

UDENRIGSMINISTERIET

EKN, sagsnr.: 2022-20252
Den 3. juni 2022

Rådsmåde (udenrigsanliggender – handel) fra den 12. juni - 15. juni 2022

SAMLENOTAT

1. WTO's 12. ministerkonference (MC12)2

1. WTO's 12. ministerkonference (MC12)

KOM-dokument foreligger ikke

*Revideret udgave af samlenotat oversendt forud for rådsmøde (udenrigsanliggender – handel) d. 3. juni 2022.
Ændrede afsnit er markeret med streg i margen.*

1. Resumé

På rådsmødet (udenrigsanliggender – handel), der afholdes i Genève i forbindelse med WTO's ministerkonference (MC12), forventes en løbende drøftelse af forhandlingssituationen i WTO og EU's prioriteter. Herudover forventes vedtagelse af rådskonklusioner og en rådsafgørelse om EU's tilslutning til erklæringer og aftaler, der måtte opnås enighed om i WTO-kredsen. Forventningerne til MC12 er beberskede, og Ruslands invasion af Ukraine har skabt yderligere usikkerhed om afviklingen af ministerkonferencen. Der forhandles fortsat på særligt fire områder: 1) Færdigforhandling af en aftale om miljøskadelige fiskerisubsidier, 2) opnåelse af enighed om WTO's bidrag til en mere ligelig global adgang til COVID-19-vacciner, 3) fastsættelse af rammer og retning for reformarbejdet og 4) opnåelse af resultater på landbrug, herunder i forhold til fødevarerforsyningsikkerhed. Regeringen bakker stærkt op om det multilaterale handelssystem med WTO i centrum og EU's aktive indsats for at sikre, at MC12 leverer konkrete resultater og sætter retning for reformarbejdet.

2. Baggrund

WTO's 12. ministerkonference (MC12) skulle have været afholdt i Genève fra den 30. november - 3. december 2021, men blev udskudt pga. omikron-variantens fremkomst. Ministerkonferencen ventes i stedet afholdt i Genève fra den 12.-15. juni 2022.

Efter to relativt vellykkede ministerkonferencer i 2013 og 2015 var MC11 i Buenos Aires i 2017 karakteriseret af stilstand og stor politisk uenighed mellem især Trump-administrationen i USA og udviklingslandene anført af Indien og Sydafrika. Hertil kommer tvistbilæggesystemets krise som følge af amerikansk blokering af appelorganet. Senest har Ruslands invasion af Ukraine kraftigt påvirket stemningen og forhandlingerne i WTO. Under møder fordømmer EU, USA og ligesindede lande løbende det russiske angreb på Ukraine, ligesom man undgår at forhandle direkte med Rusland. Den samme gruppe lande har desuden frataget Rusland den MFN-status (mestbegunstigelsesstatus), som WTO's medlemmer ellers nyder i samhandelen med hinanden.

Med dette som bagtæppe er det forventningen, at MC12 vil blive holdt i et mindre format, og at omfanget af forhandlinger på selve ministerkonferencen vil blive søgt begrænset. Som en konsekvens vil man i endnu højere grad end vanligt forsøge at finde mulige landingsbaner i forhandlingerne forud for konferencen. Omvendt er der risiko for, at man må nedtone forventningerne og i højere grad lægge op til at gøre status. For EU er det fortsat vigtigt, at MC12 leverer konkrete resultater og bidrager med fremtidig retning for organisationen, idet ambitionerne for MC12 primært er fokuseret på fire spor: 1) Færdigforhandling af en aftale om forbud mod miljøskadelige fiskerisubsidier, 2) indgåelse af en aftale vedrørende WTO's bidrag til en mere ligelig global adgang til COVID-19-vacciner, 3) fastsættelse af mere konkret retning og rammer for reformarbejdet og 4) opnåelse af resultater på landbrug.

