



EUROPESE  
COMMISSIE

Brussel, 18.2.2021  
COM(2021) 66 final

ANNEX

## **BIJLAGE**

*bij*

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE  
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ  
VAN DE REGIO'S**

**Evaluatie van het handelsbeleid – Een open, duurzaam en assertief handelsbeleid**

## BIJLAGE

### **HERVORMING VAN DE WTO: NAAR EEN DUURZAAM EN DOELTREFFEND MULTILATERAAL HANDELSSTELSEL**

#### **1. Waarom is de WTO van belang en waarom verkeert zij in een crisis?**

##### *1.1 Waarom de WTO van belang is*

**Sinds de oprichting van het multilaterale handelsstelsel in 1947<sup>1</sup> is de wereldhandel met een factor 300 toegenomen. Vandaag de dag is de wereldhandel goed voor meer dan 60 % van het mondiale bbp en worden overal ter wereld werkgelegenheid, groei en investeringen door de wereldhandel bevorderd.** Dit is deels te danken aan de achtereenvolgende verlagingen van de douanerechten die via het multilaterale stelsel werden overeengekomen: in 1947 werden rechten toegepast die varieerden tussen de 20 % en 30 %, terwijl het wereldwijde gemiddelde van de rechten tegenwoordig rond de 9 % ligt. Het is echter ook te danken aan de stabiliteit die het stelsel biedt. Het WTO-beginsel van de meest begunstigde natie stelt paal en perk aan de discriminatie tussen goederen en diensten van verschillende handelspartners. Het zorgt voor een stabiele basis van economische openheid, waarmee concurrentie op basis van efficiëntie en innovatie op de wereldmarkten wordt bevorderd. 60 % van de EU-handel vindt plaats tegen meestbegunstigingsvoorwaarden, onder meer de handel met de Verenigde Staten, China, Rusland en India. De WTO-regels beschermen de belangen van alle handelsnaties tegen discriminerende maatregelen na grensoverschrijding, en waarborgen dat voorwaardelijke handelsbeschermingsmaatregelen op multilateraal overeengekomen regels gebaseerd zijn. Bovendien is het wegens de binding van tarieven minder waarschijnlijk geworden dat landen als reactie op schokken hun douanerechten verhogen<sup>2</sup>, en heeft het stelsel voor geschillenbeslechting ervoor gezorgd dat de regels worden nageleefd en dat handelsconflicten niet escaleren.

Hoewel er nog meer valt te doen, **heeft de WTO ook bijgedragen tot de wereldwijde duurzame ontwikkeling.** De economische openheid waar de WTO garant voor staat, heeft veel ontwikkelingslanden helpen integreren in de wereldeconomie, **waardoor honderden**

---

<sup>1</sup> Met de voorloper van de WTO, de Algemene Overeenkomst betreffende tarieven en handel (GATT).

<sup>2</sup> Jakubik, A., en Piermartini, R. (2019). "How WTO commitments tame uncertainty!?", WTO Staff Working Papers ERSD-2019-06, World Trade Organization (WTO).

**miljoenen mensen uit de armoede zijn gehaald en ongelijkheden tussen landen zijn teruggedrongen<sup>3</sup>.**

### *1.2 De oorzaken van de crisis*

De huidige crisis raakt alle drie de taken van de WTO: de **onderhandelingen** met het doel om de regels te moderniseren zijn op niets uitgelopen, het **stelsel voor geschillenbeslechting** functioneert de facto weer op dezelfde wijze als in de dagen van de GATT, toen het mogelijk was panelverslagen te blokkeren, en het **toezicht op het handelsbeleid** is ondoeltreffend. Daarnaast **onderhouden de VS en China, twee van de drie grootste WTO-leden, hun handelsbetrekkingen momenteel grotendeels buiten de WTO-regels om.**

De crisis wordt in belangrijke mate aangewakkerd door het feit dat **China** in weerwil van zijn toetreding tot de WTO niet op een markteconomie is overgeschakeld. De mate waarin China zijn markten heeft opengesteld, is niet in overeenstemming met zijn gewicht in de wereldeconomie, en de overheid blijft een beslissende invloed op het economische klimaat in China uitoefenen – met als gevolg concurrentievervalsingen die niet voldoende kunnen worden aangepakt met de huidige WTO-regels. De WTO is er echter niet in geslaagd **overeenstemming te bereiken over nieuwe regels** waarmee deze of andere dringende kwesties (bv. digitale handel of duurzaamheid) kunnen worden aangepakt. Het is tegen de achtergrond van de huidige diffuse mondiale machtsverhoudingen een enorme uitdaging om consensus onder 164 leden te bereiken. Bovendien zetten meningsverschillen over flexibiliteit voor ontwikkelingslanden een rem op de onderhandelingen. Het is een onhoudbare situatie dat twee derde van de leden – waaronder enkele van 's werelds belangrijkste economieën – aanspraak maken op een **bijzondere en gedifferentieerde behandeling**. Voorts komt de uitoefening door de WTO van haar **toezichts- en haar overlegfunctie** ernstig in het gedrang doordat de handelswetgeving en de handelspraktijk van de leden onvoldoende transparant zijn en doordat onderwerpen als aantasting van het milieu, klimaatverandering of fatsoenlijk werk als taboe worden beschouwd. Tot slot, maar daarom zeker niet minder belangrijk, werd het **geschillenbeslechtingsstelsel** eind 2019 doeltreffend verlamd door de blokkade die de Verenigde Staten voor de benoeming van leden van de Beroepsinstantie hadden opgeworpen.

---

<sup>3</sup> Wereldbankgroep en Wereldhandelsorganisatie (2015). *The Role of Trade in Ending Poverty*. Wereldhandelsorganisatie: Genève. Zie ook het verslag van de Commissie Groei en Ontwikkeling van 2018 “*The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*”.

### *1.3 Hervorming is dringend nodig*

Een stabiel handelsklimaat waarin de WTO centraal staat, is belangrijker dan ooit om de problemen waar wij voor staan het hoofd te kunnen bieden, om te beginnen het economisch herstel na de pandemie. De context vormt een uitdaging in een organisatie die haar besef van een gemeenschappelijk doel lijkt te zijn kwijtgeraakt. Maar de EU heeft een fundamenteel strategisch belang bij het waarborgen van de doeltreffendheid van de WTO. Niet alleen is handel van vitaal belang voor onze economie, ook maakt de bevordering van op regels gebaseerde internationale samenwerking de essentie van het Europese project uit. De EU moet daarom een voortrekkersrol spelen bij het creëren van dynamiek voor een zinvolle hervorming van de WTO.

