

Vergaderjaar 1996–1997

**25 074**

## **Ministeriële Conferentie van de Wereld Handelsorganisatie (WTO)**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 oktober 1996

#### **1. Inleiding**

Met deze brief wil ik, mede namens de overige betrokken bewindslieden, de Kamer inlichten over de Ministeriële Conferentie van de Wereld Handelsorganisatie (WTO) die zal worden gehouden te Singapore van 9 t/m 13 december 1996. Dit is de eerste ministeriële conferentie na de formele afronding van de GATT Uruguay-ronde (UR) te Marrakech in april 1994 en de oprichting van de WTO per 1 januari 1995. Tevens zal ik in deze brief ingaan op de voorbereidingen tot dusver alsmede op de inzet van de regering met betrekking tot de conferentie. Over deze inzet heeft de regering op 10 oktober jl. een eerste positie ingenomen. Het ligt in de bedoeling dat de Rijksministerraad op 22 november a.s. de definitieve instructie voor de Koninkrijksdelegatie zal vaststellen.

Overigens zij opgemerkt dat de Europese Unie (EU) in WTO-zaken in beginsel met één stem spreekt en dat een groot deel van de in Singapore behandelde materie behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de Europese Gemeenschap. Dit betekent dat de mogelijkheden voor Nederland om in Singapore een eigen geluid te laten horen – althans wat het Koninkrijk in Europa betreft – beperkt zijn. De inzet van de Regering richt zich dan ook vooral op de beïnvloeding van de besluitvorming van de EU.

Ik zou het op prijs stellen om op korte termijn met Uw Kamer over een en ander van gedachten te wisselen. Naar ik heb begrepen zou de Kamer, gezien het belangrijke milieu-aspect, ook graag Minister De Boer bij dit overleg willen betrekken.

#### **2. Aard van de Ministeriële Conferentie van Singapore (MCS)**

Volgens het verdrag waarbij de WTO is opgericht zal tenminste eens per twee jaar de Ministeriële Conferentie bijeen komen. De voornaamste taken van dit hoogste orgaan van de WTO zijn om toezicht te houden op

de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan bestaande afspraken en verplichtingen alsmede het initiëren van nieuwe werkzaamheden.

Daarnaast zal de MCS deze keer aandacht schenken aan de toetreding van nieuwe leden tot de WTO en aan het functioneren van de organisatie als zodanig.

De MCS is dus geen conferentie tijdens welke allerlei nieuwe rechten en plichten zullen worden uitonderhandeld. Ook zal er geen nieuwe brede onderhandelingsronde worden gelanceerd.

De belangrijkste resultaten van de MCS zullen worden neergelegd in een slotverklaring. Daarnaast zal vermoedelijk ook nog een aantal afzonderlijke besluiten over specifieke onderwerpen worden genomen.

Een en ander zal het kader moeten bieden voor een concreet werkprogramma voor de periode 1996-1998. In 1998 zal de volgende Ministeriële Conferentie worden gehouden.

Tijdens de MCS zullen de ochtendzittingen zijn gereserveerd voor toespraken door bewindslieden en zal tijdens de middagzittingen worden onderhandeld over de resterende open punten.

De regering is van mening dat een succesvolle MCS van groot belang is voor de toekomst van de WTO. Succes houdt in, dat er niet alleen een goede evaluatie van de toepassing van de bestaande UR-afspraken moet plaatsvinden, maar dat de MCS daarnaast ook voldoende impulsen voor de verdere vrijmaking van het wereldhandelsverkeer en versterking van het multilaterale handelssysteem moet opleveren. Ook dient tenminste een aanzet te worden gegeven voor de oplossing van nieuwe vraagstukken, onder andere op het snijvlak van handelspolitiek en milieubeleid.

Verder moeten polarisatie en confrontatie in Singapore zoveel mogelijk worden voorkomen. Daarom is het enerzijds noodzakelijk niet te zwaar aan te zetten op nieuwe onderwerpen als daarvoor binnen de WTO (nog) onvoldoende draagvlak blijkt te bestaan. Anderzijds zal het «Singapore-pakket» evenwichtig moeten zijn en voldoende aantrekkelijke elementen moeten bevatten voor de overgrote meerderheid van de deelnemers.

De regering meent dat de komende weken met name aan dat laatste aspect aandacht zal moeten worden gegeven. Terwijl de rijke industrielanden (inclusief de EU) op allerlei gebieden wensen naar voren brengen die vaak door de ontwikkelingslanden als problematisch worden ervaren, is het nog onvoldoende duidelijk tot welke tegenconcessies zij bereid zijn.

### **3. Stand van zaken bij de voorbereiding van de MCS**

De afgelopen maanden hebben de verschillende WTO-leden voorstellen in Genève (de zetel van de WTO) ingediend over allerlei (nieuwe) onderwerpen die men in Singapore zou willen bespreken. Ook de EU is met een aantal voorstellen gekomen. Momenteel is deze fase van het opbrengen van thema's voor de MCS afgesloten en richten de werkzaamheden in Genève zich vooral op de onderhandelingen over de inhoud van de slotverklaring en de aanbevelingen van de verschillende WTO-Raden en -Commissies aan de MCS.

Een belangrijk deel van die slotverklaring zal zijn gewijd aan de implementatie van de verplichtingen aangegaan tijdens de UR, de problemen die zich daarbij eventueel hebben voorgedaan en de aanbevelingen die uit deze ervaring voortvloeien. De verschillende WTO-organen en daaronder ressorterende werkgroepen zijn daarom momenteel volop bezig met het opstellen van de rapportage daarover ten behoeve van de MCS. Het is de bedoeling dat de belangrijkste neerslag van deze rapportage wordt opgenomen in de slotverklaring.

Het is de bedoeling dat tijdens de vergadering van de Algemene Raad van de WTO op 7 november a.s. de concepttekst voor de slotverklaring te Singapore op hoofdlijnen kan worden vastgesteld. Ongetwijfeld zullen er dan met betrekking tot de gevoeligste kwesties nog punten zijn waarover men het nog niet eens kan worden. Die resterende punten zullen dan in de laatste maand vòòr de MCS of tijdens de Conferentie zelf moeten worden opgelost.

