcer. Smith har analyseret udviklingen i industripolitikken i EU og fundet, at de ikke-statslige aktører holder øje med konkurrenter på tværs af grænser, hvilket øger det politiske pres på Kommissionen i forhold til staterne. Den eneste mulige vej ud af den klemme er formelle regler, som til gengæld for at mindske presset på Kommissionen, begrænser dens autonomi.

Omvendt kan regelsystemer også være en positiv gevinst. Susanne Schmidt (1997) argumenterer for, at Kommissionen aktivt arbejder for at opnå regulering på EU-niveau for dermed at øge sit administrative ansvarsområde.

Offentlige entreprenører i en økonomisk optik

Schneider et al. (1995) opstiller en model med elementer fra både økonomisk og institutionel teori. Herved skaber de en model, der muliggør et kumulativt studie af *policy*-entreprenører. Med udgangspunkt i Baumgartner og Jones' teori om *punctuated equilibrium* opbygges forståelsen af ligevægt som et processuelt begreb. Politiske subsystemer er således kendetegnet ved, at ligevægten kan forskubbes af nye aktører/nye ideer og dermed ikke "bryder sammen". Pointen er, at entreprenøren altid er på jagt efter et mere profitabelt ligevægtsstadium end det nuværende, hvilket forudsætter, at han/hun kan inkorporere de nyankomne på en måde, der er til alles fordel. Entreprenørens vigtigste funktioner er således at 1) opdage behov, 2) finde en passende løsning, 3) mobilisere de nødvendige aktører. Den måske vigtigste antagelse i denne sammenhæng er, at entreprenøren altid er egennyttemaksimerende, men samtidig handler ud fra et ønske om at øge den samfundsmæssige nytte. Det vil sige, at det er entreprenøren, der knytter aktørerne sammen i et netværk ved at konstruere problemer og løsninger, der tilgodeser (næsten) alle.

Der er dog altid en risiko forbundet med forsøget på at skabe profit. Risikoen kan være af både finansiell, politisk og følelsesmæssig art, hvilket også gælder for profitten. I den offentlige sektor indebærer profitten sjældnere materielle ting, men derimod tab af prestige, autonomi og troværdighed. Sidstnævnte er ifølge forfatterne afgørende for entreprenørens succes.

Ud fra den antagelse, at risiko og profit er proportionale, skelner forfatterne mellem tre grader af entreprenøraktiviteter: Den potentielt mest profitable – og mest risikable – er *innovation*. Entreprenøren kan udvikle en ny ide, som udfordrer eksisterende institutionelle strukturer og selve præmisserne for den aktuelle debat. Det vil sige, at entreprenøren, i modsætning til andre, ser muligheder for at formulere (*frame*) *issues* således, at det bliver muligt at skabe tilslutning til sit mål. En anden og mindre risikofyldt ageren er *lederskab*. Her er entreprenørens strategi mindre vidtrækkende end ved *innovation*, men kan stadig ændre væsentligt på organisationen gennem en ændring af opfattelsen af *pay-offs* hos de øvrige aktører ved hjælp af retorik eller inddragelse af nye aktører. Den tredje og mindst ambitiøse aktivitetsgrad er *arbitrage/adaption*. Her går entreprenøren ikke ud over de eksisterende præmisser for organisationen, men sammensætter eksisterende faktorer på nye måder.

Entreprenøren udnytter groft sagt en række politiske "markedsfejl", primært manglen på fuldkommen information, der skaber muligheden for en effektiv løs-

ning. Nøglen hertil er kommunikation. For at mobilisere de nødvendige aktører er snak imidlertid ikke tilstrækkeligt, entreprenøren må også råde over en række incitamenter af dels kollektiv og dels selektiv art. Ved kollektive goder forstås, at alle vil få adgang til de pågældende goder, uden at den enkeltes træk på goderne reducerer deres samlede værdi. Mobilisering kan af denne grund blive vanskelig, da der er en tilskyndelse til at køre på fribillet. Omvendt betyder selektive goder, at entreprenøren kan tildele eksklusive goder til specifikke aktører. Ifølge Daubjerg (1998) kendetegnes *policy*-netværk altid af gensidig ressourceafhængighed. Disse ressourcer kan være af immateriel karakter, såsom legitimitet eller ekspertise.

To-niveau scenen

Putnam (1988) har med udgangspunkt i spilteori opstillet en model for sammenhængen mellem internationale og nationale politikker. I modellen sidder forhandlingerne simultant ved to borde på henholdsvis internationalt og nationalt niveau. Det interessante er imidlertid ikke de to niveauer i forhold til hinanden, men deres sammenkobling, *reverberation*, hvilket betyder, at fordelingen af *pay-offs* på ét niveau påvirker opfattelsen af *pay-off*-strukturer på det andet niveau. I forlængelse heraf påpeger Coleman og Tangerman (1999), at spillene er autonome, om end stadig sammenkoblede, da der er tale om forskellige aktører og forskellige politiske problemer mellem de to niveauer. Uanset aktørsammensætningen er det imidlertid stadig afgørende, at *winsettene* må overlappe, for at der kan nås en løsning. For at en given situation kan opfattes som et *two-level-game*, skal der finde en synergikobling (*synergistic linkage*) sted mellem de to niveauer, og som Schneider et al. påpeger, også mellem *policy*-dimensioner. Denne kobling af et nationalt emne til det internationale niveau bidrager dermed til at fremme en løsning. Denne kobling er dog ikke altid positiv. Ifølge Paarlberg (1997) har koblingen af landbrugspolitikken på WTO-niveau således betydet væsentlige tilbageslag på andre områder.

