

Statskonsulentens indberetning af 24. november 2011

Nr. 26

### **Kvartalsrapport - Indiens fødevarer sektor november 2011**

**Resumé:** *Indiens vækst fortsætter i nedsat tempo under ledelse af en stærkt handlingslammet regering. Der er et presserende behov for udvikling af landbrugssektoren og investeringer i fødevarerforarbejdning, der har stort vækstpotentiale. Der savnes reformer til at skabe det nødvendige investeringsklima for at opnå begge dele. Indien fokuserer i handelspolitisk sammenhæng på Asien, Afrika og Latinamerika, og har svært ved at levere i forhold til frihandelsaftalen med EU. Der er truffet foranstaltninger på SPS-området for at vanskeliggøre import af fødevarer, og de officielle bilaterale forbindelser mellem Danmark og Indien er kritiske i kølvandet på Niels Holck-sagen.*

#### **Politisk situation og det bilaterale forhold**

Indiens buldrende økonomiske udvikling er over de seneste måneder bremsset noget op. Afmatningen på eksportmarkederne udgør en del af forklaringen, men Indiens vækst er fortsat helt overvejende drevet af indenlandsk efterspørgsel, og den aktuelle udvikling er primært et resultat af, at Indien aktuelt befinder sig i et ledelsesmæssigt vakuum, og ikke evner at gennemføre de politiske reformer, der er nødvendige for at tilføre økonomien fornyet momentum.

2011 har været et veritabelt rædselsår for UPA-regeringen og det ledende Kongresparti med utallige korrupsionsskandaler og interne stridigheder, som konkret har betydet, at lovgivningsprocessen er gået helt i stå med alvorlige følger for især investeringsmiljø, udbygning af infrastruktur og udvikling af landbrugssektoren. En række af de centrale reformforslag, der ikke kunne vedtages i sidste parlamentssamling er således slet ikke i lovprogrammet for vintersamlingen.<sup>1</sup> Der er ikke umiddelbart udsigt til, at denne situation ændrer sig før næste Lok Sabha valg i 2014, og de seneste måneder har pressen været fyldt med spekulationer om, hvem- dvs. hvilken person - der på sigt vil kunne overtage ledelsen af landet.

I den aktuelle situation har den indiske regering en interesse i at samle mest mulig opmærksomhed om to forhold: Den økonomiske vækst (se dog herom nedenfor), samt Indiens interne sikkerhed.

---

<sup>1</sup> Blandt de blokerede lovforslag er således *Land Acquisition Act*, jf. indberetning af 18. august 2011. Andre vedrører reformer i den finansielle sektor, forsikring og offentlige udbud.

Den sidste dagsorden, drives væsentligst af den indflydelsesrige indenrigsminister Chidambaram (der er truet af den såkaldte 2G telekommunikationsskandale).

I en dansk sammenhæng har den såkaldte Niels Holck-sag en betydning for de bilaterale officielle forbindelser mellem Danmark og Indien som ikke kan overvurderes, og tonen er blevet stadig skarpere på indisk side. I forlængelse af Niels Holck-sagen har de indiske myndigheder nu rettet søgelyset mod danske NGO'er, som blandt andet med støtte fra den danske stat virker i Indien, og *Indian Express'* historie tidligere denne uge om, at den danske stat via NGO'er støtter grupper, der aktionerer mod den indiske regering, skal ses i sammenhæng med den nævnte dagsorden, og som udtryk for regeringens ønske om at bruge Danmark til at vise handlekraft i den forbindelse.<sup>2</sup>

Der har ikke været direkte kommercielle følger af ovennævnte situation. Derimod er Indiens nedfrysning af det officielle forhold til Danmark intensiveret, så det for nærværende ikke er muligt at få møder på relevant niveau i ministerier mv., hvilket selvsagt har betydning også på fødevareområdet, herunder i de veterinære sager, hvor de indiske myndigheder er en afgørende aktør, jf. nedenfor.

