

REGIONALE HANDELSAFTALER OG DERES PLACERING I GLOBALISE- RINGEN

Ph.d, cand agro. & merc. Henning Otte Hansen
Fødevareøkonomisk Institut, Københavns Universitet
hoh@foi.dk

Regionale handelsaftaler – frihandelsaftaler, toldunioner og lignende – mellem forskellige lande får stadig større betydning. 30-40 pct. af den internationale handel sker i dag inden for regionale handelsaftaler, og der er over 200 aktive aftaler i dag. I gennemsnit er et land med i 4 forskellige regionale handelsaftaler. Globalisering og regionalisering foregår dermed parallelt.

Regionale handelsaftaler kan på den ene side være en erstatning for en yderligere WTO-liberalisering. På den anden side kan det være første skridt i retning af en mere generel åbning af landenes handel og økonomi over for omverdenen. Man kan derfor ikke sige noget entydigt om fordele og ulemper, idet regionale handelsaftaler kan både fremme og skævvride den internationale handel. Der er dog set markante eksempler på skævvridning som følge af regionale handelsaftaler.

Indledning

Parallelt med globaliseringen og liberaliseringen opstår der også regionale handelsblokke. Hermed skabes der et frihandelsområde mellem flere lande, mens handlen med omverdenen stadig begrænses. Afhængig af størrelsen på handelsblokkens eksterne beskyttelse kan resultatet være både gunstigt og ugunstigt for den samlede internationale handel.

De regionale handelsblokke vil dog inde-

holde en begunstiging af visse lande, og dermed vil der ske en forvridding af den internationale handel. Ud fra en velfærdsøkonomisk synsvinkel kan regionale handelsblokke kun betragtes som »second best«.

I flere regionale handelsblokke spiller landbruget tilsyneladende kun en mindre rolle, idet landbrugs- og fødevarer i vidt omfang er undtaget fra aftalerne.

Handelsaftaler: Begreb og indhold

Regionale handelsaftaler, handelsblokke og regionalisering af den internationale handel er begreber, som dækker over flere typer af samarbejdsformer.

Én form for samarbejde findes i et frihandelsområde, hvor der principielt er fri varebevægelse over grænserne. I forhold til tredjelande kan landene i et frihandelsområde opretholde deres individuelle handelsbarrierer.

I en toldunion er den økonomiske integration større, idet der i forhold til omverdenen opretholdes en fælles ydre told. Også her har varerne fri bevægelse over de interne grænser. Der vil dog ikke på den baggrund kunne undgås handelsforvridninger og dermed en inoptimal ressourceallokering, idet de enkelte medlemslandes økonomiske politik, erhvervspolitik, lovgivning m.v. kan favorisere den indenlandske produktion. Såfremt målet er fuldkommen konkurrence med lige økonomiske vilkår i alle medlemslande, må der ske

en koordinering af de økonomiske og politiske forhold. Hermed er vi ovre i en økonomisk og politisk union, som er den tætteste integrationsform mellem uafhængige nationer, jfr. boks 1.

Stigende integration, kompleksitet, commitment

Når man undersøger forekomsten af økonomiske handelsblokke, ses hele spektret af forskellige integrationsformer. I EU er processen nået langt, idet den oprindelige toldunion nu bevæger sig i retning af en økonomisk og politisk union. I EFTA er udviklingen ikke gået videre end til et frihandelsområde, hvori endda landbrugsvarer er undtaget.

Over 80 pct. af de regionale handelsaftaler, som er anmeldt til WTO, er frihandelsaftaler, og de er dermed – målt i antal – stadig den mest udbredte samarbejdsform.

Trods de forskellige integrationsniveauer er der tale om samme principielle betydning: Den interne handel skal være fri, således at der sker en begunstiggelse af medlemslande-

Boks 1.

Regionale handels- og samarbejdsaftaler: Typer og indhold

	Ingen told, importkvoter eller ikke-handelsbarrierer mellem deltagerlandene	Fælles eksternt handelspolitik med fælles ydre told, kvoter og ikke-handelsbarrierer over for tredielande	Fri bevægelse af kapital og arbejdskraft	Harmonisering og koordinering af økonomisk og social politik m.h.p. at sikre frie bevægelser	Fælles og harmoniseret pengepolitik	Harmonisering og koordinering af det politiske system m.m. m.h.p. at styre den økonomiske og monetære union
Frihandelsområde						
Toldunion						
Fællesmarked						
Økonomisk union						
Økonomisk og monetær union						
Politisk union						

ne. Omvendt diskrimineres de lande, som står uden for samarbejdet.

Regionale andelsaftaler udgør et komplekst og meget heterogent system. For det første er der som vist boks 1 forskellige grader og typer af integration i de forskellige aftaleformer. For det andet kan indholdet og omfanget være meget forskellig fra aftale til aftale.

Følgende forhold indgår normalt i en handels-aftale – afhængig af aftalernes karakter, politiske forhandlinger m.m.:

- 1) Toldsatsernes størrelse (internt og eksternt)
- 2) Varer og/eller sektorer undtaget i aftalerne
- 3) Overgangsregler og –periode
- 4) Regler vedrørende oprindelsesland
- 5) Ikke-toldmæssige restriktioner
- 6) Undtagelser af hensyn til miljø, beskyttelse af sundhed m.m.
- 7) Sikkerhedsklausuler (safe guards), som lande kan påberåbe sig i nødsituationer, ved betalingsbalanceproblemer, landbrugsproblemer m.m.
- 8) Regler vedr. anti-dumping og gengældelsesforanstaltninger
- 9) Regler vedr. optagelse af nye lande i aftalerne.

Som det ses, skal mange forhold fastlægges i hvert enkelt tilfælde. Dermed bliver spænd-

vidden og variationen i handelsaftalerne også stor.

De regionale handelsaftaler kan opdeles på andre måder end via graden af integration. De regionale handelsaftaler kan også være enten gensidige eller ensidige, og de kan begunstige en lille eller en stor og ubegrænset landegruppe. Denne opdeling skal bl.a. ses på baggrund af, at et stigende antal regionale handelsaftaler er ensidigt begunstiggende, hvor i-lande favoriserer u-lande.

I nogle tilfælde defineres disse ordninger til ikke at være en del af de officielle regionale handelsaftaler, mens de i andre tilfælde medtages på lige fod.

Boks 2 viser opdelingen skematisk med eksempler på de enkelte typer af handelsaftaler.

Udvikling

Gennem de senere år har regionale handelsaftaler fået en stadig større betydning. Antallet af regionale handelsaftaler er stigende, og en stigende del af verdenshandlen sker på særlige vilkår under regionale handelsaftaler (Crawford, J-A and Fiorentino, R. V., 2005).

Især i starten af dette århundrede har der været en stigning. Siden GATT's etablering i 1948 er knap 300 regionale handelsaftaler blevet notificeret, og heraf er ca. 200 aktive i

Boks 2.

Handelsaftaler opdelt efter form og begunstigede

Målgruppe/begunstigede	Form	
	Gensidig	Ensidig
Udvalgte lande	NAFTA, EU, COMESA m.m.	GSP, AGOA, EBA, Cotonou
Alle lande	GATT/WTO, multilaterale aftaler	Autonom, liberalisering*)

*) Der er flere eksempler på, at lande ensidigt reducerer deres handelsbeskyttelse over for alle lande.

