
Vergaderjaar 2008–2009

26 485

Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Nr. 68

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 mei 2009

Hierbij bied ik u de kabinetsvisie non-trade concerns en handel; verduurzaming van productiemethoden en -processen wereldwijd, aan.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerk

KABINETSVISIE NON-TRADE CONCERNS EN HANDELSBELEID: VERDUURZAMING VAN PRODUCTIEMETHODEN EN -PROCESSEN WERELDWIJD

Leeswijzer

Deze kabinetsvisie is opgebouwd uit de volgende onderdelen:

- I. Aanleiding
- II. Nederlandse inzet in multilateraal verband
- III. Nederlandse inzet in EU-verband
- IV. Nederlandse inzet in unilateraal verband
 - Afwegingskader unilaterale inzet
- V. Handel en duurzaamheid
- VI. Casus
 - a. Biobrandstoffen
 - b. Kinderarbeid
 - c. Dierenwelzijn
 - d. Duurzaam en legaal hout

De vier casus dienen als illustratie voor de vraagstukken over milieu, dierenwelzijn en arbeidsnormen waarvoor de samenleving zich geplaatst ziet. Het kabinet beoogt met de keuze voor deze vier onderwerpen niet uitputtend te zijn. De keuze voor en inzet op deze vier onderwerpen is een weerslag van de brede maatschappelijke dialoog die hierover de afgelopen jaren is gevoerd.

Naast deze hoofdonderdelen zijn op verscheidene plaatsen in de tekst illustratieve boxen toegevoegd. Deze boxen bevatten voorbeelden van de concrete Nederlandse inzet en zijn afkomstig uit de vier casus. De in de boxen aangehaalde voorbeelden zijn willekeurig gekozen en zeggen niets over een prioriteitsstelling van het kabinet over de concrete Nederlandse inzet.

I Aanleiding

De toenemende globalisering heeft mede tot gevolg dat meer en meer producten uit alle delen van de wereld in Nederland te koop zijn. Dat is welkom, omdat internationale handel op deze manier bijdraagt aan het vergroten van de welvaart in Nederland en de wereld en de keuze voor de Nederlandse consument vergroot. Via sommige van die producten worden – direct of indirect – echter ook *bepaalde duurzaamheidsvraagstukken* ineens in toenemende mate *zichtbaar*. Zo confronteren tapijt gemaakt door kinderen, hard houten raamkozijnen waarvoor tropisch bos gekapt is of kleding van zeehondenbont ons met de problematiek rondom kinderarbeid, ontbossing, klimaatverandering en dierenwelzijn.

De afgelopen jaren is in Nederland vanuit de maatschappelijke discussie en de politiek de aandacht voor handel en duurzaamheid toegenomen. Dit blijkt onder andere uit een aantal moties dat door de Tweede Kamer is aangenomen. Ook vanuit het kabinet zelf wordt er veel belang gehecht aan verduurzaming van internationale productie- en handelsketens en duurzame ontwikkeling, zoals mede blijkt uit het beleidsprogramma van het kabinet en het kabinetsstandpunt duurzame ontwikkeling.¹ Het streven naar duurzame ontwikkeling komt tot uitdrukking in een economisch en handelsbeleid dat in evenwicht is met het sociaal en ecologisch beleid. Juist nu de wereldeconomie in zwaar weer terecht gekomen is, dienen we van de gelegenheid gebruik te maken om *global governance* te versterken. Een protectionistische reflex, nadruk op de eigen producenten en afscherming van markten is nadelig voor alle partijen. Duidelijke spelregels voor een vrijere internationale handel met oog voor duurzaamheid en de belangen van ontwikkelingslanden zijn, juist nu, van meer belang dan ooit.

Duurzaamheidsvraagstukken in de context van handel worden aangeduid als *non-trade concerns* (NTCs). NTCs is een containerbegrip waarin diverse zorgen over het milieu (o.a. klimaatverandering, bescherming en behoud van biodiversiteit), respect voor arbeidsnormen of dierenwelzijn onder één noemer worden geschaard. NTCs verdienen aandacht vanwege hun intrinsieke belang *en* omdat onvoldoende aandacht voor NTCs het maatschappelijke draagvlak voor het multilaterale handelstelsel kan ondermijnen, zeker bij diegenen die vrezen dat handelsliberalisering leidt tot een sociale of ecologische «race to the bottom».

De regering hecht er groot belang aan dat in Nederland en elders mensen kunnen leven vanuit verschillende waarden en normen. Het is een primaire taak van overheden om ervoor te zorgen dat in het nationale en internationale verkeer dit open karakter behouden zal blijven. De regering stelt verder vast dat handel, en andere interactiekanalen, zowel in hier als daar aanleiding geeft tot ontwikkeling en maatschappelijke verandering. Nederland en haar handelspartners veranderen door deze interacties. Dergelijke ontwikkelingen zijn zeker ook positief. De positieve effecten zijn niet uitsluitend economisch. Internationale normen op het gebied van bijvoorbeeld voedselveiligheid, milieu, sociale kwesties, etc. worden in landen of sectoren die nauw verbonden zijn met buitenlandse handel eerder en beter geïmplementeerd dan in landen of sectoren die niet of nauwelijks zijn blootgesteld aan het internationale verkeer. Bij de eventuele inzet van het handelsbeleid zal de regering zich terdege rekenschap geven van zowel de noodzaak om het open karakter te behouden als de dynamische effecten van handel.

Anderzijds geldt dat overheden een taak hebben in het bevorderen en ondersteunen van (internationale) duurzaamheid en het tegemoet komen aan de toenemende zorgen van maatschappij en politiek over handel en

¹ Kabinetsbrede aanpak duurzame ontwikkeling van 16 mei 2008.

duurzaamheid. Het handelsbeleid kan niet los gezien worden van het groeiende publieke en politieke debat over duurzame ontwikkeling. Deze brief gaat derhalve in op de *ambitie* van dit kabinet om het handelsbeleid¹ in te zetten om NTCs te adresseren, als integraal onderdeel van de bredere inzet van het kabinet op duurzame ontwikkeling. Handelsbeleid is nadrukkelijk slechts één van de instrumenten die de overheid hierbij tot zijn beschikking heeft. Tevens wordt aangetekend dat een handelsmaatregel niet op zichzelf kan staan. Indien de maatregel geen onderdeel is van coherent beleid zal deze, zeker indien het een handelsbeperkende maatregel betreft, niet alleen minder effectief zijn maar ook internationaal op weinig draagvlak kunnen rekenen. Dit schaadt de internationale positie van Nederland in meerdere opzichten.

Handelsmaatregelen kunnen onderdeel zijn van een beleid om op positieve wijze gedrag te beïnvloeden. Te denken valt bijvoorbeeld aan de Europese preferenties die worden gegeven aan landen die zich inzetten om de mensenrechten te verbeteren of drugs te bestrijden. Handelsmaatregelen kunnen ook worden ingezet om gedrag te bestraffen (sancties). Daar waar internationale waarden worden geschonden moet de overheid optreden en handelsmaatregelen kunnen een onderdeel zijn van dit optreden.

De inzet van het kabinet is om NTCs met behulp van handelsbeleid via drie sporen te adresseren:

- (i) *Multilateraal* zet het kabinet in op totstandkoming en brede naleving van internationale normen ten aanzien van duurzaamheidsvraagstukken en versterking van de internationale rechtsorde. De inzet op internationale normen en de internationale rechtsorde is breder dan het handelsbeleid, maar past binnen de Nederlandse ambities op het terrein van de bevordering van globale duurzame ontwikkeling.
- (ii) In *EU-verband* wil Nederland ernaar streven om andere landen via het handelsinstrumentarium ertoe te bewegen zich te committeren aan wederzijdse afspraken over NTCs die gebaseerd zijn op of verder gaan dan de afspraken gemaakt in multilateraal verband
- (iii) Voor de *unilaterale* inzet van Nederland en de EU is in deze notitie een afwegingskader opgesteld, dat tot doel heeft tot een onderbouwde inzet van unilaterale handelsmaatregelen te komen voor de aanpak van NTCs binnen het raamwerk van WTO en EU.

Het kabinet acht het van belang dat een combinatie van zowel handelsbeperkende als handelsbevorderende maatregelen wordt overwogen. Het inzetten van handelsbeleid is dus niet beperkt tot het opleggen van importrestricties. Het kabinet wil hiermee een betere balans tussen de dimensies van duurzame ontwikkeling – tussen *people, planet* en *profit* – bereiken.

Enkele belangrijke vraagstukken over *milieu, dierenwelzijn en arbeidsnormen* worden in deze brief aan de hand van vier voorbeelden uitgewerkt: biobrandstoffen, dierenwelzijn, duurzaam hout en kinderarbeid. De keuze voor en inzet op deze onderwerpen is een weerslag van de dialoog die in de afgelopen jaren met andere overheden, het maatschappelijk middenveld, bedrijven en wetenschappers over NTCs is gevoerd. Deze dialoog bestond onder meer uit een seminar over handel en duurzaamheid en verschillende verdiepingsbijeenkomsten waarin de onderwerpen biobrandstoffen, dierenwelzijn, arbeidsnormen en duurzaam en legaal hout zijn besproken. De bijdrages uit de maatschappelijke dialoog zijn gebruikt als input voor het kabinetsstandpunt.

¹ Met handelsbeleid wordt hier het geheel van maatregelen bedoeld waarmee de overheid poogt internationale handelsstromen te beïnvloeden. Uit: Internationale Economie door L. Cuyvers, R. Embrechts en G. Rayp (2002).

De *aanpak* van NTCs vergt *maatwerk*, gezien de grote verscheidenheid aan problemen en kwesties die onder de noemer NTCs wordt samengebracht. Het is niet zo dat een bepaald handelsinstrument voor de ene NTC (bijvoorbeeld naleving van arbeidsnormen) automatisch ook nuttig is voor een andere NTC (bijvoorbeeld klimaatverandering). De inzet van handelsmaatregelen heeft zowel consequenties voor Nederland als voor exporterende landen op wie de maatregel van toepassing is. Daarom vereist de inzet van handelsmaatregelen altijd een zorgvuldige afweging.

II. Nederlandse inzet in multilateraal verband

Internationale normen in internationale en multilaterale fora

Een multilaterale aanpak van NTCs heeft als belangrijkste voordeel dat deze *inclusief* is: alle betrokken partijen – in elk geval regeringen en in sommige fora ook maatschappelijke organisaties of bedrijven – zitten bij het overleg aan tafel en proberen tot afspraken te komen. Essentie van de internationale weg is dat overheden zich binden aan de gemaakte afspraken en deze implementeren in eigen land. Voor het succes van deze aanpak geldt: hoe meer betrokken landen aan tafel, hoe beter. Bijkomend voordeel in de context van de NTC-discussie is dat naarmate multilaterale afspraken door meer staten worden onderschreven zij een beter aanknopingspunt bieden voor unilaterale handelsmaatregelen die in WTO-kader te rechtvaardigen zijn.

Inzet op duurzame biobrandstoffen

Met betrekking tot de duurzaamheidscriteria van de Commissie Cramer zal Nederland zich blijven inzetten op versterking en ontwikkeling van normen in internationale fora, die op deze criteria zijn gebaseerd, en de implementatie en naleving ervan op nationaal niveau. Nederland maakt zich in Europees en mondiaal verband daarnaast sterk voor de ontwikkeling van internationale duurzaamheidsstandaarden en het tot stand brengen van certificatieprocedures, parallel aan de certificatie die het gevolg zal zijn van de nu voorgestelde Europese regelgeving.

Voor grote internationale vraagstukken zijn in de loop der jaren eigen internationale en multilaterale fora opgericht. De International Labour Organisation (ILO) is erop gericht om sociale rechtvaardigheid en internationaal erkende mensen- en arbeidsrechten te bevorderen. Mondiale milieu- en natuurproblemen worden besproken in verschillende fora zoals o.a. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) en het Kyoto Protocol voor het tegengaan van klimaatverandering, de Convention on Biological Diversity (CBD) en de Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES). Dierenwelzijn is onderwerp van discussie in de World Organisation for Animal Health (OIE) en sinds kort in de Food and Agriculture Organisation (FAO). Eerlijke spelregels voor internationale handel worden besproken in de Wereldhandelsorganisatie (WTO). In al deze fora komen verschillende duurzaamheidsvraagstukken aan de orde en wordt gezocht naar internationale consensus over de vorm en omvang van de problemen en de meest effectieve aanpak hiervan.

Internationale consensus komt onder andere tot uiting in de formulering van *internationale normen*, zoals de fundamentele arbeidsnormen of universele rechten van de mens. Deze maken onderdeel uit van de internationale rechtsorde. Het is de Nederlandse inzet om de onderlinge *samenhang* tussen de diverse terreinen waarop deze fora werkzaam zijn *te versterken*, evenals zorg te dragen voor de *naleving* van overeengekomen normen en waar nodig *op te treden* tegen schenders van deze normen. Een betekenisvol streven naar duurzame ontwikkeling begint bij

een sterke internationale rechtsorde. Breed gedragen internationale normen vormen voor dit kabinet dan ook een belangrijke basis van de inzet van het handelsinstrumentarium. Waar nog geen internationale normen zijn wordt ingezet op hun ontwikkeling in die fora waar kennis en kunde over het specifieke onderwerp aanwezig is.

Internationale normen voor dierenwelzijn

Het kabinet streeft naar het versterken en uitbreiden van de dierenwelzijnsstandaarden in de OIE en steunt de recent geïnitieerde samenwerking in FAO-verband. Het kabinet vindt het belangrijk dat het internationale draagvlak voor dierenwelzijn verder wordt versterkt. Dit kan mede via dialoog en kennisdeling.

Soms zijn handelsmaatregelen onderdeel van het beleid in deze fora. Zo vormen handelsmaatregelen een onderdeel in het Montreal-protocol (ozonaantastende stoffen), de Conventie van Bazel (gevaarlijk afval), CITES, het Biosafety Protocol (genetisch gemodificeerde organismen) en is onder de CBD een programma overeengekomen waarmee de handel in duurzaam hout wordt bevorderd. In de praktijk gaat het tot dusver vooral om (i) productgerelateerde vereisten of de specifieke behandeling van producten, (ii) het opleggen van grensmaatregelen, of (iii) het verbieden van handel in producten. Met name de eerstgenoemde categorie, waaronder bijvoorbeeld productcriteria voor voedselveiligheid, milieuveiligheid, gezondheid voor mens of dier etc. vallen, wordt in diverse internationale en multilaterale fora uitgewerkt. Het kabinet zal waar mogelijk de totstandkoming van handelsmaatregelen die NTCs effectief adresseren in de *geëigende fora*, actief ondersteunen. *Waar nodig* zal het kabinet een *voortrekkersrol* vervullen bij het agenderen en uitbreiden van dergelijke maatregelen

Ruimte in de WTO optimaal benutten

Milieugoederen

Nederland zet zich in alle relevante internationale fora actief in voor het definiëren van *milieugoederen* en voor soepeler markttoegang voor deze milieugoederen. Nederland steunt de door de EU en de VS voorgestelde lijn om hierbij prioriteit te geven aan *klimaatvriendelijke* producten en diensten, gezien het belang van CO₂-reductie.

