



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 18.2.2021
COM(2021) 66 final

ANNEX

BILAGA

till

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

Översyn av handelspolitiken — En öppen, hållbar och bestämd handelspolitik

BILAGA

REFORMEN AV WTO: MOT ETT HÅLLBART OCH ÄNDAMÅLSENLIGT MULTILATERALT HANDELSSYSTEM

1. Varför är WTO viktig och varför befinner sig den i kris?

1.1 Därför är WTO viktig

Sedan det multilaterala handelssystemet inrättades 1947¹ har världshandeln ökat 300-falt. I dag utgör den över 60 % av den globala bruttonationalprodukten och bidrar till sysselsättning, tillväxt och investeringar i hela världen. Det beror delvis på de successiva tullsänkningar som har förhandlats fram genom det multilaterala systemet: 1947 låg tullarna på mellan 20 och 30 % medan de i dag i genomsnitt uppgår till omkring 9 % på världsnivå. Det beror emellertid också på den stabilitet som systemet skapar. Genom WTO:s mest-gynnad-nation-princip (MGN) begränsas diskrimineringen mellan olika varor och tjänster från olika handelspartner. Det ger en stabil grund för ekonomisk öppenhet som främjar konkurrens på globala marknader som baseras på effektivitet och innovation. 60 % av EU:s handel sker på MGN-villkor, inklusive handeln med Förenta staterna, Kina, Ryssland och Indien. WTO:s regler skyddar alla handelsnationers intressen mot diskriminerande åtgärder innanför gränserna och säkerställer att villkorade handelspolitiska skyddsåtgärder baseras på multilateralt överenskomna regler. Dessutom har bindningen av tullar minskat sannolikheten för att länder höjer tullarna som en reaktion på chocker², och tvistlösningssystemet har säkerställt efterlevnad av reglerna och gjort det möjligt att undvika en upptrappning av handelskonflikter.

Trots att mer kvarstår att göra har WTO också bidragit till den globala hållbara utvecklingen. Den ekonomiska öppenhet som den har garanterat har bidragit till att integrera många utvecklingsländer i världsekonomin, vilket har lyft hundratals miljoner människor ur fattigdom och minskat ojämlikheten mellan länder³.

1.2 Skälen till krisen

¹ Genom WTO:s föregångare, allmänna tull- och handelsavtalet (Gatt).

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

³ Världsbanksgruppen och Världshandelsorganisationen (2015). *The Role of Trade in Ending Poverty*. Världshandelsorganisationen: Genève. Se även Commission on Growth and Development, 2018, *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*.

Dagens kris påverkar alla tre WTO-funktioner: **förhandlingar** har inte lett till en modernisering av reglerna, **tvistlösningssystemet** har i praktiken återgått till Gatts dagar, då panelens rapporter kunde blockeras, och **övervakningen av handelspolitiken** är ineffektiv. **Handelsförbindelserna mellan Förenta staterna och Kina – två av de tre största WTO-medlemmarna – hanteras dessutom för närvarande i stor utsträckning utanför WTO:s ramar.**

En viktig orsak till krisen är att **Kinas** anslutning till WTO inte har lett till att landet har övergått till en marknadsekonomi. Kina har inte öppnat sina marknader i en utsträckning som motsvarar landets betydelse i den globala ekonomin, och staten fortsätter att utöva ett betydande inflytande på Kinas ekonomiska landskap. Det resulterar i snedvridningar av konkurrensen som inte kan åtgärdas tillräckligt effektivt med hjälp av de nuvarande WTO-reglerna. WTO har emellertid **inte lyckats förhandla fram nya regler** för att ta itu med denna eller andra brådskande frågor (t.ex. digital handel och hållbarhet). Att uppnå samförstånd bland 164 medlemmar mot bakgrund av dagens diffusa globala maktbalans är en enorm utmaning. Förhandlingarna bromsas också av meningsskiljaktigheter om flexibilitet för utvecklingsländerna. Det är en ohållbar situation när två tredjedelar av medlemmarna – däribland några av världens största ekonomier – kräver **särskild och differentierad behandling**. Dessutom utmanas WTO:s **övervaknings- och överläggningsfunktion** allvarligt av den otillräckliga insynen i medlemmarnas handelslagstiftning och handelspraxis, liksom av det faktum att frågor såsom klimatförändringar och anständigt arbete betraktas som tabu. Sist men inte minst lamslogs **tvistlösningssystemet** i praktiken i slutet av 2019, då Förenta staterna blockerade utnämningen av medlemmar till överprövningsorganet.

1.3 Det brådskande behovet av reformer

En stabil handelsmiljö med WTO som central punkt är viktigare än någonsin om vi ska kunna bemöta de utmaningar vi står inför, först och främst den ekonomiska återhämtningen efter pandemin. Det är en stor utmaning för en organisation som förefaller ha förlorat känslan av att arbeta mot ett gemensamt mål. EU har emellertid ett grundläggande strategiskt intresse av att säkerställa att WTO förblir ändamålsenligt. Handel är inte bara avgörande för vår ekonomi; att främja regelbaserat internationellt samarbete är själva kärnan i det europeiska projektet. EU måste därför inta en ledande roll i att verka för en meningsfull reform av WTO.

2. Att återskapa förtroendet och känslan av ett gemensamt mål: WTO:s bidrag till hållbar utveckling

Sammanbrottet i utvecklingsagendan från Doha 2008 illustrerade avsaknaden av ett gemensamt mål för WTO:s medlemmar. Trots att man lyckades enas om ett avtal om förenklade handelsprocedurer vid WTO:s nionde ministerkonferens på Bali och ett beslut om exportkonkurrens på jordbruksområdet vid WTO:s tionde ministerkonferens i Nairobi, har WTO:s medlemmar blivit alltmer splittrade när det gäller vad de förväntar sig av organisationen. Några av medlemmarna har hävdade att utvecklingens centrala roll i WTO innebär att man bör fokusera på undantag och flexibilitet från överenskomna och framtida åtaganden. Andra har blivit alltmer frustrerade över bristen på framsteg i WTO-förhandlingarna och har i stället börjat lägga större tonvikt vid bilaterala handelsavtal. Utan en känsla av ett gemensamt mål har det varit oerhört svårt att hitta en väg framåt inom alla initiativ och att se till att WTO utvecklas på ett sätt som är anpassat till de förändringar som ägt rum i den globala handeln.

