



## **RULE-TAKER ELLER RULE-SHAPER?**

**Kinas voksende strategiske rolle i  
Verdenshandelsorganisationen, WTO**

NUMMER 1 | MAJ 2026

GLOBALIZE HOPE  
GLOBALIZE STRUGGLE

This Sinolytica Brief is written by Johan Anton Knudsen, research assistant, Sinolytica.

Editor: Casper Wichmann

Disclaimer: The views and opinions expressed in this Sinolytica publication are those of the author(s) and not necessarily those of Sinolytica

Copyright of this publication is held by Sinolytica. You may not copy, reproduce, republish, or circulate in any way the content from this publication without acknowledgement of Sinolytica as the source, except for your own personal and non-commercial use.


Any other use requires the prior written permission of Sinolytica or the authors.

© Sinolytica and the authors 2026

Frontpage image: "IMG\_2416.JPG", fuzheado.

Mail: [kontakt@sinolytica.dk](mailto:kontakt@sinolytica.dk)

Web: [www.sinolytica.dk](http://www.sinolytica.dk)



**I**løbet af 25 år har Kina indtaget skiftende roller i WTO-systemet og bevæget sig primært fra at være en rule-taker til at være en rule-user og sågar en rule-shaper. I de første år efter medlemskabet påtog Kina sig omfattende liberale markedsreformer, men momentum er imidlertid faldet i de senere år.

Det skyldes til dels en paralysse i WTO, hvis regelsæt i høj grad afspejler kompromiser fra 1990'erne. Kina befinder sig relativt komfortabelt inden for det nuværende system, og har derfor begrænset incitament til at støtte omfattende reformer af organisationen, der eksempelvis kan indskrænke landets politiske handlerum til at anvende statsstøtte.

Samtidigt er Kina – i særdeleshed efter 2018 – blevet en flittig bruger af tvistbilæggesystemet i WTO, hvori der anlægges sag mod andre WTO-medlemslande, primært USA og EU. Som rule-shaper forsøger Kina bl.a. at fremme udviklingslandenes interesser og modsætte sig tendenser til afkobling og alliancedannelse uden om landet.

For mindre eksportnationer som Danmark er det afgørende, at der eksisterer et stærkt regelbaseret globalt handelssystem. Gennem EU bør Danmark støtte op om WTO-reform og efterlevelse af regelsættet, eksempelvis vha. strategiske samarbejder i og uden for handelsorganisationen samt styrkelse af europæiske defensive handelspolitiske værktøjer til at sikre overholdelse af de fælles regler.

### **Hovedpointer**

- Kinas rolle i WTO har ændret sig over tid, fra primært at indordne det fælles regelsæt til nu i højere grad at forme det.
- Siden 2018 har Kinas brug af WTO's tvistbilæggesystem taget heftigt til, og Kina optræder nu oftere som klager end indklaget
- Tyngden af sagerne bevæger sig i stigende grad mod højteknologiske områder frem for klassiske handelstvister, såsom anti-dumping.
- Selvom Kina taler for, at WTO fortsat skal have en vigtig rolle for international samhandel, benytter landet sig sporadisk af 'gråzone'-foranstaltninger, der ikke er klart defineret i WTO-regelsættet, til at udøve økonomisk tvang mod lande, der modsætter sig.
- Grundet sin økonomiske størrelse kan Kina bedre håndtere uforudsigelighed og lange sagsbehandlingstider i WTO-systemet end mindre stater, hvilket kan bruges strategisk.

**Nøgleord:** WTO, økonomisk udvikling, globalisering, handelsunderskud.

# RULE-TAKER ELLER RULE-SHAPER?

Kinas voksende strategiske rolle i Verdenshandelsorganisationen, WTO

Af Johan Anton Knudsen, Research Assistant,  
Sinolytica

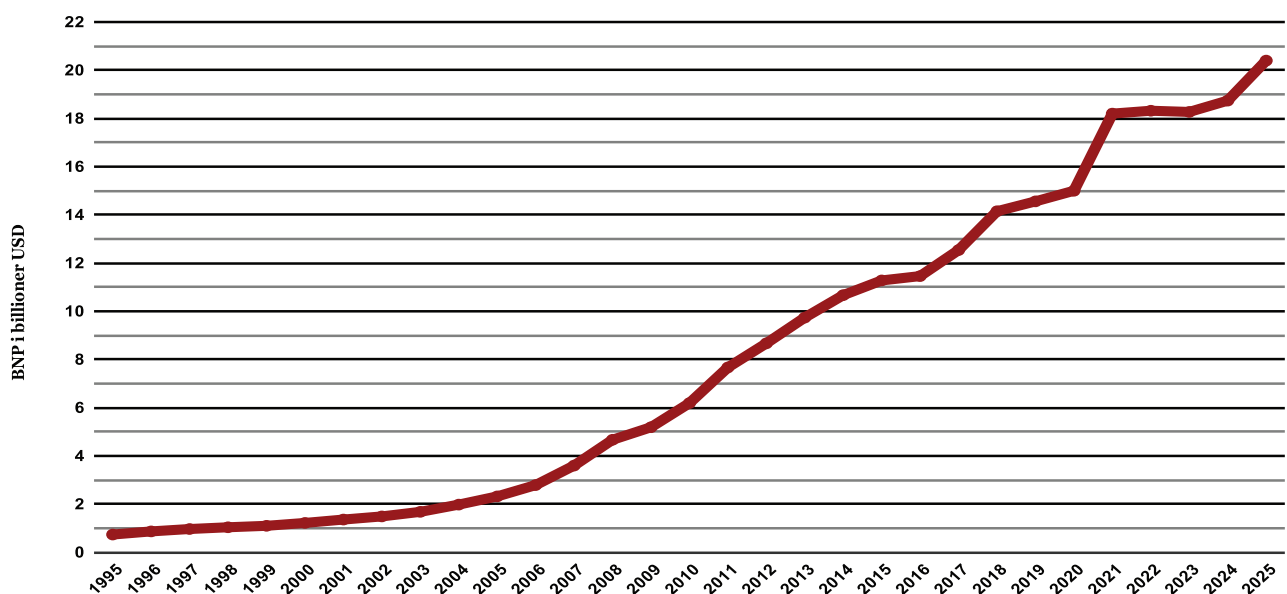


I december 2026 er det 25 år siden, at Kina indtrådte i Verdenshandelsorganisationen (WTO). Den monumentale effekt, som indtrædelsen fik på den globale økonomi og det eksisterende handelssystem, er sidenhen blevet kaldt 'Kina-chokket'. Til at begynde med bød mange i Vesten dette nye højdepunkt for globaliseringen med billige forbrugsvarer velkomment. Men samtidig forsvandt der, som frygtet, også arbejdspladser – særligt i fremstillingsindustrien – til Kinas hastigt voksende økonomi. Et tab, der ofte sammenkobles med spredningen af højrepopulistiske strømninger i flere vestlige lande. Meget tyder på, at Donald Trumps MAGA-bevægelse og gyldne løfter om hjemtagelse af produktionen til Amerika, vha. stratosfærisk høj straftold, blot er symptomatisk for et globalt handelssystem, der i længere tid har været i opbrud. For Kina betød optagelsen i WTO dog intet mindre end det faktum, at den store økonomi endelig kunne rùshì (入世): "blive en del af verden". Der er ingen

