

Vergaderjaar 2011–2012

25 074

Ministeriële Conferentie van de Wereldhandelsorganisatie (WTO)

Nr. 173

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 september 2011

Op 5 juli jl. is het eindrapport gepubliceerd van het WTO Panel inzake China/grondstoffen¹. Het Panel heeft de EU, Mexico en de VS in het gelijk gesteld in de zaak die zij hadden aangespannen over het Chinese exportbeleid met betrekking tot een aantal grondstoffen. Volgens het Panel zijn de Chinese exportmaatregelen op deze grondstoffen in strijd met de verplichtingen die China in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) is aangegaan.

Zoals toegezegd in het antwoord van 26 november 2010 (ah-tk-20102011-625) op vragen van de leden Schaart en Nicolai over de door China aangekondigde verlaging van de exportquota van zeldzame aardmetalen, vindt u hierbij een korte toelichting op het proces, de bevindingen van dit Panel en mijn appreciatie van dit Panelrapport.

Proces

Op 23 juni 2009 hebben de EU en de VS consultaties aangevraagd met China onder het geschillenbeslechtsmechanisme van de WTO. Op 21 augustus 2009 heeft Mexico zich hierbij aangesloten. Op 21 december 2009 is een Panel ingesteld. Het eindrapport is op 5 juli 2011 gepubliceerd.

De klagers zijn van oordeel dat verschillende Chinese exportheffingen, exportquota, maatregelen omtrent de administratie en toekenning van exportquota, exportvergunningen en afspraken over minimale exportprijzen met betrekking tot een aantal grondstoffen in strijd zijn met de verplichtingen die China bij WTO-toetreding en in het kader van de WTO is aangegaan. De grondstoffen – bauxiet, cokes, fluoriet, magnesium, mangaan, siliciumcarbide, silicium metaal, geel fosfor² en zink – worden vooral gebruikt bij de productie van staal en chemische producten.

¹ WTO Dispute Settlement case against Chinese Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials: DS394 (VS), DS395(EU) en DS398 (Mexico). Zie voor het gehele rapport: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/394_395_398r_e.doc

² Het Panel heeft uiteindelijk geen uitspraak gedaan over geel fosfor, omdat de exportheffingen op deze grondstof buiten het referentiekader van deze zaak vielen.

Volgens de klagers verminderen de Chinese exportbeperkingen de beschikbaarheid van deze grondstoffen en zorgen voor kunstmatig hoge grondstofprijzen op de wereldmarkt. Bovendien hebben ze een concurrentieverstorend effect, omdat buitenlandse bedrijven minder toegang hebben tot deze grondstoffen of een hogere prijs moeten betalen dan Chinese bedrijven.

China geeft in haar verdediging aan dat de betwiste maatregelen nodig zijn om een kritiek tekort tegen te gaan van grondstoffen die essentieel zijn voor de Chinese economie. Volgens China behoren de WTO-regels zo te worden uitgelegd dat de soevereine rechten van een land over de eigen natuurlijke hulpbronnen niet worden gehinderd. Deze soevereine rechten zouden onder meer moeten worden gezien in het licht van duurzame ontwikkeling zoals uiteengezet in de Preambule van de WTO-overeenkomst. China beargumenteert dat duurzame ontwikkeling vraagt om effectief management van schaarse bronnen. Daarnaast zijn sommige van de betwiste handelsmaatregelen volgens China noodzakelijk om het milieu en de gezondheid van de Chinese bevolking te beschermen.

Bevindingen

De klagers hebben vrijwel op alle punten gelijk gekregen van het Panel. China heeft volgens het Panel handelsbelemmeringen ingesteld, die in strijd zijn met artikelen X:1, X:3(a), XI:1 van de *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) uit 1994, en de afspraken in paragrafen 1.2, 5.1, en 11.3 van het WTO Toetredingsprotocol van China en paragrafen 83 en 84 van het *China's Working Party Report*.

In het eindrapport licht het Panel toe hoe en waarom de betwiste Chinese exportheffingen, exportquota, exportvergunningen en afspraken over minimale exportprijzen van de betrokken grondstoffen in strijd zijn met de verplichtingen die China in het kader van de WTO is aangegaan. De meest relevante bevindingen van het Panel hebben betrekking op de voorwaarden waaronder exportquota worden toegestaan in het kader van de WTO. Dit gedeelte van het eindrapport wordt hieronder in meer detail toegelicht.

Het Panel concludeert dat de exportquota voor bauxiet, cokes, fluoriet, siliciumcarbide en zink in strijd zijn met artikel XI:1 GATT/WTO. In artikel XI:1 staat dat WTO-leden, enkele uitzonderingen daargelaten, geen kwantitatieve beperkingen anders dan heffingen mogen instellen. In Artikel XI:2 worden de uitzonderingen op artikel XI:1 genoemd, waaronder het argument dat in deze zaak door China wordt gebruikt, namelijk dat exportquota tijdelijk te rechtvaardigen zijn om een kritiek tekort tegen te gaan. Het Panel concludeert echter dat niet voldoende bewezen is dat de Chinese exportquota tijdelijk zijn, of bedoeld om een kritiek tekort te voorkomen. Eindigheid van een grondstof is volgens het Panel onvoldoende reden om te spreken van een kritiek tekort in het kader van artikel XI:2 GATT/WTO.