Bijdragen aan het verwezenlijken van duurzame ontwikkeling is in de preambule van het verdrag ter oprichting van de WTO vastgelegd. In de WTO wordt in verschillende fora gesproken over NTCs. In het WTO-Landbouwakkoord staat onder meer dat lidstaten verder moeten werken aan het proces van agrarische handelsliberalisering, met inachtneming van non-trade concerns. Daarnaast wordt naar NTCs verwezen in de Doha Ministerial Declaration, hoewel er in de huidige WTO Doharonde weinig draagvlak voor het onderwerp bestaat. In de geschillenbeslechting wordt juridisch getoetst in hoeverre handelsmaatregelen ten behoeve van NTCs gerechtvaardigd kunnen worden. De focus ligt op de manier waarop, op basis van internationale afspraken, niet-discriminerende processtandaarden opgesteld kunnen worden. Nederland juicht deze voorzichtige ontwikkelingen toe en neemt er actief aan deel. Duurzame ontwikkeling krijgt op dit moment daarnaast vorm in onderhandelingen over vrije markttoegang voor zogenaamde *milieugoederen en -diensten* door verlaging dan wel opheffing van tarieven en niet-tarifaire belemmeringen voor deze goederen en diensten. Ontwikkelingslanden vrezen, zich daarbij baserend op ervaringen in het verleden, dat dit streven kan worden misbruikt voor het bevoordelen van het exportbelang van meer ontwikkelde economieën. De discussie over onder meer de definitie van milieugoederen is dan ook nog niet geslecht.

De huidige Doha onderhandelingsronde is gestart als *ontwikkelingsronde* om ervoor zorg te dragen dat ontwikkelingslanden daadwerkelijk profijt hebben van betere markttoegang tot de «Westerse wereld» en tot elkaars markten. Tussen dit streven en de aanpak van NTCs door het inzetten van handelsbeleid zit een *spanningsveld*: het verwezenlijken van betere markttoegang kan op gespannen voet staan met het opwerpen van belemmeringen aan de markttoegang door extra eisen aan producten en productieprocessen te stellen ten behoeve van NTCs.

Bestrijding van kinderarbeid

Nederland blijft, via de EU, aandringen op het opnemen van NTCs, waaronder de zorgen over kinderarbeid op de WTO-agenda. Ook in WTO-verband stelt Nederland de verdragsverplichtingen aan de orde die landen in andere fora, zoals de ILO, zijn aangegaan en die verband houden met handelsbeleid.

De ontwikkelingslanden verzetten zich tegen beperkende handelsmaatregelen op grond van sociale of milieuoverwegingen, omdat zij, al dan niet terecht, vreesden dat deze werden ingegeven door protectionistische motieven en ertoe leidden dat ze hun comparatieve voordeel niet konden benutten. Deze vrees lijkt echter langzaam af te nemen. Zo is tijdens de International Labour Conference in 2008 door alle lidstaten, inclusief ontwikkelingslanden, de *ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization* aangenomen, waarin wordt gesteld dat «*The violation of fundamental principles and rights at work cannot be invoked or otherwise used as a legitimate comparative advantage and that labour standards should not be used for protectionist trade purposes.*»

De rol van de WTO in de aanpak van NTCs met behulp van handelsbeleid is vooral *kaderstellend*, aangezien de WTO zelf geen internationale normen op het gebied van duurzaamheidsvraagstukken ontwikkelt. De WTO roept dan ook, bijvoorbeeld bij monde van DG WTO Lamy, regelmatig op om NTC-gerelateerde zaken te regelen in de daartoe meer geëigende multilaterale fora. De WTO respecteert de afspraken die gemaakt zijn in andere multilaterale fora en verdragen, ook als deze afspraken een effect op de handel hebben. Er is *geen hiërarchie* tussen multilaterale fora en verdragen: de WTO staat bijvoorbeeld niet boven de ILO of andersom.

De *WTO-regels* formuleren een aantal basisbeginselen waaraan WTO-lidstaten zich hebben gecommitteerd door ratificatie van de WTO-overeenkomsten.¹ De belangrijkste basisbeginselen zijn:

1. Het beginsel van de meest begunstigde natie (*most favoured nation*) (Artikel I). Dit houdt in dat een WTO-lid een voordeel toegekend aan een product uit land X ook zal toekennen aan een soortgelijk product uit WTO-land Y.
2. Het beginsel van *nationale behandeling* (Artikel III). Een land mag op de eigen markt geen onderscheid maken tussen buitenlandse en binnenlandse producten.
3. Algemeen *verbod op kwantitatieve beperkingen* (Artikel XI). Bescherming dient via tarieven te gebeuren en niet via kwantitatieve beperkingen (zoals quota's, invoer- en uitvoerbeperkingen).

¹ Voor meer achtergrond over de WTO en de uitzonderingsgronden van GATT artikel XX wordt verwezen naar de Kamerbrief die u in oktober jl. is toegezonden over «Klimaatheffing op importen».

² Uitzonderingsgronden in artikel XX zijn de openbare zeden, bescherming van het leven en de gezondheid van mens, dier en plant, de bescherming van intellectuele eigendomsrechten, de arbeid door gevangenen en de bescherming van uitputbare natuurlijke hulpbronnen. Uitzonderingen op de algemene WTO-principes zijn ook mogelijk in het kader van de nationale veiligheid en gevolg geven aan besluiten van de VN (artikel XXI).

Artikel XX van het GATT-verdrag van 1994 biedt echter een aantal algemene uitzonderingsgronden om, onder voorwaarden, handelsbeperkende maatregelen op te baseren.² De maatregelen dienen dan wel noodzakelijk en proportioneel te zijn ten opzichte van het beoogde doel. Een tweede voorwaarde voor een succesvol beroep op de uitzonderingen is dat deze niet mogen leiden tot een arbitraire en niet te rechtvaardigen discriminatie tussen landen die in dezelfde omstandigheden verkeren. Daarnaast mag de handelsmaatregel in geen geval een vorm van verkapt protectionisme

zijn. Uit de WTO-praktijk komt naar voren dat NTC-gerelateerde handelsbeperkende maatregelen alleen gerechtvaardigd kunnen worden wanneer ze voldoen aan de in WTO-kader geldende rechtvaardigingsgronden. Als zich in de rechtvaardiging van een handelsmaatregel problemen voordoen zit dit vaak in de vormgeving of uitwerking van de maatregel, waardoor bijvoorbeeld sprake is van verkapt protectionisme. Er is sprake van een zekere evolutie in WTO-jurisprudentie, die een ruimere interpretatie geeft aan de bestaande WTO-regelgeving (specifiek de uitzonderingen in Artikel XX GATT), waarbij erkend wordt dat handel niet de enige beleidsoverweging is voor lidstaten en gerespecteerd wordt dat lidstaten een balans zoeken met hun duurzaamheidsbeleid. Het WTO-kader is dus geen obstakel, maar biedt ruimte voor het vormgeven van beleid gericht op de aanpak van NTCs. Hoe groot die ruimte precies is, is niet altijd op voorhand duidelijk.

Het onderscheid tussen *productcriteria enerzijds en productie -en procescriteria anderzijds* speelt in de aanpak van NTCs een belangrijke rol. De WTO-regels bieden ruimte om NTCs die verband houden met productcriteria¹ via technische handelsbarrières (Technical Barriers to Trade/TBT), sanitaire en fytosanitaire maatregelen (Sanitary and Phytosanitary Measures/SPS) of met een beroep op de algemene uitzonderingsgronden van GATT Artikel XX te adresseren. De aanpak van procesgerelateerde NTCs is inherent ingewikkelder, omdat proceseigenschappen² veelal niet terug te vinden zijn in de fysieke eigenschappen van een product. Zo bestaat er geen zichtbaar onderscheid tussen bijvoorbeeld legaal en illegaal gekapt hout of tussen textiel gemaakt met of zonder respect voor de fundamentele arbeidsnormen. Het zijn *(soort-)gelijke producten*. Recente WTO jurisprudentie lijkt openingen te bieden in de richting van onderscheid op grond van andere parameters dan alleen productkenmerken. Als producten *unlike* zijn mogen ze in WTO-kader ongelijk worden behandeld aangezien ze dan niet onder artikel III van het GATT-verdrag vallen (gelijke producten moeten gelijk worden behandeld). Het kabinet wil de ruimte benutten die WTO biedt om producten die, bijvoorbeeld blijkend uit consumentenvoorkeuren, ongelijk zijn, ook ongelijk te behandelen.

Voor de rechtvaardiging van een handelsbelemmerende maatregel op basis van een van de uitzonderingsgronden opgenomen in artikel XX GATT dient het land dat een handelsmaatregel uitvaardigt een belang te hebben bij de NTC waarop deze gericht is. Of dit moet blijken uit een territoriale link is in de jurisprudentie niet uitgewerkt. Indien de *territoriale link* niet duidelijk of zelfs afwezig is, geldt in ieder geval: hoe breder een NTC gedragen wordt (is er een internationale norm afgesproken en breed geratificeerd?), des te meer kans dat een handelsbelemmerende maatregel aanvaardbaar is in de WTO. Ook is het dan beter haalbaar – zowel politiek als praktisch – om daaraan tegemoet te komen met internationale afspraken inzake de aanpak van procesgerelateerde NTCs.

Alle leden van de WTO, ongeacht de vraag of ze wel of geen partij zijn bij andere internationale afspraken, die zich ten onrechte in hun handelsbelangen geschaad voelen, kunnen hun geschil voorleggen aan de WTO. WTO zal in dergelijke gevallen via de WTO-geschillenbeslechtsprocedure een uitspraak doen over de vraag of de betrokken handelsmaatregel strijdig is met WTO-regels.

Nederlandse inzet in internationale en multilaterale fora

Bovenstaande overwegingen leiden tot de volgende concrete Nederlandse inzet in internationale en multilaterale fora voor wat betreft NTCs in het algemeen:

- Het kabinet zet in op naleving van internationale normen.

¹ In WTO terminologie: «product related processing and production method» of kortweg PR-PPM.

² In WTO terminologie: «non product related processing and production method» of kortweg nPR-PPM.

- Waar nog geen internationale normen bestaan wordt ingezet op hun ontwikkeling in die fora waar kennis en kunde over het specifieke onderwerp aanwezig is.
- Het kabinet zal waar mogelijk de totstandkoming van handelsmaatregelen die NTCs effectief adresseren in de geëigende fora, voor zover die bestaan, actief ondersteunen.
- Nederland blijft, via de EU, aandringen op het opnemen van NTCs op de WTO-agenda (conform Motie Atsma van 14 juni 2007).
- De WTO respecteert standaarden die vastgelegd zijn in andere multilaterale fora. Nederland wil de interpretatieruimte die de WTO-jurisprudentie biedt, optimaal benutten en is bereid in specifieke gevallen de interpretatieruimte hieromtrent weloverwogen op te zoeken (zie hiervoor Hoofdstuk IV).

Inzet op aanpassing van het WTO-verdrag is, mede vanwege de consensusbesluitvorming met 153 lidstaten, een zeer langdurig proces. Voor de aanpak van NTCs waarvoor nog geen beleid in de richting van aanpassing van het WTO verdrag is geformuleerd, zal deze weg pas worden bewandeld wanneer andere middelen uitgeput zijn. In het specifieke geval van kinderarbeid is inzet op aanpassing van het WTO-verdrag staand beleid. Voor de erkenning van dierenwelzijn als «non trade concern» in het WTO verdrag is de inzet van het kabinet neergelegd in de Nota Dierenwelzijn van oktober 2007. Het streven is erop gericht dierenwelzijn stevig in WTO-verband te verankeren.

- Voor de Nederlandse inzet van Border Tax Adjustment in het kader van het energie- en klimaatpakket verwijs ik u naar de brief die de minister van Economische Zaken op 7 oktober 2008 aan de Tweede Kamer stuurde.

III. Nederlandse inzet in EU-verband

Richtlijnvoorstel hernieuwbare energie

Nederland heeft stevig gelobbyd voor verduurzaming van biobrandstoffen. Dit heeft begin 2008 geresulteerd in het richtlijnvoorstel hernieuwbare energie, waarin een doelstelling van minimaal 10% in de verkeersector. Indien biobrandstoffen worden ingezet, gelden daarvoor de in het richtlijnvoorstel opgenomen procesgerelateerde duurzaamheids-criteria. Biobrandstoffen die hier niet aan voldoen mogen niet meetellen in voornoemde doelstelling. Dit voorstel voor een richtlijn is een eerste voorbeeld waarbij er op EU niveau procesgerelateerde duurzaamheidscriteria gelden voor een product.

Het inclusieve karakter van multilaterale fora leidt er soms toe dat ontwikkelingen traag gaan. Immers, elk land moet bereid zijn tot het maken en nakomen van afspraken. Wanneer die bereidheid er niet is, kunnen koplopers in kleiner verband een voorhoede vormen en zo een *opstap* zijn voor verdere internationalisering van afspraken. Voor Nederland zullen wensen met betrekking tot regulerende handelsmaatregelen ten behoeve van NTCs primair via de EU lopen. De Europese Gemeenschap is exclusief bevoegd om handelspolitiek te bedrijven (artikel 133 EG). Ook delen van de bevoegdheden op het gebied van bijvoorbeeld milieubeleid, energiebeleid en consumentenbeleid liggen in Brussel. Het EG recht biedt echter ook ruimte aan de Lidstaten om verdergaand milieubeleid te voeren (artikel 176 EG). Ook binnen de EU is het echter niet eenvoudig om tot afspraken te komen over de aanpak van NTCs. Nederland probeert hierin wel een voortrekkersrol te spelen. Nederland staat overigens niet alleen in de EU waar het gaat om de aanpak van NTCs; zo heeft de EU gepleit voor opname van de NTCs op de WTO-agenda.

Voortrekkersrol Nederland

Een concreet voorbeeld hiervan is het verzoek dat de RAZEB op Nederlands aandringen aan de Commissie heeft gedaan om een onderzoek te doen naar mogelijkheden om aanvullende (handelsgerelateerde) maatregelen te nemen gericht op producten die door de ergste vormen van kinderarbeid tot stand zijn gekomen, waaronder een verbod op het op de markt brengen van dergelijke producten. Volgend uit de inzet uit de Mensenrechtenstrategie heeft Nederland de wenselijkheid te komen tot een dergelijk verbod op Europees niveau aangekaart.

Op handelsterrein heeft de EU met name mogelijkheden om duurzaamheid te bevorderen bij de onderhandelingen over *vrijhandelsakkoorden* (FTAs), die door de EU vaak tegelijkertijd worden uitonderhandeld met bredere samenwerkings-akkoorden (PCAs). De economische drijfveren om deze vrijhandelsakkoorden af te sluiten zijn voor de Europese Commissie weliswaar leidend in de onderhandelingsrichtsnoeren, maar bevordering van duurzame ontwikkeling heeft in den brede een plek gekregen in alle richtsnoeren. Zo heeft de aanpak van NTCs een eigen plek in de onderhandelingen en kunnen zowel de EU als de andere onderhandelingspartners zich committeren aan wederzijdse afspraken over NTCs die verder gaan dan afspraken gemaakt in multilateraal verband, bijvoorbeeld t.a.v. klimaat adaptatie en mitigatie. Nederland heeft zich actief ingezet voor de koppeling van FTAs en PCAs en zal dat blijven doen.

