

**23 961 (R 1525)**

**Goedkeuring van het op 15 april 1994 te Marrakech tot stand gekomen verdrag tot oprichting van de Wereld Handelsorganisatie, met bijlagen 1, 2 en 3, en van het eveneens op 15 april 1994 te Marrakech tot stand gekomen verdrag inzake overheidsopdrachten, met bijlage**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 februari 1995

**Inleiding**

Tijdens de mondelinge behandeling van het voorstel van Rijks-goedkeuringswet van het WTO-verdrag op 19 december 1994 stelden de geachte afgevaardigden Schuurman van de RPF-fractie en Pitstra van de fractie van GroenLinks mij een aantal vragen, waarop ik een nader schriftelijk antwoord heb toegezegd. Onderstaand wordt, mede namens de Ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Volksgezondheid, Welzijn en Sport, op deze vragen ingegaan.

**Het invoerverbod in de EG op vlees van runderen die behandeld zijn met groeihormonen**

De heer Schuurman van de RPF-fractie vroeg naar de relatie van het WTO-verdrag met het invoerverbod in de EG op vlees van runderen uit de Verenigde Staten, die behandeld zijn met groeihormonen. Aan de orde daarbij zijn elementen van bescherming van de volksgezondheid en de gezondheid en het welzijn van dieren. De relevante verdragen in dezen zijn het verdrag inzake sanitaire en phyto-sanitaire maatregelen (SPS-verdrag), het verdrag inzake technische handelsbelemmeringen 1979 in zijn oude vorm en de vernieuwde versie van 1994 en het GATT-verdrag 1994 zelf.

Wat betreft het invoerverbod op met natuurlijke of synthetische groeihormonen tot stand gekomen rundvlees wordt allereerst ingegaan op de ontstaansgeschiedenis. De EG kent sinds 1 januari 1989 een dergelijk invoerverbod. Dit was een aanvulling op al langer bestaande interne wetgeving die een verbod inhield op de toediening van groeihormonen bij de vleesproductie in de EG. Deze EG-wetgeving is in 1981 opgesteld uit overwegingen van bescherming van de volksgezondheid, dierenwelzijn en het tegengaan van concurrentievervalsing in de EG. Toediening is alleen nog toegestaan als er sprake is van een veterinaire noodzaak. Het invoerverbod op vlees afkomstig van runderen, die

behandeld zijn met groeihormonen, treft vooral de export van vlees vanuit de Verenigde Staten, waar toediening van groeihormonen een gebruikelijke praktijk vormt in de vleesproductie. Dit invoerverbod leidde in 1989 tot een fors handelsconflict met de Verenigde Staten dat tot heden voortduurt. De Verenigde Staten zijn van mening dat het EG-invoerverbod strijdig is met het GATT-verdrag inzake technische handelsbelemmeringen van 1979. Aangezien de groeihormonen niet aantoonbaar zijn in het vlees dan wel volgens de Verenigde Staten geen aantoonbare nadelige gevolgen hebben voor de volksgezondheid in de EG, schendt de EG volgens de Verenigde Staten het bovengenoemde verdrag. De EG schrijven volgens de Verenigde Staten productie- en procesmethoden voor aan de vleesproductie in de Verenigde Staten in plaats van productkenmerken te stellen aan het eindproduct vlees. De EG hield echter vast aan het invoerverbod. De EG stelde dat een maatregel die zich richt op een productieproces niet onder de werkingssfeer van het verdrag inzake technische handelsbelemmeringen valt en weinig om in het kader van geschillenbeslechting het advies van een deskundigenpanel in te winnen. Daarop retaliëerden de Verenigde Staten eenzijdig door zeer hoge strafheffingen in te stellen tegen een aantal landbouwproducten uit de EG, waaronder tomatenconcentraat. Deze retaliatie, die nog steeds voortduurt, komt ongeveer overeen met een waarde, die gelijk was aan die van de export van rundvlees uit de Verenigde Staten naar de EG.