Autonomi baseret på regler

En væsentlig del af WTO's regelsystem er tvistbilæggesystemet, som gør det muligt at løse konflikter via de fælles regler frem for via unilaterale sanktioner og trusler. Denne metode sikrer i princippet ens behandling af alle. Mitchell Smiths (1998) argument om autonomiens selvbegrænsning knytter sig til Kommissionens funktion internt i EU som vogter af traktaten. Kommissionens supranationale status gør den afhængig af ikke-statslige aktører for at skabe opbakning til sine forslag, men disse holder øje med hinanden på tværs af grænser, og på denne måde overføres konflikten til forholdet mellem staterne og Kommissionen. Hvis en stat ønsker undtagelse fra konkurrencereglerne, vil konkurrenter i nabolandene protestere. Den eneste vej ud er regler, der gælder for alle, men som til gengæld begrænser Kommissionens autonomi forstået som friheden til at særbehandle.

Ifølge Susanne Schmidt (1997) har Kommissionen derimod en egennyttmaksimerende interesse i at opnå regulering, da regulering på fællesskabsniveau udvider dens kompetenceområde. Hun hævder yderligere, at Kommissionen, *qua* sin rolle som vogter af traktaten nyder godt af Domstolens autonomi. Kommissio-

nen råder således over to strategier til at opnå regulering på EU-niveau: 1) Del-og-hersk-strategien, som går ud på, at Kommissionen kan iværksætte en undersøgelse af et land, hvis det bryder reglerne og tvinge det til overholdelse via en dom ved Domstolen. 2) Undgå-det-værst-tænkelige-strategien, der indebærer, at Kommissionen kan fremsætte en troværdig trussel om opbygning af doktriner via domme, og derved "tvinge" staterne til at foretrække *ex ante*-regulering.

Fælles for både Smith og Schmidt er imidlertid, at regler både som mål og som middel er særligt relevante for supranationale institutioner, fordi de har andre behov for mobilisering og legitimitet end nationale politiske institutioner.

Hypoteser

I overensstemmelse med antagelsen om egennyttemaksimering forventes Kommissionen at stræbe efter en udvidelse af sine kompetenceområder. Men dens bestræbelser må samtidig ifølge teorien være forenelige med et kollektivt eller samfundsmæssigt mål, som tilgodeser alles interesser. Dette leder til tre mere specifikke hypoteser:

H1: Kommissionens væsentligste ambition i WTO er udbygningen af regelsystemet, da regler ikke blot vil udvide dens eget kompetenceområde, men også skabe positive eksternaliteter for Europa.

H2: For at kunne mobilisere de involverede aktører, må enhver fordeling af goder mindst repræsentere en Pareto-forbedring, dvs. at ingen stilles ringere, men at alle stilles bedre. Det er en betingelse for, at *winsettene* overlapper, da alle beslutninger i WTO træffes med enstemmighed.

H3: Kommissionen vil, hvis den løber tør for kollektive og selektive goder, ofte søge at afpolitisere emnet gennem en henvisning til neutrale, retslige og videnskabelige løsninger, hvis normative grundlag ikke kan betvivles, men som samtidig vil sikre ens behandling af alle. Regeldannelse vil således mindske det politiske pres på Kommissionen.

Metode

I den politisk-økonomiske model indgår både materielle og immaterielle variable som en del af entreprenørens værktøj. Hovedinstrumentet for entreprenøren er derfor en strategisk brug af politisk retorik. En stor del af analysen har derfor retorik som objekt og kun indirekte den konkrete fordeling af materielle goder, og det ofte i form af løfter. Analysen vil basere sig på taler samt regelsæt, blandt andet om det generelle toldpræferencesystem og de særlige bæredygtigheds-evalueringer, *Sustainability Impact Assessments*.

Winsets før Seattle

Kommissionens forhandlingsmandat udgøres af Rådets konklusioner fra 25.10.1999, hvori indgår Kommissionens eget forslag, "The EU approach to the Millenium Round" (KOM, 1999). Første prioritet er en udbygning af WTO's regelsæt, herunder tvistbilæggelsesmekanismen. Under gentagen henvisning til, at betingelsen for at forhandle er, at der vedtages en samlet pakke, er Rådet indstillet på at skabe bedre forhold for u-landene, institutionelt i WTO og økonomisk i form af øget

markedsadgang. Desuden skal civilsamfundet inddrages via dialog med miljø- og forbrugerorganisationer.

Substantielt er landbrug det øverste emne på dagsordenen. Rådet betinger yderligere liberalisering af fastholdelsen af de såkaldte *Green* og *Blue Box*-subsider. *Blue Box* betegner pris- og produktrelateret støtte, mens *Green Box*-subsider ikke er produktionsrelateret støtte, men begrundes med landbrugets "multifunktionalitet", dvs. landbrugets øvrige samfundsmæssige opgaver og ansvar på områder som naturforvaltning, forbrugersundhed, fødevarer sikkerhed, osv. EU vedkender sig altså behovet for reformer, men betinger sig, at disse skal foregå gradvist som aftalt i Art. 20 fra Uruguay-runden.