#### **4. Stand van voorbereiding binnen de EU**

Zoals reeds onder punt 1 werd opgemerkt, zal de EU tijdens de MCS met een gecoördineerde positie optreden. De EU is al enige maanden bezig met het formuleren van uitgangspunten en concrete wensen. Over een aantal onderwerpen heeft zij in Genève schriftelijke voorstellen gedaan. Nu er sinds de zomer meer tekening komt in de agenda van de MCS, raakt de formulering van de EU-positie in een stroomversnelling. Tijdens een informele bijeenkomst van de handelsministers in Dublin op 18 en 19 september jl. zijn aanzetten gegeven die moeten leiden tot het vaststellen van een EU-positie tijdens de bijeenkomst van de Algemene (EU-)Raad te Luxemburg op 29 oktober a.s.. Naar verwachting zal die positie hoofdzakelijk betrekking hebben op de eigen wensen van de EU. Het debat over de prijs die men voor het realiseren van die wensen zal moeten betalen, zal waarschijnlijk pas daarna in volle omvang plaatsvinden.

Geconstateerd moet worden dat de posities van de Lidstaten op een aantal punten nog behoorlijk uiteenlopen. Zo kan een onderscheid worden gemaakt tussen de Lidstaten, waaronder Nederland, die de EU graag zouden laten ijveren voor een zo ambitieus mogelijk werkprogramma op het gebied van verdere tariefafbraak en andere vormen van handelsliberalisatie en de Lidstaten die een veel voorzichtiger benadering voorstaan. Ook over de noodzaak van verdere concessies aan de ontwikkelingslanden op gebieden als textiel en landbouw wordt verschillend gedacht.

Dergelijke verschillen brengen met zich, dat de regering haar eigen wensen niet in volle omvang weerspiegeld zal kunnen zien in de positie van de EU. Waar zich een dergelijk probleem lijkt voor te doen, zal dat worden aangegeven in de onderstaande paragrafen, die handelen over de verschillende onderwerpen die tijdens de MCS aan de orde (zouden moeten) komen en over de positie van de regering daaromtrent.

#### **5. Evaluatie en consolidatie van de WTO**

##### *a) Implementatie*

De MCS zal allereerst de implementatie van de UR-verplichtingen inventariseren en het functioneren van de WTO evalueren. Duidelijk moet worden in welke mate de leden van de WTO hun UR-verplichtingen nakomen. Mochten lacunes t.a.v. implementatie worden geconstateerd, dan dient de MCS oplossingsgericht te werk te gaan. Daarbij moeten de verplichtingen aangegaan tijdens de UR in geen geval naar beneden worden bijgesteld.

##### *b) Toetreding van nieuwe leden*

Verder is de regering van mening dat de WTO aandacht moet besteden aan de toetreding van nieuwe leden en daartoe, waar mogelijk, nieuwe impulsen moet geven. Momenteel zijn onderhandelingen gaande met een kleine 30 landen. Daarbij zijn belangrijke landen als China en Rusland. De

WTO moet een werkelijk mondiale organisatie worden. Lidmaatschap van belangrijke handelsnaties die nog geen onderdeel van het WTO-systeem uitmaken heeft daarom een hoge prioriteit. Daartoe dienen deze landen evenwel adequate – in de WTO gebonden – markttoegang voor goederen en diensten te bieden alsmede hun handelspolitiek en economisch beleid in overeenstemming te brengen met de WTO-disciplines. De integriteit van het multilaterale handelsstelsel mag immers niet worden aangetast. Overgangsperiodes voor bepaalde UR-verdragen kunnen dit toetredingsproces vergemakkelijken. Deze periodes moeten evenwel van beperkte omvang zijn en in relatie te staan tot de capaciteit van de beoogde toetreders. Ontwikkelingslanden kunnen in dit verband rekenen op langere overgangstermijnen dan geïndustrialiseerde landen.

*c) De WTO-organisatie*

De WTO is een verhoudingsgewijs kleine organisatie (momenteel ca. 200 beleids-ambtenaren) met een takenpakket dat veel uitgebreider is dan dat van de vroegere GATT. Zo brengen de UR-verdragen tal van bewerkelijke notificatie- en toezichtsprocedures met zich mee. Ook het nieuwe geschillenbeslechtsmechanisme vergt veel werk. Daarnaast impliceert de behandeling van de zgn. nieuwe handelspolitieke onderwerpen tijdens en na de MCS onvermijdelijk een verdere uitbreiding van het takenpakket. Tenslotte wordt het secretariaat op deze terreinen veelal een initiërende en analyserende rol toebedeeld. De WTO dient in organisatorisch opzicht in staat te zijn de administratieve last te dragen van een en ander. Het ligt derhalve voor de hand dat de MCS ook aan deze aspecten aandacht besteedt.

*c) Betrokkenheid van de minst ontwikkelde landen (MOL's)*

Geconstateerd kan worden dat de MOL's soms problemen ondervinden bij de tijdige implementatie van hun UR-verplichtingen. In het kader van de Marrakech-besluiten ten aanzien van de «minst ontwikkelde en netto-voedselimporterende landen» (UR) is door de WTO-leden een inspanningsverplichting aangegaan om rekening te houden met de beperkte mogelijkheden van deze landen. Dit houdt o.a. in, dat deze landen minder verplichtingen op zich hoefden te nemen, langere overgangstermijnen hebben gekregen en kunnen rekenen op technische ondersteuning bij de implementatie van hun verplichtingen.

Daarnaast hebben de MOL's soms problemen bij het ten volle profiteren van hun lidmaatschap. Enerzijds wordt hun toegang tot de markten van de ontwikkelde landen vaak nog belemmerd door invoerrechten en quota (hoewel de EU alleen in de landbouwsector nog enkele beperkingen kent voor de MOL's) dan wel door restrictieve oorsprongsregels. Anderzijds missen zij als gevolg van hun lage ontwikkelingsniveau de personele en institutionele capaciteit om hun rechten in de WTO af te dwingen. Zo hebben ze vaak onvoldoende geschoolde juristen om met succes een geschillenbeslechtsprocedure te kunnen beginnen tegen een WTO-lid dat zijn verplichtingen tegenover hen schendt.

