

# Regeringens skrivelse

## 1998/99:59

Öppen handel - rättvisa spelregler

Skr.  
1998/99:59

Svensk handelspolitik inför en ny WTO-runda

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 8 mars 1999

*Laila Freivalds*

*Leif Pagrotsky*  
(Utrikesdepartementet)

### Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen ges en översikt av läget inför de förhandlingar om ytterligare liberalisering av handeln och förbättring av de handelspolitiska spelreglerna som väntas starta i Världshandelsorganisationen (WTO) år 2000.

<b>1 Handels bidrag till bättre levnadsvillkor</b>	<b>3</b>
1.1 Tillväxt och sysselsättning	5
1.2 En hållbar utveckling	5
1.3 Ett öppet Europa	6
1.4 Ekonomisk utveckling i fattiga länder	7
1.5 Demokrati och säkerhet	8
<b>2 Världshandel i förändring</b>	<b>8</b>
<b>2.1 Den globala ekonomiska och handelspolitiska utvecklingen</b>	<b>10</b>
2.1.1 Den finansiella krisen och nya protektionistiska hot	10
2.1.2 Utvecklingen under WTO:s första år	11
2.1.3 Regional samverkan – hjälp eller hinder för fri handel?	12
2.1.4 U-länderna inför en ny WTO-förhandling	13
<b>2.2 Den svenska hemmamarknaden och EG:s inre marknad</b>	<b>14</b>
2.2.1 Konsumenternas intresse	14
2.2.2 Näringslivets möjligheter	15
2.2.3 EU:s utvidgning	16
<b>3 Inför WTO:s tredje ministerkonferens</b>	<b>17</b>
3.1 EG:s initiativ till en ny förhandlingsrunda	17
3.2 Andra länders syn på nya förhandlingar	18
3.3 Förberedelsearbetet i WTO	19
<b>4 Omfattningen av en ny förhandling</b>	<b>19</b>
<b>4.1 Beslutade förhandlingsområden</b>	<b>20</b>
4.1.1 Jordbruket en nyckelfråga	20
4.1.2 Hinder för en friare handel med tjänster	22
4.1.3 Beslutade översyner av WTO:s avtal	23
<b>4.2 Möjliga förhandlingsområden</b>	<b>23</b>
4.2.1 Industritullar och andra marknadstillträdesfrågor	24
4.2.2 Behovet av multilaterala regler för investeringar	26
4.2.3 Konkurrenspolitik och antidumping	27
4.2.4 Handelsrelaterade immateriella rättigheter (TRIPS)	28
4.2.5 Nya möjligheter för offentlig upphandling	29
4.2.6 Handelspolitik och miljöfrågor	30
4.2.7 Handel och arbetsvillkor	32
4.2.8 Korruption ett stort handelshinder	33
4.2.9 Elektroniska handeln ökar	34
4.2.10 Tvistlösningssystemet ses över	34
4.2.11 Övriga frågor	35
<b>5 U-ländernas intressen i en ny förhandling</b>	<b>35</b>
<b>6 Öppenhet i WTO och den framtida beredningsprocessen</b>	<b>38</b>
<b>7 Slutsatser</b>	<b>39</b>
<b>Ordlista</b>	<b>41</b>
<b>Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 mars 1999</b>	<b>43</b>

# 1 Handelns bidrag till bättre levnadsvillkor

**Regeringens bedömning:** Samarbetet i Världshandelsorganisationen (WTO) är av stor vikt och syftar ytterst till att förbättra levnadsvillkoren för människor världen över. Medlet är att skapa goda förutsättningar för handel genom färre hinder samt fasta och rättvisa spelregler. WTO bidrar också till ekonomiska förutsättningar för alla länders strävan mot en hållbar utveckling.

**Skälen för regeringens bedömning:** Sverige är en liten öppen ekonomi, som är starkt beroende av omvärlden. Vår export motsvarar drygt 40 procent av vår bruttonationalprodukt (BNP) och importens värde motsvarar mer än en tredjedel av BNP. Handelsutbytet är livsnerven för den svenska ekonomin.

Världshandelns kraftiga uppsving under de senaste 50 åren har bidragit till ekonomiska framsteg och välstånd i många länder. Den gynnsamma trenden har varit särskilt betydelsefull för små, öppna ekonomier som den svenska. Liberaliseringen av det globala handelssystemet, först inom Allmänna tull- och handelsavtalet (GATT) och sedan i dess efterföljare WTO, som sedan år 1995 är huvudorganisation för det handelspolitiska regelverket, har varit en starkt pådrivande kraft bakom den positiva utvecklingen. Möjligheterna att bedriva handel har förbättrats i takt med att tullmurar har raserats och andra handelshinder undanröjts.

Att riva hinder för handel är emellertid inget självändamål. Åtgärder som vidtas för att underlätta export och import skall bidra till att förbättra levnadsvillkoren för enskilda konsumenter och hushåll. Det har t.ex. uppskattats att en svensk tvåbarnsfamilj kan komma att tjäna omkring 950 kronor om året på klädinköp till barnen när nu gällande importkvoter på tekovaror tas bort. Ökad välfärd är ett huvudmål för samarbetet mellan de 134 länder som är medlemmar av WTO. Bättre villkor för världshandeln genom WTO är ett medel, av flera, för att nå detta mål.

Strävan efter ökad ekonomisk tillväxt och sysselsättning genom att avskaffa handelshinder kan inte ses i ett politiskt vakuum. Den handelspolitiska utvecklingen i WTO, och i andra institutioner, måste drivas framåt på ett sätt som också gör den förenlig med viktiga politiska mål inom andra samhällsområden. Under beaktande av gällande regelverk skall de möjligheter som handelssystemet ger tas till vara för att bidra till förutsättningar för en hållbar utveckling, stödja arbetet för mänskliga rättigheter samt främja utveckling i tredje världen.

Sverige har en lång tradition av att stå upp för fri handel och rättvisa spelregler baserade på principen om icke-diskriminering i GATT och WTO. Denna grundsyn har byggt på en utbredd enighet i vårt land om mål och medel i handelspolitiken. Enigheten har gjort att Sverige kan agera med ett stort mått av både trovärdighet och kraft i frågor som rör GATT och WTO. Med denna breda samsyn som grund står vi väl rustade

när förberedelserna för nya handelsförhandlingar i WTO nu börjar. Sverige har ett starkt intresse av en ny, omfattande förhandlingsrunda i WTO därför att en sådan dels kan lämna värdefulla bidrag till ekonomisk tillväxt, dels kan stödja utvecklingen på flera andra områden som är prioriterade i regeringens politik.

Det är mot denna bakgrund som Sverige aktivt medverkat till Europeiska gemenskapens (EG) initiativ att starta en ny förhandlingsrunda i WTO år 2000 och är starkt engagerat i förberedelsearbetet. Ambitionen är att anpassa och reformera de handelspolitiska spelreglerna så att de uppfyller de krav som ställs i en världsekonomi som präglas av ökad integration. WTO:s regelverk behöver utvecklas så att det hjälper medlemsländerna i WTO att ta till vara globaliseringens möjligheter och begränsa dess risker. Vi vill uppnå resultat som bidrar till bättre levnadsvillkor för enskilda individer och bättre förutsättningar för näringslivet att utvecklas och växa. Vi kommer samtidigt att fästa stor vikt vid att framtidens handelsregler utformas så att de bidrar till en bättre miljö och mänskliga rättigheter i arbetslivet. Regeringen verkar för att arbetet i WTO skall bidra till:

- tillväxt och sysselsättning,
- en hållbar utveckling,
- ett öppet Europa,
- ekonomisk utveckling i fattiga länder samt
- demokrati och säkerhet.

Syftet med denna skrivelse är att informera om arbetet i WTO inför organisationens tredje ministermöte i slutet av året och förberedelserna för en ny bred och samlad handelsförhandling. WTO-avtalet presenterades i prop. 1994/95:35 Sveriges anslutning till Världshandelsorganisationen m.m., som bl.a. redogjorde för de förhandlingar, den s.k. Uruguayrundan, och de överväganden som ledde fram till att WTO skapades. I skr. 1996/97:71 Sverige, EU och handelspolitiken inför 2000-talet redogjorde regeringen för hela den svenska handelspolitiska strategin inför 2000-talet.

I föreliggande skrivelse diskuteras i avsnitt 1 världshandeln och WTO:s bidrag till förbättrade levnadsvillkor i ett bredare perspektiv. Avsnitt 2 behandlar behovet av en ny omfattande handelsförhandling i WTO. Avsnitt 3 redogör för förberedelserna inför WTO:s tredje ministermöte år 1999, vid vilket beslut förväntas fattas om omfattningen av de nya förhandlingarna. Avsnitt 4 innehåller en genomgång av redan beslutade områden för förhandlingar och andra möjliga förhandlingsområden. I avsnitt 5 behandlas u-ländernas intresse av nya WTO-förhandlingar. Avsnitt 6 redogör för behovet av öppenhet i förhandlingsprocessen och den framtida svenska beredningsprocessen. Avsnitt 7 innehåller skrivelsens slutsatser.

Stabila och rättvisa spelregler för ett fritt utbyte av varor och tjänster mellan länder är en avgörande förutsättning för ekonomisk tillväxt och sysselsättning. Detta är det viktigaste skälet för vårt engagemang i WTO och en betydelsefull del av våra ansträngningar för ökad tillväxt.

Samhällsekonomin stärks av fri handel på fungerande marknader. Den prispress som uppstår då handelshinder rivs och konkurrensen ökar bidrar till att hålla nere inflation och räntor, vilket i sin tur gynnar tillväxt och sysselsättning. Alla konsumenter – både enskilda och företag – gynnas av de positiva effekterna av lägre priser, större utbud av varor och tjänster samt bättre kvalitet.

Öppen handel leder till att befintliga resurser kan utnyttjas på ett mer effektivt sätt. De samhällsekonomiska vinsterna av minskade handelshinder på hemmamarknaden är t.o.m. ofta större än vinsterna av bättre tillgång till andra länders marknader. Produktiviteten är oftast högre i sektorer som är utsatta för internationell konkurrens än i sådana som inte är det. Samtidigt är naturligtvis företagens ökade möjligheter att avsätta sina produkter på exportmarknaderna av stor betydelse för näringslivets utveckling.

Till detta skall läggas positiva effekter av mer långsiktig karaktär som uppstår t.ex. genom att fasta kostnader kan slås ut på ett större antal kunder. Omvandlingstrycket i ekonomin tilltar med ökad konkurrens. Därmed påskyndas en modernisering av produktionsapparaten. Sammantaget resulterar dessa faktorer i bättre fungerande marknader, ökad sysselsättning och högre välfärd.

Problemet är att omställningens kostnader fördelas ojämnt. Priset kan bli högt för dem som drabbas när företag läggs ned och regioner hamnar i kris. Ett brett folkligt stöd för en allt snabbare internationalisering av världsekonomin förutsätter att kostnaderna för omvandlingen fördelas rättvist.

Idén om det nationella oberoendet som ekonomisk doktrin, som genom åren har praktiserats av flera länder i Afrika, Asien och Latinamerika har inte visat sig ge önskade resultat. Allt fler länder har därför dragit slutsatsen att de har fördel av att delta i den internationella ekonomin, koncentrera sig på det som de är bra på och handla med sina grannländer. I Sverige har vi sedan lång tid tillbaka uppfattat detta som något självklart.

## 1.2 En hållbar utveckling

Målet är att Sverige skall vara en pådrivande internationell kraft och ett föregångsland i strävan att skapa en ekologiskt hållbar utveckling. Regeringen arbetar för att ekonomisk utveckling och social välfärd skall gå hand i hand med skyddet av miljön och hushållningen med naturresurser. Särskild hänsyn behöver tas till u-ländernas situation.

En hållbar utveckling är ett uttalat mål för WTO. Det återstår dock viktigt arbete för att göra handels- och miljöpolitiken än mer ömsesidigt

stödjande. En kommande förhandlingsrunda bör utformas så att resultaten främjar nationella och internationella mål på miljöområdet och rimliga krav på mänskliga rättigheter i arbetslivet. Samtidigt måste arbetet beakta de problem som uppstår om enskilda länder ignorerar dessa mål på nationell nivå.

I flera industriländer finns en utbredd oro för följderna av import från främst fattiga länder som inte respekterar rimliga miljöregler eller åsidosätter grundläggande mänskliga rättigheter i arbetslivet. Konkurrensfördelar som bygger på brister i dessa hänseenden kan inte accepteras. Handelssystemet och WTO måste engageras och ge sitt bidrag till lösningen även av dessa problem för att förtroendet för systemet och organisationen skall upprätthållas och för att förståelsen för fördelarna med en öppen handel skall kunna ökas. WTO är dock varken avsett för, eller har möjlighet, att ensamt lösa problemen. På det globala planet bekämpas miljöhot i första hand genom multilaterala miljöavtal. Arbetet med att garantera mänskliga rättigheter i arbetslivet sker främst i Internationella arbetsorganisationen (ILO). WTO måste ta sin del av ansvaret, men varken kan eller skall ta över huvudansvaret från miljöavtalen och ILO. Viktigt är dock att WTO-regelverket inte försvårar, försvagar eller motverkar andra regelverk. För att lyckas i denna strävan måste den rika världens länder bygga upp sin trovärdighet som sanna frihandelsvänner, och inte bara värna den fria handeln när det gynnar deras egna snäva intressen. I detta perspektiv kan Sverige spela en viktig roll som brobyggare tack vare vår konsekventa frihandelslinje.

Vår omsorg om miljön och mänskliga rättigheter i arbetslivet får aldrig misstänkas vara en täckmantel för protektionistiska motiv. Vi måste vara trovärdiga för att en konstruktiv dialog kring dessa frågor skall kunna komma till stånd i WTO. Det bästa sättet att driva utvecklingen framåt är att använda WTO:s modell, som innebär att man enhälligt fattar beslut som binder alla medlemsländer.

Utmaningen för framtiden i WTO blir att finna rätt balans mellan lämpliga åtgärder till stöd för en hållbar utveckling, å ena sidan, och krav på att dessa inte skall kunna missbrukas i protektionistiskt syfte å den andra. Stöd till kapacitetsuppbyggnad i u-länder är en viktig del i detta arbete.

### 1.3 Ett öppet Europa

Efter det att Sverige har blivit medlem av Europeiska unionen (EU) arbetar Sverige genom gemenskapen för att reformera det globala handelssystemet. I WTO talar gemenskapen, genom EG-kommissionen, med en röst.

Europeiska gemenskapens (EG) inre marknad fungerar i huvudsak effektivt och har på ett verksamt sätt bidragit till ökat välstånd i Europa. För svensk del har effekterna av ökade utländska investeringar i Sverige uppskattats till 0,2 procent per år i ökad tillväxt.

På de flesta varuområdena är EU också öppet för omvärlden. En väl fungerande inre marknad med gemensamma regler på många områden,

utgör en styrkefaktor inför förhandlingarna i WTO. På vissa områden hämmas dock effektiviteten på den inre marknaden av importbegränsningar. Tullar och andra handelshinder kvarstår t.ex. inom områden som jordbruk samt textil- och konfektionsindustri. Förhandlingar i WTO kan ytterligare bidra till att effektiviteten på den inre marknaden höjs.