Aftalen om miljøskadelige fiskerisubsidier er den mest vidtrækkende multilaterale aftale for alle medlemmer, der i øjeblikket er under forhandling i WTO. Forhandlingerne var del af den oprindelige Doha-runde og sigter mod at forbyde visse former for miljøskadelige fiskerisubsidier. Det drejer sig særligt om subsidier, der bidrager til ulovligt, u-rapporteret og ureguleret fiskeri,

samt subsidier, der bidrager til overkapacitet og overfiskeri. Forhandlingsprocessen knytter an til FN's verdensmål for bæredygtig udvikling, da delmål 14.6 netop fastsætter en målsætning om indgåelse af en WTO-aftale om fiskerisubsidier. Mens forhandlingerne om fiskerisubsidier bevægede sig fremad i efteråret 2021, har de i 2022 været præget af stilstand. EU og ligesindede medlemmer vil søge at genskabe sidste års momentum frem mod MC12. Det er usikkert, om det vil lykkes. Hvis der skal kunne landes en aftale på MC12, vil det kræve kompromisser på flere vanskelige spørgsmål. Nogle af de primære udeståender vedrører udviklingslandenes forpligtelser (såkaldte SDT-bestemmelser), aftalens påvirkning af brændstof-subsidier og fiskeripartnerskabsaftaler samt omfanget af de såkaldte "bæredygtighedsundtagelser", der tillader fortsat subsidiering, såfremt fiskeriet sker på tilstrækkelig bæredygtig vis. På flere af disse spørgsmål kan der opstå et vist pres på EU for at give indrømmelser. Herudover har USA fremsat forslag om, at aftalen også skal adressere tvangsarbejde i fiskerierhvervet; forslaget støttes af EU.

For så vidt angår WTO's respons på COVID-19-pandemien, har der siden foråret 2020 pågået drøftelser, hvor især Indien og Sydafrikas forslag fra oktober 2020 om en "TRIPS waiver" har fået meget opmærksomhed. EU har i 2021 fremsat forslag om smidigere og mere effektiv brug af tvangslicenser samt andre handelspolitiske tiltag. EU, USA, Indien og Sydafrika har i 2022 udarbejdet et tekstforslag til et muligt kompromis vedr. intellektuelle ejendomsrettigheder og COVID-19-vacciner. EU har tilkendegivet at kunne acceptere forslaget, men det afventer endnu formel godkendelse fra USA, Indien og Sydafrika. I maj d.å. blev forslaget delt med den fulde WTO-medlemskreds, og der pågår nu forhandlinger og yderligere justeringer af teksten frem mod MC12. Med kompromisforslaget vil udviklingslandene få nemmere adgang til at producere og eksportere COVID-19-vacciner uden patenthavers samtykke. Forslaget vil ekstraordinært og i en tidsbegrænset periode skabe simple procedurer end under det nuværende tvangslicenssystem. Samtidig lægger forslaget op til, at der fortsat skal ydes en rimelig kompensation for brug af patentet til patenthaveren, ligesom den grundlæggende beskyttelse af patentrettigheder, som fastlagt i TRIPS-aftalen, ikke ophæves. Kompromisforslaget omfatter kun COVID-19-vacciner, men lægger op til, at det inden for et halvt år skal besluttes, om anvendelsesområdet skal udvides til terapeutisk behandling og diagnosticering. En række udviklingslande finder, at kompromisforslaget ikke er tilstrækkeligt vidtgående, og ønsker bl.a. udvidelse af anvendelsesområdet til også at omfatte terapeutisk behandling og diagnosticering og sikring af at forslagens bestemmelser får permanent karakter. Andre medlemmer er modstandere af undtagelser til TRIPS-reglerne og finder, at kompromisforslaget går for vidt i retning af at underminere patentrettigheder. Hertil kommer forhandlinger om den nærmere afgrænsning af kredsen af udviklingslande, som gives adgang til at benytte undtagelsesbestemmelserne.

Vigtigheden af reformarbejdet understreges af, at WTO står ved en skillevej: Hvis der i de kommende år ikke gøres fremskridt med reformer inden for alle tre sider af organisationens virke (forhandling af nye aftaler, tvistbilæggelse og administration af de eksisterende aftaler), kan den gå i stå og miste terræn som central ramme for international handelspolitik. Den relativt nye generaldirektør Ngozi Okonjo-Iweala tiltrådte sin stilling i februar i 2021 og har understreget nødvendigheden af reformer. USA har under Biden-administrationen taget initiativ til at igangsætte en bred dialog mellem medlemslandene om reform af tvistbilæggelsessystemet efter lang tids begrænset engagement i WTO, men det reelle amerikanske engagement er fortsat uklart.

