



Bruxelles, den 18.2.2021
COM(2021) 66 final

ANNEX

BILAG

til

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**Gennemgang af handelspolitikken — en åben, bæredygtig og determineret
handelspolitik**

DA

DA

BILAG

REFORM AF WTO: MOD ET BÆREDYGTIGT OG EFFEKTIVT MULTILATERALT HANDELSSYSTEM

1. Hvorfor er WTO vigtig, og hvorfor er det i krise?

1.1 Derfor er WTO vigtig

Siden det multilaterale handelssystem blev grundlagt i 1947¹, er verdenshandelen blevet **300 gange større, og den udgør i dag mere end 60 % af det globale BNP og støtter beskæftigelse, vækst og investeringer i hele verden.** Dette skyldes til dels flere på hinanden følgende toldnedsættelser, der er forhandlet gennem det multilaterale system. I 1947 lå de anvendte toldsats på mellem 20 % og 30 %, og i dag ligger de anvendte toldsats på verdensplan i gennemsnit på ca. 9 %. Men det skyldes også den stabilitet, som systemet giver. WTO's mestbegunstigelsesprincip (MFN) begrænser forskelsbehandling mellem varer og tjenesteydelser fra forskellige handelspartnere. Det giver et stabilt grundlag for økonomisk åbenhed, som fremmer konkurrencen på de globale markeder baseret på effektivitet og innovation. 60 % af EU's handel foregår på mestbegunstigelsesvilkår, herunder vores handel med USA, Kina, Rusland og Indien. WTO's regler beskytter alle handelsnationers interesser mod diskriminerende foranstaltninger bag grænserne og sikrer, at den betingede handelsbeskyttelse er baseret på multilateralt aftalte discipliner. Desuden har bindende toldsats mindsket sandsynligheden for, at landene øger tolden som reaktion på chok², og tvistbilæggesystemet har sikret overholdelse af reglerne og forhindret optrapning af handelskonflikter.

Selv om der skal gøres mere, **har WTO også bidraget til den globale bæredygtige udvikling.** Den økonomiske åbenhed, som den har sikret, har bidraget til at integrere mange udviklingslande i verdensøkonomien ved at **løfte hundredvis af millioner af mennesker ud af fattigdom og mindske ulighederne mellem landene**³.

1.2 Årsagerne til krisen

¹ Med WTO's forgængertraktat, den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel (GATT).

² Jakubik, A. og Piermartini, R. (2019). "How WTO commitments tame uncertainty!", WTO Staff Working Papers ERSD-2019-06, Verdenshandelsorganisationen (WTO).

³ Verdensbankgruppen og Verdenshandelsorganisationen (2015). *The Role of Trade in Ending Poverty*. Verdenshandelsorganisationen: Genève. Se også Komitéen for Vækst og Udvikling i 2018 *"The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development"*.

Den nuværende krise påvirker alle WTO's tre funktioner: **Forhandlingerne** har ikke formået at modernisere reglerne, **tvistbilæggelsesordningen** er de facto vendt tilbage til GATT-dagene, hvor panelrapporterne kan blokeres, og **overvågningen af handelspolitikkerne** er ineffektiv. Desuden **forvaltes handelsforbindelserne mellem USA og Kina, som er to af de tre største WTO-medlemmer, i øjeblikket i vid udstrækning uden for WTO's discipliner.**

En af hovedårsagerne til krisen er, at **Kinas** tiltrædelse af WTO ikke har ført til landets omstilling til markedsøkonomi. Det niveau, hvorpå Kina har åbnet sine markeder, svarer ikke til landets vægt i den globale økonomi, og staten udøver fortsat en afgørende indflydelse på Kinas økonomiske situation — med konkurrenceforvridninger, som ikke i tilstrækkelig grad kan afhjælpes med de nuværende WTO-regler. Men WTO **har ikke været i stand til at forhandle nye regler** for at løse dette eller andre presserende spørgsmål (f.eks. digital handel eller bæredygtighed). Det er en enorm udfordring at nå til enighed blandt 164 medlemmer på baggrund af nutidens spredte globale magtbalance. Forhandlingerne hæmmes også af uenighed om fleksibilitet for udviklingslandene. Det er ikke holdbart, at to tredjedele af medlemmerne — herunder nogle af verdens mest betydningsfulde økonomier — kræver **særlig og differentieret behandling**. Desuden udfordres WTO's **overvågnings- og forhandlingsfunktion** alvorligt af utilstrækkelig gennemsigtighed om medlemmernes handelslovgivning og -praksis, og af at emner som klimaændringer eller anstændigt arbejde betragtes som tabuer. Sidst, men bestemt ikke mindst, var **tvistbilæggelsessystemet** faktisk lammet i slutningen af 2019 på grund af USA's blokering af medlemmer af Appellinstansen.

1.3 Det presserende behov for reformer

Et stabilt handelsmiljø med WTO i centrum er vigtigere end nogensinde for at tackle de udfordringer, vi står over for, begyndende med den økonomiske genopretning efter pandemien. Konteksten er en udfordring i en organisation, der synes at have mistet sit fælles formål. Men EU har en grundlæggende strategisk interesse i at sikre WTO's effektivitet. Ikke alene er handel af afgørende betydning for vores økonomi. Fremme af regelbaseret internationalt samarbejde er selve essensen i det europæiske projekt. EU skal derfor spille en ledende rolle med hensyn til at skabe momentum for en meningsfuld reform af WTO.

2. Genskabelse af tillid og en følelse af et fælles formål: WTO's bidrag til bæredygtig udvikling

Sammenbruddet i Doha-udviklingsdagsordenen i 2008 illustrerede manglen på et fælles formål med WTO-medlemskabet. Trods den vellykkede indgåelse af aftalen om handelslettelse på WTO's 9. ministerkonference på Bali og afgørelsen om landbrugseksportkonkurrence på WTO's 10. ministerkonference i Nairobi er WTO-medlemskabet blevet mere og mere splittet med hensyn til, hvad der forventes af WTO. Mens en del af medlemmerne har argumenteret for, at "udviklingens centrale rolle" i WTO betyder, at der bør fokuseres på undtagelser og fleksibilitet fra aftalte og fremtidige forpligtelser, er en anden del blevet stadig mere frustreret over de mislykkede fremskridt i WTO-forhandlingerne og har flyttet opmærksomheden til bilaterale handelsaftaler. Uden en følelse af et fælles formål har det været yderst vanskeligt at finde en vej frem for ethvert initiativ og sikre, at WTO udvikler sig i takt med ændringerne i verdenshandelen.