Att EG nu för första gången i historien går i spetsen för kravet på att inleda en ny förhandlingsrunda i WTO och är den tydligaste försvararen av det multilaterala regelverket är en betydande framgång för Sveriges ansträngningar att påverka EG:s handelspolitik.

#### 1.4 Ekonomisk utveckling i fattiga länder

Sverige har en lång tradition av aktiv solidaritet med världens fattiga länder. Vårt globala engagemang vägleds av en strävan efter ökad rättvisa, demokrati, mänskliga rättigheter samt ekonomisk och social utveckling. Den nedmontering av handelshinder som sker inom WTO och de fasta spelregler som organisationen ställer upp skapar förutsättningar för ekonomisk utveckling, och gör det lättare att också nå övriga mål.

WTO kan dock inte ensamt skapa tillräckliga förutsättningar för mänskliga rättigheter, rättvisa och social utveckling i enskilda länder. Dessa förutsättningar måste i första hand åstadkommas nationellt i form av ändamålsenliga institutioner, lämplig infrastruktur och ansvarsfull och utvecklingsfrämjande politik. Särskilt i de minst utvecklade länderna behövs ekonomiska och institutionella reformer på det nationella planet innan dessa länder kan dra full nytta av de möjligheter som WTO och dess regelverk erbjuder. Biståndspolitikerna och andra former av internationellt samarbete, främst inom FN, är bättre lämpade för att uppnå dessa mål än arbetet i WTO. Det avgörande är att de regelverk som skapas inte försvårar för länder att uppnå dessa mål. Det behöver finnas en överensstämmelse mellan WTO:s regelverk och övriga internationella konventioner och principer på dessa områden.

Liberalisering av världshandeln har varit en motor för ekonomisk tillväxt i olika delar av världen. Den ekonomiska historien lär oss att utvecklingen har också visat att liberalisering av handel och internationella kapitalrörelser inte är tillräcklig för att uppnå en långsiktigt hållbar ekonomisk och social utveckling. Lika nödvändig är en fattigdomsorienterad utvecklingspolitik och ett offentligt ansvarstagande för den politiken. God samhällsstyrning innefattar även tillräckliga styrinstrument för den ekonomiska politiken.

Frihandel är ett betydelsefullt medel för att uppnå de bredare utvecklingsmålen. De nyare handelsfrågorna som investeringar, konkurrenspolitik, miljö och arbetsrätt är exempel på frågor som har betydelse för utvecklingspolitiken. Utmaningen för världssamfundet är att utveckla ett brett regelverk som svarar mot de nya krav som globaliseringen ställer. De planerade WTO-förhandlingarna kommer här att spela en central roll. Många industriländer, inklusive EU, har

fortfarande betydande hinder för import av varor som är viktiga för u-länderna. Sverige kommer även i fortsättningen att driva på för att dessa hinder skall tas bort.

Även från migrationspolitisk utgångspunkt är det av vikt att förbättra u-ländernas möjligheter att bedriva handel eftersom detta bidrar till ekonomisk utveckling som på längre sikt kan minska utflyttning.

Sverige fäster stor vikt vid samspelet mellan handels- och biståndspolitiska åtgärder. Vår strävan är att kommande WTO-förhandlingar skall bidra till en hållbar ekonomisk och social utveckling för alla jordens länder. Samtidigt är det viktigt att hänsyn tas till de fattigaste ländernas behov av särskild och förmånlig behandling. Vårt engagemang för konsekvent frihandel är också ett uttryck för solidaritet med den tredje världen.

## 1.5 Demokrati och säkerhet

Handel är inte bara ett medel för att åstadkomma ekonomiskt välstånd utan också en betydelsefull del av en strategi för demokrati, politisk stabilitet, mänskliga rättigheter och säkerhet. En positiv ekonomisk utveckling minskar risken för spänningar inom länder och understödjer en demokratisk utveckling. Handel och fred är nära förknippade med varandra. Ekonomisk integration är ett verkningsfullt medel för att minska risken för konflikter mellan länder.

Fredstanken har hela tiden varit central i uppbyggnaden av det europeiska samarbetet. Samma sak gällde då WTO:s föregångare, GATT, förhandlades fram efter det andra världskrigets slut. WTO har fortsatt en roll att spela i ett konfliktförebyggande perspektiv.

Samtidigt är WTO:s gemensamma regler för handel och dess system för att lösa tvister ett sätt att stärka det politiska och det demokratiska inflytandet över världshandeln. Det faktum att alla viktiga beslut i WTO fattas med konsensus bidrar till detta. Systemet bygger på ömsesidig nytta och respekt. Alla måste ge och ta och när balansen rubbas försvagas WTO. För små länder är WTO:s regelsystem en garant mot övergrepp från större och mäktigare länder.

## 2 Världshandel i förändring

**Regeringens bedömning:** En ny förhandlingsrunda i WTO behövs för att förbättra förutsättningarna för tillväxt i världsekonomin, ge krisdrabbade länder bättre möjligheter att återhämta sig, motverka nya protektionistiska tendenser, minska handelshinder mellan handelsblock, effektivisera EG:s inre marknad samt ge näringslivet bättre möjligheter att sälja sina produkter på marknader utanför Europa. Ytterst är det konsumenterna som drar nytta av minskade handelshinder.



**Skälen för regeringens bedömning:** Det multilaterala handelssystemet har sedan GATT trädde i kraft år 1948 utvecklats kontinuerligt. Världshandeln har blivit friare. Dess spelregler har blivit tydligare och mer rättvisa samtidigt som de har accepterats av allt fler länder. Den senaste stora förhandlingsrundan, Uruguayrundan, 1986-1994, innebar ytterligare ett viktigt steg i denna riktning.

Där införlivades handeln med jordbruksprodukter för första gången på allvar i det internationella handelspolitiska regelverket. Nya avtal slöts för bl.a. handel med tjänster och immaterialrättsliga frågor med anknytning till handel. Samtidigt omvandlades GATT från ett formellt sett provisoriskt avtal till en permanent organisation, Världshandelsorganisationen, som startade den 1 januari 1995. WTO har ett bredare ansvarsfält än GATT. GATT, som gäller handeln med varor, kvarstår som ett av tre huvudavtal i WTO, de övriga två omfattar tjänster respektive immaterialrättigheter. Till dessa avtal knöts förstärkta regler för tvistlösning, som bl.a. innebär snabbare handläggning och högre grad av automatik jämfört med tidigare. Högsta beslutande organ i WTO är ministerkonferensen. Två ministerkonferenser har anordnats hittills. Den tredje skall hållas i Seattle i USA, 30 november - 3 december i år.

WTO är med sina idag 134 medlemsländer den viktigaste organisationen för samarbete mellan länder i handelspolitiska frågor på global nivå. Organisationen spelar en central roll för att åstadkomma en öppen handel på rättvisa villkor. WTO ställer upp stabila spelregler för handel och utgör ett värn mot protektionistiska krav.

WTO:s grundprincip om icke-diskriminering gör organisationen med sitt tvistlösningssystem särskilt värdefull för små länder, som skulle ha svårt att hävda sig mot starkare länder om "djungelns lag" fick råda. Genom WTO ges dessutom internationellt stöd för reformer på nationell nivå för att förbättra marknadernas funktionssätt.

Även om stora framsteg har gjorts, mot ökad frihandel och utveckling av regelverket i GATT och WTO, återstår mycket att göra. Handeln hämmas fortfarande av protektionism inom flera sektorer, särskilt inom sådana som är viktiga för u-länderna. WTO:s regelverk kan också förbättras och göras mer rättvist på flera punkter. Det var mot den bakgrunden som deltagarna i Uruguayrundan i slutuppgörelsen skrev in att förhandlingar om fri handel och översyn av regler skulle fortsätta eller återupptas inom flera områden efter WTO-avtalets ikraftträdande. Det är av samma skäl som EG har tagit initiativ till att inleda en ny bred förhandlingsrunda.

Utvecklingen av WTO måste fortsätta i takt med den tilltagande globaliseringen av världsekonomin. WTO visar på en framkomlig metod för att förena och knyta samman nationella ekonomier på en global marknad. Den består av att förhandla fram bindande spelregler som alla medlemsländer är beredda att acceptera och att sedan koppla dessa regler till ett fungerande system för att lösa tvister. Denna metod måste tillämpas på nytt för att vidareutveckla regelverket och säkerställa att det fortsatt kan bidra till bättre levnadsvillkor för människor runt om i världen. Frågan om elektronisk handel var t.ex. inte aktuell för fem år sedan. Elektronisk handel väntas enligt beräkningar öka till omkring 2 500

miljarder kronor per år efter sekelskiftet, och frågan finns uppsatt på WTO:s dagordning. Behovet av nya WTO-förhandlingar kan ses både i ett globalt perspektiv och i ett mer närliggande svenskt och europeiskt perspektiv. Skr. 1998/99:59

## 2.1 Den globala ekonomiska och handelspolitiska utvecklingen

### 2.1.1 Den finansiella krisen och nya protektionistiska hot

Trenden för handels tillväxt har under hela efterkrigstiden varit kraftigt uppåtgående. Världshandels volym är i dag 17 gånger större än för femtio år sedan. Handeln har vuxit avsevärt snabbare än produktionen, vilken ökade sex gånger i volym under samma period. Den positiva utvecklingen har varit nära förknippad med den avveckling av handelshinder som överenskommit inom GATT och WTO. Industrieländernas genomsnittliga tullnivåer för industrivaror har t.ex. sänkts från omkring 40 till fyra procent under den senaste femtioårsperioden.

Under några år i mitten av 1990-talet ökade världshandeln mycket kraftigt. Efter utbrottet av Asienkrisen i mitten av år 1997 och den därefter följande finansiella oron i Ryssland och Latinamerika, har tillväxten av produktion och handel bromsats upp. År 1998 växte handels volym med fyra procent, jämfört med en tillväxt av produktionen på två procent.

Behovet av WTO som institution och behovet av nya handelsförhandlingar framstår tydligt mot bakgrund av den senaste tidens turbulenta utveckling i världsekonomin. Handelsflödena har ändrats drastiskt på grund av den finansiella krisen. De drabbade ländernas import minskar, medan exporten ökar till följd av fallande kurser på dessa länders valutor.

På samma sätt som Internationella valutafonden (IMF) spelar en central roll i arbetet med att hantera de finansiella problem som utlöste den finansiella krisen har WTO en viktig uppgift, som består i att hålla handelsvägarna öppna så att drabbade länder ges möjlighet att exportera sig ur krisen. Denna möjlighet hotas av att protektionistiska stämningar återuppväckts på flera håll i världen i de ändrade handelsströmmarnas spår. Antidumpningsundersökningar, med direkt effekt på handeln, har genomförts både i USA och inom EG, främst på stålområdet.

USA:s handelsunderskott växer åter. USA har utövat påtryckningar mot Japan och flera andra länder för att dessa skall minska exporten av, i första hand, stål till USA. Lagstiftning som gör det möjligt att ensidigt tillgripa sanktioner mot andra länder, som inte anses vara tillräckligt öppna för amerikansk export, har återupplivats.

Till detta skall läggas den osäkerhet som olösta handelskonflikter mellan USA och EG bidrar med. Tvisten om EG:s regler för import av bananer är ett exempel på vikten av att frågorna löses inom ramen för

WTO:s system för lösning av tvister för att undvika ett "handelskrig". Längre fram i vår riskerar EG:s förbud mot import av hormonbehandlat kött, som USA anmält till WTO, att framkalla en ny allvarlig handelspolitisk konflikt.

I detta läge utgör WTO:s regler ett viktigt värn mot ensidiga sanktioner och regelvidrig protektionism. Ökad frihandel och rättvisa spelregler gör det lättare att stå emot krav på motsatta åtgärder från ett litet antal särintressen. Nya förhandlingar gör det lättare att avvisa protektionistiska krav.

Liksom i tidigare GATT-förhandlingar kan man förvänta ett åtagande om s.k. "stand-still", dvs. en politisk utfästelse om att inte införa nya handelsrestriktioner under förhandlingens gång. Nya förhandlingar kan dessutom förbättra möjligheterna för särskilt hårt drabbade länder att ta sig ur krisen, och därmed åter förbättra förutsättningarna för tillväxt av handel och produktion i världsekonomin.

### **2.1.2 Utvecklingen under WTO:s första år**

Efter den utdragna Uruguayrundan var tanken att utvecklingen av WTO skulle föras framåt stegvis genom tidsmässigt kortare förhandlingar på mer begränsade områden. Ministerkonferenser minst vartannat år skulle säkerställa kontinuitet och framsteg. Detta lyckades också förhållandevis väl under WTO:s första år. Tre viktiga avtal kunde slutföras 1996-1997. Två av avtalen gäller tjänstehandelsområdet och omfattar handel med telekommunikationstjänster och finansiella tjänster. Det tredje avtalet innebär att tullarna avskaffas för produkter med anknytning till informationsteknik. Ministerkonferenserna bidrog i hög grad till framstegen. Samtidigt står det klart att förutsättningarna för liberalisering var gynnsamma i just dessa sektorer. Flertalet producenter och konsumenter i de länder som anslöt sig till uppgörelserna såg fördelar med en liberalisering av handeln.

Det har däremot visat sig svårt i WTO att nå framsteg i förhandlingar på separata områden där stora motsättningar rått mellan medlemsländerna. Försöken att nå en uppgörelse för handeln med sjöfartstjänster strandade tidigt. Förhandlingarna om ökade möjligheter för enskilda tjänsteleverantörer att verka på marknader utanför den egna ledde enbart till begränsade resultat. Senast har försöken att vidga avtalet om produkter för informationsteknik hejdats av ett par länder som vägrat acceptera de marknadsöppningar som övriga deltagare i förhandlingen var beredda att godta.

Utvecklingen antyder att det blir svårare att nå framgångsrika resultat enligt den stegvisa förhandlingsmodellen. En bred förhandling krävs sannolikt för att man skall komma vidare. Varje land måste finna något av intresse på dagordningen och ges möjlighet att balansera förhandlingsresultat från olika områden mot varandra. Samtidigt är det av vikt att en sådan uppläggning av förhandlingsarbetet inte utesluter att man, inom den breda ramen, träffar långtgående och snabbare avtal om frihandel för enskilda sektorer.

Samverkan inom och mellan regioner på det ekonomiska området blir allt vanligare. Från global utgångspunkt är denna utveckling av godo, förutsatt att den leder till ny handel och inte enbart omfördelar existerande handelsflöden.

Det är mot denna bakgrund som WTO:s regler medger undantag från principen om icke-diskriminering för regional ekonomisk integration. De undersökningar som gjorts om långtgående avtal om integration visar också att dessa avtal har skapat mer ny handel än de omfördelat. Ett belysande exempel är EU.