Recentelijk heeft de voorzitter van de WTO-commissie voor Handel en Ontwikkeling een integraal actieplan ten behoeve van de MOL's gepresenteerd. Daarin wordt onder meer het aspect van verbeterde markttoegang verder uitgewerkt. Andere elementen van dit actieplan zijn flexibiliteit t.a.v. de implementatie van UR-verplichtingen van de MOL's, technische assistentie ten behoeve van de MOL's en diverse initiatieven t.a.v. toetredingsregime en investeringsbevordering.

De regering acht actieve participatie van de ontwikkelingslanden, en met name ook de MOL's, in de WTO van belang voor de geloofwaardigheid van het multilaterale handelstelsel en voor hun eigen economische ontwikkeling. Deze participatie dient dan ook te worden bevorderd. Dit betekent dat tijdens de MCS het evenwicht tussen de belangen en verplichtingen van de ontwikkelingslanden zorgvuldig dient te worden bewaakt.

De regering staat daarom positief ten opzichte van bovenvermeld initiatief ten behoeve van de MOL's. Zij zal daarbij pleiten voor tariefvrije markttoegang voor alle produkten van de MOL's. Overigens moet er rekening mee worden gehouden dat dit pleidooi in de EU niet onomstreden zal zijn, met name waar het gaat om het opruimen van de laatste restricties op landbouwgebied. Verder is er weerstand te verwachten tegen een wezenlijke versoepeling van de oorsprongsregels.

De regering onderzoekt verder de mogelijkheid om in financiële zin bij te dragen aan de technische-assistentieprogramma's, waarbij met name de relatie met de UNCTAD-activiteiten zal moeten worden bezien.

#### *d) Regionalisme in verhouding tot het multilaterale WTO-stelsel*

Het multilaterale handelstelsel ondervindt in toenemende mate concurrentie van regionale groeperingen die economische integratie nastreven. Voornaamste kenmerk van deze regionale – of soms zelfs transregionale – vrijhandelsakkoorden is, dat zij een afwijking vormen van het zgn. Meestbegunstigingsprincipe (MFN), de hoeksteen van de GATT. Per brief d.d. 31 mei jl., kenmerk BEB/HAPO/96034685, heb ik U ter informatie over deze problematiek een nota gezonden waarin het regeringsstandpunt was neergelegd. Voor een analyse van de risico's van de toenemende proliferatie van (trans-)regionale vrijhandelsakkoorden verwijs ik korthedshalve naar die nota.

Hoewel de zorgen van de regering niet door iedereen in dezelfde mate worden gedeeld, wordt steeds breder erkend dat het in elk geval noodzakelijk is het WTO-toezicht op preferentiële handelsakkoorden te verbeteren. Voor de EU geldt dat waar zij vroeger de enige handelsmogelijkheid was die op grote schaal vrijhandelsakkoorden sloot, nu zij zelf in toenemende mate wordt geconfronteerd met akkoorden van anderen, die negatieve repercussies kunnen hebben voor de belangen van het eigen bedrijfsleven.

Ook in het kader van de WTO-Commissie voor Regionale Handelsakkoorden (CRTA) is het debat over de «systeemeffecten» van het regionalisme opgelaaid. Door veel WTO-leden wordt in dit kader gepleit zowel voor procedurele verbeteringen bij de evaluatie van de desbetreffende akkoorden binnen de WTO/CRTA als voor een aanscherping van de bestaande criteria.

De regering wil bevorderen dat de WTO (nieuwe) vrijhandelsakkoorden scherper dan tot dusver gaat beoordelen op naleving van de WTO-criteria voor dergelijke overeenkomsten. Vanuit dit gezichtspunt is ook steun gegeven aan de instelling van een permanente commissie bij de WTO (CRTA) voor de beoordeling van dergelijke initiatieven. Deze commissie zal de achterstand bij de toetsing van handelsakkoorden zo snel mogelijk moeten inlopen. De suggesties die door een aantal WTO-leden zijn gedaan ter verbetering van de procedures van deze commissie dienen welwillend in overweging te worden genomen. Dit geldt met name ook voor de suggestie voor «ex ante»-notificaties of een zgn. «early warning system» voor nieuwe preferentiële handelsakkoorden. In dit kader moeten tevens de mogelijkheden worden bezien voor een verdere verduidelijking van de bestaande WTO-criteria voor vrijhandelsovereenkomsten teneinde

te komen tot een eenduidige interpretatie en toepassing van deze criteria. Ook zou kunnen worden bezien in hoeverre de eisen voor vrijhandelszones meer in lijn kunnen worden gebracht met de (compensatie-)eisen die worden gesteld aan douane-unies. Zoals het er nu naar uitziet, zal de EU zich in elk geval ervoor inzetten dat de CRTA de bestaande toetsingscriteria aan een kritisch onderzoek zal onderwerpen.

## **6. Verdergaande handelsliberalisering**

### *a) Algemeen*

Met het bestaan van de WTO is voortdurende aandacht voor en overleg over handelsaangelegenheden een gegeven. Dit betekent echter niet dat verdere liberalisering zonder meer zal plaatsvinden. Uit de teleurstellende resultaten in het kader van de onderhandelingen over dienstensectoren (zie onder 7.b) blijkt hoe belangrijk het is het momentum voor handelsliberalisering niet verloren te laten gaan. Dit is mede van belang, omdat in het kader van regionale akkoorden hier en daar wél ambitieuze doelstellingen, zoals onderlinge vrijhandel en liberalisering van investeringen, worden geformuleerd. Het gevaar is niet denkbeeldig dat afbreuk wordt gedaan aan de aantrekkingskracht van het multilaterale handelssysteem door de uitstraling van dergelijke initiatieven, hoewel multilaterale handelsliberalisering op MFN-basis op langere termijn een aanzienlijk grotere bijdrage zou kunnen leveren aan de bevordering van internationale handelsrelaties en de mondiale welvaart.

