

Vergaderjaar 1997–1998

**25 074**

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

**Nr. 10**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 7 april 1998

#### **Inleiding**

In vervolg op mijn brief van 6 februari jl. (kamerstuk 1997–1998, 25 074, nr. 9, TK) over de stand van zaken met betrekking tot de Wereldhandelsorganisatie (WTO) informeer ik u in deze brief over **de uitgangspunten voor de Nederlandse standpuntbepaling ten aanzien van de Tweede Ministeriële WTO-Conferentie van 18 en 19 mei a.s.**, zoals goedgekeurd door de Ministerraad. Indien daartoe aanleiding bestaat, zal ik gaarne met u over de inhoud van deze brief van gedachten wisselen. Een definitieve instructie voor de Koninkrijksdelegatie naar de Conferentie zal pas op later datum worden vastgesteld.

#### **1. Algemeen**

Naar verwachting zal de MC-2 een zakelijk karakter en zeer bescheiden inhoudelijke ambities hebben. Belangrijke inhoudelijke besluiten worden niet voorzien. MC-2 vindt plaats in een overgangsperiode, na de succesvolle Ministeriële Conferentie van Singapore (december 1996) en de afronding van belangrijke sectoriële onderhandelingen in 1997. Vanaf 2000 staan belangrijke nieuwe onderhandelingen op de rol, met name over landbouw en diensten. Een volgende Ministeriële Conferentie, naar verwachting in het najaar van 1999, zal hiervoor het startsein moeten geven. Nederland en de andere EU-partners zijn er voorstander van deze sectoronderhandelingen in te passen in een nieuwe brede onderhandelingsronde voor multilaterale handelsliberalisatie («Millennium-ronde»), zodat op een veelvoud aan terreinen voortgang kan worden geboekt in een voor alle partijen bevredigend totaal-pakket. Ook de meeste andere geïndustrialiseerde landen, evenals enkele belangrijke ontwikkelingslanden, steunen deze lijn. De VS zijn echter nog niet overtuigd en ook van een grote groep ontwikkelingslanden moet worden verwacht dat zij – in elk geval dit jaar – nog niet rijp zijn voor besluiten over een nieuwe ronde.

Het voornaamste belang van de MC-2 zal erin gelegen zijn dat aandacht wordt gegeven aan het belang van de naleving van de gemaakte afspraken en de voortgang van de lopende werkzaamheden, zodat het momentum behouden blijft. Op zichzelf is dit al een aspect dat volop de politieke aandacht verdient. Tegelijkertijd zal de inzet van Nederland en de EU er ook op gericht zijn om de geesten rijp te maken voor een nieuwe ronde. Waar een expliciete vermelding van een mogelijke nieuwe ronde in het resultaat van de MC-2 wellicht niet haalbaar zal zijn, zou de Conferentie wel opdracht moeten geven voor het voorbereiden van een discussie hierover, met het oog op besluitvorming op de MC van 1999.

De MC-2 zal slechts twee dagen duren. Afgezien van de openings- en slotzitting bestaat de MC-2 uit informele besprekingen rond twee hoofdthema's: implementatie van bestaande verplichtingen en toekomstige werkzaamheden. Delegaties die dat wensen, kunnen hiervoor schriftelijke verklaringen indienen.

Naar verwachting zal de MC-2 niet resulteren in een uitgebreide, beleidsinhoudelijke Ministeriële Verklaring, zoals in Singapore. De Conferentie zal in elk geval een formeel besluit moeten nemen over de MC van 1999. Nog open staat of, en zo ja hoe, de resultaten van de informele besprekingen zullen worden vastgelegd. De Nederlandse bijdrage aan de MC-2 zal beperkt blijven tot deelname aan de informele discussies, inbreng in het EU-standpunt en eventueel een eigen schriftelijke verklaring.

Er bestaat bij de delegaties terughoudendheid om specifieke onderwerpen aan te dragen voor operationele besluitvorming door MC-2, uit vrees dat een doos van Pandora opengaat wanneer alle WTO-leden met hun eigen, uiteenlopende wensen komen. Wel wordt in de EU gewerkt aan het voorstel voor een «*trade pledge*» in reactie op de financiële crisis in Azië. In deze verklaring, die ook door eerdere topontmoetingen (ASEM II, OESO-ministeriële en G-8) zou moeten worden bevestigd, zouden de landen moeten toezeggen het bereikte liberalisatieniveau niet terug te draaien en hun inzet voor verdere handelsliberalisatie en respect voor de WTO-regels moeten bevestigen.

In het onderstaande zullen enkele onderwerpen kort nader worden toegelicht.

