

Annex – kabinetsappreciatie van rapport over WTO-conformiteit van productiestandaarden

Tijdens de Begrotingsbehandeling BHOS van 2 december 2020 (Handelingen II 2020/21, nr. 32, Debat over de Begroting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2021) heeft de toenmalige Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Kamer toegezegd te kijken naar de mogelijkheden binnen de Wereldhandelsorganisatie (WTO) voor het weren van producten op basis van productiewijze. In lijn met deze toezegging heeft het vorige kabinet in de Geannoteerde Agenda van 22 februari 2021 toegezegd onderzoek te laten doen naar de juridische haalbaarheid van het stellen van productiestandaarden ten behoeve van milieubescherming en arbeidsrechten binnen de WTO-regels. Het onderzoek is eind 2021 aanbesteed. In het voorjaar van 2022 heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken het definitieve rapport over productiestandaarden en WTO-regels ontvangen. Het rapport heeft geen betrekking op de noodzaak tot c.q. de wenselijkheid van het treffen van specifieke unilaterale maatregelen.

Het rapport geeft aan dat het al dan niet reguleren van bepaalde kwesties rondom productieomstandigheden een soevereine keuze is van overheden. De regels onder de WTO-akkoorden doen hier niets aan af. Wel bepalen deze regels de kaders voor vormgeving en implementatie van wetgeving met een handelseffect. De WTO-regels zijn bedoeld om een voorspelbaar en niet-discriminerend kader voor de handel tot stand te brengen en tegelijkertijd te waarborgen dat elk land het recht behoudt om regelgeving vast te stellen overeenkomstig zijn eigen maatschappelijke voorkeuren. Maatregelen dienen non-discriminatoir en evenredig te zijn, teneinde onnodige verstoring van de handel te voorkomen. Er is in de loop der tijd de nodige WTO jurisprudentie ontstaan op dit punt.

De auteurs doen vier beleidsaanbevelingen:

- Ten eerste zou Nederland (en de EU, gezien het gemeenschappelijke handelsbeleid) zich in kunnen zetten voor een herziening en update van het WTO-akkoord inzake technische handelsbelemmeringen (TBT), en het opstellen van verklarende notities.
- Ten tweede raden de auteurs aan om zoveel mogelijk voor procedurele verplichtingen te kiezen, indien productiestandaarden worden toegepast op geïmporteerde producten. Een fictief voorbeeld hiervan is dat land A verplicht dat alle voetballen op de eigen markt aantoonbaar door volwassenen gemaakt worden. Het gaat de auteurs erom dat land A duidelijk maakt welke procedurele stappen moeten worden doorlopen om aan te tonen dat een product hieraan voldoet (dataselectie, verificatie van data). Vervolgens benadrukken de auteurs dat land A en B elkaars nationale procedures als gelijkwaardig kunnen erkennen, wat de onvoorspelbaarheid voor export vanuit land B reduceert. Zulke procedurele verplichtingen verkleinen de kans dat sprake is van discriminatoire toepassing en faciliteren interactie met derde landen, wat bevorderlijk is voor het behalen van de onderliggende doelen van de regelgeving.
- Ten derde raden de auteurs aan om, indien productiestandaarden worden opgelegd, monitorings- en evaluatieprocessen vast te leggen op basis waarvan kan worden vastgesteld dat de beoogde doelen daadwerkelijk worden gediend en beleid kan worden verbeterd.
- Ten slotte zou de EU moeten streven naar non-discriminatoire plurilaterale initiatieven over het gebruik van productiestandaarden binnen en buiten de WTO. Zo kunnen landen ervaringen en goede voorbeelden delen en samen optrekken ten behoeve van bepaalde beleidsdoelen.

Het kabinet beschouwt het rapport als een relevante bijdrage aan de discussie over productiestandaarden en verwelkomt de analyse en aanbevelingen van de auteurs. Zoals het rapport uiteenzet, zou het in sommige gevallen gerechtvaardigd kunnen zijn om non-discriminatoire productiestandaarden als voorwaarde voor het op de markt plaatsen van producten te stellen ten behoeve van de bescherming van het milieu. Dergelijke non-discriminatoire maatregelen dienen op basis van het WTO kader proportioneel en zo min mogelijk handelsbelemmerend te zijn. Op basis van het rapport concludeert het kabinet dat elke maatregel voor een gesteld beleidsdoel op eigen merites beoordeeld moet worden, om zeker te stellen dat de

maatregel niet discriminerend van aard is en om te bezien of bijvoorbeeld niet een minder handelsversturend alternatief mogelijk is om het beleidsdoel te behalen.

Nederland heeft groot belang bij het voorkomen van arbitrair gebruik van handelsmaatregelen en zet ten volle in op een op regels gebaseerd handelssysteem als basis voor de wereldhandel. Het scenario dat derde landen discriminatoire maatregelen toepassen op exportproducten vanuit de EU is immers zeer onwenselijk. Het kabinet zal zich in EU-verband blijven inzetten voor het behoud van het op regels gebaseerde handelssysteem, het voorkomen van protectionisme en van arbitrair gebruik van handelsmaatregelen dat de sterkste economische spelers ten goede komt.

Kabinetsreactie op de aanbevelingen:

- De aanbeveling om in te zetten op het verbeteren van het TBT-akkoord past in de brede inzet van het kabinet en de EU ten aanzien van de modernisering en hervorming van de WTO en haar rule-book. De aanbevelingen voor het verbeteren van het akkoord kunnen meer duidelijkheid creëren over de interpretatie en toepassing van de regels. Tegelijkertijd is het openbreken van het akkoord een moeizaam en langdurig proces, waarbij rekening moet worden gehouden met het complexe krachtenveld binnen de WTO. De haalbaarheid van het maken van nieuwe afspraken acht het kabinet op dit moment beperkt. Een eventuele EU-inzet ten behoeve van het TBT-akkoord moet dan ook in het kader van de bredere EU-inzet en prioritering binnen de WTO worden bezien. Het kabinet zal in EU-verband eerst de haalbaarheid en wenselijkheid verkennen.
- Het kabinet omarmt de gedachte dat procedurele verplichtingen voor productiestandaarden wenselijk zijn. Bij voorkeur wordt daarbij voortgebouwd op internationale afspraken, zoals het rapport ook aangeeft. Ook moet er oog zijn voor proportionaliteit en een nauwe relatie tussen het gestelde doel en de maatregel.
- Het kabinet deelt de aanbeveling van de auteurs wat betreft het vastleggen van monitorings- en evaluatieprocessen van EU-maatregelen, zoals opgenomen voor het EU Carbon Border Adjustment Mechanisme en de ontbossingswetgeving. Dit is belangrijk om inzichtelijk te maken dat de maatregelen inderdaad bijdragen aan het bereiken van het gestelde beleidsdoel.
- Het kabinet streeft ernaar dat de EU zich inzet voor plurilaterale samenwerking op het gebied van productiestandaarden binnen en buiten de WTO. De EU kan onder andere in WTO-verband inzetten op het delen van beleidsvoorbeelden, transparantie bij het instellen van milieumaatregelen, en het bevorderen van transparantie en coherentie in het gebruik van standaarden. Belangrijk is ook de synergie met initiatieven in andere fora.