De allra flesta medlemmarna är emellertid fortfarande anhängare av idén om multilateralism och är fullt medvetna om fördelarna med ett regelbaserat system för global handel och utveckling. De senaste årens instabilitet, klimat- och miljökrisen, den allt större användningen av ensidiga åtgärder och nu covid-19-pandemin har på ett tydligt sätt visat att WTO är en mycket viktig del av en sund global ekonomisk styrning, men att en reform är nödvändig. G20-ledarnas förklaring⁴ från Riyadh är det tydligaste åtagandet för reformer hittills och det som har gjorts på den högsta politiska nivån.

I takt med att de globala utmaningarna blir allt fler bör WTO-medlemmarna kunna enas kring målet att ta itu med de mest akuta problemen: ekonomisk återhämtning och utveckling, fri från konkurrenssnedvridning, samt miljömässig och social hållbarhet som en del av omställningen till en grön ekonomi. Att ta itu med dessa problem skulle vara i linje med FN:s mål för hållbar utveckling, som alla WTO-medlemmar har åtagit sig att uppfylla. Ett sådant fokus kan ge den känsla av ett gemensamt mål som WTO har saknat under de senaste årtiondena och återuppbygga medlemmarnas förtroende för varandra. Det skulle även kunna skapa den tilltro som behövs för att modernisera WTO:s regelverk på ett sätt som är anpassat

⁴ G20-ledarnas förklaring från toppmötet i Riyadh den 21–22 november 2020.

till de utmaningar som digitaliseringen och miljöanpassningen innebär och samtidigt förebygga och lösa konflikter som orsakas av handelssnedvridande statliga ingripanden i ekonomin.

2.1 Att återskapa känslan av ett gemensamt mål inom WTO: fokus på hållbar utveckling

Arbetet för att återskapa känslan av ett gemensamt mål måste genomföras stegvis och inledas med kortsiktiga förtroendeskapande åtgärder. Att slutföra **förhandlingarna om fiskesubventioner** skulle vara ett betydelsefullt steg mot att öka WTO:s bidrag till hållbarhet. Detta avtal är viktigt inte bara eftersom det är första multilaterala avtalet på många år, utan också eftersom det är det första avtal som har genomförandet av ett mål för hållbar utveckling som ett centralt inslag (mål 14.6). Det kommer inte att bli en enkel uppgift med tanke på WTO-medlemmarnas skilda ståndpunkter och svårigheterna att nå samförstånd i multilaterala förhandlingar (vilket till stor del beror på det problem med särskild och differentierad behandling som nämndes ovan). Förhandlingarna är emellertid längre framskridna än någonsin tidigare under sin långa historia. Om den politiska viljan är tillräcklig finns det en möjlighet att ingå ett avtal före WTO:s 12:e ministerkonferens.

Tillsammans med Ottawagruppen⁵ har EU lagt fram ett **initiativ för handel och hälsa**. Där tar man upp regler rörande exportrestriktioner, ett antal åtgärder för att underlätta handel samt steg för att underlätta öppenhet. EU kommer att fortsätta att arbeta med sina partner och den nya generaldirektören för att se till att handelssystemet anpassas till utmaningarna i samband med pandemin, inbegripet tillämpningen av Trips-avtalets möjligheter till flexibilitet.

Många av FN:s mål för hållbar utveckling rör **miljöskydd**. Den allt överskuggande vikten att skydda miljön erkändes redan när WTO skapades, i och med inrättandet av en kommitté för handel och miljö som ska främja överläggningar och gemensamma åtgärder. I dag är behovet av en handelspolitik som reagerar på klimat- och miljöutmaningar om något ännu mer kritiskt, vilket många WTO-medlemmar instämmer i. I motsats till de farhågor som uttrycktes när WTO inrättades har inget land tvingats sänka sin önskade hälso- eller miljöskyddsnivå till följd av ett avgörande i WTO:s tvistlösningssystem. I det fortsatta arbetet kommer EU att i internationella diskussioner om handels- och miljöfrågor stödja en tolkning av relevanta

⁵ Ottawagruppen har följande deltagarländer: Australien, Brasilien, Kanada, Chile, Europeiska unionen, Japan, Kenya, Sydkorea, Mexiko, Nya Zeeland, Norge, Singapore och Schweiz.

WTO-bestämmelser som erkänner medlemmarnas rätt att tillhandahålla ändamålsenliga svar på globala miljöutmaningar, särskilt klimatförändringar och skydd av den biologiska mångfalden.

EU ser hållbarhet som en del av den nödvändiga omställningen till en grön ekonomi, som också måste återspeglas i alla delar av WTO:s arbete. Vi kommer snart att lägga fram ett initiativ om **handel och klimat** i WTO. De inledande reflektionerna, som presenteras i ett icke-officiellt dokument⁶ som översänts till WTO:s medlemmar och berörda parter, är inriktade på ett antal byggstenar. Där ingår bl.a. liberalisering av utvalda varor och tjänster, öppenhet (inbegripet om åtgärder för koldioxidjustering vid gränserna), informationsutbyte och analys som ett första steg för att ta fram regler om subventioner av fossila bränslen, miljöanpassning av handelsbistånd ("aid for trade") och en förstärkning av WTO:s institutionella ram för handel och miljöfrågor. Dessutom samarbetar EU med andra WTO-medlemmar för att genomföra parallella miljöinitiativ med koppling till den cirkulära ekonomin (inklusive plast).

