

Handel, miljö och utvecklingssamarbete

Utreddning

April 1998



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

Avdelningen för infrastruktur och
ekonomiskt samarbete (INEC)

Utredning

Handel, miljö och utvecklingssamarbete

Stockholm
April 1998

Innehållsförteckning

Förkortningar och ordlista	iv
Sammanfattning	v
 Del 1: Bakgrundsstudie	 1
 1 BAKGRUND	 2
1.1 UTREDNINGENS MÅL OCH INRIKTNING	2
1.2 UTREDNINGENS GENOMFÖRANDE	2
1.3 INLEDNING	2
1.3.1 INNEHÅLL OCH AVGRÄNSNINGAR	3
 2 HANDELSPOLITISKT RELATERADE FÖRHÅLLANDEN	 5
2.1 VAD ÄR HANDEL	5
2.2 TENDENSER INOM HANDELSOMRÅDET	6
2.2.1 GLOBALISERING	6
2.2.2 STRÖMNINGAR I VÄRLDSHANDELN	7
2.2.3 HANDELSITUATIONEN FÖR DE MINST UTVECKLADE LÄNDERNA (MUL)	7
2.2.4 EU:S UTRIKESHANDEL - IMPORT	9
2.2.5 SVERIGES UTRIKESHANDEL - IMPORT	9
2.3 WTO	11
2.3.1 BAKGRUND	11
2.3.2 WTO:S ROLL	11
2.3.3 GRUNDLÄGGANDE BESTÄMMELSER INOM WTO	12
2.3.4 TARIFFÄRA OCH ICKE-TARIFFÄRA HANDELSHINDER	12
2.3.5 AVTALET OM TEKNISKA HANDELSHINDER (TBT-AVTALET)	12
2.3.6 SANITARY AND PHYTOSANITARY MEASURES - SPS	13
2.4 EU:S HANDELSPOLITIK OCH U-LÄNDERNA	13
2.4.1 TULLESKALERING	14
2.4.2 DET ALLMÄNNA PREFERENSSYSTEMET (GSP)	14
2.4.3 URSPRUNGSREGLER	15
2.5 EU:S HANDELSPREFERENSER	15
2.5.1 TEKNOLOGI, JORDBRUKS- OCH FISKEPRODUKTER	16
2.6 SAMMANFATTNING	19
 3 MILJÖPROBLEM VID PRODUKTION I U-LÄNDERNA	 20
3.1 SAMMANFATTNING	22
 4 INTERNATIONELLA ÖVERENSKOMMELSER OM UTVECKLING OCH MILJÖ	 23
4.1 AGENDA 21	23
4.1.1 UNGASS	23
4.2 INTERNATIONELLA MILJÖAVTAL OCH HANDELSÄTGÄRDER	24
4.3 MILJÖRELATERADE REGLER OCH MARKNADSKRAV	24

4.4 SAMMANFATTNING	25
5 HANDEL OCH MILJÖ	26
5.1 MÖJLIGHETER ATT PÅVERKA PRODUKTIONEN	26
5.2 POSITIVA INCITAMENT, GRÖN GSP	27
5.3 SVENSKA OCH INTERNATIONELLA ORGANISATIONERS SYN PÅ HANDEL OCH MILJÖ	28
5.3.1 SVENSKA ORGANISATIONER	28
5.3.2 INTERNATIONELLA ORGANISATIONER	31
5.4 SIDAS AKTIVITETER INOM HANDEL OCH MILJÖ	33
5.5 SAMMANFATTNING	35
6 STANDARDISERING OCH MARKNADEN FÖR MILJÖMÄRKTA PRODUKTER	36
6.1 STANDARDER FÖR MILJÖLEDNING, MILJÖREVISION OCH MILJÖMÄRKNING	36
6.2 MILJÖLEDNING	36
6.3 MILJÖREVISION	36
6.4 MILJÖMÄRKNING	36
6.4.1 MILJÖMÄRKNINGSKRITERIER	37
6.4.2 OLIKA TYPER AV MILJÖMÄRKEN	37
6.4.3 VARUMÄRKEN MED MILJÖPROFIL	38
6.4.4 MARKNADEN FÖR MILJÖMÄRKTA VAROR	38
6.4.5 EKOLOGISKT ODLADE PRODUKTER	38
6.4.6 EKOLOGISKA FISKPRODUKTER	40
6.4.7 UTHÅLLIGT SKOGSBRUK	41
6.4.8 INKÖPSKANALER	41
6.5 FAIR TRADE - RÄTTVISEMÄRKNING	42
6.5.1 MARKNAD	42
6.5.2 ANDRA INITIATIV FÖR SOCIAL MÄRKNING	42
6.6 SAMMANFATTNING	43
7 MARKNADEN SOM MILJÖKRAFT	44
7.1 KONSUMENTRÖRELSEN	44
7.1.1 KONSUMENTEN I I-LÄNDERNA	44
7.1.2 KONSUMENTEN I U-LÄNDERNA	45
7.2 OFFENTLIG UPPHANDLING	46
7.3 DET MILJÖPROFILERADE FÖRETAGET	47
7.3.1 FÖRETAG I I-LÄNDERNA	47
7.3.2 FÖRETAG I U-LÄNDERNA	47
7.3.3 IMPORTÖRENS ROLL	48
7.4 DEN MILJÖANPASSADE HANDELN	48
7.5 SAMMANFATTNING	51
8 HINDER OCH MÖJLIGHETER FÖR U-LÄNDERNAS EXPORT AV MILJÖANPASSADE PRODUKTER	52
8.1 PROBLEMOMRÅDEN	52
8.1.1 ÖVERFLYTTNING AV MILJÖPROBLEM TILL U-LÄNDERNA	52
8.1.2 MINSKAD EFTERFRÅGAN PÅ GRUND AV ÖKAD ÅTERANVÄNDNING	52

8.1.3 TRANSPORTER OCH ENERGIFÖRBRUKNING	52
8.2 MILJÖKRAV, REGLERINGAR OCH MÄRKNINGSSYSTEM	52
8.2.1 KÄNNEDOM OM MILJÖKRAV OCH MÖJLIGHETER ATT UPPNÅ DEM	53
8.2.2 BRISTANDE HARMONISERING	53
8.3 ÖKAT MILJÖMEDVETANDE SKAPAR NYA MÖJLIGHETER	53
8.3.1 INDUSTRIPRODUKTER	53
8.3.2 EKOLOGISKA JORDBRUKSPRODUKTER	54
8.3.3 "NYA PRODUKTER"	55
8.3.4 INHEMSK MARKNADSUTVECKLING	55
8.4 MILJÖANPASSAD PRODUKTION I U-LÄNDERNA	55
8.4.1 EXISTERANDE MILJÖANPASSAD PRODUKTION	55
8.4.2 INFÖRANDE AV NY MILJÖANPASSAD TEKNIK	55
8.5 NYA ALLIANSER	55
8.5.1 ENSKILDA ORGANISATIONER	55
8.5.2 FÖRETAG	56
8.6 SAMMANFATTNING	56
<u>1 BAKGRUND</u>	<u>58</u>
<u>2 HANDEL - MILJÖ – BISTÅND</u>	<u>59</u>
<u>3 ÅTGÄRDSOMRÅDEN</u>	<u>60</u>
<u>4 FÖRSLAG TILL HANDELS- OCH BISTÅNDSPOLITISKA STÅNDPUNKTER</u>	<u>61</u>
4.1 HANDELSPOLITIK	61
4.2 BISTÅNDSPOLITIK	62
<u>5 ÅTGÄRDSOMRÅDEN INOM BISTÅNDET</u>	<u>63</u>
5.1 STÖD TILL INSTITUTIONSUPPBYGGNAD	63
5.2 STÖD TILL MILJÖ- OCH KONSUMENTORGANISATIONER	63
5.3 STÖD TILL FRÄMST SMÅ OCH MEDELSTORA FÖRETAG	64
5.4 BRANSCHSAMARBETE MELLAN I-LANDS- OCH U-LANDSORGANISATION.	64
5.5 EXPORTFRÄMJANDE INSATSER	64
5.6 STÖD TILL UPPBYGGANDET AV INFRASTRUKTUR FÖR CERTIFIERING OCH MILJÖANPASSNING	65
5.7 BISTÅNDETS SAMARBETE MED INTERNATIONELLA OCH NATIONELLA ORGANISATIONER	65
5.8 FORSKNINGSSTÖD	65
<u>6 OMRÅDEN SOM FÖRESLÅS UTREDAS VIDARE</u>	<u>66</u>
<u>7 AVSLUTNING</u>	<u>67</u>

Referenser

Bilaga 1: Världshandelsströmmar

FÖRKORTNINGAR

AVS	Africa, Caribbean and Pacific
CAP	Common Agricultural Policy (EU)
CTE	Committee on Trade and Environment
DAC	Development Assistance Committee
EU	Europeiska Unionen
FSC	Forest Stewardship Council
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GATS	General Agreements on Trade in Services
GSP	General System of Preferences
IFOAM	International Federation of Organic Agricultural Movement
ILO	International Labour Organisation
IMF	International Monetary Fund (Internationella valutafonden)
ITO	International Trade Organisation
IUCN	World Conservation Union
MEA	Multilateral Environmental Agreement
MGN	Mest gynnad nation
MSC	Marine Stewardship Council
MUL	Minst utvecklade länder
OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PPM	Process and Production Methods
SPS	Sanitary and Phytosanitary Measures
TBT	Technical Barriers to Trade
TNC	transnationella företag
TRIP	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Program
UNGASS	United Nations general Assembly Special Session
WTO	World Trade Organisation
WWF	Världsnaturfonden

Sammanfattning

Del 1 - Bakgrundsteckning

Sida har av regeringen fått i uppdrag att "under år 1997 föreslå hur Sverige och EU genom såväl handels- som biståndspolitik kan stödja u-ländernas produktion och export av miljöanpassade produkter så att miljö och ekonomisk utveckling främjas".

Utredningen omfattar två delar. Den första delen utgör en bakgrundsteckning för situationen för handel och miljö i ett u-landsperspektiv. I utredningens andra del presenteras konkreta förslag på hur Sverige och EU kan stödja u-ländernas övergång till miljöanpassad produktion och främja export av dessa varor.

Området handel och miljö är komplicerat. Det finns för närvarande ingen övergripande kartläggning och utredningen presenterar därför en sammanfattning av den tillgängliga informationen om produktion, inhemsk försäljning och exportmöjligheter för miljöanpassade produkter i u-länderna. Marknadssituationen för dessa produkter och de handelspolitiska hindren för export från u-länder behandlas också.

Miljöproblem

I många u-länder finns svåra miljöproblem som är relaterade till exportindustrin. Produktionen av viktiga exportvaror som kaffe, te och teko-produkter är förorenande. Många insats- och tillsatsvaror som är förbjudna i i-länderna används fortfarande i u-länderna. Inom exportodlingen utarmar kemikalieintensiv monokultur jorden och den biologiska mångfalden. Bekämpningsmedel och avfall sprids till vattendrag och kan förstöra grundvattnet.

Ett annat av många problem är att industrier i u-länderna ofta misshushållar med vattenresurserna, vilket innebär att befolkningen i området kan drabbas av vattenbrist.

Det är svårt för u-länderna att lägga om till en miljöanpassad produktion. Bristande kapital, teknologi och kunnande är en del av orsakerna.

Marknadskrafterna tenderar att få en allt större roll i att driva igenom miljökrav. Genom den internationella handeln sprids miljökraven till u-länderna, i första hand genom krav på deras exportindustri. Företag som förorenar och har ineffektiva processer, som använder farliga tillsatsmedel och som exploaterar sin arbetskraft möter i ökad omfattning krav från konsumenter, och risker i förlängningen att slås ut. Att erbjuda miljöanpassade produkter blir därmed för dessa alltmer en konkurrensfördel.

En global ekonomi

Genom det senaste decenniets friare handel och kapitalrörelser, samt teknologiska framsteg, har den globala marknaden utvidgats till att omfatta allt fler u-länder. Detta har givit upphov till ett ökat välbefinnande för en stor del av befolkningen i många av dessa länder. Däremot har inte de minst utvecklade länderna (MUL-länderna) på samma sätt lyckas dra nytta av de fördelar som den globaliserade ekonomin erbjuder. Dessa länder står för bara 0,4% av världshandeln, vilket är en halvering sedan 1980.

Säkra och förutsägbara spelregler för de ekonomiska aktörerna är en grundförutsättning för den internationella handeln. Det multilaterala regelverket för handel har etablerats inom WTO (World Trade Organisation), en paraplyorganisation för de olika regelkomplex som tillsammans utgör det multilaterala handelssystemet. WTO övervakar tillämpningen av de olika handelsavtalen och

fungerar som ett forum för multilaterala handelsförhandlingar och tvistlösning. Många u-länder, särskilt MUL-länderna, är små aktörer i världshandeln och därför beroende av att kunna förlita sig på WTO.

Handelshinder

Den internationella handeln påverkas av en rad åtgärder som kan delas in i tullar och icke-tariffära handelshinder. Tullarna har genom WTO-avtalen reducerats, medan de icke-tariffära hindren har ökat i betydelse och ändrat karaktär.

En lång rad förhandlingar inom WTO/GATT har bidragit till att minska de tullar och andra handelshinder som möter u-ländernas exportprodukter i i-länderna. Trots detta, och trots särskilt förmånliga regler för MUL-länderna, försvåras exporten i många fall av att handeln med de för u-länderna viktigaste exportprodukterna ofta har liberaliserats minst.

I alla länders lagstiftning finns regler om varors utformning med hänsyn till hälsa, säkerhet och miljö. I handelssammanhang kallas sådana regler (standarder och tekniska föreskrifter) för tekniska handelshinder. Inom WTO har regler överenskommits för att undvika att de utnyttjas som hinder för handelsutbytet. Många u-länder har svårt att möta importländernas tekniska produktkrav.

GSP – preferenssystem för u-länder

Det allmänna preferenssystemet (GSP) har tillkommit för att gynna alla u-ländernas export och innebär att de minst utvecklade länderna beviljas särskilda förmåner (tullättnader). Det är främst de mest utvecklade u-länderna som har kunnat utnyttja preferenssystemen i betydande omfattning. Preferenserbjudandena till u-länderna fastställs av varje givarland för sig, varför ett stort antal olika system har utvecklats med olika varuomfattning och olika preferensnivåer. En förutsättning för att bevilja preferensbehandling är att varans ursprung kan identifieras. Allt detta bidrar till att GSP-reglerna blir krångliga och komplicerar handelssystemet.

GSP-systemen är ofta utformade så att förmånerna i praktiken är svåra att utnyttja. Tillverkningsindustrins export försvåras av ursprungsregler, dvs krav på varifrån insatsvarorna kommer. De olika givarländerna har oftast valt att inte bevilja preferensbehandling för varor de upplever vara känsliga för konkurrens. I praktiken innebär det att GSP-förmånerna blir minst generösa för de produkter som är viktigast för u-ländernas export. Textilindustrin möts av importkvoter och jordbruksprodukter är till stor del undantagna.

EU har beslutat om möjlighet att införa ”grön GSP” vilket skall innebära att produkter framställda enligt internationellt fastställda miljökriterier skall få extra förmånlig behandling. För närvarande förhandlas inom EU om formerna för att införa grön GSP för tropiskt timmer.

EU:s handelspolitik och u-länderna

Sverige är idag bunden av EU:s gemensamma handelspolitik. EU:s handelsregler gentemot u-länder är komplicerade och olika för olika grupper av länder. För MUL-länderna råder tullfrihet, med vissa undantag. Det finns dock vissa icke-tariffära handelshinder, i form av ”säkerhetsklausuler”. Sammantaget är EU:s handelsregler gentemot u-länderna betydligt mer restriktiva än vad Sveriges regler var innan EU-inträdet. Det är därmed en viktig uppgift för Sverige att försöka påverka EU:s regler så att de i högre grad underlättar import från u-länderna.

I vissa fall är EU:s politik direkt inkonsekvent genom att handels- och biståndspolitik står i motsatsställning till varandra. Biståndspolitikens föresatser om att stimulera hållbar utveckling och ökad export kan motverkas av restriktiva element i EU:s handels- eller jordbrukspolitik.

Exporten av ekologiska produkter möts exempelvis av speciella krav på kontroll enligt en speciell EU-förordning (nr 2092/91), förutom av samma handelspolitiska hinder som övrig produktion. Kraven på kontroll är utformade på ett sådant sätt att de i praktiken är omöjliga för u-landsproducenter att uppfylla.

Miljökrav och handelsavtal

Det är inte förenligt med WTO:s regler att begränsa import genom att hänvisa till miljöeffekterna vid produktionen. Inom WTO förs f.n. diskussioner om hur handels- och miljöpolitik kan bli "ömsesidigt stödjande". Särskilt har diskussionen kommit att handla om förhållandet mellan handelsåtgärder i internationella miljökonventioner och WTO-regelverket.

Många u-länder uppfattar i-ländernas miljöregler som handelshinder ämnade att ytterligare stänga u-länderna ute från i-ländernas marknader, "grön protektionism". De menar att i-länderna ställer orimliga krav på produkterna och även försöker påverka produktionssätten, att miljökraven är en kvarleva från kolonialtiden och en taktik för att inte tillåta u-länderna att konkurrera och utvecklas. Detta har bidragit till att många u-länder också är starkt skeptiska till diskussionerna om handel och miljö inom WTO.

En djungel av miljömärken

Miljömärkning syftar till att ge konsumenten möjlighet att göra köp som är grundade på information om hur produkten påverkar miljön, och till att påverka producenterna att utveckla mindre miljöbelastande produkter. Därigenom styrs konsumtion och produktion mot varor som har mindre negativ miljöpåverkan. För att märkena skall vara trovärdiga krävs att informationen om produkternas miljöegenskaper är kvalitetssäkrad.

En mycket liten andel av de miljömärkta varorna i våra butiker kommer från u-länderna. Undantaget är ekologiskt odlade produkter som kaffe och te, och produkter från uthålligt skogsbruk.

Det är svårt för u-länderna att komma ut på marknaden med sina miljöanpassade produkter. Marknadskanalerna är inte upparbetade och det råder en brist på likformighet kring märkningsstandarder, procedurer och krav mellan olika i-länder. De olika europeiska systemen har en gemensam nämnare: det är mycket svårt för ett u-landsföretag att klara certifieringen enligt något av dem.

Växande marknad

Exportmarknaden växer för miljöanpassade varor från u-länderna. Att marknadsföra sina varor som framställts på ett ekologiskt och socialt hållbart sätt är därför en möjlighet för u-länder att stärka sin konkurrenskraft.

Det finns möjligheter att "nya" marknader öppnar sig. Syntetiska material kan bytas mot naturliga. Jute och sisal kan användas istället för konstfiber, och färgväxande bomull ersätta den kemikaliekrävande konstfärgade bomullen. Ett av flera positiva exempel är Century Textiles, Bombay, som är Indiens största textilföretag. När deras produkter certifierades av miljömärket Öko-Tex kunde de få ut 8-10 procent högre priser, och marknaden ökade med 10 procent.

Marknaden som miljökraft

Miljömärkningens allt viktigare roll i i-länderna visar vilken makt konsumenterna har för att påverka utvecklingen mot en mer miljöanpassad produktion.

Genom globaliseringen ökar möjligheterna att konsumenterna får kunskap och insikt om förhållandena i producentländerna. I u-länderna är konsumenternas miljömedvetenhet fortfarande ofta låg.

Bristen på medvetna konsumenter, liksom bristande köpkraft, gör att hemmamarknaden för miljöanpassad produktion i u-länderna är liten. Företag som producerar för den inhemska marknaden har därför begränsat intresse av att miljöanpassa sin produktion och sina produkter. De exportorienterade företagen är ofta transnationella och produktionen kommer inte ut på den lokala marknaden. Övergången till miljöanpassad produktion ses därför ofta som ett renodlat exportkrav, vilket bidrar till att öka klyftan mellan Nord och Syd i handelsorganisationernas diskussioner. Regeringsföreträdare i Syd har ofta inte förståelse för att miljökraven är frivilliga marknadskrav, utan ser dem som dolda handelshinder.

Offentlig upphandling

Den offentliga upphandlingen, det vill säga de uppköp som stat, kommun och landsting gör, är mycket omfattande. I Sverige ställs ofta långtgående miljökrav vid offentlig upphandling. Om sådana miljökrav ställdes vid offentlig upphandling inom EU skulle det kunna få mycket stor genomslagskraft. Risken finns att exportörer och underleverantörer från u-länder skulle få svårt att göra sig gällande. Men om regler och kriterier utformas så att de inte i onödan försvårar för u-ländernas exportörer, skulle offentlig upphandling på sikt kunna gynna övergång till miljöanpassad produktion även i u-länderna, eftersom marknaden skulle bli såväl större som stabilare.

Vikten av miljöanpassad produktion

I-landsföretagens strävan efter en miljöanpassad profil har stor betydelse för att påverka u-ländernas exportörer och tillverkare. Företag som H&M, KappAhl, IKEA och OBS ställer både miljökrav och sociala krav i sina inköpsvillkor. Kraven är inte så långtgående som för miljömärkning, *men det är dessa krav som är den största utmaningen för u-landsexportörerna* eftersom de berör den stora volymen av exportvaror. De företag som inte klarar av dessa krav väntas få svårt att klara konkurrensen gentemot mer miljöanpassade exportörer.

Del 2 - Förslag till åtgärder

Handels- och biståndspolitik

Inom det handelspolitiska området som rör miljö och u-länder bör Sveriges övergripande målsättning vara att:

- handels- bistånds- och miljöpolitik skall vara ömsesidigt stödjande i syfte integrera u-länderna i världsekonomin och främja en hållbar utveckling.
- Sverige inom EU verkar för tullfrihet och avveckling av importkvoter för samtliga produkter från MUL-länderna.

För att underlätta export till Sverige och EU av miljöanpassade produkter från u-länderna, föreslår utredningen bland annat följande:

- För att uppmuntra övergång till ekologisk produktion bör Sverige verka för att möjligheten till, formerna för och konsekvenserna av att införa grön GSP för jordbruksprodukter utreds.
- För att öka möjligheterna för u-länder att exportera ekologiska produkter till EU bör EU acceptera IFOAM:s kriterier för ekologiska produkter.
- Frågorna om handel och miljö bör ägnas större uppmärksamhet i det svenska biståndet med tanke på betydelsen av samspelet mellan handels- och miljöfrågorna för utvecklingen, inte minst för de minst utvecklade länderna.
- Biståndet skall stödja produktion och export av miljöanpassad produktion i u-länderna.

Förslag till åtgärdsområden inom biståndet

- Stöd till institutionsuppbyggande.
- Stöd till miljö- och konsumentorganisationer.
- Stöd till miljöanpassning till företag, främst små och medelstora.

-
- Stöd till branschsamarbete mellan i-lands- och u-landsorganisationer.
 - Exportfrämjande insatser.
 - Stöd till uppbyggande av infrastruktur för certifiering och miljöanpassning.
 - Samarbete med internationella och nationella organisationer.
 - Forskningsstöd.

Områden som föreslås utredas vidare

- Situationen för produktion och export i MUL-länderna
- Effekterna på u-ländernas exportförutsättningar och möjligheter att uppnå en hållbar utveckling av TRIPs (avtalet om handelsrelaterade immaterialrätter) och GATS (tjänstehandelsavtalet).

Del 1

Bakgrundsstudie för utredning om

Handel, miljö och utvecklingssamarbete

1 BAKGRUND

Sida fick i sitt regleringsbrev av regeringen i uppdrag att:

”under år 1997 föreslå hur Sverige och EU genom såväl handels- som biståndspolitik kan stödja u-länders produktion och export av miljöanpassade produkter så att miljö och ekonomisk utveckling främjas”.

1.1 Utredningens mål och inriktning

Del 1 av utredningen skall presentera en bakgrundsteckning bestående av tillgänglig information om situationen för produktion, inhemsk försäljning och exportmöjligheter för miljöanpassade produkter i u-länderna. Marknadssituationen för miljöanpassade produkter i Sverige och övriga EU-marknaden skall belysas. Den handelspolitiska situationen för export från u-länder skall också belysas.

Del 2 av utredningen skall på grundval av bakgrundsteckningen ge förslag på hur Sverige och EU kan stödja u-ländernas övergång till miljöanpassad produktion och främja export av miljöanpassade produkter. Vidare skall utredningen föreslå hur u-ländernas intressen genom biståndsinsatser kan främjas inom området handel och miljö.

1.2 Utredningens genomförande

Beställare av utredningen är INEC, (Ac). Projektledare är Elisabeth Löfvander, INEC/HIK.