Kilde: World Bank (2005)

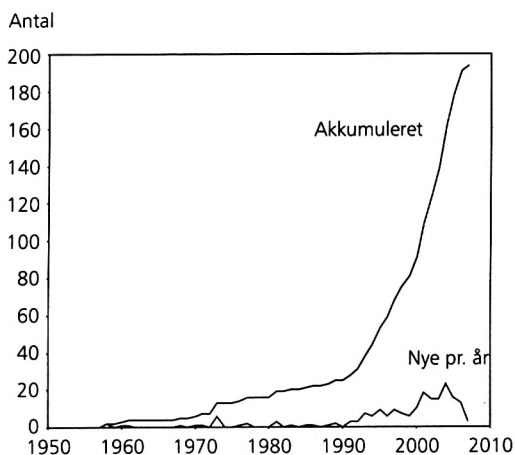
dag. Især i årene efter 2000 har der været en betydelig stigning, jfr. figur 1.

Figuren viser dels de nye aftaler, dels det akkumulerede antal. Regionale handelsaftaler, som er indgået i perioden, men som ikke mere er aktive, er fratrasket. Ensidigt begunstigende handelsaftaler mellem i- og u-lande er ikke med i figuren.

Udviklingen de seneste år er gået i retning af følgende:

- 1) Regionale handelsaftaler bliver i stigende grad anvendt af lande, som ellers foretrækker og baserer sig på generelle og globale handelsliberaliserings tiltag. Regionale handelsaftaler får dermed samme prioritering som f.eks. WTO-forhandlingerne.
- 2) Regionale handelsaftaler bliver stadig mere komplekse og dermed uigennemsigtige.
- 3) Der indgås i stigende grad aftaler mellem to eller flere handelsaftale-grupper.

Figur 1.
Antal aktive regionale handelsaftaler notificeret af WTO



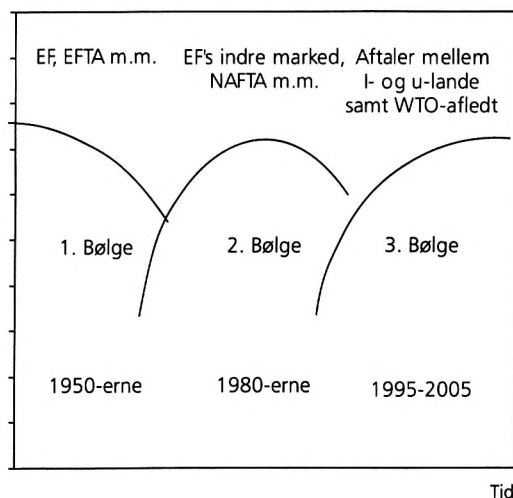
Kilde: Egen fremstilling på grundlag af WTO (2007).

4) Andre forhold end blot handelsadgang bliver inddraget i aftalerne. Udenlandske direkte investeringer, samarbejde om økonomisk udvikling m.m. bliver ofte en del af aftalegrundlaget.

Man taler flere steder om (OECD, 2001, CEPII, 2004), at udviklingen i det regionale handels-samarbejde har fundet sted i bølger – omend man ikke er helt enige om bølgernes placeringer og indhold. Tre væsentlige forløb og »epoker« kan dog identificeres – som vist i figur 2.

Den første bølge skabtes i forbindelse med etableringen af de to europæiske regionale handelsaftaler, EF og EFTA. Dermed begyndte for alvor den europæiske integration – bl.a. som resultat af afslutningen på 2. verdenskrig.

Figur 2.
Hittidige bølger i det regionale handelssamarbejde



Kilde: Egen fremstilling på grundlag af OECD (2001) og CEPII (2004).

2. bølge kom i midten af 1980'erne med EF's indre marked samt frihandelsaftalerne mellem USA og Canada og senere med også Mexico. Med etableringen af det indre marked i EF blev den frie interne konkurrence udviklet i endnu en dimension.

3. bølge er kommet i slutningen af 1990'erne og starten af det 21. århundrede. Flere nye aftaler mellem i- og u-lande er blevet indgået, og dermed forsøger man at stimulere den økonomiske udvikling og velfærd i u-landene gennem handel og ved at fremme u-landenes vilkår m.h.t. international handel og investeringer. Endeligt har også etableringen af WTO samt forløbet under de seneste forhandlingsrunder skabt en ny generation af frihandelsaftaler.

Omfang

Alle lande i verden (dog på nær Mongoliet) er i dag med i en regional handelsaftale.

Europa har den største koncentration af regionale handelsaftaler, og EU har haft mere end 20 aktive regionale handelsaftaler med andre lande og andre områder. I takt med EU's udvidelse, bortfalder de mange aftaler, som EU havde med ansøgerlandene.

I gennemsnit er alle lande med i 4 regionale handelsaftaler.

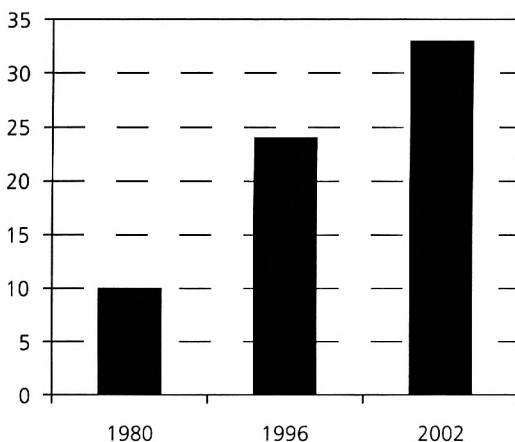
60-80 pct. af importen til Europa kommer fra lande, som importlandet har indgået en regional handelsaftale med. Canada ligger på 70 pct., mens Mexico er helt oppe på 80 pct. Også afrikanske lande som Uganda og Namibia ligger på 80 pct., mens andelen er væsentligt lavere i Asien (WTO, 2002).

Det vurderes, at mellem 30-40 pct. af al international handel sker inden for regionale handelsaftaler. World Bank når frem til, at ca.

Figur 3.

Andel af verdenshandlen, som er dækket af regionale handelsaftaler (excl. ensidige aftaler til fordel for u-lande)

Pct.



Kilde: World Bank (2005).

1/3 af verdenshandlen er dækket af regionale handelsaftaler, jfr. figur 3.

Hvis man medregner omfanget af de ensidige aftaler til fordel for u-lande m.m., kommer andelen op ca. omkring 40 pct. af verdenshandlen.

Som det ses af figuren, har der gennem de seneste årtier været en kraftig stigning i den andelen af verdenshandlen, som dækkes af regionale handelsaftaler.

I samme moment skal man dog ikke glemme, at der i perioden er sket en betydelig liberalisering af den internationale handel. Den gennemsnitlige toldsats i i-landene er faldet til under 40 pct. af niveauet i 1980, og markedsprisstøtten på landbrugsvarer er mere end halveret i perioden 1986-2004.

En stor del af verdenshandlen handles nu

uden nogen form for told. F.eks. var importtolden 3 pct. eller mindre på 45 pct. af USA's og EU's toldtariffer. Det vil sige, at for disse varer opnår lande med i en regional handelsaftale ikke nogen væsentlig fordel.

Hvis man tager højde for denne »udvanding« af værdien af at være med i regionale handelsaftaler, tegner der sig et noget andet billede. Omvendt skal man så også medtage værdien af, at regionale handelsaftaler kan være drivkraften for yderligere multinational liberalisering. På den måde kan regionale handelsaftaler overflødig gøre sig selv.