### **Økonomisk situation**

Indiens økonomiske vækst har været faldende siden første kvartal 2010, og var i tredje kvartal 2011 på 7,7 %. Indiens centralbank *Reserve Bank of India* hævede i oktober renten for 13. gang inden for 18 måneder i et forsøg på at bremse inflationen, der aktuelt er på 9 %. I samme periode er priserne på benzin og olie også steget 13 gange, og fødevareinflationen, der er en af regeringens allervæsentligste udfordringer, oversteg i sidste måned 12 %. Den vedvarende inflation har nu følelige konsekvenser for det indenlandske forbrug, der skal drive væksten i indisk økonomi, som i stigende grad bliver afhængig af de penge, den indiske diaspora sender hjem fra udlandet.

Væksten i den vigtige infrastrukturektor var i oktober 2,3 %, hvilket er det laveste siden maj 2009, og væksten i industrien samlet kom for første gang i to år under 2 %. Opbremsningen i væksten risikerer også at få konsekvenser for regeringens målsætning om at nedbringe underskuddet på statsbudgettet til 4,6 % af BNP i 2012. Indien nåede således 71 % af det projicerede underskud allerede i årets første halvdel.

Landbrugssektoren er helt central for Indiens fortsatte udvikling, og de overordnede målsætninger for Indiens vækst i den 12. femårsplan (2012-17) er afhængige af, at sektoren vokser med mindst 4 % årligt. Samtidig stiller den demografiske udvikling krav om en betydeligt forøget produktivitet inden for alle delsektorer over de nærmeste år. Jawarhalal Nehrus ord i forbindelse med uafhængigheden i 1947 "*Everything else can wait, but not agriculture*" er således i dag mere aktuelle end nogensinde, men Indien synes fanget i en situation, hvor reguleringen af, og strukturen i sektoren gør det vanskeligt at tiltrække de nødvendige private investeringer, og en reform af rammerne for den indiske landbrugssektor er blokeret af det parlamentariske dødvande.

---

<sup>2</sup> Artiklen var baseret på en indberetning fra den indiske ambassadør i Danmark om et interview med udviklingsminister Christian Friis Bach.

Lav indtjening hos de millionvis af små bedrifter, der udgør langt størstedelen af den indiske primærproduktion udgør en stadig større udfordring efterhånden som misforholdet mellem produktionsomkostninger og afregningspriser vokser. Især udgifter til arbejdskraft, såsæd og gødning er siden 2009 steget langt mere end afregningsprisen for fx ris og hvede, og i delstaten Andhra Pradesh har landmænd i protest i form af såkaldt 'crop holiday', hvor omkring 300.000 ha efterlades udyrket i kharif-sæsonen, svarende til ca. 350.000 t ris. Landmændenes interesseorganisation *Bharatiya Kisan Sangh* truer med lignende aktioner i Uttar Pradesh, Haryana og Punjab. Eksempler fra flere delstater baseret på officielle tal for produktionsomkostninger henholdsvis afregningspriser, viser forsvindende indtjeningsmarginer for de små landmænd. Således fx 80 Rs pr 100 kg hvede eller Rs 3.000/ha (ca. DKK 300) i rabi sæsonen. Den statslige styring af sektoren skaber i den forbindelse en vaskelighed, idet staten er nødt til at sætte afregningsprisen i vejret (med dyrere fødevarer til følge), hvis man nedsætter subsidier på fx gødning og vælter omkostningerne over på landmændene.

Indiens præsident, Prathiba Patil, pegede tidligere denne måned på behovet for, at industrisektoren i langt højere grad bidrager til udviklingen af indisk landbrug ved at indgå partnerskaber med landmænd i forskellige former (kooperativer eller joint ventures) afpasset de lokale forhold.<sup>3</sup>

I udkastet til den 12. femårsplan satses der fremdeles på udvikling af sektoren gennem forskellige tilskudsordninger, der skal matches af modsvarende private investeringer, herunder en fortsættelse af *Mega Food Park* programmet. Den væsentligste nyskabelse i forhold til tidligere er, at ansvaret for implementeringen af foranstaltningerne i planen lægges ud til de enkelte delstater med henblik på at sikre større fleksibilitet og samtidig delegerer ansvaret for 5-års planens succes. For sektorens fortsatte udvikling er det under alle omstændigheder nødvendigt, at der skabes rammer, der forbedrer indtjeningen i primærsektoren og tilgodeser investeringer i produktion, forarbejdning og organiseret detailhandel.