Nu het WTO-verdrag in werking is getreden per 1 januari 1995, is het SPS-verdrag van toepassing op het invoerverbod op rundvlees dat met groeihormoon tot stand is gekomen. Indien de Verenigde Staten nu zouden besluiten een geschillenbeslechtingsprocedure tegen de EG aan te spannen, dan zal de EG moeten aantonen dat het invoerverbod op vlees van runderen die behandeld zijn met groeihormoon, noodzakelijk is ter bescherming van de volksgezondheid. De EG zal deze maatregel moeten baseren op wetenschappelijk bewijs. De normen van de Codex Alimentarius vormen hierbij het eerste referentiepunt. Momenteel bestaan er echter geen Codex-normen voor residue-niveaus van groeihormoon in vlees. Er bestaan voorts nog geen aanwijzingen dat de Amerikaanse regering over de hormonenban een geschillenbeslechtingsprocedure in WTO-kader tegen de EG zal aanspannen. De landbouwsector in de Verenigde Staten en haar vertegenwoordigers in het Amerikaanse Congres dringen daar overigens wel op aan.

Aangezien er gereede twijfels kunnen bestaan over de wetenschappelijke onderbouwing van het weren van dergelijk vlees ter bescherming van de gezondheid van mens en dier, bestaat er een kans dat de EG een dergelijk panel zal verliezen. Anderzijds zou de EG kunnen besluiten om een panel tegen de Verenigde Staten aan te spannen, indien deze hun eenzijdige sanctiemaatregelen tegen de EG niet intrekken. Deze zijn immers strijdig met het verbod op unilaterale sancties dat is vastgelegd in de WTO-geschillenbeslechtingsregeling.

### **Het verbod van de EG op het gebruik van Bovine Somatotropine (BST)**

Tevens vroeg de heer Schuurman naar de relatie van het WTO-verdrag met het verbod van de EG op het gebruik van Bovine Somatotropine (BST), een middel dat gebruikt wordt ter bevordering van de melkproductie van koeien. De relatie van het verbod op het in de handel brengen en het gebruik van BST in de EG met het WTO-verdrag en het SPS-verdrag is ingewikkelder en op voorhand minder eenduidig dan de bovengenoemde hormonenzaak. Allereerst wordt onderstaand de huidige situatie in de EG beschreven. Vervolgens zal worden ingegaan op de verhouding van het BST-verbod met relevante verdragen in het kader van

de WTO. Tevens wordt de werking van het SPS-verdrag in zijn algemeenheid beschreven.

In de Landbouwrap van de EG van 12–15 december 1994 zijn de Ministers van Landbouw overeengekomen dat het bestaande moratorium betreffende het in de handel brengen en het gebruik van BST in de EG wordt verlengd tot 31 december 1999. Als redenen hiervoor zijn aangevoerd dat het gebruik van BST zal leiden tot een verhoging van de melkproductie en consumenten het gebruik van BST zouden kunnen afkeuren, hetgeen tot een verlaging van de zuivelconsumptie kan leiden. Bovendien bestaat onzekerheid over de langere termijn effecten van het gebruik van BST op mens en dier. Ook Nederland heeft zich uitgesproken voor een dergelijke verlenging van het moratorium.

Ten aanzien van het moratorium betreffende het gebruik en het in de handel brengen van BST in de EG dienen twee aspecten te worden onderscheiden:

- a. de handel in zuivelprodukten verkregen uit melk die afkomstig is van koeien die behandeld zijn met BST;
- b. de handel in en het gebruik van het diergeneesmiddel BST zelf.

Wat het eerste aspect betreft diene dat het moratorium niet de invoer in de EG verbiedt van zuivelprodukten uit derde landen, afkomstig van koeien die met BST zijn behandeld. Dit geldt derhalve ook voor dergelijke zuivelprodukten uit de Verenigde Staten, waar het gebruik van BST sinds april 1994 is toegestaan. In de toekomst valt wellicht niet te ontkomen aan een discussie over de etikettering van dergelijke zuivelprodukten.

Wat het tweede aspect betreft diene dat het derde landen in de praktijk onmogelijk wordt gemaakt het productie BST te exporteren naar de EG, aangezien de toepassing van BST en de interne handel in het produkt verboden zijn in de EG. Gelijktijdig vindt er wel productie van BST in de EG en export vanuit de EG naar derde landen plaats. De in de EG gevestigde ondernemingen worden echter op dezelfde wijze als buitenlandse ondernemingen geconfronteerd met een verbod op het in de (interne) handel brengen en het gebruik van BST in de EG.

