

## Motion till riksdagen 2010/11:N438

av Ulf Holm m.fl. (MP)

# Reformering av WTO

## Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör driva att WTO:s organisation ska förändras.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör driva att WTO ska tillåta att länder ansluter sig till de avtal de vill.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör driva att WTO:s olika avtalsområden bör förhandlas för sig.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör driva att ministermötet i WTO hålls mer regelbundet.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör driva att WTO får en utökad roll att utvärdera handel.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör driva att möjligheten till undantag i avtal för specifika länder ska utökas.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör driva att WTO öppnar möjligheten för observatörsstatus.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör driva att WTO:s konfliktlösningsmekanismer reformeras.
9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör driva att det tas fram internationella regler för transnationella företag.
10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om EPA-förhandlingarna.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Yrkande 10 hänvisat till UU.

Fel! Okänt namn på

## Motivering

Den ekonomiska krisen har satt strålkastarljus på hur det globala finanssystemet fungerar, eller rättare sagt, inte fungerar. Många, inte bara Miljöpartiet de gröna utan också vanligtvis förespråkare av fria marknadskrafter, reser nu därför krav på hårdare reglering av finansmarknader och på genomgripande reformering av Världsbanken och Internationella valutafonden. För att få en global ekonomi som bättre står emot liknande kriser i framtiden, och som bättre fördelar resurserna i världen, behöver ljuskäglan vidgas så att även World Trade Organisation (WTO) blir belyst.

Det ramverk för handel som WTO utgör idag har inte utformats med utvecklingsländernas intresse som första prioritet. Formuleringarna i WTO-avtalets förord om att WTO ska bidra till att höja levnadsstandarden i medlemsländerna, säkerställa full sysselsättning, öka realinkomster och efterfrågan, öka produktion och handel, allt i enlighet med hållbar utveckling, har i realpolitikens vardag visat sig vara vackra fraser utan substantiellt värde. Istället är WTO en arena där kampen om herraväldet över världshandeln utspelas och där de ekonomiska stormakterna driver sina intressen av alltmer öppnade marknader världen över. WTO måste börja se på handelsavtalens effekt på mänskliga rättigheter.

Twistlösningsmekanismen i WTO har sannolikt haft en dämpande effekt på tendenser till handelskrig under det ett och ett halvt decennium organisationen funnits. Men organisationen är idag långt ifrån den opartiska pådrivare för allas ökade välfärd som några möjligen såg framför sig när WTO bildades. Under den här tiden har det också blivit alltmer uppenbart hur djupt sammanvävda handelsfrågor är med andra globala frågor. Inte minst tydligt är detta när det gäller klimatförändringarna.

Därför anser Miljöpartiet att WTO, liksom IMF och Världsbanken, behöver reformeras i grunden och dess roll i världsekonomin förändras.

Som det är idag ska WTO handskas med alla aspekter av medlemsländernas handelsrelationer. Det innebär att WTO hanterar ländernas tillträde till varandras marknader (överenskommelser om nivåer på tullar, tariffer och andra handelsbarriärer), upprättar och upprätthåller regelverk för handeln (exempelvis mot prisdumpning) samt administrerar databaser med fakta som har bäring på handelspolitiken (exempelvis medlemsländers subventioner till olika industrigrenar).

Att inom en och samma organisation på det här viset samla i stort sett alla uppgifter som har med det globala handelssystemet att göra har visat sig fylla WTO med konflikter som ständigt skapar låsningar länder emellan snarare än att underlätta utvecklingen av goda handelsrelationer som ett verktyg för en mer rättvis och hållbar värld. Inte minst tydligt blir detta i den breda förhandlingsrunda (Doharundan) som industriländerna drev igenom år 2001 och som idag, fyra år efter att den egentligen skulle ha varit avslutad och med ett otal strandningar på sin väg, ännu inte är klar.

De grundläggande problemen kring WTO:s ineffektivitet är att de ekonomiska stormakterna i WTO styrs av en ensidig tro på handelsliberaliseringars

välsignelse och av en föreställning om att en och samma ekonomiska modell ska fungera överallt i världen. Om WTO bättre ska leva upp till syftet att vara en agent för rättvis och hållbar utveckling behöver den göras mer flexibel och bl.a. avlastas en del av dess nuvarande uppgifter.