## **2. Het vertrouwen herstellen en het besef van een gemeenschappelijk doel teruggeven: de bijdrage van de WTO aan duurzame ontwikkeling**

Het mislukken van de Doha-ontwikkelingsagenda in 2008 laat zien dat het de WTO-leden aan een gemeenschappelijk doel ontbreekt. Hoewel tijdens de 9e Ministeriële Conferentie van de WTO in Bali met de Overeenkomst inzake handelsfacilitatie en tijdens de 10e Ministeriële Conferentie van de WTO in Nairobi met het Besluit betreffende exportconcurrentie in de landbouw successen werden geboekt, is de verdeeldheid onder de WTO-leden over wat zij verwachten van de WTO steeds groter geworden. Terwijl voor een deel van de leden de “centrale rol van ontwikkelingsniveau” in de WTO betekent dat de nadruk moet komen te liggen op uitzonderingen op en de flexibele toepassing van overeengekomen en toekomstige verbintenissen, is een ander deel in toenemende mate gefrustreerd geraakt door het ontbreken van vooruitgang bij de WTO-onderhandelingen en heeft het zijn aandacht verschoven naar bilaterale handelsovereenkomsten. Zonder het besef van een gemeenschappelijk doel is het uiterst moeilijk om met welk initiatief dan ook vooruitgang te boeken en ervoor te zorgen dat de WTO mee evolueert met de veranderingen in de wereldhandel.

De overgrote meerderheid van de leden staat echter nog steeds achter de idee van multilateralisme, in het volle bewustzijn van de voordelen van een op regels gebaseerd stelsel voor de internationale handel en ontwikkeling. De instabiliteit van de voorbije jaren, de klimaat- en milieucrisis, de bredere toepassing van unilaterale maatregelen en nu de COVID-19-pandemie hebben geleid tot het duidelijke besef dat de WTO een essentieel onderdeel is

van een gezonde mondiale economische governance, maar dat hervormingen noodzakelijk zijn. In de verklaring van Riyad<sup>4</sup> hebben de G20-leiders krachtiger dan ooit op het hoogste politieke niveau verklaard zich te zullen inzetten voor hervormingen.

Tegen de achtergrond van steeds meer mondiale uitdagingen zouden de WTO-leden in staat moeten zijn zich te scharen rond de doelstelling om de meest urgente problemen aan te pakken waarmee zij worden geconfronteerd: economisch herstel en economische ontwikkeling, vrij van concurrentievervalsingen, alsmede ecologische en sociale duurzaamheid in het kader van de groene transitie van de economieën. Deze problemen aanpakken zou in overeenstemming zijn met de VN-doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's, Sustainable Development Goals), waartoe alle WTO-leden zich hebben verbonden. Door hierop de nadruk te leggen, zou het besef van een gemeenschappelijk doel kunnen ontstaan waaraan het de WTO de afgelopen decennia heeft ontbroken en zou het vertrouwen tussen de leden kunnen worden hersteld. Dat zou dan op zijn beurt kunnen zorgen voor het vertrouwen dat nodig is om de WTO-regels te moderniseren op een wijze die inspeelt op de uitdagingen van de digitalisering en de vergroening, en tegelijkertijd conflicten als gevolg van het handelsversturend ingrijpen door de overheid in de economie kunnen voorkomen en temperen.

### *2.1 De WTO het besef van een gemeenschappelijk doel teruggeven: nadruk op duurzame ontwikkeling*

Bij de inspanningen om de WTO het besef van een gemeenschappelijk doel terug te geven, moet stapsgewijs te werk worden gegaan, om te beginnen met maatregelen waarbij op korte termijn vertrouwen wordt opgebouwd. Met het afronden van de **onderhandelingen over visserijsubsidies** zou een belangrijke stap worden gezet om de bijdrage van de WTO aan duurzaamheid te versterken. Deze overeenkomst is niet alleen van belang omdat het de eerste multilaterale overeenkomst sinds jaren zou zijn, maar ook omdat het de eerste overeenkomst zou zijn waarin de verwezenlijking van een duurzameontwikkelingsdoelstelling (SDG 14.6) centraal staat. Gezien de uiteenlopende standpunten van de WTO-leden en de uitdaging van het tot stand brengen van consensus in het kader van multilaterale onderhandelingen (grotendeels vanwege de hierboven genoemde kwestie van de bijzondere en gedifferentieerde behandeling) zal dit niet gemakkelijk zijn, maar de onderhandelingen zijn verder gevorderd

---

<sup>4</sup> Verklaring van de leiders van de G20 op de top van Riyad, 21 en 22 november 2020.

dan ooit tevoren in hun lange geschiedenis. Met voldoende politieke wil is het mogelijk overeenstemming te bereiken in de aanloop naar de 12e Ministeriële Conferentie van de WTO.

De EU heeft samen met de Ottawagroep<sup>5</sup> een **handels- en gezondheidsinitiatief** gepresenteerd, dat regels op het gebied van uitvoerbeperkingen en een aantal handelsbevorderende maatregelen alsmede stappen om de transparantie te bevorderen omvat. De EU zal met haar partners en de nieuwe directeur-generaal blijven samenwerken om te waarborgen dat het handelssysteem inspeelt op de uitdagingen die de pandemie meebrengt, ook wat de toepassing van de door de Trips-Overeenkomst geboden flexibiliteit betreft.

Veel SDG's hebben betrekking op de **bescherming van het milieu**. Reeds ten tijde van de oprichting van de WTO werd onderkend dat de bescherming van het milieu van het allergegrootste belang is, toen een WTO-Commissie voor handel en milieu werd opgericht om beraadslagingen en gemeenschappelijk optreden te bevorderen. De behoefte aan een handelsbeleid dat inspeelt op de uitdagingen op het gebied van klimaat en milieu, is vandaag de dag eerder nog dringender geworden, iets wat door veel WTO-leden wordt onderschreven. In tegenstelling tot de bij de oprichting van de WTO geuite vrees heeft geen enkel land op grond van een uitspraak in het kader van het WTO-systeem voor geschillenbeslechting zijn gewenste niveau van gezondheids- of milieubescherming moeten verlagen. In de toekomst zal de EU bij internationale besprekingen over handels- en milieukwesties een interpretatie van de desbetreffende WTO-bepalingen ondersteunen waarin het recht van de leden wordt erkend om doeltreffende antwoorden te geven op mondiale milieuproblemen, met name klimaatverandering en de bescherming van de biodiversiteit.