I et annekst til sin nye handelspolitiske strategi fra februar 2021 har EU på sin side fremlagt et omfattende reformforslag, der sigter på reform inden for alle WTO's funktionsområder. Hvad angår forhandlinger af nye aftaler, foreslås det bl.a. at gøre plurilaterale aftaler, dvs. aftaler blandt et udsnit af WTO's medlemmer, til en integreret del af organisationens regelsæt. Det vil i givet

fald styrke de bestræbelser, EU og ligesindede p.t. gør sig for at modernisere WTO's regelsæt med aftaler om den moderne økonomi, ikke mindst digital handel. Inden for tvistbilæggelse lægger reformpapiret op til et forlig med USA om reformer af WTO's appelorgan, og i forhold til administration af eksisterende aftaler foreslås bl.a. styrkede krav til gennemsigtighed og notifikation af nationale handelsregulerende tiltag. Endelig er der ambitiøse forslag om styrkelse af bæredygtig handel inden for WTO og om revision af WTO's regler om subsidier og statsejede virksomheder, så de bedre kan imødegå negative effekter af f.eks. den kinesiske statskapitalisme.

Landbrug er et kerneområde i WTO, og pga. krigen i Ukraine er fokus nu særligt på fødevarerforsyningsikkerhed, herunder emner som eksportrestriktioner og transparens vedrørende landbrugsregulering. Udviklingslandene ønsker også resultater på vanskeligere emner, bl.a. offentlige fødevareropskøbsprogrammer. Andre medlemmer ønsker mere markedsadgang og afvikling af landbrugssubsidier. Medlemmerne står således langt fra hinanden, og det ventes, at MC12 kun i begrænset omfang vil kunne levere resultater på landbrugsområdet, om end der arbejdes for et delresultat ift. fødevarerforsyningsikkerhed.

Det er ikke forventningen, at der i forbindelse med MC12 vil være stort fokus på igangværende plurilaterale forhandlinger, efter at der i december 2021 blev opnået resultater inden for flere sådanne spor, ikke mindst indgåelse af en aftale om national regulering af tjenesteydelser. Mindre grupper af medlemmer, herunder EU, vedtog også politiske erklæringer, der forhåbentlig vil bane vejen for konkrete tiltag i WTO-regi inden for handel og klima/miljø om bl.a. reform af subsidier til fossile brændstoffer og liberalisering af handel med grønne varer og tjenesteydelser. Forhandlingerne om en plurilateral aftale om investeringslettelse til gavn for udvikling skrider fremad i et pænt tempo, og der skønnes mulighed for at afslutte forhandlingerne ultimo 2022.

Et yderligere forhandlingsemne vedrører det såkaldte e-handelsmoratorium. Siden 1998 har WTO midlertidigt forlænget toldfriheden for handel med digitale produkter ved alle sine ministerkonferencer. Indien, Sydafrika og Indonesien har med støtte fra et antal udviklingslande talt for, at toldfriheden ikke forlænges ved MC12. EU, USA og samtlige industrilande støtter en forlængelse af toldfriheden. Udfaldet af disse forhandlinger er fortsat uvist.

3. Formål og indhold

Rådsmødet starter den 12. juni og vil formelt set først slutte ved MC12's afslutning. Rådet ventes på baggrund af orienteringer fra Kommissionen løbende at drøfte forhandlingssituationen i WTO samt EU's prioriteter og strategi i forhold til MC12.

Der ventes desuden vedtagelse af rådskonklusioner og en rådsafgørelse om EU's prioriteter samt tilslutning til erklæringer og aftaler, der måtte opnås enighed om i WTO-kredsen. I de foreløbige udkast udtrykkes der støtte til, at der på MC12 opnås enighed om en ambitiøs og realistisk resultatpakke bestående af konkrete resultater vedrørende bl.a. fiskerisubsidier, handel og sundhed/COVID-19-vacciner, igangsættelse af en reformproces, landbrug, fødevarerforsyningsikkerhed og forlængelse af e-handelsmoratoriet. I udkastet til rådskonklusioner udtrykkes der desuden solidaritet med Ukraine og kritik af Ruslands militære aggression.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet vedtog en resolution om MC12 (2021/2769(RSP)) i november 2021.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Forhandlingsemnerne i WTO forventes at vedrøre områder reguleret af EU.