tvivl om, at Kina har nydt godt af at være inde i den internationale handelsklub, der i skrivende stund tæller 166 medlemmer. Fra optagelsen i WTO i 2001 og frem til 2025 er Kinas BNP mere end fjortendoblet – fra ca. 1,4 billioner dollar til 20,4 billioner dollar. I 2025 nåede Kinas handelsoverskud da også en ny rekord med ca. 1,2 billioner dollar – en markering af Kinas 'dominans af det globale handelssystem' ifølge den amerikanske centralbank, The Federal Reserve System. Men hvordan har Kina fået så meget ud af medlemskabet? Hvilke roller har det spillet i WTO? Og kan organisationen overhovedet fortsætte under de nuværende vilkår? Det er nogle af de hovedspørgsmål, som dette brief ønsker at stille og gøre klogere på.

## Figur 1

Kinas BNP (løbende priser, billioner USD), 1995-2025



Kilde(r): World Bank Group; State Council PRC | Grafik: SINOLYTICA

## En handelsorganisation i krise

På to områder er WTO kommet i en decideret krise, der kan have den konsekvens, at flere lande vil vende sig mod regional baseret handel (bilaterale eller plurilaterale forhandlinger) frem for global baseret handel (multilaterale forhandlinger), oprindeligt har været organisationens raison d'être. Den ene udfordring er, at WTO, som ellers skal være garant for, at handlen mellem stater foregår på rimelige og lige præmisser ("fair playing field"), ikke har et fungerende appelorgan, der kan løse tvistbilæggelsessager mellem alle organisationens medlemmer, fordi USA siden 2019 har blokeret for udnævnelsen af nye dommere til

toldreduktioner og andre handelsbarrierer. I et system, der ofte kræver enstemmighed blandt hele medlemskredsen for at komme videre, mener nogle eksperter, at det var komplet urealistisk, at man med Doha-runden forsøgte sig med et 'single undertaking approach' (hvor ingen dele af aftalen er besluttet, før alle dele af aftalen er besluttet). Kravet om enstemmighed er dermed et af de punkter, der besværliggør at få skabt yderligere fremskridt inden for de fastsatte rammer. Efter 25 år uden omfattende ændringer i regelsættet, afsøger flere lande muligheden for at indgå i plurilaterale, tema-specifikke aftaler, dog stadig med afsæt i Verdenshandelsorganisationen.

### FAKTABOKS

## Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement

Mens WTO-medlemmerne forsøger at komme til enighed om reformering af tvistbilæggelsessystemet og appelorganet, har en kreds, der siden 28. marts 2026 består af 60 medlemmer, valgt at tage del i den midlertidige appelløsning MPIA. I første instans skal enhver sag først behandles inden for WTO's ordinære tvistbilæggelsessystem, og kun WTO-medlemmer, der selv er tilmeldt MPIA, kan benytte ordningen.

**Medlemmer:** Australien; Barbados; Benin; Brasilien; Canada; Chile; Colombia; Costa Rica; Ecuador; EU (+27); Filippinerne; Guatemala; Hongkong; Island; Japan; Kina; Liechtenstein; Macao; Malaysia; Mexico; Moldova; Montenegro; New Zealand; Nicaragua; Norge; Pakistan; Paraguay; Peru; Schweiz; Singapore; Storbritannien (UK); Ukraine; Uruguay.

ankeinstansen. Et mindretal af WTO-lande, heriblandt EU-medlemsstaterne, har dog indgået en midlertidig plurilateral appelordning ved navn Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA). USA er ikke blandt MPIA's medlemmer. Kina er. Selvom blokeringen af appelorganet er et levn fra Trumps første periode som præsident, valgte Biden-administrationen heller ikke at ophæve den. Der tegner sig et billede af en konsensus på tværs af partiskel i Washington D.C., der har cementeret sig om opfattelsen af, at WTO i højere grad tjener kinesiske økonomiske interesser end amerikanske.

Det andet store problem er, at der blandt WTO-landene, i hvert fald siden Doha-runden (de globale handelsforhandlinger, der blev indledt i 2001) stort set ikke har været mulighed for at opnå konsensus om gennemgribende reformer af reglerne for

## Fra WTO-duks til WTO-strateg?

Da Kina blev medlem af WTO påtog landet sig til at begynde med flere større forpligtelser ift. nedsættelse af told, bedre gennemsigtighed for finansiering, øget retssikkerhed for virksomheder og bedre beskyttelse af IP-rettigheder. Alt sammen tiltag, der skulle gøre Kina til en ægte markedsøkonomi forbundet med det globale handelssystem og – måske endnu vigtigere – underlagt dets regler. En del af forklaringen på, hvorfor Kina til at begynde med i så nidkært tilpassede dets handelsrelaterede lovgivning til dets WTO-forpligtelser, kan findes i den landespecifikke Transitional Review Mechanism i Kinas tiltrædelsesprotokol, som landet var underlagt det første årti af WTO-medlemskabet. Det betød, at man i organisationen regelmæssigt førte tilsyn med Kinas implementeringsprogression samt overholdelse af WTO-regelsættet. USA's handelsrepræsentant ("United

States Trade Representative”; USTR) overleverer årligt stadig en lignende tilsynsrapport om Kina til Kongressen i Washington, D.C.

