

Vergaderjaar 2021–2022

**21 501-02**

## **Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken**

**Nr. 2411**

### **VERSLAG VAN DE RAPPORTEURS**

Vastgesteld 28 oktober 2021

De vaste commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft ons aangesteld als rapporteurs voor de EU-agenda voor de hervorming van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Wij hebben de afgelopen maanden verschillende gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de Europese instellingen in Brussel, zoals de Europese Commissie, leden van het Europees parlement en de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging. Ook hebben we gesproken met de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging en de EU-delegatie bij de WTO in Genève. Het doel van deze gesprekken was om in kaart te brengen hoe deze verschillende gesprekspartners aankijken tegen de EU-agenda voor de WTO-hervorming in de context van de 12<sup>e</sup> WTO Ministeriële Conferentie (MC12) van 30 november tot 3 december 2021 in Genève. We brengen als volgt verslag uit van deze gesprekken.

#### Functioneren van de WTO

De WTO is een intergouvernementele organisatie waar nationale overheden afspraken maken met betrekking tot het functioneren van het internationale handelsverkeer. De WTO-regelgeving biedt een kader voor de wereldhandel. Daarnaast wordt binnen de WTO onderhandeld over de verdere afbouw van handels belemmerende maatregelen. Om in naleving van deze basisregels te voorzien bestaat binnen de WTO een onafhankelijk, juridisch bindend mechanisme waarmee onderlinge geschillen kunnen worden beslecht. De voorganger van de WTO, de *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), was opgericht om protectionistische reflexen van staten als gevolg van politieke of economische crises te doorbreken.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Zie «Nederland en de (hervorming van de) Wereldhandelsorganisatie», dr. T. Kohl, mr. Dr. S. Tans, prof. Mr. H. de Waele, 27 oktober 2020, Detail 2020D43534 | Tweede Kamer der Staten-Generaal

## Huidige situatie WTO

Momenteel staat een aantal kernfuncties van de Wereldhandelsorganisatie onder druk: het lukt al jaren niet om de mondiale handelsregels te moderniseren; het stelsel voor geschillenbeslechting heeft aanzienlijk aan kracht ingeboet doordat de VS de benoeming van nieuwe leden van de beroepsinstantie blokkeert sinds eind 2019; en de uitvoering van de toezichtfunctie op het handelsbeleid is niet doeltreffend doordat de handelswetgeving en de handelspraktijk van WTO-leden niet transparant genoeg is. Ook de veranderende geopolitieke verhoudingen spelen een rol. De VS en China, twee van de drie grootste WTO-leden, onderhouden hun handelsbetrekkingen momenteel grotendeels buiten de WTO-regels om. De crisis wordt in belangrijke mate versterkt doordat China zich binnen de WTO nog steeds aanmerkt als ontwikkelingsland, waardoor het, ondanks zijn gewicht in de wereldeconomie, aanspraak kan maken op een bijzondere en gedifferentieerde behandeling ten opzichte van ontwikkelde landen. Tenslotte vormt het model van de WTO, waarbij de 164 leden bij consensus moeten besluiten en een WTO-lid alle besluitvorming kan vetoën, een belemmering voor institutionele hervormingen. Hier staat tegenover dat met het aantreden van de nieuwe Directeur-Generaal, mevrouw Ngozi Ikonjo-Iweala, momentum lijkt te zijn voor het aanpakken deze problemen.

## EU-agenda: hervorming WTO dringend nodig

Voor de EU is het aanpakken van deze problemen dringend nodig voor een stabiel handelsklimaat. De EU heeft een fundamenteel strategisch belang bij het waarborgen van een functionerende WTO, aangezien het de ruggengraat is van de internationale economie. Een functionerend multilateraal handelssysteem is ook noodzakelijk voor het economisch herstel uit de COVID-pandemie. De Europese Commissie is daarom van mening dat de EU een voortrekkersrol moet spelen bij deze hervorming en de rol van mediator kan aannemen waar de multilaterale verhoudingen verstoord zijn door tegengestelde belangen van verschillende WTO-leden. Het belang van Nederland als handelsland sluit aan bij het EU-belang, namelijk een mondiale basis voor transparante en stabiele spelregels, gericht op het bevorderen van internationale handel. Handel is van grote betekenis voor de Europese economie: 60% van de handel van de EU vindt plaats onder de WTO-regels van meestbegunstigingsvoorwaarden, onder meer de handel met de VS, China, Rusland en India. Daarbij raakt de bevordering van op regels gebaseerde internationale samenwerking aan de essentie van de Europese samenwerking. Een aantal gesprekspartners wijst erop dat de EU-handel de afgelopen jaren bovendien steeds meer plaatsvindt in het multilaterale kader van de WTO, dan in bilateraal verband. Een belangrijke reden hiervoor is dat de handelsakkoorden van de EU met derde landen veelal gepolitiseerd zijn waardoor er weinig voortgang kan worden geboekt.