De Europese Unie beschouwt duurzaamheid als bestanddeel van de noodzakelijke groene transitie van de economieën, wat over de gehele linie in de werkzaamheden van de WTO moet worden weerspiegeld. Binnenkort zullen wij in de WTO een initiatief inzake **handel en klimaat** presenteren. In een eerste reeks beschouwingen, die wij hebben gepresenteerd in een non-paper<sup>6</sup> dat aan de leden van de WTO en aan belanghebbenden is voorgelegd, wordt

---

<sup>5</sup> De deelnemers aan de Ottawagroep zijn: Australië, Brazilië, Canada, Chili, de Europese Unie, Japan, Kenia, Zuid-Korea, Mexico, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Singapore en Zwitserland.

<sup>6</sup> [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/november/tradoc\\_159117.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/november/tradoc_159117.pdf)

aandacht besteed aan een reeks bouwstenen, waaronder de liberalisering van goederen en diensten, transparantie (onder meer over maatregelen voor koolstofgrenscorrectie), informatie-uitwisseling en analyse als eerste stap in de richting van de ontwikkeling van regels inzake subsidies voor fossiele brandstoffen, vergroening van “hulp voor handel”, alsmede versterking van het institutionele kader van de WTO voor handels- en milieukwesties. Daarnaast werkt de EU samen met andere WTO-leden aan parallelle milieu-initiatieven die met de circulaire economie (met inbegrip van kunststoffen) verband houden.

De WTO speelt ook een rol bij het helpen realiseren van de SDG's inzake fatsoenlijk werk en gendergelijkheid, die zowel buiten als binnen de EU van het grootste belang zijn. Wat fatsoenlijk werk betreft, moet de WTO de analyse en de uitwisseling van ervaringen bevorderen met betrekking tot de wijze waarop het handelsbeleid kan bijdragen tot sociale ontwikkeling, de wijze waarop de versterking van de bescherming van de rechten van werknemers aan de groei en de ontwikkeling ten goede komt en de wijze waarop ervoor kan worden gezorgd dat alle werknemers en kwetsbare gemeenschappen, zowel binnen als buiten de EU, de voordelen van de liberalisering van de handel kunnen ondervinden. Dit zou kunnen worden ondersteund door nauwere en actievere samenwerking tussen de WTO en de Internationale Arbeidsorganisatie. De EU moet met haar partners samenwerken om deze sociale dimensie van de globalisering verder in de werkzaamheden van de WTO te integreren. Wat gendergelijkheid betreft, moet de EU het voortouw nemen bij het vergroten van het bewustzijn dat het belangrijk is ervoor te zorgen dat het genderperspectief een integraal onderdeel van het handelsbeleid vormt, bijvoorbeeld door middel van initiatieven zoals de Verklaring van Buenos Aires over handel en economische empowerment van vrouwen.

## 2.2 *Hoe handel tot ontwikkeling kan bijdragen: een toekomstgerichte benadering van de bijzondere en gedifferentieerde behandeling is nodig*

Een van de hoofddoelstellingen van de WTO is ervoor te zorgen dat de ontwikkelingslanden, en met name de minst ontwikkelde landen, een aandeel in de voordelen van de internationale handel kunnen hebben dat in overeenstemming is met de behoeften van hun economische ontwikkeling. De “bijzondere en gedifferentieerde behandeling” moet de ontwikkelingslanden in staat stellen optimaal gebruik te maken van de ontwikkelingskansen die het WTO-lidmaatschap biedt.

De EU is een groot voorstander van bijzondere en gedifferentieerde behandeling, maar is van mening dat de toepassing ervan gestoeld moet zijn op de onderliggende economische realiteit dat handel eerder een drijvende kracht achter ontwikkeling dan een bedreiging daarvoor is. De ontwikkelingslanden die de meest duurzame groei hebben doorgemaakt, zijn die welke hun inspanningen hebben gericht op de integratie in de wereldeconomie en op de geleidelijke openstelling van hun markten voor meer concurrentie. De grote uitdaging voor de WTO op het gebied van ontwikkeling bestaat erin hoe de organisatie de inspanningen van de ontwikkelingslanden die nog niet voldoende in de wereldeconomie zijn geïntegreerd, doeltreffend kan ondersteunen.

Om de geloofwaardigheid van de WTO als onderhandelingsforum te herstellen, is ook een nieuwe benadering van de bijzondere en gedifferentieerde behandeling nodig. Een dergelijke benadering moet sterker gericht zijn op de wijze waarop de integratie in het handelsstelsel kan worden ondersteund en moet tegelijkertijd meer differentiëren tussen de ontwikkelingslanden op basis van de vastgestelde behoeften. Voor die behoeften moet onder meer rekening worden gehouden met de krappe capaciteit van kleine overheidsdiensten. Alleen door de wijze centraal te stellen waarop landen beter in staat kunnen worden gesteld verbintenissen aan te gaan die de integratie in de wereldeconomie bevorderen, kan de WTO een doeltreffende bijdrage aan ontwikkeling leveren.

Wat de te volgen procedure betreft, lijkt een benadering volgens het principe “overeenkomst na overeenkomst” de meest voor de hand liggende manier om daadwerkelijk vooruitgang te boeken op het gebied van de bijzondere en gedifferentieerde behandeling. Hoewel het wenselijk zou zijn dat alle WTO-leden het eens werden over horizontale criteria voor de bijzondere en gedifferentieerde behandeling, is het realistischer om in het kader van specifieke onderhandelingen naar convergentie te streven. Toch zal de EU zich bij haar benadering laten leiden door een aantal algemene overwegingen. De EU is een groot voorstander van bepalingen inzake de bijzondere en gedifferentieerde behandeling die doeltreffend inspelen op de capaciteitsbeperkingen van de overgrote meerderheid van de ontwikkelingslanden. Tegelijkertijd verwacht de EU in het kader van lopende onderhandelingen en toekomstige overeenkomsten maximale toezeggingen van a) OESO-leden (met inbegrip van kandidaat-lidstaten van de OESO), b) landen die door de Wereldbank als “hooginkomenslanden” worden geclassificeerd, en c) landen met een voldoende groot aandeel in de wereldwijde uitvoer in het algemeen of in de sectoren die het voorwerp zijn van specifieke onderhandelingen. Vanwege de belangrijke plaats die China in het stelsel inneemt,



zou dat land het goede voorbeeld moeten geven en in alle lopende onderhandelingen geen aanspraak moeten maken op bijzondere en gedifferentieerde behandeling.