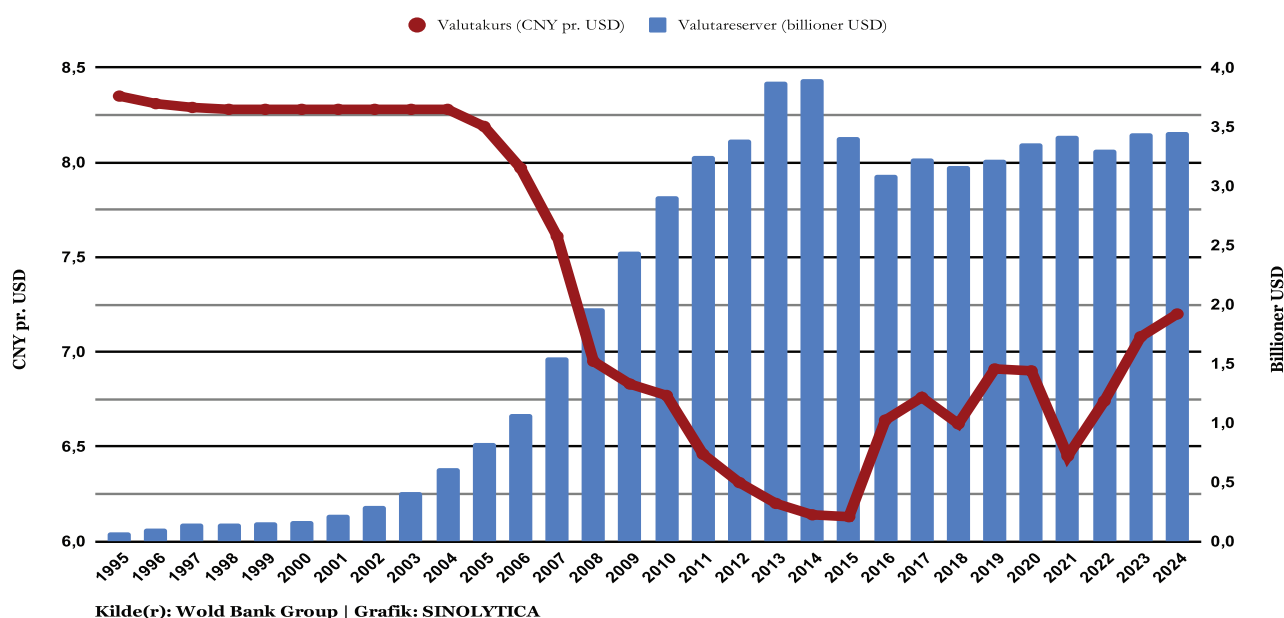
Uden ekstern impuls fra nye bestemmelser i WTO's samlede regelsæt har pro-liberaliserings-reformister i Kina dog tabt noget af pusten, og i stedet har Kina under Xi Jinping, som bekendt, bevæget sig mod en mere statsstyret økonomi. Kina har heller ikke, som flere i Vesten ellers havde håbet, bevæget sig i en mere politisk liberal retning.

inden for WTO-regelsættet.

Med det sagt har Kina dog også flere gange vist velvilje til at indordne sig, når eksempelvis en afgørelse har været imod landet, mens andre WTO-medlemmer til tider har været mere modvillige. EU var eksempelvis over et årti om fuldt ud at efterleve afgørelsen fra EC – Bananas III (DS27) fra 1997, der i medierne blev døbt “banankrigene”. Kina har gennem tiden været det tredjemest indklagede WTO-medlem (efter USA og EU) med i alt 53 sager imod sig. 29 af sagerne har, afhængigt

## Figur 2

Udvikling i valutakurs (CNY pr. USD) og valutareserver inkl. guld i Kina, 1995-2024



Inden for de gældende WTO-regler er det dog heller ikke nødvendigvis altid sådan, at Kina bryder med reglernes bogstav (“letter of the rules”), dvs. en streng ordret fortolkning af loven, men i flere henseender har visse lande, her særligt kredsen der hidtil har bestået af USA, EU samt andre ligesindede, påpeget, at Kina bryder med reglernes ånd (“the spirit of the rules”). Beskyldningerne har eksempelvis gået på, at Kina har smøget sig uden om regler for eksempelvis tvungen teknologioverførsel gennem joint ventures-partnerskaber med kinesiske firmaer og (in)direkte statssubsidier. Men også anklager vedr. valutamanipulation for mere konkurrencedygtig eksport menes at være åbenlyst imod organisationens ånd, selvom der ikke er direkte bestemmelser imod det

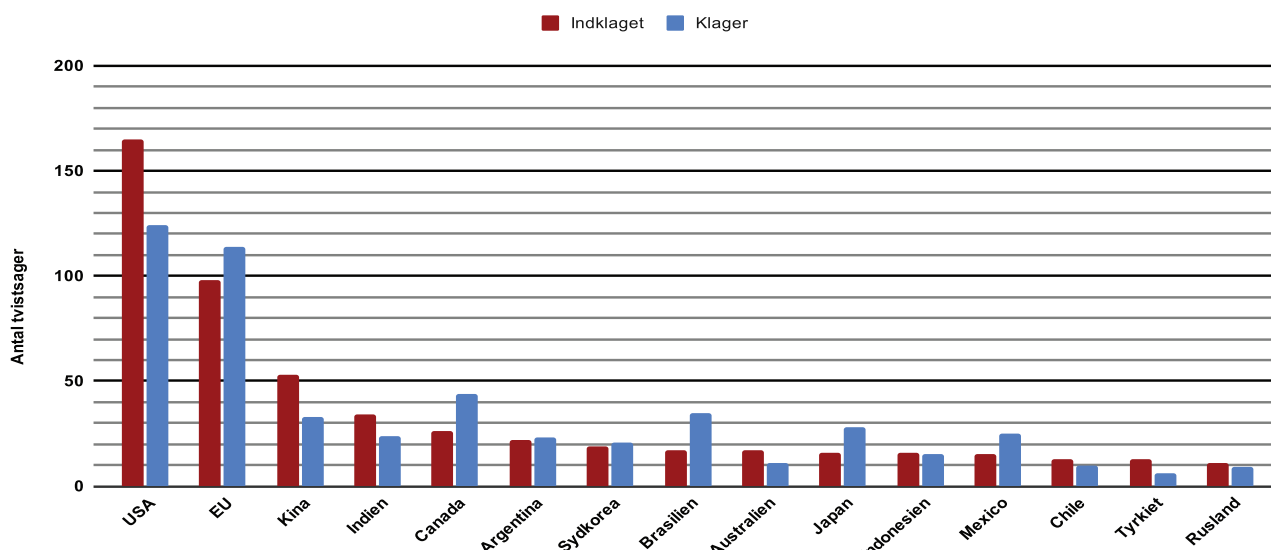
af klassificering, omhandlet brug af interventionistisk industripolitik.