### *b) Verdere afbraak van invoerrechten en non-tarifaire belemmeringen*

Veel nieuwe onderwerpen en prioriteiten dienen zich aan. Maar in bepaalde landen en sectoren spelen ook invoerrechten nog steeds een rol van betekenis. Vanzelfsprekend zullen meer protectionistisch ingestelde landen zich verzetten tegen het verminderen van de tariefbescherming voor hun «gevoelige produkten». Ook binnen de EU bestaat er met name bij de zuidelijke Lidstaten weinig enthousiasme voor verdere afbraak van invoerrechten voor industrieprodukten. Een MCS-besluit om nieuwe onderhandelingen te beginnen over verdere tariefafbraak zal bij hen dan ook in veel gevallen op bezwaren stuiten.

De regering vindt dat het momentum van handelsliberalisering in de WTO moet worden gehandhaafd, zowel op het gebied van de non-tarifaire belemmeringen (technische handelsbelemmeringen, overmatig belastende douaneprocedures, oorsprongsregels etc.) als op het gebied van invoerrechten. De MCS zou daarom de mogelijkheden moeten nagaan om de komende twee jaar te gaan onderhandelen over nieuwe initiatieven. Wat de invoerrechten betreft zou het daarbij kunnen gaan om versnelling van de implementatie van de in de UR afgesproken afbraak van invoerrechten over de hele linie of om de afschaffing van zgn. «nuisance value» tarieven (invoerrechten van minder dan twee procent, die vaak meer hinder en kosten dan bescherming opleveren). De regering is verder bereid om nieuwe onderhandelingen te beginnen over tariefreducties voor specifieke producten of sectoren, op basis van wederkerigheid.

Een sectorieel initiatief tot tariefafbraak dat binnen de EU ruime steun krijgt betreft het aangaan van onderhandelingen over een zgn. informatietechnologie-akkoord (ITA). Onder dit akkoord zouden de invoerrechten op informatietechnologieproducten uiterlijk in 2000 moeten zijn afgebroken. Een aantal landen binnen en buiten de EU zou het liefst al in Singapore tot een akkoord komen, maar gezien de korte nog beschikbare tijd en de noodzaak tot een evenwichtig akkoord te komen, lijkt deze doelstelling nogal optimistisch. Voor Nederland is bij het ITA van belang dat de opkomende Aziatische industrielanden ook bereid blijken

hun eigen markt open te stellen en dat men het eens kan worden over de productdekking van het akkoord (de grens tussen informatietechnologie-producten en consumentenelectronica wordt steeds vager als gevolg van technologische ontwikkelingen).

Verder acht de regering het van belang dat de MCS een tot de verbeelding sprekende langetermijndoelstelling formuleert voor het multilaterale handelssysteem. De leden van de WTO zouden in multilateraal kader dezelfde ambities moeten tonen als de leden van regionale groepen. Alleen op die manier kan uiteindelijk ook een convergentie tussen deze regionale initiatieven en het multilaterale systeem worden gerealiseerd. De regering ziet als einddoel van de WTO het realiseren van volledige vrijhandel binnen de grenzen die daaraan om bepaalde door de WTO erkende redenen (bijvoorbeeld milieubescherming) zullen kunnen worden gesteld. Uiteraard is, gezien de vele hiermee gepaard gaande gevoeligheden, bijvoorbeeld op landbouwgebied, de kans zeer klein dat daar al op korte termijn een concrete streefdatum aan kan worden verbonden. Dat echter binnen APEC – een groepering van belangrijke landen met een zeer uiteenlopend ontwikkelingsniveau en met vaak ook zeer uiteenlopende economische systemen – de formulering van een vrijhandelsdoelstelling (met streefdata) wèl mogelijk bleek, ziet de regering als bemoedigend.

Overigens moet worden erkend dat er in de aanloop naar Singapore zowel binnen de EU als daarbuiten moet worden gerekend op weerstand tegen het formuleren van een langetermijndoelstelling als bovenbedoeld. In de EU is de angst voor afbraak van het gemeenschappelijk landbouwbeleid groot, terwijl men de VS de laatste tijd erg huiverig is voor welk groot handelsinitiatief dan ook.

#### *c) Overheidsaanbestedingen*

In 1994 werd gelijktijdig met de afronding van de UR het «Government Procurement Agreement» (GPA) afgesloten. Dit vrijwillige akkoord kent een aantal tekortkomingen. In de eerste plaats is het beperkt tot een aantal van de WTO-leden, waaronder de EU. In de tweede plaats zijn de bepalingen van het GPA niet altijd even duidelijk en stringent. In de derde plaats zijn ze alleen van toepassing op bepaalde overheidsopdrachten en bijvoorbeeld niet volledig en op MFN-basis van toepassing op subnationaal niveau en bij openbare nutsbedrijven.

De regering hecht grote waarde aan het verbreden van het inhoudelijke toepassingsgebied en van het lidmaatschap van het GPA. Van belang bij dit laatste is in het bijzonder de verbreding van de toegang tot de aankopen door subnationale of subfederale overheden en van publieke diensten en nutsbedrijven, zodat deze te zijner tijd op MFN-basis kan worden opengesteld. Tijdens de MCS dienen zowel de OESO-leden die nog geen partij zijn als de ontwikkelingslanden (de opkomende markten in het bijzonder) nadrukkelijk te worden opgeroepen om toe te treden tot het GPA.

Als een eerste stap naar verbreding van het lidmaatschap van het GPA naar ontwikkelingslanden zou een WTO-breed interim-akkoord kunnen worden gesloten over transparantie, openheid en procedurele zorgvuldigheid bij overheidsaanbestedingen, in het bijzonder van toepassing op grotere investeringsprojecten, parallel aan GPA 1994. Teneinde de kosten van aanbesteding voor ontwikkelingslanden niet te zeer te doen oplopen, is het van belang dat de administratieve lasten van de daarmee samenhangende procedures binnen de perken worden gehouden.

## **7. De zgn. «ingebouwde agenda»**

### *a) Algemeen*

Veel UR-overeenkomsten hebben een uitgebreide «ingebouwde agenda» voor evaluatie, verdere uitwerking of onderhandelingen (onder meer op gebieden als diensten, subsidies, anti-dumping, TRIP's, TRIM's, landbouw, geschillenbeslechting, overheidsopdrachten).

