

Vergaderjaar 2023–2024

25 074

Ministeriële Conferentie van de Wereldhandelsorganisatie (WTO)

Nr. 200

VERSLAG VAN EEN WERKBEZOEK

Vastgesteld 28 mei 2024

Twee leden van de vaste commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking hebben van 25 t/m 27 februari 2024 namens de commissie deelgenomen aan de Nederlandse Koninkrijk delegatie bij de 13^e Ministeriële Conferentie van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) in Abu Dhabi, Verenigde Arabische Emiraten. De Tweede Kamer delegatie bestond uit het lid Hirsch (GroenLinks-PvdA) en het lid Zeedijk-Raeven (NSC).

De 13^e Ministeriële Conferentie van de WTO (MC13) vond plaats van 26 februari tot en met 1 maart 2024. De delegatie van Nederland bij deze conferentie, onder leiding van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, bestond naast de Kamerleden uit de gevolmachtigd Minister van Curaçao met zijn delegatie, vertegenwoordigers van VNO-NCW en de NGO Both Ends namens het maatschappelijk middenveld, en ambtenaren en diplomaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Hieronder volgt een weergave van de bezigheden van de delegatie tijdens de Ministeriële Conferentie. De delegatie dankt alle gesprekspartners, zowel als het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Nederlandse ambassade in Abu Dhabi voor hun ondersteuning bij de organisatie van dit werkbezoek.

De voorzitters van de delegatie,
Hirsch
Zeedijk

De EU-adviseur van de delegatie,
Van Vliet

Verslag van het werkbezoek

Parliamentary Conference on the WTO

Op zondag 25 februari namen de leden deel aan de parlementaire conferentie over de WTO, georganiseerd door de *Inter-Parliamentary Union* (IPU), het Europees Parlement en het parlement van de Verenigde Arabische Emiraten (VAE). Vanwege de COVID-19 pandemie vond de laatste soortgelijke parlementaire conferentie in 2018 plaats.

In de openings sessie spraken onder andere Directeur-Generaal (DG) van de WTO Okonjo-Iweala, de voorzitter van het parlement van de VAE, en de Minister van Buitenlandse Handel van de VAE. De DG benadrukte dat er tijdens de vorige ministeriële conferentie vooruitgang was geboekt op de speciale en gedifferentieerde behandeling van ontwikkelingslanden en op geschillenbeslechting, maar dat er nog meer werk te doen is. Ook stelde ze dat de wereld op het punt staat te veranderen van een op regels gebaseerd systeem naar een op macht gebaseerd systeem, en benadrukte dat parlementariërs hard nodig zijn om het multilaterale systeem te ondersteunen.

In de eerste sessie getiteld «*Abu Dhabi and beyond: Shaping and strengthening a multilateral trading system that delivers for all*» vond een dialoog plaats met WTO-onderhandelaars uit onder andere Indonesië, Kenia, Chili, Kameroen, en de EU permanente vertegenwoordiging. Zij zetten hun visie op de WTO uiteen en benadrukten onder andere het belang van hervormingen.

Ook werden er rapporten gepresenteerd door rapporteurs vanuit het Europees Parlement en WTO-landen. De rapporten gingen in op handel en klimaatverandering, en digitale handel en weerbare economieën. Er werd gesproken over de relatie tussen EU-klimaatmaatregelen zoals CBAM (*carbon border adjustment mechanism*) en subsidies in China en de VS, die als handelsbelemmeringen kunnen worden gezien en vooral effect hebben op de minst ontwikkelde landen. Er werd benadrukt dat duurzame handel moet worden meegenomen in WTO-onderhandelingen. Ook werd er gedebatteerd over toegang van ontwikkelingslanden tot intellectueel eigendom. Verder werd er ingegaan op de voor- en nadelen van verlenging van het *e-commerce* moratorium en het *e-commerce* werkprogramma, handel in data, en de *digital divide*.

In het uitkomstdocument van de IPU-conferentie roepen de parlementariërs op tot een grotere rol voor de parlementaire dimensie in wereldhandel.