Men hvorfor fortsætter problemerne så? En videnskabelig artikel fra 2014 fremsatte teorien om “paper compliance”, dvs. overholdelse på papiret, ud fra Kinas ageren i WTO. I flere sager har Kina rigtignok ændret på ordlyden i bestemmelser efter stadfæstelse fra appelorganet, så de formelt er blevet mere kompatible med WTO-reglerne. I praksis har implementering dog ofte været mangelfuld og de underliggende problemer er forblevet uløste. Det er her dog vigtigt at pointere, at det ikke nødvendigvis er det kinesiske system i sig selv, der strider mod WTO-traktaten, men snarere de konkrete brud på reglerne. Andre lande, både demokratier og autokratier, fører

### Figur 3

Antal WTO-tvistsager for de 15 mest aktive medlemslande (klager og indklaget), 1995–2025

Sorteret efter antal tvistsager som indklaget



Kilde(r): World Trade Organization | Grafik: SINOLYTICA

til tider også WTO-stridig protektionistisk politik. Det, der gør Kina specielt, er imidlertid skalaen af statslig indgriben samt de vidtrækkende konsekvenser, som enkelte regelbrud kan have på det globale handelssystem grundet økonomiens størrelse.

Som figur 4 viser, ændrer Kina dog med tiden også sin praktiske og strategiske rolle i WTO, og er blevet en langt mere aktiv bruger af regel-systemet. I de første indlæringsår deltog Kina næsten kun som indklagede i handelstvister forelagt appeldomstolen. Det betød, at Kina i langt de fleste tilfælde måtte indordne sig efter reglerne og tilsvarende ændre på egen lovgivning, m.a.o. udfyldte landet rollen som rule-taker i WTO-systemet. Efter en lang periode med et tiltagende antal sager imod sig har Kina dog lært også at agere som strategisk rule-user, særligt som anklager i sager om anti-dumping og straftold bragt mod USA og EU. Strategiændringen kan der findes både lavpraktiske og geopolitiske årsagsforklaringer bag.

For nu at starte med den simple forklaring er der høje omkostninger forbundet med at anlægge sager i WTO, der fungerer som en høj adgangsbarriere for udviklingslande, såsom specialiserede advokater, ekspertbistand samt forberedelse og dokumentation. Grundet WTO-systemets kompleksitet er det først i senere tid, at Kina reelt har opbygget de nødvendige finansielle og juridiske ressourcer til at kunne tage

kampen op med industrialiserede, veletablerede medlemmer i Genève. Den anden forklaring hænger til dels sammen med den første, men indebærer også strategisk alliancedannelse, geoøkonomiske mål og noget så hermeneutisk som identitet.

Det er en bredt anerkendt fortolkning, at Kina ser sig selv som kernen, hvis ikke lederen, af verdens udviklingslande, når det kommer til global governance. Det ses blandt andet i "nye" multilaterale organisationer, som Kina har været med til at skabe, såsom Shanghai Cooperation Organization (SCO) og sammenslutningen af BRIKS-landene, der har gennemgået en betydelig vækstspurt inden for kort tid. Men det ses også i WTO-systemet, hvor Kinas selverklærede status som 'udviklingsland' i lang tid gav anledning til kritik fra flere industrilande, særligt USA. I WTO er der nemlig ingen juridisk definition af 'udviklingsland', hvorfor det står landene frit for at identificere sig som det. Med en sådan status kan WTO-medlemmer tilegne Special and Differential Treatment (SDT), hvilket i praksis betyder, at man tilskikkes teknisk bistand, længere overgangsperioder og fleksibilitet med implementeringen af WTO-forpligtelser. Gennem denne identitet og status har Kina kunne portrættere sig som udviklingslandenes fortalere og skabt en stemme-koalition ("voting bloc"), der har kunnet modstå adskillige forsøg på at

indskrænke brugen af eksempelvis industripolitik; noget som udviklingslandene ser som en uretfærdig reducere af deres legitime politiske handlerum for at opnå velstand.

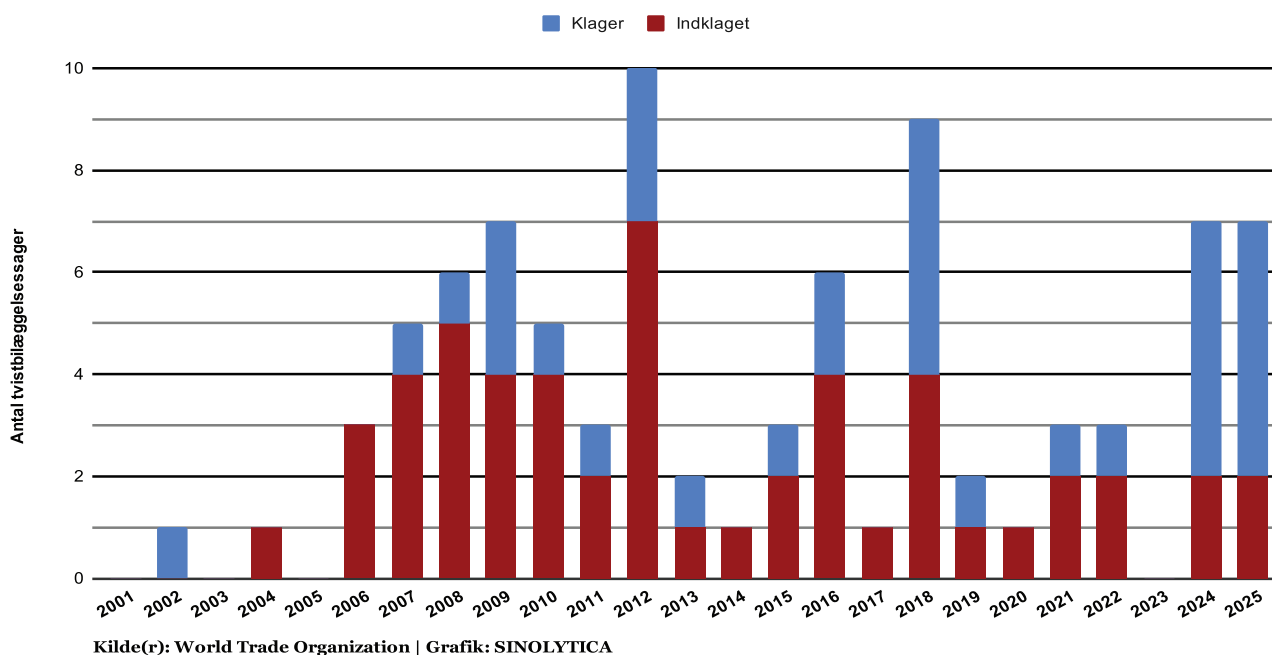
Sidste år valgte Kina imidlertid at opgive sin specielle status som udviklingsland. Det betyder næppe, at Kina ikke længere ser sig som udviklingslandenes spydspids i WTO. Tværtimod betyder det, at Kina udfylder det institutionelle tomrum, som USA med Donald Trump i front efterlader i det globale handelspolitiske system. Ligeledes peger det på, at Kina intensiverer bestræbelserne på at blive set som en mere troværdig

### Økonomisk tvang - Kina bruger aktivt restriktive handelspolitiske instrumenter og WTO-regler

Det er dog ikke kun i spørgsmål om industripolitik, at Kina er blevet udfordret af andre lande i WTO-systemet. Særligt i de sidste 10-15 år har Kina udnyttet sin imponerende økonomiske tyngde og dominans over essentielle led i forskellige forsyningskæder til at udøve økonomisk tvang ("economic coercion") mod andre lande. Handelsinstrumenter – såsom eksportkontrol, importforbud, straffold m.m. – tages i brug, når et land ønsker at presse et andet land til at tage bestemte politiske valg.