WTO tvingar idag medlemsländerna att ansluta sig till samtliga avtal för att kunna ta del av ett enskilt avtal. Detta medför att många länder tvingas in i avtal mer eller mindre mot sin vilja. Möjligheten för demokratisk förankring är också liten. WTO borde istället tillämpa principen att länder själva får välja vilka avtal de vill ansluta sig till.

En grundläggande reformprocess med ett mer flexibelt och effektivt WTO som mål behöver enligt vår syn rimligen omfatta följande.

## Minskat antal uppgifter

Det är ett problem att WTO både ska upprätthålla regelverk kring handel och hantera medlemsländernas tillträde till varandras marknader, dvs. i praktiken vara en pådrivare för handelsliberaliseringar.

Öppen handel har varit en drivkraft bakom de nu industrialiserade länderna. Men dessa monterade ned handelshindren successivt och i en takt som tillät den inhemska industrin att anpassa sig och dra nytta av de nya möjligheterna. En alltför snabb handelsliberalisering, dessutom dikterad utifrån, riskerar idag istället att slå ut groende företag i utvecklingsländerna när dessa plötsligt tvingas ut i den globala konkurrensen. En och samma modell för hur marknader ska öppnas fungerar inte överallt. Den måste istället anpassas utifrån varje lands specifika förutsättningar för att den ska gynna landets egen utveckling.

Gnisslet i Doharundan visar också att tiden är förbi för att öppna marknader genom breda förhandlingsrundor. Energin att öppna handeln finns istället framförallt i regionala utvecklingsprocesser, inte minst inom Association of Southeast Asian Nations (Asean) och i Latinamerika. Stegvis avveckling av handelsbarriärer inom sådana block ger stabilare utveckling än gemensamma åtaganden inom ett globalt system, då ländernas förutsättningar inom blocken oftast är mer lika varandra.

Miljöpartiets slutsats blir att WTO bättre skulle tjäna dagens globala handelssystem ifall rollen som mäklare för handelsliberaliseringar togs bort från organisationen.

WTO skulle också må bra av att avhändas en del mer specifika områden. Inte minst gäller detta regler kring patent och annan immaterialrätt (TRIPS-avtalet), eftersom tillgången till kunskap är så mycket mer än en handelsfråga, men möjligen även det som idag inom WTO rör handel med livsmedel eftersom mat är en mänsklig rättighet och inte kan hanteras likställt med andra produkter.

Ett annat problem med att WTO hanterar regler kring immaterialrätt är att innehållet i TRIPS-avtalet blivit alltför omfattande och detaljerat. Afrikanska gruppen i WTO har exempelvis protesterat mot att de tvingas göra områden som berör rätten till mat och hälsa patenterbara. Patenträtten är viktig, men

## Fel! Okänt namn på

det finns även andra avtal som reglerar detta inom exempelvis World Intellectual Property Organization (Wipo).

Ett slimmat WTO koncentrerat på regelverk och data kring handel skulle gynna en hållbar utveckling bättre än dagens WTO.

## Avtalsområden får utvecklas på sina egna meriter

De breda förhandlingsrundorna, som nu Doharundan, innebär att många olika områden förhandlas parallellt med varandra. Officiellt heter det att de olika förhandlingsgrupperna ska arbeta oberoende av varandra, men i praktiken sker en omfattande kohandel ("gå med på regler kring investeringar så kanske vi kan tänka oss att sänka våra subventioner till jordbruket" etc.).

Det här gör givetvis WTO tungrott. De ständiga strandningarna i Doharundan har t.o.m. gjort hela organisationen ifrågasatt. Ska man bevara ett multilateralt system behöver därför WTO bli mer flexibelt i sin hantering av de avtal som blir kvar efter en nedbantning.

Världshandelsorganisationens före generalsekreterare Supachai Panitchpakdi lanserade på ett seminarium parallellt med ministermötet i Hongkong 2005 tanken att förhandlingar inom WTO:s olika avtalsområden ska ske område för område och i sin egen takt istället för sammanhållet i en bred runda där inget är klart förrän allt är klart i alla förhandlingsgrupper. Ett sådant arbetssätt menar vi skulle bättre svara mot dagens krav på ett effektivt multilateralt handelssystem än de breda rundorna. Detta bör ges regeringen till känna.