WTO bör också bidra till att genomföra målen för hållbar utveckling på områdena anständigt arbete och jämställdhet, som är av mycket stor vikt både i och utanför EU. När det gäller anständigt arbete bör WTO främja analyser och erfarenhetsutbyte om hur handelspolitiken kan bidra till social utveckling, hur ett starkare skydd av arbetstagares rättigheter gynnar tillväxt och utveckling och hur man kan se till att fördelarna med liberaliseringen av handeln når alla arbetstagare och utsatta befolkningsgrupper, både i och utanför EU. Detta arbete skulle kunna stödjas genom ett utökat och mer aktivt samarbete mellan WTO och Internationella arbetsorganisationen. EU bör samarbeta med partner för att ytterligare integrera globaliseringens sociala dimension i WTO:s arbete. När det gäller jämställdhet bör EU inta en ledande roll när det gäller att öka medvetenheten om vikten av att göra jämställdhetsperspektivet till en integrerad del av handelspolitiken, genom initiativ såsom förklaringen från Buenos Aires om handel och kvinnors ekonomiska egenmakt.

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

2.2 *Hur handel kan bidra till utveckling: behovet av en framåtblickande strategi för särskild och differentierad behandling*

Ett av WTO:s grundläggande mål är att se till att utvecklingsländerna, och särskilt de minst utvecklade bland dem, kan ta del av den internationella handelns fördelar på ett sätt som står i proportion till deras behov av ekonomisk utveckling. Genom ”särskild och differentierad behandling” ska utvecklingsländerna ges möjlighet att på bästa sätt utnyttja de utvecklingsmöjligheter som WTO-medlemskapet erbjuder.

EU är en stark anhängare av särskild och differentierad behandling men anser att användningen av denna måste styras av den underliggande ekonomiska verkligheten att handel är en drivkraft för utveckling snarare än ett hot. De utvecklingsekonomier som har haft den mest konsekventa tillväxten är de som har fokuserat sina ansträngningar på integrering i den globala ekonomin och ett successivt öppnande av sina marknader för ökad konkurrens. Den stora utvecklingsutmaningen för WTO är hur organisationen på ett effektivt sätt kan bistå de utvecklingsländer som ännu inte är tillräckligt integrerade i den globala ekonomin.

För att återuppbygga WTO:s trovärdighet som ett förhandlingsforum krävs också en ny strategi för särskild och differentierad behandling. En sådan strategi bör kombinera ett mer målinriktat fokus på hur man kan stödja integration i handelssystemet, kombinerat med en större differentiering mellan utvecklingsländer på grundval av identifierade behov. Bland dessa behov ingår bland annat kapacitetsbegränsningar för små offentliga förvaltningar. WTO kan bara bidra till utveckling på ett effektivt sätt om man arbetar för att göra det lättare för länder att göra åtaganden som ökar deras integration i den globala ekonomin.

Det är mest sannolikt att man uppnår verkliga framsteg i fråga om särskild och differentierad behandling om man förhandlar fram varje avtal för sig. Det vore visserligen önskvärt att alla WTO-medlemmar kunde komma överens om övergripande kriterier för hållbar utveckling, men det är mer realistiskt att försöka uppnå konvergens i specifika förhandlingar. EU:s strategi kommer dock att vägledas av vissa övergripande överväganden. EU skulle ge sitt starka stöd till bestämmelser om särskilt och differentierat stöd som på ett effektivt sätt svarar mot de kapacitetsbegränsningar som råder i de allra flesta utvecklingsländer. Samtidigt förväntar sig EU fullständiga åtaganden i pågående förhandlingar och framtida avtal från a) OECD-medlemmar (inbegripet kandidatländer som vill ansluta sig till OECD), b) länder som

av Världsbanken klassificeras som ”höginkomstländer” och c) länder som står för en tillräckligt stor andel av den globala exporten i allmänhet eller inom de sektorer som berörs av en viss förhandling. På grund av sin stora betydelse i systemet bör Kina föregå med gott exempel och inte kräva särskild och differentierad behandling i några pågående förhandlingar.

3. Att återupprätta ett fullt fungerande tvistlösningssystem inom WTO med ett reformerat överprövningsorgan

Bindande tvistlösning är inte bara avgörande för att skydda WTO-medlemmarnas intressen mot åtgärder som begränsar rätten till marknadstillträde. Det ger också företagen stabilitet så att de kan investera och exportera i vetskap om att reglerna kommer att följas och att korrigerande åtgärder kan vidtas i händelse av överträdelser. Det skyddar både stora och små WTO-medlemmar mot ensidiga åtgärder och förhindrar att handelstvister trappas upp till politiska konflikter. Trots att vissa aspekter av överprövningsorganets verksamhet och rättspraxis har kritiserats är det också viktigt att inse att detta organ har gjort mycket för att öka tvistlösningssystemets legitimitet och förutsägbarhet, bl.a. genom att lägga stor vikt vid att skydda WTO-medlemmarnas rätt att lagstifta för att uppnå hälso- och miljömål eller andra legitima politiska mål.

De mest brådskande WTO-reformerna är att komma överens om en grund på vilken man kan återupprätta ett fungerande tvistlösningssystem och att fortsätta att utse medlemmar till överprövningsorganet. Denna uppgift bör prioriteras och inte kopplas till andra aspekter av WTO-reformen. I avsaknad av ett fungerande tvistlösningssystem är det svårt att se vad som skulle kunna motivera länder att modernisera och täppa till luckor i reglerna.