De regering is van mening dat deze bestaande verplichtingen binnen de gestelde termijnen moeten worden nagekomen. De MCS dient een duidelijk werkprogramma op te leveren, incl. tijdspaden voor de genoemde onderwerpen, voorzover deze nog niet bestaan.

### *b) Onafgeronde onderhandelingen over diensten*

Aan het einde van de UR werd afgesproken dat de onderhandelingen over liberalisering in een aantal specifieke dienstensectoren, namelijk financiële diensten, personenverkeer, zeevervoer en telecommunicatie, zouden worden voortgezet. Met uitzondering van personenverkeer hebben deze onderhandelingen tot dusver teleurstellende resultaten opgeleverd, onder meer als gevolg van onvoldoende aanbiedingen door vooral de Aziatische landen. De VS wilde daarom telkenmale niet met het resultaat van de onderhandelingen instemmen. Bij het zeevervoer was het vooral de onwil van de VS zelf, die de onderhandelingen deed vastlopen. Over financiële diensten werd in 1995 een interim-akkoord gesloten zonder deelname van de VS. Vòòr eind 1997 zal dit akkoord in een definitief akkoord (mèt VS-deelname) moeten worden omgezet. De onderhandelingen over telecommunicatie, die eind april 1996 hadden moeten worden afgerond, zijn verlengd tot 15 februari 1997, terwijl de onderhandelingen over zeevervoer (oorspronkelijke einddatum: 30 juni 1996) zijn opgeschort tot 2000.

De regering acht het van groot belang dat de onderhandelingen op het gebied van de basistelecommunicatie tijdig uitmonden in een substantiële overeenkomst op MFN-basis. Al tijdens de voorbereidingen voor de MCS zal de EU, samen met de VS, serieuze pogingen moeten doen om in het bijzonder de Aziatische en Latijns-Amerikaanse landen hun aanbiedingen te doen verbeteren onder meer door het eigen aanbod te verbeteren. Aangezien in Nederland de telecommunicatiesector reeds is geliberaliseerd, heeft de verdere verbetering van het EU-aanbod voor ons land vrijwel geen consequenties.

Tevens streeft de regering naar afronding van de onderhandelingen over financiële diensten per eind 1997. Deelname van de VS is daarbij cruciaal. Tussen de EU en de VS is afgesproken dat ook in dit geval gezamenlijk zal worden geprobeerd de teleurstellende aanbiedingen van met name Latijns-Amerikaanse en Aziatische landen te verbeteren. Nederland zou het aangaan van een inspanningsverplichting in dit kader kunnen onderschrijven.

### *c) Handel en Milieu*

Tijdens de UR is een Commissie voor handel en milieu (WTO/CTE) opgericht, die de relatie tussen handelsmaatregelen en milieumaatregelen gericht op duurzame ontwikkeling onderzoekt. De MCS zal een eerste balans opmaken van de werkzaamheden van de WTO/CTE en de tot dan toe geboekte resultaten.

Het werkprogramma van de WTO/CTE telt een tiental onderdelen. De meeste aandacht ging de laatste tijd uit naar de relatie tussen de



WTO-regels en handelsmaatregelen in multilaterale milieu-overeenkomsten (naar de Engelstalige afkorting hierna MEA's genaamd). Het gaat daarbij om de vraag in hoeverre en onder welke voorwaarden de WTO-regels ruimte zouden moeten laten voor het nemen van handelsmaatregelen in het kader van MEA's. Voor de regering en voor de EU had en heeft dit onderwerp prioriteit. Terzake wordt gepleit voor het onder strikte voorwaarden mogelijk maken van in MEA's voorziene specifieke handels-(belemmerende) maatregelen. De meningen over het al dan niet accommoderen van handels(belemmerende) maatregelen voortvloeiend uit MEA's zijn echter zeer verdeeld en variëren tussen «*geen enkele accommodatie nodig*» (o.a. India, Egypte, Nigeria, ASEAN, Korea, Brazilië en Australië) en «*een zekere mate van accommodatie nodig*» (o.a. EU, Zwitserland, Japan).

Achtergrond van het niet nodig achten van accommodatie is de vrees dat deze zal leiden tot protectionistisch misbruik onder het mom van milieubescherming. Het wegnemen van deze vrees is een van de redenen voor de voorstanders om strikte voorwaarden te stellen aan de voorgestane accommodatie. Sommige tegenstanders van accommodatie (o.a. Hong Kong, ASEAN, Korea) pleiten echter voor nog restrictievere regels voor handelsbelemmeringen omwille van het milieu dan de tot nu toe gehanteerde. De regering acht dat laatste in elk geval onaanvaardbaar. Zij wil tijdens de MCS zover mogelijk zien te komen, waarbij hetgeen tot nu toe is bereikt het absolute minimum is. Het streven is er daarbij op gericht om in het rapport van de WTO/CTE meer inzicht te verschaffen in de mogelijkheden die de handelsregels nu reeds bieden om de ten behoeve van milieubeleid noodzakelijk geachte handelsinstrumenten in te zetten. De regering zal zich tot het uiterste inspannen om verdere voortgang mogelijk te maken. Zo nodig zullen de discussies in de WTO/CTE op dit punt ook na de MCS moeten worden voortgezet. Immers, een goede regeling is essentieel. Een multilateraal kader is nodig om protectionistisch misbruik van milieumaatregelen te voorkomen.

Behalve aan de relatie tussen de WTO-regels en MEA's heeft de WTO/CTE ook aandacht besteed aan ecolabelling en aan transparantie van milieumaatregelen. Daarbij is nog weinig vooruitgang geboekt. Wat betreft ecolabelling willen de regering en de EU dat de zgn. «levenscyclusbenadering» overeind blijft.

Ook is vrij uitvoerig gesproken over het belang van een verbeterde markttoegang voor een goed milieubeheer. Bij dat laatste ging het om vragen betreffende de al dan niet negatieve milieu-effecten van een landbouwbeleid als het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en betreffende de al dan niet negatieve milieu-effecten van uitvoerrestricties in grondstoffenproducerende landen en van tariefescalatie (hogere invoerrechten naarmate een product meer bewerkingen heeft ondergaan) in importerende landen. Dit debat heeft tot dusver niet geleid tot eenduidige conclusies. Wel is inmiddels duidelijk dat meer markttoegang voor ontwikkelingslanden ook binnen het kader van het thema «handel en milieu» belangrijk zal zijn, wil men tot oplossingen komen.

Een volgend punt betrof de relatie tussen milieubescherming en handelsgerelateerde maatregelen op het gebied van de intellectuele eigendom (Engelstalige afkorting : TRIP's). Een aantal ontwikkelingslanden – met name India – heeft voorstellen ingediend om enkele bepalingen van het TRIP's-verdrag aan te passen. Het idee daarachter is, dat de huidige regels de toegang tot milieutechnologie voor ontwikkelingslanden te moeilijk (lees: duur) zouden maken. De regering en de EU delen deze opvatting niet. Niet alleen is het TRIP's-verdrag van groot belang voor de ontwikkeling van gezonde handelsrelaties, maar tevens is voor bedrijven een adequate bescherming van hun intellectuele-eigendomsrechten een belangrijke factor bij het op een markt introduceren van nieuwe milieutechnologie.

Een laatste onderwerp waaraan de WTO/CTE nogal wat aandacht heeft besteed betrof het al dan niet instellen van een verplichting tot melding aan de WTO van nationale regels waarbij het gebruik van bepaalde goederen in het eigen land verboden wordt. Dit zou het ontwikkelingslanden gemakkelijker maken om gevaarlijke goederen op het spoor te komen. Hoewel de regering en de EU van mening zijn dat een dergelijke verplichting weinig toevoegt aan bestaande verdragen en regelingen over de uitvoer van gevaarlijke stoffen en dus het gevaar dreigt van overtollige bureaucratische maatregelen, zou hier wellicht een gebaar mogelijk zijn, als dat op andere punten onder dit thema het bereiken van een akkoord zou vergemakkelijken.

Gezien het hierboven al gesignaleerde belang dat de WTO haar werkzaamheden op het terrein van milieu voortzet, zal de WTO/CTE tijdens de MCS tot een permanente Commissie moeten worden gemaakt.

## **8. Nieuwe onderwerpen**

### *a) Handel en arbeidsnormen*

Een aantal Westerse landen (o.a. de VS, Noorwegen, Frankrijk) heeft voorgesteld om de naleving van fundamentele arbeidsnormen op de conferentie-agenda te plaatsen. Hierbij gaat het om de volgende vijf – onder meer in VN-verband en in het kader van ILO-conventies – internationaal erkende arbeidsnormen: de vrijheid van vakvereniging, het recht op collectieve onderhandelingen, de eliminatie van uitbuitende vormen van kinderarbeid, het verbod op dwangarbeid en de non-discriminatie bij arbeid. Een discussie in de WTO is volgens deze landen, alsook naar opvatting van de Europese Commissie, wenselijk teneinde rekening te houden met publieke gevoelens over (goedkope) invoerproducten uit ontwikkelingslanden. Het gaat hierbij om onzekerheid die deze invoer teweegbrengt t.a.v. de eigen werkgelegenheid, alsook om humanitaire bezwaren tegen met name kinderarbeid.

De VS noch de Europese Commissie spreken over de opname van een sociale clausule in de WTO, op basis waarvan in het uiterste geval handelssancties zouden kunnen worden getroffen tegen notoire schenders van fundamentele arbeidsnormen. Wel stellen beide de instelling voor van een werkgroep die zou gaan verkennen hoe de WTO kan bijdragen aan een betere naleving van fundamentele arbeidsnormen in samenwerking met andere internationale instellingen. De aandacht zou daarbij beperkt moeten blijven tot genoemde vijf internationaal erkende arbeidsnormen. De VS en de Europese Commissie willen de comparatieve voordelen van ontwikkelingslanden op basis van verschillen in arbeidskosten niet ter discussie stellen.

De SER Commissie Internationale Sociaal-Economische Aangelegenheden heeft in mei 1996 een rapport uitgebracht over het vraagstuk van fundamentele arbeidsnormen en internationale handel. De SER Commissie stelt een aanpak langs twee sporen voor. Het eerste spoor wordt gevormd door de versterking van het ILO-toezicht op de naleving van fundamentele arbeidsnormen, het tweede betreft het bevorderen van een betere naleving in met name ontwikkelingslanden door middel van positieve maatregelen. Van negatieve sancties in het internationale handelsverkeer zou volgens de SER Commissie hooguit als sluitstuk van een meer omvattende aanpak sprake mogen zijn. Over het moment waarop en de mate waarin handelsmaatregelen als sancties zouden kunnen en mogen worden toegepast, lopen de meningen binnen de SER Commissie uiteen.

Vooral door (Westerse) vakbonden wordt voor een sociale clausule in de WTO gepleit.

Diverse geïndustrialiseerde landen (o.a. Australië, Japan en Nieuw-Zeeland) en de ontwikkelingslanden zijn ervoor beducht dat voornoemde landen (met name de VS en Frankrijk) onder het mom van ethische motieven voornamelijk protectionistische belangen willen dienen. Met name die van hun textiel- en kledingindustrie, nu het Multivezelakkoord over een aantal jaren zal zijn afgeschaft. Naar hun oordeel is er ook geen aanleiding om de WTO te belasten met een specifieke rol ter bevordering van fundamentele arbeidsnormen en is agendering hoe dan ook overbodig. Zij beroepen zich op de conclusie van recent OESO-onderzoek, dat een verdere intensivering van de handelsrelaties goed samengaat met sociale vooruitgang. Ook wijzen zij erop dat recente onderzoeken van OESO en Wereldbank aantonen dat handel tussen geïndustrialiseerde landen en ontwikkelingslanden wederzijds tot economische voordelen leiden. De beste bijdragen die de WTO naar hun oordeel kan leveren aan een betere naleving van fundamentele arbeidsnormen, is het bevorderen van verdere handelsliberalisatie in het algemeen en van marktopening voor produkten uit ontwikkelingslanden in het bijzonder. Daarvoor achten tegenstanders van agendering van arbeidsnormen op de WTO-conferentie de instelling van de door de VS en Europese Commissie beoogde werkgroep niet noodzakelijk. Zij menen ook dat er voldoende andere mogelijkheden (bilateraal, in regionaal verband, ILO, VN) beschikbaar zijn om uiting te geven aan publieke verontwaardiging over zaken als dwangarbeid, kinderexploitatie en beknutting van vakbondsrechten. Gelet op de veelal bredere schending van mensenrechten in de betreffende landen, acht men deze kanalen ook geschikter.