## Regelbundna ministermöten

Ministermötet är Världshandelsorganisationens högsta beslutande organ. I WTO-avtalet stadgas att ministermöte ska hållas minst vartannat år. Men som det nu är hålls ministermöten när WTO-sekretariatet och förhandlarna anser att ett sådant skulle gynna framsteg i Doharundan.

Medlemsländernas handelsministrar bör ta sitt ansvar och genom regelbundna ministermöten visa gott ledarskap för det multilaterala handelssystemet. Med regelbundna ministermöten skulle det högsta beslutande organet bättre övervaka de olika arbetsprogrammen i Världshandelsorganisationen. Mötena skulle även skapa tillfällen att på högsta nivå diskutera och visa ledarskap i aktuella ekonomiska, sociala och miljömässiga frågor som berör handel.

Diskussioner kring kontroversiella frågor i pågående förhandlingar förs ofta inom en liten grupp starka länder. Inför ministermöten måste dock förhandlingsgrupperna öppet redovisa för alla läget i förhandlingarna. Regelbundna ministermöten skulle därmed öka transparensen och allas delaktighet i förhandlingsprocesserna. Detta bör ges regeringen till känna.

## Breddad översyn av handelspolitik, bättre databaser

WTO gör regelbundet uppföljningar av medlemsländernas handelspolitik. Idag görs dessa med långa mellanrum och utifrån strikt ekonomiska förutsättningar; hur väl har landet implementerat WTO:s regelverk och hur kan ytterligare reformering av handelspolitiken bidra till mer ekonomisk tillväxt i landet?

Nära kopplat till dessa "trade policy reviews" (TPR) finns uppgiften att administrera databaser med fakta som är relevanta för ett transparent multilateralt handelsregelverk. Exempelvis ska länderna rapportera vilka subventionsnivåer de har till sina jordbrukare. En mindre men dock bidragande orsak till att förhandlingarna inom Doharundan gått så trögt är att USA under lång tid underlåtit att rapportera hur höga jordbrukssubventioner de har.

Ett multilateralt handelssystem skulle må bättre ifall den här rollen som tillsynsmyndighet, om man så vill, stärktes inom WTO. Starkare press på medlemsländerna att lämna uppgifter skulle öka transparensen och ge förhandlare en fastare grund att stå på. Möjligen skulle man införa sanktioner mot länder som inte lämnar uppgifter i tid.

Med mer kapacitet i WTO för den här rollen skulle fokus i de nationella översynerna kunna breddas. Inte bara rent ekonomisk utveckling skulle utvärderas. Genom att använda exempelvis FN:s millenniemål eller Human Development Index som måttstockar skulle handelns bidrag till landets utveckling som helhet kunna värderas.

Utöver att se till hur dess egen handelspolitik påverkar landet skulle man kunna väga in hur andra länders handelspolitik påverkar det enskilda landet. Man skulle också kunna börja göra regionala översyner, vilka skulle kunna bidra till regionala integreringsprocesser.

Mer regelbundna översyner och med fler aktörer (NGO-företrädare, externa experter etc.) skulle kunna hållas, vilket skulle öka såväl transparens som möjligheter för kontinuerligt kunskapsbyggande inom landet.

Ett problem i förhandlingar inom WTO är den stelbenta klassificeringen av utvecklingsländer. Rika länder kan många gånger tänka sig att ge eftergifter till små fattiga länder – men inte så länge dessa ingår i samma grupp som Brasilien, Sydafrika m.fl. Ett sätt att komma runt detta problem kunde vara att utifrån en breddad översyn av handelspolitiken (TPR) identifiera specifika hinder för landets utveckling. Och med det som utgångspunkt rekommendera olika undantag, specifika för landet ifråga, från det gemensamma regelverket. Detta för att under en tid ge landet ökat politiskt manöverutrymme att hantera problemen. Institute for Agriculture and Trade Policy har tidigare formulerat förslag i den här riktningen som vore värda att studera närmare.