## **2. Implementatie van bestaande verplichtingen**

Het eerste onderdeel van de informele besprekingen is de implementatie van de in het WTO-verdrag neergelegde verplichtingen en de nadien gemaakte afspraken. De MC-2 zal nogmaals de noodzaak van tijdige en correcte implementatie en naleving van de gemaakte afspraken moeten onderstrepen. Uitvoering van beleid is immers minstens zo belangrijk als het maken van nieuw beleid.

Aandachtspunt is hier het goede functioneren van het Geschillenbeslechtingsysteem. Gedurende de afgelopen jaren heeft dit zijn nut volop bewezen in meer dan 100 geschillen, die bovendien – juist door het bindend karakter – in een meerderheid van de gevallen al in de consultatiefase konden worden opgelost. Daarmee is het mechanisme een essentieel onderdeel van het multilaterale handelstelsel geworden. Om dit te behouden dienen alle leden uitspraken van panels en van het Beroepslichaam loyaal uit te voeren. De mogelijkheden voor ontwikkelingslanden om gebruik te maken van het mechanisme moeten worden vergroot (technische assistentie en toelating van externe ondersteuning). Belangrijk element is ook de integratie van de Minst Ontwikkelde Landen (MOL's) in het wereldhandelssysteem. Met het Actieplan van Singapore en

vervolgens de *High Level Meeting* (HLM) voor de MOL's in 1997 zijn stappen gezet in de richting van verruimde markt-toegang en een beter geïntegreerde technische hulp. De DG WTO zal een rapport aan de MC-2 voorleggen over de uitkomsten van de HLM en het vervolg daarop. Nederland zal zich inspannen voor blijvende aandacht voor integratie van de MOL's en verdere vergroting van de markttoegang.

### **3. Toekomstige werkzaamheden**

Het tweede hoofdthema van de informele besprekingen zijn de «*future activities*». Afgezien van de discussie over een nieuwe ronde en over eventuele geheel nieuwe onderwerpen (zie hieronder) gaat het hierbij om de – deels al lopende – activiteiten die zijn voorzien in het bestaande WTO-werkprogramma. Hier zijn geen baanbrekende besluiten te verwachten. Wel kan de MC-2 het belang benadrukken van voortgang op deze terreinen binnen het afgesproken tijdschema. Anders dan in Singapore is nu echter geen sprake van onder-handelingen die beslist een extra politieke impuls nodig hebben om tot afronding te komen. Men kan overwegen de MC-2 uitspraken te laten doen over bijvoorbeeld de lopende onder-handelingen over een uitbreiding van het Informatietechnologie-akkoord (ITA). Er is echter een risico, dat het uitlichten van één onderwerp leidt tot het openen van discussies over een veelvoud aan andere, veelal controversiële onderwerpen, waarbij de tijd nog niet rijp is voor doorbraken.

In de discussie over *handel en arbeidsnormen* zijn geen nieuwe afspraken te verwachten. In Singapore werd nadrukkelijk het voortouw, in de strijd om naleving van arbeidsnormen bij de ILO gelegd. Het is nog onduidelijk of de uitkomst van dit proces bevredigend zal zijn. Herhaling van deze discussie in de MC-2 biedt weinig perspectief. Als toch een uitspraak van de MC-2 wordt verwacht, zou een herbevestiging van de Singapore-tekst vooralsnog de voorkeur hebben.

In Singapore werden vier nieuwe onderwerpen aan het werkprogramma toegevoegd. De werkgroepen voor *handel en mededinging*, *handel en investeringen en transparantie bij overheidsaanbestedingen* zijn in 1997 met hun werk begonnen. Dit werk bevindt zich echter nog in een onderzoeksfase, waarin langzaam de geesten rijp worden gemaakt voor eventuele nieuwe disciplines in de verdere toekomst. Op dit ogenblik is de tijd nog niet rijp om hier te oogsten. Het onderwerp *handelsfacilitatie*, ten slotte, kan een belangrijke rol spelen bij de bevordering van de handel, maar vereist geen specifieke actie van MC-2.

### **4. Handel en milieu**

Een onderwerp dat hoe dan ook tijdens de MC-2 aandacht moet krijgen is handel en milieu.

Tot teleurstelling van Nederland en vele van zijn EU-partners is op dit terrein nauwelijks vooruitgang geboekt tijdens de vier zittingen van het WTO-comité voor handel en milieu, die zijn gehouden sinds de Ministeriële Conferentie van Singapore. Zo is er nog altijd geen zicht op een verduidelijking van de verhouding tussen handelsmaatregelen in multilaterale milieuovereenkomsten en de WTO-regels. De oorzaak hiervan ligt vooral in de weerstand bij de ontwikkelingslanden tegen meer ruimte binnen de WTO voor milieu-maatregelen. Enerzijds komt deze weerstand voort uit vrees voor protectionistisch misbruik. Anderzijds zien ontwikkelingslanden meer ruimte voor milieumaatregelen als een concessie aan de industrielanden, die men niet wil doen zolang daar geen tastbare extra markttoegang voor ontwikkelingslanden tegenover staat. Hoezeer Nederland en de EU ook tijdens de MC-2 zullen aandringen op spoedige vooruitgang in dit dossier, zonder een brede handelsronde die uitruilmogelijkheden biedt, lijkt deze vooruitgang niet haalbaar.