U-landene er over en bred kam rejst til Seattle med en "negativ" dagsorden; I-landene har svigtet deres forpligtelser, og lever ikke op til Uruguay-rundens beslutninger. U-landene kræver *a level playing field* i form af forbedret kapacitet både i WTO som sådan, men også mere generelt i form af tekniske, administrative og socioøkonomiske ressourcer, så de kan "høste" de lovede gevinster af liberaliseringerne. Midlet hertil er efter u-landenes mening øget markedsadgang for – især – deres landbrugsvarer (ofte deres eneste varer), hvilket derfor bliver deres kernekrav ved forhandlingerne. U-landene er imidlertid ikke en homogen gruppe, men fordeler sig mellem *developed* og *least developed*. For eksempel fremhæver Thailand liberaliseringernes afbødende effekt på landets økonomiske krise i 1997 og vigtigheden af en stram finanspolitik, mens Sierra Leone totalt afviser markedsåbning med den begrundelse, at det vil underminere landets eget landbrug og skabe fødevarerafhængighed i et land, der endnu ikke har industrialiseret sit landbrug. Der er imidlertid enighed blandt alle u-lande om at afvise inddragelse af miljøemner, da det anses for at være "skjult protektionisme".

Miljøorganisationerne er fortrinsvis bekymrede for, hvorvidt handelspolitiske liberaliseringer vil medføre et miljømæssigt og socialt *race to the bottom* på grund af flytning af produktion til billigere/mindre regulerede lande og hævder, at liberaliseringer primært kommer de store multinationale firmaer til gode. Disse organisationer repræsenterer en vigtig magtfaktor, og Kommissionen har gentagne gange anerkendt deres interesser som "legitime" og derved accepteret, at deres synspunkter skal høres.

Et blik på de ovenstående aktørgruppers respektive *winsets* burde være tilstrækkeligt til at udelukke en smertefri vedtagelse af nogen dagsorden. Dybest set synes u-landene at have en forestilling om global retfærdighed ud fra opfattelsen af den globale økonomi som et nulsumsspil, hvorimod i-landene antager, at den globale vækst kan øges i et omfang, der vil muliggøre forvandlingen til et plussumsspil. Det samme gør sig tilsyneladende gældende for konflikten i forhold til miljøet; miljøorganisationerne synes at tænke, at alt hvad der gives til handelen tages fra miljøet. I det følgende analyseres, hvorledes Kommissionen forsøgte at overkomme disse uoverensstemmelser i Seattle.

Fra nulsum til plussum

Den grundlæggende præmis i Kommissionens argumentation for yderligere handelsliberaliseringer er den økonomiske teoris antagelse om komparative for-

dele ved fri handel over grænserne. Det kollektive gode, Kommissionen lover alle deltagere, er andel i den globale vækst og fremtidige velstand. Forbundet hermed er en forventning om demokrati og stabilitet. Kommissionens europæiske mandat gør imidlertid, at den skal varetage europæiske interesser og i sit oplæg til Millenium Runden anfører den, at udbygning af WTO's regelsæt er vigtig for, at EU fortsat kan udøve lederskab i WTO (KOM/1999). Argumentet er, at EU-landene har oplevet en relativt mindre vækst de seneste år, og hvis denne udvikling skal vendes, er det nødvendigt, at europæiske firmaer får adgang til tredjelandes markeder. Dette argument kommer nødvendigvis det private erhvervsliv til gode – og givetvis i særligt omfang den tunge ende af dette – hvilket dog ifølge Kommissionens argumentation vil generere positive eksternaliteter for resten af samfundet. Via et underliggende bæredygtighedsbegreb garanterer Kommissionen for sit langsigtede mål, nemlig at arbejde for alles bedste. Dette begreb er kernen i Kommissionens konstruktion af en fælles *mission* blandt de involverede aktører.

En anden del af Kommissionens strategi var "alt-eller-intet" lanceringen af dagsordenen. Forhandling af enkelte emner ville ganske enkelt ikke kunne mobilisere de nødvendige aktører, og formålet var, at alle skulle vinde *samlet set*. Antagelsen er, at man bedre kan affinde sig med mindre fordele – eller endog små tab – på områder, der ikke er ens kerneområder, hvis man opnår gevinster på de vigtigste områder. Samtidig vil forhandlinger uden deadline ikke virke troværdige. Når man har godkendt dagsordenen, bliver det betydeligt sværere at springe fra bagefter (Lamy, 2000a)

Men det var ikke enighed om de immaterielle mål eller det materielle kollektive mål (velstand på lang sigt), der manglede i Seattle, men derimod enighed om de selektive mål og ikke mindst fordelingen af de selektive goder for at nå disse mål. I det følgende analyseres Kommissionens forsøg på fordeling af selektive goder og hvilke begrænsninger, der gjorde sig gældende herfor.

Selektive goder

Den væsentligste begrænsning på Kommissionens fordeling af selektive goder var det europæiske *winset*, der før Seattle udgjorde ét punkt, reelt uden nogen mulighed for fleksibilitet. Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget har været igennem væsentlige forandringer siden Uruguay-rundens afslutning. Den traditionelle pris- og produktrelaterede landbrugsstøtte er således blevet kraftigt reduceret, og indkomstoverførslerne til landbruget sker nu ud fra en forudsætning om landbrugets "multifunktionalitet". Der er tale om en direkte overførsel fra de europæiske skatteydere til landbruget via braklægningskompensationer og kompensation for dyrevelfærdsfremmende foranstaltninger (Patterson, 1997). Denne støtte er ikke pris- og produktionsrelateret og dermed ikke direkte konkurrenceforvridende. Bibeholdelsen af skellet mellem *Blue-* og *Green-box* subsidier er afgørende for EU, fordi det reelt freder den sidste form for støtte. Men Kommissionen har også andre strategier til landbrugsstøtte, for eksempel oplysningskampagner og salgsfremmende foranstaltninger for landbrugsprodukter i tredjelande (KOM/98/0638). Via mærkning og beskyttelse af geografiske oprindelsesbetegnelser vil man markedsføre EU's landbrugsprodukter ved at fokusere på kvalitet, produktions-