Förenta staterna har tagit upp ett antal välgrundade farhågor om vissa av överprövningsorganets metoder för att fatta beslut liksom om specifika avgöranden i vissa fall. EU håller med om att skiljemännen bör tillämpa processekonomi. De är visserligen inte bundna av prejudikat, men bör trots detta beakta tidigare avgöranden i den mån de anser att de är relevanta för en aktuell tvist. I WTO:s tvistlösningssystem är det panelerna som bedömer bevisningen. Överprövningsorganets roll bör vara strikt begränsad till att behandla rättsliga frågor som uppkommer i samband med överklaganden i den mån det är nödvändigt

för att lösa en tvist. Panelernas och överprövningsorganets oberoende är avgörande för att ärenden ska avgöras uteslutande på grundval av sina egna meriter. Det är förenligt med en stärkt ansvarsskyldighet för organet gentemot medlemmarna när det gäller fullgörandet av dess uppgifter. Obligatoriska tidsfrister bör alltid respekteras både i panel- och överprövningsinstansernas tvistlösningsskede, med tanke på att försenad rättvisa är utebliven rättvisa, och lämpliga åtgärder bör vidtas för att göra detta möjligt. EU instämmer därför i att det behövs en meningsfull reform. Vid en sådan reform bör man bibehålla regeln om enhällighet för avslag, överprövningsorganets oberoende och tvistlösningens centrala roll för att skapa säkerhet och förutsägbarhet för det multilaterala handelssystemet.

Många av ovanstående frågor återspeglas i de principer som utvecklats inom ramen för den informella processen i frågor som rör överprövningsorganets funktion, som leds av tvistlösningsorganets ordförande. EU är emellertid berett att överväga hur man kan göra deras rättsliga formulering mer kraftfull och överväga ytterligare förbättringar. En tidig signal från Förenta staterna om att de är beredda att inleda förhandlingar i god tro för att nå fram till ett multilateralt avtal om tvistlösningsreformer skulle göra mycket för att öka förtroendet. Det bör också göra det möjligt att nå en överenskommelse om att återinföra bindande tvistlösning och ett fungerande överprövningsorgan.

4. Mot en mer ändamålsenlig förhandlingsfunktion

I centrum för krisen i WTO ligger misslyckandet för dess förhandlingsfunktion. WTO-reformen bör syfta till att åter göra WTO till ett ändamålsenligt och trovärdigt forum för förhandlingar om handelsregler och ytterligare liberalisering. WTO:s regler måste anpassas till 2000-talets ekonomiska och handelsmässiga verklighet. Man bör prioritera en modernisering av WTO:s regler om e-handel, underlättande av investeringar, inhemsk reglering på tjänsteområdet och statens roll i ekonomin, inbegripet när det gäller subventioner. När reglerna väl har moderniserats kan man eventuellt överväga att påskynda liberaliseringen av varor och tjänster på ett sätt som säkerställer en bättre balans mellan olika åtaganden. När det gäller förhandlingsmetoden har synsättet med ett samlat helhetsåtagande misslyckats med att ge resultat. Framsteg kan därför bäst uppnås med andra metoder, särskilt öppna plurilaterala avtal. Parallellt med förhandlingarna om sakfrågor bör WTO-medlemmarna överväga olika sätt att bättre införliva plurilaterala avtal i WTO:s ram.

4.1 Att modernisera WTO:s regler

A. Införa nya regler för digital handel, digitala tjänster och digitala investeringar

Förhandlingar med ett brett deltagande pågår om inhemsk reglering på tjänsteområdet, e-handel och underlättande av investeringar. Alla tre förhandlingarna är nödvändiga för att den internationella handelns regler ska anpassas till digitaliseringen av ekonomin, tjänsternas allt större betydelse och behovet av att underlätta investeringar som en nyckel till utveckling.

EU är fullt ut engagerat att delta i dessa förhandlingar. WTO:s 12:e ministerkonferens är en möjlighet att göra betydande framsteg när det gäller initiativen för e-handel och underlättande av investeringar och att ingå ett avtal om inhemsk reglering på tjänsteområdet. Att slutföra förhandlingarna om ambitiösa och inkluderande avtal på dessa tre områden är avgörande för att visa att WTO är relevant för 2000-talets viktigaste drivkrafter för ökad handel och ökade investeringar liksom för att underlätta integrationen av utvecklingsländerna i globala värdekedjor. Man skulle också undvika fragmentering av det globala handelssystemet om sådana frågor endast kan tas upp i bilaterala eller plurilaterala avtal utanför WTO-ramen.

B. Införa nya regler för att undvika snedvridning av konkurrensen till följd av statliga ingripanden i ekonomin – konkurrensneutralitet

WTO:s regler är inte tillräckligt effektiva när det gäller att hantera de negativa spridningseffekterna av statliga ingripanden i ekonomin. Det gäller särskilt när statliga ingripanden snedvrider konkurrensen på hemmamarknaden eller till och med på globala marknader. Den ofta förekommande bristen på insyn i sådana ingripanden förvärrar problemet ytterligare. Frågan är inte statens roll som sådan. Offentliga ingripanden kan behövas för att uppnå legitima mål, och WTO bör acceptera olika grader av offentligt ägande i ekonomier. Snarare handlar det om att effektivt motverka sådana ingripanden som har negativa spridningseffekter och som snedvrider konkurrensen genom att gynna inhemska företag, varor eller tjänster i förhållande till utländska företag, begränsar tillträdet till marknader eller påverkar globala marknader.

Det krävs nya regler om industrisubventioner för att motverka de negativa effekter som kraftig subventionering kan få för den internationella handeln, vilket kan leda till snedvridning av konkurrensen både inom traditionella sektorer och ny teknik. Subventioner kan också leda till överkapacitet. Ett viktigt mål med strängare regler skulle vara att skapa betydligt större öppenhet och att identifiera ytterligare kategorier av förbjudna subventioner samt kategorier av subventioner som kan förmodas vara skadliga. I samband med diskussionerna om sådana ”röda” och ”gula boxar” bör man också överväga en ”grön box”

som omfattar de subventioner som stöder legitima offentliga mål samtidigt som de har en minimal snedvridande inverkan på handeln. Det skulle särskilt vara fallet för vissa typer av miljö- och FoU-stöd, förutsatt att de tillåter full insyn och följer överenskomna regler.

I många länder är statsägda företag är ett viktigt instrument genom vilket staten kan påverka ekonomin, ibland med marknadssnedvridande effekter. De statsägda företagens betydelse matchas emellertid inte ännu av regler som är tillräckligt långtgående för att kunna komma i väg för marknadssnedvridande beteende. Nya internationella regler för statsägda företag bör inriktas på dessa företags beteende i sin kommersiella verksamhet, i linje med de regler som redan fastställts i flera frihandelsavtal och investeringsavtal.