Voor- en tegenstanders van WTO-agendering ondersteunen de lopende inspanningen ter versterking van de leidende rol van de ILO op het gebied van de bevordering van fundamentele arbeidsnormen. Dit o.a. via de ontwikkeling van een nieuwe Conventie inzake de uitbanning van uitwassen van kinderarbeid, waarvoor een in februari 1997 in Nederland te houden ronde-tafelconferentie een belangrijke basis moet leggen.

Voortgang van activiteiten in ILO-kader, met name van de werkgroep die de sociale dimensie van handelsliberalisatie analyseert, is mogelijk, omdat de discussie over de wenselijkheid van handelssancties is opgeschort in de ILO. Dit onder zware druk van de ontwikkelingslanden.

Ontwikkelingslanden en bedrijfsleven spelen met vrijwillige keurmerken in op belangstelling onder (Westerse) consumenten voor een betere naleving van fundamentele arbeidsnormen in de exportindustrie.

Overigens komt voornoemd OESO-onderzoek tot de conclusie dat de naleving van fundamentele arbeidsnormen niet alleen de sociale omstandigheden, maar waarschijnlijk ook de economische prestaties van een land gunstig beïnvloedt.

De regering is van mening dat alle landen, ongeacht hun niveau van economische ontwikkeling alsook hun politieke verhoudingen en culturele instituties, een humanitair en maatschappelijk belang dienen met een goede naleving van fundamentele arbeidsnormen en zich daartoe tot het uiterste moeten inspannen. Dit zowel door middel van nationale maatregelen als door middel van een beroep op internationale samenwerkingsmogelijkheden. Bij dit laatste valt onder meer te denken aan projectmatige steun voor de eliminatie van de meest uitbuitende vormen van kinderarbeid via het «International Programme on the Elimination of Child Labor» van de ILO en via de communautaire samenwerkingsprogramma's met derde landen. Ook is de regering er voorstander van om ontwikkelingslanden via extra handelspreferenties te stimuleren tot een betere naleving van fundamentele arbeidsnormen. Verder is zij ervoor

om via onder meer vrijwillige keurmerken een bewuster consumentengedrag te bewerkstelligen.

De regering zet zich in voor een internationaal debat over intensievere samenwerking ter bevordering van een betere naleving van fundamentele arbeidsnormen, en over de vraag naar de rol van de internationale handel daarbij. Zij meent dat daartoe in aanvulling op werkzaamheden in ILO-kader goede mogelijkheden aanwezig zijn, zoals bijv. de onlangs in Parijs gehouden «workshop» van de OESO met de belangrijkste economische partners in Azië en Latijns-Amerika.

Voorkomen moet worden dat discussie over de naleving van fundamentele arbeidsnormen aanleiding geeft tot een Noord-Zuid confrontatie in de WTO. Die kans is zeker niet denkbeeldig, omdat behandeling van het thema in de WTO tot dusver wordt afgewezen door de ontwikkelingslanden. Een behoedzame opstelling is temeer geboden, daar de economisch zwakkere landen de meeste schade zullen ondervinden van een mislukking van de Singapore-conferentie en een mogelijke langdurige verlamming van de WTO.

Overigens is het thema ook binnen de EU nog omstrede. Een duidelijke meerderheid is voorstander van het Commissie-voorstel tot instelling van een werkgroep. Tot dusver verzet met name het Verenigd Koninkrijk zich ten principale tegen behandeling van het onderwerp in de WTO. Daarnaast zijn enkele andere Lidstaten niet overtuigd van het nut van de voorgestelde werkgroep. Voor één Lidstaat speelt daarbij nadrukkelijk de vrees mee, dat voor de instelling van zo'n werkgroep aan de ontwikkelingslanden zal moeten worden «betaald» met handelsconcessies op «gevoelige» terreinen als landbouw en textiel.

In het licht van het voorgaande zal de regering de komende weken in EU-kader en daarbuiten – in het bijzonder met de ontwikkelingslanden – actief de dialoog voortzetten over de internationale mogelijkheden voor een constructieve behandeling van de problematiek van de onvoldoende naleving van fundamentele arbeidsnormen. Dit met inbegrip van de mogelijkheid van een open discussie tijdens de a.s. WTO-conferentie. Om de principiële bezwaren van met name de ontwikkelingslanden tegen een bespreking in Singapore te proberen weg te nemen, zal worden bepleit dat een discussie over de wenselijkheid en haalbaarheid van negatieve maatregelen (met name van handelssancties) wordt opgeschort in de WTO. Dit naar analogie van hetgeen in de tripartite ILO-werkgroep over de sociale dimensie van de liberalisering van internationale handel met ieders, inclusief de Nederlandse, instemming is gebeurd teneinde de discussie over de betekenis van liberalisering van internationale handel voor de naleving van fundamentele arbeidsnormen niet in de kiem te smoren.

Wat betreft de mogelijke uitkomst van een discussie tijdens de WTO-conferentie, kan worden gedacht aan een gezamenlijke verklaring waarin de economische en sociale betekenis van een universele naleving van fundamentele arbeidsnormen wordt onderkend. Een dergelijke verklaring moet in het bijzonder het humanitaire en ethische belang, dat mondiaal kan worden gediend met een betere naleving van fundamentele arbeidsnormen, benadrukken en zich sterk keren tegen protectionistische intenties. Om de aanvaarding van een dergelijke gezamenlijke verklaring onder de ontwikkelingslanden te bevorderen, dient daarin ook aandacht te worden besteed aan de wenselijkheid van *positieve* maatregelen op het gebied van liberalisatie van goederen- en dienstenverkeer, waarmee de nationale inspanningen van ontwikkelingslanden beter kunnen worden ondersteund. Indien daartoe tijdens de conferentie de vereiste consensus

onder de WTO-leden zou kunnen worden bereikt, zal de regering ook instemmen met de instelling van een werkgroep die toezicht zal houden op de follow-up van een gezamenlijke verklaring alsmede daarover zal rapporteren aan de volgende ministeriële WTO-conferentie. Eventueel zou de werkgroep ook de mogelijkheden van een complementaire bijdrage van de WTO aan de activiteiten van andere internationale instellingen (met name de ILO) ter bevordering van fundamentele arbeidsnormen nader kunnen analyseren.