Het is voornamelijk onzeker of de Verenigde Staten een panel zullen aanspannen tegen de EG vanwege het verbod op de handel in en het gebruik van BST in de EG, nu er geen sprake is van een invoerverbod op het eindprodukt zuivel. Daarmee onderscheidt het BST-verbod zich ook van de hormonenban, waar immers sprake is van zowel een verbod op het toedienen en in de handel brengen van groeihormonen als een invoerverbod voor het eindprodukt vlees afkomstig van koeien die behandeld zijn met groeihormonen. Indien de Verenigde Staten wel een panel zouden aanspannen tegen het BST-verbod als een ongerechtvaardigde handelsbelemmering van de EG, is op voorhand niet gezegd wat de uitkomst ervan zou zijn.

De EG zou in eerste instantie het BST-verbod kunnen verdedigen met een beroep op artikel III, vierde lid, van het GATT-verdrag. Artikel III van het GATT-verdrag schrijft voor dat WTO-leden met betrekking tot de toepassing van interne belastingen en heffingen en regelgeving ten aanzien van verkoop, distributie, etc., ingevoerde produkten niet een minder gunstige behandeling mogen geven dan binnenlandse produkten. De EG kan in het geval van het BST-verbod immers stellen dat buitenlandse ondernemingen een zelfde nationale behandeling ontvangen als EG-ondernemingen wat betreft het niet in de handel kunnen brengen en het gebruiken van BST in de EG. Derhalve zou er geen strijdigheid zijn met artikel III, vierde lid, van het GATT-verdrag en de voetnoot bij dat artikel,

voorzover de maatregel aan de grens wordt afgedwongen ten opzichte van ingevoerde «gelijke» produkten.

Naast een rechtvaardiging onder artikel III van het GATT-verdrag is het niet uitgesloten dat de EG ook een rechtvaardiging zal moeten geven voor het BST-verbod onder het SPS-verdrag. Reden daarvoor is de dubbele rechtvaardigingsgrond die de EG hanteert voor het BST-verbod: enerzijds sociaal-economische redenen (kans op overproductie van melk gepaard gaand met verminderde consumptie), anderzijds de bescherming van de volksgezondheid en de gezondheid van de koeien tegen uierontsteking (mastitis).

Omdat de definitie in het SPS-verdrag wat onder een SPS-maatregel moet worden verstaan voor meerdere uitleg vatbaar lijkt, kan niet met 100% zekerheid worden vastgesteld of een verbod op het gebruik van diergeneesmiddelen, zoals BST, binnen de werkingssfeer van het SPS-verdrag valt. Of dit het geval is voor het onderhavige BST-verbod zal ter beoordeling zijn van een eventueel WTO-panel, wanneer een geschil over deze kwestie wordt aangekaart.

Onderstaand wordt in zijn algemeenheid ingegaan op de werking van het SPS-verdrag en de waarborgen die het biedt ter bescherming van de volksgezondheid en de gezondheid van plant en dier binnen het eigen grondgebied.

### **De werking van het SPS-verdrag**

Het SPS-verdrag erkent expliciet het recht van landen om SPS-maatregelen te mogen nemen ter bescherming van de gezondheid van mens, plant en dier, mits deze maatregelen zijn gebaseerd op wetenschappelijk bewijs, noodzakelijk zijn en er geen ongerechtvaardigde discriminatie tussen landen bestaat. Het SPS-verdrag biedt een drietal handvatten voor het kunnen nemen van voorzorgsmaatregelen bij de bepaling van een adequaat niveau aan sanitaire en phyto-sanitaire bescherming van mens, plant en dier. Dit omvat ook situaties waar er nog onvoldoende overtuigend wetenschappelijk bewijsmateriaal voor handen is om een definitief besluit te kunnen nemen over gepaste veiligheidsmaatregelen.

Bij de beoordeling van SPS-maatregelen zijn achtereenvolgens de volgende stappen aan de orde:

- het proces van risico-evaluatie (beoordeling van de risico's voor de gezondheid van mens, plant en dier van het gebruik/invoer van een produkt of proces);
- de vaststelling van een adequaat beschermingsniveau;
- de keuze van de toe te passen beschermingsmaatregel (variërend van invoerverbod, quarantaine tot steekproeven).

In de eerste plaats kan een land op grond van artikel 5 van het SPS-verdrag bij het proces van risico-evaluatie en de vaststelling van aanvaardbare risico's routinematig zekere veiligheidsmarges inbouwen. Dit met het oog op het nemen van afdoende voorzorg ter bescherming van de gezondheid van mens, plant en dier. Bij die risico-evaluatie dienen landen wel rekening te houden met de risico-evaluatiemethoden van relevante internationale organisaties, zoals die bijvoorbeeld voor voedselveiligheid door de gezamenlijke Codex Alimentarius Commissie van de FAO en de WHO worden ontwikkeld.

In de tweede plaats kan ieder land bij die evaluatie van risico's zijn eigen aanvaardbare risiconiveau's vaststellen. Daarbij kan een land tegemoet komen aan sociaal en maatschappelijk bepaalde opvattingen over noodzakelijke geachte voorzorgsmaatregelen. Voorwaarden daarbij zijn

wel dat bij de risico-evaluatie en de keuze van de toe te passen maatregel rekening wordt gehouden met relevante economische factoren (onder meer technische en economische uitvoerbaarheid) en dat de handel niet meer beperkt wordt dan nodig is om het gewenste beschermingsniveau te bereiken.

In de derde plaats staat het SPS-verdrag (artikel 5, zevende lid) landen expliciet toe om voorlopige voorzorgsmaatregelen te nemen tegen bepaalde produkten, wanneer nog onvoldoende wetenschappelijk bewijs beschikbaar is om een definitief oordeel te kunnen vellen over de veiligheid van een produkt. Dit omvat ook het nemen van onmiddellijke maatregelen in noodsituaties. Landen zijn in die situatie wel gehouden gebruik te maken van gegevens van de betrokken internationale organisaties en van gegevens in verband met door andere landen toegepaste SPS-maatregelen. Tevens moeten landen er naar streven om bijkomende gegevens te verzamelen teneinde een objectievere risico-evaluatie mogelijk te maken. Ook zijn ze gehouden de getroffen voorzorgsmaatregel binnen een redelijke termijn opnieuw te bezien. Andere landen wier uitvoer (potentieel) getroffen wordt, kunnen een land dat een voorzorgsmaatregel treft die niet gebaseerd is op relevante internationale normen of wanneer deze niet bestaan, vragen om een nadere uitleg te verstrekken. Het SPS-verdrag draagt voorts de in te stellen SPS-commissie op richtlijnen te ontwikkelen, die landen moeten hanteren bij hun risico-evaluatie, de procedure voor de vaststelling van het adequate beschermingsniveau en de keuze van de toe te passen beschermingsmaatregelen.

Bovenstaande toegepast op het verbod op het gebruik van BST maakt dat er nog geen harde conclusies kunnen worden getrokken over de verenigbaarheid ervan met het SPS-verdrag. Tot heden is nog geen wetenschappelijk bewijs geleverd dat BST schadelijk is voor mens of dier. Ervan uitgaande dat dit verbod onder het SPS-verdrag als een SPS-maatregel kwalificeert, zou de EG gerechtigd zijn voorlopige voorzorgsmaatregelen te treffen. Vooralsnog lijkt het BST-verbod dus niet strijdig te zijn met het SPS-verdrag. Wel zou in het licht van het SPS-verdrag een vraagteken geplaatst kunnen worden bij de termijn (tot het jaar 2000) die de EG hanteert en de huidige onderbouwing.

### **Relatie van het SPS-verdrag met de bescherming van dierenwelzijn in zijn algemeenheid**

Wat betreft de toepassing van regelgeving met het oog op dierenwelzijn en consumentenzorgen in meer algemene zin zij het volgende opgemerkt. Bij de totstandkoming van het SPS-verdrag is lang gesproken over de criteria, die door de WTO-leden mogen worden gehanteerd als reden voor het nemen van SPS-maatregelen. Maatregelen ter bescherming van dierenwelzijn en vanwege consumentenzorgen zijn uitgesloten van de werking van het SPS-verdrag. Dit betekent niet dat dergelijke maatregelen op voorhand als «GATT-illegaal» worden beschouwd. Ze worden echter niet als SPS-maatregelen beschouwd en vallen in beginsel onder de disciplines van het algemene GATT-verdrag 1994. De opvatting om maatregelen die gericht zijn op dierenwelzijn of consumentenbehoeften, niet op te nemen als reden voor handelsbeperkende maatregelen onder het SPS-verdrag, is ook steeds door de regering gesteund teneinde de (wetenschappelijke) objectiviteit van SPS-maatregelen te waarborgen. Nederland heeft immers als grote exporteur van land- en tuinbouwprodukten ook belang bij het inperken van de mogelijkheden van derde landen om oneigenlijke belemmeringen op te werpen tegen de invoer van deze produkten.

Wat betreft de bescherming van dierenwelzijn kan worden opgemerkt dat het WTO-verdrag in beginsel geen belemmeringen opwerpt voor een actief nationaal beleid ter bescherming van dierenwelzijn hier te lande. Dit ligt anders indien bij de invoer van dieren of produkten afkomstig van dieren als voorwaarde wordt gesteld dat het exporterende land dezelfde welzijnsnormen moet hanteren als die welke nationaal of in de EG van kracht zijn. Binnen de regels van de WTO is het niet toegestaan dergelijke productie- en procesmethoden (PPM's) aan soortgelijke ingevoerde produkten voor te schrijven, indien er geen relatie bestaat met de bescherming van de gezondheid van mens, plant, dier en het milieu binnen het eigen grondgebied van het importerende land. Het zou immers neerkomen op het extra-territoriaal toepassen van eigen normen en waarden ten aanzien van dierenwelzijn in andere landen. Landen kunnen wel op basis van vrijwilligheid door middel van internationaal overleg proberen normen te ontwikkelen voor dierenwelzijn, waardoor mede een aanleiding voor potentiële handelsconflicten wordt weggenomen.

### **Consequenties van het landbouwverdrag voor de suikerexport van de EG**

De heer Pitstra vroeg naar de consequenties van het landbouwverdrag voor de export van suiker vanuit de EG en de mogelijke gevolgen voor rietsuikerproducenten. Naar aanleiding daarvan wordt het volgende opgemerkt. De EG, Cuba, Thailand, Brazilië en Australië zijn vergelijkbare suikerexporteurs op de wereldmarkt. De EG heeft in de afgelopen jaren een grote hoeveelheid suiker geëxporteerd met hoge exportsubsidies. Ten gevolge van de afspraken in het landbouwverdrag zal het gesubsidieerde exportvolume echter moeten worden gereduceerd. In de referentieperiode (1986–1990) werd gemiddeld 1,6 miljoen ton suiker met behulp van subsidies geëxporteerd. Deze 1,6 miljoen ton wordt over een periode van zes jaar met 21% teruggebracht (een verlaging van ± 340 000 ton). In 1992/93 bedroeg de gesubsidieerde export 1,4 miljoen ton. Dit betekent dat de gesubsidieerde uitvoer tot en met 2000 nog met ± 140 000 ton moet worden gereduceerd. Door de groei van de interne consumptie en stimulering van de afzet in de EG hoopt de EG deze doelstelling te kunnen realiseren. In de aanpassing van de marktordening voor suiker, die momenteel wordt besproken in de Raad, is o.a. voorgesteld een regeling op te nemen, die in voorkomende gevallen tot een reductie van de geproduceerde suiker binnen de garantiehoeveelheden zou moeten leiden. Het budget voor suikerexportsubsidies moet eveneens in zes jaar met 36% worden teruggebracht van 776,5 miljoen Ecu naar 497 miljoen Ecu.

Met betrekking tot suiker heeft de EG geen extra invoerverplichtingen. De EU voldoet reeds aan de in het landbouwverdrag overeengekomen verplichting om een minimum markttoegang te bieden van 3 tot 5% van het interne verbruik in de EG in de komende zes jaar. Jaarlijks importeert de EG circa 1,8 miljoen ton suiker, voornamelijk uit ACS-landen in het kader van de Suikerregeling van het Lomé-verdrag. In de referentieperiode bedroeg de totale suikerinvoer bijna 17% van het binnenlandse verbruik in de EG. Tezamen brengen de ACS-landen de meeste rietsuiker op de wereldmarkt.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,  
A. van Dok-van Weele