Langt størstedelen af medlemmerne er dog fortsat engageret i idéen om multilateralisme og er fuldt ud bekendt med fordelene ved et regelbaseret system for global handel og udvikling. De seneste års ustabilitet, den øgede brug af ensidige foranstaltninger og nu covid-19-pandemien har ført til en klar erkendelse af, at WTO er en afgørende del af en sund global økonomisk styring, men at der er behov for en reform. G20-ledernes erklæring⁴ i Riyadh indeholder det hidtil stærkeste tilsagn om reformer på højeste politiske niveau.

Efterhånden som de globale udfordringer breder sig, bør WTO-medlemmerne være i stand til at nå til enighed om målet om at tackle de mest presserende problemer, de står over for: økonomisk genopretning og udvikling uden konkurrenceforvridninger samt miljømæssig og social bæredygtighed som led i den grønne omstilling af økonomierne. Det vil være i overensstemmelse med FN's verdensmål for bæredygtig udvikling ("SDG"), som alle WTO-medlemmer har forpligtet sig til, at løse disse problemer. Et sådant fokus kunne give den følelse af et fælles formål, som WTO har manglet i de seneste årtier, og genopbygge tilliden blandt medlemmerne. Det kan skabe den tiltro, der er nødvendig for at modernisere WTO's regelsæt på en måde, der er lydhør over for udfordringerne i forbindelse med digitalisering og

⁴ Ledernes erklæring fra G20-topmødet i Riyadh den 21.-22. november 2020.

grøn omstilling, samt forebygge og dæmpe konflikter forårsaget af handelsforvridende statslig indgriben i økonomien.

2.1 Genoprettelse af en følelse af fælles formål i WTO: fokus på bæredygtig udvikling

Denne indsats for at genskabe en følelse af et fælles formål skal udvikles gradvist, begyndende med kortsigtede tillidsskabende foranstaltninger. Afslutning af **forhandlingerne om fiskerisubsidier** vil være et vigtigt skridt i retning af at styrke WTO's bidrag til bæredygtighed. Denne aftale er ikke kun vigtig som den første multilaterale aftale i årevis, men også som den første aftale om gennemførelse af et mål for bæredygtig udvikling (SDG 14.6). Dette vil ikke være en enkel opgave i betragtning af forskellene mellem WTO-medlemmernes holdninger og de udfordringer, der er forbundet med at nå til enighed i multilaterale forhandlinger (til dels på grund af spørgsmålet om særlig og differentieret behandling som nævnt ovenfor), men forhandlingerne er på et mere fremskredent stadium, end de har været i deres lange historie. Med tilstrækkelig politisk vilje er der mulighed for en aftale forud for WTO's 12. ministerkonference ("MC12").

EU har sammen med Ottawa-gruppen⁵ fremlagt et **handels- og sundhedsinitiativ**, der omfatter discipliner vedrørende eksportrestriktioner og en række handelsfremmende foranstaltninger og skridt til at fremme gennemsigtigheden. EU vil fortsat arbejde sammen med sine partnere og den nye generaldirektør for at sikre, at handelssystemet reagerer på de udfordringer, som pandemien rejser, herunder med hensyn til gennemførelsen af den fleksibilitet, der er til rådighed i henhold til TRIPS-aftalen.

Mange af verdensmålene for bæredygtig udvikling vedrører **miljøbeskyttelse**. Den afgørende betydning af at beskytte miljøet blev anerkendt allerede på tidspunktet for oprettelsen af WTO ved nedsættelsen af Komitéen for Handel og Miljø, der skal fremme drøftelser og fælles handling. Det nuværende behov for, at handelspolitikken reagerer på klima- og miljømæssige udfordringer, er om noget mere kritisk i dag, hvilket støttes af mange WTO-medlemmer. I modsætning til den frygt, der blev givet udtryk for i forbindelse med oprettelsen af WTO, har intet land været tvunget til at sænke det ønskede niveau for sundheds- eller miljøbeskyttelse på grund af en afgørelse fra WTO's tvistbilæggelsesordning.

⁵ Ottawagruppens deltagere er: Australien, Brasilien, Canada, Chile, Den Europæiske Union, Japan, Kenya, Mexico, New Zealand, Norge, Schweiz, Singapore og Sydkorea.

Fremover vil EU i internationale drøftelser om handels- og miljøspørgsmål støtte en fortolkning af relevante WTO-bestemmelser, der anerkender medlemmernes ret til at reagere effektivt på globale miljøudfordringer, navnlig klimaændringer og beskyttelse af biodiversitet.

Den Europæiske Union betragter bæredygtighed som en del af den nødvendige grønne omstilling af økonomierne, som skal afspejles i WTO's arbejde over hele linjen. Vi vil snart fremlægge et initiativ om **handel og klima** i WTO. De indledende overvejelser, der præsenteres i et uofficielt dokument⁶, som deles med WTO's medlemmer og interessenter, fokuserer på en række byggesten, herunder liberalisering af varer og tjenesteydelser i forbindelse med afbødning af klimaændringer, gennemsigtighed (herunder foranstaltninger til tilpasning af kulstofgrænserne), informationsudveksling og analyse som et første skridt i retning af at udvikle discipliner for subsidier til fossile brændstoffer, grøn handelsstøtte og styrkelse af WTO's institutionelle rammer for handels- og miljøspørgsmål. Derudover arbejder EU også sammen med andre WTO-medlemmer om at gennemføre parallelle miljøinitiativer vedrørende den cirkulære økonomi (herunder plast).

WTO spiller også en rolle med hensyn til at bidrage til gennemførelsen af verdensmålene for bæredygtig udvikling vedrørende anstændigt arbejde og ligestilling mellem kønnene, som er af allerstørste betydning både i og uden for EU. Med hensyn til anstændigt arbejde bør WTO fremme analyser og udveksling af erfaringer med hensyn til, hvordan handelspolitikker kan bidrage til social udvikling, hvordan en stærkere beskyttelse af arbejdstageres rettigheder gavner vækst og udvikling, og hvordan det sikres, at fordelene ved handelsliberalisering — både i og uden for EU — når ud til alle arbejdstagere og sårbare samfund. Denne indsats kan støttes gennem et yderligere og mere aktivt samarbejde mellem WTO og Den Internationale Arbejdsorganisation. EU bør samarbejde med partnere om yderligere at integrere denne sociale dimension af globaliseringen i WTO's arbejde. Hvad angår ligestilling mellem kønnene bør EU spille en ledende rolle med hensyn til at øge bevidstheden om betydningen af at sikre, at et kønsperspektiv er en integreret del af handelspolitikken, gennem initiativer som Buenos Aires-erklæringen om handel og styrkelse af kvinders økonomiske indflydelse.

⁶ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/november/tradoc_159117.pdf

2.2 *Sådan kan handel bidrage til udvikling: behovet for en fremadrettet tilgang til særlig og differentieret behandling*

Et af WTO's grundlæggende mål er at sikre, at udviklingslandene, og navnlig de mindst udviklede af dem, sikrer en del af fordelene ved international handel, der står mål med deres behov for økonomisk udvikling. Formålet med "særlig og differentieret behandling" er at sætte udviklingslandene i stand til at udnytte de udviklingsmuligheder, som WTO-medlemskabet giver, bedst muligt.

EU er en stærk fortaler for særlig og differentieret behandling, men mener, at dens anvendelse skal styres af den underliggende økonomiske virkelighed, at handel er en drivkraft for udvikling snarere end en trussel. De udviklingsøkonomier, der har oplevet den mest konsekvente vækst, er dem, der har fokuseret deres indsats på at integrere sig i den globale økonomi og gradvis åbne deres markeder for større konkurrence. Den store udviklingsmæssige udfordring for WTO er, hvordan organisationen effektivt kan bistå de udviklingslande, der endnu ikke er tilstrækkeligt integreret i den globale økonomi.

Genoprettelsen af WTO's troværdighed som forhandlingsforum kræver også en ny tilgang til særlig og differentieret behandling. En sådan tilgang bør kombinere et mere målrettet fokus på, hvordan man støtter integrationen i handelssystemet, og en større differentiering mellem udviklingslandene baseret på afdækkede behov. Disse behov omfatter de små offentlige forvaltningers kapacitetsbegrænsninger. WTO kan kun bidrage effektivt til udviklingen ved at fokusere på, hvordan landenes evne til at påtage sig forpligtelser, der fremmer integration i den globale økonomi, kan fremmes.

Med hensyn til processen synes en "aftale for aftale"-tilgang at være den mest tilbøjelige til at skabe reelle fremskridt med hensyn til særlig og differentieret behandling. Selv om det ville være ønskeligt, at alle WTO-medlemmer blev enige om tværgående kriterier for særlig og differentieret behandling, er det mere realistisk at forsøge at finde konvergens i specifikke forhandlinger. EU's tilgang vil dog være styret af nogle overordnede overvejelser. EU vil kraftigt støtte bestemmelser om særlig og differentieret behandling, der effektivt modsvarer kapacitetsbegrænsningerne i langt de fleste udviklingslande. Samtidig forventer EU fulde tilsagn i de igangværende forhandlinger og fremtidige aftaler fra a) OECD-medlemmer

(herunder OECD-kandidatlande), b) lande, der af Verdensbanken er klassificeret som "højindkomstlande", og c) lande, der tegner sig for en tilstrækkelig stor andel af den globale eksport generelt eller i de sektorer, der er berørt af en bestemt forhandling. Kina bør på grund af sin vægt i systemet gå forrest med et godt eksempel og ikke kræve særlig og differentieret behandling i nogen igangværende forhandlinger.

3. Genoprettelse af et fuldt fungerende WTO-tvistbilæggelsessystem med en reformeret Appelinstant

Bindende tvistbilæggelse er ikke kun afgørende for at beskytte WTO-medlemmernes interesser mod foranstaltninger, der begrænser markedsadgangsrettighederne. Det giver også virksomhederne stabilitet med hensyn til at kunne investere og eksportere, velvidende at reglerne vil blive overholdt, og at der findes afhjælpende foranstaltninger i tilfælde af overtrædelse. Det beskytter både store og små WTO-medlemmer mod ensidige handlinger og forhindrer, at handelstvister eskalere til politiske konflikter. Selv om visse aspekter af Appelinstantens funktion og retspraksis er blevet kritiseret, er det også vigtigt at anerkende, at Appelinstanten i høj grad har øget legitimiteten og forudsigeligheden af tvistbilæggelsesordningen, herunder gennem sin nøje opmærksomhed på beskyttelsen af WTO-medlemmernes ret til at regulere af hensyn til sundhed, miljø eller andre legitime politiske mål.

Det mest presserende med WTO-reformer er at finde et aftalt grundlag for at genoprette et fungerende tvistbilæggelsessystem og gå videre med udnævnelsen af medlemmerne af Appelinstanten. Denne opgave bør behandles som en prioritet og ikke kædes sammen med de andre aspekter af WTO-reformen. I mangel af et velfungerende tvistbilæggelsessystem er det vanskeligt at se, hvad der kan være motivationen for, at landene moderniserer og udfylder huller i reglerne.

USA har givet udtryk for en række gyldige betænkeligheder med hensyn til visse af Appelinstantens afgørelsestilgange samt over specifikke afgørelser i visse sager. Den Europæiske Union er enig i, at voldgiftsmænd bør udøve procesøkonomi og ikke er bundet af "præcedens", men bør tage hensyn til tidligere afgørelser, i det omfang de finder dem relevante i den tvist, de har fået forelagt. I WTO's tvistbilæggelsessystem er det panelerne,

der undersøger sagens fakta, og appelinstantens rolle bør være strengt begrænset til at behandle retlige spørgsmål, der rejses i appelsager, i det omfang det er nødvendigt for at bilægge en tvist. Panelernes og Appelinstantens uafhængighed er af afgørende betydning, således at sagerne udelukkende afgøres på grundlag af sagens realitet. Dette er foreneligt med en styrkelse af ansvarligheden over for medlemmerne for så vidt angår opfyldelsen af dens forpligtelser. Obligatoriske tidsfrister bør overholdes strengt, både ved tvister i panelerne og i Appelinstanten — forsinket retfærdighed er afvist retfærdighed — og der bør vedtages passende foranstaltninger for at gøre dette muligt. Den Europæiske Union er derfor enig i, at der er behov for en meningsfuld reform. En sådan reform bør opretholde reglen om negativ konsensus, appelinstantens uafhængighed og den centrale rolle, som tvistbilæggelse spiller med hensyn til at skabe sikkerhed og forudsigelighed for det multilaterale handelssystem.

Selv om mange af ovenstående spørgsmål afspejles i principper, der er udviklet i den uformelle proces for spørgsmål vedrørende appelinstantens funktionsmåde under ledelse af formanden for tvistbilæggesinstansen, er EU åben for at overveje, hvordan de kan formuleres stærkere, og overveje yderligere forbedringer. Et tidligt signal fra USA om, at de er rede til at indlede forhandlinger i god tro med henblik på at nå frem til en multilateral aftale om tvistbilæggesreformer, vil i høj grad øge tilliden og gøre det muligt at nå frem til en aftale om at genoprette bindende tvistbilæggelse og en velfungerende Appelinstant.

4. Mod en mere effektiv forhandlingsfunktion

Kernen i krisen i WTO er, at dens forhandlingsfunktion er slået fejl. WTO-reformen bør sigte mod at genoprette WTO's effektivitet og troværdighed som forum for forhandling af handelsregler og yderligere liberalisering. WTO-reglerne skal bringes i overensstemmelse med de økonomiske og handelsmæssige realiteter i det 21. århundrede. Med hensyn til substansen bør det prioriteres at modernisere WTO's regler om e-handel, investeringsfremme, indenlandsk regulering af tjenesteydelser og om statens rolle i økonomien, herunder om subsidier. Når reglerne er blevet moderniseret, kan det også overvejes at fremme liberaliseringen af varer og tjenesteydelser på en måde, der sikrer en bedre balance mellem forpligtelserne. Hvad angår forhandlingsmetoden er det ikke lykkedes at nå frem til en enkelt tilgang, og der kan bedst opnås fremskridt gennem forskellige processer, herunder åbne plurilaterale aftaler. Parallelt med substansforhandlingerne bør WTO-medlemmerne overveje, hvordan plurilaterale aftaler bedre kan integreres i WTO-rammen.

4.1 Modernisering af WTO's regler

A. Nye regler om digital handel, digitale tjenester og digitale investeringer

Der er forhandlinger i gang med bred deltagelse om indenlandsk regulering af tjenesteydelser, e-handel og investeringsfremme. Alle tre forhandlinger er afgørende for at gøre reglerne for international handel modtagelige over for den digitale omstilling af økonomien, tjenesteydelsernes stigende betydning og behovet for at fremme investeringer som en nøgle til udvikling.

EU er fuldt engageret i disse forhandlinger. MC12 giver mulighed for at registrere væsentlige fremskridt med hensyn til initiativer vedrørende e-handel og investeringsfremme og indgå en aftale om indenlandsk regulering af tjenesteydelser. Det er afgørende at afslutte forhandlingerne om ambitiøse og inklusive aftaler på disse tre områder for at vise WTO's relevans for de vigtigste drivkræfter for udvidelsen af handel og investeringer i det 21. århundrede og for at lette udviklingslandenes integration i globale værdikæder. Det vil også forhindre fragmentering af det globale handelssystem, hvis sådanne spørgsmål kun kan løses i bilaterale aftaler eller i plurilaterale aftaler uden for WTO's rammer.

B. Indførelse af nye regler for at undgå konkurrenceforvridninger som følge af statslig indgriben i økonomien — konkurrencemæssig neutralitet

WTO's regler er ikke tilstrækkeligt effektive til at tackle de negative afsmittende virkninger af statslig indgriben i økonomien. Dette gælder især, når statslig indgriben fordrejer konkurrencen på hjemmemarkedet eller endog på de globale markeder. Den hyppige mangel på gennemsigtighed i sådanne interventioner forværrer problemet yderligere. Problemet er ikke statens rolle som sådan. Det kan være nødvendigt med offentlig intervention for at nå legitime mål, og WTO bør rumme forskellige grader af offentligt ejerskab i økonomien. Det er snarere et spørgsmål om at imødegå de indgreb, der har negative afsmittende virkninger og fordrejer konkurrencen ved at begunstige indenlandske virksomheder, varer eller tjenesteydelser i forhold til udenlandske virksomheder, begrænse adgangen til markeder eller have en indvirkning på de globale markeder.

Nye regler om industrisubsidier er afgørende for at modvirke de negative virkninger af kraftig subsidiering på den internationale handel, som kan skabe konkurrenceforvridning i både traditionelle sektorer og nye teknologier. Subsidier kan også resultere i overkapacitet. Et vigtigt mål med strengere regler ville være at opnå betydeligt større gennemsigtighed og identificere yderligere kategorier af forbudte subsidier samt kategorier af subsidier, der formodes at være skadelige. Sammen med drøftelser om sådanne "røde" og "gule" bokse bør

der også overvejes en "grøn boks", der omfatter de subsidier, der støtter legitime offentlige mål, samtidig med at de har minimale forvridende virkninger på handelen. Dette vil især være tilfældet for visse typer miljø- og FoU-subsidier, forudsat at de er underlagt fuld gennemsigtighed og aftalte discipliner.

Statsejede virksomheder er i en række lande et instrument, hvorigennem staten har afgørende indflydelse på økonomien, undertiden med markedsforvridende virkninger. Betydningen af statsejede virksomheder modsvares dog endnu ikke af tilstrækkelige discipliner til at opfange en eventuel markedsforvridende adfærd. Nye internationale regler for statsejede virksomheder bør fokusere på statsejede virksomheders adfærd i deres kommercielle aktiviteter i overensstemmelse med de discipliner, der allerede er aftalt i flere frihandels- og investeringsaftaler.

Ud over industrisubsidier og regler for statsejede virksomheder er der behov for at overveje, hvilke andre elementer der kan indgå i nye WTO-regler, som har til formål at sikre princippet om "konkurrencemæssig neutralitet" og fremme lige konkurrencevilkår. Dette bør f.eks. omfatte strenge regler mod praksisser, der tvinger virksomheder til at overføre innovation og teknologi til staten eller deres konkurrenter (tvungne teknologioverførsler), og regler, der skal sikre, at national regulering er gennemsigtig og konkurrencefremmende. Det overordnede mål bør være, at enhver statslig indgriben i økonomien sker i fuld åbenhed og ikke forvrider konkurrencen til fordel for visse virksomheder. EU har til hensigt at drøfte disse spørgsmål yderligere, først gennem sit trilaterale samarbejde med USA og Japan, men også med alle interesserede WTO-medlemmer, med henblik på at iværksætte et initiativ om en fælles erklæring som indledning af arbejdet med at udarbejde WTO-regler for effektivt at reagere på konkurrenceforvridninger.

C. Afhjælpning af ubalancer mellem medlemmernes markedsadgangsforpligtelser

Forpligtelserne vedrørende markedsadgang er ikke blevet ajourført siden afslutningen af Uruguayrunden og er i stigende grad afkoblet fra de økonomiske realiteter i det 21. århundrede. Den nuværende struktur i WTO's markedsadgangsforpligtelser for varer og tjenesteydelser svarer ikke til den faktiske åbenhed i mange lande og afspejler ikke de betydelige ændringer i vægten af visse store handelsnationer i verdensøkonomien (f.eks. Kina).

Selv om det er vigtigt at sikre en bedre struktur af de samlede toldforpligtelser, bør det primære fokus i enhver WTO-reformindsats være at modernisere reglerne om

konkurrencemæssig neutralitet: subsidier, statsejede virksomheder, tvungne teknologioverførsler og indenlandsk regulering. Når subsidier sænker priserne på varer kunstigt, de statsejede virksomheder misbruger deres dominerende stilling på et marked, eller virksomhederne tvinges til at dele deres teknologi med deres konkurrenter, vil en sænkning af taksterne ikke rette op på ubalancerne blandt medlemmerne. På kort til mellemlang sigt og for yderligere at opbygge tilliden til systemet støtter EU ikke desto mindre sektorinitiativer, hvor liberaliseringen har bredere fordele, som det er tilfældet med fjernelsen af told på sundhedsmæssige varer udvalgte varer til afbødning af klimaændringer samt miljøtjenester.

Hvad angår handel med tjenesteydelser bør det prioriteres at afslutte forhandlingerne om regler for den digitale økonomi. Når disse forhandlinger er afsluttet, bør det overvejes at indlede forhandlinger om tjenesteydelser. Sådanne forhandlinger bør være åbne for ethvert WTO-medlems deltagelse og forankres i WTO, samtidig med at der bygges videre på de fremskridt, der er gjort i forhandlingerne om aftalen om handel med tjenesteydelser.

D. Landbrugets bidrag

En genskabelse af WTO's troværdighed som forhandlingsforum vil også kræve medlemskab for at tackle **landbrugsforhandlingerne**, som fortsat i vid udstrækning er blokeret trods det positive resultat på ministerkonferencen i Nairobi. Landbruget er fortsat en vigtig — og endda central — interesse for en stor del af WTO-medlemmerne, og manglen på fremskridt risikerer at få en negativ indvirkning på WTO's bredere reformdagsorden.

Tilsagn om indenlandsk støtte i landbrugssektoren bør prioriteres højt i forhandlingerne i betragtning af udbredelsen af handelsforvridende politikker og foranstaltninger. Hvis sådanne forhandlinger skal lykkes, vil det imidlertid kræve bidrag fra alle eller i det mindste alle større medlemmer. Fremadrettet går EU ind for en betydelig reduktion af den handelsforvridende indenlandske støtte. EU har i de seneste 30 år reformeret sin landbrugspolitik og bevæget sig væk fra handelsforvridende støtte til støtte, der ikke er handelsforvridende. Andre WTO-medlemmer har endnu ikke iværksat lignende reformer.

Det forekommer ikke sandsynligt, at forhandlingerne om markedsadgang for landbrugsprodukter genoptages lige med det samme, hverken i forbindelse med toldnedsættelser eller andre elementer. Disse udgør en del af et bredere sæt forhandlinger om markedsadgang, herunder industrivarer, hvor betingelserne for balance ikke synes at være til stede.

Forhandlingerne på kort sigt bør derfor fokusere på de spørgsmål, der har fået større betydning under pandemien, og hvor der er plads til konvergens. EU vil fokusere på eksportrestriktioner og forbedringer af gennemsigtigheden med henblik på den 12. ministerkonference.

Endelig er der behov for at integrere aspekter vedrørende miljømæssig bæredygtighed i landbrugsforhandlingerne i overensstemmelse med nødvendigheden af den grønne omstilling af økonomierne.

4.2 Integration af åbne plurilaterale aftaler i WTO

Selv om WTO ikke kan genvinde sin troværdighed og effektivitet uden at modernisere sine regler, er det efter 25 år helt klart, at en sådan modernisering ikke kan opnås gennem multilaterale aftaler baseret på en enkelt forpligtelse. Sideløbende hermed pågår der forhandlinger om et stort antal bilaterale eller regionale handelsaftaler, herunder om spørgsmål, hvor WTO hidtil ikke har skabt multilaterale resultater, f.eks. vedrørende digital handel eller statsejede virksomheder. Den mest positive udvikling i de seneste år har været et stigende antal landes interesse i at udvikle sådanne regler inden for rammerne af WTO gennem åbne, plurilaterale forhandlinger. Hvis der ikke findes nogen effektiv metode til at integrere plurilaterale aftaler i WTO, vil der ikke være andre muligheder end at udarbejde sådanne regler uden for rammerne af WTO.

WTO-overenskomsten indeholder bestemmelser om, at plurilaterale aftaler skal indarbejdes i WTO's retlige struktur i artikel X:9, hvorved ministerkonferencen ved konsensus kan beslutte at tilføje handelsaftaler, der er indgået af en gruppe WTO-medlemmer, til listen over WTO's plurilaterale aftaler i bilag 4. Artikel X:9 er imidlertid ikke blevet anvendt siden WTO's oprettelse. Det er blevet opfattet, at det er en uoverstigelig vanskelighed at nå til enighed om at tilføje et plurilateralt initiativ til bilag 4, selv om ikkedeltageres rettigheder ikke blev forringet af de plurilaterale forpligtelser, som en gruppe WTO-medlemmer havde indgået. Den metode, der hidtil er anvendt til at integrere plurilaterale aftaler i WTO's arkitektur, har været, at alle deltagere ensidigt indarbejder de yderligere forpligtelser i deres tilsagnsplan, således som det skete i forbindelse med forståelsen i tilsagnene om finansielle tjenesteydelser og referencedokumentet om telekommunikation. Dette har imidlertid sine ulemper. Ikke alle yderligere forpligtelser passer perfekt ind i en tilsagnsplan. Desuden kan ikkedeltagere indlede tvistbilæggelsesprocedurer mod en deltager for overtrædelse af disse yderligere forpligtelser, selv om de som ikkedeltagere ikke er bundet af sådanne tilsagn.

En meningsfuld reform af WTO skal anerkende denne realitet, og Kommissionen vil opfordre til overvejelser om, hvordan der kan skabes en lettere vej for, at plurilaterale aftaler kan integreres i den multilaterale arkitektur. EU vil gå ind for en inklusiv tilgang til åbne plurilaterale aftaler, der letter udviklingslandenes deltagelse og giver dem mulighed for at beslutte, om de ønsker at tilslutte sig aftalen, og dermed give dem mulighed for at tilslutte sig aftalen i fremtiden. Det betyder ikke, at WTO bør rumme alle plurilaterale aftaler. Drøftelserne kunne pege på visse principper, som plurilaterale aftaler skal overholde for at blive indarbejdet i WTO-rammen. Disse principper kan vedrøre åbenhed over for alle WTO-medlemmers deltagelse og fremtidige tiltrædelse, fremme af udviklingslandenes deltagelse, gennemsigtighed i forhandlingsprocessen samt midler til at beskytte ikkedeltageres eksisterende rettigheder og samtidig undgå snylteri.

5. Forbedring af WTO-systemets funktionsmåde

5.1 Styrkelse af WTO's overvågnings- og forhandlingsfunktioner

Arbejdet i de regelmæssige WTO-råd og -komitéer spiller en afgørende rolle med hensyn til at sikre det regelbaserede multilaterale handelssystem, bl.a. ved at udføre daglige tekniske aktiviteter, overvåge medlemmernes handelspolitik, behandle handelshensyn og give medlemmerne mulighed for at drøfte handelsudviklingen. Da der stort set ikke er fastsat nogen regler i de seneste år, og tvistbilægningssystemet har været lammet, er effektiv overvågning og politiske drøftelser stadig vigtigere for at bevare WTO som et troværdigt grundlag for handelsforbindelser. Desværre gør en række ineffektive procedurer, manglende overholdelse af gennemsigtighedsforpligtelserne og udbredt mangel på tillid ofte et effektivt engagement vanskeligt.

I de seneste år har EU arbejdet hen imod forbedringer, navnlig med hensyn til gennemsigtighed og handelshensyn. Sammen med USA, Japan og andre medlemmer fremsatte EU et forslag om at forbedre gennemsigtigheden og overholdelsen af underrettningsforpligtelserne inden for varehandel. Forslaget indeholder incitament og administrative foranstaltninger som reaktion på betydelige forsinkelser i anmeldelserne, hvilket har været et problem, der længe har påvirket gennemsigtigheden. Vi håber, at dette horisontale bidrag også vil udløse de nødvendige drøftelser om forbedring af

gennemsigtigheden på specifikke områder såsom landbrug. Med et andet sæt medlemmer fremlagde EU forslag til forbedring af arbejdet i de almindelige WTO-organer i et forslag til retningslinjer for WTO-organer, der tager højde for handelshensyn. Dette forslag har til formål at lette løsningen af handelsproblemer blandt medlemmerne, inden de eskalerer til tvistbilæggelsesfasen eller optager dagsordenerne i årevis. Målet er fortsat at få disse forslag vedtaget på MC12.

Ud over disse forslag er der behov for en yderligere indsats for at forbedre WTO's overvågnings- og forhandlingsfunktioner. Rettidig overholdelse af meddelelsespligten er et aspekt af gennemsigtighed, og det samme gælder kvaliteten af de oplysninger, der gives. Overordnet set er der behov for en mere effektiv overvågning af medlemmernes handelspolitik i komitéerne. Dette kunne omfatte, at WTO's komitéer undersøger, hvordan meddelelser kan gennemgås mere effektivt. Der kan også være mulighed for at overveje spørgsmål, som sekretariatet bør kunne udarbejde overvågningsrapporter om, der er baseret på forskellige offentligt tilgængelige informationskilder.

Det ville også være nyttigt at gøre status over aktiviteterne i WTO's instanser med henblik på at finde ud af, hvilke der har brug for flere ressourcer/mere opmærksomhed, og hvilke der bør nedskæres eller deaktiveres. Dette ville gøre det muligt for WTO at koncentrere ressourcerne om de komitéer, der anvendes mere aktivt og effektivt af medlemmerne, mens andre komitéer kan suspenderes, medmindre de indkaldes efter udtrykkelig anmodning fra et medlem (dette er allerede tilfældet for de fleste underinstanser i Rådet for Handel med Tjenesteydelser). Visse komitéer kan genoplives ved at øge deres bidrag til politiske drøftelser, f.eks. Komitéen for Handel og Miljø. Desuden kan Det Almindelige Råds rolle med hensyn til at gennemgå udviklingen i handelssystemet eller drøfte undersøgelser, der er udarbejdet af generaldirektøren i samarbejde med andre internationale organisationer, styrkes.

5.2 Generaldirektørens og WTO-sekretariatets rolle

Udnævnelsen af den nye generaldirektør giver mulighed for en ny start. Hvis reformen af WTO skal fungere, skal generaldirektøren inddrages proaktivt og synligt. Medlemmerne kan have tillid til og bør tilskynde generaldirektøren til at hjælpe dem med at tackle WTO's vigtigste udfordringer. De bør aktivt støtte hende i at tage initiativer med henblik på at fremme WTO's mål og foreslå løsninger, som skal drøftes af medlemmerne. Selv om det ofte understreges, at medlemmerne er ansvarlige for at fastlægge dagsordenen for WTO's arbejde, er en sådan formidlende rolle for generaldirektøren forenelig med organisationens medlemsdrevne karakter.

Generaldirektøren og navnlig sekretariatet kan styrke WTO's overvågnings- og forhandlingsfunktioner. For det første bør sekretariatet for at bidrage effektivt til medlemmernes drøftelser kunne udnytte medlemmernes tillid til at udarbejde analytiske rapporter om relevante emner og uddybe samarbejdet med andre internationale organisationer, uden at der er behov for en forudgående clearing med medlemskabet. For det andet vil gennemsigtighed i medlemmernes handelspolitik kunne drage fordel af en styrkelse af sekretariatets overvågningsaktiviteter.

Selv om samarbejdet mellem WTO og internationale organisationer, herunder FN-organer, generelt fungerer godt, bør generaldirektøren forfølge et mere målrettet samarbejde med det formål i fællesskab at bidrage til opfyldelsen af målene for bæredygtig udvikling.

5.3 Mere effektiv inddragelse af interessenter: Erhvervslivet og civilsamfundet

Tilbage i 1996 anerkendte WTO's medlemmer allerede den rolle, som NGO'er kan spille for at øge offentlighedens bevidsthed om WTO's aktiviteter, og de blev enige om at forbedre gennemsigtigheden og udvikle kommunikationen med NGO'er ved at give WTO's sekretariat til opgave at forvalte direkte kontakter med civilsamfundet. De vigtigste kanaler for engagementet er det årlige offentlige forum, civilsamfundets deltagelse i ministerkonferencer, sekretariatets briefinger samt muligheden for at forelægge holdningsdokumenter og aktualitetsdrøftelser. Repræsentanter for erhvervslivet har også været involveret i aktualitetsdrøftelser samt i handelsdialogerne siden 2016. En særlig side på WTO's websted indeholder oplysninger, der er skræddersyet til erhvervslivets interesser.

Der kan være mulighed for at modernisere og videreudvikle metoderne til høring af erhvervslivet og civilsamfundet med henblik på at puste nyt liv i inddragelsen af disse interessenter i handelsdebatten. For det første er sekretariatets NGO-briefinger i øjeblikket forbeholdt registrerede NGO'er, der er baseret i og omkring Genève, men elektroniske midler og virtuelle platforme vil gøre det muligt at udvide deltagelsen til akkrediterede NGO'er rundt om i verden, hvilket vil gøre det muligt for NGO'er fra udviklingslande, især dem med begrænsede midler, at blive inddraget. For det andet kan der nedsættes en rådgivende komité med et afbalanceret udvalg af repræsentanter for erhvervslivet og civilsamfundet, som skal indsamle input fra interessenter om vigtig udvikling, der påvirker det multilaterale handelssystem, og formidle dem til igangværende forhandlinger og drøftelser. For det tredje kan engagementet omkring konkrete emner styrkes ved f.eks. at arrangere drøftelser om tværgående spørgsmål vedrørende aspekter af bæredygtig udvikling eller regionale

handelsaftaler. For det fjerde bør medlemmerne undersøge, hvordan gennemsigtigheden kan øges ved at åbne møder eller dele heraf for offentligheden ved hjælp af virtuelle midler.

6. Gennemførelse af WTO-reformen

6.1 Opbygning af alliancer med henblik på gennemførelse af en reform af WTO

Hvis der skal opnås resultater med de elementer i WTO-reformen, der er skitseret i dette bilag, vil det kræve et betydeligt antal medlemmers engagement og opbakning. For at gennemføre reformer er det nødvendigt at opbygge alliancer, undgå polarisering og medlemmernes vilje til at deltage i en trinvis proces, der i sidste ende vil føre til et kompromis. Som en vigtig økonomisk magt, der er fast overbevist om multilateral regelbaseret handel, er EU nødt til fortsat at udvise lederskab.

Som et eksempel på EU's samarbejde med andre ligesindede partnere blev initiativet om handel og sundhed udviklet gennem **Ottawagruppen**. På samme måde har EU arbejdet sammen med "**FAST**"-gruppen (Friends of Advancing Sustainable Trade) om, hvordan man kan puste nyt liv i WTO's arbejde med handel og miljø⁷.

Mens grupper af ligesindede lande såsom Ottawa- og FAST-grupperne er vigtige for at tiltrække indledende støtte med henblik på at opnå et bredere engagement fra WTO-medlemskabet, er en vigtig byggesten for WTO-reformen en høj grad af konvergens i reformdagsordenen mellem **USA** og EU. Gennem hele historien har samarbejdet mellem EU og USA været den vigtigste drivkraft for de fremskridt, der er gjort i GATT-/WTO-forhandlingerne. EU har samarbejdet med USA inden for rammerne af det trilaterale initiativ med **Japan**. Valget af en ny amerikansk præsident, der går ind for multilaterale institutioner, giver mulighed for et tæt transatlantisk samarbejde om alle aspekter af WTO-reformen, herunder reformen af WTO's tvistbilæggelse. Dette vil i høj grad blive lettet af et tidligt signal fra den nye amerikanske regering om, at den agter at engagere sig fuldt ud i forhandlinger for at nå til enighed om en reform af tvistbilæggelsesforståelsen og ophæve blokeringen af udnævnelsen af medlemmer af Appellinstansen. I tiden op til MC12 kan EU og USA intensivere deres engagement i alle aspekter af WTO-reformen for at opnå størst mulig konvergens med hensyn til deres respektive holdninger, herunder eventuelle fælles forslag.