Delegatie-overleggen en onderhandelingsrondes

Voorafgaand aan de WTO-onderhandelingen waren de Kamerleden bij het delegatieoverleg van de Nederlandse delegatie op de residentie van de Nederlandse ambassadeur in Abu Dhabi. De Minister voor BuHa-OS en onderhandelaars namens het Ministerie van Buitenlandse Zaken schetsten een beeld van hoe deze onderhandelingen in zijn werk gaan en wat de verwachtingen waren.

De Kamerleden waren aanwezig bij de openings sessie van de WTO, waar onder andere het gastland en de Directeur-Generaal opriepen tot het voortzetten van het werk van MC12 en de voorbereidingen in Genève.

Tijdens MC13 vonden verschillende onderhandelingsrondes plaats. De leden waren aanwezig bij de onderhandelingen over handel en duurzame

ontwikkeling, waaronder handel en industriebeleid en beleidsruimte voor industriële ontwikkeling. Hier hebben zij kennisgenomen van de verklaringen van de verschillende WTO-landen.

Ook voorafgaand aan de tweede dag van de WTO-onderhandelingen was er een delegatie-overleg, waar de delegatie door de onderhandelars bijgepraat werd over het verloop van de onderhandelingen.

Side event Advisory Centre on WTO Law (ACWL)

Nederland co-organiseerde een side-event om donoren aan te trekken voor het *Advisory Centre on WTO Law (ACWL)*. Het ACWL verleent kosteloze juridische diensten aan ontwikkelingslanden. De Minister voor BuHa-OS opende dit event en stelde dat 1 op de 5 zaken van WTO-geschillenbeslechting worden ondersteund door ACWL en het de WTO toegankelijker maakt voor ontwikkelingslanden. Vervolgens bespraken Ministers uit Ecuador, Djibouti, Sri Lanka en Tunesië wat de ACWL voor hun landen betekende.

De Kamerleden hadden later een gesprek met Nial Meagher, de directeur van ACWL, waar hij de rol van ACWL verder toelichtte. Volgens Meagher helpt ACWL ontwikkelingslanden de WTO te gebruiken om zo door handel hun ontwikkeling te vergroten. Ook gaf hij een toelichting op het standpunt van de VS inzake WTO-geschillenbeslechting.

Side event rondetafelgesprek over voedselzekerheid met het International Trade Centre (ITC)

Verder organiseerde Nederland samen met het *International Trade Centre (ITC)* een rondetafelgesprek over de rol van agri-tech in het bijdragen aan duurzaamheid en mondiale voedselzekerheid. Deelnemers waren ondernemers van Afrikaanse agri-tech bedrijven, de Europese Commissie, het ITC, Minister Cijntje van Curaçao, en de Minister voor BuHa-OS. Nederland gaf aan dat mondiale voedselzekerheid een belangrijke pijler is van haar ontwikkelingssamenwerkingsstrategie en dat veel Nederlandse agri-tech bedrijven bijdragen aan het verbeteren van voedselzekerheid.

IISD Trade and Sustainability Hub

De Kamerleden volgden verschillende sessies van de *Trade and Sustainability Hub* van het *International Institute for Sustainable Development (IISD)*. Hier kwamen sprekers van zowel binnen als buiten de overheid van de verschillende landen bijeen om te praten over de uitdagingen van handelsbeleid dat kan leiden tot duurzame ontwikkeling.

Deze sessies gingen onder andere over klimaatweerbaarheid en oplossingen door vrouwen in het bedrijfsleven, de uitstoot van de staalindustrie en kansen in ontwikkelingslanden, de rol van de WTO in de handelsgerelateerde uitdagingen van klimaatbeleid, en *e-commerce* en inclusieve handel.

Overige side-events

Verder was een van de Kamerleden aanwezig bij een side-event over een alternatieve manier van geschillenbeslechting, opgezet in Hong Kong. Hong Kong zou graag een brugfunctie willen bekleden tussen West, Oost, en de rest van de wereld, en de handelsrelaties met China ondersteunen.

Ook was een van de leden aanwezig bij een persconferentie georganiseerd door aanwezige NGO's. Hierbij werden onder andere *e-commerce*,

visserij- en landbouwsubsidies en de relatie tussen WTO-overeenkomsten en klimaatovereenkomsten besproken. De NGO's spraken zich onder andere uit tegen plurilaterale overeenkomsten. Ook wilden zij een sterkere focus binnen de WTO op speciale en gedifferentieerde behandeling.