7. Konsekvenser

Generelt ventes global handelsliberalisering i regi af WTO at få positive samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser for bl.a. eksport, vækst og beskæftigelse.

En eventuel aftale om fiskerisubsidier forventes at få positive konsekvenser for miljøet. En aftale kan få begrænsede erhvervsøkonomiske konsekvenser.

8. Høring

Sagen har ikke været sendt i høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er blandt medlemslandene bred opbakning til, at EU fortsat skal arbejde aktivt for et stærkt og regelbaseret multilateralt handelssystem samt spille en aktiv og central rolle i reform af WTO, og at EU derfor også skal bidrage konstruktivt til et positivt resultat fra MC12.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen bakker stærkt op om det multilaterale handelssystem med WTO i centrum.

Regeringen støtter, at EU skal presse på for at sikre, at MC12 leverer konkrete resultater, herunder særligt om miljøskadelige fiskerisubsidier, COVID-19-vacciner og fødevarerforsyningsikkerhed, og at MC12 herudover bidrager med retning for det fremadrettede reformarbejde.

Fsva. fiskerisubsidier er det vigtigt, at en eventuel aftale især begrænser de mest miljøskadelige fiskerisubsidier og hermed giver et meningsfuldt bidrag til FN Verdensmål 14 om bæredygtighed i havene. En aftale vil herudover have systemisk betydning som den første omfattende multilaterale aftale i WTO-regi i længere tid og som den første WTO-aftale på bæredygtighedsområdet.

Fsva. COVID-19-vacciner ønsker regeringen, at WTO leverer konkrete resultater, der kan bidrage til øget global adgang til vacciner, og er rede til at drøfte alle forslag til det formål. På den baggrund støtter regeringen forslaget fra EU, USA, Indien og Sydafrika som basis for et kompromis i WTO. Regeringen vurderer, at et kompromis på dette grundlag i betragtning af den ekstraordinære situation skabt af COVID-19 vil hjælpe udviklingslandene med at adressere konkrete udfordringer, f.eks. med brugen af tvangslicenser. Samtidig vil den grundlæggende beskyttelse af intellektuelle ejendomsrettigheder fortsat blive respekteret, da aftalen ikke ophæver disse rettigheder, men alene ophæver og forenkler procedurekrav ved brug af patenter uden patentshavers samtykke ift. COVID-19-vacciner. Det er dog vigtigt, at kompromisløsningen ikke danner præcedens. Endvidere bør den efter regeringens opfattelse ledsages af andre handelspolitiske tiltag, der adresserer de væsentligste udfordringer for global vaccineadgang, jf. EU's konkrete forslag om nedbringelse af eksportrestriktioner, fremme af hurtig toldbehandling mm. Hertil kommer udviklingspolitiske initiativer uden for WTO-regi om at understøtte udrulning af vacciner f.eks. i forhold til svage sundhedssystemer og vaccineskepsis.

Fsva. landbrug støtter regeringen, at der på MC12 fokuseres på fødevareforsyningsikkerhed samt åbne fødevareforsyningskæder. Regeringen ønsker, at EU bidrager konstruktivt til forhandlingerne om landbrug, også når det kommer til mere vanskelige spørgsmål. For mange udviklingslande er resultater på landbrug en central prioritet, og hvis der ikke sikres løbende fremskridt, kan det være med til at bremse arbejdet i WTO mere generelt.

Regeringen støtter, at den nuværende toldfrihed for handel med digitale produkter forlænges på MC12.

Regeringen støtter et ambitiøst reformspor i WTO med opdatering af de fælles handelsregler, således at disse i højere grad fremmer international handel, der er fri, fair og bæredygtig og baseret på lige globale konkurrencevilkår. I forhold til bæredygtighed ønsker regeringen større fokus i WTO på klima- og miljømæssige spørgsmål og på fremme af arbejdstagerrettigheder.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forberedelse af MC12 har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering den 25. maj 2022. Forhandlingerne i Doha-udviklingsrunden blev forelagt for Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg den 7. oktober 1999, den 26. oktober 2001 og den 13. juni 2008.