Utöver industrisubventioner och regler för statsägda företag behövs det en reflektion om vilka andra aspekter som skulle kunna ingå i nya WTO-regler för att garantera principen om ”konkurrensneutralitet” och främja lika villkor. Det bör till exempel röra sig om kraftfulla regler mot metoder som tvingar företag att överföra innovation och teknik till staten eller deras konkurrenter (påtvungad tekniköverföring) och regler för att säkerställa att den inhemska regleringen är öppen och konkurrensfrämjande. Det övergripande målet bör vara att alla statliga ingripanden i ekonomin ska ske med full insyn och inte snedvrider konkurrensen till fördel för vissa företag. EU har för avsikt att diskutera dessa frågor ytterligare, först och främst genom sitt trepartssamarbete med Förenta staterna och Japan men även med alla intresserade WTO-medlemmar, i syfte att påbörja utarbetandet av WTO-regler som på ett effektivt sätt kan motverka konkurrenssnedvridningar.

C. Åtgärda obalanser mellan medlemmarnas åtaganden om marknadstillträde

Åtagandena om marknadstillträde har inte uppdaterats sedan Uruguayrundan avslutades och de passar allt sämre in i 2000-talets ekonomiska verklighet. Den nuvarande strukturen hos WTO-åtagandena om marknadstillträde för varor och tjänster motsvarar inte den faktiska graden av öppenhet i många länder och återspeglar inte heller de stora förändringarna i fråga om vissa stora handelsnationers (t.ex. Kinas) ställning i världsekonomin.

Det är visserligen viktigt att skapa en bättre struktur för övergripande tullåtaganden, men tonvikten bör i alla WTO-reformer ligga på att modernisera reglerna om konkurrensneutralitet: subventioner, statsägda företag, påtvungade tekniköverföringar och inhemsk reglering. I en situation där subventioner på konstgjord väg sänker priserna på varor, statsägda företag missbrukar sin dominerande ställning på en marknad eller företag tvingas dela med sig av sin teknik till sina konkurrenter kan sänkta tullar inte rätta till obalansen

mellan medlemmarna. På kort till medellång sikt, och för att ytterligare bygga upp förtroendet inom systemet, stöder EU dock sektorsinitiativ där liberaliseringen har större fördelar. Så är fallet med liberalisering av tullar på hälso- och sjukvårdsprodukter och utvalda varor som kan begränsa klimatförändringarna eller liberalisering av miljötjänster.

När det gäller handel med tjänster bör man först och främst sträva efter att slutföra förhandlingarna om regler för den digitala ekonomin. När dessa förhandlingar väl har avslutats kan man överväga att inleda förhandlingar om tjänster. Dessa förhandlingar bör stå öppna för alla intresserade WTO-medlemmar och vara förankrade i WTO, samtidigt som man bygger vidare på de framsteg som gjorts i förhandlingarna om tjänstehandelsavtalet.

D. Jordbrukets bidrag

Att återuppbygga WTO:s trovärdighet som ett förhandlingsforum skulle också kräva att medlemmarna tar itu med **jordbruksförhandlingarna**, som till stor del förblir blockerade trots det positiva resultat som uppnåddes vid ministerkonferensen i Nairobi. Jordbruket är fortfarande ett viktigt – till och med centralt – intresse för många av WTO:s medlemmar, och bristen på framsteg riskerar att påverka WTO:s bredare reformagenda negativt.

Åtaganden om inhemskt stöd till jordbrukssektorn bör prioriteras i förhandlingarna, med tanke på det stora antal handelssnedvridande policyer och åtgärder som förekommer. För att förhandlingarna ska bli framgångsrika krävs det dock bidrag från alla, eller åtminstone alla större, medlemmar. EU ser positivt på en omfattande minskning av handelssnedvridande inhemskt stöd. EU har under de senaste 30 åren reformerat sin jordbrukspolitik och gått från handelssnedvridande till icke-handelssnedvridande stöd. Andra WTO-medlemmar har ännu inte genomfört liknande reformer.

För närvarande verkar det inte troligt att förhandlingarna om tillträde till jordbruksmarknader, oavsett om det gäller tullsänkningar eller andra inslag, ska kunna återupptas. De ingår i en bredare uppsättning förhandlingar om marknadstillträde som omfattar industrivaror där förutsättningarna för balans inte tycks föreligga.

På kort sikt bör förhandlingarna därför inriktas på de frågor som har blivit allt viktigare under pandemin och där det finns ett visst utrymme för konvergens. EU kommer att inrikta sig på exportrestriktioner och större insyn inför den 12:e ministerkonferensen.

Slutligen bör miljömässig hållbarhet integreras i jordbruksförhandlingarna, i linje med behovet av att ställa om till en grön ekonomi.

4.2 Införlivande av öppna plurilaterala avtal i WTO

WTO kan visserligen inte återfå sin trovärdighet och effektivitet utan att modernisera sina regler, men det står klart efter 25 år att en sådan modernisering inte kan uppnås genom multilaterala avtal som bygger på ett enda åtagande. Samtidigt håller ett stort antal bilaterala eller regionala handelsavtal på att förhandlas fram, bl.a. i frågor där WTO hittills inte har lyckats uppnå multilaterala resultat, t.ex. digital handel och statsägda företag. Den mest positiva utvecklingen på senare år har varit det allt större antal länder som intresserar sig för att utarbeta sådana regler inom ramen för WTO genom öppna och plurilaterala förhandlingar. Om man inte lyckas hitta ett effektivt sätt att införliva plurilaterala avtal i WTO kvarstår inget annat alternativ än att utveckla sådana regler utanför WTO-ramen.

Enligt WTO-avtalet ska plurilaterala avtal införlivas i WTO:s rättsliga struktur i enlighet med artikel X.9, där det slås fast att ministerkonferensen enhälligt kan besluta att införliva handelsavtal som ingåtts av en grupp WTO-medlemmar i förteckningen över plurilaterala WTO-avtal i bilaga 4. Artikel X.9 har dock inte använts sedan WTO:s inrättades. Att nå samförstånd om att lägga till ett plurilateralt initiativ i bilaga 4 har ansetts vara ett oöverstigligt hinder, även om rättigheterna för de länder som inte deltar inte skulle begränsas av de plurilaterala åtaganden som gjorts av en grupp WTO-medlemmar. Den metod som hittills använts för att integrera plurilaterala avtal i WTO:s struktur har varit att varje deltagare ensidigt införlivar de ytterligare åtagandena i sin åtagandelista. Detta gjordes i samband med överenskommelsen om åtaganden rörande finansiella tjänster och referensdokumentet om telekommunikationstjänster. Det har dock sina nackdelar. Det är inte alla ytterligare åtaganden som passar in på ett smidigt sätt i en åtagandelista. Dessutom skulle icke-deltagare kunna inleda ett tvistlösningsförfarande mot en deltagare för överträdelse av dessa ytterligare åtaganden även om de, i egenskap av icke-deltagare, inte själva är bundna av sådana åtaganden.

En meningsfull WTO-reform måste ta hänsyn till denna verklighet. Kommissionen kommer därför att uppmana till en diskussion om hur man kan hitta ett enklare sätt att införliva plurilaterala avtal i den multilaterala strukturen. EU skulle föredra en inkluderande strategi för öppna, plurilaterala avtal som underlättar utvecklingsländernas deltagande och låter dem besluta om de vill ansluta sig till avtalet eller inte, samtidigt som man bevarar en möjlighet för dem att ansluta sig i framtiden. Det innebär inte att WTO bör införliva alla plurilaterala avtal. I diskussionerna skulle man kunna identifiera vissa principer som plurilaterala avtal bör följa för att kunna införlivas i WTO:s ram. Det skulle t.ex. kunna gälla öppenhet för

deltagande och framtida anslutning för alla WTO-medlemmar, underlättande av utvecklingsländers deltagande, insyn i förhandlingsprocessen samt metoder för att skydda icke-deltagares befintliga rättigheter samtidigt som man undviker att vissa åker snålskjuts på andras insatser.

5. Att förbättra WTO-systemets funktion

5.1 Förstärka WTO:s övervaknings- och överläggningsfunktioner

Arbetet i WTO:s reguljära råd och kommittéer spelar en viktig roll för att skydda det regelbaserade multilaterala handelssystemet, bl.a. genom att sköta den dagliga tekniska verksamheten, övervaka medlemmarnas handelspolitik, ta itu med handelsproblem och ge medlemmarna en plats att diskutera handelsutvecklingen. På senare år har emellertid praktiskt taget inga nya regler kunnat utarbetas och tvistlösningssystemet har varit lamslaget. Med tanke på detta blir ändamålsenlig övervakning och politiska överläggningar allt viktigare om WTO ska kunna förbli en trovärdig grund för handelsförbindelser. Tyvärr försvåras ett ändamålsenligt engagemang ofta av ett antal ineffektiva förfaranden, brister i efterlevnaden av öppenhetskraven och en utbredd brist på förtroende.

Under de senaste åren har EU arbetat för förbättringar, särskilt när det gäller insyn och handelsproblem. Tillsammans med Förenta staterna, Japan och andra medlemmar lade EU fram ett förslag om att öka insynen och efterlevnaden av anmälningsskyldigheten på området för handel med varor. I förslaget föreslås incitament och administrativa åtgärder för att åtgärda de betydande förseningarna i inlämningen av anmälningar – ett långvarigt problem som minskar insynen. Vi hoppas att detta övergripande bidrag också kommer att fungera som ett startskott för de nödvändiga diskussionerna om ökad insyn på vissa specifika områden, exempelvis jordbruket. Tillsammans med en grupp andra medlemmar lade EU även fram idéer om hur man kan förbättra arbetet i de reguljära WTO-organen i ett förslag om riktlinjer för WTO-organ som behandlar handelsproblem. Syftet med förslaget är att göra det lättare att lösa handelsproblem mellan medlemmar innan de trappas upp till ett läge där de leder till tvistlösning eller till att dagordningen stoppas upp under flera år. Målet är att dessa förslag ska antas vid den 12:e ministerkonferensen.

Utöver dessa förslag krävs ytterligare arbete för att förbättra WTO:s övervaknings- och överläggningsfunktioner. Att lämna in anmälningar i tid är en aspekt på insyn. En annan är kvaliteten på den information som lämnas. På det hela taget finns det skäl att inrätta en mer ändamålsenlig övervakning av medlemmarnas handelspolitik på kommitténivå. Exempelvis skulle WTO-kommittéerna kunna undersöka hur översynen av anmälningar kan göras mer ändamålsenlig. Eventuellt finns det också utrymme för att överväga frågor där sekretariatet borde kunna utarbeta övervakningsrapporter som bygger på olika allmänt tillgängliga informationskällor.

Det skulle dessutom vara lämpligt att utvärdera verksamheten i WTO:s organ för att fastställa vilka som behöver mer resurser/uppmärksamhet och vilka som bör minska sin verksamhet eller inaktiveras. Det skulle göra det möjligt för WTO att inrikta resurserna på de kommittéer som används mer aktivt och effektivt av medlemmarna, medan andra kommittéer skulle kunna förbli inaktiva tills de sammankallas på uttrycklig begäran av en medlem (vilket redan är fallet för de flesta underorgan inom Tjänstehandelsrådet). Vissa kommittéer skulle kunna få nytt liv genom att de tillåts delta i politiska överläggningar i större utsträckning, t.ex. kommittén för handel och miljö. Dessutom skulle Allmänna rådets roll kunna stärkas när det gäller att granska utvecklingen som påverkar handelssystemet eller att diskutera studier som utarbetats av generaldirektören i samarbete med andra internationella organisationer.