metoder og fødevarer sikkerhed, dvs. strukturelle faktorer. Samlet set er landbrugsstøttens andel af budgettet dog faldet fra 67 pct. i 1989 til 45 pct. i 1999 for at give plads til Strukturfondene. Struktur- og samhørighedsfondene sigter bredere end landbruget. Strukturfondene dækker regioner, der er ramt af strukturelle problemer med for eksempel underudvikling, arbejdsløshed, etc. Kort sagt skal disse fonde søge at forbedre den strukturelle konkurrenceevne over en bred kam i fællesskabet. Det samlede budget for strukturfondene fra 2000 til 2006 er EUR 195 mia., svarende til 1,27 pct. af EU's samlede BNP i 1999. Samhørighedsfondene sigter kun mod de medlemsstater, hvis BNP er under 90 pct. af gennemsnittet og skal finansiere projekter inden for miljø og transeuropæiske transportnet. Spanien, Portugal, Grækenland og Irland er som de eneste berettiget til støtte fra 1993 og frem til 2006. Fonden er på EUR 18 mia. i perioden 2000-06. Fordelingen på henholdsvis miljø- og trafikprojekter er 50/50 og Spanien tegner sig for ca. 60 pct. af budgettet. Der er store problemer med fondene, som Kommissionen administrerer, og revisionsretten har i flere tilfælde påvist, at Kommissionen slet ikke aner, hvad pengene bruges til, samt at uddelingskriterierne i visse tilfælde har ført til regional konkurrence om bevillingerne og dermed til en spredning af både indsatsen og effekten (A5-0359/2000).

Ikke helt uventet er modtagerne af fondenes midler sammenfaldende med de EU-lande, der ytrer sig skarpest imod liberaliseringer på landbrugsområdet. Mens Frankrig og Tyskland er blandt verdens førende importører af industrivarer, kan Grækenland hverken gøre sig gældende inden for industri eller landbrug. Omvendt er Tyskland og Frankrig også de største modtagere af landbrugsstøtte, mens England og Danmark med unionens mest effektive landbrug traditionelt er fortalere for øget liberalisering (Patterson, 1997; *WTO Economic Overview*, 1999). På trods af situationens kompleksitet og de åbenlyse problemer med implementering eksisterer der tilsyneladende en opfattelse af situationen som et plussumsspil internt i unionen. Stabiliteten er sikret ved, at budgettet for Samhørighedspolitikken blev vedtaget umiddelbart inden Seattle i juni 1999 og dette udgangspunkt er forudsætningen for fælles europæisk fodslag. Da man således ikke har kunnet røre ved landbruget, har Kommissionen forsøgt at kompensere u-landene på andre dimensioner, og både bistands- og toldpolitikken har således undergået store forandringer siden afslutningen af mødet i Seattle. Mest iøjnefaldende er initiativet "Alt – undtagen våben", der skal give øget markedsadgang til alle produkter fra de mindst udviklede lande. Reelt er virkningen dog noget begrænset.

Generelle toldpræferencer

Allerede med forløberen for WTO, der blev etableret i 1964 under navnet UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) enedes man om et generelt system af toldpræferencer, som sigtede mod at give u-landenes varer bedre adgang til i-landenes markeder uden nogen formel forudsætning om reciprocitet. EF var først med sit system af generaliserede toldpræferencer i 1971 med en løbetid på ti år. I 1995 afskaffede EU alle kvantitative restriktioner, og senest er systemet blevet reformeret med sigte på hensynet til "bæredygtig udvikling", hvilket vil sige, at det indeholder en række yderligere toldnedsættelser, såfremt visse so-

ciale og miljømæssige krav overholdelse kan dokumenteres. Generelt tildeles den præferentielle status specifikke produkter fra specifikke lande og reducerer den pålagte told i forhold til "mestbegunstigelseskriteriet" (*most favoured nation*, MFN). Alle varer nyder således ikke de samme præferencer. For det første klassificeres produkterne på en "sensitivitetsskala", der vurderer følsomheden af den tilsvarende sektor internt i EU, der producerer den samme vare. Ikke-følsomme varer kan importeres helt toldfrit, men denne betegnelse kan kun tildeles varer fra de mindst udviklede lande. Derimod nyder meget sensitive varer kun en toldnedsættelse på 15 pct. i forhold til samme produktgruppe fra andre i-lande. Denne skalering kaldes modulation. Desuden nedsættes toldpræferencen afhængigt af oprindelseslandets udviklingsniveau, hvilket kaldes graduation. Et lands udviklingsniveau beregnes dels via en sammenligning af dets BNP/*capita* i forhold til EU, samt ved et udviklingsindeks, der indeholder en sammenligning af landets industrialiseringsgrad i forhold til EU og et særligt specialiseringsindeks, der beregner en given vares andel af EU's samlede import i forhold til andelen af eksportlandets samlede produktion. Hvis et lands BNP/*capita* er højere end noget EU-lands, eller hvis udviklingsindekset er højere end -1, er det ikke berettiget til præferentiel status. Det samme gælder, hvis et lands samlede andel af EU's import af en vare overstiger 25 pct. Desuden anvendes modulations- og graduationsmetoden kumulativt.

Ved vurderingen af det generelle toldpræferencesystem skal man holde sig for øje, at det primært gælder ikke-landbrugsvarer, som stadig udgør en begrænset del af u-landenes eksport. Desuden indeholder systemet en række muligheder for "midlertidig dispensation", hvis eksportlandet ikke samarbejder omkring for eksempel bestemmelse af oprindelsessted, ikke overholder sine forpligtelser i forbindelse med bekæmpelse af narkokriminalitet, eller anvender uretfærdige handelspraksisser ((EF) 2820/98).