Motiver for at oprette handelsblokke

Ud fra en samfunds- og virksomhedskonomisk vurdering er regionale handelsaftaler kun en »second best«-løsning. Det vil altid være økonomisk mere optimalt at skabe frihandel over for alle samhandelspartnere end over for en gruppe af lande. Spørgsmålet er derfor, hvad motiverne er bag de senere års betydelige vækst i antallet af frihandelsaftaler.

I det følgende gennemgås nogle af de væsentligste motiver bag oprettelse af regionale handelsaftaler de senere år:

Mangel på resultater i den globale liberalisering

Der er set flere eksempler på, at regionale handelsaftaler er opstået som erstatning for de WTO-aftaler, som ikke eller kun delvist blev opnået. Alene udsigten til, at en WTO-forhandlingsrunde ikke opnår de ønskede resultater, har været motiv for oprettelse af flere regionale handelsaftaler. F.eks. var tilbageskridtet i forhandlingerne i Doha-runden i Cancún i 2003 en forklaring på en efterfølgende stigende interesse for at etablere

regionale handelsaftaler (Crawford, J. A and Fiorentino, R. V., 2005).

Mere end handelssamarbejde

Regionale handelsaftaler kan også ses som et forsøg på at komme et skridt videre i globaliseringsprocessen. Især de meget integrerede samarbejdsformer som økonomiske og monetære unioner, politiske unioner m.m. går langt videre, end hvad der umiddelbart kan aftales i WTO-regi i form af multilaterale aftaler m.m. EU er et eksempel på en regional handelsaftale, som er blevet udbygget fra at være en toldunion til at være en økonomisk og monetær union – og på visse områder også en politisk union.

Hurtige om nemme at vedtage

Handelsaftaler mellem få lande (2 eller flere) er ofte forekommende, og det skyldes ofte, at sådanne aftaler er nemme og enkle at vedtage og implementere. Store multilaterale aftaler i WTO-regi – som så også har et stort omfang og en stor betydning for den efterfølgende handelsliberalisering – kan forhandles i adskillige år, før de bliver vedtaget, jfr. tabel 1.

Når der er få lande med i handelsforhandlinger, er det som oftest nemmere og hurtige-

Tabel 1.
Seneste handelsrunder i GATT/WTO og deres varighed

Forhandlingsrunde	Varighed (år)
Kennedy-runden	3
Tokyo-runden	6
Uruguay-runden	7½
Doha-runden	(start 2001)

Kilde: WTO (2007)

re at nå frem til enighed. Dette er et vigtigt aspekt for både politikere og for erhvervslivet.

Diskriminerende liberalisering

Lande med politiske ønsker om at beskytte udsatte erhvervssektorer (skibsværfter, tekstil-industri, landbrug m.m.) kan oprette frihandelsaftaler med udvalgte lande, som ikke har en væsentlige konkurrerende industri på disse områder. På den måde kan der opnås – om end delvist – gevinster ved frihandel inden for handelsblokken.

Erfaringsopbygning

For lande, som tidligere har haft planøkonomi og statshandel, kan det være et stort og usikkert skridt at gå direkte ind i en global eller vidtrækkende handelsaftale. En begrænset bilateral aftale med et nærtliggende land med måske samme udfordringer kan således være et første skridt. Der kan samtidig opbygges et erfaringsgrundlag, som kan udnyttes i efterfølgende mere vidtrækkende handelsaftaler.

Politiske motiver

Der kan være andre motiver og tiltag end blot de handelspolitiske i en regional handelsaftale. Handelsaftaler er f.eks. blevet en integreret del af EU's udenrigspolitik – især i forhold til de øst- og centraleuropæiske lande efter Murens sammenbrud.

Ulandspolitik

I-lande har i mange tilfælde oprettet regionale handelsaftaler med u-lande som et redskab i ulandsstøtten. Der er mange eksempler på, at i-landene indgår rammeaftaler med -lande, hvor både bilateral frihandel, u-landsstøtte og finansiering indgår. Økonomisk hjælp bliver derved et incitament til at indgå i et

mere åbent frihandelssamarbejde. Fra EU's side kan nævnes Cotonou-aftalen, som er en afløser for de tidligere Lomé-aftaler, og som indeholder en række tiltag i form af økonomisk hjælp, handelssamarbejde, politiske initiativer m.m. EBA (Everything but arms) er også et EU-initiativ, som giver de 49 fattigste lande uhindret adgang til EU's marked (se også boks 4).

Handelsaftaler og WTO

En grundregel i både GATT og WTO er, at handel mellem lande skal ske uden diskriminering. D.v.s., at alle samhandelslande skal behandles ens, når man eksporterer eller importerer.

På tre områder gives der dog tilladelser til at oprette regionale handelsaftaler, og det er artikel 24 i WTO, en særlig undtagelse vedr. u-lande (enabling Clause) og artikel 5 i GATS.

WTO's artikel 24 tillader regionale handelsaftaler som en undtagelse for de generelle bestemmelser. Der er dog særlige forudsætninger knyttet til denne undtagelse.

Det er især en forudsætning, at regionale handelsaftaler gør handlen mellem de deltagende lande mere fri, og samtidig må barriererne over for lande uden for aftalen ikke øges. Lande uden for aftalen må ikke opleve, at handelsbarriererne bliver større ved etablering eller ved en udvidelse af aftalen. Det betyder så, at regionale handelsaftaler gerne skal komplementere – og ikke underminere – de generelle WTO-bestemmelser og formål, hvor hovedprincippet er ikke-diskriminering.

Artikel 24 fastslår også, at hvis et frihandelsområde eller en toldunion oprettes, skal al told og andre handelsbarrierer på alle handelsområder i området reduceres eller fjernes. Man kan således ikke oprette et frihandels-

område kun omfattende nogle udvalgte produkter eller sektorer.

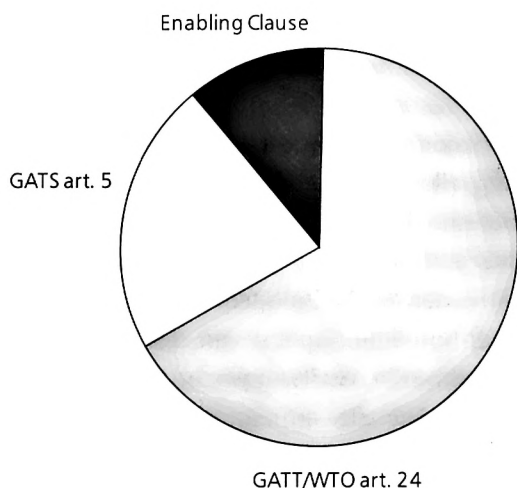
De er således tre betingelser

- mere fri intern handel,
- ikke øge handelsbarrierene over for tredje-lande
- alle varegrupper i den interne handel skal omfattes.

Især den sidste forudsætning synes ikke opfyldt i alle tilfælde. Det viser sig, at landbrugsvarer ofte helt eller delvist er udeladt i fri-handelsaftalerne.

Den anden undtagelsesregel vedrører »differentieret og mere favorabel behandling, gensidighed og deltagelse af udviklingslandene (*enabling clause*)«. Denne undtagelse tillader, at man indgår særlige og fordelagtige

Figur 4.
Baggrund for oprettelse af regionale handelsaftaler. Fordeling af alle aftaler pr. primo 2007



Kilde: Egen fremstilling på grundlag af WTO (2007).

handelsaftaler med u-lande, uden at andre lande kan kræve sammen fordele. (GATT, 1979).