Till utredningen har knutits:

- en projektgrupp bestående av Elisabeth Löfvander och Ann Jennervik (INEC), Inge Gerremo (Natur) och Jan Rudengren (konsult, SPM);
- en styrgrupp från Sida bestående av Astrid Dufborg, Agneta Danielsson INEC, Mats Segnestam, Anders Höök NATUR, Lars Johansson POLICY, Anders Granlund, SAREC;
- en referensgrupp bestående av representanter från Utrikesdepartementet, Miljödepartementet, Näringsdepartementet, Inrikesdepartementet, Kommerskollegium, Naturvårdsverket, Swedac, Grossistförbundet-Svensk Handel, Industriförbundet, Textilimportörerna, Föreningen för Rättvisemärkning, KRAV/GroLink, SIS, och Forum Syd.

Sedan utredningen styrelsebehandlats och i december 1997 överlämnats till regeringen har en ny version tagits fram med ett antal korrigeringar, på grundval av synpunkter ifrån Utrikesdepartementet, Miljödepartementet, Inrikesdepartementet, Jordbruksdepartementet, Kommerskollegium och Naturskyddsföreningen.

1.3 Inledning

Världens länder blir alltmer beroende av varandra. Globaliseringen har accelererat under de senaste årtiondena. Den kännetecknas av ökad handel, världsomspännande företag och stora kapitalrörelser utan hinder av nationsgränser. I denna process har ny kommunikationsteknik och avreglering av världshandeln haft stor betydelse. Globaliseringen medför stora förändringar i alla länders ekonomier och politiska system. De enskilda länderna kan inte lika lätt som tidigare föra sin egen ekonomiska politik, vilket innebär att den politiska och ekonomiska mångfalden begränsas. Det som händer i världsekonomin får snabbt genomslag på det nationella pla-

net. På motsvarande sätt har miljöfrågorna globaliserats eftersom påverkan på miljön inte känner några gränser.

Det ökande miljömedvetandet i västländerna har medfört strängare miljökrav på produkter och produktion. Krav ställs från myndigheter, miljöorganisationer, importörer, producenter och konsumenter. Det växande inflytandet från konsumenterna har stärkt miljökraven på producenterna. Företagens image som miljöanpassade och etiska har under senare tid blivit allt viktigare, eftersom stora marknader snabbt kan försvinna genom dålig publicitet. Miljöprofilering hos företagen blir ett allt större försäljningsargument för produkterna. Vissa vill hävda att konsumenternas krav och företagens behov av att ha en bra image (ett gott varumärke) är minst lika viktigt, om inte viktigare, än myndigheternas tvingande krav när det gäller att förbättra miljön.

I många u-länder är det allmänna miljömedvetandet svagt. Effekterna av miljöfarlig produktion drabbar framför allt dem som tillverkar produkterna, det vill säga fabriks- och jordbruksarbetare. De är ofta okunniga om skaderisker vid användning av t.ex. kemikalier, och har ofta små möjligheter att själva påverka sin arbets- och närmiljö. De fattiga i u-länderna drabbas också kraftigt av miljöförsämringar i sin närmiljö.

En övergång till miljöanpassad produktion i u-länderna skulle alltså vara av största vikt för att förbättra både arbetsmiljö och boendemiljö och därmed hälsotillståndet för befolkningen i u-länderna.

Produkter som inte är miljöanpassade förutses i framtiden få svårt att finna marknader i den industrialiserade världen. För u-ländernas producenter och exportörer kan de nya miljökraven uppfattas som handelshinder som är svåra att möta. Tillsammans med handelspolitiska åtgärder såsom tullar, kvoter, jordbruksstöd etc, upplevs miljökrav av många u-länder som en belastning som försvårar deras möjligheter till ökat marknadstillträde.

1.3.1 Innehåll och avgränsningar

Syftet med denna rapport är att ge en översiktlig redogörelse för situationen för u-ländernas marknadstillträde med fokus på exportmöjligheter för miljöanpassad produktion samt Sveriges och EU:s policy och agerande inom sektorn. Utredningen fokuserar på miljöanpassad produktion, men för att beskriva handelssituationen för denna ges också en generell beskrivning av handelsregler för all produktion eftersom dessa regler även gäller miljöanpassade produkter. Vidare avser rapporten att ge en snabb översikt över den mängd begrepp, tendenser, regler, avtal, mm. som rör området handel och miljö. Det här området är mycket omfattande och många delar i studien förtjänar sin egen specialutredning¹. Bakgrundsteckningen ligger till grund för förslag till utvecklingen av Sveriges policy och strategi, samt handlingsprogram för biståndet inom området handel och miljö.

Utredningen vill redan här klargöra att vissa områden inte kommer att diskuteras:

- begreppet hållbar utveckling;
- fattigdom och miljö;
- avvägningen mellan ekologisk jordbruksproduktion och behovet att kraftigt öka världens livsmedelsförsörjning;
- de komplexa området kring genteknik, som medför nya produkter och ny teknologi;

¹ I rapporten ges förslag på utredningar som enligt utredarna bör genomföras inom området handel och miljö.

-
- handel med immaterialrättigheter (patent, upphovsrätter, varumärken, mm);
 - turism och annan tjänstehandel.

2 HANDELSPOLITISKT RELATERADE FÖRHÅLLANDEN

2.1 Vad är handel

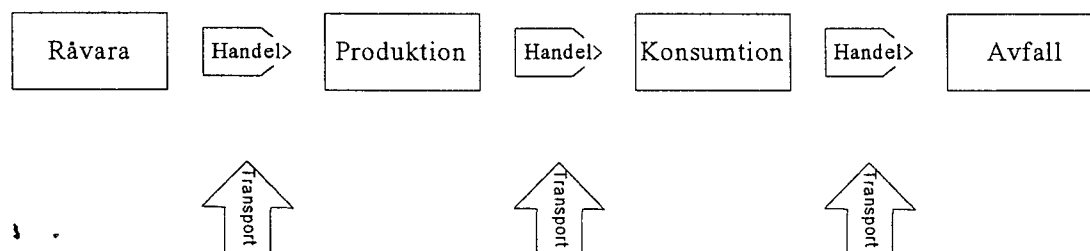
Handel - utbyte av varor och tjänster - förekommer på flera olika nivåer i samhället: mellan individer, grupper, företag, regioner och länder. Handeln kan förekomma i flera led av en varas livscykel: vid produktion och konsumtion samt då varan kastas eller återanvänds.

Det finns flera teorier som förklarar uppkomsten av internationell handel. Den klassiska bygger på teorin om komparativa fördelar, vilken innebär att vissa länder har en relativ fördel (lägre kostnad) i att producera en viss vara beroende på landets produktionsfaktorer. Länder med relativt billig arbetskraft tenderar att producera arbetsintensiva varor, och länder med relativt billigt kapital tenderar att producera kapitalintensiva varor. För att tillgodose efterfrågan i varje land på båda varorna uppstår handel mellan dessa länder. Som svar på den ökade efterfrågan ökar producenterna utbudet av den vara som för dem är billigast att framställa, marknaden utvidgas och priserna sjunker. Handeln ger således samhällsekonomiska effektivitetsvinster.

Allt större andel av världshandeln sker mellan länder som har relativt lika tillgång till produktionsfaktorer och liknande utbud av varor och tjänster. Handelsteorier som förklarar detta handelsmönster bygger på att konsumenternas preferenser varierar och att det således finns en efterfrågan på differentierade varor, vilket leder till diversifiering av produktionen. Ju högre inkomstnivå ett land har och ju mer likartade inkomstnivåer länder har, ju större andel av det totala handelsutbytet sker mellan företag i samma bransch och inom företag.

Genom att minska tullar och icke-tariffära handelshinder kan de samhällsekonomiska effektivitetsvinsterna av handeln ökas. Sverige verkar sedan länge för en liberaliserad handel, eftersom vi som ett litet land är beroende av utrikeshandeln för fortsatt ekonomisk tillväxt och utveckling. Mot bakgrund av dessa erfarenheter verkar Sverige för att samtliga u-länder skall bli medlemmar av Världshandelsorganisationen WTO. Synen på vilken handelspolitik som bäst främjar ett utvecklingslands intressen har varierat starkt över tiden. Tidigare bedrev många länder s.k. importsubstitutionspolitik. Med hjälp av bl.a. höga importhinder försökte man bygga upp en inhemsk industri. Under senare år har allt fler länder i stället inriktat sin politik på att i första hand öka exporten. Ofta liberaliseras handeln allmänt i samband med detta. Sverige tillhör de länder som uppmuntrar denna utveckling.

Figur 2.1: Handelns roll i en varas livscykel



All utrikeshandel är kringgärdad av regelverk som berör vilka varor man får handla med samt avtal om förordningar som reglerar import och export. När vi talar om frihandel, menar vi i allmänhet handel med varor över nationsgränser som är befriade från tullar och kvantitativa restriktioner. Under det senaste decenniet har stora liberaliseringar skett inom världshandeln. Trots detta är handeln som den bedrivs idag mycket reglerad och en helt fri handel förekommer knappast någonstans.

2.2 Tendenser inom handelsområdet

2.2.1 Globalisering

För första gången i världshistorien är jordens befolkning sammanknuten i ett globalt nätverk, tack vare en liberaliserad handel och liberaliserade kapitalrörelser, samt förbättrade kommunikationer som ökar personers, varors och tjänsters rörlighet. De transnationella företagen utgör en viktig del av globaliseringen. Idag beräknas deras antal till över 40 000, och de svarar för två tredjedelar av världshandeln, varav en stor andel sker inom företagen. De största företagen har ett börsvärde som är större än värdet av den samlade BNP:n i många u-länder. Dessa företag får därför ett mycket stort inflytande, även politiskt, i de länder de verkar.

Den täta sammanflätningen av nationella ekonomier gör att det blir svårare för enskilda länder att bedriva en ekonomisk politik som skiljer sig kraftigt från omvärlden. Globaliseringen är därför en stark drivkraft för mer likartad ekonomisk politik. Globaliseringen medför också en ökad samsyn på normer om t ex miljöfrågor och demokrati. Sammantaget väntas allt detta resultera i ökad tillväxt i världsekonomin, vilket gynnar u-länderna som grupp.

Globaliseringen uppvisar såväl möjligheter som risker för den ekonomiska utvecklingen i olika u-länder. Risk finns att de allra fattigaste u-länderna inte kan utnyttja fördelarna med en global ekonomi, utan att de kommer att halka efter i tillväxt ytterligare. De u-länder som redan har utvecklats snabbt kommer troligtvis att accelerera. Därmed kan klyftan komma att ökas inom u-landsgruppen. En liknande differentiering mellan fattiga och rika kan också uppkomma inom länderna. Det är därför en viktig uppgift för biståndet att stödja de minst utvecklade ländernas förutsättningar att utnyttja globaliseringens möjligheter, för att på så sätt minska inkomstklyftan mellan mer och mindre utvecklade u-länder. Genom att stödja utvecklingen av en välfärds-politik ökar möjligheterna att den ekonomiska tillväxt som globaliseringen kan leda till kommer hela befolkningen till gagn.

De fria kapitalrörelserna och det ökande kapital som samlas i stora pensionsfonder har lett till ökad efterfrågan på investeringsobjekt. Stor konkurrens råder mellan u-länderna för att attrahera dessa privata investeringar. Kapitalplacerare söker både hög avkastning och stor säkerhet, och eftersom riskerna är minst i de mest utvecklade u-länderna har dessa en konkurrensfördel jämfört med de minst utvecklade länderna. MUL-länderna kännetecknas ofta av sådant som minskar investeringsviljan: otillräckliga marknadsreformer, små marknader, dåligt utvecklad infrastruktur och avsaknad av trovärdig ekonomisk lagstiftning. Konkurrensen om investeringar leder till att u-länder erbjuder företagen olika förmåner, som skattelättnader eller en svag arbets- och miljölagstiftning. Detta eroderar investeringarnas positiva spridningseffekter i världlandet.

Dessa tendenser inom u-landsgruppen måste beaktas när bistånds- och handelspolitiska beslut

tas. I den mån som de fattigaste u-länderna kan gynnas bör de få en positiv särbehandling och stödjas i uppbyggnaden av sin kapacitet att utnyttja handels möjligheter.

2.2.2 Strömningar i världshandeln

Den internationella handeln har vuxit kraftigt efter andra världskriget och tillväxten har varit större än den samlade produktionen. Världshandeln (exporten) fördubblades mellan 1980 och 1994 (tabell 2.1). Den största tillväxten har skett bland u-länderna som grupp betraktad. Skillnaden är dock stor mellan de olika u-länderna. Länderna i Asien har haft en mycket kraftigt ökad export, nästan fyra gången större än världshandeln i snitt. Latinamerikas länder har ökat sin export, men ökningen har varit mindre än genomsnittet. De afrikanska länderna avviker från trenden med ökad handel genom att uppvisa en *negativ utveckling*. Deras export har minskat med 13,5 procent. Även OPEC-länderna, Östeuropa och f.d. Sovjetunionen visar en minskad export med -40,5 respektive -5,6 procent.

Tabell 2.1: Världsexportens förändringar 1980 - 1994 (USD miljoner, fasta priser)

	1980	1994	% årlig förändring	% för- ändring 1980-94
Världen	2 001 958	4 229 375	5,1%	111,3%
Utvecklade länder	1 267 872	2 898 326	5,7%	128,6%
Utvecklingsländer (exkl. OPEC)	251 823	1 002 165	9,6%	298,0%
Afrika	84 578	73 173	-1,0%	-13,5%
Latinamerika	125 939	190 346	2,8%	51,1%
Asien (exkl. Mellanöstern)	150 655	779 991	11,6%	417,7%
OPEC	306 770	182 514	-3,4%	-40,5%
Östeuropa och fd Sovjet	155 115	146 369	-0,4%	-5,6%

Källa: UN International Statistics Yearbook

2.2.3 Handelssituationen för de minst utvecklade länderna (MUL)

Handel med de minst utvecklade länderna² (MUL) utgör i dag en mycket liten del av världshandeln. MUL-länderna består av 48 av världens fattigaste länder. De har en sammanlagd befolkning av 570 miljoner människor, vilket utgör 12 procent av världens befolkning. Värdet av MUL-ländernas export var USD 22,2 miljarder 1995 vilket är 0,4 procent av världshandeln³. Detta är mer än en halvering från år 1980 då andelen var 0,8 procent. MUL-ländernas andel av den samlade exporten från u-länderna var 1995 endast 1,6 procent. Som jämförelse kan nämnas att det samlade värdet av MUL-ländernas export 1995 motsvarar en knapp tredjedel av värdet av den svenska exporten samma år. EU är den viktigaste enskilda exportmarknaden för MUL-länderna. Den handelspolitik EU bedriver är alltså av största betydelse för dessa länder.

Det finns många orsaker till MUL-ländernas krympande andel av världshandeln, och de kan variera mellan olika länder. Några s.k. externa orsaker är svåra för länderna själva att påverka,

² Enligt FN:s klassificering omfattar MUL följande länder: Afghanistan, Angola, Bangladesh, Benin, Bhutan, Burkina Faso, Burundi, Central Afrikanska Republiken, Chad, Komorerna, Kongo (ex-Zaire), Djibouti, Ekvatorial Guineea, Eritrea, Etiopien, Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Haiti, Kambodja, Kap Verde, Kiribati, Laos, Leshoto, Liberia, Madagaskar, Malawi, Maldiverna, Mali, Mauritien, Mozambique, Myanmar (Burma), Nepal, Niger, Rwanda, Samoa, Sao Tomé och Principe, Sierra Leone, Solomon öarna, Somalia, Sudan, Tanzania, Togo, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Yemen och Zambia.

³ OECD, 1997.

så som pressade råvarupriser, dyra transporter och andra länders handelspolitiska åtgärder. Andra orsaker kan spåras till länderna själva. Bristande ekonomisk politik och juridiska regelverk, svagt utvecklat tullväsen, och dålig effektivitet i hamnar, svag allmän infrastruktur, social instabilitet, bristande förädling och svårigheter att framställa konkurrenskraftiga produkter är några exempel på inhemska orsaker. MUL-länderna har vidare höga tullar gentemot varandra, vilket förhindrar en utveckling av internhandeln inom denna grupp av länder. De flesta MUL-länder befinner sig sedan många år i en djup skuldkris. Som en följd av detta har Världsbanken och Internationella Valutafonden (IMF) initierat strukturanpassningsprogram i dessa länder. Programmen syftar till att bland annat genom avregleringar och minskade importtullar göra u-länderna mer anpassade till omvärldens marknadssituation för att därigenom stärka deras exportpotential. Dessa program tycks hittills inte ha kunnat vända MUL-ländernas vikande trend på exportmarknaden. Nedan beskrivs situationen för de afrikanska länderna, en viktig grupp av MUL-länder.

- För att närmare kartlägga situationen för export från MUL-länderna, föreslås att denna utreds vidare.

Afrika

Utvecklingsländerna i Afrika svarade 1980 för cirka 5 procent av världshandeln. Femton år senare hade denna andel minskat till knappt 2 procent (Bilaga 1). Afrika sackar inte bara efter i världshandelns utveckling, de afrikanska staterna uppvisar till och med en tillbakagång i absoluta termer. Med andra ord blir de afrikanska staterna alltmer marginaliserade i utvecklingsprocessen. Att bidra till att dessa länder kan bryta denna utveckling är en viktig utmaning som Sverige och EU står inför. Handelspolitiska åtgärder som speciellt gynnar MUL-länderna och därmed Afrika kan här spela en stor roll liksom biståndsinsatser som syftar till att möjliggöra en ökning av exporten.

Figur2.2: De minst utvecklade ländernas andel av världshandeln

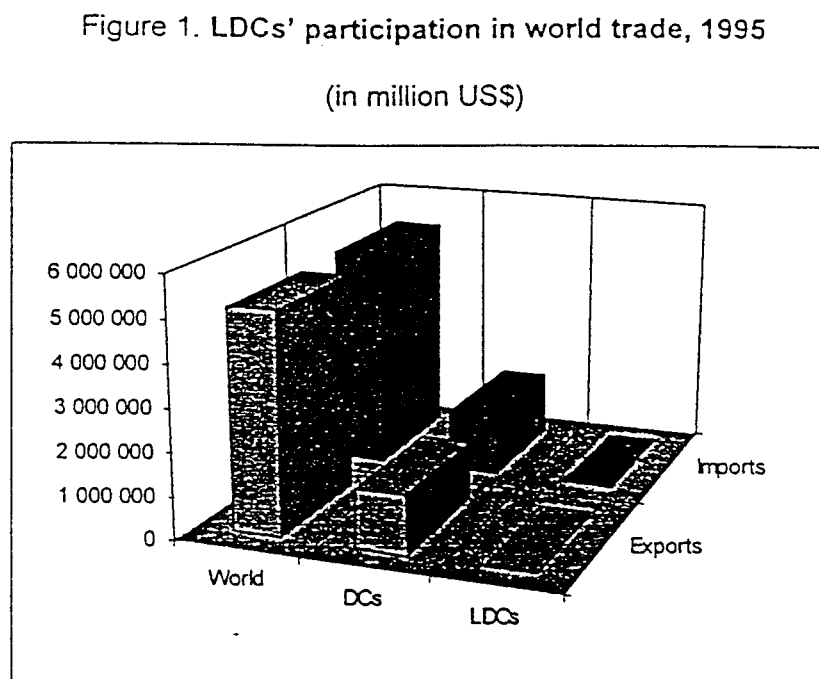
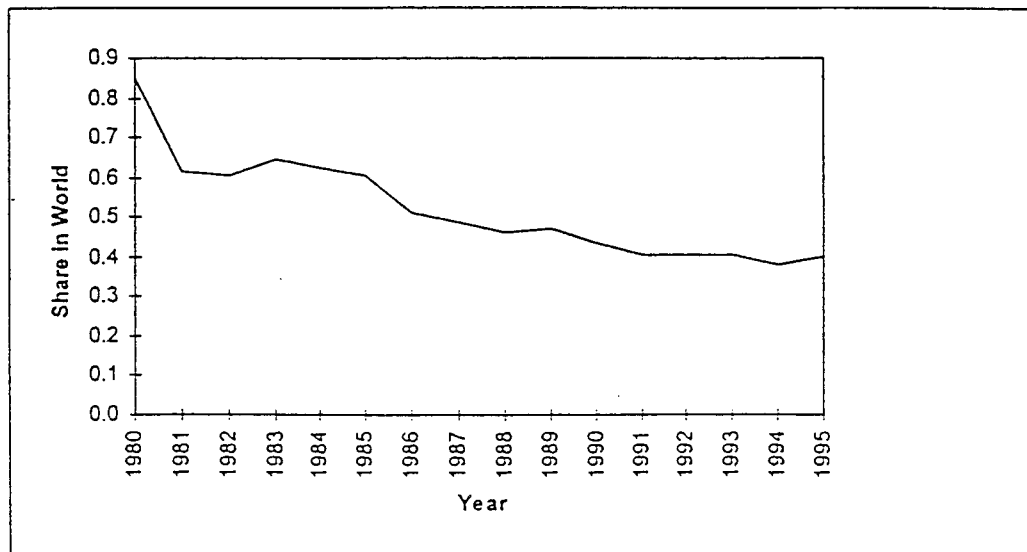


Figure 2. The declining share of LDCs' exports in world exports, 1980-95



Källa: OECD, 1997

2.2.4 EU:s utrikeshandel - import

Trots att EU har utvidgats med fler medlemsländer under perioden 1980 till 1994 har exporten från u-länder till EU visat en svagare ökning än u-länders export till övriga världen. Till skillnad från exporten för hela världen, visar emellertid Afrika en liten ökning i sin export till EU.

Tabell 2.2: U-länders export till EU, 1980-1994 (fob USD miljoner)

	1980	1994	% årlig förändring
U-länder (exkl. OPEC)	57 673	175 470	7,7 %
Afrika	38 614	41 226	0,4 %
Latinamerika	19 726	33 688	3,6 %
Asien (exkl Mellanöstern)	24 270	108 880	10,5%

Not: Mellan 1980 och 1994 har Grekland, Portugal och Spanien tillkommit som medlemsstater.

Källa: UN, International Trade Statistical Yearbook

2.2.5 Sveriges utrikeshandel - import

Sveriges import är kraftigt koncentrerad till i-länderna. Av Sveriges import 1994 svarade Europa, Nordamerika och Japan för 90 procent. Denna andel har varit relativt konstant under 1980- och 1990-talet. Vissa förändringar har skett med avseende på fördelningen av importen. De mer utvecklade u-länderna - tigerekonomierna - (Hong Kong, Singapore, Sydkorea och Taiwan) har ökat sin export, medan Sydamerikas och Afrikas (exklusive Libyen, Nigeria, Sydafrika) andelar av Sveriges import har minskat. Afrikas andel av den svenska importen 1994 var endast 0,4 procent vilket är en minskning med 0,1 procentenhet från 1980. Även om andelen har sjunkit har dock importvolymen mer än fördubblats (122%) under samma tid.

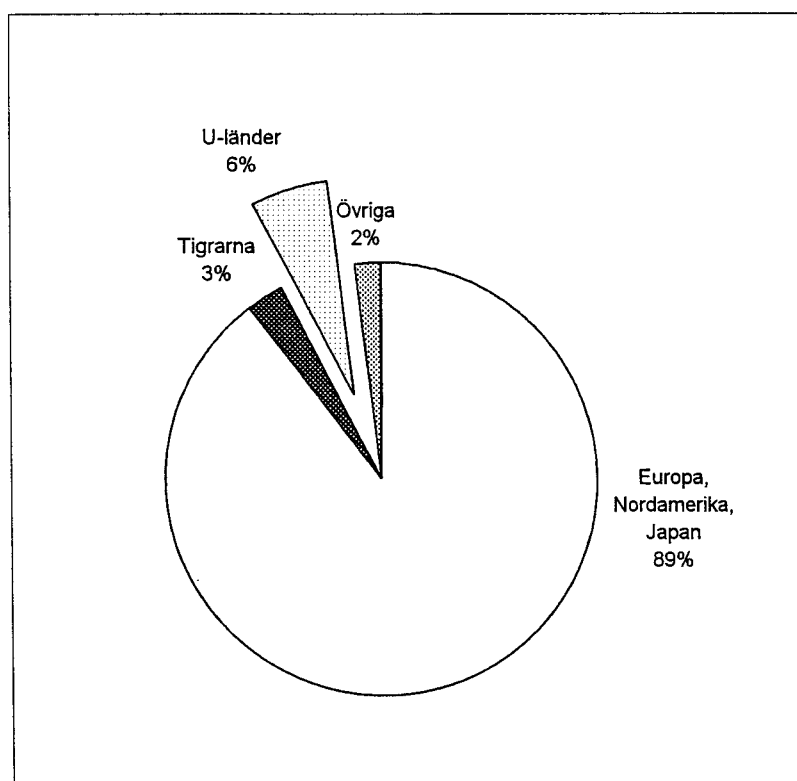
De fattigaste u-länderna har alltså minskat sin redan mycket marginella andel av den svenska importen, en tendens som överensstämmer med den totala utvecklingen inom världshandeln.