### **3. Herstel van een volledig functionerend WTO-stelsel voor geschillenbeslechting met een hervormde Beroepsinstantie**

Bindende geschillenbeslechting is niet alleen cruciaal om de belangen van de WTO-leden te beschermen tegen maatregelen die de markttoegangsrechten beperken, maar biedt bedrijven ook de stabiliteit om te kunnen investeren en exporteren in de wetenschap dat de regels worden nageleefd en dat er corrigerende maatregelen voorzien zijn als deze worden geschonden. Het mechanisme beschermt zowel grote als kleine WTO-leden tegen unilaterale maatregelen en voorkomt dat handelsgeschillen in politieke conflicten ontaarden. Hoewel bepaalde aspecten van de werking en de jurisprudentie van de Beroepsinstantie zijn bekritiseerd, is het ook belangrijk te erkennen dat de Beroepsinstantie de legitimiteit en de voorspelbaarheid van het stelsel voor geschillenbeslechting aanzienlijk heeft verbeterd, onder meer door in het bijzonder toe te zien op de bescherming van het recht van de WTO-leden om regelgeving vast te stellen voor de verwezenlijking van gezondheids- of milieudoelstellingen of andere legitieme beleidsdoelstellingen.

De meest dringende kwestie die in het kader van de WTO-hervorming moet worden behandeld, is het vinden van een gemeenschappelijke basis voor het herstel van een goed functionerend stelsel voor geschillenbeslechting en voor de benoeming van de leden van de Beroepsinstantie. Deze kwestie moet prioritair worden aangepakt en mag niet worden gekoppeld aan de andere aspecten van de hervorming van de WTO. Zonder een goed functionerend geschillenbeslechtingsstelsel valt moeilijk in te zien wat landen ertoe zou kunnen aanzetten hun regelgeving te moderniseren en lacunes daarin op te vullen.

De Verenigde Staten hebben op een aantal punten gegronde bezorgdheid geuit over bepaalde benaderingen van arbitrage door de Beroepsinstantie en over concrete uitspraken in bepaalde zaken. Ook de Europese Unie vindt dat de arbiters proceseconomische overwegingen moeten laten prevaleren en niet gebonden zijn door “precedenten”, maar met eerdere uitspraken rekening moeten houden voor zover zij deze relevant achten voor het geschil dat aan hen is voorgelegd. In het geschillenbeslechtingsstelsel van de WTO is het aan de panels om de

feiten van het geschil te beoordelen, en moet de rol van de Beroepsinstantie strikt beperkt zijn tot het behandelen van juridische kwesties die in beroep aan de orde worden gesteld, voor zover dit noodzakelijk is voor de oplossing van een geschil. De onafhankelijkheid van de panels en van de Beroepsinstantie is cruciaal om te verzekeren dat uitsluitend uitspraak ten gronde wordt gedaan. Het is hiermee verenigbaar om de verantwoordingsplicht tegenover de leden wat de vervulling van hun taken betreft te versterken. De voorgeschreven termijnen moeten zowel in het stadium van het panel als in het stadium van de Beroepsinstantie strikt in acht worden genomen – te laat recht doen is geen recht doen – en er moeten passende maatregelen worden genomen om dit mogelijk te maken. De Europese Unie meent derhalve dat een zinvolle hervorming nodig is. In het kader van een dergelijke hervorming moeten de regel van de negatieve consensus, de onafhankelijkheid van de Beroepsinstantie en de centrale rol van de geschillenbeslechting bij het waarborgen van de veiligheid en de voorspelbaarheid van het multilaterale handelsstelsel gehandhaafd blijven

Hoewel met name veel van de bovengenoemde kwesties tot uiting komen in beginselen die zijn ontwikkeld in het kader van het informele proces – onder leiding van de voorzitter van het Orgaan voor geschillenbeslechting – met betrekking tot aangelegenheden die verband houden met de werking van de Beroepsinstantie, is de EU bereid na te gaan hoe aan deze beginselen een sterkere juridische invulling kan worden gegeven, en verdere verbeteringen in overweging te nemen. Een spoedig signaal van de Verenigde Staten waarmee de bereidheid wordt getoond te goeder trouw onderhandelingen aan te gaan om tot een multilaterale overeenkomst over hervormingen inzake geschillenbeslechting te komen, zou het vertrouwen aanzienlijk vergroten en zou het mogelijk maken het eens te worden over het herstel van bindende geschillenbeslechting en een goed functionerende Beroepsinstantie.

#### **4. Naar een doeltreffendere onderhandelingsfunctie**

De belangrijkste oorzaak van de crisis in de WTO is haar falende onderhandelingsfunctie. De hervorming van de WTO moet erop gericht zijn de doeltreffendheid en de geloofwaardigheid van de WTO als forum voor onderhandelingen over handelsregels en verdere liberalisering te herstellen. De WTO-regels moeten in overeenstemming worden gebracht met de realiteit van de economie en de handel in de 21e eeuw. Inhoudelijk moet prioriteit worden gegeven aan de modernisering van de WTO-regels inzake e-handel, facilitering van investeringen, interne regelgeving voor diensten en de rol van de overheid in de economie, met inbegrip van

subsidies. Als de regels eenmaal zijn gemoderniseerd, zou ook kunnen worden overwogen de liberalisering van goederen en diensten te bevorderen op een wijze die een beter evenwicht tussen de verbintenissen waarborgt. Wat de onderhandelingsmethode betreft, heeft de benadering waarbij één algemene verbintenis werd nagestreefd niet de verwachte resultaten opgeleverd, en kan er het best vooruitgang worden geboekt door middel van verschillende processen, met name via open plurilaterale overeenkomsten. Parallel met de inhoudelijke onderhandelingen zouden de WTO-leden moeten nadenken over manieren om plurilaterale overeenkomsten beter in het WTO-kader te integreren.

#### *4.1 De WTO-regels moderniseren*

##### *A. Nieuwe regels opstellen voor digitale handel, diensten en investeringen*

Momenteel worden onderhandelingen met brede participatie gevoerd over interne regelgeving voor diensten, e-handel en facilitering van investeringen. Alle drie de voorwerpen van onderhandelingen zijn van essentieel belang om ervoor te zorgen dat de regels voor de internationale handel inspelen op de digitale transformatie van de economie, het toenemende belang van diensten en de noodzaak van het faciliteren van investeringen als sleutel voor ontwikkeling.

De EU committeert zich volledig aan deze onderhandelingen. De 12e Ministeriële Conferentie van de WTO biedt de gelegenheid om aanzienlijke vooruitgang te boeken bij het initiatief voor e-handel en voor facilitering van investeringen en om een overeenkomst over interne regelgeving voor diensten te sluiten. Het afronden van de onderhandelingen over ambitieuze en inclusieve overeenkomsten op deze drie gebieden is van cruciaal belang om de betekenis van de WTO als de belangrijkste drijvende kracht achter de uitbreiding van handel en investeringen in de 21e eeuw aan te tonen en de integratie van de ontwikkelingslanden in de mondiale waardeketens te vergemakkelijken. Ook zou de versnippering van het mondiale handelsstelsel worden voorkomen die zich kan voordoen als dergelijke kwesties enkel door middel van bilaterale overeenkomsten of plurilaterale overeenkomsten buiten het kader van de WTO om zouden kunnen worden aangepakt.

##### *B. Nieuwe regels opstellen waarmee concurrentievervalsingen als gevolg van overheidsingrijpen in de economie worden voorkomen – concurrentieneutraliteit*

De regels van de WTO zijn niet doeltreffend genoeg om de negatieve overloopeffecten van overheidsingrijpen in de economie aan te pakken. Dit geldt met name wanneer overheidsingrijpen de concurrentie op de thuismarkt of zelfs op de wereldmarkten verstoort. De vaak gebrekkige transparantie bij dergelijk ingrijpen verergert het probleem nog verder.

Het gaat niet om de rol van de overheid als zodanig. Overheidsingrijpen kan nodig zijn om legitieme doelstellingen te verwezenlijken, en de WTO moet rekening houden met verschillende niveaus van overheidseigendom in de economie. Het gaat er veeleer om doeltreffend op te treden tegen interventies die negatieve overloopeffecten hebben, die de mededinging verstoren doordat binnenlandse ondernemingen, goederen of diensten worden bevoordeeld ten opzichte van buitenlandse ondernemingen, goederen of diensten, die de toegang tot markten beperken of die gevolgen op de wereldmarkten hebben.

Nieuwe regels inzake subsidies voor de industrie zijn van essentieel belang om de negatieve gevolgen voor de internationale handel van grootschalige subsidiëring, die zowel in traditionele sectoren als bij nieuwe technologieën tot concurrentievervalsingen kan leiden, tegen te gaan. Subsidies kunnen ook leiden tot overcapaciteit. Een belangrijke doelstelling van strengere regels zou zijn om tot een aanzienlijk grotere transparantie te komen en bijkomende categorieën van verboden subsidies vast te stellen, alsmede categorieën subsidies waarvan wordt aangenomen dat zij schade veroorzaken. In samenhang met de discussies over dergelijke “rode” en “oranje” dozen zou ook moeten worden nagedacht over een “groene doos”, die subsidies omvat waarmee legitieme publieke doelstellingen worden ondersteund, maar tegelijkertijd de handel zo min mogelijk wordt verstoord. Dit zou met name het geval zijn met bepaalde soorten milieu- en O&O-subsidies, op voorwaarde dat deze volledig transparant zijn en er overeengekomen regels voor gelden.

Overheidsondernemingen zijn in een aantal landen een instrument waarmee de overheid een beslissende invloed op de economie uitoefent, soms met marktverstorende effecten. De gangbaarheid van overheidsondernemingen vertaalt zich echter nog niet in voldoende regels die alle soorten marktverstorende gedragingen omvatten. Nieuwe internationale regels voor overheidsondernemingen moeten worden toegespitst op de gedragingen van overheidsondernemingen bij hun commerciële activiteiten, in overeenstemming met de regels die reeds zijn overeengekomen in verschillende vrijhandels- en investeringsovereenkomsten.

Afgezien van subsidies voor de industrie en regels voor overheidsondernemingen moet worden nagedacht over de vraag welke andere elementen deel zouden kunnen uitmaken van nieuwe WTO-regels die tot doel hebben het beginsel van “concurrentiëneutraliteit” te waarborgen en een gelijk speelveld te bevorderen. Daaronder zouden bijvoorbeeld strenge regels moeten vallen tegen praktijken die bedrijven dwingen innovatie en technologie over te dragen aan de staat of hun concurrenten (gedwongen technologieoverdrachten), en regels om te waarborgen dat de interne regelgeving transparant en concurrentiebevorderend is. De

overkoepelende doelstelling moet zijn dat elk overheidsingrijpen in de economie volledig transparant verloopt en de mededinging niet ten gunste van bepaalde ondernemingen wordt verstoord. De EU is voornemens verdere besprekingen over deze kwesties te voeren, om te beginnen in het kader van haar trilaterale samenwerking met de VS en Japan, maar ook met alle belangstellende WTO-leden, zodat een start kan worden gemaakt met werkzaamheden voor het opstellen van WTO-regels waarmee doeltreffend op concurrentievervalsingen kan worden gereageerd.

*C. Onevenwichtigheden tussen de markttoegangsverbintenissen van de leden aanpakken*

De verbintenissen inzake markttoegang zijn sinds de afsluiting van de Uruguay-Ronde niet meer geactualiseerd en zijn steeds verder af komen te staan van de economische realiteit van de 21e eeuw. De huidige structuur van de WTO-verbintenissen inzake markttoegang bij goederen en diensten stemt niet overeen met de daadwerkelijke mate van openheid van veel landen en weerspiegelt niet de aanzienlijke veranderingen van het gewicht van bepaalde belangrijke handelsnaties in de wereldeconomie (bv. China).

Hoewel het van belang is de structuur van het geheel van tariefverbintenissen te verbeteren, moet elke poging tot hervorming van de WTO in de eerste plaats gericht zijn op de modernisering van de regels inzake concurrentieneutraliteit: subsidies, overheidsondernemingen, gedwongen technologieoverdrachten en interne regelgeving. Wanneer de prijzen van goederen door subsidies kunstmatig worden verlaagd, wanneer overheidsondernemingen misbruik van hun machtspositie op de markt maken of wanneer ondernemingen worden gedwongen hun technologie met hun concurrenten te delen, volstaat de verlaging van douanerechten niet om de onevenwichtigheden tussen de leden te corrigeren. Niettemin ondersteunt de EU op de korte tot middellange termijn – en met het doel om het vertrouwen binnen het stelsel verder te versterken – sectorale initiatieven waarbij de liberalisering ruimere voordelen oplevert, zoals het geval is bij de liberalisering van de douanetarieven voor goederen voor gezondheidsbescherming en geselecteerde goederen voor klimaatmitigatie, of bij de liberalisering van milieudiensten.

Wat de handel in diensten betreft, moet prioriteit worden gegeven aan het afronden van de onderhandelingen over regels voor de digitale economie. Zijn die onderhandelingen eenmaal afgerond, dan zou kunnen worden overwogen onderhandelingen over diensten op te starten. Dergelijke onderhandelingen moeten openstaan voor deelname door belangstellende WTO-leden en in de WTO verankerd zijn, waarbij moet worden voortgebouwd op de vooruitgang

die is geboekt bij de onderhandelingen over de Overeenkomst betreffende de handel in diensten.

#### *D. De bijdrage van de landbouw*

Om de geloofwaardigheid van de WTO als onderhandelingsforum te herstellen, moeten de leden ook de **landbouwonderhandelingen** vlot trekken, die nog steeds grotendeels geblokkeerd zijn in weerwil van de positieve uitkomst van de Ministeriële Conferentie in Nairobi. Landbouw blijft voor veel WTO-leden van groot – zelfs cruciaal – belang en het gebrek aan vooruitgang dreigt een negatieve uitwerking op de hervormingsagenda van de WTO in ruimere zin te hebben.

Bij de onderhandelingen moeten verbintenissen inzake interne steunverlening in de landbouwsector met voorrang worden behandeld, gezien het toenemende aantal handelsversturende beleidslijnen en maatregelen. Dergelijke onderhandelingen kunnen echter alleen met succes worden bekroond wanneer alle of ten minste alle grote leden daaraan deelnemen. Met het oog op de toekomst spoort de EU aan tot een substantiële vermindering van de handelsversturende interne steunverlening. De EU heeft haar landbouwbeleid de afgelopen 30 jaar hervormd, en is van handelsversturende steunmaatregelen overgegaan naar niet-handelsversturende steunmaatregelen. Andere WTO-leden moeten soortgelijke hervormingen nog doorvoeren.

Vooralsnog is de kans klein dat de onderhandelingen over de toegang tot de landbouwmarkten, zowel wat verlagingen van de douanerechten als wat andere aspecten betreft, worden hervat. Deze onderhandelingen maken deel uit van een hele reeks onderhandelingen over markttoegang, waaronder die over toegang tot de markt voor industriële goederen, waar de voorwaarden voor een evenwichtige uitkomst niet aanwezig lijken te zijn.

De onderhandelingen moeten derhalve op de korte termijn worden gericht op de vraagstukken waarvan het belang tijdens de pandemie is toegenomen en waarbij enige ruimte voor convergentie bestaat. De EU zal tijdens de 12e Ministeriële Conferentie de nadruk leggen op verbeteringen op het gebied van uitvoerbepalingen en transparantie.

Ten slotte moeten milieuduurzaamheidsaspecten systematisch in de landbouwonderhandelingen worden geïntegreerd, in overeenstemming met de noodzaak van de groene transitie van de economieën.

#### *4.2 Integratie van open plurilaterale overeenkomsten in de WTO*

Hoewel de WTO haar geloofwaardigheid niet kan terugwinnen en haar doeltreffendheid niet kan herstellen zonder haar regels te moderniseren, is het na 25 jaar overduidelijk dat een dergelijke modernisering niet kan worden verwezenlijkt door middel van multilaterale overeenkomsten op basis van één algemeen geldende verbintenis. Tegelijkertijd wordt er onderhandeld over een groot aantal bilaterale of regionale handelsovereenkomsten, onder meer over kwesties waarvoor de WTO tot dusver geen multilaterale resultaten heeft opgeleverd, bijvoorbeeld op het gebied van digitale handel of overheidsondernemingen. De meest positieve ontwikkeling van de afgelopen jaren is geweest dat een groeiend aantal landen belangstelling toonde om dergelijke regels door middel van open plurilaterale onderhandelingen binnen het kader van de WTO te ontwikkelen. Wanneer er geen doeltreffende formule wordt gevonden om plurilaterale overeenkomsten in de WTO te integreren, blijft er niets anders over dan dergelijke regels buiten de WTO om te ontwikkelen.

Artikel X.9 van de WTO-Overeenkomst voorziet in de mogelijkheid plurilaterale overeenkomsten op te nemen in de juridische structuur van de WTO; volgens dat artikel kan de Ministeriële Conferentie namelijk bij consensus besluiten door een groep WTO-leden gesloten handelsovereenkomsten toe te voegen aan de lijst van plurilaterale WTO-overeenkomsten in bijlage 4. Artikel X.9 is sinds de oprichting van de WTO echter nog niet ingeroepen. Het bereiken van consensus over de toevoeging van een plurilateraal initiatief aan bijlage 4 werd als onoverkomelijke moeilijkheid gezien, ook al werden de rechten van niet-deelnemers niet aangetast door de plurilaterale verbintenissen die een groep WTO-leden was aangegaan. De methode die tot dusver is gehanteerd om plurilaterale overeenkomsten in de WTO-architectuur te integreren, bestond erin dat elke deelnemer de aanvullende verbintenissen eenzijdig in zijn lijst van verbintenissen opneemt, zoals het geval was bij het Memorandum van Overeenstemming inzake verbintenissen betreffende financiële diensten en het referentiedocument inzake telecommunicatie. Hieraan zijn echter nadelen verbonden. Niet elke aanvullende verbintenis past goed in een lijst van verbintenissen. Bovendien zouden niet-deelnemers een geschillenbeslechtsingsprocedure tegen een deelnemer kunnen inleiden wegens schending van deze aanvullende verbintenissen, ook al zijn zij als niet-deelnemer niet door dergelijke verbintenissen gebonden.