Endeligt er der artikel 5 i GATS. GATS (General Agreement on Trade in Services) er en aftale under WTO. Formålet er at omfatte serviceydelser m.m. på samme måde, som WTO omfatter den egentlige varehandel, jfr. (WTO, 2007).

Artikel 5 i GATS tillader medlemslandene at indgå regionale aftaler med henblik på at liberalisere handlen med serviceydelser. Det overordnede mål er at understøtte handlen mellem de deltagende lande. Det gælder også her, at aftalerne ikke må medføre større handelsbarrierer over for tredielande.

Figur 4 viser, at 66 pct. (127 aftaler) af alle regionale handelsaftaler sker med udgangspunkt i de undtagelsesbestemmelser, som er anført i GATT/WTO artikel 25. 23 pct. (44 aftaler) sker med udgangspunkt i GATS artikel 5, og 11 pct. (21 aftaler) er begrundet i undtagelsesbestemmelserne vedr. u-lande (Enabling Clause).

Opgørelsen omfatter dermed alle de 194 aftaler, som var i kraft pr. marts 2007.

Generelt viser det sig at være vanskeligt at vurdere, om undtagelsesbestemmelserne og betingelserne er opfyldt i hvert enkelt tilfælde. Det er relativt let at beregne toldens størrelse før og efter etableringen. Derimod er det langt sværere at synliggøre og kvantificere de øvrige handelsmæssige begrænsninger. Især når aftalerne er komplekse og med undtagelser og overgangsordninger m.m., kan det være vanskeligt at vurdere konsekvenserne.

Dertil kommer, at aftalegrundlaget i WTO ikke er særligt præcist formuleret på visse centrale områder, og det åbner op for individuelle fortolkninger.

Økonomisk påvirkning

Oprettelse af regionale handelsblokke påvirker på flere områder økonomierne i både de deltagende lande og i tredielande. De relative prisforhold ændres, og dermed påvirkes konkurrencesituationen i hele området. Resourceallokering, velfærdsøkonomi, international handel samt økonomiske overførsler mellem forskellige samfundssektorer er nogle af de forhold, som påvirkes i større eller mindre omfang. Lipsey (1960) gav her den første grundlæggende analyse af konsekvenserne af regionale handelsblokke.

Etableringen af en regional handelsblok kan umiddelbart have en negativ eller en positiv effekt på landenes økonomiske velfærd.

På den ene side kan det forekomme, at fjernelse af den interne told betyder, at forbrugere kan købe varer billigere i et af de andre lande i stedet for de dyrere indenlandsk producerede varer, som de tidligere var henvist til at købe. Der bliver således produceret og handlet flere varer, som er fremstillet med lavere omkostninger. Denne positive effekt benævnes normalt *trade creation*, jfr. f.eks. Viner (1950).

På den anden side er det muligt, at forbrugere hidtil har efterspurgt billige varer fra et tredjeland, men at denne mulighed fjernes pga. handelsblokkens beskyttelse mod omverdenen. I stedet rettes efterspørgslen mod et af samhandelslandene, hvor produktionsomkostningerne er større, men hvor frihandelen selektivt begunstiger den interne handel. Resultatet bliver, at den interne handel stiger, men at det sker med større omkostninger for forbrugere. Denne negative effekt kaldes *trade diversion*.

Etablering af en handelsblok vil således have en positiv velfærdsøkonomisk virkning,

såfremt *trade creation* er større end *trade diversion*.

På lidt længere sigt vil etablering af en handelsblok medføre ændrede bytteforhold samt en stigende indkomst, som begge kan være til fordel for tredielande. Skabelsen af frie indre markeder vil medføre en betydelig velfærdsforøgelse blandt medlemslandene. Denne stigende vækst vil i høj grad også være til fordel for tredielande. Denne virkning kaldes *external trade creation* (OECD 1992). Det er derfor for snævert blot at betragte *trade creation* og *trade diversion* ved en vurdering af handelsblokkenes konsekvenser.

Kvantitative vurderinger af handelsblokkens betydning er selvsagt vanskelige at foretage. Selv på kort sigt påvirkes mange prisrelationer, og disse nye relationer skal sammenlignes med hidtidige forhold eller sættes i forhold til en situation med frihandel. Alene disse alt-andet-lige betragtninger giver en betydelig usikkerhed. Dertil kommer, at de mere dynamiske og langtrækkende virkninger er vanskelige at estimere.

Der er foretaget adskillige analyser af virkningerne af regionale handelsaftaler. Mange analyser konkluderer dog, at der ikke kan siges noget entydigt om de økonomiske konsekvenser, men at det afhænger af handelsaftalens opbygning og indhold samt af alternativet til en handelsaftale.

En optimal handelsblok

Der kan opstilles en række forudsætninger, som skal være opfyldt, for at handelsaftalerne får en positiv og stor betydning for den internationale økonomi.

1) WTO's regelsæt overholdes. Det vil især sige, at alle væsentlige varegrupper og sek-

torer er omfattet, og at beskyttelsen over for tredjelande ikke stiger.

- 2) Beskyttelsen inden for handelsblokken er stor før og lille (eller nul) efter oprettelsen af handelsblokken.
- 3) Lande med i en handelsblok har store forskelle i deres komparative fordele. To ens lande med samme komparative fordele og evt. med samme faktorudrustning får ikke de samme specialiserings- og økonomiske velfærdsfordele, som to meget forskellige lande gør.
- 4) Handelsblokken omfatter mange lande og store økonomier.
- 5) Handelsaftalen resulterer i afledt liberalisering. Den interne handelsliberalisering i en handelsblok giver ofte en afsmittende liberalisering på andre områder. Det kan meget vel forekomme, at det på længere sigt kan være svært at undtage nogle vareområder eller sektorer i en handelsaftale, fordi grænsefladerne mellem beskyttede og ubeskyttede produkter gradvist gør adskillelse umulig. Også et pres på liberalisering af kapitalmarkeder, harmonisering af standarder m.m. kan være en gavnlig konsekvens af en regional handelsaftale.
- 6) Internt i et frihandelsområde vil der sædvanligvis være særlige regler vedr. oprindelsesland. Når der ikke er en fælles ydre told, kan et land have en meget lav told over for tredjelande og dermed virke som »transitland«. Dermed vil der i realiteten være fri adgang til hele frihandelsområdet med den lave told, og det kan underminere hele aftalegrundlaget. Derfor er det normalt, at den interne frihandel kun vedrører produkter med oprindelse i aftalelandene. For f.eks. forædlede produkter kan det være vanskeligt præcist at definere oprindelses-

landet, og bl.a. derfor kan denne bestemmelse have en større eller mindre betydning. Jo færre bindinger på bestemmelserne om oprindelsesland, desto mere frihandel over for tredjelande, og desto mere økonomisk optimal er frihandelsområdet.

- 7) Udover at handelsbarriererne over for tredjelande skal være så små som muligt, skal de også være så lidt handelsforvridende som muligt. For eksempel bør importtolden være fast og ikke variabel for at skabe mindst mulig kunstig turbulens på verdensmarkedet.

Regionale handelsaftaler og landbruget

Landbrug og international handel med landbrugsvarer indtager på mange måder en særstatus i WTO-regi. Gennem flere årtier har der været undtagelser for landbrugsvarer, og der er også en generelt højere beskyttelse af landbrugsvarer end af andre varer under ét.