Tabell 2.3: Sveriges import, 1980, 1990 och 1994

	1980	1980	1990	1990	1994	1994
Område	mkr	%	mkr	%	mkr	%
Europa	101 386	71,6%	248 477	76,7%	301 194	75,5%
Nordamerika	11 640	8,2%	30 226	9,3%	36 643	9,2%
Japan	4 057	2,9%	16 518	5,1%	18 968	4,8%
Tigerekonomierna (1)	2 460	1,7%	10 239	3,2%	11 283	2,8%
Kina	452	0,3%	2 633	0,8%	8 386	2,1%
U-länder Asien (2)	1 087	0,8%	3 282	1,0%	6 507	1,6%
Afrika (3)	740	0,5%	1 382	0,4%	1 649	0,4%
Latinamerika	5 124	3,6%	6 008	1,9%	6 996	1,8%
Övriga	14 695	10,4%	5 110	1,6%	7 526	1,9%
Totalt	141 641	100,0%	323 875	100,0%	399 152	100,0%

Källa: SCB, Statistisk årsbok.

Figur 2.3: Sveriges import 1994.



Källa: SCB, Statistisk årsbok.

2.3 WTO ⁴

2.3.1 Bakgrund

Världshandelns framväxt efter andra världskriget kan till stor del ses som ett resultat av en medveten politik att ta bort skyddstullar och andra handelshinder. För att undvika ekonomiska problem under mellankrigstiden inrättades efter andra världskriget tre organ som hade till uppgift att trygga en ekonomisk tillväxt och undvika ekonomiska konflikter mellan stater: Världsbanken, Internationella valutafonden (IMF) och International Trade Organisation (ITO). ITO:s stadgar antogs men blev inte ratificerade. Parallellt med ITO-diskussionerna fördes tull-sänkingsförhandlingar i Genève vilka ledde fram till GATT-avtalet (General Agreement on Tariffs and Trade). Under GATT:s livscykel (1947 - 1994) tecknades åtta avtal om tullsänkning och andra handelsrelaterade avtal. Uruguayrundan var den sista i raden av förhandlingar som ledde fram till grundandet av WTO, Världshandelsorganisationen (World Trade Organisation).

2.3.2 WTO:s roll

WTO omfattar 131 länder och områden (mars -97) vilka svarar för över 90 procent av världshandeln. Ytterligare länder har ansökt om medlemskap, däribland Kina, Ryssland, Baltstaterna och Saudiarabien. WTO administreras av ett sekretariat i Genève.

WTO kan sägas utgöra en paraplyorganisation för de olika regelkomplex som tillsammans utgör det multilaterala handelssystemet och är riktpunkt för det dagliga handelspolitiska umgänget mellan medlemsländerna. Målet för WTO är att medlemsländerna genom en friare handel skall uppnå höjd levnadsstandard, full sysselsättning och ökad produktion och handel.

WTO övervakar tillämpningen av de olika handelsavtalen och fungerar som ett forum för multilaterala handelsförhandlingar. En central roll för WTO är att lösa handelspolitiska konflikter mellan medlemsländerna. WTO:s tvistlösningssystem är effektivare än tidigare systemet inom GATT, eftersom det är starkare och kan tillämpas enhetligt för alla avtal som ryms inom världsorganisationen. WTO samarbetar med Världsbanken och Internationella Valutafonden för att få större samstämmighet i den globala ekonomiska politiken.

Regelkomplexet inom WTO består av flera delar. Kärnan utgörs av GATT, som innehåller de grundläggande handelspolitiska principerna och bestämmelserna för handeln med varor. Avtalet för tjänstehandel, GATS (General Agreement on Trade in Services), är nytt liksom bl.a. TRIPs (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights), som är ett regelsystem som innehåller miniminormer för olika immaterialrätter (patent, upphovsrätt och varumärken). Av de sektorer som regleras i dessa avtal och som är av särskild betydelse för u-länderna kan nämnas att GATS-avtalet bland annat påverkar turism och transportsektorn och att TRIPs bland annat berör växtförädlarrätten och patent i samband med bioteknik.

- Den snabba ökningen i handeln med tjänster, liksom utvecklingen på bioteknikområdet kommer sannolikt få stora konsekvenser för u-ländernas ekonomi och exportmöjligheter. Det finns också viktiga miljökopplingar till dessa sektorer. För att förstå biståndets möjligheter att främja miljöanpassning och export inom tjänsteområdet, liksom möjligheterna till ekonomiskt utnyttjande och export av genetiska resurser, behövs ökad kunskap, bl.a. om

⁴ Huvudsaklig källa för detta avsnitt är Kleen, 1996.

hur TRIPs och GATS påverkar u-ländernas exportmöjligheter och förutsättningar att uppnå en hållbar utveckling. Dessa frågor föreslås därför utredas vidare. Befintliga utredningar som tagits fram inom bl.a. WTO, UNCTAD och Världsbanken, samt information om hur biståndspolitiska aspekter hittills har vägts in i svenska positioner angående dessa avta, bör vara en viktig utgångspunkt i arbetet.

2.3.3 Grundläggande bestämmelser inom WTO

Ett centralt mål för WTO är att avskaffa diskriminering i världshandeln. Härvidlag gäller två centrala principer:

- **Mest gynnad nation (MGN)** innebär att WTO-medlemmar måste ha samma handelsvillkor gentemot alla WTO-medlemmar. Om ett land sänker sina tullar mot en nation, måste den tullsänkningen också gälla alla andra WTO-medlemmar.

Det finns flera viktiga undantag från MGN-principen. Avsteg kan bland annat göras för:

1. tullunioner och frihandelsområden (t.ex EU, EES, Nafta, Mercosur),
 2. General System of Preferences, (GSP) som ger u-länderna tullförmåner på i-lands-marknaderna (se avsnitt 2.4.1)
 3. särarrangemang för de u-länder som av FN klassats som minst utvecklade - "MUL-länderna".
- **Nationell behandling:** lika behandling (ickediskriminering) av inhemska eller importerade varor och tjänster, vilket innebär att importerade varor inte får behandlas sämre än inhemska varor när det gäller interna skatter och avgifter, tekniska föreskrifter o.dyl.

Reglerna som förbjuder diskriminering anger att "lika varor" skall behandlas lika. Enligt nuvarande tolkning av WTO-avtalen är två varor som har liknande egenskaper "lika" även om de har producerats på olika sätt. Det är därför inte tillåtet att begränsa importen av en vara på grundval av de miljö- och hälsorisker den ger upphov till vid produktionen, eller därför att tillverkningslandet har lägre miljökrav än importlandet. Detta brukar kallas för den s.k. ppm-frågan (process and production methods).

2.3.4 Tariffära och icke-tariffära handelshinder

Som beskrivits ovan påverkas utrikeshandeln av en mängd handelspolitiska åtgärder, vilka grovt kan indelas i tariffära (tullar) och icke-tariffära handelshinder. Icke-tariffära handelshinder omfattar förutom kvoter och andra importregleringar (till exempel importlicenser) även produktnormer och antidumpingregler. Även inhemska subventioner och andra åtgärder som inte direkt verkar som importhinder, begränsar marknadstillträde för utländska exportörer.

De industrialiserade länderna har genom GATT-avtalet reducerat sina tullar kraftigt⁵ och även minskat sina kvantitativa restriktioner för handeln. I och med att tullarnas betydelse har reducerats har andra hinder för handeln uppmärksamats och kommit att spela en betydande roll.

2.3.5 Avtalet om tekniska handelshinder (TBT-avtalet)

I alla länders lagstiftning finns regler om varors utformning med hänsyn till hälsa, säkerhet

⁵ Tullarna på industrivaror har genom förhandlingar sänkts från i genomsnitt 40% 1947 till ca 4% i nuläget.

och miljö. I handelssammanhang kallas sådana regler (standarder och tekniska föreskrifter) för tekniska handelshinder. Det finns en internationell strävan efter att harmonisera produktstandarder så att tillverkare skall ha så få standarder som möjligt att anpassa sig till. TBT-avtalet (Technical Barriers to Trade) reglerar tillkomst och tillämpning av tekniska föreskrifter och standarder samt förfaranden för bedömning av överensstämmelse med tekniska regler (certifiering, ackreditering). Reglerna är utarbetade av statliga och lokala myndigheter och enskilda organ. Avtalet skiljer mellan ”tekniska föreskrifter” som är tvingande, och ”standarder” som är frivilliga.

Enligt avtalet skall tekniska regler inte skapa onödiga hinder för den internationella handeln. De ska inte heller vara mer handelsbegränsande än vad som är nödvändigt för att uppfylla legitima syften, med hänsyn tagen till de risker som skulle uppstå om syftena ej uppfylls. Till legitima syften räknas bl.a. hälsoskydd och skydd av miljön.

2.3.6 Sanitary and Phytosanitary Measures - SPS

SPS-avtalet tillkom genom förhandlingar i Uruguayrundan och innehåller regler om säkerhets- och hälsoföreskrifter som berör handeln med livsmedel, djur och växter. SPS-avtalet kan ses som ett komplement till avtalet om tekniska handelshinder som inte ansågs ha tillräckliga skyddsbestämmelser på djur- och växtskyddsområdet. Enligt SPS-avtalet ska åtgärderna grundas på vetenskapliga principer samt inte upprätthållas utan tillräckliga vetenskapliga belägg (*scientific evidence*). De får dessutom inte vara mer handelsbegränsande än vad som krävs för att uppnå skälig skyddsnivå, med hänsyn till vad som är tekniskt och ekonomiskt möjligt.

Enligt avtalet skall åtgärderna grundas på internationella normer, riktlinjer och rekommendationer där sådana finns. Högre nationella krav än sådana som fastställs av dessa organisationer tillåts om de grundas på vetenskapligt underlag och internationellt erkända riskvärderingsmetoder. Kraven på vetenskapliga belägg är alltså grundläggande i SPS-avtalet. Enligt den ”försiktighetsprincip” som finns inskriven i avtalet är det emellertid möjligt att under begränsad tid införa åtgärder som baseras på befintlig information, om det vetenskapligt underlaget är otillräckligt.

2.4 EU:s handelspolitik och u-länderna

EU:s andel av u-ländernas export är förhållandevis låg, cirka 17 procent. Som nämnts i kapitel 2.2.3 finns det såväl externa som interna orsaker till u-ländernas brist på exportframgångar. I detta avsnitt beskrivs EU:s handelspolitik, en av de externa orsakerna till att exporten till EU inte är större. Det är svårt att värdera den relativa betydelsen av olika orsaker till den låga exporten. I detta sammanhang betonas de handelspolitiska förhållandena, eftersom u-länderna har små möjligheter att själva påverka dem.

EU behandlar u-länderna selektivt, dvs olika grupper av u-länder behandlas olika förmånligt. Trots att speciella preferensregler har införts för att underlätta u-ländernas marknadstillträde gynnar inte EU:s handelsregler u-länderna i den utsträckning som en första anblick antyder. För de mer utvecklade u-länderna är några av de viktigaste exportprodukterna – jordbruks-

⁶ Tullarna på industrivaror har genom förhandlingar sänkts från i genomsnitt 40% 1947 till ca 4% i nuläget.

och teko-produkter - undantagna från den gynnsamma behandlingen. För MUL-länderna råder i princip tullfrihet, med vissa undantag på jordbruksområdet. Reglerna på jordbruksområdet som helhet utgör ett komplicerat system av handelshinder, speciella regler, övergångsbestämmelser och undantag. I följande avsnitt beskrivs några av de handelspolitiska regler och förhållanden som berör EU:s import från u-länder, men som delvis gäller även för övriga i-länders handel med u-länderna. Därefter beskrivs EU:s handelspreferenser till olika grupper av u-länder, och sist handelsreglerna på några för u-länderna viktiga produktområden.

2.4.1 Tullskalering

Den tullfrihet som u-länderna åtnjuter gäller framförallt råvaror. Tull tas däremot ut på bearbetade varor, och tullsatserna höjs i takt med att varan förädlas (tullskalering). Så har t.ex. oljefrön vid export till EU ingen tull, medan olja tillverkad av oljefrön har en tull på 12.4 procent. U-länderna drabbas alltså av tull då de bearbetar sina råvaror. Reglerna om tullskalering inverkar negativt på u-ländernas förmåga att förädla sina produkter och utveckla sin industri för att därigenom att ta sig ur sitt beroende av råvaruexport. De flesta länders tulltaxor är så konstruerade att råvaror åtnjuter tullfrihet eller en låg tull. I takt med att varan förädlas ökar tullsatsen, s.k. tullskalering. Så har t.ex. oljefrön vid export till EU ingen tull, medan olja tillverkad av oljefrön har en tull på 12.4 procent. Tullskalering innebär således att EU:s förädlingsindustri skyddas i relation till arbetsinsatsen i varan. Genom att förädlingsindustrin skyddas blir det lönsamt för EU-länderna att exportera produkterna i förädlad form. För u-länderna leder tullskalering till att det blir mindre lönsamt att förädla de egna råvarorna, vilket minskar deras möjligheter att utveckla en industri för att därigenom att ta sig ur sitt beroende av råvaruexport.

Medvetandet om denna situation ledde på 1960-talet till u-ländernas önskemål om preferentiell tullbehandling av främst industrivaror. Som en följd av dessa krav etablerade de flesta i-länder de nu existerande preferenssystemen i början av 1970-talet. I och med att tullarna efter förhandlingar i GATT/WTO har sänkts dramatiskt har tullskaleringens ekonomiska betydelse också minskat. De senaste tullsänkningarna, till följd av Uruguayrundans överenskommelser, har emellertid för vissa produkter lett till att den relativa tullskaleringen har ökat, om än på en lägre nivå än tidigare.

2.4.2 Det allmänna preferenssystemet (GSP)

GSP (General System of Preferences) är en överenskommelse som innebär att u-länder ges tullpreferenser (tullsänkningar) av i-länder. GSP har utvecklats under långa förhandlingar mellan Nord och Syd inom ramen för UNCTAD (FN:s konferens för handel och utveckling). Genom att ge generösare villkor till u-länderna vill man främja industriell tillväxt i dessa länder. Det är främst de mest utvecklade u-länderna som har haft nytta av GSP-systemet. GSP har rent allmänt inte haft den stora betydelse för u-länderna som man kunde förvänta sig. Detta beror på att för u-länderna viktiga produktgrupper, så som teko, anses vara "känsliga" och därmed ges lägre tullåttnader än andra varugrupper. En annan orsak är att systemen är mycket komplicerade.

I vissa fall ger importländerna ytterligare tullåttnader i utbyte mot ett önskat beteende i exportländerna. Vissa länder i Syd- och Centralamerika ges exempelvis särskilt gynnsam behandling för att uppmuntras att bekämpa narkotikaframställning. Ett förslag diskuteras för närvarande inom EU som innebär att u-länderna kan erhålla ytterligare tullsänkningar med hänvisning till att man följer a) internationell arbetsrätt och b) vid export av hållbara skogsprodukter, International Tropical Timber Organisations rekommendationer om uthållig skogsproduktion.

2.4.3 Ursprungsregler

All preferensbehandling förutsätter att exportvarorna är bearbetade i ursprungslandet i föreskriven utsträckning. För att importlandet skall kunna avgöra om en vara skall erhålla preferentiell behandling behöver det därför veta i vilken mån importerade insatsvaror har använts. Det innebär att varan måste uppfylla de föreskrivna ursprungsreglerna för att erhålla tullsänkningar enligt preferenssystemen. Hur stor del av insatsvarorna som får vara importerade är specificerat för varje varugrupp. Reglerna är mycket komplicerade. Reglerna för kumulation innebär att bearbetningar som utförts i olika länder som ingår i ett frihandelsområde eller enligt avtal får läggas samman för att kunna erhålla en viss grad av preferens eller tullfrihet.

För u-länder kan ursprungsreglerna verka hämmande på exporten och möjligheterna att utveckla industrier eftersom enkla sammansättningsindustrier, vilka är beroende av importerade insatsvaror, motverkas genom systemet.

2.5 EU:s handelspreferenser

Som tidigare nämnts har EU en selektiv handelspolitik gentemot u-länderna, dvs olika grupper av u-länder behandlas olika förmånligt. I huvudsak kan tre nivåer på preferensbehandling urskiljas.

GSP - latinamerikanska och asiatiska länder

Ett 40-tal u-länder i Asien och Latinamerika berörs av det generella preferenssystemet, vilket ger en tullreduktion i förhållande till varans "känslighet". U-länder som tillämpar internationella regler i fråga om arbetsrätt och miljö skall i enligt EU:s GSP-förordning kunna få ytterligare preferenser. Hur detta skall kunna omsättas i praktiken diskuteras f.n. inom EU.

Länderna kring Medelhavet - Maghreb- och Mashreqländerna

En grupp länder kring Medelhavet har ett mer fördelaktigt avtal med EU än GSP. De länder som berörs är Maghrebländerna (Algeriet, Marocko och Tunisien) och Mashreqländerna (Egypten, Jordanien, Libanon, Israel de palestinska myndigheterna och Syrien). Dessa länder har eller förhandlar om ömsesidiga handelsavtal med EU, tecknade land för land. De får sälja sina industrivaror till EU utan tullar och kvoter, med undantag för raffinerade oljeprodukter, vissa textilier och jordbruksprodukter (i allmänhet sådana som konkurrerar med EU:s jordbruk⁸).

AVS-länderna – Afrika, Västindien och Stillahavsländerna

AVS-länderna är den grupp gentemot vilken EU har mest förmånliga handelsregler, enligt det s.k. Loméavtalet. AVS-länderna (på engelska används förkortningen ACP – African, Caribbean, Pacific) utgörs i stort sett av f.d. kolonier till EU-länderna. AVS-länderna utgörs numera av 71 stater, sedan Sydafrika anslöts till vissa delar av Loméavtalet i april 1997. Inom denna grupp finns de flesta MUL-länderna. Övriga MUL-länder får numera samma preferensbehandling som Loméländerna, med undantag för vissa jordbruksvaror.

Loméavtalet ger tullfritt tillträde till EU-marknaden för industri- och tekovaror. I stort sett alla

⁸ När Spanien, Portugal och Grekland blev medlemmar i EU skärptes avtalen för vin, olivolja, apelsiner mm. Inom textilområdet har Marocko, Tunisien och Egypten tvingats att gå med på "frivilliga" exportbegränsningar inom teko-området.

jordbruksvaror ges tullfrihet, förutom i vissa fall då en fastställd volym ges tillträde till reducerad tull eller tullfrihet, s.k. tullkvoter. Full kumulation tillämpas mellan EU och AVS-länderna, vilket innebär att produktionsmoment som utförs i något av avtalande parter länder kan läggas samman och utgöra en tillräcklig bearbetning för att slutproduktionen skall erhålla en preferensbehandling.

2.5.1 Teko-varor, jordbruks- och fiskeprodukter

Nedan diskuteras EU:s handelspolitiska regler för tre sektorer som är centrala för u-ländernas export.

2.5.1.1 Teko-varor

Textil- och konfektionsindustrin har för många u-länder en mycket stor betydelse. Konfektionsindustri, till skillnad från textilindustri, kräver små investeringar och är ofta den första viktiga industrin som etableras i ett u-land. Tullfrihet och fria kvoter för textil gäller idag för AVS-länderna, MUL-länderna utanför AVS-området, samt för Colombia, Venezuela, Ecuador, Peru och Bolivia. För övriga u-länder gäller GSP-reglerna, vilket innebär en minskning av tullsatsen för teko-produkter med 15 procent. Utanför GSP är EU:s tull på teko-produkter i genomsnitt 12 procent. Med GSP-preferenser blir tullsatsen således 10,2 procent.

För alla typer av förmånsbehandling gäller krav på GSP-certifikat för ursprungsmärkning. Detta innebär för konfektion krav på att vävning och sömnad har skett i exportlandet. För stickade tyger skall spinning, stickning och sömnad ha skett i exportlandet. Ursprungsreglerna innebär stora problem för framförallt u-länder som importerar tyg till sin konfektionsindustri, eftersom de inte kan komma i åtnjutande av förmånsbehandling.

Textil och konfektionsvaror är de enda produkter som omfattas av kvantitativa handelsrestriktioner inom EU. Man har inom detta område låtit protektionistiska intressen gå före principen om frihandel. I Uruguayrundan beslöts dock att EU. Liksom övriga industriländer, successivt skall avveckla importkvoterna till år 2005⁹. Avvecklingen av kvoterna sker med start för de minst viktiga produkterna. Systemet med importkvoter har både vinnare och förlorare. Vinnare är ett flertal MUL-länder som kan få order på grund av att mer framgångsrika u-länder redan har fyllt sin tilldelade kvot. När kvoterna upphör kommer importörerna att kunna lägga hur stora order de vill i de länder som upplevs som mest fördelaktiga och behovet att vända sig till MUL-länderna för att komplettera sina behov kommer att försvinna. *Därför är det av vikt att MUL-länderna genast ges möjlighet att öka sitt marknadstillträde för att kunna möta den nya situationen efter år 2005.*

Många u-länder visar stor oro över att i-länderna kommer att försöka behålla en restriktiv hållning mot teko-import genom exempelvis strikta miljökrav och antidumpingtullar. Avvecklingen av kvoter gäller endast länder som är medlemmar i WTO. Eftersom Kina är en av världens största exportörer av konfektion finns det starka krafter som vill hålla landet utanför WTO.

2.5.1.2 Jordbruksprodukter

Jordbruksproduktionen är den mest skyddade sektorn i världsekonomin. EU:s gemensamma

⁹ Sverige slopade ensidigt begränsningar på TEKOProdukter 1991, men fick återinföra dem i och med inträdet i EU.

jordbrukspolitik - Common Agricultural Policy (CAP) - gynnar jordbrukarna och skyddar glesbygden i EU-länderna. Olika typer av jordbrukssubventioner utgör den största enskilda posten i EU:s budget. Detta beror inte enbart på att subventionsnivåerna är höga, utan också på att jordbrukspolitiken är helt harmoniserad med gemensam finansiering, till skillnad från de flesta andra sektorer där finansieringen är antingen delad eller helt nationell.

Uruguayrundan innebar att den tidigare floran av olika handelshinder ersattes med tullar, vilket har gjort handelsvillkoren mer överskådliga. Tullarna till EU för jordbruksprodukter kan vara mycket höga och uppgå till flera hundra procent. Nivåerna varierar emellertid kraftigt med skördarnas storlek inom EU och med världsmarknadsprisernas utveckling, i vissa perioder finns det t ex exportavgifter i stället för importskydd på spannmålsområdet.

Jordbruksprodukter är undantagna WTO:s förbud mot att subventionera export. Detta inverkar negativt på u-ländernas jordbruksproduktion eftersom importerade jordbruksprodukter från t ex EU kan säljas under produktionskostnaderna, vilket snedvrider marknadspriserna.

EU:s handelspolitik på jordbruksområdet innebär stora svårigheter för u-landsexportörer. I många u-länder finns potential för ökad export av jordbruksprodukter varav en del är ekologiskt odlade. De höga tullarna försvårar emellertid u-ländernas marknadstillträde, eftersom producenterna för att kompensera både tullar och transporter tvingas hålla orimligt låga priser. Export till andra regioner försvåras också av att u-länderna tvingas konkurrera med subventionerade världsmarknadspriser. Även på den inhemska marknaden tvingas u-länderna att konkurrera med produkter som subventioneras via exportbidrag eller andra bidrag.

I-länderna har förbundit sig att sänka tullarna med i genomsnitt 36 procent fram till år 2001. Effekterna av detta beslut blir dock begränsade eller obefintliga eftersom tullsänkningen baseras på situationen under 1986-88 då gränsskyddet var högre än i dag på grund av extremt låga världsmarknadspriser.

Export av ekologiska jordbruksprodukter skulle kunna vara en möjlighet för u-länderna att öka sitt marknadstillträde. I u-länderna odlar man ofta utan bekämpningsmedel och insatsvaror på grund av tradition, brist på kapital och teknologi, men också därför att traditionella odlingssystem ibland visar sig vara effektiva. De upprätthåller dessutom ofta höga värden av lokal kunskap och biologisk mångfald. Ekologiska jordbruksprodukter möter dock betydande svårigheter enligt EU:s förordning 2092/91 för att bli godkända och få säljas som ekologiska (se vidare avsnitt 6.4.5.1).

2.5.1.3 Fiske

Fiske är en viktig del av ekonomin för många fattiga kustländer. För kustbefolkningen är ofta fisk den huvudsakliga proteinkällan. Det lokala kustfisket sker från små båtar och fångsterna är inte större än att balansen i fiskebeståndet bibehålls.