## Figur 4

Kinas deltagelse i WTO's tvistbilægningssystem (klager og indklaget), 2001–2025



og økonomisk stabil aktør. Der sker nemlig i en tid, hvor USA praktiserer 'kanonbåds kapitalisme' og flere udviklingslande beskylder EU for protektionisme med eksempelvis CO<sub>2</sub>-grænsetilpasningsmekanismen (bedre kendt som CBAM; "Carbon Border Adjustment Mechanism"), som blandt nogle anses for at indeholde elementer af såkaldte Technical Barriers to Trade. Stik modsat åbner Kina op for toldfri adgang til hele det afrikanske kontinent gældende fra d. 1. maj 2026 (på nær mikrostaten Eswatini, der ikke har diplomatiske relationer med Folkerepublikken).

I hhv. april og oktober 2025 satte Kina eksempelvis eksportkontrol på en gruppe sjældne jordarter, der i skrivende stund er sat i bero frem til november i år. Begrundelsen var national sikkerhed som følge af Donald Trumps 'Liberation Day'-straffold, men tiltagene ramte langt fra kun amerikanske virksomheder. Det Europæiske Handelskammer i Kina har i april 2026 udgivet en rapport om de administrative komplikationer, som et skiftende eksportkontrolregime – særligt på sjældne jordarter – bebyrder de europæiske virksomheder med, der opererer i Kina. Selvom eksportkontrollen primært

havde amerikanske virksomheder i sigte, var der ingen undtagelser for virksomheder fra andre lande, herunder EU-landene. Man kan spekulere i, om ikke der ved siden af det åbenlyse ræsonnement om ikke at lade andre lande agere mellemmand for amerikanske virksomheder, også var et politisk budskab om, hvad der sker, hvis man som land støtter – eller, set fra kinesisk perspektiv, “underkaster sig” – USA i den store handelskonflikt med Kina.

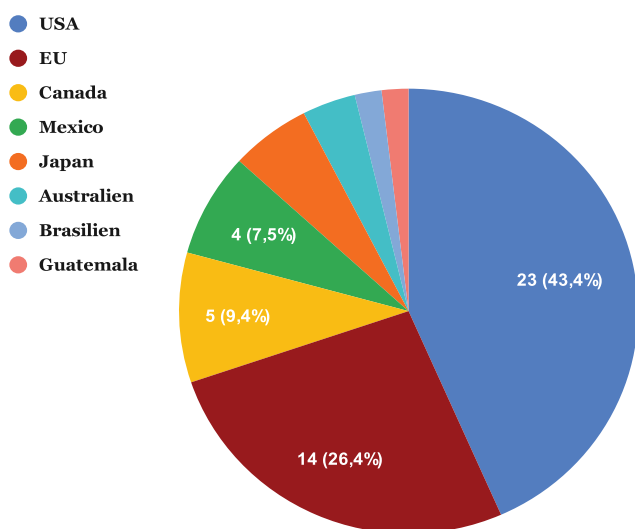
på eksportrestriktioner gældende for visse sjældne jordarter, tungsten og molybdæn. Alle tre parter fik medhold i en afgørelse fra 2014.

I senere tid er både Australien (2020) og Litauen (2021) også blevet ramt af kinesiske sanktioner grundet hhv. en appel om en international undersøgelse af oprindelsen af COVID-19 og et navneskifte fra “Taipei” til “Taiwan” for repræsentationskontoret i Vilnius. I begge tilfælde blev de kinesiske handelsforanstaltninger anfægtet gennem WTO-systemet, hvor der blev indledt sager af

**Figur 5**

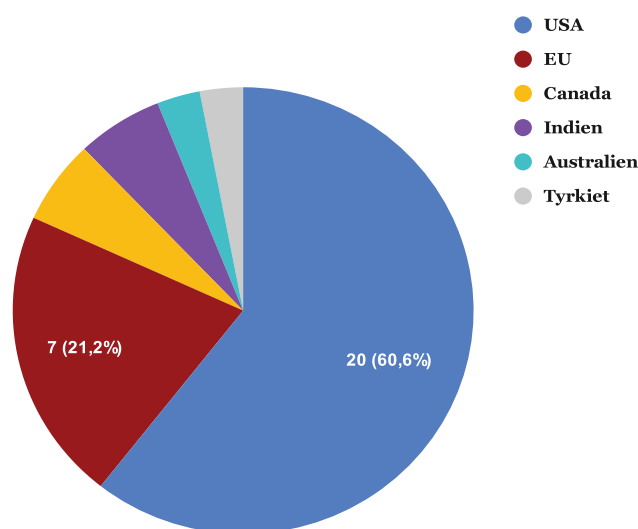
Antal WTO-sager anlagt mod Kina pr. medlemsland (2001-2025), total = 53

Kilde(r): World Trade Organization | Grafik: SINOLYTICA



Antal WTO-sager anlagt af Kina pr. medlemsland (2001-2025), total = 33

Kilde(r): World Trade Organization | Grafik: Sinolytica



Det ville ikke være første gang, at Kina har udnyttet sit tag om de sjældne jordarter til at indgyde økonomisk usikkerhed hos andre lande i forsøg på at få dem til at ændre politisk kurs. Et velkendt – men dog omstridt – eksempel er tvisten mellem Japan og Kina i 2010, hvor den japanske kystvagt tilbageholdt kaptajnen på en kinesisk fisketrawler efter en kollision nær Senkaku-/Diaoyu-øerne, som begge lande

gør krav på. Fra de kinesiske myndigheders side kom ingen officiel melding om en Japan-specifik embargo på sjældne jordarter, hvilket både industri og embedsværk i Japan ellers hævdede. Konflikten blev imidlertid løst efter Japan frisatte kaptajnen, men få år efter, i 2012, anlagde USA, EU og Japan alle tre sager (China – Rare Earths [DS431 | DS432 | DS433]) an mod Kina rettet

både Australien (China – Antidumping/Countervailing duties [AD/CVD] on Barley [DS598]; China – AD/CVD on Wine [DS602]) og Litauen (gennem EU: China – Goods [DS610]).