## **5. Voorbereiding van een nieuwe multilaterale handelsliberalisatie-ronde**

Het belang van een brede onderhandelingsronde is uiteraard, dat deze aanpak uitruil-mogelijkheden biedt en meer kans biedt op een evenwichtig en voor alle partijen bevredigend eindresultaat. Anderzijds bestaat bij een tezeer overladen agenda het risico van langshepende onderhandelingen, waarbij mogelijke voortgang op bepaalde terreinen wordt opgehouden door gebrek aan voortgang op meer controverse of minder spoedeisende gebieden. Een pragmatische benadering, gebaseerd op deelpakketten, zou hieraan tegemoet kunnen komen, al is nu nog onduidelijk hoe deze precies zou kunnen worden ingevuld.

In een nieuwe ronde zal het niet gemakkelijk zijn een eindresultaat te bereiken dat ook voor ontwikkelingslanden evenwichtig is. Doordat de EU haar handelsbarrières tegenover die landen al in belangrijke mate heeft afgebroken, heeft zij nog maar beperkte mogelijkheden voor nieuwe concessies. Nu kan (en zal) men natuurlijk deze landen ervan proberen te overtuigen dat verdere handelsliberalisatie en nieuwe WTO-disciplines uiteindelijk ook in hun belang zijn, maar zo gemakkelijk komt de EU er waarschijnlijk in de praktijk niet vanaf. Nederland en de EU zullen daarom prioriteiten moeten stellen ten aanzien van datgene wat ze van ontwikkelingslanden verlangen en moeten nagaan wat zij in ruil daarvoor bereid zijn te bieden op die terreinen waar nog sprake is van wezenlijke handelsbarrières voor ontwikkelingslanden (bijvoorbeeld: toegang voor landbouwproducten, een minder agressief anti-dumpingbeleid, bevestiging en mogelijk zelfs versnelde implementatie van de textiel-overeenkomst). Voor concrete invulling is het echter in de MC-2 nog te vroeg.

De inzet moet zijn, dat na de MC-2 een voorbereidend proces kan beginnen, dat kan leiden tot besluitvorming over een nieuwe ronde tijdens de MC van eind 1999. De MC-2 zal daartoe een mandaat moeten geven aan de Algemene WTO-Raad om opties uit te werken.

## **6. Consumenten en de WTO**

De WTO levert een positieve bijdrage aan het belang dat de consument heeft bij een zo groot mogelijk aanbod van goederen en diensten tegen een zo laag mogelijke prijs. De WTO doet dit enerzijds door (handhaving van) de verdragen waarin haar leden zich tot een aanzienlijke mate van marktopening hebben verplicht en anderzijds door een forum te bieden voor onderhandelingen over verdere marktopening. Omdat de WTO in de publieke opinie soms wordt gezien als een organisatie die vooral de belangen behartigt van multi-nationale ondernemingen, is het noodzakelijk voldoende publieke ruchtbaarheid te geven aan de voordelen die de WTO juist de consumenten te bieden heeft.

Het belang van de consument bij een grote keuze en lage prijzen is echter niet het hele verhaal. Vele consumenten maken zich zorgen over het milieu, de naleving van arbeidsnormen, volksgezondheid, dierenwelzijn, mensenrechten enz.. Door de raakvlakken van de handelspolitiek met deze zogenaamde «*consumer concerns*» bestaat er een spanningsveld, dat kan leiden tot ondermijning van het draagvlak voor de WTO en voor verdere wereldwijde handelsliberalisatie. Het is dan ook van belang dat de WTO aandacht aan deze «*consumer concerns*» besteedt. Nederland heeft hierop al eerder aangedrongen, o.a. tijdens de informele bijeenkomst van EU-handelsministers in Florence in november 1997, en zal dat ook tijdens de MC-2 doen.