I Lomékonventionen finns ett hinder inbyggt för tullfri export av fisk. För att tullfriheten ska gälla fisk eller fiskprodukter från AVS-länderna måste fisken vara fångad från båtar som ägs till minst hälften i dessa länder eller i EU-länderna. Anledningen till detta är att man vill undvika att andra länders båtar erhåller extra förmåner, som de inte är berättigade till, genom att land sin fångst i ett AVS-land. Många AVS-länder har inte tillgång till särskilt stora båtar. Om de hyr in båtar från tredje land har de inte längre rätt till den förmånliga behandlingen. Detta för-

behåll i förmånsbehandlingen för fiskeprodukter bidrar till att fiskerättigheterna upplåts åt andra länders (ofta EU-länders) fiskeflottor.

EU ger bistånd till flera länder för att stödja utvecklingen av det lokala fisket både för konsumtion inom landet och för export. Samtidigt som EU ger bistånd till den lokala fiskerinäringen sluter EU handelsavtal med samma länder vilket ger europeiska länder tillgång till u-ländernas fiskevatten. Avtal förhandlas fram med ländernas regeringar och innebär att dessa får ekonomisk kompensation för att avstå sina fiskerättigheter. EU-ländernas fiskeflotta bedriver ett intensivt fiske vilket bidrar till utfiskning av haven. Fiskbeståndens fortlevnad är hotat och därmed också försörjningen för den lokala befolkningen.

Denna situation är ett tydligt exempel på bristen på överensstämmelse mellan EU:s handels- och biståndspolitik.

2.6 Sammanfattning

Den ökade internationella handeln skapar möjligheter för u-länder att öka sin export och ekonomiska tillväxt. Det finns emellertid en risk att särskilt de allra fattigaste u-länderna inte kan utnyttja fördelarna med en globaliserad ekonomi, så att det ekonomiska avståndet till övriga u-länder och till i-länderna ökar ytterligare.

MUL-länderna (de minst utvecklade länderna), och särskilt de afrikanska länderna, har en anmärkningsvärt låg och minskande andel av världshandeln. MUL-ländernas andel av den totala exporten från u-länderna är mycket låg, endast 1,6 procent.

Den internationella handeln regleras genom en rad avtal som förhandlas och övervakas genom den internationella handelsorganisationen WTO. Förbud mot diskriminering mellan varor från olika länder är en grundläggande princip i WTO-regelverken. Inom WTO finns särskilda avtal som reglerar tekniska standarder och föreskrifter (TBT-avtalet) samt hälsoföreskrifter som berör handeln med livsmedel, djur och växter (SPS-avtalet).

U-länderna möter stora hinder för sina exportvaror om dessa inte utgörs av råvaror och då inte inräknat jordbruksprodukter. U-ländernas roll som råvaruproducenter främjas genom EU:s handelspolitik. Inom exempelvis preferenssystemet GSP, som ger u-länder lägre tullar, finns hinder inbyggda - tillverkningsindustrins export försvåras genom ursprungsregler, textilindustrin möts av importkvoter och jordbruksprodukter är till stor del undantagna. Handelsfördelarna inom GSP är minst generösa för de produkter som är viktigast för u-ländernas exportsektor.

EU:s regel 2091/92 inverkar negativt på u-ländernas möjlighet att exportera ekologiska produkter.

De olika handelshinder som u-länderna möter för sin export till EU är på sikt mycket bekymmersamma både på grund av minskad ekonomisk utveckling och av miljöskäl. U-ländernas beroende av råvaruexport innebär stora påfrestningar på deras miljö eftersom många u-länder för att bibehålla sina exportinkomster kompenserar sjunkande råvarupriser med ett ökat råvaruuttag, vilket i längden inte är hållbart.

EU:s handels- och biståndspolitik står ofta i motsatsställning till varandra i sitt förhållande till u-länderna. Biståndspolitikens intentioner att stimulera till en hållbar utvecklingen i u-länderna kan få svårt att förverkligas inom många områden på grund av EU:s jordbrukspolitik och restriktiva handelspolitik.

3 MILJÖPROBLEM VID PRODUKTION I U-LÄNDERNA

Miljöfrågor har sällan en framskjutande plats i u-länderna. Miljökrav kan upplevas som ett hinder för ekonomisk tillväxt och därmed ökad välfärd. Övergång till miljövänligmiljöanpassad produktion är ofta komplicerad och kan till en början kräva finansiella insatser. Regeringarna i u-länderna prioriterar ofta en ökad produktion för att därigenom minska fattigdomen.

I många u-länder består industrins konkurrensfördelar ofta i låga kostnader på grund av liten satsning på arbetsmiljö och svag efterföljd av miljölagar. Många insats- och tillsatsvaror som är förbjudna i i-världen används fortfarande i u-länderna. Inom exportodling utarmar kemikalieintensiv monokultur jorden och den biologiska mångfalden. Odling av exportgrödor tar dessutom ofta den bästa odlingsmarken i anspråk, vilket ger den sekundära effekten att mindre lämpad mark tas i anspråk för icke uthållig odling. Bekämpningsmedel och avfall sprids till sjöar och vattendrag och kan även förstöra grundvattnet. Produktion i u-länderna utgör ofta större risker för både människor och natur än motsvarande produktion i i-länderna. Miljöproblem orsakas också av de investeringar i infrastruktur som syftar till att öka förutsättningarna för produktion och export. Exempelvis påverkas den biologiska mångfalden ofta av ändrad markanvändning (dammar, gruvor, m.m.). Produktion i u-länderna utgör ofta större risker för både människor och natur än motsvarande produktion i i-länderna.

U-ländernas industrier misshushållar ofta med vattenresurser, vilket medför att industrier som lokaliserats till städer konkurrerar med hushållen om vattentillgången. Stora vattenförbrukare som pappersbruk, textilindustrier och garverier medför ofta att befolkningen i området får stora problem med tillgång på rent vatten.

Vägen är i många u-landsföretag lång mot övergång till slutna system med rening av utsläpp av förorenat vatten och luft och återvinning av kemikalier och avfall. Bristande tillgång till kapital för finansiering av miljöförbättringar är en orsak till problemen, liksom brist på teknologi och kunnande. I många u-länder finns ingen myndighet som med kraft kan övervaka att ländernas miljölagar följs och som också kan bedöma miljökonsekvensen av industri- och infrastrukturprojekt. Avsaknaden av en stark lokal miljöopinion bidrar också till att miljöproblem inom industri- och jordbruk i u-länderna har låg prioritet.

I många u-länder ges subventioner till producenterna på insatsmedel såsom gödningsämnen, kemiska bekämpningsmedel, energi, och vatten. Dessa subventioner bidrar till att bibehålla gammal teknik och produkter, och försvårar övergången till resursbesparande och renare produktionsmetoder.

Nedan ges exempel på miljöproblem vid produktion av några av u-ländernas vanligaste exportprodukter:

Kaffe

De största producenterna är Brasilien, Colombia, Costa Rica och Guatemala som tillsammans odlar omkring tre fjärdedelar av allt kaffe som importeras till Sverige. Det mesta, ca. 80 procent, odlas av småbönder, resten odlas på stora plantager. För att få odlingarna lönsamma använder odlarna allt större mängder bekämpningsmedel för att på kort sikt producera större skördar. Lantarbetarna har mycket liten kunskap om hur man ska handskas med gifter och de arbetar ofta helt oskyddade.

Jätteräkor

Odling av jätteräkor i Asien har fyrdubblats under de senaste tio åren sedan man infört högin-tensiv räkodling. Räkodlingarna anläggs i områden med våtmark, mangroveträsk. Mangrove är ett unikt ekosystem som fungerar som barnkammare för en rad fiskar och samtidigt skyddar stränderna från erosion. Vid räkodling används antibiotika och andra kemikalier vilket förorenar vatten och mark så starkt att räkodlingar bara har en livs-längd på 7-10 år, efter denna tid flyttas produktionen och lämnar efter sig ödelagda mangro-veträsk.

Bananer

Svenskarna äter mest bananer i världen, 17 kg/år och person. De största bananexporterande länderna är Ecuador, Panama och Costa Rica. Stora områden regnskog har huggits ned för bananodling. De moderna odlingarna är mycket giftkrävande. Enligt beräkningar av internatio-nella naturvårdsunionen IUCN bildas ungefär ett och ett halvt ton avfall per ton bananer som odlas. Avfallet består bland annat av kemikalietunnor och plastpåsar. Påsarna sätts över ba-nanstockarna för att skydda dem mot insektsangrepp. Giftrester och plastpåsar kan ibland föras ut i havet under regnperioden, och man misstänker att detta är en av orsakerna till de skador på korallreven som man har upptäckt under de senare åren.

Snittblommor

Länderna i Syd står nu för 25 procent av all export av snittblommor. Stora exportörer är Ke-nya och Colombia. Snittblommor tillhör de mest giftkrävande bland alla storskaligt odlade växter. Vid odling i u-länderna används ofta bekämpningsmedel som är förbjudna i i-länderna. Arbetarna arbetar ofta helt oskyddade i mycket nära kontakt med växterna. Blomsterodling är också mycket vattenkrävande. I områden med blomsterodling har rapporterats betydande sänkningar av grundvattennivån.

Tekoprodukter

Sveriges behov av textilvaror täcks till närmare 100 procent av importerade varor, varav en stor del kommer från u-länderna. Textil är för många u-länder en av de viktigaste källorna till exportinkomst.

Textiltillverkning är i alla förädlingsled mycket kemikalieintensiv. Hälften av våra kläder till-verkas av bomull som odlas i ett 80-tal länder, varav de flesta tillhör u-landsgruppen. Bo-mullsodlingarna utgör cirka 5 procent av världens odlade mark men förbrukar 11 procent av den totala mängden jordbrukskemikalier. Bomullen genomgår sedan flera steg i förädlingen till tyg, garn eller kläder: spinning, blekning, färgning etc. Alla beredningsled är mycket vattenkrä-vande och vid de olika stegen används olika kemikalier som på grund av ofta dålig eller obe-fintlig rening i fabrikerna förorenar jord och vattendrag. Arbetsmiljö och arbetarskydd är i många fall bristfälliga.

Läder och skinn

Läderindustrin är känd för att vara en mycket förorenande industrigren. Vattenbehovet är stort och utsläppen från garverier och färgningsindustrier innehåller stora mängder organiskt och oorganiskt avfall. Arbetarna exponeras för höga halter av t.ex. krom. Det organiska avfallet innebär hygieniska problem och ger också upphov till obehaglig lukt i områden med garverier. Läderindustrin är snabbt växande i u-länderna vilket inger farhågor för ytterligare förvärrad miljö om inga åtgärder sätts in.

3.1 Sammanfattning

Många av de vanligaste exportprodukterna från u-länderna förorsakar stora miljöproblem vid framställning och odling.

Exportodling i stor skala utarmar jorden och den biologiska mångfalden. Bekämpningsmedel är en hälsofara dels för dem som arbetar direkt med medlen dels för att de sprids till sjöar och vattendrag och även kan förstöra grundvattnet.

Inom industrin används ofta ålderdomlig och miljöfarlig teknologi, och insats- och tillsatsvaror som är förbjudna i i-världen. Industrier misshushållar ofta med vattenresurser och förorenar vatten, vilket bidrar till att hushållens tillgång till rent vatten minskar.

Svaga övervakande myndigheter bidrar ofta till dålig efterlevnad av miljölagar.

Låga inkomster och bristande miljöopinion bland befolkningen i u-länderna medför att miljöproblem har låg prioritet.

4 INTERNATIONELLA ÖVERENSKOMMELSER OM UTVECKLING OCH MILJÖ

4.1 Agenda 21

FN:s konferens om miljö och utveckling, UNCED, hölls i Rio de Janeiro i juni 1992. Konferensen var den största i FN:s historia och samlade 181 stater och EG samt 120 stats- och regeringschefer. Vid konferensen antogs tre dokument:

- *Rio-deklarationen* som lägger fast grundläggande principer för människors och nationers rättigheter och skyldigheter då det gäller att säkra den gemensamma framtiden.
- *Skogsprinciperna* som ger riktlinjer för hur världens skogar ska kunna utnyttjas utan att miljön skadas
- *Agenda 21* som är ett handlingsprogram inför det 21:a århundradet för att komma till rätta med de största miljö och utvecklingsproblemen

Två konventioner var klara för undertecknande i Rio:

- En *konvention om klimatet* för att motverka klimatförändringar.
- En *konvention om den biologiska mångfalden* för att bevara variationsrikedomen i djur- och växtliv.

Agenda 21 är ett handlingsprogram för det fortsatta arbetet med de största miljö- och utvecklingsproblemen under detta och nästa århundrade. Agenda 21 slår fast att "för att reaktivera och påskynda utvecklingen krävs en dynamisk och stödjande internationell ekonomisk miljö samt en fast politik på nationell nivå". Vidare sägs att "utvecklingsprocessen skjuter inte fart om världsekonomin saknar dynamik och stabilitet eller om den präglas av osäkerhet. Inte heller skjuter den fart om utvecklingsländerna tyngs av skuldsättning i utlandet, om finansieringen av utvecklingen är otillräcklig, om handelshinder begränsar tillträdet till marknaderna eller om utvecklingsländernas råvarupriser och handelsvillkor fortsätter att hållas på en otillfredsställande nivå".

Agenda 21 kopplar samman hållbar utveckling med handel och miljö. I kapitel 2 sägs att internationella samfund "ska se till att miljö- och handelspolitik är ömsesidigt stärkande, så att en hållbar utveckling kan uppnås". Andra mål för Agenda 21 inom området handel och miljö är att främja en öppen och rättvis multilateral handelsordning som gör det möjligt för alla - särskilt utvecklingsländerna - att förbättra sina ekonomiska strukturer. Man skall också sträva efter att särskilt förbättra utvecklingsländernas tillgång till exportmarknaderna. Dessa mål skall nås bland annat genom att "bromsa och minska protektionism för att uppnå ökad liberalisering och expansion av världshandeln till förmån för alla länder, särskilt utvecklingsländerna."

Genomförandet av Agenda 21 förutsätter att de utvecklade länderna på alla sätt, även finansiellt, stöder utvecklingsländerna i övergången till hållbar utveckling.

4.1.1 UNGASS

Fem år efter UNCED i Rio genomförde FN en specialsession om "Rio+5", UNGASS (United Nation General Assembly, Special Session), för att summera resultatet till dags dato av Rio-konferensen, och särskilt av den av alla antagna Agenda 21. Det visade sig att de frågor som varit svåra att lösa 1992 fortfarande var problemfyllda. *Exempelvis hade aktiviteter från i-*

ländernas sida varit låg i frågor som gäller tillförandet av nödvändiga ekonomiska resurser och överföring av miljöanpassad teknik till u-länderna.

Till skillnad från UNCED kunde inte UNGASS enas om någon politisk deklaration där jordens länder tillsammans flyttade fram positionerna för att förbättra miljön.

4.2 Internationella miljöavtal och handelsåtgärder

Det internationella miljöarbetet utvecklas och formaliseras genom ett antal internationella konventioner. För närvarande finns omkring 180 olika miljöavtal och 18 av dem innehåller, som ett av flera medel, möjligheter att tillgripa handelsåtgärder¹⁰. Under senare år har frågan huruvida dessa handelsåtgärder är förenliga med WTO-reglerna diskuterats livligt.

WTO:s medlemmar har rätt att med hänsyn till viktiga allmänna policymål vidta åtgärder för att skydda vissa egna miljöresurser samtidigt som WTO skyddar medlemmarnas rätt gentemot godtycklig eller orättfärdig diskriminering och dolda restriktioner genom handeln. De multilaterala avtalen ses internationellt som ett bra sätt att komma tillrätta med och samordna globala miljöproblem.

GATT:s Artikel XX ger medlemsländerna möjligheten att vidta åtgärder "nödvändiga för att skydda människors, djurs eller växters liv och hälsa" (paragraf b) och för att "bevara uttömliga naturtillgångar, om sådana åtgärder genomföres i samband med begränsningar av inhemsk produktion och konsumtion" (paragraf g). Detta under förutsättningen att dessa åtgärder inte tillämpas på ett sätt som skulle innebära godtycklig eller ooberättigad diskriminering mellan länder där samma förhållanden råder eller en förtäckt inskränkning av internationell handel. Ordalydelsen är inte helt glasklar och det finns utrymme för olika tolkningar. Hittills har endast ett fåtal fall inom GATT:s och senare WTO:s tvistlösningssystem omfattat Artikel XX.

Frågan om förhållandet mellan handelsåtgärder i internationella miljöavtal och WTO:s regelverk är en viktig fråga på dagordningen för WTO:s kommitté för handel och miljö. EU driver här linjen att handelsåtgärder som antas inom ramen för multilaterala miljöavtal skall nämnas särskilt bland undantagen i Artikel XX. Sådana åtgärder kan vara nödvändiga för att uppnå målet för ett miljöavtal, anser EU, det faktum att det har förhandlats fram multilateralt är den bästa garantin mot risken för protektionistiska missbruk. Vidare har EU föreslagit att till GATT:s Artikel XX tillföra ordet "miljö" som ett område som speciellt ges skydd. EU understödjer också utveckling av lämpliga och effektiva tvistlösningssystemer bl.a. för gällande handelsavtal och multilaterala miljöavtal.

4.3 Miljörelaterade regler och marknadskrav

Även om miljöregler och miljörelaterade marknadskrav gäller lika för inhemska och utländska tillverkare uppfattar många u-landsföreträdare sådana miljökrav som handelshinder. De ser

¹⁰ Exempel på avtal är: Montrealprotokollet (reglerar ozonnedbrytande substanser), CITES (reglerar handel med utrotningshotade djur och växter), Baselkonventionen (reglerar handel med miljöfarligt avfall), Konventionen om fågelskydd och Internationella växtskyddskonventionen, varav de första tre innehåller handelsåtgärder.

¹¹ Exempel på avtal är: Montrealprotokollet, CITES (reglerar handel med utrotningshotade djur och växter), Konventionen om fågelskydd, Internationella växtskyddskonventionen och Baselkonventionen (reglerar handel med miljöfarligt avfall).

dem som "grön protektionism", ett nytt sätt att som under kolonialtiden stänga u-länderna ute från i-ländernas marknader. Framför allt är u-länderna starkt kritiska till alla försök att påverka produktionssätten och miljöpåverkan vid produktionen, vilket de menar kränker suveräniteten och är ett otillbörligt sätt att blanda sig i ländernas inre angelägenheter.

Det är i detta sammanhang viktigt att skilja mellan olika typer av miljökrav, å ena sidan tvingande regler som beslutas av myndigheter, å andra sidan krav som marknadsaktörerna, ytterst konsumenterna, ställer på företagen. Tvingande regler kan, som tidigare nämnts, endast omfatta de miljöeffekter som de färdiga produkterna ger upphov till. Motsvarande begränsning finns av naturliga skäl inte för de krav som uppköpare ställer och som exportörerna själva väljer om de vill uppfylla. Det kan vara lättare för enskilda exportörer och u-landsregeringar att acceptera sådana marknadskrav, eftersom de kan ses som en vidareutveckling av de kvalitetskrav som en kund alltid ställer, snarare än som handelshinder.

4.4 Sammanfattning

Agenda 21 slår fast vikten av att miljö- och handelspolitik är ömsesidigt stödjande. Ett av målen för Agenda 21 inom området handel och miljö är att främja en öppen och rättvis multilateral handelsordning som gör det möjligt för alla och särskilt för u-länderna att förbättra sin ekonomi. *Genomförandet av Agenda 21 förutsätter finansiellt och övrigt stöd från i-länder till u-länder.*

Förhållandet mellan internationella miljökonventioner och WTO är en viktig fråga på dagordningen för WTO:s kommitté för handel och miljö. EU hävdar här att WTO-reglerna bör innehålla uttryckliga undantag för handelsåtgärder inom ramen för multilaterala miljöavtal.

Det är enligt WTO:s regler inte tillåtet att hindra import av en produkt på grund av att den tillverkats på ett miljöfarligt sätt, endast om varan innehåller miljöfarliga ämnen kan importhinder tillgripas.

På marknaden möts exportören av tvingande miljökrav och av krav som ställs av konsumenten (marknadskrav). Marknadskraven spelar en allt större roll eftersom allt fler företag vill skapa sig en god miljöprofil.

5 HANDEL OCH MILJÖ

Under 1990-talet har frågor rörande handel och miljö i relation till hållbar utveckling kommit alltmer i fokus. När Uruguayrundan förhandlades restes röster om att miljöfrågor skulle inkluderas. Detta fann inte gehör, och istället beslöts att en särskild miljökommitté skulle inrättas under WTO - Committee on Trade and Environment (CTE)¹². En kärnfråga i kommitténs arbete är hur man skall förena miljöhänsyn och internationella miljökonventioner med en icke-diskriminerande handelspolitik, och göra handels- och miljöpolitiken ömsesidigt stödjande.

Politiken att stimulera en friare utrikeshandel syftar till att höja effektiviteten i världens ekonomiska system och på detta sätt öka realinkomsten och därmed levnadsstandarden. Ökad inkomst åstadkoms genom ökad produktion av varor och tjänster och därmed en höjning av selsättningen. Grundläggande argument är att höjd realinkomst leder till ökad välfärd. Med ökad välfärd följer ökade resurser till miljöåtgärder och ofta ett ökat intresse för miljöfrågor. Vidare anses ökad handel leda till en effektivare resursanvändning. Men andra argument talar för att den ökade produktionen och transporter som uppmuntras genom en friare handel leder till miljöförstöring och är i konflikt med principerna för hållbar utveckling. Eftersom handel bidrar till att öka den ekonomiska tillväxten så förstärker handeln alla de negativa – och positiva – miljöeffekter som förknippas med tillväxt.

Ett annat argument rörande miljön och frihandeln är att frihandel är bra men att den måste grunda sig på att alla kostnader, inklusive kostnader för miljön, är inkluderade i varans pris. I annat fall kan priserna sägas vara snedvridande, och man kan inte vara säker på att de samhällsekonomiska vinster som handel antas ge verkligen uppstår. Det har hävdats att "frihandel" i det fallet är defekt och att regleringar därför måste finnas för att förhindra "miljödumpling".

Frihandel kan med andra ord vara både bra och dålig för miljön, resultatet beror till stor del på vilka spelregler som gäller. Allt fler länder inser vikten av att skydda miljön och inför därför strängare miljölagstiftning. En frihandel som grundar sig på goda miljöregler kan främja miljön medan frihandel som baseras på brist på miljöhänsyn i regelverket kan bidra till okontrollerad miljöförstöring.

I syfte att undanröja konflikter mellan miljöpolitiska och handelspolitiska beslut bör åtgärder utformas så att det ena området beaktar konsekvenserna för det andra. Det är med andra ord viktigt med nationell policykoordinering. Utgångspunkten är att både miljö- och handelspolitik är redskap för hållbar utveckling.

Det kan observeras att u-länderna är mycket skeptiska till diskussionen om ökad miljöhänsyn i WTO-regelverket. Det bottenar i en grundläggande rädsla för att det skulle skapa utrymme för "grön protektionism".

5.1 Möjligheter att påverka produktionen

Det är viktigt att skilja mellan grön protektionism och miljöskydd. Grön protektionism innebär att man för att skydda främst ekonomiska eller politiska intressen för inhemsk industri åberopar miljöskäl för att legitimera en åtgärd. Miljöskydd innebär åtgärder för skydd av miljön. Det som skiljer företeelserna åt är syftet med åtgärden.

¹² Se vidare avsnitt 4.3.2

Eftersom det inte anses förenligt med WTO:s regler att åberopa en miljöfarlig tillverkningsprocess för att hindra import, har frivillig miljö- och rättvisemärkning kommit att bli ett viktigt sätt att försöka främja mer miljöanpassade produktionsprocesser. Dessa märkningar ger konsumenterna möjlighet att påverka produktionen genom att rösta med plånboken; man köper varor som tillverkas på ett miljöanpassat och etiskt acceptabelt sätt. Miljömärkningssystem har uppstått nationellt, ofta som en reaktion på långsam lagstiftning, och som ett sätt att stimulera företag att gå längre än vad lagstiftningen föreskriver. Svårigheterna att utveckla internationella normer gör att märkningar får en relativt sett större roll när det gäller importerade varor.

Det finns länder och grupper inom WTO, främst u-länder, som hävdar att även frivilliga (ofta ej statliga) miljömärkningar innebär en otillåten begränsning av marknadstillträdet och bör omfattas av TBT-avtalet (se 2.3.5).

5.2 Positiva incitament, Grön GSP

Grön GSP (General System of Preferences) innebär att miljöanpassat framställda produkter får en förmånligare behandling inom GSP-systemet. Ursprungligen var avsikten att u-länderna från 1998 skulle kunna ansöka om sådan preferensbehandling av timmerprodukter (se kapitel 2.4.2). Emellertid har konstruktionen av grön GSP försenats och för närvarande är det inte klart hur ett sådant system kan utformas och tillämpas.

