

Bijlage 1 - Instructie voor de delegatie van het Koninkrijk der Nederlanden voor de 11e Ministeriële Conferentie van de WTO te Buenos Aires, Argentinië, d.d. 10-13 december 2017

Van 10 december tot en met 13 december 2017 zal in Buenos Aires, Argentinië, de elfde Ministeriële Conferentie (MC11) van de WTO plaatsvinden. De Ministeriële Conferentie is het wetgevende orgaan van de WTO en komt elke twee jaar bijeen om bindende afspraken te maken over verdere vrijmaking van de wereldhandel. Deze afspraken worden vastgelegd in een Ministeriële Verklaring.

Onderwerpen die mogelijk een plaats krijgen in de Ministeriële Verklaring van MC11 zijn:

- Beperking van binnenlandse landbouwsteun en publieke opkoopprogramma's ten behoeve van de voedselzekerheid in ontwikkelingslanden;
- Uitfasering van bepaalde visserijsubsidies;
- Basisafspraken over binnenlandse regelgeving ten aanzien van de dienstensector;
- Verklaringen ten aanzien van *gender* en handel, het faciliteren van investeringen en nadere samenwerking bij de vaststelling van mondiale pesticide-standaarden.

De verwachting is verder dat in de Ministeriële Verklaring richting zal worden gegeven aan het *e-commerce*-werkprogramma, mogelijk met een mandaat voor onderhandelingen na MC11.

Daarnaast gaan er stemmen op voor een verklaring met gelijkgezinde landen over aanpakken van subsidies voor fossiele brandstoffen. Dit is een verklaring die naar verwachting *en marge van* de Ministeriële Verklaring zal worden afgegeven.

De Wereldhandelsorganisatie (WTO) bestaat sinds 1995 en is de opvolger van de *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT). De taken van de WTO zijn bevordering van internationale handel, het opheffen van handelsbarrières en de beslechting van handelsconflicten. Deze drie kernactiviteiten komen terug in de drie pijlers van de WTO: onderhandelingsrondes, beheerscomités en geschillenbeslechting. De WTO blijft nieuwe leden aantrekken. Momenteel zijn 164 landen lid van de WTO en een groot aantal landen bevindt zich in een toetredingsproces. De WTO neemt beslissingen op basis van unanimititeit. Sinds 2001 wordt onderhandeld over de Doha Ontwikkelingsagenda, een onderhandelingsagenda die de nadruk legt op de belangen van ontwikkelingslanden. De laatste jaren is steeds duidelijker geworden dat het volledig afronden van de Doha Ontwikkelingsagenda als geheel niet meer realistisch is. Het internationale krachtenveld is sterk veranderd sinds 2001 en vooral de opkomende economieën zijn de status van ontwikkelingsland meer en meer ontgroeid. Deze factoren, in combinatie met een wereldeconomie waarin mondiale waardeketens een steeds prominentere rol spelen, zorgen dat verschillende WTO-leden zich steeds minder bereid tonen om concessies te doen in de WTO-onderhandelingen. Dit wordt versterkt doordat de onderwerpen die ook in het belang zijn van de ontwikkelde landen worden geweerd van de agenda. De reden hiervoor is dat sommige ontwikkelingslanden vrezen dat het toevoegen van onderhandelingsonderwerpen ervoor zou zorgen dat er dan alleen nog onderhandeld zou worden over deze zogenaamde 'nieuwe onderwerpen'. Dit heeft ertoe geleid dat bij de Ministeriële Conferentie van de WTO in Nairobi (MC10) is vastgesteld dat de Doha-onderwerpen nog altijd relevant zijn voor het WTO-lidmaatschap, maar de inzet van het integraal afronden van alle Doha-onderwerpen niet realistisch meer is. Met deze aanpak werkt het WTO-lidmaatschap naar een situatie waarin zowel over 'oude' DDA-onderwerpen als over 'nieuwe onderwerpen' kan worden onderhandeld.

Landbouw

Binnenlandse landbouwsteun

Het landbouwdossier als onderdeel van de Doha Ontwikkelingsagenda bestaat uit drie pijlers: binnenlandse steun, markttoegang en exportconcurrentie. Concrete discussies over binnenlandse landbouwsteun zijn gestart in het late voorjaar van 2017. Het doel is om afspraken te maken over het beperken van handelsversturende binnenlandse landbouwsteun.

Binnenlandse landbouwsteun is een dossier wat binnen de WTO wordt gezien als sleutelonderwerp, omdat zonder afspraken op dit dossier een groot aantal ontwikkelingslanden niet zullen kunnen instemmen met een onderhandelingsresultaat bij MC11. De EU heeft net voor de zomer met Brazilië, gesteund door Peru, Uruguay en Colombia, een voorstel ingediend. Het voorstel behelst de beperking van handelsversturende binnenlandse landbouwsteun (*amber box*)¹ met een percentage van de gemiddelde totale productiewaarde over de laatste drie jaar. Het voorstel legt daarnaast een koppeling tussen beperking van handelsversturende binnenlandse steun en publieke opkoopprogramma's ten behoeve van voedselzekerheid. Dit voorstel is de basis voor de lopende onderhandelingen in de WTO

Het Koninkrijk is voorstander van de inzet van de Europese Unie om tot evenwichtige afspraken te komen die de beleidsruimte voor handelsversturende landbouwsteun beperken, zonder dat dit de ruimte van de EU voor de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid in 2020 beperkt. Het Koninkrijk steunt de koppeling tussen afspraken over binnenlandse landbouwsteun en publieke opkoopprogramma's ten behoeve van voedselzekerheid.

Publieke opkoopprogramma's ten behoeve van voedselzekerheid

Publieke opkoopprogramma's ten behoeve van voedselzekerheid zijn een vorm van binnenlandse landbouwsteun, die in principe niet meegeteld hoeft bij de berekening van handelsversturende steun (*amber box*). Alleen als een overheid voorraden opkoopt tegen een door de overheid gereguleerde prijs, telt dit wel mee als handelsversturende steun. In 2012 stelde een groep ontwikkelingslanden onder leiding van India voor om ook als er sprake is van gereguleerde prijzen deze opkoopprogramma's niet mee te laten tellen als handelsversturende steun. Bij MC9 (2013) zijn de WTO-leden overeengekomen om deze aanpak voor op dat moment bestaande opkoopprogramma's te gedogen, maar verder te onderhandelen over een permanente oplossing voor deze kwestie. Bij MC10 (2015) is het belang van een permanente oplossing voor deze kwestie opnieuw benadrukt. Een groep ontwikkelingslanden houdt vast aan een eerder ingediend voorstel voor ongelimiteerde ruimte om dit type programma's tegen gereguleerde prijzen te voeren. Deze landen willen dat deze programma's niet hoeven te worden afgebouwd. Verschillende ontwikkelde landen hebben hier moeite mee, omdat dit ontwikkelingslanden en opkomende markten een vrijbrief zou geven om ongelimiteerde steun te geven. Het risico bestaat dat door land A opgekochte (en dus gesubsidieerde) voorraden op de internationale markt belanden. Dit is problematisch voor (ontwikkelings)landen, die zo geconfronteerd worden met oneerlijke concurrentie. Bovendien is niet uit te sluiten dat deze programma's negatieve effecten hebben op de voedselzekerheid in andere landen.

Het Koninkrijk is voorstander van een permanente oplossing voor de kwestie publieke opkoopprogramma's ten behoeve van voedselzekerheid. Ontwikkelingslanden moeten in staat zijn om voldoende beleidsruimte te hebben om te voedselvoorraden op te kopen ten behoeve van lokale voedselzekerheid. Hierbij is het van belang dat de mogelijkheid om nieuwe programma's te financieren onderhavig is aan de disciplines voor handelsversturende binnenlandse steun (*amber box*). Als dit niet het geval is, bestaat het risico dat met name grote ontwikkelingslanden een vrijbrief hebben om ongelimiteerde steun aan hun landbouwsector kunnen geven. Dit kan resulteren in dat voorraden verkocht worden op de wereldmarkt, wat voor concurrerende landen grote negatieve gevolgen zou hebben.

Binnenlandse regelgeving diensten

Het uitwerken van de afspraken over binnenlandse regelgeving voor de internationale dienstenhandel is onderdeel van de DDA. Het gaat hier om procedurele afspraken om te zorgen dat kwalificatie-eisen en procedures, technische standaarden en vergunningvereisten en -procedures geen onnodige handelsbarrières vormen. EU-dienstverleners hebben vaak last van dit soort barrières als zij buiten de interne markt opereren.

¹ Het landbouwakkoord van de WTO deelt binnenlandse landbouwsteun op in drie categorieën: handelsversturend (*amber box*), handelsversturend, maar onderhevig aan productiebeperkingen (*blue box*) en niet-handelsversturend (*green box*). De *amber box* ziet hoofdzakelijk op prijssteun voor bepaalde landbouwproducten, maar bijvoorbeeld ook directe productiesubsidies of inputsubsidies.

Op dit moment zijn voorstanders van afspraken op dit dossier tot een geconsolideerde tekst gekomen, op basis waarvan kan worden onderhandeld. Hierbij zijn de zogenaamde 'noodzakelijkheidstest' en de tekst over non-discriminatie op basis van *gender* nog openstaande punten. Voorstanders van een akkoord op dit dossier proberen bij MC11 tot overeenstemming te komen, maar de afgelopen maanden bleken er nog vocale tegenstanders te zijn. Een alternatief zou een plurilateraal akkoord zijn, met die WTO-leden die zich kunnen vinden in de afspraken.