## MC12 van belang voor WTO-hervormingen

De komende Ministeriële Conferentie zal voor het hervormingsproces naar verwachting van groot belang zijn, omdat de WTO-leden zich zullen committeren aan de institutionele hervorming en vervolgstappen zullen bepalen om dit te bereiken. Echter, hoewel de verschillende gesprekspartners van mening zijn dat MC12 van groot belang is voor het hervormingsproces van de WTO, waarschuwen zij voor al te ambitieuze verwachtingen ten aanzien van de resultaten die kunnen worden bereikt. Breed gedeeld wordt dat de wens om grote stappen te zetten simpelweg niet realistisch is in het kader van multilaterale samenwerking met 164 WTO-leden. Zoals hierboven benoemd is de opstelling van de VS vaak

problematisch voor het functioneren van de WTO, als het gaat om het systeem van geschillenbeslechting, maar ook voor de bredere institutionele hervorming van de WTO. In de gezamenlijke verklaring na afloop van de eerste EU-VS Trade and Technology Council van 29 september jl. hebben Commissievoorzitter Von der Leyen en President Biden zich desondanks gecommitteerd om samen te werken aan «een betekenisvolle WTO-hervorming om resultaten te boeken voor werknemers en bedrijven.» Hoewel de verwachtingen voor MC12 dus bescheiden zijn, moet niet onderschat worden dat ook de kleine stappen die tijdens deze conferentie kunnen worden gezet wel degelijk grote positieve gevolgen kunnen hebben. En, ondanks dat het een proces van lange adem zal zijn, wel degelijk van belang voor het behoud van de relevantie en het functioneren van de WTO en toekomstige hervormingen.

#### Democratische legitimiteit WTO-conferentie

Een delegatie van het Europees parlement zal aanwezig zijn bij MC12. Voorafgaand aan de conferentie zal het EP een resolutie<sup>2</sup> aannemen met haar inzet voor de multilaterale onderhandelingen van de EU. Het EP is van mening dat het voor de democratische legitimiteit en transparantie van belang is dat parlementsleden beter toegang hebben tot handelsonderhandelingen en dat zij worden betrokken bij het opstellen en uitvoeren van besluiten van de WTO.

Daarnaast zullen nationale parlementariërs ook in de gelegenheid zijn om aanwezig te zijn bij de WTO-conferentie als onderdeel van de desbetreffende nationale delegaties. Echter zullen de mogelijkheden dit jaar beperkt zijn, vanwege de geldende COVID-maatregelen. Wij zien het belang van interparlementaire samenwerking om de hervorming van de WTO verder te brengen en zullen ons hier tijdens het vervolg van ons rapporteurschap dan ook voor inzetten.

#### Verwachte uitkomsten MC12

Hoewel de verwachtingen voor de resultaten van de komende Ministeriele Conferentie zijn getemperd, wordt door de gesprekspartners wel enige voortgang verwacht op een aantal thema's. Het betreft onder meer de afronding van onderhandelingen over visserijsubsidies, afspraken op het gebied van handel en gezondheid als reactie op de COVID-pandemie, landbouwonderhandelingen en afspraken over de integratie van plurilaterale overeenkomsten in het WTO-kader.

*Visserijsubsidies* – De onderhandelingen over visserijsubsidies zijn ruim twintig jaar gaande en een akkoord zou de toegevoegde waarde van de WTO illustreren. Een overeenkomst over het disciplineren van visserijsubsidies is van belang omdat het de eerste multilaterale overeenkomst sinds jaren zou zijn en het versterken van duurzaamheid centraal staat. Andere belangrijke aandachtspunten in deze onderhandelingen zijn modernisering van regulering en het tegengaan van overbevissing.

*Handel en gezondheid: aanpak COVID-pandemie* – Tijdens de COVID-pandemie stond het wereldwijde handelssysteem onder druk. Daarbij is de toegang tot vaccins en de vaccinatiegraad wereldwijd ongelijk verdeeld. In dit kader bestaat er discussie over de ontheffing van intellectuele eigendomsrechten (TRIPS-waiver) ter bevordering van de productie van vaccinaties. Waar de TRIPS-waiver enerzijds wordt gezien als oplossing voor het capaciteitsprobleem van vaccins onder aanvoering van landen als India en Zuid-Afrika en gesteund door een groot aantal ontwikkelingslanden, wordt anderzijds, onder meer door de EU, gewaar-

<sup>2</sup> Een conceptversie van deze resolutie is hier te vinden.

schuwd dat een waiver geen kortetermijnoplossing is om een tekort aan vaccins aan te pakken, vanwege een gebrek aan productiecapaciteit in ontwikkelingslanden. De EU heeft in de WTO TRIPS-Raad een voorstel gedaan om in de context van de aanpak van de pandemie de mogelijkheden voor WTO-leden aanzienlijk te vereenvoudigen om over te gaan tot maatregelen die gedwongen licentieverlening mogelijk maken. De EU pleit verder voor het opheffen van exportbeperkingen en uitbreiding van de productie als alternatief voor de TRIPS-waiver. Naar verwachting zal een raamwerk worden opgesteld om de WTO beter uit te rusten voor een gecoördineerde respons op zowel de huidige pandemie als voor eventuele komende crises.