Av flera skäl är det viktigt att använda positiva incitament för att stimulera miljöanpassning i u-länderna:

- för att genom tulllätnader och lätnader i kvotsystemen visa i-ländernas aktiva intresse att stödja övergång till miljöanpassad produktion i u-länderna. Om framsteg skall kunna nås i multilaterala förhandlingar är det viktigt att i-länderna ger möjligheter och inte bara ställer krav på u-länderna.
- för att stärka krafterna som idag verkar för ett framåtsyftande miljöarbete i u-länder.

Införandet av "grön GSP" för jordbruksprodukter skulle kunna vara en möjlighet för u-länderna att öka sitt marknadstillträde inom denna sektor, som inom EU är så kringgärdat av handelshinder. Exportökning av produkter som är ekologiskt odlade skulle gynna framför allt småbönder eftersom denna odling ofta bedrivs småskaligt. Småskalig odling gynnar även den biologiska mångfalden.

Innan grön GSP kan införas behöver emellertid en rad principiella frågor utredas och avvägningar göras, så att systemet utformas så att det verkligen ger avsedda miljöeffekter. En grundläggande svårighet är att GSP-systemet redan är mycket komplicerat. För att få avsedd effekt måste systemet vara enkelt att administrera, och baseras på allmänt accepterade kriterier. Ett annat problem är att GSP-preferenser idag ges till hela länder, medan det ur miljösynpunkt är bäst att koppla preferenserna till enskilda exportörer, eftersom signalerna till producenten blir tydligast då. Det är slutligen nödvändigt att preferenserna är så stora att de verkligen ger effekt.

5.3 Svenska och internationella organisationers syn på handel och miljö

5.3.1 Svenska organisationer

5.3.1.1 Svensk politik inom handel och miljö

Sverige tillhör de länder som har haft mest långtgående ambitioner på området handel och miljö inom WTO. En viktig fråga är som nämnts sambandet mellan handelspolitiska åtgärder i olika miljökonventioner och WTO-regelverket. Andra viktiga frågor är handelspolitiska effekter av miljömärkningen, och frågan om marknadstillträde för bl.a. miljöanpassade produkter.

Målet för Sveriges politik är att driva handels- och miljöpolitik som är ömsesidigt stödjande och därmed så långt som möjligt undanröja risken för konflikter mellan handels- och miljöpolitiska beslut. Sveriges arbete för handel och miljö skall också främja en hållbar utveckling i u-länderna.

De handelspolitiska målen innebär i förhållande till miljöpolitiken att internationell handel samt den fria rörligheten på EU:s inre marknad inte får inskränkas mer än nödvändigt genom miljöpolitiken, i enlighet med ingångna handelsavtal samt reglerna för den fria rörligheten. Miljöpolitiska åtgärder ska respektera viktiga handelspolitiska principer om icke-diskriminering och nationell behandling och andra relevanta handelspolitiska regler.

De multilaterala miljöavtalens giltighet måste garanteras. Den svenska Nationalkommittén för Agenda 21 påpekar att eftersom internationell handel skapar förutsättningar för utveckling globalt är det nödvändigt att internationella handelsregler medverkar till en hållbar utveckling. Som ett led i denna utveckling bör handels- och biståndspolitiken i högre grad integreras för att bättre bidra till en hållbar global utveckling.

UD-IH: Har huvudansvar för handelspolitiken, deltar i arbetet med WTO-CTE, OECD Joint Session. UD-IH deltar i utformningen av EU:s handelspolitik.

Miljödepartementet samarbetar med UD-IH och har huvudansvar för förhandlingar inom multilaterala miljöavtal.

5.3.1.2 Statliga myndigheter

Kommerskollegium är central förvaltningsmyndighet för utrikeshandel och handelspolitik. Kollegiets uppgift är att göra en oberoende analys av relevanta regler och svenska intressen samt lämna förslag till problemlösningar och/eller svenskt agerande i internationella handelspolitiska fora. När det gäller den yttre handelspolitiken inom området handel och miljö bevakas och analyseras frågor i multilaterala handelssammanhang, främst i WTO, men även OECD, UNCTAD, CSD, UNGASS, UNDP samt vissa internationella miljökonventioner.

Naturvårdsverket är central förvaltningsmyndighet för miljövard och arbetar för att säkerställa en god miljö och biologisk mångfald. En huvuduppgift för verket är att bygga upp kunskap om miljöfrågorna och se till att den kommer till användning genom att förse riksdag och regering med underlag för det miljöpolitiska beslutsfattandet. Gentemot regionala och lokala myndigheter, näringsliv och allmänhet, verkar Naturvårdsverket för åtgärder och handlingsmönster som leder till miljöanpassning. Industri och handel är en av de sektorer som särskilt prioriteras av verket.

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, **SWEDAC**, är Sveriges centrala förvaltningsmyndighet för ackreditering och teknisk kontroll. Ytterst syftar verksamheten till att ge både näringsliv och offentlig verksamhet stöd som stämmer överens med industriella överenskomelser. SWEDAC:s service baseras på EU- och WTO-avtalen. Verksamheten bygger dels på en avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet, dels på en traditionell myndighetsroll. Två av SWEDAC:s övergripande mål är:

- att med hänsyn till internationella åtaganden och med konsumenternas såväl som näringslivets intressen, verka för att övervakning och kontroll av produkter utförs efter enhetliga, effektiva och internationellt accepterade principer.
- att i internationella sammanhang, bl.a. WTO och EU, tillvarata Sveriges intressen och verka för att undanröja tekniska handelshinder genom enhetliga regler för teknisk kontroll.

Inom det frivilliga området är SWEDAC:s uppgift:

- att vara nationellt ackrediteringsorgan för ackreditering av laboratorier, certifierings- och kontrollorgan.
- att ansvara för ackreditering av miljökontrollanter enligt EU:s miljöledningssystem EMAS.

5.3.1.3 Privata organisationer

Grossistförbundet Svensk Handel organiserar importörer, grossister och leverantörer. Medlemmarna ansvarar för den största delen av svensk import. Miljöarbetet inom organisationen består i att:

- Vara representerade i olika materialbolag som har till uppgift att återvinna och återanvända förpackningar.
- Initiera, organisera och medverka i olika seminarier för att belysa miljöfrågan ur handels-synpunkt. Svensk Handel har bland annat medverkat i ett Agenda 21 -seminarium och organiserat interna miljöseminarier.
- Skapa opinion för miljöfrågan.
- Besvara remisser och medverka i olika referensgrupper.
- Publicera material som beskriver hur medlemmarna påverkas av ny miljölagstiftning och hur man kan hantera miljöfrågan på företagsnivå.

Grossistförbundet Svensk Handel betonar vikten av att lyfta fram EU:s handelspolitik som en viktig faktor som hindrar u-länder från att exportera varor till EU. Ett sätt att underlätta u-ländernas export bör således vara att avskaffa eller mildra effekterna av EU:s mycket restriktiva handelspolitik. Vidare betonas att miljömedvetenheten hos konsumenterna med all sannolikhet kommer att påverkas av skeenden och värderingar i framtiden. Konsumenterna kommer troligen i allt större omfattning att efterfråga produkter som tar hänsyn både till miljön och till

sociala förhållanden.

Textilimportörerna är en branschorganisation som har ca 145 medlemmar. De svarar för huvuddelen av importen av textilvaror (i första hand kläder) till den svenska marknaden. Textilimportörernas viktigaste uppgift är att arbeta/propagera för fri tekoimport och att hålla medlemsföretagen kontinuerligt informerade om hur EU:s tekopolitik utvecklas. För att främja övergången till mer miljöanpassad produktion har Textilimportörerna utarbetat "Handledning till inköpsvillkor för kemikaliehalter i textilier". Dessa villkor rekommenderas medlemsföretagen införliva i sina egna inköpsvillkor. Textilimportörerna har även utarbetat en rekommendation om inköpsvillkor rörande barnarbete.

Industriförbundet organiserar huvuddelen av Sveriges industri men också med industrin samverkande kunskaps- och serviceföretag. Industriförbundets medlemmar svarar tillsammans för mer än 90 procent av Sveriges industriexport. Det är givetvis viktigt att denna export är miljöanpassad.

Förbundet arbetar på miljöområdet med att påverka den svenska miljöpolitiken så att inte konkurrensförutsättningarna försämras för svensk industri. Förbundet stödjer också medlemsföretagen i att skapa ett effektivt miljöarbete. Miljöarbete har de senaste åren koncentrerat sig kring följande sakfrågor:

- system för miljöledning
- Agenda 21
- miljöanpassad produktutveckling
- miljöindikatorer
- producentansvar
- EU/WTO- relaterade miljöfrågor

Handel och miljö är ett mycket komplext område där internationella standarder och harmoniserade miljöregler är två viktiga förutsättningar för att svensk industri skall kunna arbeta globalt med miljöfrågorna och bedriva ett effektivt miljöarbete även inom dotterbolagen i utlandet.

5.3.1.4 Enskilda organisationer

SIS - Standardiseringen i Sverige, är en oberoende ideell förening som har en styrelse som representerar både näringsliv och samhälle. SIS stadgar har fastställts av regeringen. De viktigaste uppgifterna för SIS är att vara medlem i och företräda Sverige i de internationella standardiseringsorganisationerna ISO och CEN. SIS auktoriserar även svenska standardiseringsorgan med ansvar för standardisering inom sitt fackområde samt fastställer och utger svensk standard.

SIS dotterbolag, SIS Certifiering, arbetar med certifiering av produkter (SIS-märkning), kvalitetssystem (ISO 9000), och miljöledningssystem (ISO 14000 och EMAS).

Forum Syd är en paraplyorganisation med drygt hundra svenska folkrörelser som medlemmar. Forum Syd arbetar med bistånd och kompetensutveckling, information och opinionsbildning m.m. I Sverige har **Forum Syd** under våren 1997 tagit initiativ till och genomfört en seminarie-
serie om internationell handel för svenska NGOs vilket har resulterat i bildandet av en tillfällig informell arbetsgrupp om handel.

5.4 Sidas aktiviteter inom handel och miljö

Handels- och näringslivsfrämjande insatser på Sida bedrivs genom Avdelningen för Infrastruktur och Ekonomiskt Samarbete, INEC, främst inom enheten för Näringslivsutveckling.

På denna avdelning bedrivs Sidas arbete med att bland annat stärka u-ländernas exportpotential, genom marknadsföringsprojekt och genom att bygga ut deras institutionella kapacitet. Man arbetar även med kapitalförsörjning och med att utveckla företagssamarbete och allianser. Sida/INEC verkar för att u-länderna skall satsa på miljöanpassade produkter och ekologisk odling och på så sätt finna en växande marknad i västvärlden. Sida/INEC representerar också det svenska biståndet i internationella organisationer inom områden som berör handel och bistånd.

Följande projekt och aktiviteter inom Sida syftar till att på olika sätt främja u-ländernas övergång till miljöanpassad produktion.

- **Handel och Miljö.** Rapport om området handel och miljö framtagna av Sidas Policyavdelning. Rapporten behandlar främst frågorna om en friare handel ger upphov till negativa miljöeffekter samt om användandet av miljöpolitiska styrmedel är förenligt med överenskommer om en fri handel. Rapporten behandlar också frågan om hur biståndsorganisationer kan verka inom området handel och miljö i syfte att öka de fattigare ländernas marknadstillträde samtidigt som länderna själva utvecklas på ett uthålligt sätt.

- **Market Briefs.** Sida har producerat två marknadsstudier som berör handel och miljö:

Trade and the Environment ger en översikt över situationen på den svenska marknaden för miljöanpassade produkter. Studien tar upp miljömärkning, miljöledning, offentlig upphandling, trender och möjligheter.

Organic Food Products ger en översikt av den svenska marknaden för ekologiska livsmedelsprodukter. Den behandlar inköpskanaler, miljökrav, tillsatser, förpackningar mm.

Certification Set-up Guide. En guidebok för att underlätta upprättandet av kontrollorganisationer i u-länderna. Guiden innehåller information om tillvägagångssättet vid certifiering, internationella standarder mm. Boken produceras av IFOAM, International Federation of Organic Agricultural Movement, en internationell paraplyorganisation för bl.a. ekologiska odlare.

- **Miljöstandard för textil.** Framtagande av enhetliga, internationella standarder för ekologiska textilier. För upprättandet av standarderna svarar IFOAM.
- **EPOPA - Ekologiskt odling i Afrika.** Ett projekt som arbetar med att utveckla odling och export av ekologiska jordbruksprodukter från afrikanska länder. Projektet bistår odlarna med utbildning, organisation, certifiering och marknadskontakter.
- **Miljöseminarium i Indien.** NATUR/INEC skall genomföra ett miljöseminarium i Tirpur, Indien. Målgruppen är textlexportörer och organisationer samt miljöansvariga inom stat och kommun och föreläsare är svenska importörer och forskare inom vattenvård. Målet med seminariet är att informera exportörerna både om EU-ländernas krav på miljöanpassad produktion och om vattensituationen i Tirpur och kopplingen till textilindustrin. Målet är också att få till stånd en dialog mellan textlexportörerna och miljöansvariga i området.
- **Corporacion Financiera Ambiental - Grön riskkapitalfond.** För att förbättra möjligheter-

na till nödvändiga investeringar för att uppnå uthållig tillväxt för små- och medelstora företag i Centralamerika, bidrar Sida med 1 miljon USD till en grön riskkapitalfond.

Sidastödda projekt

- **International Centre for Trade and Sustainable Development.** Detta center samlar och behandlar dokumentation om handel och miljö, särskilt från WTO, och gör informationen tillgänglig för enskilda organisationer genom publikationer, tidskrifter och IT. Centret är fristående men initierades av IUCN - World Conservation Union.
- **International Conference on Consumer Protection.** Sida stödde organisationen av International Conference on Consumer Protection i New Delhi i januari 1997. Deltagare i konferensen var representanter för enskilda organisationer i Sydästen. Organisatör av konferensen var Consumers International England och Consumer and Trust Society, Indien.
- **Expert Panel on Trade and Sustainable Environment,** som är en expertpanel för Handel och Miljö som organiseras av Världsnaturfonden, WWF, i Genève, Schweiz. Panelen samlar representanter för myndigheter och enskilda organisationer och andra experter inom området för att göra analyser och ge rekommendationer till bland annat WTO-Committee on Trade and Environment.
- **Eco Trade Manual,** en handbok som behandlar situationen i EU-länderna: miljöregler, standarder, miljöpolicyer, övergång till miljöanpassad produktion etc. Målgrupp för publikationen är u-landsexportörer och exportorganisationer. Eco Trade Manual produceras i samarbete med CBI - Holland, NORAD - Norge och Danida - Danmark.
- **Environmental Quick Scan - Textile.** En handbok för textilbranschen som innehåller produktrelaterad, detaljerad information om lagar, standarder, tekniska lösningar, förpackningar etc. Målgrupp för boken är textilproducenter, exportorganisationer.
- **ISO 14000 -seminarier i u-länder.** För att skapa medvetenhet och insikt om vikten av hållbar utveckling samt kunskap om miljöanpassad teknik, skall ISO anordna seminarier i sju u-landsregioner.
- **U-landsdeltagande i standardiseringsmöten.** För att öka inflytandet från u-länderna i internationella fora för miljömärkning och miljöstyrning främjar Sida deltagandet av specialister från u-länderna i ISO:s standardiseringsmöten.
- **Fair Trade.** Sida stöder två organisationer som arbetar för Fair Trade:
 1. **Föreningen för Rättvisemärkning** arbetar med att introducera handel enligt "fair trade" på den svenska marknaden. Föreningen samarbetar med andra fair trade-organisationer om bl.a. producentregister och certifiering. Föreningen för Rättvisemärkning har nu lanserat kaffe som den första produkten som är rättvisemärkt i Sverige.
 2. **Fair Trade Center** är en stiftelse som syftar till att sammanställa och sprida information till konsumenterna om sambanden mellan enskilda individers konsumtion och effekter på miljön och sociala förhållanden, särskilt i tredje världen.

5.5 Sammanfattning

Svaret på frågan om frihandel är bra eller dåligt för miljön beror på vilka spelregler som gäller. Frihandel som grundar sig på goda miljöregler kan främja miljön medan brist på miljöhänsyn kan bidra till okontrollerad miljöförstöring.

Grön GSP, förmånlig behandling inom GSP-systemet för miljöanpassat framställda jordbruksprodukter, skulle kunna vara ett sätt att stimulera miljöanpassning i u-länderna.

Många organisationer, både nationella och internationella, är verksamma inom området Handel och Miljö.

6 STANDARDISERING OCH MARKNADEN FÖR MILJÖMÄRKTA PRODUKTER

Miljömärkning och miljöledning är två system med olika syften. Miljömärkningen vill visa kunden den *enskilda produktens* miljöegenskaper för att underlätta miljömedvetet inköp. Miljöledning ger information om *företagets interna rutiner* för att organisera miljöarbetet och ger således inte miljöinformation om den enskilda produkten.

6.1 Standarder för miljöledning, miljörevision och miljömärkning

International Organisation for Standardisation - ISO

ISO Technical Committée (TC) 207 består av sju underkommittéer och är den del av ISO som utvecklar standarder för miljöledning, miljörevision och miljömärkning. Dessa samlas i ISO 14000-serien. *ISO-standarderna för miljömärkning är inte miljömärkningskriterier för produkter utan standarder för hur miljömärkning skall gå till.*

Två tredjedelar av medlemmarna i ISO kommer från utvecklingsländerna. För att representanter från dessa länder skall få större genomslagskraft i organisationen och kunna påverka arbetet effektivare, skulle deras kompetens behöva stärkas. För att ta tillvara u-ländernas intressen skapades **ISO DEVPRO** (ISO Programme for Developing Countries). DEVPRO ger ut manualer, ordnar seminarier, ger utbildning för deltagare i ISO:s standardiseringskommittéer m.m.

6.2 Miljöledning

ISO 14001 är ett internationellt, internt instrument som företagen kan använda för att styra och utveckla sitt miljöarbete. Systemet omfattar företaget och dess produkter i ett livscykelperspektiv och företaget ställer själv miljökraven. Att ett företag är certifierat enligt ISO 14001 behöver alltså inte betyda att det företaget är bättre ur miljösynpunkt än andra företag. Det betyder endast att det uppfyller sina egna mål. ISO 14001-certifikat kan användas vid marknadsföring av företaget men får inte profilera företagets produkter. ISO 14001 är, liksom EMAS, influerat av det brittiska systemet British Standards (BS) 7750.

Inom EU finns ett särskilt system, **Ecological Management Audit Scheme (EMAS)**. Utöver regler om miljöledning innehåller EMAS också krav på att de certifierade företagen skall publicera särskilda miljöredovisningar. ISO 14000 är godkänt som en del av EMAS. Endast företag som är baserade i EU kan bli certifierade enligt EMAS.

6.3 Miljörevision

Miljörevisionen är knuten till miljöledningen och sker på företagets egna initiativ. Miljörevision innebär att företaget själv gör en utvärdering och mäter resultatet av sitt miljöarbete. Revisionen innebär regelbundna miljörevisioner och bedömningar av överensstämmelsen med företagets regler, gällande lagstiftning och dess principer. Dessutom skall företagen förse styrelse, aktieägare, anställda, myndigheter och allmänhet med relevant information.

6.4 Miljömärkning

Miljömärkning innebär att de produkter som uppfyller särskilda miljökrav märkts med en speciell symbol. Syftet med miljömärkning är att underlätta för konsumenten att välja de minst

miljöbelastande produkterna och att stimulera företagen att ta fram mer miljöanpassade produkter.

Miljömärkning visar att produkten genomgått inspektion och tester och sedan certifierats i enlighet med krav som ställts upp av respektive organisation. Miljömärkningen ställer krav på produkter och inkluderar ofta även tillverkningen. Märkningen finansieras oftast genom avgifter som tas ut av de licenstagande företagen. För att miljömärkningen skall fungera i enighet med de ursprungliga intentionerna krävs medvetna konsumenter och trovärdig märkning. Det får heller inte vara alltför dyrt eller innebära orimliga byråkratiska svårigheter för producenterna att ansluta sig till märkningen.

6.4.1 Miljömärkningskriterier

Vanlig miljömärkning är baserat på relativa kriterier där de bästa (minst skadliga) alternativen får miljömärken. De flesta miljömärkningssystem har en policy som innebär att i takt med att fler produkter kan godkännas så skärps kriterierna. Detta förhållande innebär stora problem för producenter som befinner sig långt ifrån marknaden. De riskerar hela tiden att komma på efterkälken eftersom de har svårt att få information om förändringar på marknaden och svårigheter att tillägna sig ny teknik.

Vissa miljömärkningssystem tar endast hänsyn till den färdiga produkten, andra inbegriper även produktionsmetoderna. Miljöpåverkan av en produkts hela livscykel - råvara, tillverkning, användning, avfall/återanvändning kan också bedömas (LCA - Life Cycle Assessment). Många länder är negativa till att hänsyn tas till hur en vara producerats, och anser att detta kriterium vid miljömärkning utgör ett handelshinder.

6.4.2 Olika typer av miljömärken

Det finns ett tjugotal olika miljömärkningssystem i världen. Vissa miljömärken är initierade av miljöorganisationer (Bra Miljöval), andra märkningar är officiella, exempelvis EU-blomman och Svanen.

6.4.2.1 EU-Blomman

Inom EU finns den övergripande officiella märkningen - "EU-blomman". EU-blomman har haft problem både med marknadsframgångar och med att ta fram nya kriterier. I Sverige finns bara färger godkända för EU-blomman. Endast kriterierna för papper och textilier berör typisk landsproduktion. Kriterierna för T-shirts och sänglinne innehåller vissa begränsningar vad gäller mängderna bekämpningsmedel i fibrerna, vilket indirekt innebär ett visst miljökrav på produkten. Kriterierna för papper kräver en hög andel returpapper, vilket missgynnar exporten från länder som befinner sig långt från marknaden, eftersom de måste importera returpapper.

6.4.2.2 Blaue Engel

Bland det stora antalet övriga miljömärkningssystem inom EU är det tyska "Blaue Engel" det äldsta och det mest bekanta. Det tillkom redan 1979 och är det största miljömärkningssystemet i världen. Det omfattar cirka 4 000 produkter. Som de flesta andra miljömärkningar omfattar det inte särskilt många produkter som är typiska för länderna, och ingen av de 4 000 produkterna kommer från ett land. Man håller dock på att utveckla kriterier för korg och jute som är typiska exportprodukter från länderna.

6.4.2.3 Svanen - Norden

Svanen är det officiella nordiska miljömärkningssystemet. Det finns cirka 1 500 svanmärkta

produkter på den svenska marknaden. Huvuddelen av den godkända produktionen är svensk, en fjärdedel produceras utanför Norden. Ingen av slutprodukterna kommer från u-länder, dock ingår råvaror (pappersmassa och textilier) därifrån i en del av de färdiga produkterna.

6.4.2.4 Bra Miljöval - Sverige

Denna märkning är initierad av Naturskyddsföreningen i samarbete med detaljhandeln. För närvarande finns c:a 1 300 produkter som är märkt med Bra Miljöval. Ingen färdigprodukt kommer från u-länderna. I exempelvis textilprodukter och kemisk-tekniska produkter ingår dock råvaror därifrån. Normalt sett gäller inga särskilda miljökrav på sådana råvaror (t.ex. krav avseende odlingen). Undantaget är textilt fibrer och papper där även råvaran berörs.

6.4.2.5 KRAV

KRAV är en kontrollförening för ekologisk odling. KRAV-märket har på kort tid blivit den mest kända miljömärkningen för livsmedel i Sverige. En av orsakerna till den stora framgången är den stora uppslutningen bakom märket. KRAV kontrollerar odling, djurhållning, distribution, förädling och import (se vidare avsnitt 6.4.5 och 6.4.5.1).

6.4.3 Varumärken med miljöprofil

Till floran av miljömärken som gäller enskilda produkter oberoende av var de säljs, kommer varumärkningar med miljöprofil, som vissa företag använder i sin miljöprofilering. Dessa märken är företagsspecifika. De ger i sig inga garantier om varans miljöegenskaper, men kombineras ofta med miljömärken. Exempel på miljöprofilerade varumärkningar i Sverige är "Änglamark" (KF), "SKONA" och "Sunda" (ICA) och "Naturecare" (Polarn & Pyret)

6.4.4 Marknaden för miljömärkta varor

Marknadssituationen för miljömärkta varor varierar mycket i olika länder. I Sverige saknas övergripande statistik eller utredningar avseende marknaden för miljömärkta varor, uppgifterna från detaljhandeln torde vara de mest tillförlitliga. Frekvensen på miljömärkning varierar starkt mellan olika produktområden. Den största andelen miljömärkta produkter finns inom tvätt- och rengöringsmedlen (c:a 85 procent enligt ICA).

När det gäller teko-produkter, ett område som starkt berör råvaror och produktion från u-länderna, så är andelen miljömärkta varor mycket låg.