Ligeledes er landene, der har særlig præferencestatus som følge af narko-problemer, sammenfaldende med den gruppe, der er blevet ramt af EU's favoriser-ing af bananer fra Lomé-landene. Sammen med USA har de anlagt sag to gange i WTO angående EU's bananordning, hvilket imidlertid ikke har løst konflikten (Thagesen og Matthews, 1997).

Efter Seattle har Kommissionen fremsat forslaget "Alt – undtagen våben", der skal åbne i-landenes markeder – også for landbrugsprodukter – fra de mindst udviklede lande. Forslaget blev vedtaget af Rådet 26.02.2001, og giver øjeblikkelig adgang for alle landbrugsprodukter, undtagen bananer, ris og sukker (gradvist indtil 2006), med en nedsættelse på 35 pct. i forhold til de gældende MFN-satser. Ifølge Kommissionen burde det føre til en årlig vækstrate i disse landes eksport til EU på 15 pct. De omfattede varer svarer til ni pct. af alle toldpositioner i EU og 40 pct. af positionerne på landbrugsområdet. Liberaliseringen modsvares dog af et samlet fald i disse landes samhandel med EU gennem de sidste ti år (*WTO Economic Overview*, 1999: tabel II4). Desuden skaber EU's bureaukrati en række forhindringer for udnyttelsen af systemet. Ud over at kvalificere sig som mindst udviklet land skal landene også godkendes som eksportør af hver enkelt vare. Det vil sige, at Mauretanien for eksempel ikke kan eksportere ost til EU, fordi landet ikke er erklæret fri for kogalskab, selv om man altså heller ikke har påvist kogalskab i landet

(Nielsen, 2001). "Alt – undtagen våben" er et element i en samlet ny bistandsstrategi, som Kommissionen fremlagde efter Seattle, som blev vedtaget i december 2000.

Bistanden

EU er den største donor af humanitær hjælp i verden og tegner sig for ca. 50 pct. af al offentlig udviklingsbistand. EU's samlede udviklingsbistand er steget fra EUR 3,3 mia. i 1990 til EUR 8,6 mia. i 1999. Dette svarer dog kun til ca. 0,4 pct af EU's samlede BNP for 1999. FN's målsætning er 0,7 pct.

Der har været meget kritik af EU's bistandspolitik gående på nogle af de samme faktorer som kritikken af samhørighedspolitikken, blandt andet bliver den beskyldt for at være usammenhængende. Denne kritik forsøger Kommissionen at imødegå i sit forslag til en ny, samlet strategi for udviklingspolitikken (COM/2000/0212 final). Fra nu af skal alle *policy*-dimensioner samordnes, så de arbejder mod samme mål. Den vigtigste målsætning er fattigdomsbekæmpelse, hvilket skal forstås bredt, dvs. ikke bare som mangel på indkomst, men også som mangel på "basale muligheder og ikke-monetære faktorer som uddannelse, sundhed, naturressourcer, vand, energi, beskæftigelse, jord og kreditmuligheder, politisk indflydelse, tjenesteydelser og infrastruktur." Definitionen dækker også begreber som risici og sårbarhed. (KOM/2001/209 final: 4). Den overordnede strategi skal desuden bygge på "Fællesskabets komparative fordele og specifikke kendetegn, dets evne til at sikre sammenhæng og samvirke mellem handel og bistand ... dets neutralitet og stræben efter at tilgodese overordnede EU-interesser" (COM/2000/0212 final: 3). Fællesskabets interesser skal således være udgangspunktet for fattigdomsbekæmpelse i tredjelande. Kommissionens præmis er, at handel er en nødvendig forudsætning for vækst – om end ikke tilstrækkelig til at sikre indkomstfordelingen internt i økonomierne. En vigtig del af strategien er således at udbygge u-landenes kapacitet, så de bedre kan udnytte fordelene ved liberaliseringen. I forlængelse heraf fremhæver Kommissionen behovet for bedre investeringsvilkår, så også de mindst udviklede lande kan tiltrække udenlandsk kapital. I Seattle fastslog flere u-lande imidlertid, at en sådan aftale var både unødvendig og uønskelig. G-15 gruppen påpegede, at porteføljeinvesteringer, der hurtigt kan trækkes ind og ud, i stadigt større omfang havde erstattet langsigtede investeringer, og som sådan bør investeringer aldrig erstatte udviklingsstøtten (WT/MIN/99/14).

De mindst udviklede landes del af bistanden har været faldende, hvorfor Kommissionen også opfordrer andre til en opprioritering af disse lande. Imidlertid indeholder den nye bistandspolitik også en differentieringsmekanisme, der skal sætte u-landene i stand til selv at bekæmpe fattigdom. Det betyder, at man ikke blot får udbetalt efter behov, men også efter resultater, blandt andet efter Verdensbankens *good governance*-kriterier, samt miljømæssige og sociale krav. Om de lande, der er plaget af voldelige konflikter og derfor er havnet i dyb fattigdom, hedder det, at "det gør udviklingsarbejdet endnu mere nødvendigt og potentielt også mere virkningsfuldt" (COM/2000/0212 final).

De miljøkrav, u-landene var så inderligt imod i Seattle, forsøges inkorporeret via en højnelse af u-landenes niveau. Ikke mindst kommer dette også en lang række NGO'er tilgode. I budgettet for 2000-06 er der afsat EUR 93 mio. til integration af

miljøhensyn i u-landene. Denne integration kan blandt andet foregå via projekter i marken, oplysningskampagner og lignende. Midlerne kan søges af relevante NGO'er og myndigheder i både donorlande og modtagerlandet.