## Relation till andra internationella organ

Alltför mycket har WTO tillåtits agera på egen hand. Ska organisationen bidra till hållbar utveckling måste dess regelverk bättre än idag stämmas av mot åtaganden länderna gjort inom andra internationella organ, som exempelvis FN:s olika miljökonventioner. Ett steg till bättre samstämmighet mellan

### Fel! Okänt namn på

WTO och andra organ (exempelvis Unctad, Unep, ILO, FAO eller FN:s organisation för uppföljning av millenniemålen) vore att ge dessa observatörstatus i WTO. Detta bör ges regeringen till känna.

Detta är en linje som Sverige särskilt borde driva, med tanke på den politik för global utveckling som riksdagen antog för några år sedan som nytt ramverk för vårt agerande i den internationella utvecklingspolitiken. En av grundpelarna är ju där att olika politikområden ska dra åt samma håll, exempelvis ska inte vår handelspolitik motverka mål man söker uppnå med biståndspolitiken.

## Reformering av konfliktlösningsmekanismen

WTO:s avtal om hur handelskonflikter mellan länder ska lösas är ett av de kraftfullaste sanktionsverktygen som existerar i det internationella samfundet. Som det är utformat idag är det dock mer användbart för industrialiserade länder än utvecklingsländer. Flera förslag har lagts fram om hur konfliktlösningsmekanismen skulle kunna förändras till förmån för utvecklingsländer, bl.a. att WTO skulle kunna utdöma böter eller att flera utvecklingsländer skulle kunna föra gemensam talan mot ett industriland.

Det vore också rimligt att införa en ombudsmannainstitution dit fattiga länder kan vända sig för att få upp sina frågor och som har möjlighet att driva rika länders brott mot regelverken. Möjligheten till sanktioner som straff bör också kompletteras av något som är användbart för fattiga länder.

Antingen dessa eller andra förslag blir de mest verkningsfulla för utvecklingsländernas möjligheter att utnyttja WTO:s domstol, så behöver konfliktlösningsmekanismen reformeras för att WTO:s legitimitet som regelövervakare ska stärkas.

## Reglering av transnationella företag

Med WTO som ett reglerande organ och inte ett organ för handelsliberaliseringar bör också följa en diskussion om multilaterala regler för transnationella företag. Många av de företag som idag investerar i utvecklingsländer har en egen budget som vida överstiger statens i värdlandet. Självklart innebär den ekonomiska styrkan en förhandlingsfördel när avtal ska slutas om villkoren för företagets etablering i landet. Riskerna för en "underbudspolitik" vad gäller socialt ansvar, miljöhänsyn eller krav på joint ventures med inhemska företag är uppenbar. Dessutom står transnationella företag för en stor del av de pengaströmmar som flödar ut ur utvecklingsländerna. Enligt institutet Global Financial Integrity i USA svarar transnationella företags skatteflykt för mellan 50 procent och 60 procent av sådana valutaströmmar, alltså långt mer än vad korruption dränerar ländernas ekonomier på.

Samtidigt kan transnationella företag förstås också bidra till att höja lönenivåer, föra med sig andra förhållningssätt till fackföreningar än vad som är vanligt i landet, öka den ekonomiska aktiviteten genom sina ökade investeringar m.m. Det internationella samfundet hämmas dock av att lagstiftning

sker på nationell bas; för att driva på de positiva möjligheterna med transnationella företag och minimera de negativa verkningarna krävs ett multilateralt regelverk som följer företagen var de än är. En del av dagens företag är så stora att de inom sin sektor dominerar världsmarknaden. Om en sådan dominant ställning innebär negativa effekter på hur marknaden fungerar ska regelverket kunna tvinga fram uppsplittring av företaget.

## Doharundan slutförs

Ibland hörs argumenten att även om en reformering av WTO vore välkommen så går den inte att genomföra förrän Doharundan är klar. En diskussion om WTO:s struktur och roll parallellt med förhandlingsrundan skulle ta bort pressen på medlemsländerna att söka kompromisser i rundan, sägs det.

Vi tror det förhåller sig precis tvärtom. En reformdiskussion skulle bryta upp den ensidiga fokuseringen inom WTO på Doharundan och därmed hjälpa till att lyfta bort den förlamning som rått i rundan de senaste åren.