6.4.5 Ekologiskt odlade produkter

Den ekologiska produktionen utgör i dag i Sverige 6 procent av jordbruksarealen, endast Österrike har större andel ekologisk odling. Ekologiskt odlade produkter representerar den äldsta miljömärkningen, den har funnits i mer än 20 år. I Sverige representeras den främst av KRAV. Till skillnad från andra miljömärken finns det på detta område sedan längre tid internationella regler och en ackrediteringsprocess för certifieringsorganen. De internationella reglerna fastställs av IFOAM - International Federation of Organic Agriculture Movements. IFOAM är en federation av cirka 600 organisationer i över 110 länder. Medlemsorganisationerna är producent-, konsument-, handels-, forsknings- och certifieringsorganisationer. Ackrediteringssystemet för ekologiskt odlade produkter sköts av International Organic Accreditation Services, ett dotterbolag till IFOAM. 12 certifieringsorgan var ackrediterade i mars 1997. Dessa arbetar i 53 länder av vilka huvuddelen är u-länder. Det bör emellertid noteras att de flesta av de ackrediterade organen är baserade i i-länderna.

6.4.5.1 EU:s förordning 2092/91

Sedan 1991 finns det en EU-lagstiftning som reglerar marknadsföringen av jordbruksprodukter med begrepp som "ekologisk", "biologisk", "naturenlig", osv. Förordningen nämner särskilda begrepp för de olika språkområdena. Det som skiljer denna förordning från t.ex. de förordningar som finns för miljömärken är att *den är obligatorisk*. Förordningen 2092/91 innebär att inga andra produkter än de som producerats och kontrollerats i enlighet med förordningen får marknadsföras som ekologiska eller liknande ("biologiska", "naturenliga"). Förordningen ställer mycket långtgående krav vid regleringen för hur import från tredje land skall hanteras. De viktigaste reglerna är:

1. Länder som uppfyller förordningens krav skall finnas upptagna på en lista fastställd av Kommissionen. Produkterna som importeras skall produceras under kontroll av ett kontrollorgan som specificerats i denna lista. Fram till 1997 har endast 5 länder upptagits på denna lista: Argentina, Australien, Israel, Schweiz och Ungern.
2. Den behöriga myndigheten i exportlandet skall utfärda ett certifikat för varje exportparti. Certifikatet skall deklarerat att produktionen utförts i enlighet med ett system som är likvärdigt med EU:s förordning.
3. Krav på att landet har en lagstiftning för marknadsföring av ekologiska produkter.

Ett huvudproblem för u-landsproducenterna som vill exportera till EU är därmed att förordningen inte i första hand ställer krav på den enskilda producenten, utan även på exportländernas lagstiftning. Det är oklart om EU:s förordning 2092/91 och dess tillämpning är i enlighet med avtalet om tekniska handelshinder (TBT-avtalet).

Importer Derogation eller "bakdörren" är en undantagsregel som infördes eftersom importen från tredje land höll på att helt stanna upp. Regeln innebär att importörer kan tillåtas marknadsföra ekologiska produkter som inte kommer från länder upptagna på listan, om de kan förse den behöriga myndigheten i medlemsstaten med bevis på att produkten blivit producerad enligt ett system likvärdigt med kraven i EU-förordningen. Undantagsregeln hanteras av de enskilda medlemsstaterna. Regeln tillämpas olika i de olika medlemsländerna - en produkt kan därför få importeras till ett EU-land men inte till ett annat. När produkterna väl är inne i EU kan de därmed fritt säljas till alla de andra EU-länderna.

Undantagsregeln var tänkt att upphöra 31 juli 1995, men har blivit förlängd till 31 december 2002. Minst 80 procent av all import till EU kommer idag genom denna bakdörr. För importörerna innebär import från ett land utanför EU mycket merarbete samt osäkerhet om produkten slutligen kommer att accepteras eller inte. Det är risk att importörerna därför föredrar produktion från ett annat EU-land eller från ett land på Kommissionens lista. EU:s förordning 2092/91 medför alltså stora begränsningar för u-ländernas marknadstillträde vad beträffar ekologiska produkter.

IFOAM har hittills inte lyckats i sin strävan att produktion som är certifierad av ett IFOAM ackrediterat kontrollorgan också skall vara godkänt för import till EU.

6.4.5.2 Certifiering av ekologiskt odlade produkter

Det finns över 200 certifieringsorganisationer i världen. Huvuddelen av dessa finns i Europa och Nordamerika, men ett tjugotal är baserade i u-länderna. Av dessa har endast Instituto Biodinamico i Brasilien blivit ackrediterade av IFOAM.

6.4.5.3 Utländska producenter

Det är vanligt att certifieringsorgan för ekologisk odling inte bara certifierar produktion utomlands utan också utländska företag. KRAV licensierar också utländska producenter som är certifierade av andra av IFOAM ackrediterade certifieringsorgan, vilket gör att de kan få tillgång till KRAV-märket.

Kostnaderna för extern certifiering kan vara mycket höga i u-länderna. Med lokala kontrollorgan skulle kostnaderna kunna minskas. Lokala organ måste dock vinna internationellt erkännande, och vägen dit är lång och kräver ofta dyrbar konsult hjälp. Utvecklandet av "partnerskap" mellan ett ackrediterat kontrollorgan och ett lokalt organ kan vara en tänkbar väg för att underlätta framväxandet av inhemska kontrollorgan i u-länderna.

6.4.5.4 Produktsortiment

Alla typer av jordbruksprodukter, inklusive fiber och förädlade livsmedel, certifieras. Ett fåtal organ, däribland KRAV, certifierar också textil förädling. KRAV:s förteckning över godkända produkter har c:a 1 500 produkter, och ett sextiotal importörer är registrerade i KRAV-kontrollen. Dessa importörer importerar främst kolonialvaror, färsk frukt och grönsaker. Genom IFOAM:s ackrediteringsprogram kan produkter som är godkända av andra ackrediterade kontrollorgan också KRAV-märkas. Ett särskilt material för ekologiskt lantbruk i utvecklingsländerna har tagits fram av KRAV.

6.4.5.5 Ekologiska produkter i handeln - Sverige

Både ICA och KF har ställt sig bakom det så kallade 10-procentmålet, dvs att 10 procent av Sveriges jordbruk skall vara ekologiskt år 2000. Företagen strävar efter att också 10 procent av deras försäljning skall utgöras av ekologiska produkter. För ekologiska livsmedel var försäljningsandelarna 1996 för ICA: mjöl 2-7 procent, kaffe 1 procent, barnmat 6 procent, lök 35 procent, rödbetor 35 procent, potatis 4 procent. I Gröna Konsum har ekologiska produkter en andel av 12 procent för morötter och potatis och 4-7 procent för mjöl, gryn och bröd¹⁵.

Ekologiskt kaffe har funnits i cirka fem år på marknaden men genombrottet¹⁶ kom först 1996 då de vanliga kafferosterierna tog upp varan (samtliga kafferosterier har nu ekologiskt kaffe). Fler och fler sorters ekologiskt kaffe lanseras och försäljningen till storhushåll börjar ta fart.

Ekologiska bananer fick också sitt genombrott 1996 då mellan 0,5 och 1 procent av alla importerade bananer var ekologiskt odlade. Under 1997 beräknas andelen fördubblas. De ekologiska bananerna kommer hittills endast från Dominikanska Republiken. Volymerna är fortfarande för små för att ge en billig och effektiv hantering, de ekologiska bananerna är 40-50 procent dyrare än vanliga bananer.

6.4.6 Ekologiska fiskprodukter

Marine Stewardship Council (MSC) är en självständig enskild organisation bildad av WWF och Unilever för att främja uthålligt fiske. MSC håller nu på att utarbeta kriterier för miljömärkning av fiskprodukter. Fiskeföretag som kan motsvara miljökraven skall kunna certifiera sina produkter av fristående, ackrediterade certifieringsorganisationer. 1998 förväntas de första

¹⁵ Källa Grolink.

¹⁶ Genombrotten för kaffe och bananer kan till stor del förklaras av särskilt riktade kampanjer under Naturskyddsföreningens "miljövänliga vecka" 1995 respektive 1996.

miljömärkta fiskprodukterna finns på marknaden.

6.4.7 Uthålligt skogsbruk

6.4.7.1 Forest Stewardship Council - FSC

FSC är ett miljömärkningssystem för produkter från uthålligt skogsbruk. FSC är en internationell organisation bestående av representanter både från miljörelsen och industrin. FSC har utvecklat globala principer för uthålligt skogsbruk, vilka skall vidareutvecklas till nationella standarder. Produkter från sådant skogsbruk kan märkas med FSC-märke. Reglerna för märkning av blandande produkter är fortfarande inte klara. FSC-Sverige har som första land en färdig nationell standard för certifiering. 1996 fanns det fem certifieringsorgan som ackrediterats av FSC. Samtliga är baserade i i-länder.

6.4.7.2 Marknaden för certifierade skogsprodukter

Cirka 3 miljoner hektar i världen är i dag certifierade. Den totala volymen certifierade produkter är ännu mycket liten, cirka 2 miljoner m³/år (Sveriges virkesproduktion är ca. 70 miljoner m³/år). Inom WWF 1995-gruppen som består av 54 företag, är andelen certifierat trä och träprodukter 4 procent av försäljningen. Detta är lika med ett värde av drygt USD 100 miljoner. Marknadsandelen begränsas främst av tillgången på certifierat trä. Viktigt för leverantörerna är att man genom certifiering kan undvika bojkott. Ett större antal köpare (främst kommuner) bojkottar tropiskt virke eftersom man inte vill bidra till skövling av regnskogarna.

6.4.7.3 Andra initiativ

Utöver FSC-systemet finns en rad enskilda initiativ med miljöprofil inom skogsbruket, både i i- och u-länder. Ett sådant har tagits fram av Aracruz i Brasilien, världens största massaproducent med 23 procent av världsproduktionen. Deras system bygger inte på miljömärkning men går ut på att skapa en bättre miljöprofil för företaget, inklusive ISO 14001-certifiering. Både i Sverige och i ett antal andra länder finns inom skogssektorn en viss dragkamp. Kampen står mellan de initiativ som bygger på FSC-systemet och initiativ som vill länka till ISO 14000-certifiering. Miljörelsen och skogsbolagen arbetar med en FSC-standard medan skogsägarrörelsen siktar på någon form av ISO 14000-certifiering.

6.4.8 Inköpskanaler

Trots att det finns ett avsevärt intresse för ekologiska jordbruksprodukter och annan miljöanpassad produktion bland stora konsumentgrupper kan det ibland vara svårt för producenter av dessa varor att sälja sina produkter. Detta beror till en del på att ekologiska produkter ofta hanteras utanför de gängse distributionskanalerna. Det kan därför vara svårt att finna kanaler att nå intresserade inköpare för ekologiska produkter av den typ som av tradition säljs på de stora råvarubörserna. Detta gäller särskilt råvaruprodukter som skall förädlas i flera steg innan de når konsumenten. Ett exempel är textilindustrin, där tillverkningsprocessen är mycket uppdelad och varje produktionsled är separerad från föregående eller efterkommande led. Denna fragmentering innebär att ingen har övergripande ansvar eller inflytande över hela tillverkningskedjan. Incitamentet att köpa ekologisk bomull måste då komma från inköparen av det färdiga plagget som måste ha inflytande på hela tillverkningskedjan; sömnad - färgning - vävning - spinning - odling av bomull. Detta sätt att arbeta är inte vanligt inom konfektionsbranschen vilket är ett av de problem som ekologiskt odlad bomull har för att nå sina slutkonsumenter.

Ett annat hinder för att öka mängden ekologiska och miljöanpassade produkter på marknaden

är trenden att handelns mellanled tenderar att ta ut högre påslag vid handel med dessa produkter än vid handel med konventionella varor. Det betyder att ekologiska och miljöanpassade produkter blir onödigt dyra och de riskerar i vissa fall att förbli nisch-produkter. Till en del kan de större påslagen för dessa produkter motiveras av att de kräver särskilda inköpskanaler och hantering och att volymerna är små. Inom vissa branscher som speciellt arbetar med miljömärkta produkter, kan det dock finnas ett intresse att bevara denna typ av produkter som exklusiva specialprodukter.

6.4.8.1 Internationell marknadsutveckling

Marknaden för ekologiska produkter utvecklas i alla länder. Värdet av de ekologiska produkterna torde uppgå till cirka 5-10 miljarder USD. Danmark och Sverige är ledande mätt i per capita, medan den största enskilda marknaden är USA (beräknat marknadsvärde 1996 är 3 miljarder USD). Tillväxten på marknaden är cirka 15-25 procent årligen. Även i u-länderna växer marknaden för ekologiska produkter. I de flesta fall torde tillgången på produkter vara den främsta begränsande faktorn.

6.5 Fair Trade - Rättvisemärkning

Fair Trade eller Rättvis handel är ett system som strävar efter sociala förbättringar i producent- och första handelsled. Fair Trade innebär framför allt handel direkt med småbönder och kooperativ. Inköparen förbinder sig att betala ett pris som är högre än världsmarknadspriset, att betala ytterligare premie för ekologisk produktion samt att ge förskottsbetalning. Exportörerna förbinder sig att bedriva produktionen under demokratiska former, barnarbete får inte förekomma, och med målsättningen att undvika kemiska insatsvaror.

Rättvis handel är strikt talat ingen miljömärkning, men miljökrav finns i kriterierna. Miljökrav har förts in i Rättvis handel på samma sätt som sociala krav börjar föras in i kriterierna för ekologiskt lantbruk. De båda områdena har ett inbördes starkt samband eftersom konsumenterna ofta ställer krav på att produkterna skall vara både miljöanpassade och producerade på ett etiskt godtagbart sätt.

Konceptet för Rättvis handel finns i ett femtontal olika länder under olika namn (varav Transfair och Max Havelaar är de vanligaste). Det svenska systemet är alldeles nytt och kallas för "Rättvisemärkningen".

6.5.1 Marknad

Kaffe är den produkt som traditionellt varit störst inom detta område. I länder där Fair Trade kaffe marknadsförs varierar marknadsandelen mellan 0,5 procent (Danmark) och 5 procent (Schweiz) av den totala kaffemarknaden. Kunden får betala en extra "premie" på 5-6 kr per kg för rättvisemärkt kaffe. Bönderna garanteras 5 US cent/pund råkaffe utöver världsmarknadspriset. Dessutom erhåller de en extra premie på 15 cent per pund råkaffe om de odlar ekologiskt. Andra rättvisemärkta produkter är bl.a. te, choklad och bananer.

6.5.2 Andra initiativ för social märkning

Rugmark Foundation i Indien certifierar goda arbetsvillkor i mattindustrin. Det finns förslag från ILO på en social märkning. Tankar har också väckts att skapa en motsvarighet till ISO-14000 systemet på det sociala området.

6.6 Sammanfattning

En så gott som försumbar andel av de miljömärkta produkterna kommer från u-länderna. Huvuddelen av den existerande miljömärkningen omfattar områden där ingen eller mycket liten konkurrenskraftig produktion kommer från u-länderna. Undantaget från detta är ekologiskt odlade produkter och produkter från uthålligt skogsbruk.

För jordbruksprodukter är EU:s förordning 2092/91 en faktor som hämmar utvecklingsländernas möjligheter till ökat marknadstillträde

Trots att det finns en växande efterfrågan på ekologiska produkter är det ofta svårt för säljare och köpare att nå varandra på grund av att marknadskanalerna för dessa produkter inte är utarbetade.

Bortsett från jordbruksområdet kan den rena miljömärkningen i dagens läge inte anses spela någon stor roll för exporten från u-länderna. Miljölagstiftning och särskilda inköpsvillkor som ställs av importerande företag som är måna om sin miljöprofil har för närvarande större betydelse för u-landsexportörerna.

7 MARKNADEN SOM MILJÖKRAFT

Marknadskraven spelar en allt större roll. Ett av de tidigaste tecknen på detta var miljömärkningen som gav konsumenterna vägledning om vilka produkter som var miljöanpassade och som hade tillverkas på ett miljöanpassat sätt. *Av större reell betydelse än miljömärkningen, särskilt för u-landsexportörer, är i nuläget i-landsföretagens allmänna miljöprofilering.* Företagen är måna om att visa upp en god miljöprofil för konsumenterna. Miljökraven omfattar ofta inte bara innehållet i produkterna utan hela varans livscykel, vilket innebär att importföretagen ställer miljökrav på alla led i produktionen.

7.1 Konsumentrörelsen

7.1.1 Konsumenten i i-länderna

Enligt Agenda 21 är ohållbara konsumtionsmönster en av de viktigaste källorna till miljöpåfrestningar främst i i-länderna. Att främja konsumentmedvetandet och därmed konsumtionsmönster som minskar miljöpåfrestningarna är därför ett av målen i Agenda 21. Världens konsumenter har stor en stor roll att spela vid övergången till miljöanpassad konsumtion. Deras centrala roll har mer och mer uppmärksammats. Konsumenternas agerande på marknaden är en starkt drivande faktor när det gäller att förändra produkter och produktionsmönster. Signaler från konsumenterna fortplantar sig längs hela handelskedjan fram till producenten.

Konsumenternas preferenser kan inte regleras av organisationer och myndigheter. Hela handelskedjan är, till syvende och sist, helt beroende av konsumenternas köpval. Detta val påverkas dock av många faktorer. Öppen reklam i tidningar, TV och på bio har en direkt påverkan vid inköp, men reklamen säljer också kraftfullt en livsstil där konsumtion är huvudingrediensen. Konsumenten är även påverkad av många strukturella faktorer i det omgivande samhället som försvårar för den enskilde konsumenten att göra ett individuellt val. För att avstå från bil krävs fungerande kollektivtrafik, för att välja ekologisk mat krävs tillgång till ett varierat sortiment inom närområdet osv.

I vilken utsträckning miljökostnader inkluderas i produktpriset kan dock påverkas av myndigheterna. En sådan internalisering av miljökostnaderna skulle leda till omfattande förändringar i konkurrensvillkor och priser för vissa produktgrupper.

Konsumentrörelsen har stor betydelse då det gäller att förändra konsumtionsmönstren. Den traditionella rollen för konsumentorganisationer har varit att arbeta för att skydda konsumenter från farliga produkter, missledande reklam, överpriser och felaktiga produkter. Nu kombinerar man inom konsumentarbetet traditionellt konsumentengagemang med en vidare omsorg om miljö, sociala förhållanden och andra livsstilsfrågor.

Konsumentgrupper kan genom opinionstryck och via konsumentorganisationer påverka politiker och organisationer både nationellt och internationellt för att få dem att verka för en infrastruktur som underlättar övergång till hållbar konsumtion. Delvis som följd av lobbying från Consumers International, en internationell konsumentorganisation som har 215 medlemsföreningar i 90 i- och u-länder, föreslår nu UN Commission on Sustainable Development att UN Guidelines for Consumer Protection även skall inkludera riktlinjer för hållbara konsumtionsmönster. Dessa riktlinjer sätter fokus på hållbar konsumtion av produkter och tjänster.

Greenpeace, Naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden och andra organisationer inom miljö-rörelsen riktar sig ofta direkt till konsumenterna för att mobilisera dem i arbetet för en grönare konsumtion. *Medvetna konsumenter som är beredda att förändra sitt konsumentbeteende är förutsättningen för all miljömärkning; utan deras medverkan vore märkningen meningslös.*

Regler och föreskrifter för att främja en hållbar utveckling kräver övervakning för att vara verksamma. Eftersom myndigheternas möjligheter till övervakning är begränsade spelar konsument- och miljöorganisationerna en viktig roll då det gäller att kontrollera att regler följs.

Konsumentorganisationerna och frivilliga organisationer kan på olika sätt mer direkt påverka producenterna. Konsumenterna har nu själva börjat inse sin makt och sin förmåga att påverka företagen genom att ställa både miljökrav och etiska krav på dem. De har blivit mer informerade om handelns strukturer och är inte längre enbart intresserad av vad varorna innehåller utan också av hur och var de är producerade. Aktioner som spelar på allmänhetens känslor, exempelvis bojkotter mot producenter, kan få stor spridning. Uppmärksamhet i media på skadliga produkter kan sätta press på producenter att ändra sin produktion i mer hållbar inriktning. Exempel på ett stort företag som blivit utpekad är Shell, som efter hot om internationell bojkott ändrade sina planer att sänka en oljeplattform i Nordsjön. Bojkotten ledde senare till att Storbritannien förbjöd sådan dumpning. Eftersom allmänheten tenderar att sätta större tilltro till miljöorganisationer än till företag är även de största företagen lyhörda för miljöopinionen.

För att konsumenter skall kunna agera medvetet krävs att de får kunskap och tillgång till opartisk information och upplysning. Konsumentorganisationernas verksamhet som konsumentupplysare är därför mycket viktig. Konsumentorganisationerna driver ofta upplysningskampanjer och genomför utbildningsinsatser som syftar till att medvetandegöra konsumenterna. Många organisationer ger också ut egna tidningar och publicerar böcker och annat informationsmaterial.

Globaliseringen inom alla områden har också givit konsumenterna större insikt och intresse för tillståndet i varornas produktionsländer. På så sätt har konsumenter och producenter fått ett mer ömsesidigt förhållande och drivande konsumentgrupper förväntas i framtiden få ökad betydelse både för företagens miljöåtaganden och för myndigheternas agerande på det handelspolitiska området.

7.1.2 Konsumenten i u-länderna

Vi har hittills talat om miljökrav på importprodukter från u-länderna. Detta innebär att vi endast berört övergång till miljöanpassad produktion av u-ländernas exportvaror. Exportvaror tillverkas ofta av transnationella eller andra stora företag och produktionen berör inte de lokala konsumenterna. Övergång till miljöanpassad produktion ses då av de ansvariga endast som ett exportkrav och sätts inte i samband med lokala behov.

Detta bidrar till att öka klyftan mellan Syd och Nord även i handelsorganisationernas diskussioner. Företrädare för Syd har ofta inte förståelse för miljökrav utan ser dem enbart som dolda handelshinder. Den låga miljömedvetenheten gör att man inte alltid inser fördelarna med miljöanpassade produkter och produktion för sin egen miljö och sina egna arbetare och konsumenter. Företrädare för regeringar i Syd saknar också pressen av en stark hemmaopinion av upplysta konsumentgrupper som kräver miljöanpassade produkter och stopp på miljöförstörande produktion.

I många u-länder finns nu en stor medelklass med stark köpkraft. Globaliseringen medför att konsumenterna i u-länderna utsätts för en aggressiv och ohämmad marknadsföring av västerländska produkter och den västerländska livsstilen. Detta bidrar till att traditionella inhemska, ofta miljöanpassade, produkter trängs undan och ersätts av produkter som kräver stora resurser i form av energi, kemikalieinsatser, transporter och förpackningar. "The American Lifestyle" har i många u-länder hög status, men medvetandet om den miljöpåverkan som denna livsstil för med sig har inte haft samma genomslagskraft.

Bristen på medvetna konsumenter som efterfrågar miljöanpassade produkter och som engagerar sig i miljöfrågor gör att hemmamarknaderna för miljöanpassad produktion i u-länderna är begränsade. Det är därför i allmänhet inte lönsamt för mindre och medelstora företag utan exportintresse att miljöanpassa sina produkter och sin produktion (miljöanpassning inom exportindustrin kan dock ändå ge spridningseffekter, se 7.3.2).

De flesta stora miljöorganisationer, Naturskyddsföreningen, Greenpeace, Världsnaturfonden, m.fl. finns också representerade i Syd. I många u-länder finns miljörelser som har stor kunskap om miljöproblemen. I takt med att miljörelserna blir starkare och skapar en miljömedvetenhet bland medelklassens konsumenter skulle det kunna bildas en stark opinion för övergång till miljöanpassad produktion även i u-länderna.

7.2 Offentlig upphandling

Offentlig upphandling, dvs. de inköp som görs av stat, kommun och landsting utgör en stor inköbspotential. I Sverige gjordes 1993 sådana inköp till ett samlat värde av cirka 280 miljarder svenska kronor. Den europeiska upphandlingsmarknaden är värd mer än 6000 miljarder svenska kronor. Om inköp till denna marknad görs enligt en samordnad miljöpolicy kommer detta att få stor påverkan på tillverkningsföretagens miljöanpassning i hela världen.