Het Panel komt verder tot het oordeel dat het WTO Toetredingsprotocol van China zodanig is geformuleerd dat China in deze zaak geen beroep kan doen op artikel XX GATT/WTO. In dit artikel staan redenen waarmee een land een maatregel in strijd met de WTO toch kan rechtvaardigen. Desondanks gaat het Panel nader in op deze kwestie om zo helderheid te verschaffen over de vraag of de betrokken exportbeperkingen gerechtvaardigd hadden kunnen worden met een beroep op artikel XX GATT/WTO. Het Panel komt tot de conclusie dat de betrokken exportbe-

perkingen ook niet gerechtvaardigd hadden kunnen worden op basis van leden (b) en (g) van artikel XX GATT/WTO.

In artikel XX (b) GATT/WTO staat dat – onder voorwaarden – handelsmaatregelen mogen worden getroffen met het oog op de bescherming van het leven en de gezondheid van mensen, dieren en planten op het eigen grondgebied. Het Panel geeft aan dat de Chinese maatregelen waarin de exportbeperkingen worden aangekondigd, geen enkele melding maken van de bescherming van milieu- of gezondheidsbelangen. Hoewel het Panel onder de indruk is van het geheel aan Chinese beleidsplannen gericht op de bescherming van het milieu, is het Panel er niet van overtuigd dat de betwiste handelsmaatregelen onderdeel uitmaken van dit raamwerk, noch dat deze op dit moment effectief bijdragen aan het verminderen van vervuiling en de bescherming van het milieu. Ook het Chinese argument dat deze handelsmaatregelen bijdragen aan de economische ontwikkeling van China, die in de toekomst automatisch leidt tot een betere bescherming van het milieu, wordt door het Panel niet geaccepteerd. Het Panel oordeelt dat de betrokken exportbelemmeringen niet voldoen aan de in artikel XX (b) GATT/WTO gestelde vereisten.

In artikel XX (g) GATT/WTO staat dat – onder voorwaarden – handelsmaatregelen mogen worden getroffen met het oog op het behoud van eindige natuurlijke hulpbronnen, maar dat deze maatregelen dan wel (1) als doel het behoud van de natuurlijke hulpbronnen hebben, (2) gelijktijdig moeten opereren met maatregelen die ook de binnenlandse consumptie en productie beperken en (3) neutraal moeten zijn ten opzichte van binnenlandse en buitenlandse bedrijven. In de beleidsdocumenten waarin de Chinese exportmaatregelen worden aangekondigd, wordt op geen enkele manier gerefereerd aan het doel van behoud van natuurlijke hulpbronnen. Sterker nog, de beleidsdocumenten maken voornamelijk melding van het economische voordeel dat China haalt uit de exploitatie van de natuurlijke hulpbronnen. Ook kan het Panel geen bewijs vinden voor het beperken van de binnenlandse productie en consumptie in het uitgebreide pakket van begeleidende binnenlandse maatregelen dat door China is ingesteld met het oog op het behoud van de betrokken natuurlijke hulpbronnen. Bovendien heeft China niet aangetoond dat de maatregelen neutraal zijn ten opzichte van binnenlandse en buitenlandse bedrijven. Het Panel oordeelt dat de betrokken exportbelemmeringen dientengevolge niet voldoen aan de in artikel XX (g) GATT/WTO gestelde vereisten.

De partijen hebben nu 60 dagen om tegen de uitspraak in beroep te gaan. Als er geen beroep wordt aangetekend, of het Beroepsorgaan bevestigt de bevindingen van het Panel, is China verplicht de betwiste maatregelen binnen redelijke termijn in lijn te brengen met de WTO-regels. China heeft inmiddels aangekondigd in beroep te willen gaan. De EU is tevreden met de uitspraak en zal geen beroep aantekenen.

Appreciatie

Ik ben eveneens tevreden met de uitspraak van het WTO Panel. Ten eerste bevestigt deze uitspraak de belangrijke disciplinerende rol van de WTO in het wereldhandelssysteem. Het is een duidelijk signaal aan alle WTO-leden dat oneerlijke handelspraktijken niet worden geaccepteerd. Ten tweede verduidelijkt deze uitspraak aan welke voorwaarden exportbeperkingen bij het beheer van grondstoffen dienen te voldoen om WTO-conform te zijn.

Het is belangrijk om te benadrukken dat China, of andere WTO-leden, op geen enkele manier het recht wordt ontzegd om de eigen natuurlijke hulpbronnen te beheren, vervuiling tegen te gaan, de gezondheid van de

eigen bevolking te waarborgen of het eigen milieu te beschermen. Het Panel geeft wel aan dat er strenge voorwaarden zijn verbonden aan het instellen van exportbeperkingen om bovenstaande doelen WTO-conform te bereiken. Dit om misbruik of protectionisme te voorkomen. Zo wordt het simpele feit dat een grondstof «eindig» is, door het Panel niet als voldoende onderbouwing gezien van een «kritiek tekort», en zal er onder meer een duidelijke relatie moeten zijn tussen het middel van de exportbeperking en het doel van het behoud van deze natuurlijke hulpbron of bescherming van het milieu.

Daarnaast vraagt het Panel zich af of het beperken van de export het meest effectief is voor het behoud van natuurlijke hulpbronnen. Immers, het is niet relevant wáár een grondstof wordt verwerkt, het gaat bij het behoud van eindige natuurlijke hulpbronnen zoals metalen of mineralen om (het verminderen van) de extractiesnelheid. Als milieubescherming het primaire beleidsdoel is, dan – zo geeft het Panel aan – is het zaak om de productie schoner te krijgen. Of het product vervolgens verhandeld wordt, is in principe bijzaak. Maatregelen zoals het investeren in milieuvriendelijke extractietechnologieën en het bevorderen van hergebruik zijn dan effectiever dan handelsbeperkingen. Ik deel deze visie van dit Panel.

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen