

## **BRIEF**

22 november 2021

# **Verdenshandelsorganisationen WTO i krise**

### **Kontakt:**

**Seniorrådgiver**

**Svend Roed Nielsen**

**+45 25 26 75 23**

**srn@thinkeuropa.dk**

### **Resume**

*Verdenshandelsorganisationen WTO er i krise idet den i flere år ikke har evnet at levere beslutninger inden for stort set alle organisationens kerneområder. WTO-ministtermødet i november i år er sidste udkald for at bevise organisationens fortsatte relevans, og det kræver, at der her træffes konkrete væsentlige beslutninger.*

*Der er et akut behov for reform af WTO, hvor den såkaldte tvistbilæggelseskapacitet må genoprettes. Især USA med Biden som præsident, må nu dokumentere kompromisvilje. Der er også behov for et mere effektivt WTO, der kan sikre bedre overholdelse af eksisterende handelsaftaler.*

*Endelig skal WTO - efter års ørkenvandring - vise sig i stand til at indgå nye globale handelsaftaler og ministtermødet må som minimum nå til enighed om en aftale mod fiskerisubsidier og levere fremskridt på andre aftaler under forhandlingerne herunder om serviceydelse, miljø og pandemibekæmpelse.*

### **Hovedkonklusioner.**

Der er en lang række nye udfordringer i moderne verdenshandel, som WTO må vise vilje til at regulere. Det gælder e-handel, klima og miljø, og pandemibekæmpelse. Desværre er der meget begrænsede forventninger til at ministtermødet kan trække WTO ud af det flerårige dødvande.

Forbliver WTO handlingslammet, bliver verdenshandlen i endnu højere grad reguleret af bilaterale frihandelsaftaler, hvor det er de største og stærkeste økonomier der bestemmer udviklingen og hvor virksomhederne skal arbejde med et utal af uigennemsigtige handelsregler.

Skal tilliden til globaliseringen genoprettes, er der behov for et WTO, der er bedre til at sikre åbenhed i forhandlinger og styrke samarbejde med NGO'er, fagbevægelser, erhvervsorganisationer og virksomheder. Dette for at inddrage

konstruktiv kritik i forhandlingsprocessen og begrænse mulige negative effekter af nye handelsaftaler.

### **Indledning: Hvorfor krise i WTO og er der nu en vej frem?**

Verdenshandelsorganisationen WTO er i koma. Flere af de livsvigtige funktioner er paralyseret. Det gælder muligheden for endeligt at afgøre handelstvister mellem medlemslandene i WTO's appeldomstol, idet USA her har afvist at udnævne nye dommere. Uden mulighed for domstolsafgørelser ved overtrædelser, vil den allerede svigtende respekt for aftalte handelsregler blive endnu mere udbredt. Endvidere har medlemslandene i WTO ikke kunnet nå til enighed om en effektivisering af WTO, som er nødvendigt for at sikre overholdelse af de handelsaftaler der allerede er indgået. Endelig har WTO mistet evnen til at indgå nye globale handelsaftaler, hvor meget lidt er lykkedes siden forhandlingerne om den globale Doha handelsrunde brød sammen i efteråret 2008. Der er nu et akut behov for indførelse af nye globale handelsregler, der lever op til de ændrede vilkår for verdenshandelen.

Konklusionen er klar: WTO's medlemslande må nu vise at de kan levere reelle resultater og reformer, der kan genoplive troen på - og tilliden til - WTO. Sker det ikke, marginaliseres WTO yderligere og verdenshandelen vil blive reguleret af et tiltagende virvar af bilaterale frihandelsaftaler hvor alle, men især de fattigste udviklingslande, bliver taberne, sammenholdt med en udvikling af en moderne velfungerende multilateral handelspolitik i WTO-regi.

Stort set alle WTO's 164 medlemslande er enige om udfordringerne, men har hidtil vist ringe vilje til at indgå de nødvendige kompromisser.

Der er nu planlagt et ministermøde med start slut november i år, som bliver afgørende for WTO's fremtid. Ministermødet skal vise at det er muligt at opnå enighed om i det mindste enkelte nye globale handelsaftaler, primært en aftale om begrænsninger af skadelige subsidier på fiskeriområdet, der har været under forhandling i over 20 år! Endvidere skal der vises vilje til en gradvis reform af WTO, der dels styrker overholdelsen af eksisterende handelsregler, dels åbner op for nye handelsaftaler, der sigter mod de problemer verdenshandelen nu står over for. Dette er nødvendigt for at troen på organisationens relevans og handleevne kan genvindes.

Af positiv udvikling må nævnes valget i år af en ny WTO-generaldirektør, Ngozi Okonjo-Iweala, der bringer ny energi til organisationen. Dertil at USA har meldt sig tilbage som spiller i den multilaterale handelspolitik, selvom der stadig ikke er konkrete amerikanske reformforslag og kompromisvilje.

EU og andre lande har allerede fremlagt deres overordnede forslag til WTO-reformer. EU fremlagde således i februar i år - som en del af det omfattende Trade Policy Review<sup>1</sup> - et annex med detaljerede forslag til reform af WTO.

---

<sup>1</sup>European Commission 2021: "Communication from the Commission to the European

Danmark støtter disse EU-forslag, men har sammen med en kreds af frihandelsvenlige EU-lande også fremlagt reformforslag med titlen "The future of the WTO – reform proposals" for derved at skubbe på i en mere frihandelsorienteret retning både inden for EU og samlet i WTO.

Inden for WTO har en række lande også arbejdet seriøst med reformforslag og en arbejdsgruppe ledet af New Zealands WTO-ambassadør David Walker har fremlagt detaljerede forslag med løsning af tvistbilæggelses krisen. En tekst som EU i hovedtræk støtter.

Hvad skal der så til for at genskabe fremdrift i WTO arbejdet?

Første skridt er, at EU og USA virkelig viser vilje til samarbejde, så der kan opbygges en koordineret holdning til hvordan man kan reformere WTO og her inkluderer andre vestligt orienterede lande som Japan, Korea, Australien m.fl. i processen. Dernæst må denne gruppe af vestligt orienterede lande acceptere at de ikke, som tidligere, bare kan presse deres beslutninger igennem og reelt styre WTO, som det var tilfældet frem til Doha-rundens sammenbrud. Nu må man acceptere at lande som Kina, Indien og flere andre lande i Asien, Latinamerika og Afrika har krav og ønsker, der et stykke af vejen skal imødekommes.

Samtidig må mange af disse lande erkende, at de ikke bare fortsat kan blokere for beslutninger uden, at de derved helt undergraver det multilaterale handelssystem, der grundlæggende er i deres egen interesse at bevare. De mere udviklede af udviklingslandene, primært Kina, må også acceptere at anvendelse af "Special and Differential Treatment" - der undtager de to tredjedele af WTO's medlemslande - der selv udnævner sig som udviklingslande - fra en række vigtige WTO -forpligtigelser nu må strammes op. Fremover bør undtagelserne være nøje udvalgte for sektorer og kun gælde for de fattigste af udviklingslandene.

Det bliver ikke let at få en sådan beslutning igennem, men starter man med alene at trække Kina ud, og få andre såkaldte udviklingslande gradvist ud af denne undtagelsesordning, er det måske muligt. Det kan derfor blive en længerevarende proces, men der er også forhold, der på kortere sigt må søges løsninger på.

De fire hovedområder, hvor der er behov for reformer i WTO og hvor ministermødet gerne skal signalere vilje til reelle og hurtige fremskridt, er følgende:

- 1) Reetablering af tvistbilæggelseskapaciteten i WTO.
- 2) Sikre en mere effektiv arbejdsform i WTO herunder blive bedre til at overvåge og håndhæve eksisterende handelsaftaler.
- 3) Genskabelse af WTO's evne til at indgå nye- selv mere begrænsede - globale handelsaftaler og enighed om at det fremover er nødvendigt med

multilaterale aftaler, der tager fat på de nye udfordringer som udviklingen i verdenshandelen kræver.

- 4) Medvirke til at genvinde tilliden til globaliseringens fordele hos politikere/ borgere og virksomheder.

## Hovedpunkter i WTO - reformprocessen.

### 1. Reetablering af tvistbilæggeskapaciteten i WTO.

USA har udløst denne konflikt, der startede før Trump, men eskalerede med USA's afvisning af udnævnelse dommere. Det resulterede i at appeldomstolen mistede muligheden for at træffe beslutninger. Disse beslutninger er nødvendige for endelig afgørelse af handelstvister mellem WTO's medlemslande. USA's væsentligste kritikpunkt er, at domstolen i sit arbejde overskrider sine beføjelser ved ikke kun at anvende eksisterende regler, men gennem en udvidet fortolkning af disse reelt indfører nye internationale handelsregler, der så skal være retningsgivende fremover.

Der har været utallige møder i WTO med særlige arbejdsgrupper<sup>2</sup>, hvor hver sten er vendt og gennemarbejdede kompromisforslag er nu fremlagt – forslag, der et langt stykke af vejen tager højde for USA's kritik. Nu er tiden inde til at indgå de nødvendige kompromisser og USA har et særligt ansvar for at medvirke til en løsning. Desværre har Biden administrationen ikke fuldgældigt gået ind i WTO processen og eksempelvis har Biden administrationen først her i august udpeget deres WTO-ambassadør, som dog ikke pt. er endelig godkendt af Kongressen. Også Biden administrationen har været mere fokuseret på at beskytte USA's handels- og teknologi-interesser over for Kina ved bilaterale tiltag, selvom varige løsninger også på dette område kun kan nås ved et effektivt multilateralt samarbejde.

EU må fortsat presse på for at nå målet om en fælles EU-US model for tvistbilægelse, som skal drøftes videre i WTO-regi. Med de nødvendige kompromisser, kan en fælles model forhåbentlig vedtages, trods det strenge krav om fuld enighed i WTO. Sker det ikke vil WTO blive mere og mere undergravet, og fremskridt på andre områder meget vanskelige. Hvis de lande, der bryder reglerne ikke kan dømmes og straffes, hjælper det ikke med nye nok så gode reformregler.

### 2. Mere effektiv arbejdsform i WTO og bedre håndhævelse af eksisterende handelsaftaler.

En effektivisering af arbejdsformen i WTO kræver efter visse iagttagere at man må bryde med princippet om, at alle beslutninger skal træffes med

---

<sup>2</sup> World Trade Organization 2018:” Communication from the European Union, China, Canada, India, Norway, New Zealand, Switzerland, Australia, Republic of Korea, Iceland, Singapore and Mexico to the General Council”, [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/november/tradoc\\_157514.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/november/tradoc_157514.pdf), 11.9.2021.

enstemmighed blandt de 164 medlemslande. Reelt var det ganske få lande med Indien i spidsen, der i de sene nattetimer i Geneve i 2008 blokerede for et kompromis i den meget omfattende Doha runde. Det var den beslutning - eller rettere manglen på beslutning - der startede WTO's brutale nedtur. En mulighed for flertalsafgørelse ville givet have sikret mere kompromisvilje, og måske endog et resultat alle kunne tilslutte sig, når et veto var udelukket.

Reelt er det dog politisk særdeles vanskeligt at erstatte enstemmighedsprincippet i WTO med flertalsafgørelser, men der er også andre veje til at effektivisere WTO. Den nye generaldirektør Ngozi Okonjo-Iweala må - og vil - givet vise mere initiativ og handlekraft end forgængeren, og medlemslandene må bakke op om dette.

Der må også sikres mere styrke til WTO-sekretariatet, dels for at bistå de væsentligste arbejdsgrupper med fremskridt i drøftelserne, dels for at sikre - evt. med brug af sanktioner - at alle medlemslande loyalt notificerer deres handelspolitiske tiltag til tiden, og at tiltagene ændres, hvis det strider mod WTO-reglerne. Forudsætningen for mere vilje til indgåelse af nye globale handelsaftaler er sikkerhed for at både eksisterende og fremtidige aftaler reelt overholdes af alle medlemslandene.

### **3. Genskabe WTO's evne til at indgå nye moderne globale handelsaftaler.**

Tiden er givet ikke inde til nye store omfattende handelsrunder efter at Doha-runden kulsejlede i 2008. Samtidig er der nu et akut behov for at vise at WTO er i live og leveringsdygtig.

Den mest oplagte lakmusprøve herpå er, at der på WTO's ministermøde - efter 20 års forhandling! - endelig kan indgås en global WTO-aftale om begrænsning af subsidieringen af fiskeriet, en subsidiering som resulterer i massivt overfiskeri af mange arter. Det vil samtidig være en aftale, der viser at en handelsorganisation som WTO også kan bidrage til miljøforbedringer. Efter et særligt fiskeriministermøde i WTO den 15. juli i år, er der nu formuleret et revideret kompromisforslag, som bør kunne være grundlaget for en endelig vedtagelse på ministermøde i november.

Der er håb om, at der på ministermødet kan skabes fremdrift i forhandlingerne om nye globale regler for e-handel, der forhåbentlig kan færdiggøres i løbet af 2022. Der er også håb om en aftale om større gennemsigtighed i nationale regler for levering af serviceydelser, der anslås at kunne reducere omkostningerne med omkring 6-7 pct. når nye virksomheder skal etablere sig i et nyt land.

Erkendelsen af, at WTO ikke har kunnet levere multilaterale handelsaftaler har resulteret i, at der det seneste årti har været en eksplosiv vækst i antallet af bilaterale - og regionale frihandelsaftaler, som forhandles uden for WTO-regi og hvor EU har været blandt de mest aktive. Den udvikling viser det store globale behov for flere handelsaftaler og ikke mindst aftaler med et udvidet indhold, omfattende eksempelvis serviceydelser, offentlige indkøb, e-handel, intellektuelle rettigheder, investeringer, reviderede statsstøtteregler. Også omfattende statsligt dominerede virksomheder som i Kina, samt inddragelse af

pandemibekæmpelse, miljø, arbejdstagerrettigheder og andre handelsrelevante sociale forhold.

Samtidig viser udviklingen at sådanne bilaterale og regionale frihandelsaftaler er den næstbedste løsning i forhold til multilaterale globale aftaler, dels fordi de medfører en uoverskuelig "spaghetti-klump" af utallige handelsregler, hvilket især rammer de små og mellemstore virksomheders eksportmuligheder, dels fordi udviklingslande og især de fattigere af disse bliver taberne, fordi de ikke har et marked der kan løfte gode aftaler igennem.

Den realistiske vej frem for indgåelse af nye globale aftaler i WTO -regi er nu at satse på trinvis vedtagelse af sektorvise globale handelsaftaler, f.eks. handelslettelser for miljøudstyr, e-handel samt færdiggørelse af de mangeårige forhandlinger om handel med landbrugsprodukter.

Endvidere er der behov for klare men enkle regler, der gør det muligt at integrere åbne plurilaterale handelsaftaler i WTO's regelsæt. Fordelen ved dette er at lande, der ønsker nye og mere vidtgående handelsaftaler inden for WTO-regi ikke bremses af kravet om enstemmighed. De kan gå videre i deres forhandlinger og liberalisere på nye områder, som f.eks. e-handel. Derefter kan flere af WTO's medlemslande efterhånden tilslutte sig aftalerne, når de er klar og har set hvordan aftalerne fungerer for dem der allerede er omfattet.

#### **4. Genvinde tilliden til globaliseringens fordele hos politikere/ borgere samt virksomheder.**

Sikring af øget globaliseringstillid hos politikere og borgere er en stor udfordring, men en udfordring WTO må forholde sig til. Udviklingen i USA i det seneste årti viser med al tydelighed de politiske konsekvenser af manglende tillid til at gevinsterne ved global handel og arbejdsdeling fordeles ligeligt mellem lande og befolkningsgrupper. Mistilliden førte til en "America First" politik der helt afviste multilaterale regelbaserede løsninger på global handel, og i stedet overlod scenen til en politik, hvor de stærkeste og mest kyniske lande alene sørgede for sig selv.

Også i EU har anti-globaliseringen opbakning og bl.a. været medvirkende til Brexit, og en skepsis i flere medlemslande og i brede befolkningsgrupper over for et mere integreret handelssamarbejde i EU og globalt. Den udbredte skepsis er til trods for at USA og EU's medlemslande er blandt dem, der har fået aller mest ud af den globalisering vi har været vidne til over de seneste årtier.

I en række af WTO's medlemslande kan der være god grund til skepsis over for global samhandel. Mange udviklingslande frygter de bliver tabere ved mere liberalisering og vælger de korslagte armes politik. I de økonomisk mere udviklede lande er der befolkningsgrupper, der frygter at netop deres arbejdsplads vil forsvinde og uden udsigt til nye muligheder. Der er



problemstillinger man må forholde sig til og WTO må blive bedre til at sikre åbenhed om forhandlinger og problemstillinger samt styrke samarbejde med NGO'er, fagbevægelser, erhvervsorganisationer og virksomheder, for derved at inddrage konstruktiv kritik i forhandlingsprocessen og begrænse mulige negative effekter af nye handelsaftaler og sikre bedre opbakning til disses endelige vedtagelse.

Desværre er handelspolitik et teknisk kompliceret område, som er vanskeligt at kommunikere ud på en klar og enkel måde, men det er trods alt lykkedes EU at sikre langt bedre transparens og inkludering af brede befolkningsgrupper, interesseorganisationer og NGO'er i forberedelsen af EU's frihandelsaftaler. Det bør WTO ligeledes arbejde på.

Der er også behov for, at man i WTO virkelig fokuserer på de emner som politikere og borgere interesserer sig for. Ikke mindst i lyset af coronakrisen, er det nødvendigt at se på hvordan WTO kan bidrage til pandemibekæmpelse ved globale leverancer af vacciner samt generelt understøtte mere sikre forsyningskæder, som har været et alvorligt problem under og efter coronakrisen. Endvidere må der i WTO's handelspolitiske arbejde lægges mere vægt på områder som klima og grøn omstilling, ansvarlig produktion, arbejdstagerrettigheder og andre handelsrelevante sociale forhold. Det er vanskelige problemstillinger at inddrage i handelsforhandlinger uden at de samtidig helt blokerer for nye handelsaftaler. Hvis man imidlertid ikke på en effektiv måde inddrager disse problemstillinger under handelsforhandlingerne, så rammes man når de nationale parlamenter eller EU-parlamentet nægter at ratificere det færdige resultat - så der er ingen vej udenom.

WTO kan bidrage med noget af dette som organisation, men det er i høj grad også medlemslandene i deres egen økonomiske og sociale politik, der skal sikre dels åbenhed i forhandlingsprocessen, dels at de positive gevinster af globaliseringen kommer alle til gode.

Det er et ansvar medlemslandene skal leve op til og ikke prøve at knibe udenom ved blot at sige nej i WTO over for nye globale aftaler, fordi de medfører at dele af deres erhvervsliv skal omstilles og medarbejdere omskoles til nye job. Enhver handelsaftale vil give muligheder for nogle virksomheder og personer, og udfordringer for andre, med krav om omstilling. Det er netop den omstilling, der giver effektivitetsgevinsten og dermed øget produktion, der fordelt rigtigt styrker velfærden for alle- men det kommer ikke af sig selv.

Opgaven med at sikre tillid hos virksomhederne er også vigtig. Her er det for det første et spørgsmål om at indgå aftaler, der også dækker de nye områder, der er relevante for virksomhedernes moderne samhandel. Områder der, som allerede nævnt, omfatter serviceydelse, offentlige indkøb, e-handel, intellektuelle rettigheder, investeringer, reviderede statsstøtteregler, miljø, arbejdstagerrettigheder og andre handels-relevante sociale forhold. For det

andet er det et spørgsmål om at sikre, at indgåede aftaler virkelig respekteres, så ingen lande/virksomheder kan sikre sig ulige konkurrencefordele ved at snyde på vægten. Her er der som nævnt rum for forbedringer i WTO-arbejdet.

Endelig har coronakrisen som nævnt nødvendiggjort, at der sættes mere fokus på hvordan international handel kan bidrage i kampen mod pandemier. Her er der allerede konkrete forslag på bordet, bl.a. mod anvendelse af eksportrestriktioner for vacciner og værnemidler, som indgår i en rapport fra den såkaldte Ottawa Group.<sup>3</sup>

Der er i høj grad behov for en aktiv verdenshandelsorganisation som WTO - den skal nu på ministermødet genstartes og vise at den kan levere resultater.

---

<sup>3</sup> Ottawa Group 2020: "June 2020 Statement of the Ottawa Group: Focusing Action on Covid-19", 11.9.2021.