En rapport fra handelsorganisationen FICCI og Boston Consulting Group fremhæver det enestående vækstpotentiale, der ligger i fødevarerforarbejdning i Indien. Rapporten anslår, at sektoren vil tredoble sin størrelse frem til 2020, hvis en række betingelser opfyldes i form af regelforenkling (herunder for primærsektoren), infrastruktur, investeringer i teknologi og uddannelse. Rapporten peger på, at en 'unlocked' forarbejdningssektor i det optimale scenarie vil kunne øge primærproducenternes indtjening med 20-40 %, skabe mellem 50 og 100 mio. nye job, forbedre ernæringstilstanden og sætte gang i vækst i andre sektorer. Forarbejdningsgraden i den indiske fødevarersektor har ligget næsten konstant på omkring 6 % de sidste 20 år, hvilket er markant lavere end andre steder i Asien (fx Kina 40 %, Malaysia 80 %). Ifølge rapporten bruger inderne i gennemsnit 35 % af deres indkomst svarende til USD 330 mia. årligt på fødevarer. Med de rigtige tiltag vil forarbejdningsgraden i 2020 kunne øges til 20 % og fødevarerforbruget til USD 900 mia.

---

<sup>3</sup> "The complementing and supplementing role of the corporate sector can bridge [the] wide gap between potential and realization."

De direkte udenlandske investeringer (FDI) i Indien udgjorde i perioden april-september ca. 19 mia. USD, hvilket er en stigning på 74 % i forhold til samme periode sidste år. FDI fra EU har været faldende siden 2007 og udgjorde i 2010 2,9 mia. Euro. Indiens FDI ind i EU faldt fra 3,6 mia. Euro i 2008 til 0,6 mia. Euro i 2010. De samlede tal for FDI viser imidlertid, at Indien i 2010 skete et markant skift, således at Indien gik fra at være nettomodtager af FDI til at være nettoyder. Udviklingen, som er fortsat ind i 2011, er bemærkelsesværdig for et land med høj økonomisk vækst, og det pludselige skift forklares af HDFC<sup>4</sup> bestyrelsesformand, Deepak Parekh, med den stilstand i de økonomiske reformer, der er indtrådt efter den første regeringsperiode.

En artikel i *India Today*, der sammenligner fem af Indiens største virksomheders investeringer i henholdsvis Indien og i udlandet i perioden 2010-11, viser at disse helt overvejende investerer i udlandet, jf. nedenstående tabel, og at denne tendens kan forventes at fortsætte under det nuværende investeringsklima. Virksomhedslederne peger på, at regeringens manglende vilje til at reformere landbrugssektoren og den deraf følgende fødevarerinflation bremser Indiens vækst, og placerer reformer i sektoren i toppen af deres ønskeliste over nødvendige tiltag til revitalisering af det indiske investeringsklima (listen omfatter endvidere reformer inden for minedrift, *land acquisition*, bankvæsen og forsikring).

Virksomhed	FDI i Indien/mia. USD	FDI udland/mia. USD	Hoveddestination
Reliance Industries, Mukesh Ambani	2,7	5	Afrika, USA
Reliance-ADAG, Anil Ambani	0,4	3	Asien
Tata Group, Ratan Tata	0,2	4	Asien
Essar Group, Shashi Ruia	0,2	1,2	EU/UK
Bharti Airtel, Sunil Mittal	2	16	Afrika

Kilde: *India Today*.

Indisk eksport steg i oktober med 11 %, mens importen steg med 22 %. I perioden april-oktober 2011 er eksport og import steget med henholdsvis 46 % og 31 %. Eksportstigningen er den laveste i to år, og udlægges af handelsministeriets departementschef, Rahul Khullar, som om Indien nu er blevet indhentet af den globale økonomiske afmatning. Khullar har samtidig nedtonet forventningerne til eksportvækst over de næste måneder. EU er fortsat den største eksportør til det indiske marked, men andelen er faldende, og marginen til Kina formindskes løbende.