⁷ Initiativet har 23 medforlagsstillere — Australien, Canada, Tchad, Chile, Costa Rica, Den Europæiske Union, Gambia, Fiji, Island, Japan, Korea, Liechtenstein, Maldiverne, Mexico, Moldova, Montenegro, New Zealand, Nordmakedonien, Norge, Senegal, Schweiz, Taiwan, Penghu, Kinmen og Matsu og Det Forenede Kongerige.

Arbejdet i den trilaterale gruppe med Japan bør også intensiveres med henblik på at forelægge et fælles forslag til, hvordan WTO-reglerne kan udvikles for bedre at imødegå konkurrenceforvridninger som følge af statslig indgriben.

EU agter også at give særlig prioritet til at indgå i en dialog med **afrikanske lande** om WTO-reformdagsordenen. Dette kunne omfatte overvejelser om, hvordan verdensmålene for bæredygtig udvikling bedre kan integreres i WTO's arbejde, og hvordan det sikres, at eventuelle åbne, plurilaterale initiativer er inklusive og tager hensyn til kapacitetsbegrænsningerne i udviklingslande med små forvaltninger. Drøftelserne kunne også omfatte spørgsmålet om særlig og differentieret behandling, og hvordan WTO kan støtte integrationen gennem det afrikanske kontinentale frihandelsområde. I den forbindelse støtter EU fortsat Den Afrikanske Unions observatørstatus i de relevante WTO-organer.

EU vil fortsætte drøftelserne med **Kina** og **Indien** om de forskellige aspekter af WTO-reformdagsordenen. Kinas BNP pr. indbygger er steget 10 gange siden landets tiltrædelse af WTO, og Kina er blevet WTO's største eksportør i løbet af blot to årtier. Mange WTO-medlemmer er af den opfattelse, at Kinas markedsadgang og andre forpligtelser ikke i tilstrækkelig grad afspejler landets vækst, og at yderligere liberalisering fra Kinas side ville give landets rolle i organisationen større legitimitet. Indien har en meget dynamisk økonomi og er en førende aktør i G20, selv om landets overordnede udviklingsniveau og konkurrenceevne ikke kan sammenlignes med Kinas. Begge lande er uundværlige partnere i WTO-reformdrøftelserne. Drøftelser med Kina og Indien bør bidrage til en bedre forståelse af vores respektive perspektiver, herunder om de spørgsmål, hvor der bør gøres fremskridt på MC12 og derefter.

6.2 Hvad der kan opnås med MC12 — de næste skridt

Dagsordenen for reformen af WTO skal være ambitiøs, men den skal også være realistisk. De forskellige arbejdsområder i WTO-reformen skal inddeles korrekt. Ikke alle elementer kan eller bør anvendes samtidig. I stedet vil de forskellige komponenter følge forskellige processer og tages frem i forskellige konfigurationer — det være sig multilaterale eller plurilaterale — og med forskellige grupper af medlemmer. Den næste WTO-ministerkonference vil være afgørende for WTO-reformprocessen, både med hensyn til at levere en potentiel pakke af resultater og iværksætte nye processer og arbejdsområder, der kan tjene som springbræt for reformdagsordenen.

Tre områder, hvor arbejdet bør intensiveres inden MC12, er handel og sundhed, fiskeristøtte og reform af tvistbilæggelsesordningen.

Derudover kan følgende resultater opnås ved hjælp af MC12:

1. Der bør indgås en aftale om at puste nyt liv i WTO's arbejde med **handel og miljø med henblik på at integrere bæredygtighedsspørgsmål i WTO's arbejde**. Ideelt set bør dette ske på multilateralt plan, selv om visse elementer kun kan forfølges af undergrupper af interesserede WTO-medlemmer, såsom liberalisering af udvalgte varer til afbødning af klimaændringer og miljøtjenester.
2. Der bør blandt interesserede lande sættes gang i arbejdet med udvikling af regler om **konkurrencemæssig neutralitet, herunder moderniserede regler om industrisubsidier**.
3. Der bør ske fremskridt med hensyn til de plurilaterale initiativer vedrørende **e-handel og investeringsfremme**. Initiativet om en fælles erklæring om **indenlandsk regulering af tjenesteydelser** kan afsluttes på MC12.
4. Fornyelsen af det multilaterale **e-handels- og TRIPS-moratorium** bør sikres på MC12.
5. Forbedringer af WTO's **almindelige arbejdsfunktion** gennem aftaler om horisontal gennemsigtighed i meddelelser og handelsforslag.
6. På **landbrugsområdet** kan der på MC12 opnås enighed om en pakke af forbedringer af gennemsigtigheden over hele linjen og om eksportrestriktioner. Initiativet om at fritage humanitære indkøb under Verdensfødevareprogrammet for eksportrestriktioner kan også være en del af et sådant resultat. EU er åben over for at drøfte, hvordan der kan gøres fremskridt efter MC12 med hensyn til de vigtigste aspekter af forhandlingerne, navnlig om handelsforvridende indenlandsk støtte.

Ud over disse resultater vil en **ministererklæring**, der formulerer et politisk tilsagn om reformer, være et væsentligt yderligere element til støtte for det fremtidige arbejde. Denne erklæring kan fokusere på spørgsmål såsom forbedringer af WTO's forhandlings-, overvågnings- og drøftelsesfunktioner og undersøge institutionelle forbedringer i organisationens funktionsmåde. Ministererklæringen kan nedsætte en **arbejdsgruppe om reform af WTO**, som skal behandle disse spørgsmål og lede medlemskabet i retning af at opnå resultater. MC12 bør således fastsætte dagsordenen for det videre arbejde med de mellem- til langsigtede reformområder, hvoraf nogle bør færdiggøres inden den efterfølgende ministerkonference (MC13).