Med det sagt anser vi även att det är viktigt att Doharundan kan avslutas inom kort. För att utfallet ska gynna utvecklingsländerna behöver industriländerna lägga mer generösa bud på bordet än hittills. Framst gäller detta förhandlingarna kring handel med jordbruksprodukter – där industriländerna bör gå med på kraven från utvecklingsländerna i den s.k. G33-gruppen om rätten att skydda sina jordbrukare från utländsk konkurrens inom vissa specifika produktområden; sänka sina egna subventioner till jordbrukare och samtidigt öppna sina egna marknader gentemot utvecklingsländerna. Det gäller även förhandlingarna kring tullar och tariffer på industriprodukter, där industriländerna bör gå utvecklingsländerna till mötes vad gäller deras krav på att kunna skydda sina växande industrier.

För att hjälpa till att få fart på förhandlingarna skulle industriländerna dessutom kunna bryta ut områden som det redan finns i stort sett konsensus kring och sluta avtal kring dessa som en ”tidig förhandlingsskörd”. Vi tänker då främst på EU:s initiativ om nolltullar på alla produkter utom vapen från de minst utvecklade länderna och paketet med bistånd för handel (”Aid for Trade”) som i och för sig aldrig varit del av Doharundan men som ändå uppfattas vara nära knutet till förhandlingarna.

## Förhandlingarna om Economic Partnership Agreements

Parallellt med Doharundan driver EU förhandlingar med forna kolonier i Afrika, Karibien och Oceanien om så kallade Economic Partnership Agreements (EPA). De här länderna har mer gynnsamma tillträden till EU:s marknader än andra av WTO:s medlemsländer, vilket strider mot en av grundprinciperna i WTO.

Förhandlingarna har satts igång för att göra EU:s handelsrelationer med de forna kolonierna kompatibelt med WTO-reglerna. Men i förhandlingarna har EU krävt långt mer än vad som skulle behövas för att handelsvillkoren skulle

**Fel! Okänt namn på**

vara i överensstämmelse med WTO-reglerna. Dessutom har själva strukturen av förhandlingarna snarare motverkat än stöttat utvecklingsländernas egna regionala integrationsprocesser. Och istället för en utlovad flexibel approach har EU drivit på för omfattande och snabba avregleringar i utvecklingsländerna.

EU:s förhandlingstaktik har fått många NGO:er att protestera. Senast under hösten 2009 har ett åttiotal organisationer i 30 länder i Europa, Afrika och Stilla havet i brev till EU-kommissionen och en rad andra beslutsfattare runtom i Europa krävt en helomvändning i förhandlingarna.

Vi i Miljöpartiet ställer oss bakom deras krav om

- ? att EU genomför en verklig kursändring i sin politik i EPA-förhandlingarna
- ? att EU avstår från att underminera AVS-ländernas politiska handlingsutrymme att genomföra sina egna utvecklingsstrategier och att införa åtgärder som hanterar effekterna av den globala ekonomiska krisen liksom livsmedels- och klimatkrisen
- ? att EU svarar positivt på förslag från AVS-länderna om flexibla marknadstillsäkringar och att alla AVS-länder erbjuds de alternativ till EPA-avtal som WTO-reglerna tillåter, som exempelvis förbättrade GSP-avtal
- ? att EU helt och hållet respekterar AVS-ländernas inställning till avtal om tjänstehandel, immateriella rättigheter och Singaporefrågorna (investeringar, offentlig upphandling, konkurrenslagstiftning) och avstår från påtryckningar gentemot länderna att inkludera dessa frågor i EPA-förhandlingarna
- ? att omstridda frågor i interimsavtalen omförhandlas enligt AVS-ländernas önskemål. Omförhandlingar får inte vara beroende av överenskommelser om förhandlingar av nya områden såsom tjänstehandel, immateriella rättigheter eller Singaporefrågorna i de så kallade breda EPA-avtalen – inte heller ska AVS-länder pressas till att skriva på interimsavtal utan att de omstridda frågorna först löses.

Stockholm den 27 oktober 2010

*Ulf Holm (MP)*

*Gustav Fridolin (MP)*

*Peter Rådberg (MP)*

*Gunvor G Ericson (MP)*

*Mehmet Kaplan (MP)*