## Handelspolitik

Handelsminister Sharma understregede for nylig på sin årlige gennemgang af Indiens handelspolitiske prioriteter, at forøget fokus på eksport til Asien, Latinamerika og Afrika er grundpillen i Indiens eksportstrategi. Dette blev uddybet af viceminister Scindia, som udtalte at krisen i Euro-zonen og stagnationen i USA's økonomi vil betyde, at Indiens projicerede

<sup>4</sup> *Housing Development Finance Cooperation*, Indiens førende finansieringsinstitut.

eksportfremgang skal sikres af vækst på markeder i Asien, Latinamerika, Afrika og Oceanien over de næste år.

Premierminister Manmohan Singh betegnede på sidste uges Indien-ASEAN topmøde på Bali Indiens partnerskab med ASEAN som en hjørnesten i Indiens *Look East-policy*, og samtidig genvandt Australien sine forhåbninger om udbytterige bilaterale forhandlinger om en økonomisk samarbejdsaftale med Indien, da den australske premierminister Julia Gillard officielt opgav det australske forbud mod eksport af beriget uran til Indien.

I dag aftager EU og USA tilsammen godt 1/3 af Indiens samlede vareeksport. Indiens eksport til Afrika og Latinamerika voksede i første kvartal af indeværende finansår med 120 henholdsvis 74 %.

Forhandlingerne om en frihandelsaftale med EU (FTA) fortsætter frem mod EU-Indien topmødet i februar 2012 med intensiveret mødeaktivitet i december. Planen er, at de to parter i januar kan udveksle endelige tilbud på de udestående områder. På indisk side er der udadtil stadig optimistiske signaler i forhold til indgåelse af bilaterale handelsaftaler inklusive aftalen med EU. Realiteten bag det seneste års manglende fremskridt i forhandlingerne er imidlertid, at den indiske centralregering ikke kan levere i forhold til EU's ambitionsniveau på offentligt udbud, vin/spiritus og biler, og på de indre linjer er i gang med at forberede sig på en 'hård landing' i forhold til aftalen. Den seneste tids signaler fra handelsministeriet til indisk erhvervsliv om at se ud over Europa og USA skal blandt andet ses i det lys.

Forud for chefforhandlernes møde i Bruxelles i slutningen af november, har handelsministeriet i et brev til premierministeren bedt denne om at påvirke lobbyen mod en EU-aftale inden for bilindustrien og vin- og spiritusbranchen, således at Indiens tilbud til EU kan forbedres. Forhandlingen af aftalen ligger hos det indiske handelsministerium, og henvendelsen ligner et forsøg på at placere ansvaret for den fastlåste situation hos premierministeren.

Generelt synes der at være et skisma mellem den indiske regerings aktive politik i forhold til indgåelse af bilaterale handelsaftaler og realiteterne på det indiske marked, hvor betingelser om, at virksomheder, der virker i Indien, benytter sig af indiske produkter, teknologi og arbejdskraft benyttes dukker op på flere og flere områder (telekommunikation, elektronik, vedvarende energi, og forventeligt *multibrand retail* – hvis der åbnes for udenlandske investeringer i denne sektor<sup>5</sup>). Denne udvikling er udtryk for den indiske maksime om, at vejen til vækst og udvikling går gennem udvikling af indisk produktion og teknologi, og at handelsliberaliseringer omhyggeligt søges tilpasset denne målsætning.

### **Bilaterale handelssager på fødevarerområdet**

Siden sommer har der været en række tilfælde, hvor import af forskellige fødevarer (mejeriprodukter, fisk, forarbejdet kød mv.) efter de hidtil anvendte sundhedscertifikater ikke

---

<sup>5</sup> I denne uge har medierne – igen – bragt rygter om, at en snarlig åbning under særlige betingelser er på vej.

længere har været mulig, fordi de af landbrugsministeriet udstedte importlicenser indeholder krav om, at certifikaterne suppleres med attestationer vedrørende yderligere sundhedskrav, som ikke har været notificeret. De ændrede importbetingelser er kommet til ambassadens kendskab gennem aktører på markedet.