Kommissionens egen "profit" kunne tænkes at være betoningen af "Fællesskabets komparative fordele" som underliggende for udviklingspolitikken. "Den (EU) vil som (verdens største donor og handelspartner) skulle maksimere sin evne til at handle inden for de forskellige områder af det internationale økonomiske system for at sikre sammenhæng mellem politikken på forskellige områder". Kommissionen anser sin egen rolle for komplementær i forhold til medlemsstaterne. Det betyder koordination af hele fællesskabets udviklingspolitik (COM/2000/0212 final: 9). Kommissionen vil udvikle en række kvantitative resultatindikatorer til imødegåelse af kritik af implementeringen.

Bistandspolitikken, der således skulle være et selektivt gode til u-landene, forenes med et selektivt gode til EU-landene via den brede fattigdomsdefinition. Implementering af WTO-reglerne er stadig en vigtig prioritet, og udviklingen af den private sektor i forbindelse med u-landenes kapacitetsopbygning er for det meste områder, hvor EU besidder en komparativ fordel, hvilket vil kunne udnyttes endnu mere, hvis de ønskede liberaliseringer inden for tjenesteydelser og offentlige indkøb opnås. Internt i WTO har Kommissionen dog også været medvirkende til oprettelse af en rådgivende komité, der kan bistå u-lande under forhandlinger og desuden arbejdet med forskellige forslag til styrkelse af u-landenes repræsentationer hjemme og i Genève (Lamy, 2001).

En mere indirekte strategi, Kommissionen anvender for at undgå konflikt med hensyn til fordelingen af goder, er at skyde årsagen til konflikten fra selve liberaliseringspolitikken til "uoverensstemmelser" mellem civilsamfundet i i-landene og u-landene. Her kommer bæredygtighedsbegrebet ind.

Bæredygtighed

I præamblen til traktaten om oprettelsen af WTO indgår bæredygtighed som en underliggende præmis, der skal tages hensyn til i al regeldannelse i organisationen. Imidlertid er begrebet blevet anvendt af stort set samtlige særinteresser på det handelspolitiske felt, hvilket medfører en hidsig debat om dets egentlige betydning.

Kommissionen forsøgte allerede før Seattle at imødegå kritikken fra de organisationer og grupper, der ofte står som talerør for det såkaldte civile samfund. Pascal Lamy holdt et møde med repræsentanter for forbrugerorganisationer, hvor han talte om fødevarer sikkerhed i forhold til WTO. Han fremhævede sagen om hormonbehandlet kød, hvor EU var blevet underkendt i WTO på grund af manglende videnskabeligt bevis for kødets farlighed for folkesundheden. Ifølge Lamy var det imidlertid ikke selve forbuddet mod hormonbøffer, der var blevet underkendt, men derimod midlet, hvormed dette forbud blev håndhævet. Forbrugerne kunne således være helt rolige, da WTO, ifølge Lamy, fuldt ud anerkender miljø- og sociale hensyns legitimitet og desuden altid baserer sine kendelser på "solid videnskabelig dokumentation". At EU var blevet underkendt i sagen burde ganske vist medføre en åbning af markedet, men "EU kunne blot opretholde forbuddet, såfremt

man betalte kompensation". Der var i WTO, ifølge Lamy, ingen trusler mod et lands suveræne ret til at vælge sit beskyttelsesniveau. I dette lys virker argumenterne for at udvide regelsystemet noget hule, især for små økonomier og u-lande, som ikke har råd til at betale kompensation. Også det såkaldte forsigtighedsprincip, som giver landene lov til at opretholde et forbud mod en given vare med henvisning til folkesundheden selv uden videnskabeligt grundlag, var en torn i øjet på u-landene. Men dette princip var i forbrugernes øjne det sidste forsvar for fødevaresikkerheden. Lamy formår kun at fremkomme med en vag henvisning til en "klarificering af reglerne, så der kan tages hensyn til begge parter" (Lamy, 1999). Kommissionens forsøg på at "afpolitisere" emnet med henvisning til reglerne bliver således en ren boomerang i dens argumentation. Det er reglerne, der er problemet.

Over for erhvervslivet defineres bæredygtighed helt anderledes; Lamy forklarer det fransk-amerikanske handelsråd, at formålet med udbygningen af WTO er at skabe et system af *global governance* og dermed sikre forudsigeligheden i handelstransaktioner på globalt plan under hensyntagen til de ikke-handelsrelaterede interesser. Han påpeger også behovet for demokratisk kontrol med et sådant system, men først på sigt: "We must learn to walk, before we attempt to run ... It is a question of finding the right mix of new policies and institutional reform ... but sustainability in the overall systemic sense is about picking out some key targets and demonstrating some key successes, such as tackling organised crime and drugs, climate change and perhaps even poverty" (Lamy, 2000b). Denne udlægning af bæredygtighedsbegrebet knytter sig til WTO-systemet i sig selv og er kun svært forenelig med den tidligere fremsatte ambition om en "pakke-dagsorden", dvs. inddragelse og tilfredsstillelse af samtlige involverede aktører.