EU utgör en föregångare i regionalt samarbete. Det samarbete och den ekonomiska integration som har uppnåtts genom bildandet av Europeiska gemenskaperna och senare även Europeiska unionen har fått allt fler efterföljare i andra delar av världen. North American Free Trade Agreement (NAFTA), Association of South East Asian Nations (Asean) och Mercado Comun del Sur (Mercosur) är några exempel på det.

De senaste åren har även samverkan mellan olika regioner ökat. Ett av de större projekten är Asia Pacific Economic Co-operation (APEC) som omfattar flertalet länder i Stillahavsområdet och därmed flertalet av världens ledande handelsnationer förutom EU-länderna.

EG förhandlar om frihandelsavtal och samarbetsavtal med många länder och regioner. Förra året kom EG och USA överens om ett närmare samarbete inom ramen för det Transatlantiska ekonomiska partnerskapet (TEP). Detta syftar dels till att utveckla handeln mellan parterna genom att t.ex. förenkla reglerna för godkännande av produkter, dels till samarbete i frågor som diskuteras i WTO.

EG förhandlar om frihandelsavtal med Mexiko och står i begrepp att förhandla med Mercosur och Chile. Dessa förhandlingar är viktiga för att europeiska företag skall kunna konkurrera på lika villkor med företag från Nordamerika på dessa marknader. Utan en överenskommelse om detta är risken stor att europeiska företag hamnar i bakvattnet i den process som har inletts för att skapa ett enda stort frihandelsområde för hela Amerika. Samtidigt syftar avtalen till vinster för konsumenter på båda sidor om Atlanten i form av lägre priser på produkter som ges fri tillgång till respektive parts marknad.

EG förhandlar dessutom om ett frihandelsavtal med Sydafrika. Avtal föreligger redan mellan EG och flera arabiska länder och länder runt Medelhavet. EG har även inlett en dialog med de ledande asiatiska länderna inom ramen för ASEM (Asia Europe-meeting), som syftar till förbättrade möjligheter för handel och investeringar i de båda regionerna.

Från svensk utgångspunkt är målet om fri handel på global nivå överordnat målet om frihandel i en mindre krets av länder. All regional samverkan bör enligt vår uppfattning inriktas mot det överordnade målet. Detta hindrar inte att regionalt samarbete kan vara motiverat för att under en övergångsperiod förbättra industrins konkurrenskraft och infrastrukturens kapacitet i svaga ekonomier.

Även om höga handelshinder kvarstår på vissa områden har bildandet av EG medverkat till ökad öppenhet gentemot omvärlden. För Sverige och EG är det samtidigt av vikt att bevaka att andra regionala avtal leder

till liknande resultat, dvs. att bildandet av en tullunion eller ett frihandelsområde inte får leda till ökade handelshinder mot omvärlden.

En ny WTO-runda kan fylla en viktig funktion genom att bidra till att kvarvarande handelsmurar mellan regionala sammanslutningar rivs helt eller delvis så att utvecklingen går mot samverkande, snarare än konkurrerande, handelsblock i världsekonomin.

#### **2.1.4 U-länderna inför en ny WTO-förhandling**

U-länderna är som grupp mer beroende av internationell handel än i-länderna. Export och import motsvarar i genomsnitt 38 procent av u-ländernas bruttonationalprodukt, vilket skall jämföras med 24 procent för i-länderna. Multilaterala regler gynnar särskilt mindre och ekonomiskt svagare länder. Därmed bör u-länder ha ett starkt intresse av att delta i utvecklandet av internationella spelregler på det handelspolitiska området. I en förhandling måste dock hänsyn tas till u-ländernas speciella problem och svårigheter att utnyttja regelverket. Effekterna av den finansiella krisen förstärker dessa slutsatser.

Fram till Uruguayrundan stod många av de u-länder som var medlemmar av GATT i praktiken vid sidan av det multilaterala handelssystemet. De hade långtgående undantag från regelverket, samtidigt som deras produkter ofta utestängdes från i-landsmarknader på grund av tullar, kvoter och andra handelshinder. Detta förhållande ändrades i och med WTO, som blev resultatet av Uruguayrundan. U-länderna spelade en större roll än i tidigare förhandlingar. De förhandlade fram fördelar i form av gynnsammare villkor för handeln med jordbruksvaror, avskaffande av kvoteringarna för tekohandeln, förbud mot frivilliga exportbegränsningar, m.m. Dessutom godtog u-länderna i högre grad än tidigare det gemensamma handelspolitiska regelverket. Detta var bl.a. en följd av att u-länderna i ökad utsträckning dragit slutsatsen att det inte var genom att fjärma sig från handelssystemets regelverk, utan genom att ansluta sig till det, som man hade vinster att hämta. Parallellt medförde denna insikt att många u-länder ensidigt avskaffade handelshinder på flera områden.

Resultatet av Uruguayrundan blev emellertid inte heller för u-länderna så långtgående som de hade önskat. För handeln med såväl jordbruksprodukter som textil och konfektion kvarstår betydande handelshinder i industriländerna. Dessa restriktioner för med sig att u-länderna inte ges möjlighet att utnyttja hela sin potential för handel. Dessutom begränsar antidumpingstullar i främst USA och EU u-ländernas möjligheter att ta till vara sina fördelar i form av låga tillverkningskostnader för flera andra konsumentvaror. Dessa tullar införs inte sällan på godtyckliga grunder. Även u-länderna bör ha fördelar att vinna i WTO-förhandlingar för sin fortsatta ekonomiska utveckling och integration i handelssystemet.

Svenska företag skall kunna konkurrera fritt på marknader runt om i världen. Företag från andra länder skall mötas av samma öppenhet i vårt land. Dessa principer ställer sig Sverige bakom, inte för att de gynnar näringslivet, utan därför att de gagnar hela det svenska samhället. Ett yttre tryck för ökad konkurrens på hemmamarknaden och goda möjligheter att avsätta egna produkter på exportmarknaden är viktiga förutsättningar för tillväxt och sysselsättning, särskilt i en liten, öppen ekonomi som den svenska. Handelspolitiken syftar till att skapa dessa förutsättningar genom att ställa upp stabila och öppna ramvillkor för handeln mellan länder.

### 2.2.1 Konsumenternas intresse

Genom att utveckla EG:s inre marknad vill vi skapa en modern, öppen och effektiv europeisk ekonomi, till gagn för alla EU-medborgare och konsumenter. Den inre marknadens fördelar är samtidigt en tillgång för världsekonomin.

De flesta varumarknaderna i Sverige och EU är väl fungerande och utsatta för stark internationell konkurrens. På den svenska marknaden är andelen importerade varor och tjänster högre än genomsnittet i OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development).

Alla marknader i EU fungerar emellertid inte lika väl. Flera faktorer bidrar till att hålla tillbaka den stora potential som den inre marknaden har. EG:s jordbrukssektor omgärdas fortfarande av högt gränsskydd och höga stödnivåer. Produktmarknaderna för jordbruksvaror är därmed i hög grad avskärmade från korrekta prissignaler. Detsamma gäller för sektorer som teko och skor, som fortfarande skyddas av kvantitativa restriktioner och/eller tullar.

De begränsningskvoter på kläder, som Sverige nödgades införa vid medlemskapet i EU, kostar en tvåbarnsfamilj uppskattningsvis omkring 950 kronor per år enbart för inköp av barnkläder. Som jämförelse kan nämnas att en OECD-studie från 1998 fann att konsumenterna i Storbritannien har betalat 500 miljoner pund extra per år för sina kläder som följd av EG:s importrestriktioner. I samma OECD-studie framgår också att samhällskostnaden för att behålla dessa importbegränsningar ofta kraftigt överstiger lönekostnaden för de arbetstillfällen som man vill skydda. Höga tullar finns även inom vissa andra områden.

En annan faktor som hämmar effektiviteten på den inre marknaden är EG:s antidumpningsåtgärder. Konsumenterna får genom högre priser betala skyddet för företag som inte kan hävda sig mot importkonkurrens. Detta gäller bl.a. flera produkter inom hemelektronik. Åtgärderna hämmar också näringslivets förnyelse och är därför ett hinder för tillväxt och löneutveckling. Statsstöd i olika former snedvrider fortfarande konkurrensen på den inre marknaden. Utvecklingen inom flera tjänstesektorer hämmas också av regleringar som minskar konkurrensen. Sverige verkar också inom EG för att parallellimport från länder utanför

EU/EES skall bli tillåtet vilket tidigare var fallet i Sverige. Parallellimport är viktig ur frihandelssynpunkt och bidrar till sänkta konsumentpriser. Skr. 1998/99:59

Ökad öppenhet för utländska varor och tjänster är ett viktigt medel för att säkerställa den inre marknadens effektivitet. Priskonkurrens utifrån, inklusive parallellimport leder till effektivt utnyttjande av resurser, till gagn för medborgarna i Europa. Regleringarna utgör en hämsko på tillväxt och bromsar en nödvändig modernisering av näringslivet i Europa. Reformerna på dessa områden är angelägna.

Förhandlingar i WTO kan bidra till lägre priser genom att öka öppenheten utåt på t.ex. jordbruks- och tekoområdet samt genom reformering av WTO-reglerna om t.ex. antidumpning och statsstöd. Åtgärder för att underlätta handel med tjänster kan leda till liknande resultat samt bidra till en positiv utveckling av ekonomin i övrigt, eftersom en effektiv tjänstesektor ofta är en central förutsättning för annan ekonomisk aktivitet.

### 2.2.2 Näringslivets möjligheter

Ett huvudskäl för nya WTO-förhandlingar är att en ny runda utgör ett verkningsfullt medel att undanröja handelshinder. Att ge svenska företag tillgång till öppna marknader i vår omvärld är en viktig förutsättning för ökad tillväxt och sysselsättning.

USA är EU:s största exportmarknad, och Sveriges största enskilda exportmarknad utanför EU/EES. Trots att handeln mellan EU och USA präglas av stor öppenhet möter europeiska företag fortfarande hinder på flera områden. Olikheter i föreskrifter om tekniska regler för varor försvårar handeln mellan EU och USA. Omvärlden är fortfarande i hög grad förhindrad att konkurrera på lika villkor i den offentliga upphandlingen på den amerikanska marknaden. Exporten av tjänster till USA försvåras bl.a. av att olika delstater upprätthåller sinsemellan mycket olika regler. Detta gäller särskilt etableringar inom bank- och försäkringssektorerna. Handeln försvåras också på grund av olikheter i det amerikanska och europeiska immaterialrättsliga regelverket. Liknande problem finns på den kanadensiska marknaden.

Utvecklingen i Asiens och Latinamerikas dynamiska ekonomier är, trots bakslag på grund av den finansiella oron, långsiktigt uppåtriktad. Många har byggt upp offensiva exportindustrier som ännu är beroende av förhållandevis låga löne- och materialkostnader och en snabbt expanderande hemmamarknad och vill därför ofta stödja sin exportbas genom att stänga importen ute.

Möjligheterna för svenska och andra företag inom EU på den latinamerikanska marknaden hämmas fortfarande av förhållandevis höga tullar och diskriminerande villkor vid direktinvesteringar. Tullnivåerna har i och för sig sänkts påtagligt de senaste åren, men de nivåer som garanteras av WTO ligger betydligt högre än de tullar som faktiskt tas ut, vilket utgör ett osäkerhetsmoment för företagen. Till detta kommer att amerikanska företag redan sett till att komma runt dessa hinder på många marknader genom bilaterala arrangemang.

Den japanska marknaden är fortsatt svår att komma in på. Detta beror ofta inte så mycket på formella import hinder som tullar, utan på att t.ex. de japanska reglerna för godkännande av produkter och tjänster i hög grad skiljer sig från EG:s regler och missgynnar utländska produkter.

Handeln med övriga länder i Asien möter liknande svårigheter. Bl.a. fordon är ofta belagda med höga importtullar i de asiatiska länderna. I flera länder är dessutom tullprocedurerna krångliga, godtyckliga och omständliga. Svenska exportörer drabbas även av att tekniska regler uppställer onödiga handelshinder, t.ex. i form av krav på dyra, komplicerade och tidskrävande tester för certifiering. Offentlig upphandling och immaterialrätt är andra problemområden – i det senare fallet är läkemedelsindustrin och skivbranschen särskilt utsatta. Diskriminerande villkor vid direktinvesteringar förekommer i flera asiatiska länder. Man kan också notera att antalet antidumpningsundersökningar under senare år ökat markant i de flesta asiatiska länder, främst Indien och Sydkorea. Även om de i dag i huvudsak riktas mot u-länder visar detta på protektionistiska tendenser.

Handeln med flera länder i Afrika skulle också underlättas om tullar bands och sänktes och andra handelshinder togs bort. För många av de fattigaste länderna räcker det emellertid inte med att formella handelshinder begränsas, eftersom de mänskliga resurserna, infrastrukturen, institutionerna och de nationella regelverken är otillräckligt utvecklade.

I många länder runt om i världen utgör korruption i olika former ett betydande hinder för handel.

Sverige bedriver ett kontinuerligt arbete med att söka undanröja handelshinder dels genom våra egna bilaterala kontakter med olika länder och regioner, dels via EG:s särskilda strategi för tillträde till marknader utanför unionen. En ny WTO-runda skulle dock bli ett mer effektivt medel för att bekämpa korruption, särskilt med tanke på den förväntade omfattningen av en sådan.

### **2.2.3 EU:s utvidgning**

De kommande WTO-förhandlingarna kommer att sammanfalla i tiden med EU:s utvidgning österut. Detta kommer att påverka både EU och WTO-förhandlingarna. Anslutningsprocessen har inletts med Estland, Polen, Tjeckien, Ungern, Slovenien, Lettland, Litauen, Slovakien, Rumänien, Bulgarien och Cypern.

Formella förhandlingar har inletts med sex av länderna. EU:s och Sveriges utgångspunkt i förhandlingarna är att kandidatländerna helt skall överta EG:s regelverk inklusive avtal med tredje land, så som det är vid tidpunkten för anslutningen. Om det behövs några övergångsåtgärder skall de vara få och begränsade i tid och omfattning.

Enligt svensk uppfattning finns det redan anledning att reformera EU:s politik på flera områden, inte minst jordbrukspolitiken. Utvidgningen och kommande WTO-förhandlingar understryker bara behovet. Det är angeläget att i god tid före utvidgningen besluta om en genomgripande reformering av EG:s gemensamma jordbrukspolitik.



Trycket från omvärlden kommer dock att bestå. De kommande förhandlingarna i WTO kan på så sätt bidra till att underlätta utvidgningen.

På industrivarusidan kan WTO-förhandlingen bidra till att minska avståndet mellan EG:s och kandidatländernas varutullar, vilket i sin tur kan underlätta omställningen till EU-medlemskap i dessa länder och minska behovet av övergångsarrangemang.