5.2 Generaldirektörens och WTO-sekretariatets roll

Utnämningen av den nya generaldirektören är en möjlighet till nystart. För att reformen av WTO ska fungera måste generaldirektören involveras på ett proaktivt och synligt sätt. Medlemmarna kan lita på och bör uppmuntra generaldirektören att hjälpa dem att ta itu med de största utmaningar som WTO står inför. De bör aktivt stödja henne i att ta initiativ för att främja WTO:s mål och föreslå lösningar som kan diskuteras av medlemmarna. Samtidigt som det ofta betonas att det är medlemmarnas uppgift att fastställa dagordningen för WTO:s arbete, är en sådan underlättande roll för generaldirektören förenlig med organisationens medlemsstyrda karaktär.

Generaldirektören, och i synnerhet sekretariatet, kan stärka WTO:s övervaknings- och överläggningsfunktioner. För det första bör sekretariatet, för att på ett effektivt sätt bidra till medlemmarnas överläggningar, kunna förlita sig på medlemmarnas förtroende för att utarbeta analytiska rapporter om relevanta ämnen och fördjupa samarbetet med andra internationella organisationer, utan att på förhand behöva komma överens om detta med medlemmarna. För

det andra skulle insynen i medlemmarnas handelspolitik gynnas av en förstärkning av sekretariatets övervakningsverksamhet.

Trots att samarbetet mellan WTO och internationella organisationer, inbegripet FN-organ, i allmänhet fungerar väl bör generaldirektören eftersträva ett mer målinriktat samarbete som syftar till att gemensamt bidra till att uppnå målen för hållbar utveckling.

5.3 Mer ändamålsenligt deltagande från berörda parter: näringslivet och det civila samhället

Redan 1996 erkände WTO-medlemmarna den roll som icke-statliga organisationer kan spela för att öka allmänhetens medvetenhet om WTO:s verksamhet och enades om att förbättra insynen och utveckla kommunikationen med icke-statliga organisationer genom att ge WTO:s sekretariat i uppdrag att hantera direkta kontakter med det civila samhället. De viktigaste kanalerna för deltagande är det årliga offentliga forumet, det civila samhällets deltagande i ministerkonferenser, sekretariatets informationsmöten samt möjligheten att lägga fram ståndpunktsdokument och förslag på diskussioner om aktuella frågor. Företrädare för näringslivet deltar också i diskussionerna om aktuella frågor och i handelsdialogerna sedan 2016. På en särskild sida på WTO:s webbplats samlas information som är skraddarsydd för företagens intressen.

Eventuellt finns det utrymme för att modernisera och vidareutveckla metoderna för samråd med näringslivet och det civila samhället, i syfte att blåsa nytt liv i dessa aktörers deltagande i handelsdebatten. För det första: trots att sekretariatets informationsmöten för icke-statliga organisationer för närvarande endast är öppna för registrerade icke-statliga organisationer baserade i och nära Genève skulle elektroniska och virtuella plattformar kunna göra det möjligt att även låta ackrediterade icke-statliga organisationer på olika håll i världen delta. Det skulle i synnerhet göra det möjligt för icke-statliga organisationer från utvecklingsländer som har begränsade resurser att delta. För det andra skulle en rådgivande kommitté med ett balanserat urval av företrädare för näringslivet och det civila samhället kunna inrättas för att samla in synpunkter från berörda parter om viktiga händelser som påverkar det multilaterala handelssystemet och förmedla dem inom ramen för pågående förhandlingar och överläggningar. För det tredje skulle engagemanget kring konkreta frågor kunna stärkas genom att man anordnar diskussioner om övergripande frågor som rör t.ex. hållbar utveckling eller regionala handelsavtal. För det fjärde bör medlemmarna undersöka hur man kan öka insynen genom att på virtuell väg öppna möten eller delar av dem för allmänheten.

6. Att lyckas med reformen av WTO

6.1 Bygga allianser för att genomföra WTO-reformen

För att de delar av WTO-reformen som beskrivs i denna bilaga ska kunna genomföras måste ett stort antal medlemmar engagera sig och delta. För att lyckas med reformerna krävs det att man bygger upp allianser och undviker polarisering. Medlemmarna måste även vara villiga att delta i en process som består av många små steg, som så småningom kommer att leda fram till en kompromiss. I egenskap av en ekonomisk stormakt med en stark tro på en multilateral regelbaserad handel måste EU fortsätta att uppvisa ledarskap.

Ett exempel på EU:s samarbete med andra likasinnade partner är det initiativ för handel och hälsa som utvecklades genom **Ottawagruppen**. EU har också samarbetat med den s.k. **Fastgruppen** (*Friends of Advancing Sustainable Trade*) för att blåsa nytt liv i WTO:s arbete på handels- och miljöområdet⁷.

Grupper av likasinnade länder, t.ex. Ottawa- och Fast-grupperna, är viktiga för att få inledande stöd i syfte att söka bredare engagemang från WTO-medlemmarnas sida. För WTO-reformen krävs emellertid en hög grad av konvergens mellan **Förenta staterna** och EU när det gäller reformagendan. Under mycket lång tid har samarbetet mellan EU och Förenta staterna varit den främsta drivkraften för framsteg i Gatt-/WTO-förhandlingarna. EU har samarbetat med Förenta staterna inom ramen för trepartsinitiativet med **Japan**. Valet av en ny amerikansk president med en positiv syn på multilaterala institutioner är en möjlighet till ett nära transatlantiskt samarbete om alla aspekter av WTO-reformen, inbegripet reformen av WTO:s tvistlösningsorgan. Detta skulle underlättas avsevärt av en tidig signal från den nya amerikanska administrationen om att den avser att delta fullt ut i förhandlingar om reformer av överenskommelsen om regler och förfaranden för tvistlösning samt att sluta blockera utnämningen av överprövningsorganets medlemmar. Inför den 12:e ministerkonferensen skulle EU och Förenta staterna kunna intensifiera sitt engagemang för alla aspekter av WTO-reformen i syfte att uppnå största möjliga samstämmighet om sina respektive ståndpunkter. Eventuellt skulle gemensamma förslag också kunna läggas fram. Arbetet i trepartsgruppen med Japan bör också intensifieras i syfte att lägga fram ett gemensamt förslag om hur WTO-

⁷ Initiativet har 23 medförslagsställare: Australien, Chile, Costa Rica, EU, Fiji, Förenade kungariket, Gambia, Island, Japan, Kanada, Korea, Liechtenstein, Maldiverna, Mexiko, Moldavien, Montenegro, Nya Zeeland, Nordmakedonien, Norge, Schweiz, Senegal, Taiwan, Penghu, Kinmen och Matsu samt Tchad.

reglerna kan utvecklas för att bättre hantera snedvridningar av konkurrensen till följd av statliga ingripanden.