Begge de australske sager endte uden en egentlig panelafgørelse, men Kina valgte i begge tilfælde at fjerne tolden på hhv. australsk byg og vin, som WTO-klagerne havde handlet om, hvorefter de blev trukket tilbage af Australien. Litauens sag blev tilbagetrukket i december 2025. Det afspejler dog to systemiske problemer i WTO, som imidlertid giver en fordel til de største økonomier (ikke nødvendigvis kun Kina), og kun er blevet forværret af, at appelorganet er sat ude af spil. Den lange sagsbehandlingstid svækker håndhævelsen af de fælles handelsregler, og dermed kan nogle stater

opnå midlertidige gevinster i flere år, før en afgørelse foreligger, såsom i tilfældene med Australien, der begynde med forlig, men stadig betød tabt fortjeneste for australske landmænd og eksportører.

Ligeledes er WTO heller ikke gearret med de juridiske rammer til at håndtere sager, hvor foranstaltningerne, der tages i brug, ikke er klare. Den klagende part bærer

“

*Handelskrigen, som Trump startede i januar 2018, synes at repræsentere dét skæringspunkt, hvorefter Kinas aktivitet i WTO's tvistbilægningssystem steg markant*

“

bevisbyrden, og i tilfældet med EU i Litauen-sagen (DS610) har det været vanskeligt at påvise konkrete WTO-stridige foranstaltninger, såsom formelle love eller todsatser, som Kina har taget i brug. Samtidig har det været svært at fremlægge direkte beviser for, at Kina systematisk har begrænset importen af litauiske varer, da de påståede restriktioner i vidt omfang har været uformelle og ikke klart dokumenterbare. Samme 'gråzone'-foranstaltninger blev benyttet mod Norge i 2010, da der blev stoppet for import af norsk laks med henvisning til sundhedsreglerne, efter at Liu Xiaobo vandt Nobels Fredspris. Og i Sydkorea i 2016 som reaktion på beslutningen om at placere det amerikanske missilforsvarssystem THAAD, hvorefter bl.a. sydkoreanske produkter blev fjernet fra kinesiske platforme og butikker og bestemte tjenesteydelser ikke blev godkendt til distribution. Ingen af sagerne blev taget op i WTO-regi.

Handelskrigen, som Trump startede i januar 2018, synes at repræsentere dét skæringspunkt, hvorefter Kinas aktivitet i WTO's tvistbilægningssystem steg markant. Over halvdelen af Kinas samlede sager i WTO er bragt i de sidste otte år. Samtidigt har tyngden af sagerne ført af Kina flyttet sig fra mere traditionelle handelskonfliktområder, såsom antidumpingtold på lædersko (EU – Footwear [China] [DS405]), til geoøkonomiske og sikkerhedspolitiske konflikter involverende eksempelvis halvlederteknologi (US – Semiconductors [DS615]).

### **Vejen til reform? Ministerkonferencen - MC14**

Ovenstående gennemgang viser et presserende behov for WTO-reform på flere områder. Dog heller ikke ved den biennale WTO-ministerkonference (MC), hvor det 14. af sin slags blev afholdt i marts 2026 i Camerouns hovedstad, Yaounde, er der blevet gjort synderlige fremskridt.

Til trods for at man havde håbet, at MC14 ville præsentere et afgørende vendepunkt til at få opbygget de indledende trædesten til en konkret handlingsplan for WTO-reform, blev det i stedet en fejlslagen forlængelse af moratoriet for told på digitale tjenesteydelser, der endte med at suge al forhandlingsviljen ud af konferencen.

Siden MC12 i 2022 har WTO-landene besluttet, at man vil gennemgå WTO's funktioner og se, hvor reformer kan være gavnlige. Stort set alle lande er nemlig enige i, at WTO trænger til reformer, men uenighederne ligger i, hvor det er, reformerne skal være. I et holdningspapir, dateret d. 17 februar 2026, udstikker Kina dét lands ønskede retning for WTO-reformer. Overordnet er det systembevarende forslag, der præsenteres i holdningspapiret, eksempelvis hvad angår SDT-særbehandling for udviklingslande, genoprettelse af appelorganet og forsigtig støtte af plurilaterale aftaler, så længe de ikke bruges til at ekskludere andre WTO-medlemmer. Kina kritiserer særligt de 'sikkerhedsundtagelser' ("security exceptions"), som USA har fremlagt i bl.a. et holdningspapir fra d. 15 december 2025, og som Kina mener: "(...) are eroding the foundation of the rules-based multilateral trading system, signalling the return of power-based trade relations where the small and the vulnerable would be marginalized".

**FAKTABOKS****Ministerkonferencerne (MC)**

Ministerkonferencen i WTO er den højeste beslutningsinstans i Verdenshandelsorganisationen. Den samler handelsministre fra alle medlemslande cirka hvert andet år for at forhandle og træffe beslutninger om globale handelsregler, nye aftaler og WTO's overordnede retning.

## TIDSLINJE

MC1 · 1996 · Singapore

MC2 · 1998 · Genève

MC3 · 1999 · Seattle

MC4 · 2001 · Doha

MC5 · 2003 · Cancún

MC6 · 2005 · Hongkong

MC7 · 2009 · Genève

MC8 · 2011 · Genève

MC9 · 2013 · Bali

MC10 · 2015 · Nairobi

MC11 · 2017 · Buenos Aires

MC12 · 2022 · Genève

MC13 · 2024 · Abu Dhabi

**MC14 · 2026 · YAOUNDÉ ←**

I EU's holdningspapir fra d. 21 januar 2026 er der – ligesom i USA's – et fokus på strammere regler, fsva. statens rolle i økonomien. Med henvisning til en rapport udgivet af den norske ambassadør til WTO, Petter Ølberg, som er udpeget reform-facilitator i organisationen, mener EU, at man bør kigge på det samlede WTO-baserede regelsæt for at garantere lige vilkår. Et emne, som er iøjnefaldende fraværende i den kinesiske tekst.

Overordnet forsøger Kina at bevare WTO som institutionel ramme, samtidigt med at landet forsøger at omfortolke og begrænse rækkevidden af reformer, særligt inden for brug af industripolitik og SDT. Der tegner sig et billede af, at Kina gennem 25 år i WTO ikke længere udelukkende er en rule-taker, men i stigende grad en rule-user og nu især også en rule-shaper, der aktivt søger at påvirke retningen af systemet og dets regler indefra.