### 3 Inför WTO:s tredje ministerkonferens

**Regeringens bedömning:** Förberedelseprocessen i WTO inför beslut om en ny förhandlingsrunda fortskrider enligt planerna. EG har varit den ledande förespråkaren av en ny omfattande runda. Möjligheten att gemenskapens linje skall accepteras är relativt god under förutsättning att samtliga WTO-länders legitima intressen kan tillgodoses på ett balanserat sätt.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den 30 november i år inleds WTO:s tredje ministerkonferens i Seattle, USA. Huvuduppgiften för konferensen blir att ta ställning till de förslag som kommer att föreligga om att inleda en ny omfattande förhandling om handelsliberalisering och förbättringar i det handelspolitiska regelverket. Sedan USA slutligen accepterat och uttalat stöd för en samlad förhandling (en s.k. runda) där resultaten på olika förhandlingsområden länkas till varandra, finns ett växande stöd för en sådan förhandling. Fram till ministerkonferensen kommer omfattande diskussioner att föras nationellt, inom EU och i WTO om vad en sådan förhandling bör omfatta.

#### 3.1 EG:s initiativ till en ny förhandlingsrunda

Det råder bred enighet i EG-kretsen om behovet av en ny samlad handelsförhandling i WTO. EG har också gått i spetsen för initiativet i WTO och därmed övertagit den ledarroll i handelssystemet som hittills innehafts av USA. Handelsministrarna i EU-länderna har utvecklat synen på WTO:s framtida arbete och behovet av en ny förhandlingsrunda både vid WTO:s första ministerkonferens i Singapore i december 1996 och vid den andra ministerkonferensen i Genève i maj år 1998.

EG har presenterat sina ståndpunkter om innehållet i en ny runda inom ramen för den pågående förberedelseprocessen i WTO:s allmänna råd som inleddes i september 1998. Grundinställningen är att samtliga frågor som finns på WTO:s s.k. inbyggda dagordning (som omfattar avtalen från Uruguayrundan) och de frågor som varit föremål för beslut vid WTO:s ministerkonferenser bör kunna bli föremål för förhandlingar. En bred, omfattande förhandling, där samtliga parter kan få gehör för sina prioriteringar och där förhandlingsresultat på olika områden kan balanseras mot varandra, utgör enligt EG en förutsättning för framgång.

En annan viktig förutsättning för en ny runda är att den blir kort. Uruguayrundan pågick i åtta år. En så lång tidsperiod är inte acceptabel. EG har föreslagit en tidsram på tre år.

Under våren förväntas handelsministrarna i EU-länderna diskutera de närmare riktlinjerna för EG:s mål och prioriteringar i en ny runda. Ett informellt möte med handelsministrarna kommer att hållas i Berlin 10-11 maj. Ett mer definitivt förhandlingsmandat inför ministerkonferensen lär inte föreligga förrän senare under hösten. Detta kommer sannolikt endast att precisera EG:s övergripande mål. De mer precisa positionerna i enskilda förhandlingsfrågor kommer sannolikt att börja diskuteras först efter årsskiftet.

### 3.2 Andra länders syn på nya förhandlingar

USA har traditionellt varit pådrivande i handelspolitiska förhandlingar i GATT och WTO. Denna gång har USA dock varit mer återhållsamt. En av anledningarna till detta har varit att administrationen har misslyckats med att få kongressens stöd för sitt agerande. Kongressen har inte beviljat administrationen det mandat för handelsförhandlingar, det s.k. snabbspårsmandatet, som administrationen har begärt. Enligt ett sådant mandat ges administrationen rätt att förhandla fram ett handelsavtal som kongressen därefter endast har att godta eller förkasta i sin helhet, utan att kunna kräva ändringar i detaljerna. Denna beslutsform är nödvändig för att den amerikanska administrationen skall utgöra en trovärdig förhandlingspart i de andra deltagarnas ögon.

USA verkade länge för begränsade förhandlingar på områden där man själv har starka offensiva intressen. I sitt tal om tillståndet i (den amerikanska) unionen i januari i år uttryckte president Clinton dock stöd för en ny runda enligt en modell som ligger nära EG:s initiativ och USA kan därmed förväntas bli mer aktivt i förberedelseprocessen.

Övriga OECD-länder, inklusive länderna i Central- och Östeuropa är för nya förhandlingar.

En viktig grupp inom WTO är den s.k. Cairns-gruppen, som består av länder med starka exportintressen på jordbruksområdet. Denna koalition av jordbruksproducerande länder omfattar både u- och i-länder. Bland medlemmarna återfinns Australien, Nya Zeeland och Kanada, flera sydamerikanska länder, som Argentina, Brasilien och Chile samt asiatiska länder som Indonesien och Malaysia. Cairns-gruppen driver särskilt på för att förhandlingarna på jordbruksområdet sätts i gång som planerat vid sekelskiftet. Flera av länderna i gruppen har även starka intressen inom andra områden.

Inställningen till nya förhandlingar bland WTO:s u-landsmedlemmar är splittrad. Flertalet större länder i Latinamerika har i princip uttalat sitt stöd för nya handelsförhandlingar i WTO. Länder som Indien, Pakistan och Egypten samt flera länder i Afrika är mer återhållsamma. Bland dessa länder finns en utbredd tveksamhet till att ge sig in i nya förhandlingar innan resultaten av Uruguayrundan har genomförts helt och börjat tillämpas nationellt.

Beslut om att utreda förutsättningarna för nya förhandlingar togs vid WTO:s ministerkonferens i Genève i maj år 1998. Förberedelseprocessen pågår sedan september år 1998 med månatliga möten i WTO:s allmänna råd i vilka ett antal centrala frågor diskuteras. Bland dessa märks den inbyggda dagordningen, dvs. frågor angående vilka beslut om förhandlingar eller översyner redan finns i WTO-avtalen, t.ex. jordbruk och tjänster, investeringar och konkurrensregler, problem i samband med genomförandet av befintliga avtal samt de minst utvecklade ländernas roll i WTO. Under våren år 1999 kommer detta arbete att fortsätta för att under hösten år 1999 leda fram till konkreta förslag om förhandlingarnas omfattning som handelsministrarna skall ta ställning till vid årets ministerkonferens. Även inom andra organisationer såsom OECD och UNCTAD analyseras och diskuteras förutsättningarna för en ny runda. Detta bidrar också på ett värdefullt sätt till förberedelserna.

#### 4 Omfattningen av en ny förhandling

**Regeringens bedömning:** En viktig förutsättning för att en ny förhandlingsrunda skall lyckas är att den får en bred och omfattande dagordning. Jordbruk och tjänster skall ingå i en sådan förhandling och utgör prioriterade områden. Att förhandlingen även skall omfatta tullar är ett viktigt mål för regeringen. Därtill kommer ett antal nya frågor som är nära sammanlänkade med handel och viktiga för att skapa ett sammanhängande och väl fungerande multilateralt handelsregelverk. Dit hör investeringsregler och konkurrensrättsliga riktlinjer. Det är dessutom angeläget att frågor om handel och miljö integreras i förhandlingarna, liksom frågan om hur WTO-systemet bäst hanterar sambandet mellan handel och grundläggande mänskliga rättigheter i arbetslivet.

**Skälen för regeringens bedömning:** Inför en kommande WTO-runda diskuteras ett tjugotal möjliga förhandlingsområden. En del av dessa är redan beslutade, som handel med tjänster och med jordbruksprodukter. Andra tillhör traditionella förhandlingsområden, t.ex. frågan om marknadstillträde för industrivaror. Därtill kommer ett antal nya förhandlingsområden, sambandet mellan handel och investeringar, konkurrenspolitik och offentlig upphandling.

En huvuduppgift för WTO är att förvalta och utveckla det nuvarande regelverket. WTO är också det centrala förhandlingsforumet i handelsfrågor. Enligt regeringens uppfattning är det dessutom en viktig framtida uppgift för WTO att vara policyskapande även när det gäller sambandet mellan handel och andra politikområden, t.ex. grundläggande arbetsvillkor och miljö. I takt med att de yttre gränshindren avvecklas riktas alltmer av den handelspolitiska uppmärksamheten på ländernas interna lagstiftning och regleringar, t.ex. konkurrensfrågor, statsstöd eller produktsäkerhet.

För svensk del gäller att huvuddelen av den lagstiftning som berör gränsöverskridande handel harmoniserats i EG genom den inre marknadslagstiftningen och att det är på basis av denna som EG förhandlar i WTO.

Inom Europeiska gemenskapen råder bred enighet om behovet av en omfattande förhandlingsrunda i WTO. Detaljerade positioner inom respektive förhandlingsområde har dock inte fastställts. Positionsbestämningen utgör en kontinuerlig process där arbete nu pågår för att fastställa de övergripande mål som bör ligga till grund för besluten vid årets ministerkonferens. Den svenska regeringen eftersträvar en bred debatt i Sverige om dessa frågor. Nedanstående beskrivning av beslutade och möjliga förhandlingsområden skall ses som ett underlag för en sådan debatt.

## 4.1 Beslutade förhandlingsområden

Att förhandlingar när det gäller jordbruk och tjänster skall inledas i WTO år 2000 slogs fast redan i Uruguayrundan. Detta som en följd av att flera länder ansåg förhandlingsresultatet vara otillräckligt. Dessutom beslutades i Uruguayrundan att flera av de delavtal som ryms under WTO skall bli föremål för översyn och beslut om möjliga reformer skall fattas under de närmaste åren. Dessa frågor ryms på WTO:s s.k. inbyggda dagordning.

### 4.1.1 Jordbruket en nyckelfråga

I många länder präglas jordbruket fortfarande av nationella regleringar och stödssystem och handeln med jordbruksprodukter är ofta utsatt för restriktioner. Utgångspunkten för WTO-förhandlingarna är att marknaderna för jordbruksprodukter fungerar dåligt. Jordbruket utgör en av de viktigaste, om inte den allra viktigaste, frågan och lösningen av den kommer sannolikt att spela en stor roll för att nå en paketuppgörelse i rundan.

Huvudfrågorna för den kommande jordbruksförhandlingen gäller ytterligare neddragningar av tullskydd, exportbidrag och andra former av produktionsstimulerande stödåtgärder. Dessutom kommer miljö-, konsument-, arbetsrätts-, djurskydds- och etikhänsyn att behandlas. Det gäller t.ex. handel med genmodifierade livsmedel och hormonbehandlat kött. Dessa frågor har kommit att hamna alltmer i fokus i handelspolitiken och förväntas medföra ett antal nya tvister i WTO.

I detta sammanhang aktualiseras bl.a. den i WTO-regelverket grundläggande principen om att importbegränsande åtgärder skall baseras på vetenskapliga grunder samt det utrymme som den s.k. försiktighetsprincipen i WTO ger för att säkerställa konsumentintresset.

Förutsättningarna för handel med hormonbehandlat kött är ett illustrativt och aktuellt exempel på en viktig fråga med såväl betydande handelspolitiska som konsumentpolitiska aspekter.

Sverige värnar om efterlevnaden av gjorda handelspolitiska åtaganden och EG har också förbundit sig att respektera de tvistlösningsbeslut som följer av den rättsliga WTO-proceduren.

För att säkerställa förutsättningarna för ett tillfredsställande av konsumentintresset kan olika handlingsvägar övervägas, såsom exempelvis olika former av märkningskrav och, vid behov, kompensation genom tullsänkningar.

Redan i Uruguayrundan beslutades att den kommande jordbruksförhandlingen syftar till fortsatt liberalisering av den internationella jordbrukshandeln. Marknadsorienteringen av jordbrukspolitiken i de kommande förhandlingarna underlättas av det i Uruguayrundan skapade nya regelsystemet för jordbrukssektorn. Genom att bygga vidare på detta system bör förhandlingarna kunna genomföras enklare och snabbare än tidigare.

Förberedelsearbetet i WTO har inletts med analys och informationsutbyte. Som en del i detta arbete ingår att utvärdera effekterna av jordbruksuppgörelsen i Uruguayrundan.

För ett stort antal u-länder med exportintresse är nya marknadsöppningar, dvs. lägre tullskydd, i i-länderna av helt avgörande intresse i den nya rundan. Stora jordbruksexportörsländer som Nya Zeeland, Australien och Kanada har varit pådrivande i analysarbetet. De har huvudsakligen drivit frågor rörande export- och internstödens produktionsstimulerande och handelspåverkande effekt med syfte att avskaffa sådana stödformer.

Med den genomförda omläggningen av den inhemska jordbrukspolitiken och avskaffandet av landets tidigare stödsystem har USA starka offensiva intressen i framtida förhandlingar. USA har också ifrågasatt behovet av produktionsbegränsande direktstöd som EG:s djur- och arealbidrag, vilka hittills inte varit föremål för neddragningskrav. Denna stödform väntas spela en nyckelroll i kommande förhandlingsrunda. I sammanhanget kan nämnas att EG i Agenda 2000 föreslår en omläggning till direktstöd i stället för prisstöd.

Länder med högt skydd för jordbruket, som Japan, Korea, Schweiz och Norge, har hittills i förberedelsearbetet framhållit jordbruksproduktionens "multifunktionalitet", dvs. dess betydelse för att nå många olika samhällsmål. Man pekar på jordbrukets roll för säkra livsmedel, livsmedelsförsörjning, miljö och landsbygdsutveckling. Även EG anser att den fortsatta liberaliseringen bör ske på ett sätt som beaktar värdet av jordbrukets multifunktionalitet. Flertalet länder kan enas om vikten av de mål som eftersträvas. Oenighet råder dock om vilka medel som, utan att vara handelssnedvridande, uppnår målen.

Sverige har från tiden före EU-inträdet egna positiva erfarenheter av avreglering och marknadsorientering av jordbrukspolitiken. Av såväl konsument- som handelspolitiska skäl har därför Sverige, i den nya rundan, ett starkt intresse av framsteg som möjliggör en genomgripande reformering av jordbrukspolitiken, framförallt inom EG, men också i andra WTO-länder. Den jordbrukspolitiskt reglerade högprislinjen inom EU och ett antal andra i-länder driver produktionen inom dessa länder och resulterar i en överskottssituation. Utöver att konsumenterna belastas

genom höga livsmedelspriser har skattebetalarna att bidra till avsättningen av denna överskottsproduktion i form av budgetkostnader för intervention och exportbidrag. Härutöver missgynnas också producenterna i u-länderna av konstlat låga priser på världsmarknaden.

Sverige är inom EG pådrivande i förberedelsearbetet för fortsatta handelsliberaliseringar på jordbruksområdet. Detta gäller inte enbart traditionella marknadstillträdesfrågor. Även interna jordbruksstöd bör bli mindre handelsstörande. Denna inriktning har också präglat den svenska inställningen i arbetet med att reformera EG:s gemensamma jordbrukspolitik inom ramen för Agenda 2000. Genom att reformera den egna jordbrukspolitiken tidigt stärker EG sin förhandlingsposition och kan därigenom starkare driva offensiva intressen inom och utom jordbruksområdet. Ett framgångsrikt resultat i WTO-förhandlingen kan även påtagligt förbättra u-ländernas möjlighet att exportera jordbruksvaror till bl.a. EU.

#### **4.1.2 Hinder för en friare handel med tjänster**

Tjänster av olika slag står numera för omkring två tredjedelar av den totala produktionen i Sverige. Vi ligger därmed något över EU-genomsnittet. Även om världshandeln med tjänster ökar snabbare än varuhandeln är dock tjänstehandeln betydligt mindre än handeln med varor. Olika typer av handelsbegränsningar och diskriminerande nationella regleringar hämmar tjänstehandels utveckling.