Resultaten van de conferentie

MC13 heeft geleid tot een beperkt aantal uitkomsten. Er werd aan het eind van MC13 een ministeriële verklaring aangenomen, waarin de landen stelden dat ze het multilaterale handelssysteem van de WTO willen behouden en versterken. De verklaring onderstreept de focus op de ontwikkelingsdimensie in het werk van de WTO, en de rol die het multilaterale handelssysteem kan spelen in het bereiken van de SDG's. Ook benadrukt de verklaring het belang van vrouwen in handelsaangelegenheden.

Het moratorium op *e-commerce* en het *e-commerce* werkprogramma zijn tijdens MC13 verlengd tot de volgende ministeriële conferentie, en in ieder geval niet langer dan tot maart 2026. Hiermee blijft digitale handel nog onbelast door invoerheffingen. Op de hervorming van geschillenbeslechting namen de WTO-landen een ministerieel besluit aan, met tot doel uiterlijk eind 2024 een functionerend en toegankelijk geschillenbeslechtingsysteem te hebben. Verder werd een ministerieel besluit aangenomen over het verbeteren van het gebruik van speciale en gedifferentieerde behandeling voor ontwikkelings- en minst ontwikkelde landen. Ook is ingestemd met de toetreding van de Comoren en Timor-Leste als nieuwe WTO-leden.

Er werden drie plurilaterale initiatieven op het gebied van handel en duurzaamheid door de deelnemende WTO-leden, waaronder de EU, herbevestigd. Tijdens MC13 trad ook een plurilateraal akkoord omtrent regelgevende kaders voor dienstenhandel in werking (het zogenaamde *Joint Statement Initiative on Domestic Regulation*). Er doen 71 landen aan mee, waaronder de EU, Verenigde Staten en China.

Er werd tijdens MC13 geen consensus bereikt op een vervolgakkoord voor het tegengaan van visserijsubsidies, op een werkprogramma voor handel en staatsinterventies ten behoeve van industriële sectoren, of op het werkprogramma op landbouw, ondanks sterke inzet van de EU op deze onderwerpen. DG Okonjo-Iweala stelde aan het eind van de conferentie dat zij gehoopt had op een akkoord op visserijsubsidies, maar dat zij hoopt op overeenstemming voor of tijdens MC14. Ze stelde dat MC13 veel voorbereidend werk heeft gedaan voor verdere besluiten in de toekomst. De DG stelde ten slotte dat de WTO zorgt voor stabiliteit en weerbaarheid in een onzekere wereld en dat handel een belangrijke factor blijft in de wereldeconomie.

Observaties van de delegatie

Op basis van gesprekken met leden van de Nederlandse delegatie, parlementariërs, NGO's en deelnemers aan zowel het formele WTO MC13 programma als het *IISD Trade and Sustainability Hub* heeft de delegatie de volgende observaties:

- De WTO biedt in deze tijd van geopolitieke veranderingen, oorlog en conflict en mondiale uitdagingen een platform waar het overgrote deel van de landen actief vertegenwoordigd is. Ongeveer 75% van de wereldhandel vindt plaats volgens WTO-spelregels.
- Handel is een manier om relaties aan te gaan en wederzijdse afhankelijkheden te creëren