De hervorming van de WTO zal alleen zinvol zijn als deze realiteit wordt onderkend, en de Commissie zal oproepen om na te denken over de vraag hoe plurilaterale overeenkomsten makkelijker in de multilaterale architectuur kunnen worden geïntegreerd. De EU pleit voor

een inclusieve benadering van open plurilaterale overeenkomsten die de deelname van ontwikkelingslanden vergemakkelijkt en hen in staat stelt te beslissen of zij tot de overeenkomst wensen toe te treden, zodat de deur voor toekomstige toetreding voor hen openstaat. Dat wil niet zeggen dat alle plurilaterale overeenkomsten in het WTO-kader moeten worden ondergebracht. In de besprekingen zouden bepaalde beginselen kunnen worden opgesteld waaraan plurilaterale overeenkomsten moeten voldoen om in het WTO-kader te kunnen worden opgenomen. Die beginselen zouden betrekking kunnen hebben op openstelling voor de deelname en de toekomstige toetreding van alle WTO-leden, facilitering van de deelname van ontwikkelingslanden, transparantie van het onderhandelingsproces alsmede middelen waarmee de bestaande rechten van niet-deelnemers worden beschermd en tegelijkertijd meeliften wordt voorkomen.

## **5. De werking van het WTO-stelsel verbeteren**

### *5.1 De toezichts- en de overlegfunctie van de WTO versterken*

De werkzaamheden in de reguliere raden en commissies van de WTO spelen een cruciale rol bij de bescherming van het op regels gebaseerde multilaterale handelsstelsel; daar vinden namelijk onder meer de dagelijkse technische activiteiten plaats, wordt toezicht gehouden op het handelsbeleid van de leden, worden specifieke handelsproblemen aangepakt en wordt de leden een platform ter beschikking gesteld om over ontwikkelingen op handelsgebied te beraadslagen. Aangezien de regelgevende activiteiten de afgelopen jaren vrijwel geen resultaten hebben opgeleverd en het stelsel voor geschillenbeslechting verlamd is geraakt, zijn doeltreffend toezicht en beleidsoverleg belangrijker dan ooit om ervoor te zorgen dat de WTO een geloofwaardige pijler onder de handelsbetrekkingen blijft. Helaas maken een aantal ondoeltreffende procedures, lacunes in de naleving van de transparantieverplichtingen en een wijdverbreid gebrek aan vertrouwen een daadwerkelijke samenwerking vaak moeilijk.

De afgelopen jaren heeft de EU gewerkt aan verbeteringen, met name op het gebied van transparantie en handelsproblemen. Samen met de VS, Japan en andere leden heeft de EU een voorstel gepresenteerd voor verbetering van de transparantie en van de naleving van de kennisgevingsverplichtingen op het gebied van de handel in goederen. In het voorstel worden stimuleringsinstrumenten en administratieve maatregelen voorgesteld om de aanzienlijke vertragingen bij het indienen van kennisgevingen aan te pakken, een al lang bestaand probleem dat de transparantie schaadt. Wij hopen dat deze horizontale bijdrage ook de



noodzakelijke besprekingen op gang zal brengen over het verbeteren van de transparantie op specifieke gebieden, zoals de landbouw. Samen met andere leden heeft de EU in een voorstel voor richtsnoeren voor WTO-organen die zich met handelsproblemen bezighouden, suggesties gedaan voor het verbeteren van de werkzaamheden in de reguliere WTO-organen. Dit voorstel beoogt de oplossing van handelsproblemen tussen de leden te vergemakkelijken voordat zij escaleren en geschillenbeslechting nodig maken of jarenlang de agenda domineren. Het doel is nog steeds om deze voorstellen op de 12e Ministeriële Conferentie van de WTO aan te nemen.

Naast deze voorstellen zijn verdere inspanningen nodig om de toezichts- en de overlegfunctie van de WTO te verbeteren. De tijdige naleving van de kennisgevingsverplichtingen is één aspect van de transparantie, de kwaliteit van de verstrekte informatie is een ander aspect. Over het algemeen valt er veel te zeggen voor een doeltreffender toezicht op het handelsbeleid van de leden op het niveau van de commissies. Zo zouden de WTO-commissies kunnen nagaan hoe kennisgevingen doeltreffender kunnen worden beoordeeld. Er zou ook kunnen worden onderzocht voor welke kwesties het secretariaat toezichtsverslagen zou kunnen opstellen op basis van verschillende openbaar beschikbare informatiebronnen.

Daarnaast zou het nuttig zijn de balans van de werkzaamheden in de WTO-organen op te maken, om vast te stellen naar welke organen meer middelen of aandacht moeten gaan en welke organen zouden moeten worden ingekrompen of op non-actief zouden moeten worden gesteld. Dit zou de WTO in staat stellen haar middelen te concentreren op de commissies die actiever en efficiënter door de leden worden gebruikt, terwijl andere commissies zouden kunnen worden geschorst tenzij zij op uitdrukkelijk verzoek van een lid worden bijeengeroepen (wat reeds het geval is voor de meeste ondergeschikte organen van de Raad voor de handel in diensten). Bepaalde commissies zou nieuw leven kunnen worden ingeblazen door hun bijdrage aan de beleidsdiscussies te versterken, zoals de Commissie inzake handel en milieu. Bovendien zou de Algemene Raad een sterkere rol kunnen worden toegedicht bij het evalueren van ontwikkelingen die van invloed zijn op het handelstelsel of bij het bespreken van studies die door de directeur-generaal in samenwerking met andere internationale organisaties zijn opgesteld.

## *5.2 De rol van de directeur-generaal en van het WTO-secretariaat*

De benoeming van de nieuwe directeur-generaal biedt de mogelijkheid voor een nieuw begin. De hervorming van de WTO heeft alleen maar kans van slagen als de directeur-generaal zich

proactief en zichtbaar opstelt. De leden kunnen de directeur-generaal vertrouwen en moeten haar aanmoedigen hen te ondersteunen bij het aangaan van de belangrijkste uitdagingen waar de WTO voor staat. Zij moeten haar actief ondersteunen bij het ontplooiën van initiatieven om de doelstellingen van de WTO dichterbij te brengen en bij het voorstellen van oplossingen voor beraadslaging door de leden. Hoewel vaak wordt benadrukt dat de verantwoordelijkheid voor het opstellen van de agenda van de WTO-werkzaamheden bij de leden ligt, is een dergelijke faciliterende rol van de directeur-generaal verenigbaar met het feit dat de WTO een door de leden gestuurde organisatie is.