Het Koninkrijk is voorstander van uitgewerkte afspraken over binnenlandse regelgeving in diensten, inclusief de 'noodzakelijkheidstest' en non-discriminatie op basis van *gender*. De dienstensector is voor Nederland van groot belang, en basisafspraken voor binnenlandse regelgeving komen Nederlandse bedrijven in het buitenland ten goede. Een plurilateraal akkoord ten aanzien van de binnenlandse regelgeving voor de internationale dienstenhandel is voor het Koninkrijk tevens acceptabel, mits voldoende WTO-leden zich hierbij aansluiten.

Visserijsubsidies

De uitwerking van de bestaande afspraken over visserijsubsidies is onderdeel van de Doha Ontwikkelingsagenda. De overeengekomen Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG 14.6) geven een impuls aan de onderhandelingen over de uitfasering van bepaalde soorten visserijsubsidies.

Vrijwel alle delegaties zijn voor disciplineren van subsidies die leiden tot drie problemen: overbevissing, overcapaciteit en illegale, niet-gerapporteerde en ongereguleerde (IUU)-visserij. Niettemin zijn de WTO-leden nog in onderhandeling over hoe en door wie vastgesteld kan worden dat een visbestand overbevist is, wanneer precies sprake is van overcapaciteit en welke referentiepunten moeten worden gebruikt om IUU-schendingen vast te stellen. Het is duidelijk dat disciplines moeten gelden voor subsidies die betrekking hebben op mariene visvangst (geen aquacultuur of binnenlandse visserij). Er lopen nog discussies over een eventuele uitzondering voor kleinschalige visserij en speciale en gedifferentieerde behandeling voor ontwikkelingslanden en de minst ontwikkelde landen, technische assistentie, inwerkingtreding, een herzieningsclausule, transparantie en geschillenbeslechting. Een groot aantal WTO-leden is voorstander van transparantie bepalingen, zoals notificatieverplichtingen over welke visserijsubsidies worden verstrekt.

Het Koninkrijk is voorstander van een akkoord over het afschaffen van visserijsubsidies die leiden tot overbevissing en andere illegale, niet-gerapporteerde en ongereguleerde visserij. Hierbij is het van belang dat ook ontwikkelingslanden zich committeren aan deze afspraken en dat landen die niet in staat zijn zelfstandig aan de afspraken te voldoen hierbij technische assistentie krijgen. Doel is zorgen dat SDG 14.6 behaald wordt en dat visserijbestanden wereldwijd op pijl blijven, dan wel de kans krijgen te herstellen.

Werkprogramma's

E-commerce werkprogramma

1. Moratorium op elektronische verzendingen

Sinds 1998 hebben de WTO-leden een moratorium op het heffen van importtarieven op elektronisch verstuurd producten, zoals software. Dit herhaaldelijk verlengde moratorium loopt tot MC11, waar opnieuw moet worden besloten tot verlenging van deze afspraak.

Het Koninkrijk is voorstander van een permanent moratorium. Het is onwaarschijnlijk dat hier overeenstemming over wordt bereikt bij MC11. Het Koninkrijk kan een verlenging van het moratorium voor twee jaar steunen.

2. *Onderhandelingsmandaat e-commerce*

Sinds MC2 (1998) bestaat in WTO-verband een *e-commerce* werkprogramma. Het doel van dit werkprogramma is om alle handelsgerelateerde kwesties binnen grensoverschrijdende digitale handel in kaart te brengen. De afgelopen jaren hebben verschillende WTO-leden (ontwikkelde en ontwikkelingslanden) te kennen gegeven dat het tijd is voor de volgende stap: multilaterale afspraken over de zaken die in het werkprogramma zijn geïdentificeerd. Het starten van *e-commerce*-onderhandelingen ligt gevoelig bij sommige ontwikkelingslanden. Zij vrezen dat onderhandelingen over DDA-onderwerpen stagneren als er nieuwe onderwerpen aan de onderhandelingsagenda worden toegevoegd. Ook eisen ze dat de digitale kloof (*digital divide*) tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden, onder meer waar het gaat om digitale infrastructuur, wordt aangepakt.

Na een periode van moeizame discussies over mogelijke afspraken over *e-commerce* sinds de vorige Ministeriële Conferentie van de WTO in 2015 moet worden vastgesteld dat dit onderwerp nog altijd gevoelig ligt bij een deel van het WTO-lidmaatschap. Het is uitgesloten dat er tijdens MC11 politieke afspraken over grensoverschrijdende *e-commerce* gemaakt worden; ook de kans klein dat de Ministeriële Verklaring zal voorzien in een mandaat om na MC11 te onderhandelen over *e-commerce*.