In de zogenaamde *Economic Partnership Agreements* (EPAs) krijgt de samenwerking tussen de EG en voormalige koloniën in Afrika ten zuiden van de Sahara, het Caribische gebied en de Stille Oceaan (de ACS-landen) een nieuw gestalte. Kern van de EPAs is tarief- en quotumvrije toegang tot de Europese markt. Voortbordurend op de Overeenkomst van Cotonou worden nieuwe regionale handelsovereenkomsten gesloten die verenigbaar zijn met de WTO-afspraken over vrijhandelsovereenkomsten. Het handelsverkeer van beide partijen zal verder worden geliberaliseerd, waardoor een eind komt aan de regeling van niet-wederzijdse handelspreferenties voor de ACS-landen. Op dit moment is er één volledige EPA afgesloten met de Cariben (EU-CARIFORUM). In deze EPA is duurzame ontwikkeling een integraal onderdeel van het verdrag. Concreet betekent dit dat beide partijen mensen- en sociale rechten zullen eerbiedigen en zich onderwerpen aan toezicht hierop in internationale fora. Een innovatie in dit verdrag is dat het partijen oproept nationale wetgeving aan te nemen om te garanderen dat investeerders zich houden aan de fundamentele arbeidsnormen en zich niet aan internationale milieuverplichtingen van de EU en CARIFORUM onttrekken.

Naast handelsakkoorden geeft de EU ook *unilateraal* preferenties aan ontwikkelingslanden onder het *Algemeen Preferentieel Stelsel* (APS). In 2005 is de bijzondere stimuleringsregeling APS+ ingevoerd waarin extra *preferenties* worden toegekend aan kwetsbare ontwikkelingslanden wanneer deze de verplichtingen van 27 verdragen op het gebied van mensenrechten, arbeidsrechten, milieubescherming en goed bestuur ratificeren en implementeren.¹ Deze regeling lijkt tot op heden inderdaad een positieve prikkel te hebben gegeven aan duurzame ontwikkeling in deze landen. Deze preferenties van APS+ kunnen overigens ook worden opgeschort als landen de verplichting om de 27 verdragen te implementeren en effectief ten uitvoer te leggen niet nakomen.

Daarnaast kunnen de preferenties onder het reguliere APS geheel of gedeeltelijk worden opgeschort als na onderzoek blijkt dat een begunstigd land fundamentele politieke, mensen- en of arbeidsrechten verdragen ernstig en systematisch schendt. De Europese Commissie besluit tot het

¹ Artikel 8 Verordening APS-verordening (2009–2012).

instellen van een onderzoek als zij hiervoor voldoende gronden vindt in rapporten van de relevante toezichthoudende instanties.

De minst ontwikkelde landen (MOLs) hebben onder het *Everything But Arms* (EBA) initiatief, dat sinds 2001 onderdeel uitmaakt van het APS, reeds tarief- en quotumvrije toegang tot de Europese markt voor alle producten met uitzondering van wapens.¹ Dit betekent dat extra preferente markttoegang voor deze landen niet gegeven kan worden. Het opschorten van de EBA-preferenties vindt volgens dezelfde procedure plaats als de opschorting van het reguliere APS.

Dierenwelzijn

Nederland zal de Europese Commissie actief steunen bij het ontwikkelen van EU-regelgeving voor etikettering op het gebied van dierenwelzijn. Het kabinet ziet etikettering als een goede optie, aangezien dit de consument in staat stelt om een meer geïnformeerde keuze te maken.

Nederlandse concrete inzet in EU-verband...

Bovenstaande overwegingen leiden tot de volgende concrete Nederlandse inzet in EU-verband voor wat betreft:

... Vrijhandelsakkoorden (FTAs)

- Nederland steunt de inzet van de Commissie om in FTAs een hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling op te nemen, waarin ingegaan wordt op economische ontwikkeling, sociale ontwikkeling en milieubescherming als elkaar versterkende dimensies. Het kabinet steunt de lijn van de Commissie dat de nadruk ligt op samenwerking en stimulerende maatregelen.
- Een *evenwichtige balans* in ieder nieuw handelsakkoord tussen de dimensies van duurzame ontwikkeling, bijvoorbeeld door «sociale clausules» af te spreken met derde landen en nauw toe te zien op naleving van deze clausules. Nederland spant zich hierbij ook in voor een deugdelijk sanctioneringsmechanisme en een rol voor de ILO en steunt hierin de Europese Commissie.
- Waar relevant zet Nederland zich ervoor in om flankerend beleid gericht op het oplossen van de knelpunten bij ratificatie en naleving van internationale afspraken onderdeel van handelsakkoorden te laten zijn. Naast politieke dialoog over implementatie van duurzaamheidsbepalingen die zijn opgenomen in de FTAs kan in het uiterste geval worden overgegaan tot opschorting van het akkoord.
- Opname van het onderwerp *maatschappelijk verantwoord ondernemen* in de handelsakkoorden.

Legaal en duurzaam hout

Nederland blijft de Europese Commissie actief ondersteunen in het ontwikkelen van FLEGT en aanvullende wettelijke maatregelen. Het kabinet zet zich er daarnaast voor in dat afspraken over legaal en duurzaam hout onderdeel worden van de EU-vrijhandelsakkoorden.

Algemeen Preferentieel Stelsel (APS)

- Verdere *handelsliberalisering*, bijvoorbeeld ten aanzien van de oorsprongregels en de tarieven, in het kader van het vergroten van kansen op ontwikkeling.
- *Versterken* van de mogelijkheden voor ontwikkelingslanden om gebruik te maken van het APS+. Op Nederlands initiatief is in de nieuwe verordening de mogelijkheden voor toetreding tot het APS+ onlangs verruimd. Aanmelden kan nu niet eens per drie jaar, maar

¹ Voor bananen, suiker en rijst zijn er aangepaste overgangsprotocollen opgesteld.

twee keer gedurende de looptijd van de verordening. Verder zal het kabinet zich inzetten tot het verbreden van de toegang tot het APS+ door de toegang niet alleen te beperken tot «kwetsbare economieën».

- Nederland zet zich daarnaast in voor *prudent toezicht* op het EBA, APS en APS+ stelsel, helpt landen waar nodig met het naleven van gemaakte afspraken, maar zal in het geval van herhaaldelijke «wanpresaties» aandringen op het opschorten van preferenties.

IV. Nederlandse inzet in unilateraal verband

Het kabinet geeft de voorkeur aan het internationale/multilaterale of Europese spoor voor de aanpak van NTCs. Unilaterale handelsmaatregelen maken echter ook onderdeel uit van de instrumentenmix die ingezet kan worden ten bate van NTCs. Er is geen *hiërarchie in de volgtijdigheid* van de Nederlandse inzet in multilateraal, EU of unilateraal verband. In de praktijk zal Nederland echter niet snel een specifiek maatschappelijke belang enkel en alleen via unilaterale handelsmaatregelen aanpakken, gegeven de onder II en III genoemde voordelen van de multilaterale en EU-weg.

Unilaterale actie zal zoveel mogelijk parallel moeten lopen aan de Nederlandse inzet in de EU en op internationaal niveau. De *steun* en het *begrip* buiten Nederland voor een unilaterale maatregel worden hierdoor mogelijk groter. Daarnaast is dit van belang om rechtvaardiging van deze unilaterale maatregel bij geschillenbeslechting door respectievelijk het Europese Hof van Justitie of de WTO te verkrijgen. Bij het nemen van unilaterale maatregelen moet rekening worden gehouden met WTO- en EU-compatibiliteit. Er is echter discussie mogelijk over welke unilaterale handelsmaatregelen onder welke voorwaarden toegestaan zijn binnen de WTO en EU. Het gaat hier om een interpretatieruimte (grijs gebied) die met nauwkeurige inrichting van de te nemen maatregel zou kunnen worden benut. Het kabinet is bereid deze *ruimte* in specifieke gevallen te gebruiken, wanneer het hieronder weergegeven afwegingskader daar aanleiding toe geeft.

Afwegingskader unilaterale inzet

Hieronder presenteert het kabinet het afwegingskader dat gevolgd zal worden om te bepalen of, en zo ja, hoe een bepaalde unilaterale handelsmaatregel ingezet kan worden voor het adresseren van een specifieke NTC, aan de hand van *zeven toetsingscriteria*. Telkens wanneer Nederland het instellen van unilaterale handelsmaatregelen overweegt, zal dit kader volledig doorlopen worden; het afwegingskader is geen stroomschema. De beslissing om uiteindelijk tot een handelsmaatregel over te gaan is een afweging op basis van alle zeven criteria. Overigens is dit afwegingskader ook van nut bij het vormgeven van de Nederlandse inzet op multilateraal en bilateraal niveau, aangezien een aantal van de criteria ook daar relevant zijn.

1. Welk doel wordt beoogd?

Of een handelsmaatregel effectief kan zijn hangt uiteraard af van het beoogde doel. Duidelijke formulering van het doel, in casu de aanpak van een specifieke NTC, is daarom nodig om de effectiviteit van de maatregel te kunnen beoordelen. Gaat het bijvoorbeeld om beïnvloeding van de eigen markt of om het bereiken van ander beleid of gedrag in het buitenland? Beide soort doelstellingen kunnen in de ogen van het kabinet legitiem zijn.

2. Welke maatregelen kunnen worden ingezet?

Er kan een onderscheid gemaakt worden in handelsmaatregelen en andere typen maatregelen die een effect hebben op de handel.

Bij handelsmaatregelen gaat het om:

- Handelsverbod: een verbod op het op de (Nederlandse) markt plaatsen van producten die gemaakt zijn met gebruikmaking van niet-duurzame productieprocessen.
- Kwantitatieve importbeperkingen of -verboden: maatregelen die de toegang tot de Nederlandse markt voor bepaalde producten moeilijker of onmogelijk maken.

Bij maatregelen met een effect op de handel valt te denken aan:

- Belastingmaatregelen (negatieve en positieve): de mogelijkheden om duurzaam geproduceerde producten te bevoordelen of compensatie te bieden voor de hogere kosten die voortvloeien uit strengere normen die gelden voor bepaalde Nederlandse (EU) producten. Voor BTW of accijnzen zijn deze echter beperkt in verband met de voor deze belastingen geldende EU-richtlijnen.
- Subsidies, duurzaam inkopen en andere stimuleringsregelingen: het verlenen van steun of voordelen aan producenten die op duurzame wijze werken of producten die op duurzame wijze geproduceerd zijn.
- Verplichte dan wel vrijwillige etikettering: informatie op de verpakking van producten over de omstandigheden waaronder deze tot stand gekomen zijn.
- Rapportageverplichtingen: informatieplicht over herkomst en productiewijze van producten en grondstoffen in het kader van transparantie en informatie aan de consument.

Gezien het specifieke karakter van elke NTC, moet telkens worden nagegaan welk van de bovenstaande maatregelen het beste ingezet kan worden om een specifieke NTC te adresseren, waarbij naast doelmatigheid ook legitimiteit en proportionaliteit, waaronder ook de effecten op de regeldruk, in ogenschouw genomen worden.

3. Onderzoek naar alternatieven?

Handelsmaatregelen ter verwezenlijking van NTCs kunnen niet in isolatione genomen, noch beoordeeld worden. Om te kunnen beoordelen of een specifieke NTC via het handelsbeleid geadresseerd kan worden, is het van belang een goed beeld te krijgen van het bestaande beleid en de mogelijke alternatieven om het doel te bereiken. Mogelijk zijn niet-handelsmaatregelen beter toegesneden op het probleem in kwestie dan handelsmaatregelen of kan via aanpassing van bestaand beleid een vergelijkbaar resultaat bereikt worden. Vaak zal het om een instrumentenmix gaan, waarvan de handelsmaatregel een onderdeel is.

4. In overeenstemming met door Nederland aangegane internationale verplichtingen en niet (verkapt) protectionistisch of onnodig discriminatoir van aard?

Nederland hecht grote waarde aan instandhouding en versterking van de internationale rechtsorde. Het kabinet zal daarom geen handelsmaatregelen nemen die evident in strijd zijn met internationaal rechterlijke verplichtingen die door Nederland zijn aangegaan in bijvoorbeeld EU- of WTO-verband. Daarnaast hecht het kabinet aan wereldwijde implementatie van internationaal bindende normen. Voor het kabinet is bij de vormgeving van unilaterale handelsmaatregelen verder van belang dat de betreffende maatregel niet mag leiden tot arbitraire discriminatie of

(verkapt) protectionisme. De maatregelen die gericht zijn op het adreseren van NTCs dienen daarom in gelijke mate te gelden voor binnenlandse en buitenlandse producenten en moeten daarnaast noodzakelijk en proportioneel zijn.

5. Afweging van economische, juridische en politieke risico's

Aan unilaterale handelsmaatregelen (in welke vorm dan ook) kleven economische, juridische en politieke risico's. Zo kan Nederland worden veroordeeld door het Europese Hof van Justitie of de WTO. Een uitspraak van het WTO Beroepslichaam dient te worden aanvaard, tenzij alle WTO-leden deze verwerpen. De veroordeelde partij krijgt een redelijke termijn om de gewraakte regelgeving aan te passen. Gebeurt dit niet, dan kan deze geconfronteerd worden met retaliatiemaatregelen, waarbij de in het gelijkgestelde partij importheffingen op producten van de veroordeelde partij mag verhogen. Ter voorkoming van retaliatie kan de in het ongelijk gestelde partij compenserende maatregelen aanbieden, veelal door verlaging van importheffingen voor producten van de in het gelijkgestelde partij. Het uitgangspunt van het kabinet bij de beoordeling van dergelijke veroordelingen is vanzelfsprekend het respecteren van de internationale rechtsorde. Daarbij is meegewogen dat de meeste ontwikkelingslanden nauwelijks over dezelfde middelen als ontwikkelde landen tot effectieve retaliatie beschikken, hetgeen in voorkomende gevallen hun positie negatief kan beïnvloeden.

Ook kunnen diplomatieke conflicten ontstaan. Het is waarschijnlijk dat een land dat het doelwit wordt van handelsbeperkende maatregelen zich in internationaal overleg minder coöperatief zal opstellen of dergelijk overleg met EU en/of Nederland zelfs zal staken. Deze risico's betekenen niet dat unilaterale handelsmaatregelen bij voorbaat afgewezen worden, maar ze maken expliciet onderdeel uit van de uiteindelijke beslissing om al dan niet tot het instellen van unilaterale handelsmaatregelen over te gaan. Hierbij geldt dat het kabinet bereid is grotere risico's te accepteren naarmate meer belang gehecht wordt aan de NTCs waarop de betreffende handelsmaatregelen gericht zijn. Hierbij moet echter wel in het achterhoofd gehouden worden dat de grootte van de risico's in proportie moeten staan tot de te verwachten baten van de handelsmaatregel. Van belang voor de afweging zijn daarbij ook eventuele eerdere unilaterale maatregelen van Nederland, omdat het economische en politieke afbreukrisico toeneemt wanneer vaker tot het nemen van unilaterale maatregelen besloten wordt. In dit verband moet dus ook de hiërarchie tussen NTCs worden betrokken in de afweging. Zware middelen met mogelijk grote politieke en economische risico's komen principieel alleen voor zwaarwegende problemen in aanmerking. Dit soort maatregelen zal altijd met goede diplomatie moeten worden begeleid.