Landbrug behandles dog meget forskelligt i de enkelte regionale handelsaftaler. På den ene side har vi EU, hvor landbrug er fuldt integreret, og hvor også afkoblede ordninger samt veterinære og phytosanitære ordninger er mere eller mindre harmoniserede og dermed fælles. På den anden side har vi de deciderede og specifikke frihandelsaftaler, som ofte kan være målrettet særlige områder.

Dertil kommer, at en stigende del af landbrugspolitikken og -støtten nu administreres via ikke-handelsmæssige instrumenter. Dermed vil en stadig større del af landbrugsområdet alt andet lige være uden for normale handelsaftalers rækkevidde.

Derfor gælder det stadig væk, at selv om landbruget i de seneste handelsforhandlinger er kommet mere i fokus, og selv om

der er sket betydelige reduktioner i landbrugsstøtten, er landbruget også ofte underlagt særlige undtagelser i regionale handelsaftaler.

Ifølge Lee, D. (1995) er landbruget en af de sektorer, som oftest er omfattet af undtagelser, udeladelser og forbehold i frihandelsaftaler. Det sker i form af lange overgangsbestemmelser og særlige sikkerhedsundtagelser.

WTO (2002) noterer også, at de fleste regionale handelsaftaler udelader visse sektorer, f.eks. landbrug.

OECD (2005) bekræfter også, at sektorer, som er vanskelige at inddrage i en multinational handelsliberalisering i WTO-regi, er tilsvarende vanskelige at inddrage og liberalisere i regionale handelsaftaler. Det konstateres dog

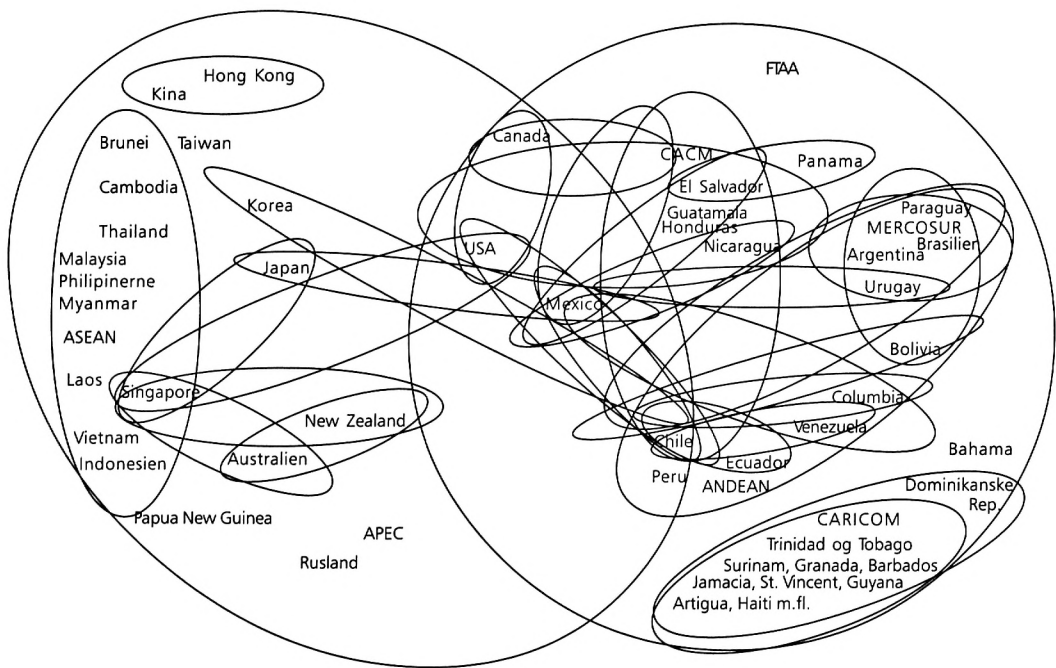
også, at det er et meget komplekst og forskelligartet område, som gør det vanskeligt at konkludere ret meget generelt om landbrugsprodukternes stilling i regionale handelsaftaler.

I en lidt ældre analyse (FAO, 1995) konkluderes det, at i de fleste tilfælde er landbrugsandel kun delvist inkluderet i regionale handelsaftaler – fordi landene ønsker at bevare muligheden for at føre en national landbrugs- og fødevarerpolitik.

Eksempler på regionale handelsaftaler

De senere års betydelige vækst i antallet af regionale handelsaftaler har betydet, at mange aftaler overlapper hinanden i større

Figur 5.
Regionale handelsaftaler i USA samt Asien-Stillehavs-området
(»Spaghetti-bowl«) pr. maj 2004



Kilde: Egen fremstilling på baggrund af Devlin and Esteveadeordal (2004).

eller mindre udstrækning. Det har gjort billedet meget komplekst, og man taler derfor ofte om »spaghetti bowl«-effekten.

Som eksempel viser figur 5 en »Spaghetti-bowl« – her illustreret ud fra regionale handelsaftaler i Amerika og Asien-Stillehavsområdet.

Som det ses, er der mange eksempler på overlapninger, og det anskueliggør det faktum, at alle lande i gennemsnit er med i 4 regionale handelsaftaler.

World Bank (2005) advarer da også mod, at denne myriade af aftaler resulterer i et stort bureaukrati og derfor også medfører betydelige administrative omkostninger.

De overlappende aftaler med forskellige indhold, forløb og vilkår medfører en række komplikationer:

For det første skal oprindelsesland være specificeret, men ofte konflikter kriterierne herfor, og det nødvendiggør en række administrative forholdsregler.

Boks 3.

Eksempler på regionale handelsområder

Aftale	Fulde navn	Medlemmer
ANDEAN	Andean Common Market	Bolivia, Columbia, Ecuador, Peru, Venezuela
AFTA/ASEAN	ASEAN Free Trade Area	Brunei, Cambodia, Indonesien, Laos, Malaysia, Myanmar, Philippinerne, Singapore, Thailand, Vietnam
APEC	Asia Pacific Economic Cooperation	Australien, Brunei, Canada, Chile, Kina, Hing Kong, Indonesien, Japan, Korea, Malaysia, Mexico, New Zealand, Papua New Gunea, Peru, Philippinerne, Rusland, Singapore, Taiwan, Thailand, USA og Vietnam
CAFTA	Central American Free Trade Area	USA, Costa Rica, El Salvador, Guatamala, Honduras, Nicaragua, Dom. Republik
CER (ANZERTA)	Closer Economic Relations Trade Agreement	Australien og New Zealand
CIS	Commonwealth of Independent States	Azerbajan, Armenien, Belarus, Georgien, Moldova, Kazakhstan, Rusland, Ukraine, Uzbekistan, Tadjikistan, Kirgizistan
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa	Angola, Burundi, Comoros, Congo, Djibouti, Egypten, Mauritius, Namibia, Rwanda, Seychellerne, Sudan, Swaziland, Uganda, Zambia, Zimbabwe
ECOWAS	Economic Community of West African States	Benin, Burkina Faso, Cap Verde, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Elfenbenskysten, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo
EEA	European Economic Area	EU, Island, Lichtenstein, Norge
EFTA	European Free Trade Association	Island, Lichtenstein, Norge, Schweiz
EU	The European Union	Danmark, Sverige, Finland, U.K., Irland, Tyskland, Holland, Belgien, Lux., Estland, Letland, Litauen, Polen, Tjekkiet, Slovakiet, Ungarn, Slovenien, Bulgarien, Rumænien, Cypern, Malta, Østrig, Italien, Frankrig, Spanien, Portugal, Italien
Mercosur	Southern Common Market	Argentina, Brasilien, Paraguay, Uruguay
NAFTA	North American Free Trade Arrangement	Canada, Mexico, USA

For det *andet* kan medlemskab af flere regionale handelsaftaler medføre, at import-told m.m. varierer fra produkt til produkt, og fra land til land – og det gør det meget uigennemskueligt og svært at administrere – især for u-lande.

For det *tredie* er der en risiko for, at for meget fokus på at forhandle og udnytte regionale handelsaftaler medfører, at de optimale multinationale forhandlinger i WTO-regi om globale handelsaftaler får mindre opmærksomhed og dermed bliver nedprioriteret.

Der er dog også eksempler på, at der bli-

ver færre overlappende handelsaftaler, og at de bliver konsolideret ind i større aftaler. Det var således tilfældet i forbindelse med EU-udvidelsen i 2004. Her blev en række handelsaftaler mellem de tidligere ansøgerlande og EU overflødige ved landenes fulde medlemskab af EU. Det er også forklaringen på, at antallet af aktive regionale handelsaftaler i 2004 faldt for første gang.

Boks 3 indeholder en liste over nogle af de vigtigste regionale handelsaftaler.

Boks 4 indeholder en lidt mere fyldestgørende beskrivelse af et eksempel på en regio-

Boks 4.

Everything but arms – eksempel på en regional handelsaftale med ensidig begunstiggelse

Everything But Arms (EBA) er en regional handelsaftale, som EU i 2001 indgik med en række af de fattigste u-lande. Aftalen giver disse u-lande toldfri adgang til EU. Der blev aftalt overgangsordninger for bananer, sukker og ris med ophør i hhv. januar 2006, juli 2009 og september 2009. Herefter har alle disse u-landes produkter – på nær våben – toldfri adgang til EU-markedet. Det betyder, at u-landenes landbrugsvarer kan afsættes på EU-markedet til de priser, som p.g.a. EU's landbrugspolitik i flere tilfælde ligger betydeligt over verdensmarkedet.

Det overordnede formål med EBA-aftalens indgåelse var at støtte de fattigste landes økonomiske udvikling.

Grundlaget for EBA går mange år tilbage i tiden:

Tilbage i 1968 anbefalede FN (UNCTAD) et system, som favoriserede u-landenes markedsadgang til i-landene. Systemet, »Generalised System Tariff of Preferences« eller blot GSP, skulle derfor være model for regionale handelsaftaler mellem i- og u-lande.

Baggrunden var, at u-lande ofte ikke kunne konkurrere med i-lande – og nogle u-lande kunne heller ikke klare sig i konkurrencen over for andre u-lande. Derfor var der brug for et system, som gav de allerfattigste lande særfordele i form af fri adgang til de udviklede lande.

EU var de første til at implementere en GSP-aftale tilbage i 1971. Siden har en række andre lande indgået GSP-aftaler med fattige u-lande – med forskellige indhold.

EBA-aftalen fra 2001 er således ét ud af fem konkret tiltag under GSP

Der er foretaget adskillige kvantitative analyse af konsekvenserne af EBA, jfr. Wusheng Y. and Jensen, T. V. (2003), UNCTAD (2005), Adenauer, M. (2004) m.fl. Hovedbudskaberne er, at EBA fremmer de pågældende u-landes eksport og økonomi.

Følgende u-lande er med i EBA-aftalen:

Afghanistan	Chad	Haiti	Mozambique	Somalia
Angola	Comoros	Kiribati	Myanmar (susp.)	Sudan
Bangladesh	Congo (Dem. Rep.)	Lao PDR	Nepal	Tanzania
Benin	Djibouti	Lesotho	Niger	Togo
Bhutan	Equatorial Guinea	Liberia	Rwanda	Tuvalu
Burkina Faso	Eritrea	Madagascar	Sao Tome e Prin.	Uganda
Burundi	Ethiopien	Malawi	Samoa	Vanuatu
Cambodia	Gambia	Maldiverne	Senegal	Yemen
Cape Verde	Guinea	Mali	Sierra Leone	Zambia
Central African Rep.	Guinea Bissau	Mauritanien	Solomon Is.	

nal handelsaftale med ensidig begunstiggelse. Aftalen – Everything But Arms (EBA) – blev indgået mellem EU og en række af de fattigste u-lande.

Aftalen giver bl.a. disse u-lande fri adgang til EU-markedet for sukker. Dermed kan aftalen være katalysator for yderligere tilpasninger i EU's landbrugspolitik – og dermed i høj grad også påvirke globaliseringen og den internationale arbejdsdeling på området.

Regionalisering og globalisering?

Et – ikke uventet – resultat af de regionale handelsaftalers stigende omfang er, at handelen inden mellem aftalelandene stiger relativt mere og derved får en stigende betydning for landenes samhandelsmønster. I og med at regionale handelsaftaler favoriserer den interne handel på bekostning af handel ud af regionen, vil det være naturligt, at den interne handel vil stige relativt i et større eller mindre omfang. Dermed bliver den internationale handel delvist regionaliseret. Vi får dermed en udvikling med både globalisering og regionalisering på én gang.

Tabel 2 og figur 6 viser således, at der i

flere tilfælde er en tendens til øget intra-handel inden for de regionale handelsaftalelande.

Figuren viser udviklingen i intra-handelens betydning (handel mellem lande i samme regionale handelsaftale) i forhold til niveauet i 1995. For EU er det dog i forhold til 1999, og der er i hele perioden regnet med EU-25 for at eliminere effekten af udvidelsen.

Figuren og tabellen viser i flere tilfælde store stigninger i den interne handel i de senere år. Hertil skal dog nævnes, at mange andre forhold kan påvirke handelsstrømme. Dertil kommer, at den intra-regionale samhandel i flere tilfælde (bl.a. NAFTA, MERCOSUR, SAPTA og SADC som blev oprettet i 1990'erne) steg betydeligt allerede før aftalernes indgåelse.

Der er foretaget flere analyser af, hvorvidt den internationale handel i stigende grad regionaliseres i regionale handelsaftaler.

En analyse fra OECD (OECD, 1992) undersøgte udviklingen i intra-handel i EU, EFTA samt i frihandelsområderne i USA-Canada og i Australien-New Zealand. Det blev konkluderet, at med undtagelse af landbrugsproduk-

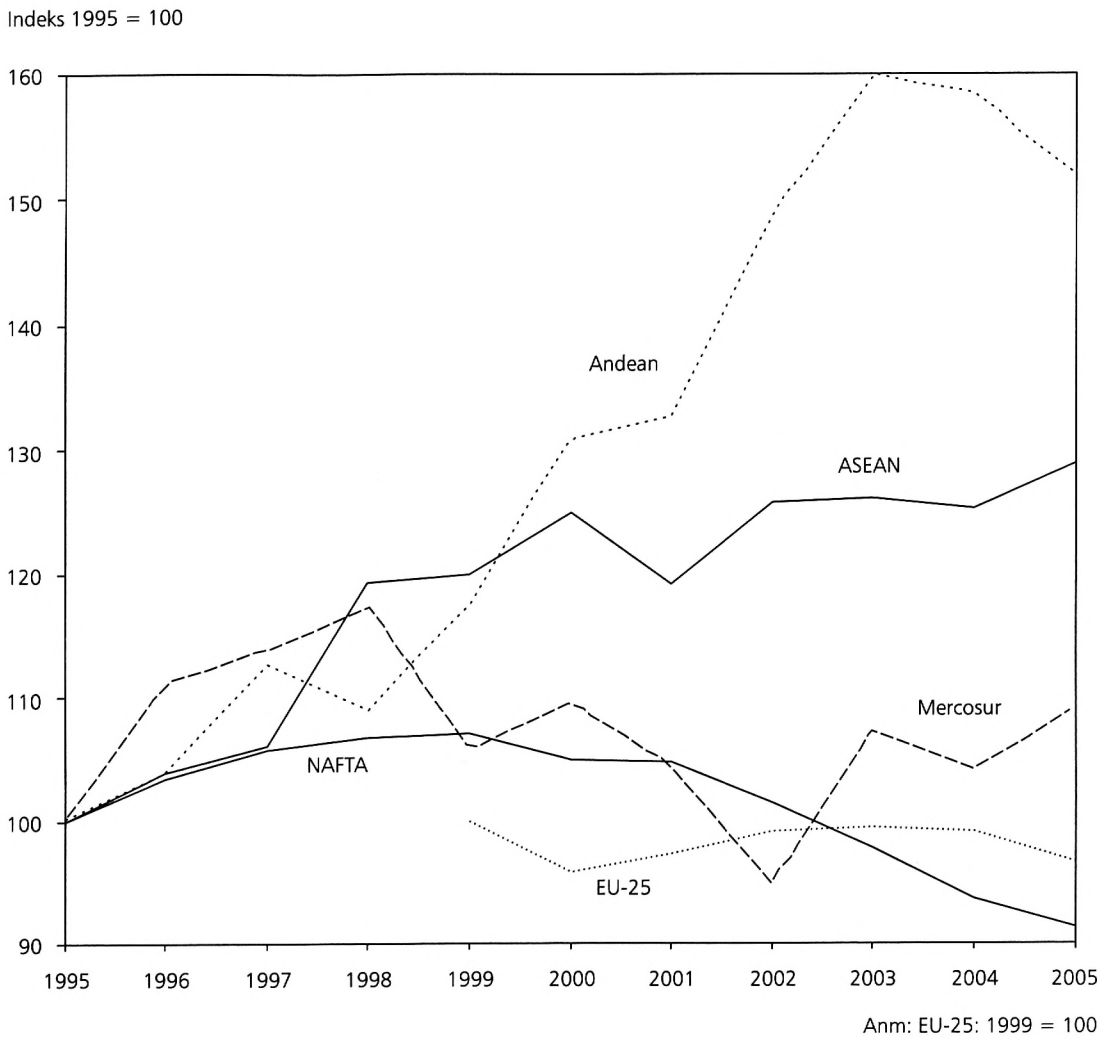
Tabel 2.

Nøgletal for udvalgte regionale handelsaftaler

	Befolkning	BNP	Eksport	Landbrugs-eksport	– intra handel i pct. af al handel –				
	– i pct. af verden i alt –				1970	1980	1995	2000	2005
EU-15	6,9	31,2	38,3	20,0	–	–	–	64	65
NAFTA	6,7	32,0	15,4	25,0	44	34	46	56	5
ASEAN	8,6	1,9	5,8	5,0	17	18	19	24	24
Mercosur	3,6	2,5	1,4	7,0	9	9	18	20	20
Andean	1,9	0,9	0,9	6,0	–	–	7	9	10

Kilde: World Bank (2005 og 2007), WTO (2006) og FAO (2007)

Figur 6.
Intra-handelens betydning for udvalgte regionale handelsaftale-områder



Kilde: Egne beregninger på grundlag af WTO (2006).

ter har den stigende regionalisering ikke ført til stigende intra-handel på bekostning af handel ud af regionen.

Analysen konkluderede også, at grunden til, at handelsblokkene tegnede sig for en stadig større del af verdenshandlen, var, at blokkene var blevet udvidet, og at de deltagende lande havde fået en stadig større betydning

for verdenshandlen. Med hensyn til varegruppen »fødevarer« i EF og New Zealand-Australien var der tegn på signifikant stigende intra-handel skabt via handelsblokken.

World Bank (2005) konkluderer i en analyse af regionale handelsaftalers betydning, at der er flere eksempler på, at den interne handel er steget betydeligt.

I en analyse foretaget af USDA (USDA, 1998) ses på virkningerne af seks regionale handelsaftaler på landbrugshandlen, AFTA, APEC, CER, CUSTA og MERCOSUR. Det konkluderes, at intra-handlen med landbrugsvarer generelt er stigende i disse områder, og at indgåelsen af handelsaftaler kan være en årsag hertil. De fleste handelsaftaler har dog skabt øget økonomisk velfærd. For EU's vedkommende er der imidlertid tegn på »trade diversion«.

I CEPII (2004) undersøges også regionaliseringen og de mulige årsager. Det konkluderes, at EU, EFTA og MERCOSUR i høj grad fremmer den interne handel, men de skaber også øget handel (trade creation) over for tredielande – dog ikke når det gælder EU og dens primære produkter, herunder landbrugsvarer. Her er EU's landbrugspolitik en forklaring på de negative effekter på handlen.

Sandrey, R. (2006) konkluderer i en analyse af den sydafrikanske frihandelsaftale, SACU, at »trade diversion« som resultat af indgåelse af regionale handelsaftaler især optræder i Afrika og har medført betydelige omkostninger.

Ved at analysere den interne landbrugs-handel i EF/EU de sidste par årtier, kan man empirisk få bekræftet, at der er sket betydelige stigninger. Fra starten af 1970'erne til 2005 er den interne landbrugsimport steget fra knap 40 pct. til over 75 pct. af den samlede landbrugseksport til EU, svarende til en stigning på 95 pct.

I samme periode er den interne landbrugs-eksport steget fra 67 til 76 pct. (12 pct.) jfr. figur 7.

Dette skal naturligvis ses i forhold til, at EU er blevet væsentligt større siden midten af 1970'erne. Udvidelserne fra 9 til 25 lande har

Tabel 3.

Bidrag til import- og eksportforøgelse ved EU-udvidelser (pct.)

Udvidelse	Importbidrag		Eksportbidrag	
	Intra	Ekstra	Intra	Ekstra
EU-10	2,4	2,1	1,1	2,6
EU-12	10,3	12,8	11,3	10,1
EU-15	8,5	4,5	4,5	7,9
EU-25	9,9	5,2	7,7	30,1

Kilde: Egne beregninger

ialt øget EU's import og eksport med 30 pct., jfr. tabel 3.

Tabellen viser nye medlemslandes bidrag til import og eksport i 2005 ud over EU-9-landene. For importen gælder det, at den interne handel er steget betydeligt mere, end hvad der umiddelbart skal forklares ved EU-udvidelser. For eksporten gælder det omvendte – nemlig at den interne handel er steget betydeligt mindre, end hvad EU-udvidelserne ellers kunne medføre. Der er således ikke umiddelbart tegn på, at EU-landenes landbrugseksport er blevet yderligere regionaliseret (mere intern) i de sidste årtier.

Perspektiver for fremtiden

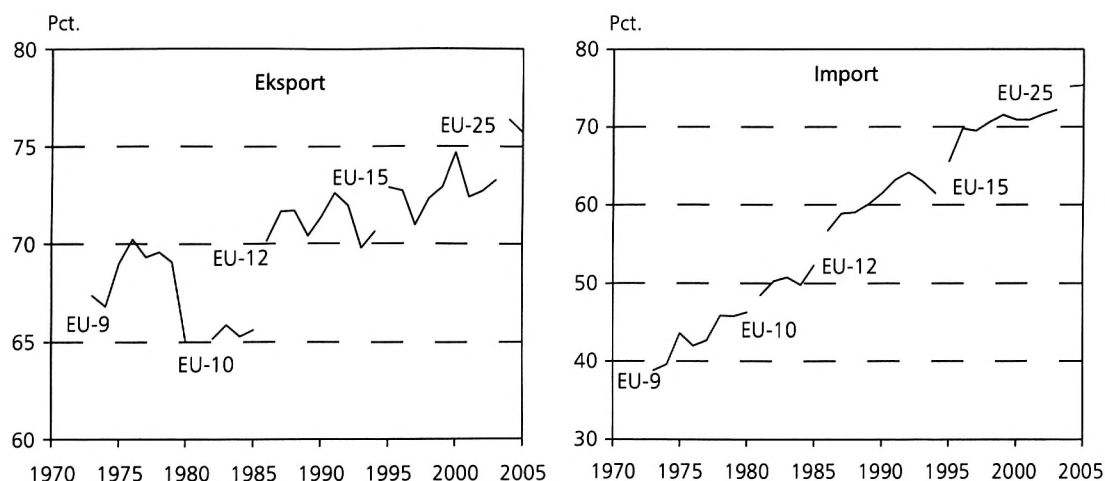
Den hidtidige tendens i indgåelse af regionale handelsaftaler har været markant, og især i de senere år er der sket en kraftig udvikling i antal nye handelsaftaler.

Dette forløb vil sandsynligvis danne udgangspunkt for den fremtidige udvikling.

På den ene side kan man sige, at vi oplever en kraftig regionalisering af verdensøkonomien i handelsblokke. Vi oplever en ny form for protektionisme – nu blot med nogle lidt større enheder og landegrupper, men

Figur 7.

Intrahandel (hhv. eksport og import) i EU, 1973-2005.
(pct. af totale udenrigshandel)



Anm: Figuren viser EU-landenes eksport til og import fra andre lande, som på det pågældende tidspunkt også er medlem af EF/EU. Denne intra-handel er sat i forhold til EU-samlede intra- og extra-handel. Tidspunkter for EU-udvidelser er markeret.
Kilde: Egne beregninger på grundlag af Europa-Kommissionen (flere årgange)

også med politisk modstandskraft. Landene udvælger selv sine samhandels partnere ud fra politiske motiver, og det sker på bekostning af de overordnede globale ønsker om øget frihandel.

Samtidig er midlertidige og begrænsede regionale handelsaftaler ikke så politisk bindende, og derfor er de ikke så værdifulde, når konjunkturerne forværres.

På den anden side kan man sige, at udviklingen i retning af flere og flere regionale handelsaftaler er et skridt i en rigtige retning. Udgangspunktet er, at en regional handelsaftale skal øge den interne frihandel og ikke må øge beskyttelsen over for tredielande. Dermed må resultatet totalt set være større global frihandel. Samtidig kan regionale handelsaftaler være første trin i processen, hvor landene får erfaring med en gradvis liberalisering.

For verdensøkonomien, for globaliseringen og for den internationale økonomiske velfærd er tre forhold af stor betydning:

For det første er det vigtigt, at de regionale handelsaftaler holder sig inden for WTO's rammer og intentioner m.h.t. at bidrage til yderligere liberalisering.

For det andet må regionale handelsaftaler betragtes som en del af en læreproces, som resulterer i, at de regionale handelsaftaler forhåbentligvis gradvis bliver erstattet af multinationale handelsaftaler.

For det tredje må oprettelse af regionale handelsaftaler ikke tage unødigt fokus fra de multinationale forhandlinger i WTO. Regionale handelsaftaler må ikke ses som en permanent erstatning for aftaler i WTO.

Litteratur

Crawford, Jo-Ann A and Fiorentino, Roberto V. (2005): The Changing Landscape of Regional Trade Agreements. Discussion Paper No 8. World Trade Organisation

CEPII (2004): Regionalism and the Regionalisation of International Trade. Guillaume Gaulier, Sébastien Jean, Deniz Ünal-Kesenci. www.cepii.fr/anglaisgraph/workpap/summaries/2004/wp04-16.htm

GATT (1979): Differential and more favorable treatment reciprocity and fuller participation of developing countries (Enabling Clause). Findes f.eks. på: www.worldtradelaw.net/tokyoround/enablingclause.pdf

Hansen, Henning Otte (1993): Landbruget og de økonomiske handelsblokke. I: Økonomi og Politik. Nr. 1. 1993. 66. årgang. pp. 47-58.

Lee, David (1995). »Western Hemisphere Economic Integration: Implications and Prospects for Agricultural Trade«. *American Journal of Agricultural Economics*, 77 (December 1995): 1274-82.

Lipsey, R. G. (1960): »The theory of customs unions: a general survey«. I: *Economic Journal*, 70 (September), pp. 496-513.

Nielsen, Chantal Pohl (2003): Regional and Preferential Trade Agreements: A Literature Review and Identification of Future Steps. Fødevareøkonomisk Institut. Report no. 155.

OECD (1992): *OECD Economic Studies*. No. 18/Spring 1992. Paris

OECD (2001): Regional Integration Agreements. www.oecd.org/dataoecd/39/37/1923431.pdf

OECD (2005): Regional Trade Arrangements and the Multinational Trading System: Agriculture. OECD Trade Policy Working Paper No. 15.

Sandrey, Ron (2006): Trade Creation and Trade Diversion resulting from SACU trading agreements. tralac Working paper. No 11/2006. www.tralac.org/scripts/content.php?id=5211

Viner, J. (1950): *The Customs Union Issue*. New York.

USDA (1998): Regional Trade Agreements and U.S. Agriculture. Mary E. Burfisher, and Elizabeth A. Jones. Agricultural Economics Report No. (AER771) 156 pp, November 1998

World Bank (2005): Global Economic Prospects. Trade, Regionalism, and Development. 2005.

WTO (2002): Regional Trade Integration under Transformation. Regional Trade Agreements Section. Trade Policies Review Division, WTO.

WTO (2006): International Trade Statistics. 2006

WTO (2007): www.wto.org



POST

B

PP

DANMARK

TIDSSKRIFT FOR LANDØKONOMI
UDGIVES I SAMARBEJDE MELLEM:

FØDEVAREØKONOMISK INSTITUT
KØBENHAVNS UNIVERSITET
ROLIGHEDSVEJ 25
1958 FREDERIKSBERG C

TLF 35 33 68 00
FAX 35 33 68 01
FOI@FOI.DK
WWW.FOI.LIFE.KU.DK

DET KONGELIGE DANSKE LANDHUSHOLDNINGSSKAB
C/O LANDBRUGSRAADET
AXELTORV 3, 1.
1609 KØBENHAVN V

TLF 33 39 42 20
FAX 33 39 41 51
I769@I769.DK
WWW.I769.DK

ISSN 0040-7119