*Landbouwonderhandelingen* – Voor de EU is het van belang om de landbouwonderhandelingen vlot te trekken die grotendeels geblokkeerd zijn. Landbouw is voor veel WTO-leden van cruciaal belang en gebrek aan vooruitgang dreigt ook een negatieve uitwerking op de bredere hervormingsagenda van de WTO te hebben. Naar verwachting zullen plurilaterale onderhandelingen, tussen een aantal WTO-leden, een betere kans van slagen hebben om de langlopende onderhandelingen over landbouw verder te brengen. Aandachtspunten zijn verbeteringen van de transparantie ten aanzien van landbouwsubsidies, uitvoerbeperkingen, voorraden van voedsel en duurzaamheid/klimaat.

*Plurilaterale overeenkomsten* – Voor de EU is het duidelijk dat de modernisering van de regels van de WTO niet kan worden bewerkstelligd uitsluitend door middel van multilaterale overeenkomsten. De afgelopen jaren hebben reeds een toenemend aantal plurilaterale onderhandelingen tussen een groep WTO-leden binnen het kader van de WTO plaatsgevonden. Deze aanpak waarbij plurilaterale overeenkomsten in de multilaterale structuur van de WTO worden geïntegreerd wordt als kansrijk gezien om resultaten te bereiken binnen de WTO. Hierbij wordt gedacht aan het ontwikkelen van regels inzake concurrentieneutraliteit, modernisering van de regels van subsidies voor de industrie, en het boeken van vooruitgang op het gebied van nationale regelgeving voor de handel in diensten, het bevorderen van e-handel en facilitering van investeringen. Verder zullen groepen WTO-leden tijdens MC12 initiatieven lanceren om gezamenlijke afspraken te maken over het versterken van de synergie tussen handel en milieubescherming/klimaat.

#### Ministeriële verklaring

Naast de verwachte resultaten op bovengenoemde onderwerpen zal naar alle waarschijnlijkheid een ministeriële verklaring worden aangenomen met daarin een politieke toezegging voor het bereiken van de institutionele hervormingen van de WTO, die belangrijk zal zijn voor de vervolgstappen. Deze verklaring zal dienen ter ondersteuning van de werkzaamheden die zullen worden verricht in aanloop naar de volgende Ministeriële Conferentie (MC13) die over twee jaar zal plaatsvinden. Daarbij is het de inzet van de EU om een werkgroep voor de WTO-hervorming op te richten om concrete resultaten te bereiken op dit punt. Voor MC13 zal een oplossing voor het geschillenbeslechtsingssysteem van cruciaal belang zijn. Ook wordt verwacht dat de besluitvorming met consensus die vaak een verlamdende werking heeft, een aandachtspunt zal zijn voor MC13, simpelweg omdat het niet mogelijk zal zijn om gezamenlijk grote stappen te zetten met 164 WTO-leden. Daarnaast willen de WTO-leden dat in de ministeriële verklaring aandacht is voor de COVID-pandemie en de veranderende multilaterale handelsverhoudingen. Ook wordt grotere solidariteit en samenwerking tussen WTO-leden noodzakelijk geacht, net als aandacht voor de belangen van ontwikkelings- en de minst ontwikkelde landen.

### ***Vervolg rapporteurschap***

Wij zullen namens de commissie deelnemen aan de interparlementaire conferentie die in aanloop naar de WTO Ministeriële Conferentie zal worden georganiseerd. Na deze conferentie zullen wij ons eindverslag presenteren en aanbevelingen doen voor vervolgstappen van de commissie, bijvoorbeeld in het kader van interparlementaire samenwerking, in aanloop naar de volgende 13<sup>e</sup> WTO Ministeriele Conferentie.

Klink

Koekkoek

## Bijlage

Wij hebben met de volgende personen gesproken in het kader van ons rapporteurschap;

- Directoraat-Generaal Handel van de Europese Commissie, hoofd en plaatsvervangend hoofd van de afdeling multilaterale zaken en WTO, de heer Antonio Fernandez-Martos en de heer Eoin O'Malley.
- De EU-delegatie bij de WTO in Genève, plaatsvervangend hoofd, de heer Hiddo Houben.
- De voorzitter van de INTA-commissie in het Europees parlement, de heer Bernd Lange (S&D, Duitsland) en adviseur bij het INTA-secretariaat in het Europees parlement, de heer Oliver Krentz.
- Nederlandse leden van de INTA-commissie van het Europees parlement, mevrouw Agnes Jongerius (PvdA/S&D) en de heer Michiel Hoogeveen (JA21/ECR).
- De Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de EU, de heer Robert de Groot en de heer Meyndert van der Kolk, handelsattaché.
- De plaatsvervangend Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de WTO in Genève, de heer Marcel Vernooij.
- Research fellow bij de Europese denktank Bruegel, de heer Niclas Poitiers.