6. Gevolgen voor ontwikkelingslanden?

Voor ontwikkelingslanden geldt dat de impact van unilaterale handelsmaatregelen potentieel groot kan zijn. Zij zijn vaak afhankelijk van een beperkt aantal sectoren of exportproducten. Handel levert voor veel ontwikkelingslanden een belangrijke bijdrage aan armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling. Bij het overwegen van handelsmaatregelen ten bate van de aanpak van specifieke NTCs, zoals de instandhouding van biodiversiteit en de bevordering van duurzaamheid, is het – mede in het kader van beleidscoherentie – evident dat de gevolgen van maatregelen voor ontwikkelingslanden (bijvoorbeeld de effecten op hun export nu en op de lange termijn) een plaats krijgen in de afweging. Wanneer de regering kiest voor een handelsmaatregel, zal deze moeten passen in een strategie die als doel heeft dat het desbetreffende land het naleven van de norm in kwestie

onderdeel maakt van de eigen regel-, wetgeving en handhaving; een prikkel voor beter beleid. Uitgangspunt van het kabinet is dat de inzet proportioneel is, dat wil zeggen dat de maatregelen effectief zijn en een zo min mogelijk overbodig negatief effect hebben op de kansen voor duurzame ontwikkeling. Indien passend binnen de prioriteiten, moeten de mogelijkheden voor het inzetten van flankerend beleid in sterke mate ook in deze afweging worden meegenomen, waarbij tevens de mogelijkheden worden onderzocht die te coördineren met de donorgemeenschap. In geval van unilaterale handelsmaatregelen zal Nederland zich sterk maken, bijvoorbeeld door in te zetten op capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden, om de negatieve effecten van de maatregel zoveel mogelijk te mitigeren of zelfs om te buigen in een voordeel. Tenslotte wil het kabinet rekening houden met de beperkte mogelijkheden die met name de minst ontwikkelde landen hebben om serieuze retaliatiemaatregelen te nemen.

Bij het nemen van een dergelijke maatregel zal vooraf een inschatting van de schade die de MOLs hierdoor lopen worden gemaakt. De omvang van deze schade zal, conform het coherentiebeleid, expliciet een onderdeel uitmaken om te bepalen of, en zo ja hoe, een bepaalde unilaterale handelsmaatregel ingezet kan worden.

7. De kosten, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in relatie tot het doel?

Tot slot moet worden beoordeeld of de kosten van de uitvoering van de handelsmaatregel niet disproportioneel hoog zijn. Daar waar het bij de hierboven beschreven risico's vooral gaat om de inschatting van politieke en economische kosten, gaat het hier om de directe kosten van een maatregel, zoals administratieve lasten en uitvoeringskosten. Dit betreft zowel kosten van Nederlandse overheid en producenten als die van overheden en producenten elders. Het instellen van heffingen of importrestricties doet in de meeste gevallen een groter beroep op het ambtelijke apparaat en is voor effectieve grenscontroles mogelijk meer of nieuwe apparatuur nodig. Daarnaast moet bij de inschatting van de kosten van een handelsmaatregel ook rekening worden gehouden met de additionele kosten die eventueel flankerend beleid met zich meebrengt.

Ook de uitvoerbaarheid van een maatregel krijgt hier een plaats. Hierbij moet tevens worden bedacht dat als Nederland een unilaterale maatregel neemt, de directe kosten van de uitvoering hoger zullen zijn dan wanneer Nederland samen met de EU of in internationaal verband een maatregel neemt. Hier zal de afweging of er alternatieven zijn (afweging 3) dus ook weer aan de orde komen.

Tenslotte vormt de handhaafbaarheid een factor in de afweging. De impact van een handelsmaatregel is grotendeels afhankelijk van de mate waarin deze gehandhaafd kan worden. Maatregelen zullen dus zo moeten worden ingericht dat effectieve handhaving mogelijk is.

V. Handel en duurzaamheid

Bovenstaand afwegingskader vormt voor dit kabinet het fundament voor de inzet van unilaterale handelsmaatregelen. Een zorgvuldige afweging is essentieel. Niet alleen om specifieke NTCs op de meest effectieve manier te adresseren, maar ook gezien het grote belang dat Nederland als open economie heeft bij een transparant en op regels gebaseerd internationaal handelsstelsel.

Het handelsbeleid bevindt zich vanzelfsprekend niet in een vacuüm. Naast handelsbeleid zet het kabinet bijvoorbeeld ook in op (politieke) dialoog en

ontwikkelingssamenwerking om duurzame ontwikkeling te bevorderen. Daarnaast wordt er door het bedrijfsleven zelf gewerkt aan het nemen van ketenverantwoordelijkheid. Waar mogelijk werkt de overheid samen met het (internationale) bedrijfsleven aan verduurzaming of speelt een stimulerende rol. Een belangrijk voorbeeld hiervan zijn de Ronde Tafels ter bevordering van de duurzaamheid van grondstoffenketens als soja en palmolie en het recent gelanceerde Initiatief Duurzame Handel. In de ketenbrief (december 2008) worden daarnaast nog tal van andere activiteiten geïdentificeerd waar op wordt ingezet (zoals het toegankelijk maken van praktische informatie over ketenverantwoordelijkheid voor het MKB, het goede voorbeeld geven via de doelstelling om alle Nederlandse overheden 100% duurzaam te laten inkopen en een internationaal branche-programma om branches te helpen waar een duidelijke behoefte om concreet met ketenverantwoordelijkheid aan de slag te gaan).

VI. Casus

Onderstaand worden vier casus (biobrandstoffen, kinderarbeid, dierenwelzijn en duurzaam en legaal hout), die in de boxen als illustratie hebben gediend voor de vraagstukken over milieu, dierenwelzijn en arbeidsnormen, integraal gepresenteerd. Met de keuze voor en presentatie van deze casus beoogt het kabinet zeker niet uitputtend te zijn. Het kabinet acht het niet zinvol om een uitputtende lijst met prioritaire NTCs op te stellen en alleen op deze terreinen een concrete inzet te formuleren, aangezien niet alleen de duurzaamheidsvraagstukken zelf, maar ook de beleidscontext, zowel nationaal als internationaal, aan verandering onderhevig zijn.

Van de vier casus kan de casus biobrandstof als een voorbeeld van concrete inzet in het recente verleden worden beschouwd. De andere casussen, duurzaam hout, dierenwelzijn en kinderarbeid hebben qua concrete inzet naast het huidige beleid ook een vooruitblikkend karakter en gebruiken het unilaterale afwegingskader als leidraad voor de opbouw van de casus. In de casus gaat het echter om algemene beleidslijnen; er worden geen concrete unilaterale handelsmaatregelen voorgesteld.

A – CASUS BIOBRANDSTOFFEN

Inleiding

Het kabinet is voorstander van het gebruik van biobrandstoffen omdat dit soort brandstoffen in vergelijking met fossiele brandstoffen een positieve broeikasbalans kunnen hebben en dus belangrijk zijn in de strijd tegen klimaatverandering. Nederland is zich er echter van bewust dat er bij de productie van biobrandstoffen naast een positieve broeikasbalans ook andere duurzaamheidsfactoren (NTCs) een rol spelen.

De relatie tussen biobrandstoffen en NTCs is gelegd doordat Nederland zich inzet voor het verder brengen van de duurzame productie van biomassa voor energietoepassingen. Dit door gebruik te maken van het handelsinstrumentarium. Met betrekking tot de duurzaamheid van de productie van biomassa voor energietoepassingen heeft in opdracht van de regering de projectgroep «Duurzame productie van biomassa» (de zogenaamde commissie Cramer) een toetsingskader met een indeling in principes, criteria, indicatoren en rapportages, die alle procesgerelateerd zijn. Dit om te voorkomen dat de inzet van biomassa voor energietoepassingen negatieve gevolgen heeft voor de broeikasgasemissies, schade aan natuur en milieu toebrengt, de voedselvoorziening bedreigd wordt en negatieve sociale en economische gevolgen heeft. Bij duurzaamheid gaat het volgens de commissie Cramer om de volgende 6 thema's:

- broeikasgasemissies;
- concurrentie met voedsel en lokale toepassingen biomassa;
- biodiversiteit;
- milieu (bodem, water, lucht);
- welvaart;
- welzijn.

In het richtlijnvoorstel van de Europese Commissie inzake hernieuwbare energie zijn niet al deze aspecten als harde eis vertaald. Dit heeft mede te maken met de inschatting van haalbaarheidsrisico's in verband met WTO-conformiteit. Met betrekking tot broeikasgasemissies geldt dat er sprake is van een mondiaal probleem, met dus ook een territoriale link naar het Europees grondgebied. Met betrekking tot de biodiversiteit geldt evenzo dat er mondiale belangen in het geding zijn. Inzake de lokale milieuaspecten en de sociale aspecten geldt een dergelijke territoriale link niet, c.q. in mindere mate. Om die reden zijn in Europees kader wel harde eisen opgenomen ten aanzien van de broeikasgasemissies en bescherming van de biodiversiteit, maar wordt met betrekking tot de lokale milieuaspecten en sociale aspecten volstaan met een rapportage door de betrokken bedrijven. Mogelijk gaat nader onderzoek van de Commissie plaatsvinden naar het stellen van eisen ten aanzien van lokale milieueffecten (bodem, water, lucht). Dit is uitgebreid onderwerp van discussie geweest in EU-kader.

Nederland streeft naar een eindbeeld waarbij de productie van biomassa voor biobrandstoffen voldoet aan het toetsingskader. Gezien de mondiale en Europese dimensie van het biobrandstoffendossier (zie richtlijn biobrandstoffen) heeft Nederland zich ingezet om de verduurzaming van de productie van biobrandstoffen op de Europese agenda te krijgen.

Multilateraal: ontwikkeling van internationale duurzaamheidsstandaarden en het tot stand brengen van certificatieprocedures

Nederland maakt zich in Europees en mondiaal verband sterk voor de ontwikkeling van internationale duurzaamheidsstandaarden en het tot stand brengen van certificatieprocedures, parallel aan de certificatie die het gevolg zal zijn van de nu voorgestelde Europese regelgeving. Daarbij geldt dat er een meer expliciete Europese inzet op en steun voor de ontwikkeling van internationale standaarden en normen noodzakelijk is. Dit zal helpen om mondiaal een gelijk en eerlijk speelveld te bereiken. Inmiddels heeft Nederland initiatief genomen om een (vrijwillige) norm inzake de duurzaamheid van biobrandstoffen op Europees niveau te ontwikkelen. Daarmee kan uiteindelijk een certificeringssysteem ontwikkeld worden.

Met betrekking tot de duurzaamheidscriteria van de Commissie Cramer zal Nederland zich blijven inzetten op versterking en ontwikkeling van normen in internationale fora, die op deze criteria zijn gebaseerd, en de implementatie en naleving ervan op nationaal niveau.

Europees: duurzame productie van biobrandstoffen

Nederland heeft zich gerealiseerd dat de verduurzaming van biobrandstoffen niet een zuiver nationale zaak is: het gaat om mondiale problematiek die mondiaal aangepakt zou moeten worden. Het mobiliseren van Europa is daarbij een belangrijke stap. Begin 2008 heeft dit geresulteerd in het richtlijnvoorstel hernieuwbare energie, waarin een doelstelling van minimaal 10% in de verkeersector. Die doelstelling zal in de praktijk worden ingevuld door o.a. biobrandstoffen. Indien biobrandstoffen worden ingezet, gelden daarvoor de in het richtlijnvoorstel opgenomen

procesgerelateerde duurzaamheidscriteria. Biobrandstoffen die niet voldoen aan de duurzaamheidscriteria van het richtlijnvoorstel mogen niet meetellen in voornoemde doelstelling. Dit voorstel voor een richtlijn is een eerste voorbeeld waarbij er op EU niveau procesgerelateerde duurzaamheidscriteria gelden voor een product.

Het kabinet beseft dat de WTO conformiteit van deze regelgeving voor de WTO aangevochten zou kunnen worden. Daarbij zou het kunnen gaan over een andere inschatting dan in het bovenstaande is gegeven. Mocht deze regelgeving onderwerp worden van een WTO-geschillenbeslechting dan wordt wellicht helderheid geschapen op het punt van procesgerelateerde duurzaamheidscriteria aan een product.

Unilaterale inzet van het handelsinstrumentarium ter bevordering van duurzaam geproduceerde biobrandstoffen

Het richtlijnvoorstel is een minimum regeling. Lidstaten mogen extra ondersteunende maatregelen (bijvoorbeeld subsidie, accijnsverlaging of andere belastingmaatregelen) inzetten voor biobrandstoffen die aan extra duurzaamheidscriteria boven het richtlijnvoorstel voldoen. In Nederland is dit gedaan in de regeling Innovatieve Biobrandstoffen. Dit is een subsidie-regeling voor de productie van de betere biobrandstoffen.

B – CASUS KINDERARBEID

Inleidende opmerkingen

Wereldwijd werken ongeveer 218 miljoen kinderen in de leeftijd van 5 tot 17 jaar. Circa driekwart van die kinderen doet gevaarlijk en ongezond werk of is blootgesteld aan de ergste vormen van kinderarbeid zoals slavernij en prostitutie. Vaak vormt werk een beletsel voor het volgen van onderwijs en niet zelden schaadt het de lichamelijke, geestelijke, sociale en morele ontwikkeling.

Over het algemeen neemt kinderarbeid af naarmate het inkomen per hoofd van de bevolking toeneemt en de economie in een land groeit. Armoede is de belangrijkste reden voor kinderen om te werken, maar zeker niet de enige. Culturele factoren spelen hierbij bijvoorbeeld ook een rol evenals de aanwezigheid van toegankelijk en adequaat onderwijs. De politieke wil om kinderarbeid effectief te bestrijden is eveneens een belangrijke factor.

Ongeveer 5% van de werkende kinderen (11 mln) produceert volgens de Wereldbank voor de export, bijvoorbeeld in de textielindustrie, maar ook in sectoren die grondstoffen of halffabricaten leveren voor producten die in Nederland (kunnen) verschijnen, zoals de mijn- en landbouw. Hoewel een toenemend aantal landen de relevante internationale verdragen over het uitbannen van kinderarbeid ratificeert, blijft kinderarbeid een hardnekkig probleem.

Er bestaan drie verdragen over kinderarbeid: het VN-verdrag over de Rechten van het Kind (geratificeerd door 193 landen) en de twee fundamentele ILO-verdragen nr. 138 (over de minimumleeftijd voor arbeid; geratificeerd door 151 landen) en nr. 182 (over de uitbanning van de ergste vormen van arbeid, geratificeerd door 169 landen). In ILO-conventie 182 verplichten staten zich onmiddellijk maatregelen te nemen om de ergste vormen van kinderarbeid uit te bannen.

Nederland zet zich al jaren actief in voor de uitbanning van kinderarbeid en van andere kwalijke arbeidspraktijken, zoals dwangarbeid, discrimi-

natie op de werkvloer en gebrekkige vakbondsvrijheid. De focus in deze casus ligt op kinderarbeid, maar Nederland blijft zich actief inzetten voor sociale rechtvaardigheid in ruimere zin. Deze casus dient enkel *ter illustratie* van de afwegingen die het kabinet maakt op het gebied van handelsbeleid en non-trade concerns aan de hand van een thema dat op veel maatschappelijke aandacht mag rekenen.