Het Koninkrijk is voorstander van multilaterale afspraken over grensoverschrijdende *e-commerce*. Deze afspraken zullen bijdragen aan een gelijk speelveld voor internationaal opererende bedrijven, met name het midden- en kleinbedrijf en zullen een basisniveau vastleggen voor consumentenbescherming voor online aankopen. Het Koninkrijk zet in op een passage in de Ministeriële Verklaring dat oproept tot de oprichting van een werkgroep over *e-commerce*, het forum waar onderhandelingen over handelsgerelateerde aspecten van *e-commerce* kunnen plaatsvinden.

Overig

Investeringsen

Handel en investeringen waren eerder onderdeel van de DDA, maar werden van tafel gehaald tijdens de Ministeriële Conferentie in Cancún (MC5). Mede hierdoor is er geen wezenlijk mondiaal investeringsregime. Een onderdeel van een dergelijk regelgevend kader zouden richtlijnen of afspraken over het faciliteren van investeringen kunnen zijn. Wat de precieze focus van dergelijke afspraken zou zijn, moet bij de onderhandelingen verder worden ingevuld.

Omdat er op dit moment geen mandaat is om te onderhandelen over dit onderwerp, wordt er alleen informeel gediscussieerd over wat dit soort afspraken zouden kunnen inhouden. Voorstanders van onderhandelingen op het faciliteren van investeringen zetten in op een mandaat voor onderhandelingen over investeringsfacilitatie na MC11 in de Ministeriële Verklaring.

Het Koninkrijk is voorstander van het opnemen van een passage over het starten van onderhandelingen over investeringsfacilitatie in de Ministeriële Verklaring van MC11 of in een verklaring met een deel van de WTO-leden. Hierbij hecht het Koninkrijk aan sterke paragrafen over het belang van duurzame investeringen en inclusiviteit van ontwikkelingslanden.

Gender

Een groep WTO-leden, waaronder Canada en Zweden zal tijdens MC11 aandacht vragen voor de rol van *gender* in handelsbeleid. Zij willen met een verklaring van de landen die dit onderwerp een warm hart toedragen het belang van *gender* onderstrepen en enkele specifieke thema's binnen het handelsdomein suggereren, waar integratie van *gender* het meest effect sorteert.

Het Koninkrijk is voorstander van opname van een *gender*-paragraaf in de MC11 verklaring, omdat een *gender*bewust handelsbeleid zorgt dat ook in internationale handel vrouwen beter in staat worden gesteld om deel te nemen. Dit heeft zowel een forse economische meerwaarde als ook een morele. Het Koninkrijk kan zich ook aansluiten bij een plurilaterale verklaring over het belang van *gender* in handelspolitiek.

Sanitaire en fytosanitaire standaarden

Sommige WTO-leden zouden graag zien dat in de Ministeriële Verklaring een verwijzing komt naar nadere samenwerking bij de vaststelling van mondiale pesticide-standaarden. Veel ontwikkelingslanden ondervinden problemen met markttoegang tot derde landen. Deze problemen worden niet zo zeer veroorzaakt door verschillende beschermingsniveaus, maar door traditioneel gebruik van bepaalde pesticiden op deze markten. Meer samenwerking tussen WTO-leden in bijv. de Codex, de internationale commissie die adviseert over normen en richtlijnen ten aanzien van voedselzekerheid, op dit punt kan een uitkomst bieden.

Het Koninkrijk kan een verklaring over samenwerking op mondiale pesticide-standaarden in het licht van markttoegangsproblemen voor ontwikkelingslanden steunen, mits dit niet leidt tot verlaging van het beschermingsniveau.

Subsidies op fossiele brandstoffen

Een groep WTO-leden, onder leiding van Nieuw-Zeeland en Zweden, die zich inzet voor de afschaffing van inefficiënte subsidies op fossiele brandstoffen beoogt en marge van MC11 een eigen verklaring af te geven. Kern van het voorstel is de oproep om de uitfasering van inefficiënte subsidies op fossiele brandstoffen te bespreken in WTO-kader om de mondiale uitstoot van broeikasgassen te beperken. De WTO zou zich moeten buigen over transparantie over bestaande subsidies op fossiele brandstoffen. Op basis van deze informatie, kunnen verdere discussies plaatsvinden over de handelseffecten zijn van dit soort subsidies.

Het Koninkrijk kan zich aansluiten bij een verklaring van deze groep landen over het belang van uitfasering van inefficiënte subsidies op fossiele brandstoffen.