#### *b) Handel en mededinging*

De verdere liberalisatie van de internationale handels- en investeringsrelaties zal gepaard moeten gaan met een versterking van het toezicht op beperkingen in de internationale mededinging. Dit om te voorkomen dat de effecten van handelsliberalisatie die de overheden tot stand hebben gebracht weer teniet worden gedaan door bedrijven die de vrije toegang tot de markt belemmeren. Intensievere samenwerking in bilateraal en regionaal verband (zoals in EU-kader) draagt daaraan bij, evenals het streven naar convergentie van het mededingingsbeleid door de OESO-landen. Naar het oordeel van de Europese Commissie tekent zich evenwel ook de wenselijkheid van een hechtere multilaterale samenwerking op mededingingsgebied af. De Commissie ziet de WTO als het meest voor de hand liggend forum om de multilaterale discussie daarover op gang te brengen en bepleit daartoe de instelling van een WTO-werkgroep.

De regering is van mening dat mededingingsbeperkende praktijken die de markttoegang voor buitenlandse bedrijven belemmeren zoveel mogelijk bij de bron moeten worden aangepakt. Multilaterale disciplines op het gebied van mededingingswetgeving, die ook gelden voor landen die nu nog geen mededingingswetgeving hebben, en het afdwingen daarvan door individuele WTO-leden via de WTO-geschillenbeslechting zouden daaraan een belangrijke bijdrage kunnen leveren. Op deze manier kan op den duur ook symptoombestrijding door middel van defensieve handelspolitieke instrumenten (met name anti-dumpingmaatregelen) geleidelijk worden teruggedrongen.

De regering is daarom voorstander van een multilaterale discussie over de integratie van mededingingsdisciplines in het internationale handelsstelsel. Ook de EU als geheel is voorstander van een dergelijke discussie binnen de WTO. Die discussie kan overigens, gezien de ingewikkeldheid van het onderwerp en de «gevoeligheid» van met name de ontwikkelingslanden (maar ook de VS) voor de risico's van nieuwe multilaterale verplichtingen op dit terrein, hoe dan ook voorlopig slechts een verkennend en inventariserend karakter dragen.

De EU bepleit de instelling van een werkgroep, die de mogelijkheden voor een effectievere samenhang tussen handelspolitiek en mededingingsbeleid uitwerkt. Daarbij zouden ook mogelijkheden voor versterkte samenwerking tussen mededingingsautoriteiten moeten worden bezien.

#### *c) Handel en investeringen*

Terwijl in OESO-verband de onderhandelingen over een «Multilateral Agreement on Investment» (MAI) nog gaande zijn, wordt door een aantal landen (waaronder de meeste EU-lidstaten) aangedrongen op behandeling van het onderwerp «handel en investeringen» in de WTO.

De Commissie en enkele Lidstaten zouden het liefst zo snel mogelijk beginnen met echte onderhandelingen. In dergelijke onderhandelingen zou een zo vrij mogelijke toegang voor investeerders moeten worden

geregeld en zouden afspraken moeten worden gemaakt over de (non-discriminatoire) behandeling van die investeerders als zij eenmaal zijn gevestigd.

Een belangrijkste gedachte achter deze wens is, dat de grootste belemmeringen voor potentiële EU-investeerders worden aangetroffen in de ontwikkelingslanden. Ook acht men het onontbeerlijk dat er wereldwijde disciplines komen waarbij zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de belangen van alle WTO-leden. Daarbij wordt erop gewezen, dat een aantal WTO-verdragen reeds disciplines of aanzetten daartoe op het gebied van investeringen bevat.

Bij vele ontwikkelingslanden (in het bijzonder in Azië) bestaat echter een grote weerstand tegen verdere bindende multilaterale disciplines op dit terrein. Zij vrezen een inbreuk op hun soevereiniteit en meer in het bijzonder, dat deze beoogde disciplines meer voordelen zullen opleveren voor de buitenlandse (lees: Westerse) investeerders dan voor de ontvangers van die investeringen. Onderhandelingen over nieuwe WTO-disciplines op dit terrein zijn dus hoe dan ook een zaak van zeer lange adem.

Ook de VS staat afwijzend tegenover het lanceren van onderhandelingen over investeringen tijdens de MCS. Men vreest voor ondermijning van de MAI-onderhandelingen, die – anders dan WTO-onderhandelingen – op afzienbare termijn concreet resultaat beloven (zie ook hieronder).

Met de voorstanders is de regering van mening dat het uiteindelijke doel een multilaterale overeenkomst over investeringen in WTO-kader moet zijn. Dit kan evenwel niet op korte termijn worden verwacht. Nederland is daarom gecommitteerd aan afronding van de MAI-onderhandelingen voor mei 1997. Dit zou een zelfstandige overeenkomst met de belangrijkste investeringspartners moeten opleveren, waaraan geïnteresseerde derde landen tevens kunnen deelnemen. Parallele onderhandelingen in OESO- respectievelijk WTO-verband zouden wel eens ten koste van het MAI kunnen gaan.

Daarom bepleit de regering dat tijdens de MCS een werkgroep in het leven wordt geroepen die de raakvlakken tussen handel en investeringen gaat analyseren en bovendien een «educatieve taak» heeft t.a.v. de landen die zich nog verzetten tegen bindende disciplines.

In een later stadium, als deze analyse goed op streek is en bovendien de MAI-onderhandelingen zijn afgerond, kan dan worden bezien of de tijd rijp is voor echte onderhandelingen in WTO-verband.

Binnen de EU onderschrijft iedereen het belang van het niet ondermijnen van de MAI-onderhandelingen. Niettemin leeft bij sommigen de wens om het mandaat van de in te stellen WTO-werkgroep toch wat meer toe te spitsen op het zo snel mogelijk beginnen van onderhandelingen.

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