Miljøaktivisterne ville næppe acceptere denne definition af bæredygtighedsbegrebet. For at komme miljøinteresserne i møde efter Seattle offentliggør Generaldirektoratet for Handel (DGT) et diskussionspapir (Directorate General for Trade, 2001). Her bruger Kommissionen definitionen af bæredygtighedsbegrebet som anvendt i Brundtland-rapporten, dvs. udvikling, der opfylder nutidens behov uden at kompromittere de fremtidige forbrugsmuligheder (Directorate General for Trade, 2001: 102). Dette opfatter DGT som "ikke-inflationær vækst under bevarelse af naturressourcer og fremme af social lighed" (Directorate General for Trade, 2001: 102). Denne definition udelukker således ikke en antagelse om, at teknologisk udvikling vil øge effektiviteten, så man i fremtiden vil få større gavn af færre ressourcer og konkretiserer ikke vækstraten i ligevægtsstadiet. Miljøorganisationen *Friends of the Earth* har en helt anden opfattelse af bæredygtighed, idet organisationen definerer det som: "En retfærdig fordeling af miljømæssigt rum, dvs. at alle individer har ret til samme forbrug af miljømæssige ressourcer uanset tid og sted" (Friends of the Earth, 2001). DGT's definition undgår konklusionen, at i-landene skal skære kraftigt ned på forbruget, ved at insistere på at regne i globale, frem for nationale ressourcebeholdninger.

Endvidere fremhæver DGT SIA-bæredygtighedsevalueringerne (*Sustainability Impact Assessment*), et af EU udviklet statistisk redskab, der i fremtiden skal anvendes på al lovgivning/regeldannelse i både EU og WTO. Metoden opererer med en række miljømæssige, sociale og økonomiske indikatorer. DGT fremsætter et

eksempel med handel på træ, hvor en toldsænkning vil medføre en forbrugsstigning på én pct., mens den socioøkonomiske udvikling i sig selv vil medføre en stigning på 50 pct. over de næste ti år (Directorate General for Trade, 2001: 7). SIA kan således give et fingerpeg om de nødvendige *flanking measures*, dvs. komplementære tiltag på andre *policy*-områder, der er nødvendige for at udnytte de positive effekter af liberaliseringen og skabe bæredygtig udvikling. På denne måde lægger DGT op til at adskille handelspolitikken fra de øvrige *policy*-områder og gen-danne WTO som "strengt handelsrelateret". Ifølge DGT er forholdet mellem miljø og handel således ikke et nulsumsspil, hvis miljøaftaler i udgangspunktet tager højde for frihandelens forudsætninger (Directorate General for Trade, 2001). Formelt danner WTO's tvistbilæggelsessystem ikke præcedens, men DGT understreger, at organisationens jurisprudens på miljøområdet går i den rigtige retning (Directorate General for Trade, 2001). I sit diskussionspapir understreger DGT dog nødvendigheden af, at forholdet mellem miljøaftaler og WTO tilrettelægges politisk frem for at overlades til "tvistbilæggelsens luner" (Directorate General for Trade, 2001: 23).

Sammenfatning

Kommissionens ambition er således et globalt regulerings- og institutionelt system, som kan tilgodese alle behov. Men reglerne, som denne instans skal arbejde efter, skal både baseres på videnskabelige argumenter (som SIA) og fastlægges politisk. Hvis det skal gå op i en højere enhed, må det betyde, at de videnskabelige argumenter fortrænger enhver form for værdibaseret diskussion, dvs. *per se* tilgodeser alle involverede interesser. Dette har imidlertid vist sig ikke at være tilfældet, hvorfor løsningen glider imod en "fredning" af handelspolitikken og en forskubbelse af problemerne til andre organisationer. Men en sådan spredning af funktionerne vil umuliggøre mobiliseringen af de nødvendige aktører, og Kommissionens troværdighed som varetager af det fælles bedste vil falde tilsvarende.

Denne udvikling indikerer, at handelspolitikken via kobling med landbrugspolitikken og det internationale niveau er blevet udsat for en form for negativ *linkage*. Hvis en eller flere af de afgørende aktører forstødes fra spillet, vil der alene på grund af kravet om enstemmighed reelt opstå en politisk blokering.

Konklusion

Antagelsen om ligevægt som dynamisk hos Schneider et al. gør, at muligheden for sammenbrud ikke findes. Det er muligvis korrekt på lang sigt, da det internationale samfund nødvendigvis må bevæge sig i en eller anden retning, men i det konkrete tilfælde, hvor tidsperspektivet er kort, giver det problemer. Allerede ved forhandlingernes start er i-landenes – og dermed Kommissionens – troværdighed alvorligt svækket. Med EU's snævre *winset* på landbrugsområdet må Kommissionen forsøge at uddele selektive goder på andre dimensioner. Desuden forsøger Kommissionen i stort omfang at afpolitisere emner ved henvisning til videnskabelige/retlige argumenter.

Umiddelbart synes hypoteserne således bekræftet: Kommissionens troværdighed begrænses af dens mandat som varetager af europæiske interesser. Det bety-

der imidlertid, at det ikke lader sig afgøre, hvorvidt det er de europæiske *winsets* eller Kommissionens manglende troværdighed, der er årsag til, at forhandlingerne stagnerer. Ifølge Putnams teori om to-niveau-spil, skal man således ikke forvente nogen fremskridt uden en afgørende forandring af fordelingen af selektive goder. Omvendt vil Schneider et al. henvise til muligheden for fremskridt som betingede af entreprenørens evner og mod. I analysen fremstår Kommissionen dog ikke som specielt risikovillig. Dens forhandlingsadfærd må nærmere betegnes som "arbitrage under dække af lederskab". Primært ved hjælp af retorik har Kommissionen forsøgt at skabe en fælles mission blandt de involverede med bæredygtighedsbegrebet som udgangspunkt. Men der er ikke tale om innovation, da handelspolitikens primat og WTO's nuværende form ikke grundlæggende har været til debat (hos Kommissionen). Smiths opfattelse af regeldannelse som konfliktløsningsmiddel må således antages at være gældende – og virkningsfuld – internt i fællesskabet, fordi der grundlæggende er enighed om fordelingen af goder, samlet set, samt det langsigtede, kollektive mål. På det internationale plan eksisterer denne enighed ikke, tværtimod opfattes situationen som et nulsumsspil, hvorfor regler ikke accepteres til løsning af konflikter.