Nederland benadert kinderarbeid met een integrale aanpak waarbij meerdere departementen zijn betrokken. Hiervan is de strategische inzet in de in november 2007 uitgebrachte Mensenrechtenstrategie een uitdrukking: «Nederland zal zich actief inzetten voor het uitbannen van kinderarbeid, te beginnen bij de ergste vormen. Nederland dient alle mogelijkheden die bijdragen aan de uitbanning van kinderarbeid optimaal te benutten, zoals het aangaan van een politieke dialoog, het streven naar nationale en internationale maatregelen om productie door kinderarbeid te ontmoedigen en het scheppen van voorwaarden voor de uitbanning van kinderarbeid.»¹ Onderdeel van de door Nederland gehanteerde integrale aanpak zijn onder meer de volgende elementen:

- Nederland zal zich actief inzetten voor het uitbannen van kinderarbeid, te beginnen bij de ergste vormen. Nederland dient alle mogelijkheden die bijdragen aan de uitbanning van kinderarbeid optimaal te benutten, zoals het aangaan van een politieke dialoog, het streven naar nationale en internationale maatregelen om productie door kinderarbeid te ontmoedigen en het scheppen van voorwaarden voor de uitbanning van kinderarbeid. Conform de inzet in de Mensenrechtenstrategie, zal Nederland het initiatief nemen om te komen tot effectieve EU maatregelen ter bestrijding van kinderarbeid, waaronder een verbod op het op de markt brengen van producten die door de ergste vormen van kinderarbeid tot stand zijn gekomen. Nederland heeft de wenselijkheid van een dergelijk verbod op Europees niveau aangekaart. De Raad van ministers heeft de Europese Commissie gevraagd om een onderzoek naar aanvullende (handels-)maatregelen ter uitbanning van kinderarbeid. Dit rapport behandelt ook het vraagstuk van een verbod op het op de markt brengen van producten gemaakt met de ergste vormen van kinderarbeid. Nederland zal zich ervoor inzetten om de follow-up van dit onderzoek op Europees niveau te agenderen voor politieke besluitvorming. Door het financieren van een breed scala aan armoedebestrijdingsprogramma's wordt getracht bij te dragen aan duurzame economische groei in landen waar kinderarbeid voorkomt. Daarnaast is binnen het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingbeleid het verbeteren van (toegang tot) onderwijs een speerpunt.
- Nederland zet zich in voor de wereldwijde ratificatie én naleving van de drie verdragen over kinderarbeid. Binnen de ILO maakt Nederland zich hard voor scherp toezicht, in het bijzonder op de vier fundamentele arbeidsnormen (waartoe ook het verbod op kinderarbeid behoort).
- Nederland biedt financiële ondersteuning aan kinderarbeidprogramma's van internationale organisaties ter bevordering van aanname, ratificatie en naleving van relevante resoluties en verdragen. Het Internationale Programma voor de uitbanning van Kinderarbeid (IPEC) van de ILO moedigt landen bijvoorbeeld aan de ILO-verdragen te ratificeren en helpt ze bij het formuleren van beleid en opzetten van programma's rond kinderarbeid. Vaak wordt hierbij gebruik gemaakt van zogenaamde «time-bound programmes», waarbij landen zich committeren aan deadlines om beleid dat uiteindelijk moet leiden tot de uitbanning van kinderarbeid te implementeren.
- Langs verschillende andere sporen zet Nederland zich in om kinderarbeid zoveel mogelijk tegen te gaan en de juiste randvoorwaarden voor kindarbeidvrije productie te bewerkstelligen. In dit kader kan gedacht worden aan duurzaam inkopen door de overheid en het bevorderen

¹ Mensenrechtenstrategie Naar een menswaardig bestaan, p. 57.

van maatschappelijk verantwoord ondernemen én van transparantie in de keten.

Afwegingskader

In aanvulling op de hierboven geschetste inzet voor wat betreft kinderarbeid, wordt hieronder kort het afwegingskader doorlopen voor het nemen van unilaterale handelsmaatregelen. Daarna volgt de inzet op de verschillende, in deze visie onderscheiden, niveaus.

1. Welk doel wordt beoogd? & 5. Afweging van economische en politieke risico's?

In Nederland worden we op verschillende manieren met kinderarbeid geconfronteerd: via de media, door kwalijke praktijken in Nederland zelf – ook in de informele sector in Nederland vindt soms kinderarbeid plaats – of door (invoer van) producten die met kinderarbeid zijn vervaardigd of waarvoor grondstoffen of halffabricaten gebruikt zijn waaraan kinderen hebben gewerkt.

In feite spelen in Nederland meerdere zorgen over kinderarbeid, onder meer de zorg dat mensenrechten worden geschonden. Specifiek speelt de zorg dat een kind door werk zich lichamelijk en geestelijk niet naar behoren kan ontwikkelen of zelfs geschaad wordt; de zorg dat een kind door te werken onderwijs mist en hierdoor de kans op een betere toekomst en de zorg dat een land door kinderarbeid niet uit te bannen en door niet te investeren in *human capital* veroordeeld blijft tot lage of zelfs negatieve groei. Ook maken verscheidene groeperingen in Nederland zich zorgen dat Nederlandse consumenten ongewild en onbewust kinderarbeid in stand houden door het kopen van met kinderarbeid vervaardigde producten.

De Nederlandse regering is van mening dat het doel van de inzet van (handels-)maatregelen in dit geval het effectief en duurzaam uitbannen van kinderarbeid in al zijn vormen dient te zijn, te beginnen bij de ergste vormen. Centraal doel is dat kinderen in plaats van te werken naar school gaan. De regering zet daartoe in op armoedebestrijding en verbetering van de toegang tot onderwijs in derde landen centraal. Naast ontwikkelingssamenwerking is ook politieke inzet nodig om landen aan te zetten om kinderarbeid uit te bannen. Handelsmaatregelen moeten passen in een integrale strategie die landen effectief aanzet én ondersteunt om de ILO-afspraken over kinderarbeid na te leven.

2. Welke handelsmaatregel kan hiertoe het beste worden ingezet? & 3. Onderzoek naar alternatieven?

Het bevorderen van economische groei en het versterken van de capaciteit in ontwikkelingslanden zelf om goed onderwijs aan te kunnen bieden aan kinderen én het vergroten van het bewustzijn dat kinderen naar school horen te gaan, verdient prioriteit, maar zijn niet altijd voldoende om flinke stappen voorwaarts te zetten in de strijd tegen kinderarbeid. Handelsmaatregelen kunnen daarom nodig zijn. Gezien het feit dat 95% van de kinderen die werken *niet* voor de export produceert, zal er sprake moeten zijn van integraal beleid, waar handelsmaatregelen deel van uitmaken.

De ervaring die de verschillende internationale organisaties met de bestrijding van kinderarbeid hebben opgedaan, leert dat een dialoog nodig is om met werkgevers, ouders en overheden te werken aan de uitbanning van kinderarbeid. Hierbij wordt ook vaak gebruik gemaakt van

tussenoplossingen, waarbij kinderen deels werken en deels naar school gaan. De Nederlandse regering staat in lijn hiermee een aanpak voor met als doel dat ouders een salaris verdienen dat toereikend is om fatsoenlijk voor hun kinderen te zorgen.

Echter, in sommige landen bestaat weinig bereidheid om via positieve actie (samenwerkings- of ontwikkelingsprogramma's) kinderarbeid aan te pakken. Daarom kan het ook nodig zijn de politieke wil in landen met hardnekkige kinderarbeid te mobiliseren om effectief stappen te zetten tot uitbanning van kinderarbeid. Uitdrukkelijk wil de Nederlandse overheid alle haar ter beschikking staande beleidsmiddelen gebruiken, waar die bijdragen aan de uitbanning van kinderarbeid, inclusief een brede reeks aan handelsmaatregelen.

Handelsmaatregelen moeten waar mogelijk in samenhang met flankerend beleid worden getroffen om te voorkomen dat de situatie in de met handelsmaatregelen bedreigde landen verergert. Daarbij moet gebruik worden gemaakt van «best practices», waarbij kinderen die uit het werkproces worden gehaald naar school gaan met behoud van hun bijdrage aan het gezinsinkomen. Het risico bestaat anders dat kinderen overstappen naar ander werk, bijvoorbeeld in de bouw, mijnbouw of prostitutie, sectoren die vaak minder inzichtelijk en gevaarlijker zijn dan de exportsectoren waarin de betrokken kinderen werkzaam zijn. Ook zal aanvullende actie nodig zijn gericht op kinderarbeid in sectoren die niet voor de export produceren.

4. In overeenstemming met door Nederland aangepane internationale verplichtingen en niet protectionistisch of onnodig discriminatoir van aard? & 7. De kosten, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in relatie tot het doel?

Of handelsmaatregelen gericht op de uitbanning van kinderarbeid voor de WTO als protectionistisch of discriminatoir gezien zullen worden, hangt voor een aantal handelsmaatregelen voor een groot deel samen met de mate waarin onderscheid gemaakt kan worden tussen producten gemaakt mét en zónder kinderarbeid. Tevens moet een handelsmaatregel niet discrimineren tussen gelijksoortige producten afkomstig uit verschillende landen en mogen binnenlandse producenten niet beter behandeld worden dan buitenlandse.

Met de *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up* uit 1998 hebben alle ILO-lidstaten zich gecommitteerd aan de naleving van de fundamentele arbeidsnormen, waartoe ook het verbod op kinderarbeid behoort, ook wanneer deze normen nog niet door een lidstaat zijn geratificeerd. Daarnaast hebben vrijwel alle landen het VN-Kinderrechtenverdrag geratificeerd. Er bestaan, kortom, breedgedragen normen tégen kinderarbeid. Deze bijna universele normen bieden goede aanknopingspunten om handelsmaatregelen mee te verdedigen op grond van de WTO uitzonderingsclausules.

Wat zwaar weegt is het gegeven dat moeilijk bewezen kan worden dat een bepaald product gemaakt is met kinderarbeid of juist kindarbeidvrij is. Dit leidt ertoe dat Nederland voorlopig nog betrekkelijk weinig handelsmaatregelen gericht op producten (accijnsdifferentiatie e.d.) kan toepassen. Daarom is onderzoek nodig naar het vóórkomen van kinderarbeid in het aanbod op de Nederlandse en Europese markt en naar goede methodes voor bewijsvoering bij concrete producten. Onderzoek naar het verbeteren van transparantie over de manier waarop producten tot stand zijn gekomen is nodig om ervoor te zorgen dat op den duur producten die het resultaat zijn van kinderarbeid van de markt verdwijnen. Overigens maakt

de regering zich binnen de VN, ILO en EU reeds sterk voor transparantie over de naleving van de verdragen gericht op kinderarbeid, maar daarbij gaat het veelal om informatie over landen. Zo houden de ILO-lidstaten toezicht op de naleving van de fundamentele verdragen (waaronder de verdragen tegen kinderarbeid), ongeacht of deze door het betrokken land geratificeerd zijn.

Meer helderheid over de manier waarop producten tot stand zijn gekomen is om meerdere redenen van belang. Wanneer blijkt dat consumenten door kinderen geproduceerde producten links laten liggen, zal het eenvoudiger worden om binnen de WTO een onderscheid tussen producten van kinderarbeid en producten waaraan geen kinderarbeid te pas is gekomen te verdedigen. Ongelijke producten mogen ongelijk behandeld worden; gelijke producten moeten gelijk behandeld worden (art. I en III GATT).

6. Gevolgen voor ontwikkelingslanden?

Zoals hierboven al aangegeven, hangt kinderarbeid samen met het sociaaleconomische ontwikkelingspeil van een land. De politieke wil tot naleving van de relevante conventies tegen kinderarbeid speelt echter ook een rol. Meer of minder ingrijpende handelsmaatregelen moeten de economische ontwikkeling van een land stimuleren, en, als het niet anders kan, op zijn minst niet afremmen. Bovendien moeten de maatregelen de betreffende landen aanzetten om actief kinderarbeid tegen te gaan. Effectieve bestrijding van kinderarbeid levert een belangrijke bijdrage aan economische ontwikkeling en armoedebestrijding in ontwikkelingslanden.

Concrete inzet

De bovenstaande overwegingen leiden tot de volgende inzet van handelsmaatregelen ter bestrijding van kinderarbeid:

Multilateraal

- Nederland blijft zich inzetten voor *ratificatie en effectieve implementatie* van de fundamentele arbeidsnormen (het verbod op dwangarbeid, het verbod op kinderarbeid, het recht op vakvereniging en collectief onderhandelen en het verbod op discriminatie op de werkvloer) zoals vastgelegd in de ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work (1998) door alle ILO-lidstaten, alsmede het versterken van het ILO-toezichtsmechanisme. Daarnaast spant Nederland zich in voor wereldwijde ratificatie en effectieve implementatie van het VN-verdrag voor de Rechten van het Kind en ILO-conventies no. 138 en no. 182.
- Binnen de ILO spant Nederland zich in voor versterking van het toezichtmechanisme en steeds effectievere en relevante ondersteuning aan landen om de fundamentele verdragen inzake kinderarbeid te ratificeren en te implementeren
- Nederland blijft, via de EU, aandringen op het opnemen van NTC's, waaronder de zorgen over kinderarbeid op de WTO-agenda. Ook in WTO-verband stelt Nederland de verdragsverplichtingen aan de orde die landen in andere fora, zoals de ILO, zijn aangegaan en die verband houden met handelsbeleid.
- Conform de inzet in de Mensenrechtenstrategie, zal Nederland concreet de mogelijkheden bestuderen tot *verruiming van de uitzonderingsclausules* onder GATT XX om handelsmaatregelen voor producten gemaakt met kinderarbeid/dwangarbeid te rechtvaardigen. Op termijn is het wenselijk dat de WTO regels in conformiteit worden gebracht met ILO Conventie 182 waarin de definitie van «de ergste vormen van kinderarbeid» is opgenomen. Ook zullen de mogelijk-

heden worden benut om via de weg van jurisprudentie aan deze verruiming bij te dragen.

- Consumenten moeten kunnen kiezen voor «kinderarbeidvrije» producten (zie ook onder unilaterale inzet). Het mobiliseren van de consument kan ertoe leiden dat producten gemaakt met kinderarbeid met een reeks handelsgerelateerde instrumenten anders behandeld mogen worden dan producten die zonder kinderarbeid zijn geproduceerd (unlikeness-principe). Daarnaast is inzicht in de totstandkoming van producten ook van belang bij het eventueel verdedigen van meer ingrijpende handelsmaatregelen voor de WTO; wanneer onderscheid tussen producten gemaakt kan worden, kan men gerichtere maatregelen treffen en is de kans groter dat een maatregel als proportioneel zal worden gezien.

Nederlandse inzet in EU-verband

- Nederland zet zich actief in om in EPA's en FTA's «sociale clausules» af te spreken met derde landen en ziet nauw toe op de naleving van deze clausules. Nederland spant zich in voor een deugdelijk sanctioneringsmechanisme en een rol voor de ILO, als een onafhankelijk beoordelaar van de naleving van arbeidsnormen. Waar relevant zet Nederland zich ervoor in om flankerend beleid gericht op het oplossen van knelpunten bij ratificatie en naleving van internationale afspraken onderdeel van handelsakkoorden te laten zijn, bijvoorbeeld in de vorm van een samenwerkingsprogramma of door uitwisseling van expertise.
- Nederland zit zich daarnaast in voor *prudent toezicht* op het EBA, APS en APS+-stelsel, helpt landen waar nodig met het naleven van de gemaakte afspraken, maar zal in het geval van herhaaldelijke «wanpresaties» aandringen op het opschorten van preferenties.
- Nederland stelt de noodzaak van transparantie in de keten en certificering ook op Europees niveau aan de orde.
- Naar verwachting zal de Commissie in de eerste helft van 2009 haar rapport presenteren over de mogelijkheden die zij ziet voor additionele (handels-)maatregelen, naast het bestaande geheel aan Europese maatregelen om kinderarbeid uit te bannen. Dit rapport behandelt ook een verbod op het op de markt brengen van producten gemaakt met de ergste vormen van kinderarbeid. Het onderzoek hiernaar is mede op aandringen van Nederland in gang gezet. Nederland zal zich ervoor inzetten om de conclusies en follow-up van dit onderzoek op Europees niveau agenderen voor politieke besluitvorming.