Hoewel de WTO al mogelijkheden biedt om, onder bepaalde voorwaarden, tegemoet te komen aan gerechtvaardigde consumenten-

zorgen op verschillende terreinen door middel van invoermaatregelen, met name waar het gaat om zorgen over eigenschappen van ingevoerde producten, is er een brede maatschappelijke roep om verruiming van die mogelijkheden. Het begrip «*consumer concerns*» als zodanig is te vaag en te rekbaar om op zichzelf een criterium voor handelsmaatregelen te zijn. Introductie ervan in de WTO-verdragen zou de disciplinerende werking van die verdragen uithollen en de deur openen voor protectionistisch misbruik. Dat zou niet alleen de Nederlandse exportbelangen schaden, maar ook nadelig zijn voor de exportbelangen van ontwikkelingslanden. Alvorens te kunnen dienen als grondslag voor eventuele handelsmaatregelen zullen «*consumer concerns*» dan ook altijd eerst moeten worden omgezet in goed onderbouwde, objectieve en toetsbare internationale normen. Maar zelfs als dit gebeurt, past een terughoudend beleid. Handelsmaatregelen bieden immers vaak geen adequate oplossing voor problemen als kinderarbeid. Bovendien dreigt het gevaar dat de WTO haar primaire taken niet meer kan vervullen, als men probeert deze organisatie te zwaar te belasten met problemen die eigenlijk in andere internationale fora thuishoren. Positieve maatregelen, zoals extra tariefpreferenties voor ontwikkelingslanden die een goed sociaal en/of milieubeleid voeren, kunnen hier een goede bijdrage leveren. Een andere mogelijkheid bestaat in etikettering en keurmerken, die de consument in staat stellen zijn eigen keuzes te maken. De keerzijde van etikettering en keurmerken is echter dat het met name voor ontwikkelingslanden moeilijker is om aan de hiervoor vereiste normen te voldoen.

«*Consumer concerns*» zijn een maatschappelijk gegeven, waar de overheden – en ook de WTO – niet de ogen voor kunnen sluiten. Er zal binnen de WTO maar ook daarbuiten moeten worden gezocht naar instrumenten om de hiermee samenhangende problematiek te kunnen aanpakken. Het betreft een complex probleem met vele aspecten – niet in de laatste plaats ook de positie van ontwikkelingslanden – waarvoor niet snel een definitief antwoord zal worden gevonden. Nederland zal ernaar streven dit onderwerp hoog op de politieke agenda te plaatsen.

## **7. Transparantie**

Om het draagvlak voor de WTO te versterken en om te voorkomen dat bij handelsbeslissingen onvoldoende rekening wordt gehouden met wat er leeft bij het publiek is een permanente dialoog vereist tussen handelspolitici en maatschappelijke organisaties. Openheid is daarbij een vereiste. Dit geldt zowel voor nationale overheden, zoals de Nederlandse, als voor de WTO zelf. In Nederland is een dergelijke structurele dialoog inmiddels van start gegaan. Een snellere en bredere derestrictie van WTO-documenten kan hier eveneens een nuttige rol vervullen. Nederland zal daarop gerichte initiatieven steunen.

## **8. Invoerrechten voor industrieproducten**

In het bestaande WTO-werkprogramma zijn nog geen nieuwe onderhandelingen voorzien over een verdere afbraak van de douanetarieven voor industrieproducten. Dit zou een belangrijk element van een nieuwe handelsliberalisatieronde moeten zijn. De EU zet in op een mandaat van de MC-2 voor het WTO-markttoegangscomité om voorbereidend werk hiervoor te verrichten.

## **9. Conclusies**

Het is van belang dat de Tweede Ministeriële WTO-conferentie op politiek niveau bevestigt dat de in de WTO gemaakte afspraken door alle leden moeten worden nageleefd en dat de lopende en toekomstige werkzaam-

heden volgens planning moeten worden aangevat en afgerond, zodat het momentum in de WTO behouden blijft.

De Conferentie zal een proces van voorbereiding in gang moeten zetten dat kan leiden tot een besluit in de Ministeriële Conferentie van 1999 over de start van een brede multilaterale handelsliberalisatieronde vanaf 2000. Nederland zal zich ervoor inzetten dat de Conferentie een opdracht hiertoe geeft aan de Algemene Raad van de WTO.

Nederland acht het van belang dat in de komende periode binnen de WTO in het bijzonder aandacht wordt besteed aan de raakvlakken van de handelspolitiek met de zogenaamde *consumer concerns* en het milieu. Tevens acht Nederland het van belang dat de transparantie van de WTO-besluitvorming wordt vergroot.

Voor voortzetting van het proces van multilaterale handelsliberalisatie is het van wezenlijk belang de ontwikkelingslanden volledig bij dit proces betrokken te houden. Nederland zal erop toezien dat gevolg wordt gegeven aan de toezeggingen en afspraken van WTO-leden inzake verruimde markttoegang voor de Minst Ontwikkelde Landen. Tevens zal Nederland erop aansturen dat de EU bij de voorbereiding van een nieuwe onderhandelingsronde rekening houdt met de noodzaak van evenwichtige en voor alle partijen bevredigende onderhandelingsresultaten.

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