EU har också för avsikt att ge särskild prioritet åt att inleda en dialog med **afrikanska länder** om WTO:s reformagenda. Det skulle kunna inbegripa överväganden om hur målen för hållbar utveckling kan integreras bättre i WTO:s arbete och hur man kan säkerställa att alla öppna, plurilaterala initiativ är inkluderande och tar hänsyn till kapacitetsbegränsningarna i utvecklingsländer med små förvaltningar. Diskussionerna skulle också kunna omfatta frågan om särskild och differentierad behandling och hur WTO kan stödja integrationen genom det kontinentala frihandelsområdet i Afrika. I detta sammanhang stöder EU fortsatt idén om att ge Afrikanska unionen observatörsstatus i relevanta WTO-organ.

EU kommer att fortsätta diskussionerna med **Kina** och **Indien** om de olika aspekterna av WTO:s reformagenda. Kinas BNP per capita har ökat tiofald sedan landet anslöt sig till WTO, och Kina har blivit WTO:s största exportör på bara två årtionden. Många WTO-medlemmar anser att Kinas marknadstillträde och andra åtaganden inte i tillräcklig utsträckning återspeglar landets tillväxt och att ytterligare liberalisering från Kinas sida skulle ge landet större legitimitet i organisationen. Indien har en mycket dynamisk ekonomi och är en ledande aktör i G20, trots att dess totala utvecklings- och konkurrensnivå inte kan jämföras med Kinas. Båda länderna är outhärliga partner i diskussionerna om WTO-reformer. Diskussionerna med Kina och Indien bör bidra till en bättre förståelse av våra respektive perspektiv, bl.a. när det gäller de frågor där framsteg bör göras vid den 12:e ministerkonferensen och därefter.

6.2 Vad kan uppnås vid den 12:e ministerkonferensen – det fortsatta arbetet

Agendan för WTO-reformen måste vara ambitiös, men den måste också vara realistisk. WTO-reformens olika delar måste genomföras i rätt ordning. Man varken kan eller bör arbeta med alla delar samtidigt. I stället kommer olika komponenter att följa olika förfaranden och läggas fram i olika konfigurationer – multilaterala eller plurilaterala – och med olika grupper av medlemmar. WTO:s nästa ministerkonferens kommer att få en avgörande betydelse för WTO:s reformprocess, både när det gäller att leverera potentiella resultat och införa nya processer och arbetsområden som kan tjäna som språngbräda för reformagendan.

Tre områden där arbetet bör intensifieras före den 12:e ministerkonferensen är handel och hälsa, fiskesubventioner och reformen av tvistlösningssystemet.

Dessutom skulle man under ministerkonferensen kunna uppnå följande resultat:

1. En överenskommelse bör nås om att blåsa nytt liv i WTO:s arbete för **handel och miljö i syfte att integrera hållbarhetsfrågor i WTO:s arbete**. Det bör helst göras multilateralt, även om undergrupper av intresserade WTO-medlemmar på egen hand kan arbeta med vissa inslag, såsom liberaliseringen av utvalda varor som kan begränsa klimatförändringarna och miljötjänster.
2. Intresserade länder bör inleda arbetet med att ta fram regler om **konkurrensneutralitet, inbegripet moderniserade regler om industrisubventioner**.
3. Betydande framsteg bör göras när det gäller de plurilaterala initiativen om **e-handel och underlättande av investeringar**. Initiativet i det gemensamma uttalandet om **inhemsk reglering på tjänsteområdet** skulle kunna slutföras under ministerkonferensen.
4. Förnyelsen av de multilaterala moratorierna på **e-handel och Trips** bör säkerställas vid ministerkonferensen.
5. WTO:s **reguljära arbetsfunktion** bör förbättras genom avtal om horisontell insyn i anmälningar och förslag som rör handelsproblem.
6. När det gäller **jordbruket** skulle man vid 12:e ministerkonferensen kunna komma överens om ett paket om ökad öppenhet överlag liksom när det gäller exportrestriktioner. Initiativet om att undanta Världslivsmedelsprogrammets humanitära inköp från exportrestriktioner skulle också kunna vara en del av detta. EU är öppet för att diskutera hur man ska gå vidare efter den 12:e ministerkonferensen när det gäller de viktigaste aspekterna av förhandlingarna, särskilt i fråga om handelssnedvridande inhemskt stöd.

Utöver dessa resultat skulle en **ministerförklaring** om ett politiskt åtagande för reformer vara ett viktigt ytterligare inslag till stöd för det framtida arbetet. Denna förklaring skulle kunna inriktas på frågor såsom förbättringar av WTO:s förhandlings-, övervaknings- och överläggningsfunktioner samt undersöka hur organisationens institutioner skulle kunna fungera bättre. Genom ministerförklaringen skulle man kunna inrätta en **arbetsgrupp för reform av WTO** som skulle behandla dessa frågor och vägleda medlemmarna för att uppnå resultat. Den 12:e ministerkonferensen bör därför fastställa dagordningen för de fortsatta reformområdena på medellång till lång sikt, varav vissa bör slutföras före nästa ministerkonferens (den 13:e ministerkonferensen).