Med udgangspunkt i Susanne Schmidts opfattelse af regeldannelse som et mål i sig selv, får koblingen til det internationale niveau en om muligt endnu farligere konsekvens for Kommissionen. Udvidelsen af regelsættet på det internationale plan er forudsætningen for, at Kommissionen kan levere varen vis-a-vis landene internt i EU. Ved vedvarende mangel på resultater kan Kommissionen således gå hen og miste troværdighed blandt EU-landene.

Et vigtigt spørgsmål, denne artikel ikke formår at besvare, er, hvorvidt Kommissionen stræber efter administrativ eller politisk kompetence, jf. Schmidt. Spørgsmålet er imidlertid, hvorvidt den ene udelukker den anden: Med en betydelig udvidelse af sit administrative kompetenceområde kan Kommissionen muligvis på sigt udvide sin politiske autonomi, forstået som friheden til at særbehandle.

En afledt konklusion vedrører WTO, der af NGO'erne og u-lande beskyldes for at være dybt udemokratisk. Det ser ud, som om u-landene her rent faktisk har fået et magtinstrument, via hvilket de formulerer krav og deltager mere aktivt i politikformuleringen på det internationale plan. Det synes derfor plausibelt, at liberaliseringen har haft en række utilsigtede konsekvenser, som Kommissionen ikke var sig bevidst, da den i sin tid advokerede for en udvidelse af GATT til WTO. Derved blev Kommissionen pludselig afhængig af 140 aktører, hvoraf 80 pct. er u-lande, uden for sit eksisterende netværk.

Litteraturliste

- A5.0359/2000. *Europarlamentets Betænkning* (Om Revisionsrettens særberetninger).
Coleman, William D. and Stefan Tangerman (1999). "The 1992 CAP Reform, the Uruguay Round and the Commission. Conceptualizing Linked Policy Games", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 3, pp. 385–405.
COM/2000/0212 final. The European Community's Development Policy.

- Daubjerg, Carsten (1999). "Reforming the CAP: Policy Networks and Broader Institutional Structures", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 3, pp. 407–428.
- Directorate General for Trade (2001). Informal Discussion Paper, Rev. 1, *The Non-Trade Impacts of Trade Policy – Asking Questions, Seeking Sustainable Development*, 08.01.
- (EF)2820/98. Om anvendelse af et flerårigt arrangement med generelle toldpræferencer for perioden 1. juli 1999 til 31. december 2001.
- Friends of the Earth (2001). *The Non-Trade Impacts of Trade Policy – Asking Questions Seeking Sustainable Development. An Informal Commentary to the European Commission's Discussion Paper of DG Trade*, April.
- KOM(2001)209 final. Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Parlamentet om FN's tredje konference vedrørende de mindst udviklede lande.
- KOM/1999. Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament, The EU approach to the Millenium Round.
- KOM/98/0638. Om EU's landbrugspolitik og dennes fremtidige udformning (www.europa.eu.int).
- Lamy, Pascal (1999). Speech to the Consumers Organizations, Assembly of Consumers Associations in Europe Conference, 18.–19.11. (europa.eu.int/comm/trade/speeches/articles/spla05_en.htm).
- Lamy, Pascal (2000a). "Having Looked At All the Alternatives, A New Round Is the Best Thing We've Been Able to Come Up With", Council for International Business, New York, 08.06 (europa.eu.int/comm/trade/speeches/articles/spla23_en.htm).
- Lamy, Pascal (2000b). "A Second Revolution Is Needed – Towards a Strong, Innovative System of Global Governance", French–American Business Council, New York, 09.06. (europa.eu.int/comm/trade/speeches/articles/spla24_en.htm).
- Lamy, Pascal (2001). "Trade, Development and Democracy: The Need For Reform of the WTO", European Parliament Seminar, Brussels, 10.04. (europa.eu.int/comm/trade/speeches/articles/spla55_en.htm).
- Nielsen, Jakob (2001). "Kamelosten og EU's nåleøje", *Politiken*, 20.05.
- Paarlberg, Robert (1997). "Agricultural Policy Reform and the Uruguay Round: Synergistic Linkage in a Two-Level Game?" *International Organization*, Vol. 51, No. 3, pp. 413–444.
- Patterson, Lee Ann (1997). "Agricultural Policy Reform in the European Community: A Three-Level Game Analysis", *International Organization*, Vol. 51, No. 1, pp. 135–165.
- Putnam, Robert D. (1988). "Diplomacy and Domestic Politics, the Logic of Two-Level Games", *International Organization*, Vol. 42, No. 3, pp. 427–460.
- Schmidt, Susanne K. (1997). "Behind the Council Agenda: The Commission's Impact on Decisions", Discussion Paper 97/4, Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung (www.mpi-fg-koeln.mpg.de).
- Schneider, Mark, Paul Teske and Michael Mintrom (1995). *Public Entrepreneurs, Agents for Change in American Government*, New Jersey: Princeton University Press.
- Smith, Mitchell P. (1998). "Autonomy By the Rules: The European Commission and the Development of State Aid Policy", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 36, No. 1, pp. 56–78.
- Thagesen, Rikke and Alan Matthews (1997). "The EU's Common Banana Regime: An Initial Evaluation", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 35, No. 4 (European Agenda Section).
- WT/MIN(99)/(diverse numre). Statements fra WTO-topmødet i Seattle fra 30.11–03.12.1999 (www.wto.org).
- WTO Economic Overview (1999).