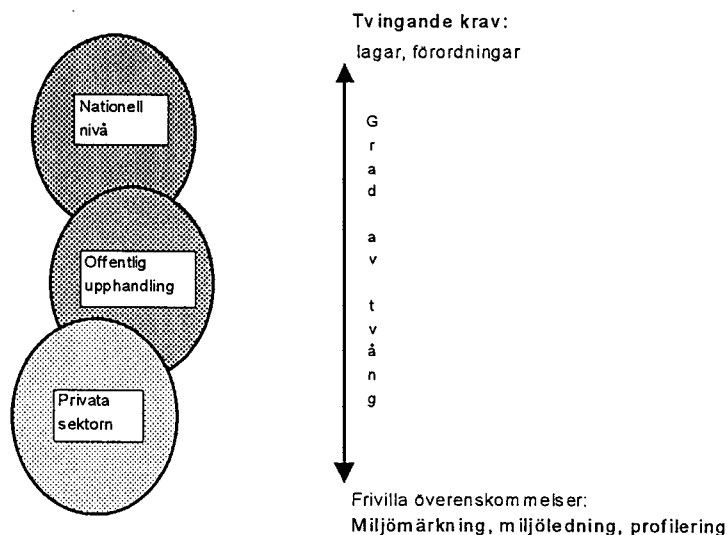
Från statligt håll uppmanas de svenska myndigheterna till miljöanpassad upphandling. Ökade miljökrav vid offentlig upphandling skulle ge miljöanpassade produkter en starkt utökad marknad, en marknad som dessutom skulle upplevas som stabil. Det senare är väsentligt, då många producenter är tveksamma till kostsamma miljöanpassningar eftersom de är osäkra på långsiktigheten i marknadens miljöpreferenser.

En enkät visar att de flesta svenska landsting ställer miljökrav vid i princip alla typer av upphandling. Göteborgs kommun har sedan flera år långtgående miljökrav i sin upphandling och flera andra kommuner följer deras exempel. Flera svenska kommuner har beslutat om ekologisk mat i skolor även om dessa beslut i mindre utsträckning har förverkligats. Även i andra EU-länder ställs miljökrav vid offentlig upphandling. Det är dock tveksamt hur långtgående krav som enligt EU:s direktiv kan tillåtas vid offentlig upphandling.

Om långtgående miljökrav ställs vid offentlig upphandling inom EU kommer det att få en mycket stor genomslagskraft på marknaden. Man kan då befara att u-ländernas exportörer och underleverantörer kommer att få stora svårigheter att göra sig gällande. Om kraven harmoniseras mellan de offentliga organisationerna nationellt och internationellt, och handelsregler och kriterier inom miljöområdet utformas så att de kan mötas av u-ländernas exportörer, skulle dock offentlig upphandling på sikt kunna gynna övergång till miljöanpassad produktion även i u-länderna genom att utgöra en stor, stabil och enhetlig marknad.

Offentlig upphandling befinner sig regelmässigt mellan den nationella nivån och privata företag (figur 6.1). Denna typ av upphandling är mer omgärdad av regler och förordningar än den privata, men har ändå större möjligheter att driva miljökrav som inte finns i nationella eller internationella överenskommelser.

Figur 6.1: Offentlig upphandling



7.3 Det miljöprofilerade företaget

7.3.1 Företag i i-länderna

Allt fler företag ser miljöfrågorna som en strategisk fråga för företagets överlevnad och utveckling. Felaktig hantering av miljöfrågan kan få stora negativa konsekvenser för företagets konkurrenssituation. Det gäller att inte få en stämpel på sig som miljöbov. Företagens kunder kommer i allt högre utsträckning att ställa krav vad gäller miljöarbetet. De kommer att kräva miljöanpassning och ibland även miljöstrategier och miljöledning, krav som u-landsproducenterna måste anpassa sig till för att få behålla sina markandsandelar.

Man kan alltså se en trend där kunder till ett företag får en ökande inverkan på företagets miljöanpassning - marknadskrafterna kommer i allt större omfattning att driva miljöarbetet och företagets strategier för miljöfrågor. I denna utveckling kommer vi att finna vinnare och förlorare. De senare är de som inte vill eller snabbt nog kan anpassa sig till miljökraven som ställs på marknaden. Till vinnarna hör producenter av produkter som passar in i ett kretsloppsamhälle och som bygger på principerna om hållbar utveckling.

7.3.2 Företag i u-länderna

Inom den privata sektorn, såväl som den offentliga, råder fortfarande motsättningar mellan miljö och produktion. Miljöregler i i-länderna ses som hinder för utökad produktion och något

som i-länder lägger på u-länderna för att hindra konkurrens. Emellertid kan miljökrav som sänds via marknaden från kunder och konsumenter - ”business-to-business”- uppfattas på helt andra sätt. Här är det fråga om affärsmässiga krav och inte myndighetskrav - antingen motsvarar man sina kunders krav eller också mister företaget en marknad och därmed inkomst.

De företag i u-länder som i första hand kommer att exponeras för miljökrav finns inom exportindustrin. Dessa företag kommer att verka som katalysatorer och spridare av miljöanpassad teknik och produktionsmetoder. De kommer att kunna visa på att miljöanpassad produktion i är lönsam, även ur ett rent företagsekonomiskt perspektiv. Den inhemska produktionen kan då följa efter, speciellt om konsumentorganisationer har möjlighet att pressa på efterfrågan på miljöanpassade produkter.

7.3.3 Importörens roll

I-landsföretagens allmänna miljöanpassning och strävan efter en miljöanpassad profil har stor betydelse för u-ländernas exportörer och tillverkare. Denna sektor, som inbegriper de stora kedjeföretagen som H&M, Lindex, KappAhl och IKEA, varuhus som Åhléns och stormarknader som B&W och OBS, har i sina inköpsvillkor både miljökrav och sociala krav på sina leverantörer. De miljökrav som dessa företag ställer är inte så långtgående som de krav som gäller för miljömärkning. Man måste alltså skilja mellan miljöanpassade och miljömärkta produkter. För de miljöanpassade varorna gäller framför allt förbud för vissa skadliga kemikalier och krav på en godtagbar miljöstandard vid produktionen. *Det är emellertid dessa miljökrav, alltså inte krav på konventionell miljömärkning, som för närvarande utgör den största utmaningen för u-landsexportörer.*

De företag som inte klarar att möta dessa krav kommer att slås ut av mer miljöanpassade konkurrenter. För att u-landsexportörerna skall få behålla sina kunder krävs alltså att de redan nu miljöanpassar sin produktion efter inköparnas krav. Denna process är för många företag inte helt enkel. De saknar i många fall tekniskt kunnande om övergång till miljöanpassade processer, och de saknar kunskap om hur miljöfarliga kemikalier kan bytas ut mot mer miljöanpassade. Infrastruktur såsom testlaboratorium och utbildad personal för att kontrollera produkters kemikalieinnehåll saknas i många länder.

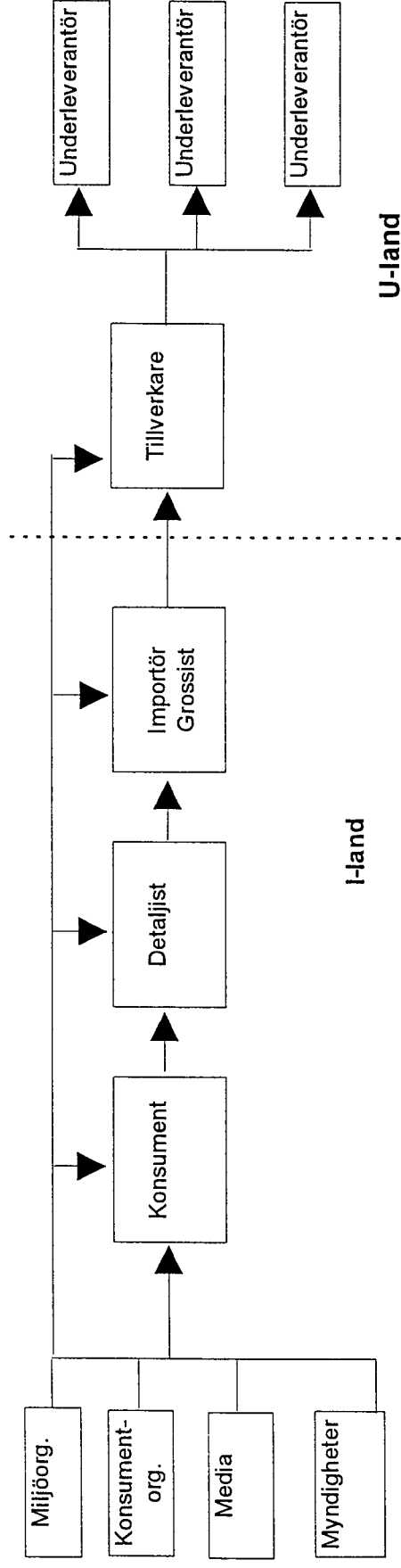
7.4 Den miljöanpassade handeln

Ovan har vi sett hur tre stora grupper av aktörer – konsumenter, producenter och importörer - kan påverka produktionen i miljöanpassad riktning genom marknadskrafter. Deras respektive betydelse varierar på olika marknader och för olika typer av produktion. Tendenserna i samhället pekar också mot att marknadskrafterna kommer att öka i betydelse när det gäller miljökrav¹⁷. Det är också till stor del genom internationell handel som miljökraven kommer att spridas till u-länderna, i första hand genom krav på deras exportindustri, som sedan kommer att också beröra den inhemska industrin. Exportindustrins underleverantörer kommer att ställas inför miljökrav om företagen vill leverera varor. I det scenario som uppmålas här kan man se handel som stödjande i processen mot miljöanpassad produktion. Företag som förorenar och är

¹⁷ Ett exempel på betydelsen av miljökrav som ställs för offentlig upphandling, är Vägverkets krav på bensinförbrukning på sina tjänstebilar.

ineffektiva i sina processer, som använder farliga kemikalier och som exploaterar sin arbetskraft, förväntas få problem i framtiden. De riskerar att i framtiden få se sina marknadsandelar övertas av mer miljöanpassade konkurrenter.

Figur 9.1: Miljökravens betydelse och spridningseffekt på varuproduktion i u-länderna



7.5 Sammanfattning

Konsument- och miljöorganisationer påverkar producenterna via konsumenterna.

Medvetna konsumenter som är beredda att förändra sitt beteende är en förutsättning för att systemet med miljömärkning skall fungera.

Stöd till att öka miljömedvetenheten bland konsumenter i u-länderna skulle medverka till att där öka den lokala marknaden för miljöanpassade produkter.

Offentlig upphandling inom EU har stor potential och miljökrav inom detta område får stor genomslagskraft.

Handeln vill ha en miljöanpassad profil och ställer därför ökande miljökrav på sina underleverantörer. *Denna typ av miljökrav är den största utmaningen för u-landsexportörer eftersom den berör stora volymer inom den allmänna handeln.*

Företag som inte kan möta importörernas miljökrav förväntas få svårigheter att klara konkurrensen mot mer miljöanpassad företag.

8 HINDER OCH MÖJLIGHETER FÖR U-LÄNDERNAS EXPORT AV MILJÖANPASSADE PRODUKTER

8.1 Problemområden

8.1.1 Överflyttning av miljöproblem till u-länderna

Miljöfarliga produkter, som har blivit förbjudna i i-länderna har i många fall dumpats på u-landsmarknaderna. Miljölagstiftning och miljömedvetande i-länderna har alltså medfört att problemen i en del fall flyttats till u-länderna. Även miljöskadlig produktion har flyttats eller i alla fall hotats att flytta. Exempelvis har garverier och läderindustrin till stor del flyttat från Europa.

Ytterligare ett fall av överflyttning av miljöproblem från i-länderna till u-länderna gäller miljöfarligt avfall. Istället för att förstöras i Europa, händer det att sådant avfall sänds till olika u-länder för dumpning. Handel med och deponering av farligt avfall är reglerat i Baselkonventionen som trädde i kraft 1992.

8.1.2 Minskad efterfrågan på grund av ökad återanvändning

Ökade krav på återvinning och substitution mot andra och i vissa fall mer miljöanpassade produkter minskar u-ländernas traditionella råvarumarknader. Den minskade efterfrågan på malmer av skilda slag har redan tydligt visat sig i många u-länder, till exempel Zambia och koppar.

8.1.3 Transporter och energiförbrukning

U-länderna har en konkurrensmässig nackdel på grund av det långa avståndet till sina viktiga exportmarknader. Miljöanpassade produkter kan bli mindre miljöanpassade på grund av långa transporter. Transportkostnaderna utgör endast en liten, och minskande del av produktkostnaderna. En av anledningarna till de låga kostnaderna är svårigheterna att ta ut skatt på drivbränsle vid internationella transporter. Transportföretagen kan fritt välja var de vill köpa sitt bränsle. Om ett land belägger det med skatt väljer naturligtvis företaget att köpa sitt bränsle där det är skattefritt. För att kunna ta ut skatt på bränsle krävs internationella överenskommelser om harmonisering av energiskatter.

Vid en livscykelanalys tas hela energiinnehållet i en produkt med. Vissa u-landsprodukter skulle då visa sig ha stor miljöpåverkan medan andra produkter, trots långa transporter, skulle komma i ett fördelaktigare läge än lokal produktion. Att exempelvis odla grönsaker i växthus i nordliga länder kan kräva mer energi än odling i söder, inberäknat till och med flygfrakt.

8.2 Miljökrav, regleringar och märkningssystem

Miljölagstiftning och frivilliga överenskommelser om miljöstandards m.m. kan innebära problem för u-ländernas ekonomier eftersom exporten inom många områden kan försvåras. Inte bara formella miljökrav utan även den frivilliga märkningen kan i viss mån minska u-ländernas marknader om de inte kan anpassa sin produktion till de krav som ställs för att bli klassat som miljöanpassad.

Många u-länder har stora svårigheter att möta importländernas krav på tekniska föreskrifter och standarder. Kraven är ofta mycket komplicerade, och det är svårt för u-landsexportören att

få kunskap om alla detaljer som måste uppfyllas. Dessutom saknas i många u-länder kunnande och infrastruktur (laboratorier, utbildad personal etc) för att utföra erforderlig provning och testning. Tekniska föreskrifter och standarder kan därför utgöra stora hinder för ökat marknadstillträde för många u-länder.

8.2.1 Kännedom om miljökrav och möjligheter att uppnå dem

Producenter i utvecklingsländerna saknar ofta kunskaper om de olika miljömärkningssystemen, vilka krav de har och hur man går tillväga för att få produkter godkända. Det är vidare ofta svårt för producenter i u-länderna att klara kraven för certifiering för att kunna miljömärka sina produkter. Kriterier för miljökraven är i allmänhet satta utifrån i-ländernas perspektiv med ringa hänsyn till u-landsförhållanden. Det kan därför vara svårt även för likvärdigt miljöanpassade produkter från u-länder att erhålla märkning.

8.2.2 Bristande harmonisering

Bristen på likformighet kring standarder, procedurer och krav mellan i-länderna har ytterligare försvårat marknadstillträdet för u-länderna. Upprättande av nationella miljömärkningssystem i u-länderna kan i detta läge inte underlätta för handeln (de kan dock ha en betydelse för den inhemska marknaden). Inom områdena ekologiskt lantbruk (IFOAM), uthålligt skogsbruk (FSC) och Fair Trade finns det internationellt harmoniserade regler, vilket underlättar för u-ländernas marknadstillträde. Vad gäller ekologiskt lantbruk försvåras dock detta av nationell lagstiftning och EU:s lagstiftning. Vad gäller de andra typerna av miljömärkning saknas idag helt harmonisering av regler och ömsesidigt godkännande mellan de olika systemen, även om en rad aktiviteter pågår.

De flesta miljömärkningsorganen samarbetar i GEN (Global Ecolabelling Network), och inom Internationella standardiseringsorganisationen ISO försöker man utveckla standarder för miljömärkning. En ökad harmonisering är önskvärd ur bl.a. u-landsproducenternas perspektiv. Ur ett konsument- och miljöperspektiv är det viktigt att säkerställa att harmonisering inte leder till att nivån på miljökraven sjunker, eller att konsumentledda initiativ hämmas.

8.3 Ökat miljömedvetande skapar nya möjligheter

I flera u-länder pågår projekt för att miljöanpassa produktionen efter i-ländernas miljökrav och det finns flera exempel på "success stories" där u-landstillverkare har hittat en marknad för sina miljöanpassade produkter.

8.3.1 Industriprodukter¹⁸

Indien som är en stor exportör av textil- och konfektion arbetar för att anpassa sig till importländernas miljökrav. Då Tyskland förbjöd användandet av azu-färger i textilier, förbjöd Ministry of Environment and Forests 1995 användandet av azu-färger i Indien. Ministry of Textile arbetar med att informera företagen om skadligheten med färgerna. De upprättar även testmöjligheter och ger teknisk assistans för övergång till annan teknologi.

Century Textiles i Bombay är Indiens största exportör av bomullstextil. 1995 blev Century Textiles det första företag som blev certifierat enligt Öko-Tex, ett tyskt miljömärke. På grund av certifieringen kunde företaget få ut 8-10 procent högre pris på sina produkter samtidigt som

¹⁸ Robin & Roberts, 1997.

marknaden ökades med 10 procent.

Swaziland

Master Fridge Ltd är den största tillverkaren av kyl- och frysprodukter i södra Afrika och exporterar den största delen av sin produktion till Sydafrika. 1993 blev företaget det första i Afrika som tillverkade CFC-fria produkter. Övergångskostnaderna har redan betalat sig flera gånger om för Master Fridge. Den gröna strategin har bland annat resulterat i att Master Fridge's största kund i Sydafrika har tredubblat sina inköp hos företaget. Övergången till miljöanpassad produktion har även inneburit att arbetarna fått mer utbildning och säkrare arbetsförhållanden.

Ecuador

Tagua Initiative. Tagua-nöten användes i över 100 år som råvarumaterial till knapptillverkning. Tagua-nöten blev sedan utkonkurrerad av plastmaterial tills marknadens vaknande intresse för naturprodukter fick flera enskilda organisationer och kommunerna i Comuna Rio Santiago-Cayapas-området att starta ett samarbete för att tillverka produkter av tagua-nöten. Den används förutom till knappar även som substitut för elfenben vid smycketillverkning. Sedan 1990 har över 70 miljoner knappar sålts till ett värde av 5 miljoner US Dollar. 1000 arbeten har kunnat behållas och ytterligare 1800 har skapats. Genom att ge ett värde på tagua-träden som växer vilda i Ecuador bidrar dessutom Tagua Initiative till att bevara trädet.

8.3.2 Ekologiska jordbruksprodukter¹⁹

Som nämnts tidigare är det på detta område som konsumenternas miljökrav har fått störst påverkan på produktion i u-länderna. Nedan ges några exempel på exportorienterad ekologisk produktion.

- I Mexiko finns cirka 20.000 småbönder som odlar ekologiskt kaffe. Utöver dessa finns också ett antal större plantager.
- I Costa Rica finns cirka omkring 2000 ekologiska bönder som främst producerar bananer och kaffe.
- I Guatemala uppges det finnas 7000 hektar ekologiskt kaffe.
- Den ekologiska odlingen i Argentina ökar mycket starkt, från 5.500 hektar 1992 till 300 000 hektar 1997. En fjärdedel av produktionen i Argentina säljs inom landet, resten exporteras.
- Ekologisk odling i Uganda uppgår till cirka 30.000 hektar, fördelat på 6.000 bönder. Bommull, sesamfrön och kakao exporteras.
- På Östtimor producerar 8,500 bönder ekologiskt kaffe, vilket motsvarar 10 procent av produktionen.
- Runt om i världen finns 27 större ekologiska teplantager vilka producerar cirka 3000 ton ekologiskt te.
- Ekologisk bomullsodling drivs på cirka 4000 hektar i Indien, 3000 hektar i Uganda, 500 hektar i Moçambique, 1000 hektar i Peru och 700 hektar i Tanzania.

1 .

¹⁹ Grolink.

8.3.3 "Nya produkter"

För u-länder kan nya marknader öppna sig. Syntetiska material kan bytas mot naturliga, exempelvis jute och sisal istället för konstfiber. Ett annat exempel är färgväxande bomull som inte behöver färgas och därför har betydande miljöfördelar. I många fall finns redan som visats ovan en existerande miljöanpassad produktion i u-länderna, men den har svårt att finna köpare bland annat på grund av brist på marknadskanaler, praktiska och finansiella möjligheter till certifiering och bristande marknadskunskaper hos producenterna.

Utvecklingen av naturmediciner, nya livsmedel (functional foods mm), kosmetika och biologiska bekämpningsmedel ger också de tropiska länderna med sin stora biologiska mångfald möjligheter att ta fram nya produkter.

8.3.4 Inhemsk marknadsutveckling

På samma sätt som u-länderna kan få exportmöjligheter genom miljökrav och kretsloppsanpassning i i-länderna, så påverkas också de inhemska marknadsförhållandena. I ett flertal u-länder börjar miljöargument få ett visst genomslag. Ökad miljömedvetenhet i u-länderna leder till förbättrad konkurrenssituation för inhemska produkter som har miljöfördelar. I vissa fall är en inhemsk marknad en förutsättning för att kunna utveckla en produktion för export.

8.4 Miljöanpassad produktion i u-länderna

8.4.1 Existerande miljöanpassad produktion

Det finns i u-länderna produktion som är mer eller mindre miljöanpassad, men som befinner sig i riskzonen för att slås ut på grund av ökad konkurrens. Det mest tydliga exemplet är en del traditionellt jordbruk, som mer eller mindre drivs "ekologiskt", men där avkastningsnivåerna inte är tillräckligt höga för att klara konkurrensen. Det är bara en liten del av detta jordbruk som är inriktat på export, medan huvuddelen är inriktat på självhushåll och den lokala marknaden. I stället för att dessa jordbruk skall läggas ned eller drivas mot kemikalieanvändning, är det fullt möjligt att öka avkastningen med förbättrade odlingsmetoder.

8.4.2 Införande av ny miljöanpassad teknik

Även om det finns vissa områden där redan existerande produktion i u-länderna kan dra nytta av marknaden för miljöanpassade produkter, kvarstår en rad områden där produktionen i u-länderna helt enkelt måste förändras för att bli tillräckligt miljöanpassad. Inte bara på grund av marknadens krav, utan framför allt på grund av faktiska miljöproblem i utvecklingsländerna. Vad som krävs för en miljöanpassning skiljer sig mellan olika branscher. I vissa fall är det endast kunskap som brister (t.ex. utbyte av kemikalier). I andra fall krävs investeringar i ny processteknologi som när den väl är införd inte nödvändigtvis behöver leda till dyrare produkter.

Bortsett från riktade biståndsåtgärder för införande av ny teknik m.m. så har biståndet ett särskilt ansvar för att alla projekt som stöds använder bästa kända teknik ur miljösynpunkt.

8.5 Nya allianser

8.5.1 Enskilda organisationer

Enskilda organisationer spelar en stor roll för att driva miljöfrågorna. Fair Trade rörelsen, FSC och den ekologiska odlingen visar på möjligheterna att skapa nya allianser och relationer också

på ett internationellt plan. Dessa allianser har inte bara varit pådrivande, de har också skapat nya standards och bidragit till nya handelsströmmar.

8.5.2 Företag

Det finns också allianser mellan miljöengagerade företag, miljö- och konsumentrörelsen och producenter i utvecklingsländerna. The Body Shop i England är exempel på ett sådant företag, som dels vänder sig till hälso- och miljömedvetna konsumenter i i-länderna och dels får många råvaror från u-länderna. Verner Frang AB i Sverige är ett annat sådant företag som arbetat med ekologisk bomull i Peru under många år. Patagonia i USA har låtit byta ut all konventionellt odlad bomull till ekologiskt odlad bomull. Denna typ av företag går mycket längre än de företag som ställer begränsade inköpsvillkor på sina leverantörer. Sådana initiativ kommer sannolikt att ha stor betydelse för utvecklingen av miljöanpassade produkter.

8.6 Sammanfattning

Miljömedvetenheten i i-länderna har i vissa fall inneburit att problemen flyttats till u-länderna genom att miljöfarliga produkter och miljöfarligt avfall exporteras och dumpas i dessa länder.

Ökad återanvändning och substitution mot andra produkter har minskat i-ländernas behov av många traditionella råvaror från u-länderna.

U-landsproducenterna har svårt att få tillgång till information om miljökrav för miljömärkning. Det stora antalet olika märken försvårar u-ländernas miljöanpassning. Tekniska föreskrifter och standarder ("tekniska handelshinder") skapar problem för u-landsexportörerna och upplevs av många som ett av de allvarligaste hindren för ökat marknadstillträde.

Miljömedvetenheten skapar även möjligheter för u-landsproducenter. Naturprodukter kan användas i stället för syntetiska och utvecklingen av naturmediciner, kosmetika och biologiska bekämpningsmedel ger tropiska länder med stor biologisk mångfald möjligheter att ta fram nya produkter. Många projekt med miljöanpassad produktion och ekologisk odling pågår för närvarande i många u-länder.

Del II

Förslag till hur Sverige och EU genom handels- och biståndspolitik kan stödja u-länders produktion och export av miljöanpassad produktion

1 BAKGRUND

Del 1 av utredningen beskriver och diskuterar gällande förutsättningar för handel mellan Sverige/EU och u-länderna samt förutsättningarna och förhållandena för produktion och export av miljöanpassad produktion från u-länderna till EU/Sverige. Bakgrundsteckningen i del 1 ligger till grund för förslag i del 2 till Sverige och EU om hur export och tillverkning av miljöanpassad produktion skall kunna ökas genom handels- och biståndspolitiska åtgärder.

Arbetet med del 2 av utredningen har varit inriktat på diskussioner med berörda organisationer – offentliga och privata - för att utröna och syntetisera synen på och prioriteringen av problemen inom utredningens område.

Diskussionerna har varit mycket konstruktiva och intresset för frågorna har varit mycket stort. Som exempel kan nämnas att under utredningens gång har utredarna mötts av förfrågningar om att få delta i diskussionerna eller att ingå i referensgruppen. Detta intresse gäller både från offentliga och privata organisationer. Från flera håll har också förfrågningar inkommit om att publicera bakgrundsteckningen som särskild skrift.

Utgångspunkt för arbetet med utredningen har varit att de föreslagna åtgärderna skall stärka partnerskapet mellan Sverige/EU och u-länderna. Biståndet som ett instrument att stödja u-ländernas utveckling av handeln och miljö är i detta sammanhang betydelsefullt. En ökad handel kan bidra till överföring av ny teknik på miljöområdet och kunskap om u-ländernas krav på miljöanpassade produkter och processer. Det är dock viktigt att i sammanhanget betona att ökad handel inte skall ske på bekostnad av u-ländernas miljö.

2 HANDEL - MILJÖ – BISTÅND

Utredningen i del 2 utgår, förutom från identifierade problemområden, också från skärningspunkten mellan handel, miljö och bistånd. Utredningen har hela tiden sett problemområdena ur ett u-landsperspektiv. Utgångspunkten har varit frågan hur en miljöanpassad produktion och export skall kunna stödjas i u-länderna.

Det är av stor vikt att u-ländernas marknadstillträde ökar genom en förbättrad preferensbehandling. För MUL-länderna strävar Sverige efter nolltullar på samtliga varor. I detta sammanhang bör särskilt ekologiska och miljöanpassade produkter prioriteras. Det är viktigt att EU omprövar kraven för import av ekologisk produktion så att de kan utformas på ett sätt som gör det möjligt för u-länderna att anpassa sig till dem. Detta innebär inte att kraven bör sänkas, utan att de bör utformas på ett sätt som inte i onödan försvårar för u-landsproducenter.

Borttagande av handelshinder är speciellt särskilt viktigt för produkter inom jordbruks- och teko-sektorn. Vidare är det viktigt att stödja framväxten av en hemmamarknad för miljöanpassade produkter i u-länderna.

Utvecklingen i u-länderna har ofta skett till priset av försämrad miljö. Industrietableringar har i många fall resulterat i miljöförstöring; den yttre miljön har smutsats ner, vatten och jordar har förgiftats. I vissa områden har miljöförstörelsen varit så omfattande att stora delar av befolkningen inte kunnat se någon möjlighet att bo kvar utan har fått lämna sin hembygd och blivit miljöflyktingar.

Fattigdomen i u-länderna är en bidragande orsak till miljöproblemen. Kampen om överlevnaden medför att miljöhänsyn inte tas i första hand. Ekonomisk utveckling för de fattiga är ett medel att förbättra resursutnyttjandet och därmed miljön. En övergång till miljöanpassad produktion och öppnande av nya marknader skulle kunna leda till dubbelt positiva effekter. Dels skulle ekonomin växa, dels skulle de miljöfarliga system bytas ut mot nya och miljöanpassade. En övergång till miljöanpassad produktion skulle förbättra dåliga och i många fall hälsovådliga arbetsförhållanden.

De ökade miljökraven från i-länder har ofta svårt att nå förståelse i u-länderna, detta särskilt om kraven upplevs komma från officiellt håll. Krav som förs fram genom marknaden - business-to-business - möts ofta av större förståelse. Således kan marknadskrav bidra till en ökad förståelse för miljökrav och härmed medverka till en övergång till miljöanpassad produktion i u-länderna.

Bistånd har en viktig funktion att fylla när det gäller att stödja u-länderna i omvandlingsprocessen mot miljöanpassad produktion. Ett bistånd som stöder u-ländernas möjligheter till ökad handel (export) och samtidigt stöder deras utveckling av miljöanpassad produktion, är av stor betydelse för u-ländernas strävanden att skapa en hållbar ekonomisk utvecklingen. Bistånd kan ges på skilda nivåer och till olika sektorer som delar det gemensamma målet att stödja omvandlingsprocessen.

3 ÅTGÄRDSOMRÅDEN

I Del 1 har ett antal områden identifierats som utgör grund för åtgärder som kan vidtas för att stödja en miljöanpassad produktion i u-länderna. Det är viktigt att det råder konsekvens mellan handelspolitiska och biståndspolitiska åtgärder. Det finns idag brister i detta avseende, särskilt vad gäller EU:s olika politikområden. Exempelvis bör marknadstillträdet för u-ländernas marknadstillträde förbättras samtidigt som biståndet bör stödja uppbyggandet av miljöanpassad produktionskapacitet för export.

Uppgiften att stödja en övergång till miljöanpassad produktion i u-länderna måste angripas utifrån flera plan. Nedan ges exempel på nivåer och viktiga frågor som rör området handel och miljö och stöd till miljöanpassad produktion i u-länderna.

Nivå	Exempel på problem- och ansvarsområden
Internationellt	Handelspolitik (WTO), multilaterala miljökonventioner, FN-organ.
Regionalt, EU	Handels-, jordbruks-, och biståndspolitik, miljömärkning, miljöavtal
Nationellt, Sverige	Sveriges policy/agerande i överstatliga organ, handels- jordbruks- och biståndspolitik. Förhandlingar som rör handel och miljö, miljömärkning, standardisering, certifiering, biståndspolitik, lagar, förordningar, kontroll.
Offentlig sektor	Offentlig upphandling, miljökrav
Privata sektorn	Miljömärkning, miljöprofilering, marknadstillträde, miljökrav, produktionsprocesser
Enskilda organisationer	Miljö- och konsumentmedvetande

4 FÖRSLAG TILL HANDELS- OCH BISTÅNDSPOLITISKA STÅNDPUNKTER

Nedan ges förslag till handels- och biståndspolitiska ståndpunkter inom området handel, miljö och utvecklingssamarbete med utgångspunkt från utredningens bakgrundsteckning i del 1

4.1 Handelspolitik

Inom det handelspolitiska området som rör miljö och u-länder bör Sveriges övergripande målsättning vara att:

- *Handels- bistånds- och miljöpolitik skall vara ömsesidigt stödjande i syfte att integrera u-länderna i världsekonomin och främja en hållbar utveckling.*

De biståndspolitiska prioriteringarna reflekteras inom handelspolitiken i dag genom att:

- *Sverige inom EU verkar för tullfrihet och avveckling av importkvoter för samtliga produkter från MUL-länderna och för liberalisering av ursprungsreglerna för dessa länder.*
- *Sverige verkar för att WTO beaktar miljöaspekter i sitt arbete.*

För att utveckla och ytterligare konkretisera arbetet med att integrera miljö- och biståndsaspekter i handelspolitiken, föreslår utredningen att:

- *Sverige skall utreda förutsättningarna för grön GSP för u-länderna inom jordbruksområdet.*

Sverige verkar långsiktigt för en avveckling av tullar och andra handelshinder. Även om GSP-systemet är komplicerat så är målsättningen på kort och medellång sikt att förenkla och förbättra systemet så långt som möjligt. Sverige bör enligt utredningen också verka för att skapa positiva incitament för export av miljöanpassade produkter, och därmed utreda förutsättningarna för att genomföra grön GSP i praktiken.

Det är viktigt att produktområdena för grön GSP utvidgas till att förutom skogsprodukter även omfatta jordbruksprodukter. Kriterier och system för kontroll bör vara enkla och allmänt accepterade och preferenserna bör vara tillräckligt stora för att uppmuntra till övergång till ekologisk produktion.

- *Sverige skall verka för att EU skall acceptera IFOAM:s kriterier för ekologiska produkter vid import från u-länderna.*

För att underlätta export av ekologiska produkter till EU är det av största vikt att EU accepterar IFOAM:s internationella kriterier för ekologiskt jordbruk. EU:s nuvarande krav enligt förordning 2091/91 förorsakar exportörerna av ekologiska jordbruksprodukter stora problem.

EU:s förordning 2091/92 faller under Jordbruksdepartementets område men tas upp här eftersom den har stora handelsimplikationer för u-ländernas export av miljömärkta produkter.

4.2 Biståndspolitik

Med tanke på betydelsen av samspelet mellan handels- och miljöfrågorna för utvecklingen, inte minst för de fattigaste länderna, föreslår utredningen att dessa frågor ägnas större uppmärksamhet i det svenska biståndet.

Inom området som rör bistånd, handel och miljö föreslås följande:

- ***Bistånds- handels- och miljöpolitik skall vara ömsesidigt stödjande i syfte att integrera u-länderna i världsekonomin och främja en hållbar utveckling.***
- ***Biståndet skall verka för att särskilt öka MUL-ländernas delaktighet i världshandeln.***
MUL-ländernas andel av världshandeln är mycket låg, endast 0,4 procent. Biståndet har därför en stor uppgift i att stödja särskilt MUL-ländernas integrering i världens handel.
- ***Biståndet skall stödja övergång till miljöanpassad produktion i u-länderna.***
För att u-länderna, och särskilt de minst utvecklade länderna, skall klara anpassningen till miljöanpassad produktion krävs stöd av olika slag från i-länderna. Det är en stor uppgift för biståndet att bidra till denna anpassning.
- ***Biståndet skall stödja export, särskilt av miljöanpassade produkter från u-länderna.***
För att uppmuntra övergång till miljöanpassad produktion och uppmuntra export från u-länderna som inte sker på bekostnad av deras miljö, bör biståndet stödja u-ländernas export av miljöanpassade produkter.
- ***Biståndet skall medverka till att öka förståelsen av och diskussionen om sambanden mellan handel och miljö.***
För att öka förståelsen för sambanden mellan handel och miljö och deras betydelse för u-länderna, skall biståndet delta i nationella och internationella fora samt stödja initiativ för att öka kunskapen om dessa frågor.

5 ÅTGÄRDSOMRÅDEN INOM BISTÅNDET

Med utgångspunkt från ovan presenterade policy- och åtgärdsförslag inom handels- och biståndspolitiken, har ett antal åtgärdsområden vad gäller det svenska biståndet identifierats. Genom att åtgärdsområdena bygger på de mer övergripande policyfrågorna försäkras att de konkreta biståndsförslagen stöder de övergripande målsättningarna.

För att produktion och export av miljömärkta och miljöanpassade varor i u-länderna skall lyckas, förutsätts att alla led - från producent till konsument - stöder miljöanpassad produktion. Miljöarbetet måste integreras i hela kedjan av produktion och distribution samt den omgivande infrastrukturen för att framgång skall kunna nås.

En förutsättning för att uppmuntra u-landsproducenter att satsa på miljömärkt och miljöanpassad produktion för export är att man försäkrat sig om att det finns en marknad, att inköpskanaler fungerar och att tullar och andra handelshinder inte omöjliggör ett framgångsrikt projekt. Nedan presenteras förslag till inriktning och konkreta uppgifter för biståndet. Flera av åtgärdsområdena är lämpliga att genomföras genom samarbete mellan biståndsorganisationer inom EU. Prioriteringar inom biståndet måste göras från fall till fall, beroende på de enskilda förhållandena. Arbete med flera av dessa områden pågår runt om i världen.

5.1 Stöd till institutionsuppbyggnad

- **Stöd till ekonomiska reformer i u-länderna för att utveckla miljöanpassade produktions- och konsumtionsmönster.**
Erfarenheterna från Sverige och i-länderna vad gäller ekonomiska styrmedel (subventioner, skatter, avgifter, m.m.) för att underlätta och styra övergången till hållbar utveckling bör överföras till u-länderna.
- **Stöd till att stärka och utveckla miljöinstitutioner och miljölagar.**
Stöd krävs för att stärka, utveckla och förbättra svag miljölagstiftning samt stärka övervakningen och efterlevandet av existerande lagar.
- **Stärkande av u-ländernas förhandlingskapacitet i internationella fora.**
För att u-länderna skall kunna göra sig gällande och ha ett reellt inflytande i internationella fora, i handels- såväl som i miljösammanhang, krävs förutom deltagande även djup ämneskunskap, förhandlingsvana, förmåga att tolka förhandlingsresultat, etc.

5.2 Stöd till miljö- och konsumentorganisationer

- **Enskilda organisationer inom området "Handel och Miljö".**
Stöd bör ges till enskilda organisationer (NGOs) som arbetar internationellt övergripande inom området handel och miljö för att stärka u-ländernas kompetens samt deltagande i den internationella debatten.
- **Information till i-landskonsumenter om miljöfaror vid produktion i u-länderna.**
För att konsumenter i i-länderna skall bli medvetna om miljöskadlig produktion föreslås stöd till konsument- och miljöorganisationer.
- **Överföring av kunskap för att öka miljömedvetandet i u-länderna.**
För att öka den lokala marknaden för miljöanpassade produkter och stärka det allmänna miljömedvetandet i u-länderna krävs starka miljö- och konsumentorganisationer som kan

informera allmänheten. Därför föreslås att biståndet stöder aktiviteter och uppbyggande av denna typ av organisationer i u-länderna. I sammanhanget skall beaktas att miljö- och konsumentarbetet i u-länderna kan få andra former än i industriländerna.

5.3 Stöd till främst små och medelstora företag

- **Överföring av kunskap om i-ländernas miljökrav.**
För att producenter i u-länderna skall kunna miljöanpassa sin produktion krävs att de får information om i-ländernas miljökrav. Detta gäller både krav för miljömärkning och för miljöanpassning av produkter. Det är också av största vikt att u-landsproducenter får relevant information om marknadsmöjligheterna för olika typer av miljöanpassad produktion.
- **Miljöanpassad teknologi.**
För att anpassa konventionell produktion i u-länderna till att bli miljöanpassad, krävs bland annat tillgång till ny teknologi.
- **Företagssamarbete - allianser.**
Stöd till etablerande av företagssamarbete mellan företag i EU och u-länderna för produktion av miljöanpassade och miljömärkta varor.
- **Ekologisk odling.**
Stöd i form av kunskapsöverföring, certifieringsstöd, marknadskontakter föreslås till producenter för övergång till ekologiska exportgrödor.
- **Kapitalöverföring för främjande av miljöanpassad produktion ("Grön fond").**
För att kunna finansiera övergången till miljöanpassad teknologi och klara investeringar i ny teknologi krävs stöd i form av kapital för att finansiera nyinvesteringar. Möjligheter för bönder som odlar ekologiskt att få forskottsbetalning skulle öka deras möjligheter att kunna sälja sina produkter som ekologiska vilket kan vara mer tidskrävande än att sälja dem som konventionellt odlade. För att klara denna finansiering föreslås att det i de länder där ett intresse finns upprättas en typ av "revolving fund", som lånar direkt till företag. U-landsföretaget får till förmånliga villkor låna till investeringar i miljöåtgärder. Grundkapitalet i denna fond skjuts till genom biståndsmedel.

5.4 Branschsamarbete mellan i-lands- och u-landsorganisation.

- **Branschorganisationer.**
Branschorganisationer i i-länder har stor kunskap vad gäller marknaden, miljökrav, regler, procedurer, mm inom sin bransch. Denna kunskap är mycket viktig för u-landsföretagen inom samma bransch att få tillgång till. Genom ett samarbete mellan branschorgan i i-länder och u-länder, vilket kan stödjas genom bistånd, kan en kunskapsöverföring komma till stånd och kapacitet byggas upp i u-länderna.

5.5 Exportfrämjande insatser

- **Marknadsinformation.**
För att producenter och exportörer skall kunna bedöma möjligheterna till framgångsrik export av sina varor till Sverige och EU, krävs initierad kunskap om efterfrågan och förutsättningarna för dessa varor på exportmarknaderna.
- **Upparbetning av inköpskanaler för miljöanpassad produktion.**
Miljömärkta och ekologiska produkter utgör än så länge en nischmarknad. Kvantiteterna är små och reguljära handelskanaler har ännu inte upparbetats. Detta försvårar för producenter

och inköpare att nå varandra, särskilt svårt är det för producenter i u-länderna att nå importörer i i-länderna. För att underlätta kontakterna och därmed öka exporten, föreslås att biståndet stöder upprättandet av handelskanaler för miljöanpassade produkter från u-länderna.

- ***Kontakter och marknadsföring.***

För att u-länderna skall kunna öka sina exportmarknader är det viktigt att företagarna i dessa länder stöds i sina ansträngningar att få kontakt med köpare i EU och hjälp med marknadsföringen av sina miljöanpassade produkter. I detta sammanhang är IT - "elektronisk handel" - ett viktigt redskap.

5.6 Stöd till uppbyggandet av infrastruktur för certifiering och miljöanpassning

- ***Miljöledning och miljöcertifiering.***

Införandet av miljöledning och inhemsk certifiering skulle höja u-ländernas miljömedvetande och öka deras konkurrensförmåga vad beträffar miljöanpassad produktion. För att kunna genomföra detta krävs investeringar i laboratorier, testutrustning och utbildning av personal.

- ***Uppbyggande av testlaboratorier etc. för produktkontroll.***

U-länderna saknar inte endast kunskap och teknologi, utan är också i stort behov av hårdvara, som till exempel laboratorier och utrustning för att genomföra produktkontroll och mäta kemikalier i tyger, utsläpp i luft och vatten, m.m. I detta sammanhang är även utbildning av personal väsentlig.

5.7 Biståndets samarbete med internationella och nationella organisationer

- ***Insatser för internationell harmonisering av kriterier för miljömärkning.***

Den stora mängd miljömärkningar som florerar på EU-marknaden är förvirrande för u-ländernas exportörer. Biståndet bör verka för en harmonisering av kriterierna för miljömärkning vilket skulle underlätta u-landsproducenternas anpassning till miljökrav för miljömärkning. En förutsättning är dock att en harmonisering inte innebär att kriterierna urvattnas.

- ***Bidra till diskussionen i nationella och internationella organisationer.***

Biståndsorganisationer föreslås delta i nationella och internationella diskussioner om handel och miljö för att där föra fram u-ländernas intressen. Det föreslås vidare att biståndsorganisationer skall ta aktiv del i framtagandet av nationella positioner om handel, och handel och miljö, så att de biståndspolitiska målen vägs in på ett balanserat sätt.

5.8 Forskningsstöd

- ***Utvecklandet av miljöanpassad teknologi anpassad för u-länderna.***

För att miljöanpassa produktion i u-länderna föreslås att forskningsprogram inom biståndet också inriktas mot utveckling och anpassning av ny teknik, produktionsmetoder, marknadssystem, mm. Intressanta områden för forskning är miljöanpassad teknik, lämplig för u-länderna, inom jordbruk, räkodling, rening av utsläpp, slutna system, genteknik, etc.

- ***"Nya produkter".***

Framtagandet av "nya" produkter baserade på u-ländernas biologiska mångfald är ett annat intressant område för forskningen.

6 OMRÅDEN SOM FÖRESLÅS UTREDAS VIDARE

Under arbetet med utredning identifierades flera för u-länderna viktiga områden som inte ingått i utredningens uppdrag. Utredning föreslår därför att följande områden utreds vidare:

Situationen för produktion och export i MUL-länderna

- Effekterna på u-ländernas exportförutsättningar och möjligheter att uppnå en hållbar utveckling av TRIPs (avtalet om handelsrelaterade immaterialrätter) och GATS (tjänstehandelsavtalet).

7 AVSLUTNING

Arbetet med förslag till policy och åtgärder för Sveriges och EU:s agerande inom området handel och miljö har varit inriktat på att kortfattat beskriva problemen och aktörerna inom detta område, samt ge förslag på åtgärdsområden för speciellt biståndsinsatser. Framför allt har arbetet inriktats på att se förhållandena utifrån ett u-landsperspektiv.

Övergång till miljöanpassad produktion och konsumtion är en stor utmaning för världshandeln och kräver global samverkan. Förbättrat marknadstillträde för u-ländernas exportörer kan ge resurser till att finansiera miljöåtgärder, förbättra effektiviteten och hjälpa u-länderna att reducera sitt beroende av råvaror. Fördelaktiga handelsvillkor skulle kunna vara ett framgångsrikt vapen i kampen mot fattigdomen. Enligt en FN-rapport förlorar u-länderna dubbelt så mycket på ofördelaktiga handelsvillkor som de får i bistånd.

Ansvar för att förändra konsumtions- och produktionsmönster kan inte lämnas enbart till marknadskrafterna, regeringarna måste sträva efter en utveckling där hållbar konsumtion och produktion görs lönsam.

Biståndet ges en ny roll genom att u-länder kan behöva assistans av olika slag för att förhindra att industri- och jordbruksproduktion sker på bekostnad av miljön i u-länderna. Biståndsinsatser behövs för att stödja små och medelstora exportföretag så att de inte förlorar i konkurrenskraft då miljökraven skärps.

Det är viktigt att föra en aktiv dialog mellan i- och u-länder och mellan affärs- och myndighetsvärlden för att skapa samsyn och förebygga misstänksamhet och spänningar. Det finns för närvarande ett visst gap mellan policydiskussioners ofta abstrakta fokus och den mer pragmatiska oro många u-länders tillverkare känner inför vad som påverkar deras exportmarknader.

Miljöanpassade produkter håller på att flytta ut från de små nisch-marknaderna till att få en naturlig plats i det normala marknadsutbudet. Att marknadsföra varor som framställts på ett miljömässigt och socialt hållbart sätt är en möjlighet för u-länder att stärka sin konkurrenskraft och få ett mervärde för sina exportprodukter.

Referenser

- ADB, 1997. Emerging Asia. Asian Development Bank, Manila. Diskuterad i *Economist June 14th, 1997 pp 19-24*.
- Andersson, T. & Folke, C. & Nyström, S.; 1995. Trading with the Environment. Ecology, Economics, Institutions and Policy. Earthscan, London.
- Bern, L., 1996. Strategi för naturlig tillväxt. Ekerlids Förlag, Stockholm
- Bergström, S. & Skånberg, K. & Andersson, S. & Nycander, G., 1996. Hållbar ekonomi. Om hushållning och ordning i företag och samhälle. Sveriges utbildningsradio AB, Borås.
- Daly, H. & Goodland, R.; 1994. An ecological-economic assessment of deregulation of international commerce under GATT. In *Ecological Economics*, Vol. 9, No1, January 1994, pp 73-92.
- Hammarlund, Johan; 1995. GATT, WTO och miljön. Frihandel - den mäktiga hävstången. JT:s Förlag, Stockholm.
- Heerink, N. & Kuyvenhoven, A. & Qu, F.; 1996. Policy Issues in International Trade and the Environment with Special reference to Agriculture. In *Munasinghe, M. (ed), Environmental Impacts of Macroeconomic and Sectoral Policies*. ISSE and the World Bank, Washington.
- Hårsmar, M., Med sikte på stjärnorna. Tredje världens handel med EG
- Kleen, Peter; 1996. Världshandelns spelregler. SNS Förlag, Stockholm.
- Lindfors, L-G. 1994, Life-Cycle Assessment and Transboundary Trade. In *Bengtsson et.al. (eds) The Environment and Free Trade*, EPOS, Uppsala.
- OECD, 1997. Market Access for the Least Developed Countries: Where are the Obstacles? Trade Directorate, Trade Committee. TD/TC (97) 19, September 1997.
- Robins, N. & Roberts, S. (eds), 1997. Unlocking Trade Opportunities, Changing Consumption and production Patterns, IIED & UN, London & New York.
- Rudengren, J. & Bengtsson, AM.; 1994. Liberalised trade versus aid as promoter of development and their respective environmental impact. In *Bengtsson et.al.(eds) The Environment and Free Trade*, EPOS, Uppsala.
- SOU 1993:79. Handel och Miljö - mot en hållbar spelplan. Rapport från Miljövårdsberedningen (JO 1968:A), Stockholm 1993.
- SOU 1996, Kretsloppsberedningen
- Forum Syd, 1996, Vad den andra handen gör
- SOU 1996:108. Konsumenterna och miljön
- Forsberg, A & Mannergren, J; 1996. Omtankar. Naturskyddsföreningen Förlag AB och Författarna
- Robins, N & Roberts, S; 1997. Unlocking Trade Opportunities. International Institute for Environment and Development
- Vår gemensamma uppgift. Sammanfattning av besluten vid FN-konferensen om miljö och utveckling i Rio de Janeiro i juni 1992. Miljövårdsberedningen och FN92-sekretariatet vid miljö- och naturresursdepartementet. Stockholm 1992.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE
105 25 Stockholm, Sweden
Tel: 08-698 50 00. Fax: 08-20 88 64
www.sida.se

ISBN 91 586 0193 7