Kompetencedelingen mellem landbrugsministeriets *Department of Animal Health, Dairying and Fishery* (som er ansvarlig for udstedelse af importlicenser og aftaler om certifikater) og Sundhedsministeriets *Food Safety and Standards Agency* (FSSAI, som er ansvarlig for sundhedsstandarder og SPS-notifikationer for importerede fødevarer) i forhold til import af fødevarer udgør en – tilsigtet - udfordring i forhold til løsning af de konkrete sager. Ambassaden arbejder i samarbejde med Fødevarestyrelsen for at få konsoliderede certifikater på plads, og – indtil de indiske myndigheder godkender certifikaterne – for at eksport kan fortsætte under de senest offentligt kendte betingelser.

Et medlem af bestyrelsen for Indiens *Food Safety Commission* har over for ambassaden oplyst, at der tidligere i år blev truffet en regeringsbeslutning om at besværliggøre import af fødevarer mest muligt som retaliering for de vanskeligheder indiske eksportører møder i EU og USA, væsentligst som følge af grænseværdier på pesticider, der går videre end Codex-anbefalingerne (vindruer og basmati-ris blev igen nævnt specifikt). Beslutningen er angiveligt kommunikeret til hele systemet, inklusive importkontrollen i havnene.

Samtidig har FSSAI dog indført nye retningslinjer for importerede fødevarer med virkning fra oktober 2011. Disse indebærer, at den obligatoriske analyse af importpartier ikke længere har opsættende virkning for varer med kort holdbarhed, prøvepartiernes størrelse er reduceret, og at mærkning af detailpakker kan finde sted i et toldoplæg.

Europa Kommissionen søger fortsat med forskellige midler at få et gennembrud i forhold til de forskellige udeståender med Indien på SPS-området. Samtidig er tonen over for Indien i SPS-komiteén aktuelt neddæmpet ud fra et overordnet hensyn om at få frihandelsaftalen på plads. Det planlagte bilaterale møde mellem EU og Indien i randen af seneste SPS-komité blev aflyst af Indien, efter at OIE på komité-mødet udtalte sig kritisk om Indiens risikovurdering vedrørende aviær influenza.<sup>6</sup>

For så vidt angår aviær influenza (AI) har det indiske SPS-kontaktpunkt i FSSAI på ambassadens forespørgsel bekræftet, at de indiske importrestriktioner relateret til høj- og lavpatogen AI<sup>7</sup> ikke gælder lande, der betragtes som fri for AI i henhold til OIE-retningslinjerne.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> OIE havde vurderet Indiens risikovurdering på EU's og USA's opfordring.

<sup>7</sup> Fremgår af dette link:

[http://docsonline.wto.org/GEN\\_highLightParent.asp?qu=&doc=D%3A%2FDPDFDOCUMENTS%2FT%2FG%2FSPS%2FNIND73%2EDOC%2EHTM&curdoc=3&popTitle=G%2FSPS%2FN%2FIND%2F73](http://docsonline.wto.org/GEN_highLightParent.asp?qu=&doc=D%3A%2FDPDFDOCUMENTS%2FT%2FG%2FSPS%2FNIND73%2EDOC%2EHTM&curdoc=3&popTitle=G%2FSPS%2FN%2FIND%2F73)

<sup>8</sup> Danmark har haft denne status siden 28. juni 2010.

Bilateralt fortsætter Europa Kommissionen sin aktive indsats for at få Indien til at acceptere det fælles EU-eksportcertifikat for tyresæd og embryoner. Det væsentligste udestående er det indiske krav om, at (donordyrets) oprindelsesland attesteres. De tekniske drøftelser fortsætter.

For så vidt angår forarbejdet svinekød fastholder Indien sit krav om varmebehandling. Der er dog ikke – trods flere rykkere – svaret formelt hverken på Danmarks officielle forespørgsel vedrørende bacon eller på Kommissionens efterfølgende forespørgsel vedrørende lagret skinke generelt.

Europa Kommissionen gennemfører i denne måned en uges træningsprogram for druedyrkere i Pune, Maharashtra, som et goodwill-skabende initiativ ovenpå sidste års borddrue-sag.

Med venlig hilsen

Paolo Drostby

Til: Fvm 2.1

Kopi: UM, Fvm 3.1, FVST, FVE, PDIR, Landbrug & Fødevarer, DI Fødevarer, Dansk Erhverv