Allmänna tjänstehandelsavtalet (GATS), som tillkom som ett resultat av Uruguayrundan, föreskriver att en "gradvis ökad liberalisering av tjänstehandeln skall uppnås genom återkommande multilaterala förhandlingsrundor". Enligt avtalet skall den första rundan (GATS 2000) inledas senast i januari år 2000. Förberedelserna har redan påbörjats i WTO.

I syfte att ge samtliga WTO:s medlemsländer ett likvärdigt utgångsläge görs en omfattande genomgång av läget i de viktigaste tjänstesektorerna. Avsikten är att detta arbete skall vara avslutat under första kvartalet 1999. Det skall följas av en diskussion om förhandlingsriktlinjer och mandat i syfte att WTO:s ministerkonferens skall fatta beslut om med vilka mål och under vilka former GATS 2000 skall bedrivas.

Förberedelserna har hittills präglats av ett relativt brett samförstånd. I stort sett samtliga WTO-medlemmar är inställda på att GATS 2000 skall omfatta all tjänstehandel, både vad gäller sektorer och de olika sätt på vilka tjänstehandel bedrivs. Länderna har ännu inte angivit några prioriteringar. Det står dock redan klart att sektorer som bank- och försäkringsverksamhet, telekommunikationer och distributionstjänster, både i kraft av sin ekonomiska storlek och sin stora betydelse för all handel, kommer att ägnas särskilt intresse. Däremot är det mer osäkert i vilken omfattning den ekonomiskt lika viktiga transportsektorn kommer att ingå i förhandlingarna. Flygtransporter är ännu undantagna från avtalet och i fråga om sjöfart nåddes inget resultat i Uruguayrundan. Regeringens strävan är att transporttjänsterna i större utsträckning än hittills skall omfattas i GATS 2000.

Ett område som säkert kommer att uppmärksammas är den audiovisuella sektorn, bl.a. film och TV. Här har USA starka intressen av förbättrade villkor för handel, medan EG agerar defensivt eftersom sektorn är politiskt känslig i flera medlemsländer. Vidare förutses diskussioner om förbättrade möjligheter för fysiska personer att erbjuda och leverera tjänster utanför det egna landets gränser.

EG och några större i-länder har hittills varit mest pådrivande i förberedelserna för GATS 2000. Tjänstehandeln är dock inte längre ett område som endast i-länder intresserar sig för. Den tveksamhet som många u-länder kände när frågan om ett tjänsteavtal för första gången fördes på tal inför Uruguayrundan har minskat avsevärt. En viktig orsak är den flexibilitet som byggdes in i GATS-avtalet. Liberalisering skall genomföras med "vederbörlig hänsyn till nationella målsättningar och utvecklingsnivån i de enskilda länderna". Vidare har under 1990-talet insikten hos många u-länder växt om vilka positiva effekter en avreglering och effektivisering av nyckelsektorer på tjänsteområdet har för den ekonomiska utvecklingen. Flera länder har på senare år ensidigt öppnat tjänstesektorer för utländsk konkurrens. Både i WTO och EG pågår ett arbete med att identifiera särskilda u-landsintressen i GATS 2000. Sverige verkar för att EG i förhållande till u-länderna skall agera med största möjliga öppenhet och flexibilitet.

Sverige är ett av världens 20 största tjänsteexporterande länder och har ett av de mest liberala nationella regelverken för tjänstehandel. Huvudmålet för Sverige i GATS 2000 är att eliminera eller reducera hinder som begränsar eller försvårar svensk export av tjänster. Arbetet med att fastställa svenska prioriteringar och positioner befinner sig ännu i ett inledningsskede och det är därför för tidigt att peka ut sektorer av särskilt svenskt intresse. En övergripande strävan är dock att samtliga WTO:s medlemsländer skall göra mer långtgående åtaganden än vad som var fallet i Uruguayrundan. För EG:s del bör processen även leda till ökad effektivitet på den inre marknaden.

### **4.1.3 Beslutade översyner av WTO:s avtal**

Flera av de nya avtal som förhandlades fram under Uruguayrundan innehåller artiklar om att reglerna skall ses över efter en tid och ändras vid behov. Ett antal sådana översyner har redan börjat. Bland dessa märks översynerna av avtalen som gäller tvistlösning, vissa investeringsåtgärder, immaterialrätt, tekniska handelshinder och ursprungsregler. Flera av dessa översyner kan komma att övergå i förhandlingar om att förbättra avtalen.

## **4.2 Möjliga förhandlingsområden**

Utöver det redan beslutade arbetet har ett antal andra frågor tagits upp till behandling vid de två föregående ministerkonferenserna. Detta har resulterat i särskilda arbetsprogram för att närmare undersöka förutsättningarna för förhandlingar när det gäller investeringar, konkurrenspolitik, öppenhet i offentlig upphandling, förenkling av

handelsprocedurer samt elektronisk handel. Diskussioner har också förekommit om handel och grundläggande arbetsvillkor. Frågor som gäller förhållandet mellan handel och miljöpolitik har också fått stort utrymme vid ministerkonferenserna med utgångspunkt från det arbete som utförts i WTO:s kommitté för "handel och miljö". Samtliga dessa frågor, liksom traditionella tullförhandlingar, utgör möjliga förhandlingsområden i en kommande runda.

#### **4.2.1 Industritullar och andra marknadstillträdesfrågor**

Tullarnas betydelse som handelshinder har minskat avsevärt genom de förhandlingsrundor som ägt rum inom ramen för GATT. Genomsnittstullen för industrivaror i i-länderna har sjunkit från omkring 40 procent för ett halvt sekel sedan till cirka fyra procent efter Uruguayrundan. Den genomsnittliga tullnivån i EG är numera endast tre procent och därmed lägre än de genomsnittliga svenska industritullarna före medlemskapet. Inom vissa sektorer är tullarna dock fortfarande relativt höga och leder till att konsumenter tvingas betala högre priser än nödvändigt. Inom industrin medför tullar på insatsvaror att den inhemska produktionen fördyras, med negativa konkurrens effekter som följd. En fråga som kan vara särskilt problematisk för vissa u-länder är s.k. tulateskalering, dvs. när tullskyddet ökar i förhållande till förädlingsvärde.

Från svensk utgångspunkt är frågan om tillträde till andra länders marknader prioriterad i en ny runda. Sverige verkar för att ytterligare reducera tullnivåerna både i gemenskapen och i andra länder. Därför bör den kommande WTO-rundan omfatta alla tullar, på hela industrivaruområdet. Målet bör vara total tullfrihet för industrivaror i de ekonomiskt mest utvecklade länderna år 2010.

Detta mål kan nås på olika sätt, t.ex. genom generella tullsänkningar, genom att avveckla låga tullar, genom att särskilt sänka höga tullar eller genom ytterligare sektorsöverenskommelser.

Textil och konfektion är en sektor där behovet av en friare handel är särskilt påkallat, inte minst för att hålla kostnaderna för kläder nere för barnfamiljer. Förutom att tullskyddet för tekosektorn är förhållandevis högt har gemenskapen fortfarande begränsningar i form av kvoter mot ett tjugotal länder. Dessutom övervakas handeln med lika många länder.

Enligt Uruguayrundans textilavtal skall en gradvis avveckling av alla begränsningskvoter mellan WTO:s medlemsländer genomföras till den 1 januari 2005. Avvecklingen kommer att sammanfalla med den nya WTO-rundan. De flesta tekoexporterande u-länderna är måna om en så snabb avveckling av dessa restriktioner som möjligt. Främst vill man att USA och gemenskapen snarast avvecklar begränsningarna för varor som är av särskild vikt för u-länderna.

Sverige verkar både för att samtliga kvantitativa tekobegränsningar skall upphöra snarast och för tullsänkningar. Detta är av betydelse inte bara för de exporterande länderna utan i minst lika hög grad för importländernas konsumenter.

Sverige har också ett intresse av att man identifierar fler sektorer inom vilka kraftiga liberaliseringar, och helst nolltullar, kan genomföras så



snart som möjligt. Handeln med miljörelaterade varor och tjänster är en sektor som regeringen fokuserar särskilt på i detta sammanhang. APEC-länderna, med USA i spetsen, har lanserat nolltull-initiativ inom denna och flera andra sektorer.

Handeln med produkter inom informationsteknik är fortsatt högt prioriterad för Sverige. Det särskilda avtalet om informationsteknik som ingicks år 1997, och som innebär att tullarna för IT-produkter elimineras till år 2000 (till år 2005 i vissa u-länder), var en stor framgång för Sverige, inte minst på grund av dess omfattning på telekommunikationsområdet. Regeringen fäster stor vikt vid att avtalet skall utvidgas enligt planerna. Om detta inte kan ske innan en ny runda startar bör frågan ges prioritet i de kommande förhandlingarna.

Även om deras samlade effekt på världshandeln är relativt begränsad finns huvuddelen av de kvarvarande tullhindren i u-länderna. Här ligger genomsnittstullarna för industrivaror ofta omkring 30 procent och inte sällan även över denna nivå. Tullar används även för att skydda inhemsk industri temporärt under en uppbyggnadsfas och kan därmed bidra till att understödja landets industriella utveckling. Dock kan sådana tullar permanentas, vilket leder till ineffektivitet och svag konkurrensförmåga. Tullintäkter är dessutom i många u-länder fortfarande en viktig inkomstkälla för statskassan.

Ett särskilt problem är att u-länderna i avsevärt mindre utsträckning än i-länderna har "bundit" sina tullar enligt WTO:s regler. Det innebär att exportörer inte har någon garanti för att tullarna inte höjs i framtiden, vilket i sin tur ökar osäkerheten på ett sätt som kan hämma handel. Medan i-länderna bundit 99 procent av sina tullar är motsvarande andel för u-länderna endast 72 procent. Sverige verkar för att förutsättningarna för handel skall förbättras genom att u-länderna i ökad utsträckning binder sina tullar.

Sänkningarna av industrivarutullarna i många länder har inneburit att de låga genomsnittstullar på några procent som nu tillämpas i flera fall inte längre har någon avgörande inverkan på handelsflödena och utvecklingen av inhemsk industri. Däremot skapar dessa tullar onödiga administrativa kostnader för såväl företag som tullmyndigheter, vilket ger utslag i form av högre konsumentpriser. Sverige verkar för att sådana onödiga tullar skall avskaffas helt i kommande WTO-förhandlingar.

De administrativa kostnaderna för olika procedurer i samband med export och import utgör i sig ett betydande handelshinder. Kostnaderna vid gränspassager i samband med t.ex. förtullning och beskattning av varor kan uppgå till mellan två och tio procent av ett företags kostnader för en affärstransaktion. Genom att förenkla dessa procedurer kan man således göra omfattande besparingar, som i sin tur kan leda till lägre priser för konsumenterna. Problemen med handelsprocedurer har kommit i tydligare dager i takt med att andra handelshinder avvecklats.

WTO analyserar möjligheten till förenklingar av handelsprocedurer sedan ett par år tillbaka. Tidigare har arbetet bedrivits inom olika internationella organisationer. Syftet med att ta upp frågan i WTO är att skapa ett regelverk som skall vara bindande för samtliga WTO-medlemmar. Arbetet i WTO startade på EG:s initiativ och med starkt

svenskt stöd. Sverige, som har en lång tradition på området, deltar aktivt i arbetet. Ett för Sverige prioriterat område är användningen av elektroniskt överförda meddelanden som ersättning för dokument i pappersform. Internationellt accepterade standarder bör eftersträvas, så att exempelvis meddelanden från myndigheter till företag direkt kan användas i företagens egna datasystem.

#### 4.2.2 Behovet av multilaterala regler för investeringar

Ett investeringsavtal i WTO skulle innebära en fortsättning på tidigare arbete inom organisationen på investeringsområdet. Sedan drygt två år studerar WTO-länderna sambandet mellan handel och investeringar i en särskild arbetsgrupp i WTO, dock utan att binda sig för nya förhandlingar. Arbetet i gruppen sker i samarbete med FN:s konferens för handel och utveckling (UNCTAD). Det finns även WTO-avtal som berör investeringar. GATS täcker investeringar på tjänsteområdet. Härutöver finns investeringsrelaterade regler i avtalet om handelsrelaterade investeringsvillkor – TRIM:s – (där beslut även finns om att se över avtalet och eventuellt komplettera det med bestämmelser om investeringspolitik och konkurrenspolitik), avtalet om handelsrelaterade immaterialrättigheter och subventionsavtalet.

Det är Sveriges och övriga EG:s mål att förhandlingar inom WTO om ett regelverk för investeringar skall kunna inledas vid sekelskiftet som en del av nästa förhandlingsrunda. I dagsläget är det oklart hur ett framtida investeringsavtal i WTO skulle kunna se ut. Något färdigt "recept" för ett sådant avtal finns inte. En överföring av MAI-utkastet till WTO är inte aktuell. (I OECD gjordes ett försök att skapa heltäckande investeringsregler genom förhandlingen om ett multilateralt avtal om investeringar - MAI. MAI-förhandlingen som utsattes för kraftig kritik har nu de facto upphört.) En investeringsförhandling i WTO bör starta från början. Omfattning, målsättning och prioriteringar i förhandlingen bör diskuteras. I en konsensusorganisation som WTO måste givetvis samtliga medlemsländer vara överens om förhandlingsupplägget.

Från svensk utgångspunkt är det önskvärt med regler som stimulerar till öppnare marknader och minskar risken att investerare utsätts för diskriminerande och godtycklig behandling, såväl när det gäller en investerings etablering som dess fortsatta verksamhet. Det är också angeläget att ett avtal innehåller regler om investeringsskydd. Tydlighet bör även åstadkommas vad gäller investerares ansvar. Vidare eftersträvas från svensk sida ett WTO-avtal som bidrar till ett ökat deltagande för u-länderna i världsekonomin. Ett avtal bör även så långt som möjligt stävja osund konkurrens om utländska investeringar. Exempel på sådan osund konkurrenssnedvridning är skatterabatter, subventioner, sänkta miljökrav och försämrade arbetsrätt.

Ett WTO-avtal om investeringar kan inte ses isolerat från andra politikområden. Dess förenlighet med t.ex. målen för en hållbar utveckling och grundläggande mänskliga rättigheter måste framgå. I likhet med t.ex. gällande regler i GATS måste ländernas möjligheter att skydda sig mot balansrubbande spekulativa kapitalrörelser tillvaratas. En

viktig utgångspunkt för arbetet är att slå vakt om ländernas handlingsfrihet att i nationell lagstiftning förverkliga andra internationella åtaganden som världssamfundet ställt sig bakom och slå vakt om utrymmet till nationella regleringar inom miljö-, social- och regionalpolitik. Ett investeringsavtal i WTO bör också förankra relevanta principer om multinationella företags uppförande som har utarbetats i OECD och ILO. Samtidigt måste u-ländernas särskilda behov beaktas under hänsynstagande av deras olika grad av industriell utveckling.