Unilateraal (Nederland)

- Nederland maakt de ratificatie en naleving van fundamentele arbeidsnormen, waaronder het verbod op kinderarbeid, een vast bespreekpunt op politiek niveau tijdens handelsmissies, politieke missies en, waar passend, tijdens gesprekken van Nederlandse bewindslieden met hun buitenlandse collega's.
- Zoals al in de Mensenrechtenstrategie aangekondigd is, zal Nederland het initiatief nemen om voor consumenten inzichtelijk te maken welke producten tot stand komen door kinderarbeid. Naar aanleiding van het onderzoek van de Commissie zal bezien worden welke concrete stappen Nederland hierin kan nemen, naast het via de site www.consuwijzer.nl bieden van meer helderheid over de vele keurmerken die op de markt aanwezig zijn.

C- CASUS DIERENWELZIJN

Inleiding

De maatschappelijke zorgen over welzijn van dieren betreffen niet alleen landbouwhuisdieren, maar onder andere ook dieren in de natuur, proef-

dieren en gezelschapsdieren. Onderstaand voorbeeld zal zich beperken tot de maatschappelijke zorgen over het welzijn van landbouwhuisdieren in relatie tot de handel¹.

Dierenwelzijn gaat over de kwaliteit van het leven van een dier. Een dier heeft een omgeving nodig die geen stress, pijn of angst oplevert en waarin het dier zijn natuurlijk gedrag kan vertonen. Het ontbreken van een dergelijke omgeving heeft ook vaak gevolgen voor de gezondheid van het dier. De mate van welzijn van een dier kan worden beoordeeld aan de hand van vijf criteria². Een dier moet vrij zijn:

- van dorst, honger en onjuiste voeding;
- van fysiek en fysiologisch ongerief;
- van pijn, verwondingen en ziektes;
- van angst en chronische stress;
- om het natuurlijke (soorteigen) gedrag te vertonen.

De zorgen over dierenwelzijn betreffen bijvoorbeeld:

- Huisvesting van dieren. Voor leghennen gaat het bijvoorbeeld om kooihuisvesting zoals de legbatterij. Kippen in de legbatterij zitten met meerdere dieren in een kooi en hebben een zeer beperkte leefruimte (onvoldoende om hun vleugels te kunnen strekken). Daarnaast ontbreekt het aan strooisel, zitstokken en een legnest. Het gevolg is dat legkippen essentieel natuurlijk gedrag niet goed kunnen uitvoeren. Vele onderzoeksrapporten tonen de welzijnsproblemen overtuigend aan.
- Transport van dieren. Het transporteren van dieren dient zorgvuldig te gebeuren. Overbelading leidt vaak tot het probleem dat dieren niet kunnen bewegen en hun warmte niet kwijt kunnen. In de praktijk komt het voor dat dieren dood gaan tijdens transport, of te weinig voer en water krijgen. Met name lange afstandstransporten leveren risico's op.
- Doden van dieren. Het doden van dieren kan gepaard gaan met aanzienlijke stress en pijn. Om dieren onnodig lijden te besparen, is in regelgeving vastgelegd dat dieren moeten worden bedwelmd, voorafgaand aan het doden.
- Ook andere voorbeelden van dossiers zijn te noemen. Gerelateerd aan dierenwelzijn spelen vaak ook ethische kwesties zoals het houden van nertsen voor bont of het doden van eendagshaantjes omdat deze voor productie economisch niet rendabel zijn.

Landbouwhuisdieren zoals varkens, kippen en koeien worden voor verschillende doeleinden en in verschillende omstandigheden gehouden. Daarom zijn de regels per diersoort verschillend. De regels hebben onder andere betrekking op het houden van dieren, doden van dieren en transport van levende dieren.

Nederland en de EU

De aandacht voor dierenwelzijn in Nederland is niet een recente ontwikkeling. Zowel de samenleving, maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven als de overheid zijn hier al decennialang mee bezig. De eerste concrete invulling van een overheidsverantwoordelijkheid op het terrein van dierenwelzijn, dateert uit 1886. In het toenmalige wetboek van Strafrecht was vastgelegd dat het mishandelen van dieren verboden is. Momenteel wordt in Nederland het welzijn van dieren gewaarborgd door middel van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD) en de op deze wet gebaseerde regelgeving. De GWWD zal opgaan in de nieuwe Wet dieren. De Wet dieren continueert het huidige beschermingsniveau en verankert de intrinsieke waarde van het dier als uitgangspunt. In de tijd gezien zijn er forse stappen gezet op het terrein van dierenwelzijn. Het beleid voor dierenwelzijn zal in ontwikkeling blijven, mede door de maat-

¹ Dit wil niet zeggen dat andere zorgen over dierenwelzijn in relatie tot handel niet relevant zijn: zo heeft de EU bijvoorbeeld een verbod op de invoer van honden- en kattenbont, en Nederland een verbod op de invoer van producten van zeehonden (zadelrobber en klapmutsen).

² Deze vijf vrijheden zoals geformuleerd door Brambell (1965) zijn belangrijke criteria die ook in de OIE geaccepteerd zijn als parameters voor een goed dierenwelzijn.

schappelijke en politieke aandacht voor het onderwerp en voortschrijdend wetenschappelijk inzicht. De vraag is niet meer of er iets geregeld wordt, maar wat er geregeld wordt.

Ook in EU-verband zijn grote stappen gezet op het terrein van dierenwelzijn. Voorbeelden zijn de groepshuisvesting van de kalveren, het besluit de legbatterij voor pluimvee vanaf 2012 te verbieden en de regelgeving rond lange-afstand-transporten van dieren. Veel van de regelgeving in Nederland voor landbouwhuisdieren komt voort uit EU-beleid. Het werk dat op het gebied van dierenwelzijn in de Raad van Europa en de OIE (World Organisation for Animal Health) is gedaan is mede van invloed geweest op het beleid van de EU. Het dierenwelzijnsbeleid van de EU kent momenteel dierenwelzijnsnormen voor het houden van varkens, kalveren, vleeskuikens, legkippen, transport en doden van dieren. De EU-richtlijn voor de bescherming van dieren tijdens het doden en slachten heeft als verplichting dat de import van producten uit landen buiten de EU moet voldoen aan EU-regelgeving voor het bedwelmen en doden van dieren. Slachterijen in derde landen worden door de EU gecertificeerd om te exporteren naar de EU. De certificeringseisen bestaan o.a. uit de hygiëne- en welzijnseisen.

Multilateraal

Ook in de rest van de wereld is er een groeiende interesse in dierenwelzijn. Bij de Internationale diergezondheidsorganisatie OIE (waar 172 landen lid van zijn) is dierenwelzijn tot een prioritair onderwerp bestemd en hiervoor is een speciale werkgroep opgericht. De OIE werkt aan internationale standaarden en richtlijnen voor dierenwelzijn. Uitgangspunt voor de OIE is een wetenschappelijke basis voor het ontwikkelen van de normen en richtlijnen. Er zijn tot nu toe vier dierenwelzijnsstandaarden opgenomen in de OIE Terrestrial Animal Health Code. Deze codes bevatten onder andere normen voor het vervoer van dieren over land, het vervoer van dieren over zee, het slachten van dieren en het doden van dieren bij uitbraken van dierziekten. De OIE heeft ook ambities om standaarden te ontwikkelen voor de huisvesting van dieren.

De Food and Agriculture Organization van de VN (FAO) heeft recentelijk het onderwerp dierenwelzijn op de agenda gezet en ontwikkelt initiatieven zoals een in oktober 2008 gehouden bijeenkomst over capacity building voor het implementeren van *good animal welfare practices*.

Afwegingskader unilaterale maatregelen

1. Welk doel wordt beoogd?

Maatschappij en politiek in Nederland en Europa hechten steeds meer waarde aan dierenwelzijn. De zorg voor dierenwelzijn strekt zich niet alleen uit tot Nederland en Europa, maar heeft ook betrekking op landen buiten de EU. Dit komt mede tot uiting in de wens dat de dierlijke producten die op de Europese markt komen, voldoen aan de EU-normen voor dierenwelzijn of een daaraan vergelijkbaar niveau. Uit een groot-schalig EU-onderzoek (Eurobarometer, 2007) komt naar voren dat 45% van de ondervraagden uit de EU denkt dat het dierenwelzijn een hoger niveau heeft in de EU dan elders in de wereld, 8% denkt het omgekeerde en 34% denkt dat het dierenwelzijn in de EU en derde landen op hetzelfde niveau ligt. Verder blijkt dat 89% van de ondervraagden uit de EU vindt dat gelijkwaardige normen voor dierenwelzijn moeten worden toegepast op producten die de EU uit derde landen importeert. Van de Nederlandse ondervraagden deelt 92% deze mening.

Het kabinet deelt de intentie om het welzijn van dieren te verbeteren, zowel hier als elders. De nationale, Europese en internationale inzet kunnen niet los van elkaar gezien worden, mede gelet op het feit dat Europese consumenten, producenten, ketenpartijen en supermarkten zich in een zeer open en een sterk internationaal gerichte markt bevinden.

De inzet van het kabinet is gericht op het verbeteren van het niveau van dierenwelzijn in derde landen én op een aanbod van dierlijke producten op de EU-markt waarbij lokaal geproduceerde dierlijke producten en geïmporteerde producten aan een gelijkwaardig niveau van dierenwelzijn voldoen.

2. & 3. Welke handelsmaatregelen kunnen worden ingezet en zijn er alternatieven?

Het kabinet acht de internationale samenwerking en het ontwikkelen van internationale standaarden op het terrein van dierenwelzijn van groot belang. Dit is een proces dat niet altijd even snel of gemakkelijk zal verlopen, mede gezien het feit dat het (in OIE-verband) gaat om afstemming tussen 172 landen en de zeer verschillende factoren (wetenschappelijke, economische, culturele, religieuze) die meespelen. Het streven van het kabinet is daarom om verschillende wegen tegelijkertijd te bewandelen om het hierboven geschetste doel te bereiken:

- Het kabinet streeft naar het versterken en uitbreiden van de dierenwelzijnsstandaarden in de OIE en steunt de recent geïnitieerde samenwerking in FAO-verband. Het kabinet vindt het belangrijk dat het internationale draagvlak voor dierenwelzijn verder wordt versterkt. Dit kan mede via dialoog en kennisdeling.
- Nederland steunt de Europese Commissie, naast het verbeteren van de EU-interne dierenwelzijnswetgeving, actief in haar beleid gericht op derde landen: de Commissie werkt sinds kort aan een mondiale strategie voor het verbeteren van dierenwelzijn. De Commissie wil via deze strategie het bewustzijn over dierenwelzijn in derde landen vergroten onder andere door het geven van informatie en gezamenlijk wetenschappelijk onderzoek en onderwijs. Ook wil de Commissie gezamenlijk met derde landen actief optrekken in OIE-kader voor verdere ontwikkeling van dierenwelzijnsstandaarden.
- Dierenwelzijn is onderdeel van het SPS (Sanitary and Phytosanitary)-hoofdstuk waarover de Commissie namens de EU onderhandelt met derde landen in het kader van bilaterale en regionale Free Trade Agreements. Dierenwelzijn is bijvoorbeeld reeds opgenomen in het akkoord met Chili. Nederland steunt deze inzet van de Commissie. Daarnaast wil Nederland bij de EU-vrijhandelsakkoorden (met productielanden als India, Oekraïne en Brazilië) het verlagen van de EU-invoertarieven op eiprodukten afhankelijk maken van het welzijnsniveau van leghennen.
- Daarnaast steunt Nederland de Commissie in haar inzet in WTO-kader: de Commissie heeft de afgelopen jaren getracht om dierenwelzijn in de WTO op de agenda te krijgen¹. In de huidige WTO-ronde blijft Nederland zich er in de onderhandelingen voor markttoegang voor inzetten dat bij de EU-keuze van gevoelige producten rekening wordt gehouden met een aantal dierenwelzijnsgevoelige producten (pluimveevlees, varkensvlees en eiprodukten).
- Nederland zal de Commissie actief steunen bij het ontwikkelen van EU-beleid voor etikettering op het gebied van dierenwelzijn. Het kabinet ziet etikettering als een goede optie aangezien dit de consument in staat stelt om een beter geïnformeerde keuze te maken. Nederland pleit er bij de Europese Commissie specifiek voor om de huidige etiketteringsregels voor verse eieren (op basis van het huisvestings-systeem) uit te breiden naar eiprodukten.

¹ De Europese Commissie heeft in 2000 een document over dierenwelzijn bij de WTO ingediend. De Commissie geeft hierin aan dat het doel van het document is er op toe te zien dat de liberalisering van het handelsverkeer niet ingaat tegen de inspanningen ter verbetering van de bescherming van dierenwelzijn (waarbij aangegeven wordt dat de invoering van een nieuw soort van handelsprotectie-nisme moet worden vermeden). De EG is volgens het document daarom van oordeel dat er behoefte is aan een bespreking van dierenwelzijn in het kader van de WTO.

- De levensmiddelenindustrie en retail hebben zelf ook mogelijkheden om producten te importeren die voldoen aan het EU-dierenwelzijnsniveau. Het kabinet verwelkomt initiatieven van het bedrijfsleven die gericht zijn op dierenwelzijn.

4. Is de maatregel in overeenstemming met door Nederland aangegane internationale verplichtingen en niet (verkapt) protectionistisch of onnodig discriminatoir van aard?

De WTO erkent het belang van non-trade concerns. WTO-regelgeving geeft een land ruimte om op basis van een zorg bepaalde producten in de handel met andere landen te weren of te ontmoedigen. Hoeveel ruimte bestaat er voor het nemen van een unilaterale handelsmaatregel gebaseerd op zorgen over dierenwelzijn?

Ongelijke producten mogen in WTO-kader ongelijk worden behandeld. WTO-regelgeving lijkt openingen te bieden om niet alleen onderscheid te maken op basis van productkenmerken, maar ook op basis van bijvoorbeeld consumentenvoorkeuren. Een handelsmaatregel gebaseerd op dierenwelzijn zou in dat geval een kans maken indien consumenten duidelijk een voorkeur uitspreken voor producten die op een dierenwelzijnsvriendelijke manier tot stand zijn gekomen.

Indien een maatregel gebaseerd is op een oprechte zorg dan kan een land zich onder voorwaarden beroepen op de bestaande uitzonderingsgronden binnen de WTO. Dierenwelzijn wordt echter niet genoemd als uitzonderingsgrond in GATT artikel XX. Er zou dan wel een beroep gedaan kunnen worden op de publieke moraal als uitzonderingsgrond.

Een eventuele handelsmaatregel dient goed te worden onderbouwd en verantwoord en consistent te zijn met de rest van het beleid. Er mag geen sprake zijn van ongerechtvaardigde discriminatie. Het is daarom belangrijk dat over zorgen die er bestaan ten aanzien van dierenwelzijn in derde landen er eerst serieuze pogingen ondernomen moeten worden om door onderhandelingen met deze landen te komen tot een multilaterale oplossing.