- Geopolitieke verhoudingen en veranderingen daarin vinden weerspiegeling in de posities en onderhandelingen binnen de WTO. Grofweg is er nog steeds sprake van drie grote handelsblokken (VS, China en de EU), maar daarnaast zijn er grote «ontwikkelingslanden» die zich sterk positioneren, waarbij ze gebruik maken van de oorspronkelijke inzet van de WTO om de drie handelsblokken uit te dagen op hun huidige beleidskeuzes, die niet in de geest van de WTO zouden zijn.
- Ook is er bij de rest van de landen de grote vraag of deze blokken wel bereid zijn om de WTO echt in te zetten voor hun ontwikkeling, zoals afgesproken in de Doha ronde.
- In gesprekken valt ook op dat er verschillende «wetenschappelijk onderbouwde» interpretaties zijn van de relatie tussen handel zoals de WTO die voorstaat, en ontwikkeling.
- Er is daarom ook een stevig verschil van mening over de noodzaak om ontwikkelingslanden een preferentiële/gedifferentieerde behandeling te geven, zoals wel verankerd in bijvoorbeeld het Klimaatakkoord van Parijs. Dit kan een essentieel element zijn in bijvoorbeeld het verkleinen van de «*digital divide*» en de opbouw van eigen verwerkende industrieën of het voorkomen van voedseltekorten.
- De EU wordt aangesproken op de invoering van CBAM en de Ontbossingswet, die volgens de critici vooral leidt tot meer bescherming van de eigen industrie en tariefopbrengsten, terwijl geen rekening wordt gehouden met de kosten en als zeer bureaucratisch ervaren administratie en berekeningen.
- De VS wordt aangesproken op haar rol in het lamleggen van de geschillenbeslechting, die juist voor ontwikkelingslanden een belangrijk element van de WTO is omdat het zo ongeveer de enige plek in het multilaterale systeem is waar ze juridisch bindende uitspraken kunnen afdwingen tegen onder andere *dumping*, maar ook over de billijkheid van handelsbelemmerende maatregelen vanwege sociale-, milieu- of dierenwelzijnsargumenten.
- China lijkt vooral in te zetten op liberalisering van *e-commerce*. Een positie die ze delen met VS en in mindere mate de EU. Grote opkomende landen als Zuid-Afrika, Indonesië en Brazilië zijn tegen, maar het is onduidelijk of deze landen de tegenstelling op de spits willen drijven.
- De VS en de EU hebben kritiek op de industriepolitiek van China en starten een werkprogramma om de dialoog aan te gaan. Ook het reguleren van internationale investeringen staat op de agenda, maar het is de vraag hoe lang het zal duren om bindende afspraken te maken in het huidige geopolitieke klimaat.
- Alle drie de grote blokken lijken zich senang te voelen bij de *Joint Statement Initiatives*, die weliswaar «plurilateraal» zijn, maar zich onttrekken aan een fundamenteel karakter van de WTO, namelijk multilaterale consensus.
- De WTO is dus een functionerend platform, maar de pijlers onder dat platform worden door alle partijen op een of andere manier ter discussie gesteld.
- Door de oogharen heen kijkend, lijkt centraal in de onderhandelingen te staan in welke mate een land haar eigen «*policy space*» heeft om via handelspolitiek de nationale sociale, milieu- en economische agenda te bevorderen.
- Het is onduidelijk of er een «*common ground*» gevonden kan worden. Er wordt weliswaar gesproken over WTO hervormingen, maar ondanks verschillende keren vragen naar de visie die de EU of Nederland en anderen daarop hebben, is onduidelijk welke richting dit op zou kunnen gaan.
- Als groot handelsland neemt Nederland actief deel aan MC13, in aanvulling op de activiteiten van de EU-delegaties. Dit gebeurt in

- afstemming, zodat activiteiten hetzelfde doel nastreven. De belangen lijken op het niveau van de WTO in lijn te liggen met die van de EU.
- De commissie van BuHa-OS zou regelmatig de link kunnen leggen tussen wat op het eerste oog OS-thema's lijken (mondiale gezondheidsstrategie, internationaal klimaatbeleid, voedselzekerheid) en zowel het handelsinstrumentarium (DIO) als het handelsbeleid (IMH).
 - Verder worden er binnen de kennisagenda van de commissie belangrijke thema's behandeld die aansluiten op dit werkbezoek.

Reacties EU-instellingen op uitkomsten WTO Ministeriële Conferentie

Europese Commissie

In een persverklaring na afloop van MC13 stelt de Europese Commissie dat het een grote rol heeft gespeeld in het bereiken van belangrijke resultaten, waaronder de overeenkomsten op elektronische handel, nieuwe regels ter verbetering van de mondiale handel in diensten, samenwerking op milieugebied, en versterking van de positie van ontwikkelingslanden in het mondiale handelssysteem. De Europese Commissie speelde een leidende rol in het tot stand brengen van een coalitie op deze dossiers.