För att arbetet med investeringsfrågor skall kunna förankras i samhället är det också av stor vikt att det präglas av öppenhet så att företrädare för t.ex. fackföreningsrörelsen, näringslivet, frivilligorganisationer och andra opinionsbildare kan följa utvecklingen.

#### **4.2.3 Konkurrenspolitik och antidumpning**

Handels- och konkurrenspolitik har många gemensamma nämnare och syftar ofta till liknande ekonomiska mål. Handelspolitiken bidrar till ökad konkurrens främst genom en fortsatt reducering av alla former av handelshinder. Införandet av olika handelsrelaterade skyddsåtgärder, t.ex. antidumpnings- och utjämningsstullar, kan dock ha konkurrensbegränsande effekter. Effektiv konkurrens är en viktig förutsättning för att de vinster som uppnås när världshandeln liberaliseras inte skall undergrävas av att företag, privata såväl som statliga, tillåts agera på sätt som begränsar konkurrensen. Flera av WTO:s medlemsländer saknar ännu konkurrenspolitik medan andra brister i den effektiva tillämpningen av sina existerande regler.

Det finns därför skäl att multilateralt närmare analysera det ömsesidiga beroendet mellan handels- och konkurrenspolitik. Därtill har antalet nationella konkurrensärenden med en internationell dimension ökat i takt med näringslivets internationalisering, vilket förstärkt behovet av internationellt samarbete rörande konkurrensfrågor.

I WTO pågår sedan två år ett arbete med att studera sambandet mellan handel och konkurrens. Syftet är att avgöra om, och i så fall med vilken inriktning, konkurrensfrågorna bör inkluderas på WTO:s förhandlingsdagordning. Diskussionerna hittills har visat att ambitionsnivån, liksom synen på vilka aspekter av sambandet mellan handel och konkurrens som bör behandlas i WTO, varierar avsevärt mellan olika länder. EG har tillhört de starkaste förespråkarna för att konkurrensfrågor skall tas upp i WTO, medan t.ex. USA hittills intagit en förhållandevis skeptisk attityd.

Regeringens förhoppning är att konkurrensfrågorna skall ingå som en del i en kommande WTO-runda. Målet bör vara att uppmuntra WTO:s medlemsländer att införa och effektivt tillämpa en konkurrenspolitik baserad på ett multilateralt ramverk på konkurrensområdet. Sverige verkar för att alla aspekter av sambandet mellan handel och konkurrens skall uppmärksammas i detta sammanhang.

Det är dock osäkert om det under år 1999 går att skapa enighet i WTO kring en rekommendation om det framtida arbetet som tillgodoser alla parter. Den stora tvistefrågan är inte konkurrenspolitiken utan i vilken

utsträckning olika handelspolitiska åtgärder, som t.ex. antidumpning, även skall diskuteras. Både u- och i-länder, vars export drabbas av antidumpningstullar, har pekat på att de negativt påverkar konkurrensen på en marknad och krävt att också handelspolitikens konkurrenseffekter skall analyseras. Sverige stöder denna uppfattning. USA, men även Kanada och vissa av EU:s medlemsländer, har dock varit mycket motvilliga att ta upp antidumpningsaspekterna. Bilden kompliceras ytterligare av att vissa u-länder, t.ex. Indien och Pakistan, anser att det ännu är för tidigt att ta upp konkurrenspolitiken på WTO:s förhandlingsdagordning.

Reglerna om antidumpning är direkt kopplade till konkurrenspolitiken. De är politiskt både viktiga och känsliga i många länder eftersom antidumpning är den vanligast förekommande skyddsåtgärden mot importkonkurrens. Ingen har ännu föreslagit att antidumpning skall bli en särskild förhandlingsfråga i de kommande förhandlingarna. Möjligen kan det bero på ett motstånd hos några viktiga i-länder mot att ta upp denna kontroversiella fråga till diskussion endast några år efter Uruguayrundans avslutning och det nya WTO-avtalets ikraftträdande. Samtidigt har de länder, bland annat vissa asiatiska länder, för vilka frågan är av stort intresse, ännu inte på något märkbart sätt agerat för att föra upp antidumpning på förhandlingsdagordningen.

Sverige har ett starkt intresse av att tillämpningen av antidumpning och andra handelspolitiska skyddsåtgärder begränsas. De minskar konkurrensen och omvandlingstrycket i ekonomin och har därmed negativa effekter för tillväxt och sysselsättning. Regeringen anser att sådana åtgärder är skadliga inte endast för de drabbade exportörerna utan också för importlandet och bör tillgripas endast i undantagsfall. Mycket restriktiva villkor bör gälla internationellt. Regeringen önskar att även antidumpning finns med bland ämnena för en ny förhandling när mandatet läggs fast.

#### **4.2.4 Handelsrelaterade immateriella rättigheter (TRIPS)**

Högteknologiska produkter och kreativa alster som skyddas av immaterialrättsliga regler utgör en allt viktigare del av den internationella handeln. Rådande olikheter mellan länder när det gäller skyddet av de immateriella rättigheterna blir alltmer tydliga. Detta har lett till tvister och störningar i handeln. Det var därför en väsentlig landvinning när TRIPS-avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrättigheter inkorporerades med det multilaterala handelspolitiska regelverket i samband med tillkomsten av WTO. U-länderna fick i förhandlingarna långa övergångstider för sina åtaganden (5, 10 resp. 11 år). I-länderna tillämpar avtalet sedan den 1 januari 1996.

I WTO har man gjort stora ansträngningar på att försäkra sig om att i-länderna genomför och tillämpar avtalet på rätt sätt. Fr.o.m. år 2000 kommer u-ländernas genomförande och tillämpning att börja granskas på samma sätt. Ett mycket omfattande tekniskt samarbete erbjuds därför för närvarande u-länderna.

På några punkter innehåller avtalet i sin nuvarande form inbyggda åtaganden om fortsatta översyner och förhandlingar. Detta gäller geografiska ursprungsbeteckningar, undantaget för patent på växter och djur m.m. En översyn av hela avtalets tillämpning skall ske år 2000 och därefter vartannat år. Detta arbete kan komma att ske inom ramen för en ny runda.

För svensk del är det viktigt att nuvarande åtaganden verkligen uppfylls av både i- och u-länder och att slå vakt om de åtaganden som gjorts. Avtalet är i det stora hela väl balanserat i nuvarande skick även om självfallet förbättringar kan göras. Dataåldern påverkar även det immaterialrättsliga området. Sverige har därför ett intresse av att avtalet införlivar de resultat som uppnåtts på senare tid inom FN:s särskilda organ för immaterialrätt, WIPO, särskilt de senaste konventionerna på upphovsrättsområdet.

Sveriges intressen ligger nära övriga EU-länders och andra i-länders. I många frågor går en skiljelinje mellan u- och i-länder. Generellt sett verkar u-länderna motsätta sig utvidgningar av avtalet. Eftersom avtalet år 2000 just har börjat tillämpas av majoriteten u-länder – för de minst utvecklade länderna har det inte ens trätt i kraft – torde det knappast finnas förutsättningar för stora förändringar vid detta tillfälle.

Det är oklart vilken omfattning och form översynen av de undantag som gäller bl.a. patent för växter och djur, den s.k. biotekniköversynen kommer att få. En informationsinsamling för att kartlägga hur WTO-länderna tillämpar dessa bestämmelser inleddes i början av året. U-länderna deltar endast på frivillig basis eftersom de utnyttjar övergångstider även för detta område i avtalet. För flera u-länder är frågan om det immaterialrättsliga skyddet för biotekniska uppfinningar och för växtsorter känslig, vilket manifesterades redan när TRIPS-avtalet förhandlades. Det har bl.a. ifrågasatts hur det immaterialrättsliga skyddet påverkar livsmedelssäkerhet, länders rätt att råda över sina egna biologiska och genetiska resurser samt böndernas situation i u-länderna.

#### **4.2.5 Nya möjligheter för offentlig upphandling**

Den offentliga sektorn köper årligen varor och tjänster för enorma belopp. Enbart inom EU motsvarade den offentliga upphandlingen år 1994 11,5 procent av medlemsstaternas samlade bruttonationalprodukt. Många länder vill gynna de inhemska företagen när inköp görs för offentliga medel. Den offentliga upphandlingen är därför fortfarande relativt sluten. En ökad konkurrens kan ge betydande nationalekonomiska vinster, samtidigt som den internationella handeln främjas.

Sverige tillämpar en konkurrensutsatt, öppen och icke-diskriminerande upphandling i enlighet med EG:s regler på området. Nuvarande WTO-avtal är bristfälligt vad gäller deltagande länder, täckning och konstruktion. Endast en femtedel av WTO:s medlemsstater har undertecknat avtalet. Vissa sektorer ingår inte alls och många undantag görs från den i WTO grundläggande regeln om att mest-gynnad-nations-behandling.

Enligt avtalsbestämmelserna inleddes en översyn under fjolåret. Den syftar till att vidga medlemskretsen, främst genom att göra avtalet mer attraktivt. Borttagande av nuvarande undantag och en utvidgad täckning kräver emellertid nya förhandlingar. Sådana förhandlingar är sannolikt bäst lämpade som en del i en samlad förhandlingsrunda.

Sverige vill se förenklingar i avtalets innehåll och struktur och är öppet för att utvidga omfattningen genom förhandlingar.

Sverige har mycket att vinna på ytterligare liberalisering av den offentliga upphandlingen. Av stort intresse är också att resterande i-länder och viktigare u-länder ansluter sig till upphandlingsavtalet. Avtalet anses dock för komplicerat och många länder ser inte tillräckliga vinster för egen del med att öppna sina upphandlingsmarknader för internationell konkurrens. Den vid sidan av EG viktigaste aktören, USA, har hittills visat sig kallsinnig till att utvidga upphandlingsavtalet.

En viktig fråga för Sverige är att miljökrav skall kunna ställas vid offentlig upphandling. Förhållandet mellan miljökrav och nuvarande regelverk kan därför behöva ses över.

I WTO studeras också öppenheten i den offentliga upphandlingen enligt ett beslut från 1996 års ministerkonferens i Singapore. Enligt beslutet skall ett förslag till avtal, som skulle gälla för alla WTO-medlemmar, utarbetas. Resultatet skall presenteras för 1999 års ministerkonferens. Flertalet u-länder har en avvaktande hållning till det pågående arbetet som löper långsamt. Ämnet berör problemet med korruption i den offentliga upphandlingen, som är särskilt känsligt för många u-länder. Korruption av detta slag är ett stort problem. Det drabbar de företag som spelar enligt reglerna och inte kommer ifråga för kontrakt som andra får genom att muta sig fram. Dessutom hämmas den ekonomiska utvecklingen i de länder där korruptionen i den offentliga sektorn har slagit rot. Sverige fäster särskild vikt vid att utnyttja arbetet i WTO för att bekämpa mutor och korruption av detta slag (jfr. avsnitt 4.2.8).

Förhoppningsvis kommer pågående arbete om öppenhet att bli en språngbräda för fortsatt multilateralt arbete. Samtidigt har diskussionerna hittills illustrerat att vägen till ett multilateralt avtal kan bli lång.

#### **4.2.6 Handelspolitik och miljöfrågor**

Regeringen verkar för att ekonomisk tillväxt och hållbar ekologisk utveckling i alla länder skall bidra till en bättre hushållning av naturresurserna och till minskade miljöproblem.

Handel och miljö är fortfarande en relativt ny och kontroversiell fråga i WTO-sammanhang. Ett stort antal frågor som rör sambandet mellan handelspolitik och miljöpolitik står på arbetsprogrammet.

Arbetet har hittills karaktäriserats av stora motsättningar mellan i- och u-länder. Många u-länder är starka motståndare till att miljöfrågor diskuteras i WTO. Synen i dessa länder präglas av en misstänksamhet att miljöhänsyn skall användas i protektionistiskt syfte från i-ländernas sida. Arbetet har hittills lett till få rekommendationer och konkreta förslag till

hur handelsreglerna skulle kunna ändras. Detta motsvarar knappast Sveriges höga ambitionsnivå på området.

Sambandet mellan handelspolitik och miljöfrågor är ett prioriterat område för Sverige och gemenskapen som helhet i WTO-sammanhang. Ett viktigt övergripande svenskt mål är att så långt som möjligt undanröja risken för konflikt mellan miljöpolitiska och handelspolitiska beslut. Målet är att Sveriges internationellt jämförelsevis progressiva miljöpolitik skall få internationell spridning samtidigt som våra handelsförbindelser skall vara intakta eller förbättras. Svenska företags tidiga miljöanpassning skall kunna utgöra en konkurrensfördel.

Sveriges strävan att åstadkomma en ömsesidigt stödjande handels- och miljöpolitik innebär bl.a. att vi verkar för att en allmän liberalisering av handeln kopplas till minskad miljöbelastning till förmån för en hållbar utveckling. Ur miljösynpunkt är ytterligare liberaliseringar av internationell handel av godo, eftersom den skapar förutsättningar för effektiv resursanvändning. En förutsättning för denna positiva effekt är emellertid att handeln åtföljs av en effektiv miljöpolitik, så att ökad miljöbelastning kan undvikas. I detta sammanhang är det särskilt viktigt att söka undanröja handelshinder som kan ha en negativ miljöpåverkan. Detta kan t.ex. gälla subventioner inom jordbruk, fiske och energiområdet. Subventioner kan få negativa miljöeffekter eftersom de bidrar till att snedvrider marknaderna och minskar konkurrensen, vilket kan leda till bl.a. ett alltför hårt utnyttjande av naturresurser och till överexploatering på vissa områden. Inom energiområdet kan subventioner också innebära att ansträngningarna till hushållning och utveckling av miljöanpassade alternativ minskar.

WTO-regelverket påverkar inte nationella möjligheter att ställa miljökrav förutsatt att de grundas på vetenskapliga belägg och inte syftar till att diskriminera. Det är dock viktigt att analysera hur WTO också skulle kunna stödja det globala miljöarbetet genom att t.ex. söka anpassa sig till och så långt som möjligt införliva vissa grundläggande miljöpolitiska principer, som försiktighetsprincipen.

Förhandlingspositionerna är fortsatt låsta och konkreta framsteg inom området handel och miljö kommer endast att kunna vara möjliga genom att lyfta in det som en del i en större förhandlingsrunda.

EG-kommissionen och EU:s medlemsländer verkar inom WTO för att handel och miljö skall omfattas av en ny runda. Regeringen ser det som angeläget att miljöperspektiven kan integreras i de kommande förhandlingarna och att handel och miljöfrågorna ges en skarpare profil i WTO. Mot denna bakgrund föreslog kommissionen i samband med ministerkonferensen i Genève i maj att WTO skulle organisera ett högnivåmöte om handel och miljö. Detta hålls i mars 1999. Syftet med mötet är, enligt svensk uppfattning, att skapa förtroende mellan i- och u-länder och undanröja den misstänksamhet som präglar många u-länders syn på dessa frågor.