Kina vil dermed fastholde en global økonomisk orden, hvor hverken EU eller USA ensidigt kan definere reglerne uden om landet, samtidigt med at

der ønskes at bevare et betydeligt nationalt råderum til industripolitik og økonomisk udvikling. Kinas WTO-strategi afspejler derfor en balance mellem tilpasning til systemet, strategisk fleksibilitet og brugen af 'gråzone'-taktikker. Målet er ikke at demolere det multilaterale handelssystem, men tværtimod at sikre, at dets udvikling forbliver forenelig med Kinas egen økonomiske model – også i de kommende 25 år.

**Perspektiver for Danmark**

Set i lyset af ovenstående gennemgang bør Danmark – hovedsageligt gennem sit EU-medlemskab – presse på for, at WTO-regelsættet opdateres og i højere grad følges. Det skal gøres parallelt med, at man tilpasser sig en mere geopolitisk verdensøkonomi med en udvidet effektiv handelspolitisk værktøjskasse. Som nævnt er det de mindre og mellemstore økonomier, der har mest at vinde ved, at den globale samhandel forbliver regelbaseret. Det vil for mange små og mellemstore økonomier være et rent luftkastel at forsøge at konkurrere med Kina og USA – samt for den sags skyld

et samlet EU-regime – på industripolitikken, hvilket selv for de skeptiske udviklingslande understreger behovet for eksempelvis en revidering af WTO-subsidieaftalen (“Agreement on Subsidies and Countervailing Measures”). Til formålet bør man så vidt muligt forsøge at samle en bred koalition af lande på tværs af udviklingsniveauer i WTO, der påvirkes negativt af den manglende forudsigelighed og stabilitet, som særligt amerikansk handelspolitik forårsager i denne tid. Samme usikkerhed har nemlig banet vej for fremskridt på en del bi- og plurilaterale handelsaftaler, såsom i forhandlingerne med hhv. MERCOSUR-landene, Indien og Australien. Disse aftaler kan meget vel fungere som strategiske redskaber til at øge presset på såvel Kina som USA.

Øget samarbejde med de indgående parter i Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP), en frihandelsaftale bestående primært af stillehavslande, vil også være fordelagtig til at styrke forhandlingspositionen vis-à-vis førnævnte to stormagter. En sådan politisk hensigtserklæring inden for digital handel blev tilkendegivet i margenen af MC14 mellem ministre fra EU og CPTPP-landene. Initiativer såsom netop nævnte kan fungere som eksperimentelle rammer for regeludvikling, men bør så vidt muligt være åbne og WTO-kompatible med henblik på senere multilateralisering i WTO-regi for at undgå yderligere fragmentering samt opildning til amerikansk/kinesisk modsvar.

Endeligt bør princippet om *doux commerce* (“blid handel”) endvidere tilsluttes lige dele i aftale som i handling i en tid ellers præget af geoøkonomisk rivalisering. Derfor bør Danmark insistere på, at EU’s anvendelse af eksterne samarbejder og de nye geoøkonomiske instrumenter (antitvangsinstrumentet, investeringsscreeningsrammen samt adskillige forordninger af industripolitisk karakter) forankres i WTO-regelsættet. Kina har som nævnt for nylig givet afkald på sin status som udviklingsland og desuden kritiseret EU-Kommissionens forslag om Made in Europe-klausuler i Industrial Accelerator Act med henvisning til WTO-regelsættet. Begge dele kan EU med fordel drage nytte af og påpege i fremtidige forhandlinger om WTO-reform i forhandlingslokalerne

i Genève. Tilbage hos institutionerne i Bruxelles vil det være helt centralt for EU at udvide og udnytte det eksisterende handelspolitiske handlerum. Det bør dog ske med formålet om, at andre aktører ikke underminerer WTO-systemets legitimitet – ikke for selv at indføre unødige restriktive og diskriminerende regler og standarder over for tredjelande.

**Kilder**

- Bacchus, James. (2023). China's Economic System Isn't 'Incompatible' with WTO Rules Cato Institute. <https://www.cato.org/blog/yes-china-violates-wto-rules-doesnt-mean-its-system-incompatible-wto>
- Bown, Chad P. & Melina Kolb. (2025). Trump's Trade War Timeline: A Date Guide. Peterson Institute for International Economics (PIIE). <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/2018/trumps-trade-war-timeline-date-guide>
- Corlin, Peggy. (2025). European Commission Calls for No Escalation With China Over Rare Earths. Euronews. <https://www.euronews.com/business/2025/10/21/european-commission-calls-for-no-escalation-with-china-over-rare-earth>
- Ellard, Angela Paolini & William Alan Reinsch. (2026). MC14: The "Turning Point Ministerial" to Strengthen the WTO and Advance US Interests. Center for Strategic and International Studies (CSIS) <https://www.csis.org/analysis/mc14-turning-point-ministerial-strengthen-wto-and-advance-us-interests>
- European Chamber. (2026). Exporting Control: China's New Strategic Toolkit. <https://www.eurochamber.com.cn/en/exporting-control-chinas-new-strategic-toolkit>
- European Commission. (2026). Joint Ministerial Statement: EU and CPTPP at the 14th WTO Ministerial Conference. [https://policy.trade.ec.europa.eu/news/joint-ministerial-statement-eu-and-cptpp-14th-wto-ministerial-conference-2026-03-27\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/news/joint-ministerial-statement-eu-and-cptpp-14th-wto-ministerial-conference-2026-03-27_en)
- European Parliament. (2011). End 16-Year Banana War, Says International Trade Committee. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20110117IPR11814/end-16-year-banana-war-says-international-trade-committee>
- European Parliament Research Service (EPRS). (2025). China's rare-earth export controls [PDF-dokument]. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2025/779220/EPRS\\_ATA\(2025\)779220\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2025/779220/EPRS_ATA(2025)779220_EN.pdf)
- Fisgin, Ece, François de Soyres, Mike Liu, & Eva Van Leempu. (2026). China's Trade Dominance and the Role of Industrial Policies. The Federal Reserve. <https://www.federalreserve.gov/econres/notes/feds-notes/chinas-trade-dominance-and-the-role-of-industrial-policies-20260323.html>
- Geneva US Mission. (2011). Remarks by Ambassador Punke on the China Transitional Review of the Protocol of Accession to the WTO Agreement. <https://geneva.usmission.gov/2011/12/01/remarks-by-ambassador-punke-on-the-china-transitional-review-of-the-protocol-of-accession-to-the-wto-agreement/>
- Girard, Bonnie. (2026). Africa Gets Duty-Free Access to China, but Chinese Companies Win on Both Sides. The Diplomat. <https://thediplomat.com/2026/03/africa-gets-duty-free-access-to-china-but-chinese-companies-win-on-both-sides/>
- Horn, Henrik & Petros C. Mavrodis. (2025). Why the US and WTO Should Part Ways. CEPR VoxEU. <https://cepr.org/voxeu/columns/why-us-and-wto-should-part-ways>
- Huang Yanzhong et al. (u.å). China's Approach to Global Governance. Council on Foreign Relations (CFR).