Volgens de verklaring had de Commissie zich echter ook ingezet voor een overeenkomst op mondiale visserijsubsidies, landbouwhervormingen, en betekenisvolle vooruitgang op het gebied van geschillenbeslechting. De Commissie betreurt het dan ook dat hier geen consensus op is bereikt, ondanks de bereidheid van een grote meerderheid van de WTO-leden. Ook betreurt de Commissie het dat er ondanks steun van de EU en een meerderheid van de WTO-leden geen overeenstemming is bereikt voor het starten van besprekingen over belangrijke uitdagingen op het gebied van handel, zoals handels- en industriebeleid, beleidsruimte voor industrialisering, en handel en milieu.

Raad

Voorafgaand aan MC13 nam de Raad conclusies aan, waarin het stelde dat de EU zich inzet voor een open en op regels gebaseerd multilateraal handelssysteem. De Raad benadrukte zijn prioriteiten, waaronder het belang van hervormingen van de WTO, zoals een functionerend systeem van geschillenbeslechting en een oplossing voor het blokkeren van het beroepslichaam (*Appellate Body*) van de WTO. De Raad wilde ook dat de WTO zich zou richten op staatsinterventie in industriële sectoren, de impact van klimaatverandering, en inclusiviteit. Het riep verder op tot het ratificeren van de visserijsubsidies overeenkomst en het verlengen van het moratorium en werkprogramma op *e-commerce*. Ook wilde de Raad uitkomsten bereiken op voedselzekerheid en gebalanceerde resultaten op landbouw. Tenslotte steunde de Raad de focus op ontwikkelingslanden in de hervormingsagenda, en de plurilaterale samenwerking in *Joint Statement Initiatives*.

In de (beknopte) conclusies na afloop van MC13 stelt de Raad dat het nota neemt van de resultaten met betrekking tot de minst ontwikkelde landen en speciale en gedifferentieerde behandeling. Ook gaat de Raad akkoord met de ministeriële verklaring en de verschillende ministeriële besluiten.

Nederland had graag uitkomsten gezien op met name visserij en industrieel beleid, en ziet de uitkomsten van MC13 daarom als teleurstellend. Nederland ziet grote belangenverschillen onder de WTO-leden en moeizame multilaterale besluitvorming. Voor Nederland blijft het

behouden en versterken van het multilaterale handelssysteem belangrijk. Meer toelichting op de resultaten, en de kabinetsappreciatie, is ook te vinden in het verslag van WTO MC13.

Europees Parlement

Het Europees Parlement (EP) had voorafgaand aan MC13 een resolutie aangenomen met haar (niet-bindende) aanbevelingen voor de onderhandelingen van de WTO tijdens MC13. Hierin kwamen de volgende punten naar voren:

- Het belang van het multilateralisme en een gemoderniseerd multilateraal systeem voor het reguleren van de wereldhandel;
- De modernisering van de WTO om relevant te zijn bij de huidige uitdagingen zoals klimaatverandering, voedselzekerheid en duurzaamheid;
- De hervorming van de WTO, in het bijzonder op het punt van een functionerend systeem voor geschillenbeslechting;
- Het EP verzoekt de WTO-leden om de overeenkomst over visserijsubsidies zo snel mogelijk te ratificeren zodat deze in werking kan treden;
- Benadrukt het belang om de ontwikkelingsdimensie van de WTO te mainstreamen, zodat met de speciale en gedifferentieerde behandeling beter wordt voorzien in de behoeften van ontwikkelingslanden;
- Beklemtoont dat vooruitgang moet worden geboekt in de landbouwonderhandelingen;
- Benadrukt dat resultaten moeten worden geboekt op het gebied van voedselzekerheid.

Bernd Lange, voorzitter van de commissie Internationale Handel (INTA) van het EP stelde na afloop van MC13 op X dat er helaas geen vervolg kwam op het succes van MC12. Volgens Lange wordt er sterk ingezet om geschillenbeslechting te laten functioneren in 2024, maar wordt er geen inzet geleverd om de problemen met het beroepslichaam op te lossen. Hij stelt dat we het momentum niet moeten verliezen en roept alle WTO-leden op om zich aan te sluiten bij een alternatief systeem voor geschillenbeslechting (het *Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement*) tot het geschillenbeslechting systeem van de WTO hersteld is.