Een belangrijke vraag is of een handelsmaatregel het meest adequate middel is om het doel te bereiken, en of het doel niet met een minder vergaand alternatief bereikt kan worden. Hierboven is reeds toegelicht welke alternatieve wegen het kabinet bewandelt binnen en buiten het handelsbeleid. Het kabinet zal hierop blijven inzetten, omdat het verwacht dat met deze inzet veel kan worden bereikt. Daarnaast acht het kabinet het van belang dat handelsmaatregelen bij voorkeur in EU-verband worden genomen. Indien in specifieke gevallen de noodzaak blijkt voor unilaterale handelsmaatregelen, dan dient te worden gekozen voor de minst handelsbelemmerende maatregel om het doel te bereiken (etikettering is bijvoorbeeld een minder vergaande maatregel dan een importverbod). Het kabinet steunt daarom toekomstige initiatieven van de Europese Commissie op het gebied van etikettering. Uitgangspunt bij het nemen van een unilaterale maatregel is wel dat er een duidelijk verschil dient te zijn in het dierenwelzijnsniveau tussen de derde landen en de EU.

Een groot deel van de Nederlandse en Europese burgers en bedrijfsleven heeft volgens de Eurobarometer de indruk dat het dierenwelzijn in derde landen een stuk slechter is dan in de EU. Het kabinet acht het van belang dat deze perceptie overeenstemt met de werkelijkheid. Het is namelijk niet altijd duidelijk wat het niveau van dierenwelzijn in derde landen is, en of er een significant verschil is met het niveau van dierenwelzijn in de EU.

Het kabinet streeft ernaar om een meer waarheidsgetrouw en op feiten gebaseerd beeld te krijgen van het dierenwelzijn in derde landen.

Een eventuele handelsmaatregel dient bij voorkeur gebaseerd te zijn op een internationale standaard. Op mondiaal niveau worden in OIE-verband internationale standaarden ontwikkeld. Het kabinet blijft zich inzetten voor het verder ontwikkelen van deze standaarden. Een belangrijk verschil tussen de dierenwelzijnsstandaarden en de diergezondheidsstandaarden van de OIE, is dat de WTO de OIE expliciet erkent als de *standard setting body* op het gebied van diergezondheid en dierziekten. Voor dierenwelzijn is dit niet het geval. Het is niet duidelijk in hoeverre dit een belemmering zou zijn voor het nemen van een handelsmaatregel.

Wanneer we kijken naar de dierlijke producten die op dit moment ingevoerd worden in de EU, dan zijn er zorgen over de invoer van eiprodukten (gedroogd eiwit en eigeel als grondstof voor voedselproducten en cosmetica /shampoo, etc). De zorg betreft de huisvesting van leghennen in derde landen. In India en Oekraïne zijn bijvoorbeeld veel leghennen gehuisvest in kleine kooien, waardoor de dieren nauwelijks ruimte hebben om bijvoorbeeld hun vleugels te kunnen strekken. Het verschil in dierenwelzijn wordt met name groot zodra de EU vanaf 2012 een verbod kent op het gebruik van de legbatterij.

Uit bovenstaande blijkt waar het kabinet voor dierenwelzijn ruimte ziet binnen de kaders van de EU en de WTO. Daar waar nodig en wenselijk, zal het kabinet de ruimte die de huidige WTO-regelgeving biedt, optimaal benutten. Wanneer zou blijken dat er op basis van de huidige WTO-regels onvoldoende ruimte is voor het nemen van gerechtvaardigde unilaterale handelsmaatregelen, zal het kabinet zich actief inzetten om die ruimte te vergroten. Zoals in hoofdstuk 2 reeds werd aangegeven, is jurisprudentie waarschijnlijk de meest kansrijke weg waarlangs een dergelijke aanpassing bereikt kan worden. Daarnaast zal Nederland zich er sterk voor maken om het belang van het bevorderen van dierenwelzijn als discussiepunt op de WTO-agenda te krijgen.

5. Afweging van economische en politieke risico's

De EU is op dit moment internationaal gezien een belangrijke pleitbezorger van dierenwelzijn. Ook in derde landen zoals de Verenigde Staten, Nieuw-Zeeland, Australië, Argentinië en Brazilië is het thema de laatste jaren opvallend sterk in opkomst. In veel derde landen is dierenwelzijn echter (nog) nauwelijks een onderwerp van maatschappelijke zorg. Er is dan ook niet altijd begrip voor het belang dat de EU eraan hecht.

Het nemen van een unilaterale handelsmaatregel kan zowel politieke als economische schade met zich meebrengen. Wanneer een maatregel niet WTO-conform blijkt te zijn, kunnen onze handelspartners retaliatiemaatregelen nemen die economisch schadelijk zijn voor Nederland. Hoe groot de economische schade zou zijn is moeilijk in te schatten, aangezien dit mede afhangt van de soort maatregel en hoe die wordt vormgegeven. Nederland als handelsland met een belangrijke exportsector waaronder een agrofoodsector die zeer exportgericht is- dient daar rekening mee te houden wanneer een handelsmaatregel wordt overwogen.

Het nemen van unilaterale maatregelen kan tevens problematisch zijn omdat ze een constructieve dialoog met derde landen in de weg kunnen staan en andere handelsbelangen kunnen frustreren. Bij het overwegen van een unilaterale handelsmaatregel zal worden overwogen in hoeverre de maatregel effectief bijdraagt aan een hoger niveau van dierenwelzijn in het productieland. Daarnaast dient echter ook de vraag gesteld te worden

wat de economische en politieke risico's en maatschappelijke kosten zijn als een bepaalde handelsmaatregel niet wordt genomen.

6. Gevolgen voor ontwikkelingslanden

De meeste import in de EU van dierlijke producten komt uit ontwikkelde landen als Nieuw-Zeeland en de VS en uit geïndustrialiseerde bedrijven in landen in opkomst als Argentinië, Brazilië, Thailand, India en Oekraïne. Het is lastig om een algemene inschatting te maken van de eventuele gevolgen voor ontwikkelingslanden. De gevolgen zouden per maatregel en per land verschillend uitpakken. Indien een unilaterale handelsmaatregel genomen zou worden, zou flankerend beleid voor ontwikkelingslanden gewenst zijn zoals capacity building en technische assistentie gericht op het verbeteren van dierenwelzijn in de dierlijke productie.

7. De kosten, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in relatie tot het doel

Bij het overwegen van een handelsmaatregel dienen de mogelijke kosten, mate van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in relatie tot het doel te worden meegenomen.

D – CASUS LEGAAL EN DUURZAAM GEPRODUCEERD HOUT

Inleiding

Illegale en onduurzame houtkap zijn belangrijke oorzaken van ontbossing, met name in landen met tropisch regenwoud. De zorgen die gepaard gaan met het gebruik van dit hout betreffen:

- verlies aan biodiversiteit, vooral in tropisch bossen die meer dan tweederde van alle soorten op het land herbergen;
- verlies van milieufuncties van bossen waardoor erosie, watervervuiling, overstromingen en aardverschuivingen ontstaan en mensenlevens verloren gaan;
- vrijkomen van CO₂ in de atmosfeer. Bossen herbergen drie maal de hoeveelheid CO₂ die zich in de atmosfeer bevindt; afgelopen jaar heeft ontbossing voor ca. 20% bijgedragen aan de totale CO₂-uitstoot.
- verlies van essentiële producten voor de mensen die afhankelijk zijn van bossen. Bijna 70 miljoen mensen wonen in bossen en zo'n 735 miljoen mensen wonen in of in de nabijheid van bossen en zijn voor hun dagelijkse behoeften voor een groot deel afhankelijk van het bos.

Ontbossing heeft naast lokale, ook regionale en mondiale gevolgen: gezien vanuit het oogpunt van klimaatverandering (koolstofreservoirs) en verlies van mondiale biodiversiteit is het behoud van bossen een mondiaal en daarmee ook een Nederlands belang. Daarnaast dragen behoud en duurzaam beheer van bossen niet alleen bij aan milieu- en natuurdoelen, maar ook aan armoedebestrijding en behoud van leefomgeving voor mensen (Millennium Development goals 1 en 7).

Duurzaamheid en legaliteit

Onder duurzaam geproduceerd hout wordt verstaan hout dat afkomstig is uit een duurzaam beheerd bos, waarbij met alle aspecten van duurzaamheid (people, planet, profit) rekening is gehouden. Duurzaamheid van houtproducten op de markt kan worden aangetoond met een certificaat of keurmerk. Bij legaal geproduceerd hout gaat het om de vraag of het hout is gekapt in overeenstemming met de lokale wetten van het land van herkomst. In de praktijk worden aan duurzaam hout hogere eisen gesteld dan aan legaal hout. Legaliteit en duurzaamheid zijn aanvullend en over-

lappen elkaar op een aantal elementen: de discussie over legaliteit heeft ertoe bijgedragen dat wetshandhaving en de bestuurlijke infrastructuur (beleid, onderzoek, training) van het bosbeheer en -inrichting verbeterd worden. Dit is een basisvoorwaarde voor duurzaamheid. Daarnaast heeft de handel in illegaal hout negatieve effecten op initiatieven die gericht zijn op duurzaam beheer van bossen, aangezien de productiekosten van illegaal hout over het algemeen lager zijn, doordat de beheerskosten en sociale en milieuschade niet in de prijs zijn inbegrepen. Overheden verliezen jaarlijks naar schatting \$15 miljard aan inkomsten door illegale kap (gederfde hout- en belastinginkomsten).

Multilateraal en EU

Via verschillende fora wordt al jarenlang gewerkt aan het tot standbrengen van afspraken over het tegengaan van ontbossing en het realiseren van duurzaam bosbeheer:

United Nations Forum on Forests (UNFF)

Doel van het UNFF dat in 2000 is opgericht, is het bevorderen van beheer, instandhouding en duurzame ontwikkeling van alle typen bossen en het versterken van politieke betrokkenheid op de lange termijn. De zevende vergadering van het UNFF in april 2007, onder Nederlands voorzitterschap, heeft na 15 jaar onderhandelen een internationaal instrument voor duurzaam bosbeheer tot stand gebracht (Non-legally Binding Instrument). Het is voor het eerst dat lidstaten het eens zijn geworden over een internationaal instrument voor duurzaam bosbeheer.

Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation (REDD) als onderdeel van het VN Klimaatverdrag

Ook bij het VN Klimaatverdrag staat ontbossing op de agenda. In 2008 werd in het kader van het Klimaatverdrag onderhandeld over reductie van broeikasgasemissies ten gevolge van ontbossing en bosdegradatie in ontwikkelingslanden. De relatie tussen ontbossing en klimaat is in de afgelopen jaren steeds belangrijker geworden.

International Tropical Timber Organisation (ITTO)

De ITTO is verantwoordelijk voor de uitvoering van het Internationaal Tropisch Hout Verdrag, 1994. Dit Verdrag is in 2006 herzien, maar wacht nog op ratificatie. Het Verdrag heeft duurzaam beheer van tropische bossen tot doel, naast het bevorderen van de handel in tropisch hout uit duurzaam beheerde bossen.

Convention on Biological Diversity (CBD)

De CBD heeft als hoofddoel het behoud en duurzaam gebruik van biologische diversiteit. Dit betreft onder andere bossen, aangezien die één van de belangrijkste typen ecosystemen op land voor de biodiversiteit zijn.

Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT)

In mei 2003 presenteerde de Europese Commissie het EU-actieplan inzake wetshandhaving, goed bestuur en handel in de bosbouw (Forest Law Enforcement, Governance and Trade, FLEGT) tegen illegaal hout. In het actieplan wordt een vernieuwende aanpak uiteengezet voor de bestrijding van illegale houtkap op basis van bilaterale overeenkomsten en worden de ontwikkelingslanden gesteund in hun streven naar goed bestuur met behulp van de stimulansen die de Europese interne markt in dit verband

kan bieden. De belangrijkste onderdelen van het actieplan zijn steun voor beter bestuur in houtproducerende landen en een vergunningensysteem om te garanderen dat alleen legaal hout de EU binnenkomt. Het plan is in 2003 aanvaard door de Raad.

In oktober 2008 heeft de Europese Commissie een wetgevingsvoorstel gepubliceerd ter voorkoming van het op de EU-markt brengen van illegaal gekapt hout en houtproducten. Het voorstel is een aanvullende maatregel op het FLEGT-actieplan en draagt naar de mening van de Commissie bij aan versterking van dit actieplan. Het voorstel legt marktdeelnemers de verplichting op om het risico dat illegaal gekapt hout en producten daarvan op de markt worden gebracht tot een minimum te beperken. Het voorstel is toegespitst op het moment waarop hout en houtproducten voor de eerste maal op de communautaire markt worden gebracht, ongeacht de oorsprong ervan. Op deze wijze hoopt de Commissie illegaal hout van de communautaire markt zoveel mogelijk te weren tegen redelijke administratieve lasten en passend binnen internationaal handelsrechtelijke bepalingen.

Hoewel er via verschillende fora al decennialang intensief wordt overlegd en onderhandeld, komen afspraken over behoud en beheer van bossen zeer moeizaam tot stand en leveren alle inspanningen tot nu toe in de praktijk nog niet voldoende resultaat op: de wereldwijde ontbossing is geen halt toegeroepen. De internationale dialoog wordt bemoeilijkt door belangentegenstellingen tussen de houtproducerende en de houtimporterende landen en verscheidenheid aan omstandigheden in de houtproducerende landen. De consumentenlanden benadrukken in de dialoog vooral het belang van goed bestuur en daarmee de noodzaak van wereldwijde verdragen die voor alle deelnemers gelijk juridisch bindend zijn, zoals de CBD en UNFCCC. De houtproducerende landen benadrukken dat hun soevereiniteit niet overstemd mag worden door internationale wetgeving, en verlangen dat de houtimporterende landen bijdragen leveren aan de overdracht van technologie, capaciteitsopbouw en financiële steun, in aanvulling op steun voor economische ontwikkeling.

Beleid Nederland

Het Nederlandse overheidsbeleid is gericht op de bevordering van instandhouding en (ecologisch, sociaal en economisch) duurzaam gebruik van bossen wereldwijd door middel van:

- Het streven naar verdere internationale afspraken en implementatie van bestaande afspraken over de bescherming van biodiversiteit in bossen en het duurzaam gebruik van bossen (CBD, UNFF);
- Het bestrijden van de handel in illegaal hout en het stimuleren van het gebruik van duurzaam geproduceerd hout alsmede het stimuleren van betalen voor ecosysteemdiensten die bossen leveren (FLEGT, ITTO, CITES, CBD, UNFF);
- het bevorderen van zodanig beheer en gebruik van bossen dat bosafhankelijke leefgemeenschappen kunnen delen in de baten van het bos en hun leefomgeving behouden blijft.

Toegespitst op hout bestaat de Nederlandse inzet uit het streven naar een duurzame houtketen, waarbij de inzet zich zowel richt op het begin van de keten (aanbodzijde) als het eind van de keten (vraagzijde). Deze inzet bestaat onder andere uit:

Aanbodzijde

- Naast actieve deelname aan onder andere de UNFF, CBD en ITTO, zet het kabinet zich in voor internationaal breed gedragen definities

van de begrippen duurzaam en legaal en het ontwikkelen van internationale standaarden.