<https://www.cfr.org/china-global-governance/>

Kang Youngho, Yurim Lee & Hayoung Oh (2025). Resources Policy. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0301420725001734>

Lenk, Hannes. (2025). China Renounces Special and Differential Treatment as a Developing Country in the WTO. *Kommerskollegium* <https://www.kommerskollegium.se/en/analyses-and-seminars/trade-policy-insights/china-renounces-special-and-differential-treatment-as-a-developing-country-in-the-wto/>

Nielsen, Svend Roed. (2026). WTO i fortsat krise efter ministermødet. *Tænketanken EUROPA* <https://thinkeuropa.dk/brief/2026-04-wto-i-fortsat-krise-efter-ministermoedet>

Patrick, Stewart & Erica Hogan. (2025). BRICS Expansion and the Future of World Order: Perspectives from Member States, Partners, and Aspirants. *Carnegie Endowment for International Peace*. <https://carnegieendowment.org/research/2025/03/brics-expansion-and-the-future-of-world-order-perspectives-from-member-states-partners-and-aspirants>

People's Daily. (2026). [Artikel] 商务部新闻发言人就欧盟《工业加速器法案》相关问题答记者问 (“En talsmand for Handelsministeriet besvarede journalisters spørgsmål vedrørende EU's Industrial Accelerator Act.”) <https://world.people.com.cn/n1/2026/0427/c1002-40709609.html>

Reuters. (2025). EU Drops Complaint Against Chinese Trade Curbs on Lithuania: WTO Document. <https://www.reuters.com/sustainability/eu-drops-complaint-against-chinese-trade-curbs-lithuania-wto-document-2025-12-01/>

Sofromadze, Avtandil. (2022). The World Trade Organization's Dispute Settlement System Is Not Equally Available to All Member States. *King's College London*. <https://blogs.kcl.ac.uk/kslr/2022/11/30/the-world-trade-organizations-dispute-settlement-system-is-not-equally-available-to-all-member-states/>

Stoler, Andrew. (2025). The End of the “Single Undertaking” in WTO Negotiations Reckoning and Renewal: The World Trade Organization and Its Dispute Settlement System at 30: Essays in Honour of Valerie Hughe. <https://utppublishing.com/doi/10.3138/9781487570903.032>

Tan Yeling. (2021). How the WTO Changed China: The Mixed Legacy of Economic Engagement. *Foreign Affairs* [https://www.queensu.ca/sps/sites/spswww/files/uploaded\\_files/Events/Trade/3%20-%20Tan%20How%20the%20WTO%20Changed%20China.pdf](https://www.queensu.ca/sps/sites/spswww/files/uploaded_files/Events/Trade/3%20-%20Tan%20How%20the%20WTO%20Changed%20China.pdf)

The Economist. (2026). America's Gunboat Capitalism Will Make the World Poorer. <https://www.economist.com/leaders/2026/01/15/americas-gunboat-capitalism-will-make-the-world-poorer>

U.S. Trade Representative (USTR). (u.å.). Report to Congress on China's WTO Compliance. <https://ustr.gov/countries-regions/china-mongolia-taiwan/peoples-republic-china/report-chinas-wto-compliance>

Wang Chenxi. (2025). A Developmental State in the World Trade Organization: How China Continued Development in Key Industrial Sectors after Losing Disputes. *Project MUSE*. . [Artikel]. <https://muse.jhu.edu/article/969166>

Webster, Timothy. (2014) University of Michigan Law School Repository. Paper Compliance: How China Implements WTO Decisions. Michigan Journal of International Law, Vol. 35, Issue 3. <https://repository.law.umich.edu/mjil/vol35/iss3/2/>

Winkler, Mette. (2019). Trump beskylder Kina for valutamanipulation. Børsen. <https://borsen.dk/nyheder/politik/trump-beskylder-kina-for-valutamanipulation>

WTO. (u.å.). Doha Development Agenda – Work Programme Organization. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/work\\_organ\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/work_organ_e.htm)

WTO. (u.å.). Subsidies and Countervailing Measures. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/scm\\_e/subs\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/subs_e.htm)

WTO Documents Online. (u.å.). WT/GC/W/984. <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/GC/W984.pdf&Open=True>

WTO Documents Online. (u.å.). WT/GC/W/986. <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/GC/W986.pdf&Open=True>

WTO Documents Online. (u.å.). WT/GC/W/989. <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/GC/W989.pdf&Open=True>

WTO Plurilaterals. (u.å.). The MPIA. [https://wtoplurilaterals.info/plural\\_initiative/the-mpia/](https://wtoplurilaterals.info/plural_initiative/the-mpia/)

### **WTO-tvistbilæggelsessager**

WTO Dispute Settlement DS27. European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds27\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds27_e.htm)

WTO Dispute Settlement DS405. European Union – Anti-Dumping Measures on Certain Footwear from China. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds405\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds405_e.htm)

WTO Dispute Settlement DS431. China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds431\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds431_e.htm)

WTO Dispute Settlement DS432. China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds432\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds432_e.htm)

WTO Dispute Settlement DS433. China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds433\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds433_e.htm)

WTO Dispute Settlement DS433 Summary. China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum [Summary PDF]. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/1pagesum\\_e/ds433sum\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/1pagesum_e/ds433sum_e.pdf)

WTO Dispute Settlement DS598. China – Measures Concerning Trade in Goods and Services. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds598\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds598_e.htm)

WTO Dispute Settlement DS602. China – Measures Concerning Trade in Goods and Services. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds602\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds602_e.htm)

WTO Dispute Settlement DS610. China – Enforcement of Intellectual Property Rights. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds610\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds610_e.htm)

WTO Dispute Settlement DS615. China – Certain Measures Concerning Lithuania. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds615\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds615_e.htm)

## Kontakt & kommentarer

---



**SINOLYTICA**

[Mail](#)

[kontakt@sinolytica.dk](mailto:kontakt@sinolytica.dk)