Framsteg på handel och miljöområdet i samband med en ny runda förutsätter också att man inleder ett mer långsiktigt tänkande om hur dessa frågor bäst kan integreras och vad som bör prioriteras. Handel och miljöfrågan har bäring på många olika avtal i WTO. EG kommer under

våren att inleda en analys, som bl.a. omfattar en översyn av tidigare positioner. Skr. 1998/99:59

EG:s principinställning, att handel och miljö bör inkluderas inom ramen för en ny runda, har uttalat stöd hos många i-länder. Många u-länder är dock fortsatt skeptiska till området, som man inte anser bör behandlas inom WTO:s ram över huvud taget.

#### **4.2.7 Handel och arbetsvillkor**

Ekonomisk utveckling i ett land leder som regel till förbättrade sociala villkor för landets medborgare. Fri handel kan bidra till detta genom den ekonomiska tillväxt som följer i dess spår. Samarbetet mellan länder på det handelspolitiska området kan även utgöra en hävstång för förbättrade arbetsvillkor.

Vid WTO:s första ministerkonferens i Singapore år 1996 uttalade världens handelsministrar sitt stöd för grundläggande mänskliga rättigheter i arbetslivet och ILO:s arbete på området. Sverige och flera andra länder påtalade vid denna ministerkonferens och vid förra årets konferens i Genève vikten av att denna fråga integreras i WTO:s fortsatta arbete.

Det är ILO som har huvudansvaret för den fortsatta utvecklingen och efterlevnaden av de konventioner som reglerar grundläggande mänskliga rättigheter inom arbetslivet. Dessa kommer till uttryck i ILO:s konventioner om förbud mot tvångsarbete och diskriminering, rätt att bilda och ansluta sig till fackliga organisationer samt om minimiålder för arbetstagare.

Samtidigt är det rimligt att utvecklingen av WTO:s regelverk sker på ett sådant sätt att arbetsvillkoren kontinuerligt förbättras. Det faktum att frågan tagits upp i WTO utgjorde även ett positivt bidrag till arbetet i ILO i samband med att ILO i juni 1998 antog en deklaration om grundläggande rättigheter i arbetslivet. Deklarationen förbättrar ILO:s möjligheter att vidareutveckla sitt arbete inom detta område och utgör grunden för ett förstärkt övervakningsmaskineri i ILO. Vid samma tillfälle uttalade sig ILO även för en ny konvention om barnarbete, som är under utarbetande och som skall slutföras under år 1999.

WTO och dess återkommande ministerkonferenser erbjuder ökade möjligheter att även i handelssammanhang föra en dialog om mänskliga rättigheter på arbetsområdet. Situationen kompliceras dock av att en samlad u-landsgrupp befarar att krav avseende mänskliga rättigheter i WTO skall utnyttjas i protektionistiskt syfte för att stänga ute konkurrenter från u-länderna från t.ex. USA:s och EU:s marknader. Denna misstänksamhet kvarstår trots att syftet inte är att behandla t.ex. löneskillnader, vilket direkt skulle slå mot vissa u-länders konkurrensfördelar i världshandeln, utan endast grundläggande mänskliga rättigheter.

Regeringen anser att det finns behov av att utveckla dialogen om dessa frågor i WTO. Om framsteg skall nås måste diskussionerna bygga på förtroende och inte på hot om handelsrepressalier. En sådan dialog skulle även utgöra ett fortsatt stöd för det arbete som ILO utför för att förbättra



efterlevnaden av grundläggande mänskliga rättigheter på arbetslivets område. Samtidigt skulle den bidra till att undanröja den oro som många u-länder känner för hur dessa frågor integreras i handelspolitiken. Sverige har som frihandelsförespråkare och stor biståndsgivare en möjlighet att agera brobyggare. En möjlig väg är att låta de regelbundna handelspolitiska ländergranskningar som görs inom WTO även behandla frågan om villkor i arbetslivet. Då skulle man få till stånd en dialog utan att den direkt skulle leda till handelspolitiska sanktioner eller andra åtgärder. Även detta är dock kontroversiellt i WTO. Frågan om grundläggande rättigheter i arbetslivet och handel har en sådan sprängkraft att den skulle kunna äventyra starten av en ny förhandling. WTO är en organisation där enighet krävs i beslutsfattandet och effekterna av ett sådant misslyckande för handelsystemet skulle även negativt påverka den ekonomiska och därmed också den sociala utvecklingen.

Inom EG råder bred enighet om vikten av att man på detta område arbetar med förtroendeskapande initiativ och inte i konfrontation med u-länderna, t.ex. genom hot om repressalier. Försök har gjorts att utnyttja positiva incitament, genom att i det Generella systemet för preferenser (Generalised System of Preferences, GSP), där u-länderna erbjuds lägre tullar, bevilja ytterligare tullnedsättningar för länder som respekterar ILO-konventionerna. De åtgärder som föreslagits har dock varit alltför blygsamma, samtidigt som flera u-länder uttalat skepsis eftersom systemet genom att ge olika länder olika behandling innebär ett avsteg från principen om icke-diskriminering.

Ett särskilt problem i sammanhanget är de orättvisa konkurrensvillkor som kan uppstå då ett land sänker kraven på företagen när det gäller rättigheter och arbetsvillkor, s.k. social dumpning.

WTO måste kunna hantera alla frågor som har betydelse för handelns utveckling. Den politiska dialogen inom WTO kan utgöra ett stöd för opinionsbildande verksamhet och för frivilliga åtgärder, t.ex. uppförandekoder, inom näringslivet. FN:s generalsekreterare har i januari i år även presenterat ett viktigt förslag om samverkan mellan FN och näringslivet för att ge företagen stöd att utveckla strategier om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet.

#### **4.2.8 Korruption ett stort handelshinder**

Korruption utgör idag ett allvarligt handelshinder i många länder, inte minst i u-länder och tidigare statshandelsländer. Kampen mot korruption är något regeringen uppmärksammar även i ett handelspolitiskt sammanhang. Inom ramen för OECD antogs år 1997 en konvention med syfte att förbjuda bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärstransaktioner. Konventionen trädde i kraft den 15 februari i år och är öppen att ansluta sig till även för länder som inte är med i OECD. Regeringen anser att korruption är ett område som bör tas upp till diskussion inom WTO.

Den diskussion som förs i WTO för att förbättra öppenheten inom området offentlig upphandling utgör ett första steg i denna riktning. När

det gäller offentlig upphandling medför ökad öppenhet och insyn, att möjligheterna till korruption minskar (jfr. avsnitt 4.2.5). Förenkling av handelsprocedurer är ett annat område som kan bidra till minskad korruption. Minskad byråkrati vad gäller t.ex. tillstånd för att importera varor i ett land, minskar risken för korruption.

Från svensk sida menar vi att det finns behov av att inom WTO redan nu utvidga denna diskussion för att, med OECD-arbetet som förlaga, fortsätta kampen mot korruption även i handelspolitiska sammanhang. Inom OECD avser regeringen att fortsätta arbeta med att få fler länder att ansluta sig till konventionen.

#### **4.2.9 Elektroniska handeln ökar**

Marknaden för elektronisk handel har under de senaste åren vuxit lavinartat, både när det gäller vanlig konsumenthandel och handel mellan företag. År 1997 uppskattades handeln till drygt 200 miljarder kronor och år 2001 spår man att den skall ha ökat till omkring 2 500 miljarder kronor. Förra årets ministermöte i WTO beslutade dels att handelspolitiska frågor i samband med elektronisk handel skall analyseras ytterligare i WTO, dels att den elektroniska handeln också fortsättningsvis skall vara fri från tullar och avgifter utöver dem som gäller för vid normal handel (dvs. en vara som beställs elektroniskt från ett annat land beläggs med tull på sedvanligt sätt då den passerar gränsen, medan den elektroniska transaktionen inte belastas med avgifter från myndigheternas sida).

Målet är att utreda om och hur WTO:s regelverk beträffande varor, tjänster och immaterialrätt omfattar den elektroniska handeln. Det är oklart vad som kan bli föremål för kommande förhandlingar. Om man i arbetsprogrammet konstaterar att viktiga handelspolitiska aspekter av elektronisk handel ej täcks av nuvarande regelverk så behöver detta kompletteras.

Flera u-länder uttrycker oro för att den elektroniska handeln kommer att innebära att de hamnar ytterligare på efterkälken i den internationella handeln eftersom de saknar infrastrukturen och den nödvändiga kunskapsbasen. Stora satsningar på utbildning och en utbyggnad av infrastrukturen, främst av telenäten, kommer att bli nödvändiga. De flesta är dock överens om att den elektroniska handeln kommer att innebära stora möjligheter för u-länderna då de kommer att kunna delta i den internationella handeln på helt nya villkor.

Ett omfattande analysarbete angående olika aspekter av elektronisk handel, inklusive konsumentssäkerhet och skattetekniska frågor, pågår i OECD parallellt med arbetet i WTO.

#### **4.2.10 Tvistlösningssystemet ses över**

En översyn av avtalet för tvistlösning i WTO påbörjades år 1998. Tvistlösningssystemet skall säkerställa efterlevnad av WTO-avtalen och systemet anses av såväl medlemsländer som utomstående experter fungera

ganska väl. Detta hindrar inte att det lagts fram många relativt långtgående förslag till förändringar, bl.a. från EG, USA och Japan.

“Banankriget” mellan USA och EG demonstrerar en del av tvistlösningssystemets brister. Båda parter i konflikten hävdar att man följer WTO:s regelverk. Tolkningarna är så vitt skilda att parterna, trots långt utdragna förhandlingar, inte kunnat komma överens utan balanserat på randen till ett handelskrig. Detta belyser den viktigaste frågan när det gäller oklarheterna i tvistlösningsmekanismen, nämligen hur avtalet reglerar efterlevnaden av fattade WTO-beslut. T.ex. om en part efter tvistlösning gjort förändringar i sin lagstiftning och därmed anser sig ha följt utslaget, medan motparten anser att förändringarna är otillräckliga.

Sverige, liksom övriga EU-länder och USA, arbetar för ökad öppenhet och insyn i tvistlösningssystemet. Parternas inlagor och dokumentation bör kunna göras offentliga så att det blir möjligt för allmänheten att följa argumenten i den handelspolitiska debatten. Detta möter tyvärr stort motstånd, framförallt från u-landshåll.

#### 4.2.11 Övriga frågor

Andra frågor som kan bli föremål för förhandlingar är revideringar av befintliga avtal, som t.ex. avtalen om subventioner, ursprungsregler, tullvärde, statlig handel eller tekniska handelshinder (TBT). Det sistnämnda området är av stor vikt för handeln och utgör en av de viktigaste frågorna i de handelspolitiska diskussionerna mellan EG och USA. Frågan om att vidareutveckla nuvarande TBT-avtal i WTO kan därmed även komma att behandlas i en ny runda. Dessutom kan en rad institutionella frågor, som bland annat omfattar styrningen av organisationen, komma att ingå. Det är idag för tidigt att bedöma i vilken utsträckning dessa frågor kommer att ingå i en ny förhandlingsrunda. Förbättringar och förändringar av regelverket utgör en process och omfattningen av dessa förändringar blir avgörande för om de kommer att ingå som särskilda förhandlingsområden eller ej.

## 5 U-ländernas intressen i en ny förhandling

**Regeringens bedömning:** Multilaterala regler gynnar särskilt mindre och ekonomiskt svagare länder. Utvecklingsländerna har därför ett starkt intresse av att de kommande förhandlingarna blir framgångsrika. Det gäller särskilt handeln med jordbruksprodukter samt textil och konfektion. Utvecklingsländerna måste erbjudas bättre tillgång till industriländernas marknader och att handeln mellan u-länderna underlättas. Särskilt viktigt blir att se till att resultatet blir till fördel för de minst utvecklade länderna.

**Skälen för regeringens bedömning:** WTO är idag en global organisation med 134 medlemsländer. Ett trettioalvånetal länder ansöker och förhandlar om medlemskap. De länder som fortfarande står utanför är i första hand

tidigare statshandelsländer, t.ex. Kina, Ryssland och flertalet övriga tidigare Sovjetrepubliker, samt vissa oljeproducerande stater i Mellanöstern. Lettland blev medlem i WTO 1998. Regeringen fäster stor vikt vid att även Estland och Litauen inom kort skall kunna upptas i WTO:s medlemskara.

U-länderna utgör en klar majoritet av WTO:s medlemsländer med de möjligheter detta innebär att påverka organisationens framtid. Det stora antalet u-länder i medlemskretsen illustrerar även betydelsen av WTO och dess regelverk för de mindre och svagare länderna i världen. Ett starkt WTO är i u-ländernas intresse. U-länderna utgör däremot ingen homogen grupp och agerar sällan som en sådan i WTO.

Det finns ett antal frågor där flera u-länder har gemensamma intressen. Många u-länder har t.ex. ett starkt intresse av att minska de hinder för import av teko-produkter som flera i-länder upprätthåller. Bl.a. USA och EG tillämpar fortfarande kvantitativa importbegränsningar och relativt höga tullnivåer. Handel med jordbruksprodukter är ett annat område där många u-länder har exportintressen.

Tillvaratagandet av u-ländernas intressen i en ny WTO-förhandling utgör ett viktigt inslag i Sveriges solidariska utrikespolitik. Det bästa medlet för att uppnå detta är att EG, övriga industriländer och u-länderna själva verkar för ökad öppenhet på det handelspolitiska området. Även de mer utvecklade u-länderna har en viktig roll att spela i sammanhanget. För små och sårbara länder är det särskilt angeläget att andra länder, inklusive u-länder, erbjuder säkra och förutsebara villkor för handeln. Att alla tullar binds i WTO på den nivå som tillämpas, så att de inte ensidigt kan ändras, blir därför särskilt viktigt för u-länderna. Det faktum att u-länderna ännu har många tullar obundna verkar också hämmande för handeln mellan u-länderna själva.

Flertalet i-länder tillämpar särskilda förmånssystem, s.k. GSP, där varor från u-länder kan importeras till lägre tull än normalt. De minst utvecklade länderna ges extra förmåner. EG:s avtal med ett 70-tal tidigare kolonier, det s.k. Lomé-avtalet, bidrar ytterligare till att varor från de fattigaste länderna ges kostnads- och konkurrensfördelar och i flertalet fall inte beläggs med tull. EU:s medlemsländer har satt som mål att alla de minst utvecklade länderna skall erbjudas nolltullar för i princip alla varor. EG strävar mot att detta mål skall omfattas av alla i-länder och de mer utvecklade u-länderna. Ansträngningarna försvåras av protektionistiska intressen, inte minst inom teko-området, både inom EU och i USA.

För de u-länder som främst har behov av en säker tillgång till billiga livsmedel via världsmarknaden, eller som önskar öka sin egen jordbruksproduktion för att uppnå en hög självförsörjningsgrad, framstår WTO:s jordbruksavtal som bristfälligt, bl.a. på grund av fokuseringen på exportintresset. Dessa u-länder anser att större hänsyn bör tas till de importerande ländernas intressen och även till andra frågor än enbart handelsrelaterade, främst livsmedelssäkerhet. För många u-länder är det därför angeläget att det finns utrymme att bedriva en jordbrukspolitik som stimulerar en ökad inhemsk jordbruksproduktion samtidigt som de exporterande länderna inte begränsar sitt utbud på världsmarknaden. Det är därför möjligt att en rad u-länder kommer att motsätta sig ytterligare

begränsningar när det gäller internstöd för jordbruk. Det är viktigt att också nettoimporterande u-länders intressen av livsmedelssäkerhet beaktas i de kommande WTO-förhandlingarna.