- Het kabinet steunt het door de EU aangaan van de dialoog, niet alleen met houtproducerende landen, maar ook met andere houtconsumerende landen. De EU heeft in de dialoog over milieu met China ook het probleem van illegaal hout aangekaart. China is een belangrijk importeur van onbewerkt en halfbewerkt hout, verwerkt het hout tot eindproduct en exporteert dat naar de Europese en Amerikaanse markt. China is bereid om met de EU de dialoog aan te gaan om uitsluitend aantoonbaar legaal hout te importeren, temeer nu ook in de VS eisen worden gesteld aan de import van hout. Ook met de Russische Federatie is een dialoog gaande over de aanpak van illegaal hout.
- Het kabinet geeft actief steun aan het FLEGT-actieplan en aan een aantal producentenlanden (Maleisië, Ghana en Vietnam) die in dit kader een vrijwillig partnerschap zijn aangegaan c.q. willen aangaan met de EU en is voorstander van het uitbreiden van FLEGT. De steun bestaat onder andere uit financiële ondersteuning en het verstrekken van expertise op het gebied van bosbouw, ketenbeheer, douane-procedures en marketing.
- Het kabinet steunt de inzet van de Europese Commissie in de bilaterale en regionale vrijhandelsakkoorden waarover het onderhandelt met derde landen, waarbij een hoofdstuk over handel en duurzaamheid onderdeel uitmaakt van deze akkoorden. Het kabinet zet zich ervoor in dat ook afspraken over legaal en duurzaam hout onderdeel worden van deze EU-vrijhandelsakkoorden.
- Het kabinet onderzoekt mede in het licht van de inzet om tot internationale afspraken te komen, de wenselijkheid en mogelijkheden om binnen het Algemeen Preferentieel Stelsel van de EU betere markttoegang te geven aan legaal en duurzaam geproduceerd hout uit ontwikkelingslanden.
- Het kabinet zet zich in voor de actieve implementatie van het Initiatief Duurzame Handel dat zich o.a. richt op het verbeteren van de duurzaamheid van de houtketen.

Vraagzijde

- Het kabinet zet zich in voor het weren van illegaal hout van de Nederlandse en communautaire markt. Nederland ondersteunt daarom initiatieven van de Europese Commissie gericht op het weren van illegaal hout, zoals het recente voorstel voor een verordening van het Europees parlement en de Raad tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen.
- Het stimuleren van de vraag naar duurzaam hout in Nederland: doel van het kabinet is dat in 2011 50 procent van het hout op de Nederlandse markt duurzaam geproduceerd is. Duurzaam inkopen door de overheid biedt hiervoor een belangrijke stimulans. Overheden gebruiken in Nederland een aanzienlijke hoeveelheid hout en dienen het goede voorbeeld te geven. In de brieven van de Minister van VROM van 24 juni respectievelijk 10 november 2008 (Kamerstuk 30 196, nr. 35 en 43) is dit beleid nader toegelicht.
- Het kabinet streeft ernaar dat lidstaten in EU-verband ook een houtinkoopbeleid ontwikkelen waarbij ten minste aantoonbaar legaal hout wordt geëist. Hierbij is ontwikkeling van Europese criteria voor legaal hout de eerste stap naar duurzaamheid. Slechts 7 van de 27 lidstaten hebben op dit moment een overheids-inkoopbeleid voor hout. Het uiteindelijke doel van het kabinet is om een geharmoniseerd Europees beleid voor de inkoop van duurzaam geproduceerd hout door overheden te realiseren. Het kabinet zet daarom in op heldere, objectieve en ambitieuze inkoopcriteria voor duurzaam geproduceerd hout. Tege-

- lijktijd is het belangrijk dat met name ontwikkelingslanden in staat worden gesteld aan de Europese criteria te kunnen voldoen.
- Er bestaan in Nederland verschillende subsidieregelingen die zowel vraag als aanbod van duurzaam geproduceerd hout stimuleren. Voorbeelden zijn de Regeling Groenprojecten, het Private Sector Investeringsprogramma, en de Subsidieregeling Maatschappelijke Organisaties Milieu.
 - De private sector stelt zelf ook doelstellingen voor duurzaam hout op de Nederlandse markt. De Vereniging voor Nederlandse Houtondernemingen (VVNH) wil dat in 2009 75% van het hout dat hun leden verhandelen, duurzaam is geproduceerd. Daarnaast moet in 2009 de herkomst van al het hout dat hun leden verhandelen, bekend zijn. De ministeries van VROM en LNV hebben een deel van deze activiteiten met een subsidie ondersteund.

Afwegingskader voor de Nederlandse unilaterale inzet op handelsmaatregelen

Nederland overweegt momenteel geen unilaterale handelsmaatregelen op nationaal niveau, te meer daar er nu een voorstel van de Europese Commissie wordt besproken dat gericht is op het weren van illegaal hout. Daarnaast bestudeert het kabinet momenteel de mogelijkheden voor de inzet van financiële instrumenten voor het stimuleren van de vraag naar duurzaam hout.

De onderstaande uitwerking van het afwegingskader voor eventuele op het huidige multilaterale, bilaterale en nationale beleid aanvullende (handels)instrumenten om legaal en duurzaam geproduceerd hout te stimuleren, binnen de EU en op de Nederlandse markt, is bedoeld om nader inzicht te bieden in de elementen die kabinet bij zijn besluitvorming dient te betrekken.

1. Welk doel wordt beoogd?

Met het gebruik van hout komen verschillende non-trade concerns samen. Zoals hierboven reeds geschetst, zijn dit de zorgen over ontbossing en de problemen die hiermee gepaard gaan, zoals verlies aan biodiversiteit, verlies van milieufuncties, vrijkomen van CO₂ en verlies van duurzaam leefgebied en essentiële producten. Nederland ziet de problemen die gepaard gaan met wereldwijde ontbossing en de omvangrijke effecten daarvan als urgent. Jaarlijks verdwijnt 13,5 miljoen ha bos, een oppervlakte zo groot als Griekenland. Nederland acht het daarom van belang dat via meerdere wegen wordt gewerkt aan het tegengaan van ontbossing. Aangezien de handel in hout een duidelijke relatie heeft met het verdwijnen van bossen, kiest het kabinet, naast blijvende inzet zoals hierboven geformuleerd, voor:

- het streven naar het stoppen van de handel in illegaal hout en
- het stimuleren van het gebruik van duurzaam geproduceerd hout.

2 Welke handelsmaatregelen kunnen worden ingezet? & 3. Onderzoek naar alternatieven?

Legaal hout

De brede nationale en internationale inzet over de afgelopen jaren niettegenstaande, lijken de huidige maatregelen en inzet niet afdoende om internationaal illegale kap snel aan banden te leggen. Het kabinet steunt de ontwikkeling van verdergaande, unilaterale maatregelen door de Europese Commissie om illegaal hout van de communautaire markt te weren, om zo een bijdrage te leveren aan het tegengaan van verdere ontbossing.

Naar aanleiding van de motie van de Kamer die ... «verzoekt de regering te bewerkstelligen dat de handel in illegaal gekapt hout in Europa strafbaar wordt gesteld», zal de inzet van het kabinet zijn om in de EU en via de EU ervoor te zorgen dat er niet langer illegaal hout wordt gekapt of wordt verhandeld en dat er ook een belangrijke stap wordt gezet in de richting van duurzaam bosbeheer.

Duurzaam geproduceerd hout

Daarnaast overweegt en onderzoekt het kabinet, waar mogelijk in samenwerking met marktpartijen, manieren om de aanschaf van duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt aantrekkelijker te maken. Het kabinet wil nieuwe mogelijkheden ontwikkelen ter stimulering van de vraag naar duurzaam geproduceerd hout. Additionele financiële instrumenten zouden het prijsverschil tussen onduurzaam en duurzaam geproduceerd hout kunnen verkleinen. Mede op verzoek van de Kamer wordt momenteel door VROM verkennend onderzoek verricht naar de effectiviteit, toepasbaarheid, en juridische haalbaarheid van zulke instrumenten. Het onderzoek verkent drie verschillende instrumenten te weten, belastingmaatregelen op niet-duurzaam hout, private vergroening via interne verevening en private vergroening via een fondsvorming waaruit projecten gericht op verduurzaming van de houtproductie worden gestimuleerd.

4. Is de maatregel in overeenstemming met door Nederland aangegane internationale verplichtingen en niet (verkapt) protectionistisch of onnodig discriminatoir van aard?

Nederland heeft internationale verplichtingen op verschillende terreinen: Nederland heeft zich verbonden aan het realiseren van de Millennium Development Goals en het leveren van een bijdrage aan de verwezenlijking daarvan. Daarnaast heeft Nederland zich op het gebied van milieu en natuur wettelijk verbonden aan de implementatie van CBD, CITES, het Kyoto-verdrag en ITTO. Nederland acht zich verder verbonden aan het Non-legally binding instrument van het UNFF. Op het terrein van de handel heeft Nederland ten slotte als EU-lidstaat en als WTO-lid rechten en verplichtingen.

Bij het overwegen van handelsmaatregelen gericht op het streven naar het uitbannen van de handel in illegaal hout danwel het stimuleren van het gebruik van duurzaam geproduceerd hout lijken er in het geval van hout twee hoofdvragen te zijn m.b.t. de WTO-conformiteit:

1. Dienen illegaal en legaal hout, respectievelijk niet duurzaam geproduceerd hout en duurzaam geproduceerd hout als gelijke producten opgevat te worden? Zo nee, dan mogen deze producten verschillend worden behandeld in regelgeving. Recente WTO-jurisprudentie maakt duidelijk dat een onderscheid op grond van andere parameters dan alleen productkenmerken mogelijk gerechtvaardigd is. Daarbij kan gedacht worden aan eindgebruik, gewoontes, voorkeuren van de consument en internationale tariefclassificatie.
2. Indien producten gelijk zijn, dan is in het geval van een handelsmaatregel de vraag of onderscheid gemaakt mag worden op basis van de rechtvaardigingsgronden in Artikel XX GATT/WTO. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien de maatregel noodzakelijk is ter bescherming van leven of de gezondheid van mens, dier en plant, en/of strekt tot behoud van uitputbare natuurlijke hulpbronnen en er geen sprake is van arbitraire discriminatie of protectionisme. Voor handelsmaatregelen die als doel hebben ontbossing tegen te gaan, zou een beroep gedaan kunnen worden op de bescherming van natuurlijke hulpbronnen. Daarnaast is duidelijk dat milieu als uitzonderingsbepaling

gebruikt kan worden, door referentie aan de klimaatproblematiek, waarbij het behoud van bossen een belangrijke rol speelt. Voorwaarde is wel dat er geen sprake is van arbitraire discriminatie of protectionisme. Om maatregelen te kunnen doorvoeren die niet discrimineren, is het gebruik van internationale standaarden relevant. Hoe breder gedragen een standaard waar men zich op beroept, hoe gunstiger. Daarnaast dienen verplichtingen die aan derde landen worden opgelegd via een handelsmaatregel ook EU-intern te gelden. Uit de beschikbare jurisprudentie blijkt in ieder geval dat een zorgvuldige uitwerking en inrichting van de handelsmaatregel noodzakelijk is.

Legaal Hout

Om de internationale handel in uitsluitend legaal hout te kunnen reguleren, betekenen deze hoofdvragen dat ten aanzien van het onderscheid legaal en illegaal hout eerst internationale overeenstemming nodig is over de reikwijdte van het begrip, maar ook over de wijze waarop legaal hout in het handelsverkeer onderscheiden kan blijven van het overige hout. Dit om arbitraire discriminatie te voorkomen. Om die reden volgt het kabinet de afwegingen van de Europese Commissie bij de keuze en inrichting van het huidige voorstel dat het risico van illegaal hout op de markt moet minimaliseren. Daarom zet het kabinet in op verbreding van de aanpak van illegaal hout om zo mondiaal het uitbannen van illegaal hout aan te pakken.

Duurzaam geproduceerd hout

De antwoorden op deze twee hoofdvragen voor maatregelen die het gebruik van duurzaam geproduceerd hout stimuleren en significant de handel beïnvloeden zijn niet met zekerheid te geven, maar hoogstens in te schatten op basis van bestaande jurisprudentie van WTO-arbitragezaken. Het onderzoek naar economische instrumenten ter stimulering van duurzaam hout zal hier een nadere inschatting van opleveren. Het kabinet is voornemens om de ruimte die de WTO-bepalingen voor het stimuleren van duurzame houtproductie biedt, ten volle te benutten.

5. Afweging van economische en politieke risico's voor Nederland

Het nemen van unilaterale maatregelen kan politieke en economische schade voor de EU betekenen, maar verschillend uitpakken per lidstaat. De economische en politieke risico's hangen ook af van de mate waarin het doel van de handelsmaatregelen wordt geaccepteerd. Ook in andere landen is er een groeiende aandacht voor de aanpak van illegaal hout, al kan de aanpak een ander karakter hebben. Zomer 2008 heeft het Congres van de VS ingestemd met amendering van de Lacey Act. Met deze amendering via de Farm Bill 2008 wordt de werkingssfeer van de Lacey Act uitgebreid tot producten, inclusief hout, afkomstig van planten illegaal geoogst in het land van oorsprong en binnen de VS gebracht. Ook in Australië en Nieuw-Zeeland beraden overheden zich op maatregelen tegen illegaal hout. China heeft recent bereidheid getoond samen te willen werken met de EU op het gebied van «Forest Law Enforcement and Governance door ondertekening van »the Terms of Reference for the establishment of a bilateral coordination mechanism between EU and China on Forest Law Enforcement and Governance».

Niet alleen de economische en politieke schade van een eventuele handelsmaatregel moet worden gewogen, maar ook de gevolgen van het niet nemen van een maatregel. Het kan een gemiste kans zijn aan het bijdragen aan het oplossen van de verschillende non-trade concerns als

klimaat en biodiversiteit. Het kabinet zet zich daarom in, naast de bestaande activiteiten, om in de EU en via de EU ervoor te zorgen dat er niet langer illegaal hout wordt gekapt en dat er afspraken worden gerealiseerd om de handel in illegaal hout in alle lidstaten van de EU strafbaar te stellen. Het is een probleem dat mondiaal moet worden aangepakt .

6. Gevolgen voor ontwikkelingslanden

Op de korte termijn zouden unilaterale maatregelen als het volledig weren van illegaal hout van de Europese markt of het belasten van onduurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt een negatief effect hebben op de export uit een aantal ontwikkelingslanden. Daar staat tegenover dat de maatregelen ertoe bijdragen dat ontwikkelingslanden, met name FLEGT-landen, hun inspanningen voor het leveren van legaal en/of duurzaam hout niet langer ondermijnd zien door een afname van de vraag naar goedkoper, want illegaal geoogst en onduurzaam geproduceerd, hout.

Producenten en overheden zouden mede door handelsmaatregelen kunnen worden gestimuleerd om het hout op een duurzame manier te produceren of legaal te kappen. De kosten voor de producenten in de houtsector in ontwikkelingslanden hangen af van de te nemen maatregelen. Vooral voor de kleinere producenten uit ontwikkelingslanden kunnen zich problemen voordoen vanwege het gebrek aan middelen en capaciteit. Daarnaast zijn waardering van de «niet marktbaar» functies van bossen en compensatie voor de extra kosten die duurzame bosbouw op de korte termijn met zich meebrengt (ook ten opzichte van ander gebruik van het land zoals akkerbouw) hierbij noodzakelijk.

7. De kosten, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in relatie tot het doel

De kosten en mate van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voor de overheden en het bedrijfsleven zijn afhankelijk van het soort handelsmaatregel en de uitvoeringsbepalingen die daarbij horen.