Samtidigt står det klart att särskilt de minst utvecklade ländernas problem ofta är mer förknippade med nationella svårigheter än med utformningen av WTO:s regler. För att kunna ta till vara handelssystemets möjligheter måste grundläggande ekonomiska förutsättningar föreligga på nationell nivå i form av bl.a. ändamålsenlig infrastruktur och lämpliga institutioner. För att vinster av handel skall komma de fattiga till godo krävs dessutom fördelningspolitiska ambitioner hos de styrande, inklusive ökade satsningar på utbildning och social grundtrygghet. Så länge dessa villkor inte är uppfyllda är WTO och dess regelverk till begränsad hjälp. I detta utvecklingsarbete är biståndspolitiska insatser ofta mer verkningsfulla än handelspolitiska. Det svenska handelsrelaterade biståndet har ökat under senare år.

Korruption utgör ett särskilt problem i detta sammanhang. Med korrupta regimer vid makten leder inte ens förhållandevis höga exportinkomster till ekonomisk utveckling och bättre levnadsförhållanden för de fattiga. Detta illustreras t.ex. av utvecklingen i länder som Nigeria och Zaire.

Förberedelserna inför det kommande ministermötet i WTO har visat att många u-länder kommer att prioritera frågor som gäller genomförandet av befintliga WTO-avtal i nästa runda. Det kan t.ex. gälla frågor om övergångsregler i olika avtal, men också vissa substansregler som man vill se ändrade. Omfattningen av sådana krav kan ännu inte överblickas. I den mån det finns legitima skäl till ytterligare flexibilitet, t.ex. i form av förlängda övergångsregler, bör detta noga övervägas. Å andra sidan är det viktigt att värna om den överenskomna balansen i de befintliga avtalen.

Såväl GATT som WTO erkänner behovet av särskilda åtgärder för att stödja u-ländernas handel och integration i handelssystemet. Inom ramen för WTO-systemet ges således utrymme för olika former av särbehandling av u-länder. I första hand innebär dessa fördelar att u-länder ges längre tid på sig för att börja tillämpa regelsystemet och att tekniskt bistånd erbjuds för att klara tillämpningen av reglerna. Sverige, liksom flera andra i-länder, bidrar med medel för att WTO skall kunna bistå u-länderna. Idag ligger dessa medel i nationella fonder inom WTO, men Sverige har föreslagit att de skall samordnas i en gemensam fond för att bättre samordna verksamheten.

Under år 1998 har ett initiativ tagits till skapandet av ett center i Genève för bistånd till u-länder i tvistlösningsärenden i WTO. Sverige stöder denna tanke och är berett att bistå ekonomiskt.

**Regeringens bedömning:** En central fråga för WTO:s framtid är organisationens öppenhet. Det gäller handelsreglerna i sig, men också i allt högre grad insynen i verksamheten. Formerna för WTO:s kontakter med allmänheten och olika intresseorganisationer behöver vidareutvecklas. Den svenska beredningsorganisationen kommer att förstärkas för att öka allmänhetens insyn.

**Skälen för regeringens bedömning:** I takt med den ökade globaliseringen av världsekonomin breddas den handelspolitiska dagordningen. Miljö- och livsmedelsfrågor, som tidigare betraktades som enbart inhemska angelägenheter, är i dag föremål för mellanstatliga förhandlingar. Därmed tränger handelspolitiken närmare in i människors vardag. För att handelssystemet skall uppfattas som legitimt måste det åtnjuta allmänhetens förtroende och vara demokratiskt förankrat. Detta ökar kraven på insyn i WTO och de förhandlingar som förs inom organisationens ram.

Flera åtgärder har redan vidtagits för att förbättra öppenheten i WTO. Dokument är tillgängliga i högre grad än tidigare, numera också via Internet. Frivilligorganisationer (Non Governmental Organisations, NGOs) deltar i ökad utsträckning i organisationens verksamhet. Ett särskilt NGO-forum har inrättats vid WTO:s ministermöten, genom vilket möjlighet har funnits att på plats följa överläggningarna, ta del av dokumentation etc.

Flera förslag har redan väckts om att gå vidare på denna väg. En möjlighet som diskuteras är att skapa ett permanent kontaktforum för företrädare för näringslivet, fackföreningar och andra NGO:s. Ansträngningar kommer att göras för att nå enighet om arrangemang av detta slag redan före ministermötet i Seattle, men givet att frågan om öppenhet är politiskt känslig för många länder kan det inte uteslutas att den blir ett förhandlingsämne i en kommande runda. Sverige verkar inom EG:s ram aktivt för att så effektiva arrangemang som möjligt skall kunna uppnås i dessa avseenden.

Debatten om MAI-avtalet i OECD visade på vikten av öppenhet och förbättrad kommunikation i handelspolitiska frågor. De internationella organisationerna har själva ett viktigt ansvar i det avseendet, men det är framför allt på det nationella planet som den nödvändiga öppenheten kan säkerställas.

I Sverige har vi en lång tradition av ett öppet beredningsförfarande och nära kontakter med bl.a. myndigheter, näringslivet och fackliga organisationer i formuleringen av regeringens mål och prioriteringar i handelspolitiken. Inför den kommande, brett upplagda, WTO-förhandlingen vill regeringen bygga vidare på denna tradition. Regeringen skapar därför en särskild beredningsorganisation. En statssekreterargrupp ges i uppdrag att svara för den övergripande styrningen av arbetet. Under statssekreterarna tillsätts en

beredningsgrupp, som har till uppgift att bereda alla frågor av betydelse för Sveriges deltagande i förhandlingarna. Denna beredningsgrupp skall etablera sådana kontakter med näringslivs-, fackförenings- och andra intresseorganisationer som behövs för att få till stånd en dialog i samhället med alla berörda intressenter.

Skr. 1998/99:59

## 7 Slutsatser

Ett ökat internationellt samarbete på det ekonomiska området genom handel och investeringar bidrar till ekonomisk och social utveckling. Världshandelsorganisationen är den centrala institutionen för samarbete av detta slag på handelns område.

Erfarenheterna av efterkrigstidens handelspolitiska samarbete visar att landvinningar kontinuerligt måste försvaras. Längre perioder av inaktivitet kan leda till att protektionistiska krafter växer i styrka. Vi ser tydliga risker i det avseendet också i dag.

Den senaste tidens tendenser till ökade protektionistiska stämningar, i främst USA, men även annorstädes, är oroande, särskilt mot bakgrund av det känsliga läge som världsekonomin befinner sig i efter den finansiella oron i Asien, Ryssland och Latinamerika. WTO utgör redan ett värn mot protektionism och bidrar genom förutsägbara villkor för handeln till ökad stabilitet även på de finansiella marknaderna. Detta skulle bli än mer effektivt efter en ny förhandlingsrunda, som resulterat i bättre regler som omfattas av alla.

En ny förhandlingsrunda i WTO behövs också av andra skäl. På viktiga områden, som t.ex. jordbruk, textil och konfektion samt tjänster, återstår betydande hinder för handel. Inte minst för u-länderna finns stora ekonomiska vinster att hämta hem genom ytterligare liberalisering. Ytterst är det konsumenterna som gynnas av minskade handelshinder.

Den fortgående globaliseringen av världsekonomin skapar nya handels- och investeringsflöden, men aktualiserar också nya problem. Den allt snabbare omvandlingen får inte ske till priset av ökade klyftor i samhället. Ekonomiska framsteg måste vara förenliga med en hållbar utveckling och grundläggande mänskliga rättigheter i arbetslivet.

Det multilaterala regelverket måste successivt anpassas till förändrade ekonomiska realiteter. Det finns mot denna bakgrund ett behov av att se över och förbättra WTO:s regelverk. Detta inte minst för att skapa förutsättningar för en bättre integration av u-länderna i handelssystemet. Särskilt de minst utvecklade länderna måste i högre grad kunna dra nytta av handelssystemets och världshandelns fördelar.

Det multilaterala handelssystemet behöver stärkas. Nya förhandlingar behövs för att knyta annars konkurrerande handelsblock närmare varandra. Behovet av att effektivisera EG:s inre marknad utgör ytterligare ett skäl, liksom näringslivets behov av öppna marknader utanför EU.

Sverige verkar i EG för att vår traditionella frihandelslinje ska få största möjliga genomslag i gemenskapens yttre handelspolitik. Det har därför varit naturligt att ge stöd åt och aktivt driva förslaget om att starta en ny,

bred handelsförhandling vid WTO:s tredje ministerkonferens i slutet av år 1999. EG visar styrka genom att nu ta ledningen i formuleringen av 2000-talets handelsfrågor.

Det är ännu för tidigt att säga hur omfattande de kommande WTO-förhandlingarna blir och i vilken utsträckning EG kommer att lyckas i sin strävan att föra upp nya områden på dagordningen. Det är inte heller möjligt att redan på det här stadiet ha en klar uppfattning om hur långt det går att nå på andra för Sverige prioriterade områden, som miljö och mänskliga rättigheter i arbetslivet.

Det faktum att WTO är en organisation i vilken alla beslut av vikt fattas enhälligt begränsar möjligheterna härvidlag. Denna beslutsmetod utgör samtidigt WTO:s styrka. Inget medlemsland kan tvingas att acceptera regler eller liberaliseringar som det inte vill ha. Det är först när man nått en balanserad förhandlingsuppgörelse, vilken alla anser sig vinna på att godkänna, som resultat kan nås. Därmed blir det också av avgörande betydelse att man kan åstadkomma en dagordning för nästa runda som innehåller tillräckligt av intresse för samtliga WTO:s medlemsländer.

Innan konkreta förhandlingar inleds efter årsskiftet är det viktigt att Sveriges ställningstaganden blir föremål för en så bred och öppen debatt som möjligt. Denna skrivelse har tillkommit i syfte att utgöra grund för en sådan debatt. Genom den beredningsorganisation som lagts fast inför de kommande förhandlingarna avser regeringen inhämta synpunkter från ett brett spektrum av intressen i vårt samhälle. Förutom fackföreningsrörelsen och näringslivets organisationer kommer andra intresserade grupper och folkrörelser att ges möjlighet att delta i beredningsprocessen.



## Ordlista

**APEC** (Asia Pacific Economic Co-operation): Ekonomisk samarbetsorganisation med följande medlemmar: Thailand, Malaysia, Indonesien, Singapore, Brunei, Filippinerna, Vietnam, USA, Kanada, Japan, Sydkorea, Australien, Nya Zeeland, Kina, Hongkong, Taiwan och Mexiko.

**Asean** (Association of South East Asian Nations): Frihandelsavtal med följande medlemmar: Thailand, Malaysia, Indonesien, Singapore, Brunei, Filippinerna och Vietnam.

**ASEM** (Asia Europe Meeting): Forum för diskussion av olika frågor mellan EU:s medlemsländer och kommissionen å ena sidan och Kina, Japan, Sydkorea, Malaysia, Indonesien, Filippinerna, Singapore, Thailand, Vietnam samt Brunei å den andra sidan.

**EU och EG:** Samarbetet inom Europeiska unionen (EU) brukar beskrivas som ett samarbete inom tre pelare. Det traditionella gemenskapssamarbetet inom Europeiska gemenskapen (EG) återfinns i den första pelaren. Samarbetet i bl.a. tull och handelspolitiska frågor och den inre marknaden hör hemma i första pelaren. På dessa områden kan gemenskapen lagstifta. Samarbetet i den första pelaren skiljer sig från sedvanligt internationellt samarbete genom att medlemsstaterna har överlåtit vissa beslutsbefogenheter till gemenskapsinstitutionerna. Det gäller bl.a. befogenheten att ingå internationella överenskommelser inom exempelvis det handelspolitiska området. Samarbetet inom den andra och den tredje pelaren rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt inrikes- och rättsliga frågor. Här har inga beslutsbefogenheter förts över från medlemsstaterna till EU. Begreppet EU används i skrivelsen när samarbetet inte enbart sker i den första pelaren samt för att beteckna det geografiska område som utgörs av samtliga medlemsstater i unionen.

**GATS** (General Agreement on Trade in Services): Det Allmänna tjänstehandelsavtalet. Tillkom som en del av Uruguayrundan. Utgör ett av avtalen som förvaltas av WTO.

**GSP** (Generalized System of Preferences): Det Generella systemet för preferenser. Ett handelspolitiskt system från i-ländernas sida som syftar till att främja u-ländernas utveckling genom att erbjuda dem tullsänkning alt. tullfrihet för varor de producerar.

**GATT** (General Agreement on Tariffs and Trade): Allmänna tull- och handelsavtalet. Trädde i kraft 1948. Utgör i dag ett av huvudavtalen i WTO.

**Immateriellrätt:** Frågor om bl.a. patent, upphovsrätt.

**Lomé-avtalet:** EG:s avtal med ett 70-tal tidigare kolonier

**MAI** (Multilateral Agreement on Investment): En numera avbruten förhandling i OECD om ett multilateralt investeringsavtal.

**Mest-gynnad-nation:** Huvudregel i GATT (art I) och GATS (art II) som säger att de mest gynnsamma av förmåner som ges till något land måste utsträckas till samtliga GATT- och numera WTO-medlemmar.

**Mercosur** (Mercado Comun del Sur): Latinamerikansk tullunion omfattande Argentina, Brasilien, Paraguay och Uruguay.

**Minst utvecklade länder:** Beteckning för de 48 länder som ingår i en av FN definierad grupp av de mest fattiga u-länderna. Skr. 1998/99:59

**NAFTA** (North American Free Trade Agreement): Amerikanskt frihandelsområde som omfattar USA, Kanada och Mexiko.

**NGO** (Non Governmental Organisations): Beteckning för frivilliga intresseorganisationer utan koppling till regeringar.

**OECD** (Organisation of Economic Co-operation and Development) = Industriländernas samarbetsorganisation, med numera 29 medlemmar.

**TEP** (Transatlantic Economic Partnership): Det Transatlantiska ekonomiska partnerskapet, samarbete mellan USA och EU om utveckling av handel.

**TRIPS** (Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights): WTO-avtalet om handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter, t.ex. patent och varumärke.

**Uruguayrundan:** GATT:s åttonde förhandlingsrunda 1986-1994.

**WTO** (World Trade Organization): Världshandelsorganisationen med högkvarter i Genève.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 mars 1999

Närvarande: statsrådet Freivalds, ordförande, och statsråden Åsbrink, Ulvskog, Sahlin, von Sydow, Pagrotsky, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén.

Föredragande: statsrådet Pagrotsky

---

Regeringen beslutar skrivelse 1998/99:59 Öppen handel – rättvisa spelregler: Svensk handelspolitik inför en ny WTO-runda