Met name de directeur-generaal en het secretariaat kunnen de toezichts- en de overlegfunctie van de WTO versterken. Ten eerste moet het secretariaat, om op doeltreffende wijze tot de beraadslagingen van de leden bij te kunnen dragen, het vertrouwen van de leden genieten, zodat het analytische verslagen over relevante onderwerpen kan opstellen en de samenwerking met andere internationale organisaties kan verdiepen zonder daarvoor eerst de toestemming van de leden te moeten verkrijgen. Ten tweede zou een versterking van de toezichtsactiviteiten van het secretariaat de transparantie van het handelsbeleid van de leden ten goede komen.

Hoewel de samenwerking van de WTO met internationale organisaties, waaronder de VN-organen, over het algemeen goed functioneert, moet de directeur-generaal gerichtere samenwerking nastreven met als doel gezamenlijk bij te dragen tot de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen.

### *5.3 Doeltreffendere betrokkenheid van belanghebbenden: bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld*

Reeds in 1996 erkenden de WTO-leden “dat ngo’s een rol kunnen spelen om de WTO-activiteiten meer onder de aandacht van het publiek te brengen”, en kwamen zij overeen “de transparantie te verbeteren en de communicatie met ngo’s uit te breiden” door het secretariaat van de WTO op te dragen rechtstreekse contacten met het maatschappelijk middenveld te onderhouden. De voornaamste kanalen voor betrokkenheid zijn het jaarlijkse openbare forum, de deelname van het maatschappelijk middenveld aan ministeriële conferenties, briefings door het secretariaat alsmede de mogelijkheid om standpuntnota’s in te dienen en thematische besprekingen voor te stellen. Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven nemen ook deel aan de thematische besprekingen, en sinds 2016 aan de reeks handelsdialogen; een speciale pagina op de website van de WTO bevat informatie die is afgestemd op de belangen van het bedrijfsleven.

Er is wellicht ruimte om de modaliteiten voor de raadpleging van het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld te moderniseren en verder uit te werken, om de betrokkenheid van deze belanghebbenden bij het handelsdebat nieuw leven in te blazen. Ten eerste maken elektronische middelen en virtuele platforms het mogelijk de deelname aan de briefings door het secretariaat, die momenteel voorbehouden is aan geregistreerde ngo's die in en rond Genève gevestigd zijn, uit te breiden tot geaccrediteerde ngo's over de hele wereld, waardoor met name ngo's uit ontwikkelingslanden met beperkte middelen eveneens zouden kunnen deelnemen. Ten tweede zou een overleg- of adviescommissie met een evenwichtige samenstelling van vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld kunnen worden opgericht, die de input van belanghebbenden verzamelt over belangrijke ontwikkelingen die van invloed zijn op het multilaterale handelstelsel en die de input in de lopende onderhandelingen en beraadslagingen betreft. Ten derde zou de betrokkenheid bij concrete onderwerpen kunnen worden vergroot, bijvoorbeeld door discussies te organiseren over horizontale kwesties die verband houden met aspecten van duurzame ontwikkeling of regionale handelsovereenkomsten. Ten vierde zouden de leden moeten nagaan hoe voor meer transparantie kan worden gezorgd door vergaderingen geheel of gedeeltelijk met behulp van virtuele middelen voor het publiek open te stellen.

## **6. De hervorming van de WTO tot stand brengen**

### *6.1 Allianties aangaan voor het doorvoeren van de hervorming van de WTO*

Om de in deze bijlage beschreven elementen van de hervorming van de WTO te verwezenlijken, zijn de betrokkenheid van en de acceptatie door een aanzienlijk aantal leden vereist. Voor het tot stand brengen van de hervorming moeten allianties worden aangegaan en moet polarisatie worden vermeden, en is het nodig dat de leden bereid zijn mee te gaan in een stapsgewijs proces dat uiteindelijk tot een compromis zal leiden. Als economische grootmacht met een rotsvast geloof in multilaterale, op regels gebaseerde handel moet de EU leiderschap blijven tonen.

Een voorbeeld van de samenwerking van de EU met andere gelijkgezinde partners is het handels- en gezondheidsinitiatief dat is ontwikkeld door de **Ottawagroep**. Evenzo heeft de EU samen met de “**FAST**”-groep (Friends of Advancing Sustainable Trade) gezocht naar

manieren om de WTO-werkzaamheden op het gebied van handel en milieu nieuw leven in te blazen<sup>7</sup>.

Terwijl groepen gelijkgezinde landen, zoals de Ottawagroep en de FAST-groep, belangrijk zijn om initiële ondersteuning aan te trekken met het oog op een bredere betrokkenheid van de WTO-leden, is een hoge mate van overeenstemming bij de hervormingsagenda tussen de **Verenigde Staten** en de EU een essentiële bouwsteen voor de totstandbrenging van de hervorming van de WTO. De samenwerking tussen de EU en de VS is altijd al de belangrijkste drijvende kracht geweest achter de vooruitgang die bij de GATT/WTO-onderhandelingen is geboekt. De EU heeft met de VS samengewerkt in het kader van het trilateraal initiatief met **Japan**. De verkiezing van een nieuwe president van de VS die een pleitbezorger van multilaterale instellingen is, biedt de gelegenheid voor nauwe trans-Atlantische samenwerking met betrekking tot alle aspecten van de hervorming van de WTO, waaronder de hervorming van het WTO-geschillenbeslechtsstelsel. Dit zou een stuk gemakkelijker worden als de nieuwe Amerikaanse regering een vroegtijdig signaal zou zenden dat zij voornemens is ten volle aan de onderhandelingen deel te nemen, met het doel om overeenstemming te bereiken over hervormingen van het Memorandum inzake Geschillenbeslechting en om de blokkade van de benoeming van de leden van de Beroepsinstantie op te heffen. In de aanloop naar de 12e Ministeriële Conferentie van de WTO zouden de EU en de VS hun samenwerking bij alle aspecten van de hervorming van de WTO kunnen intensiveren, om hun standpunten zoveel mogelijk op één lijn te brengen, onder meer door met eventuele gezamenlijke voorstellen te komen. De werkzaamheden in de trilaterale groep met Japan zouden ook moeten worden geïntensiveerd, zodat een gezamenlijk voorstel kan worden ingediend over de wijze waarop WTO-regels zouden kunnen worden ontwikkeld waarmee concurrentievervalsingen als gevolg van overheidsingrijpen beter kunnen worden aangepakt.

De EU is ook voornemens een bijzondere prioriteit te maken van het aangaan van een dialoog met **Afrikaanse landen** over de hervormingsagenda van de WTO. Dit zou onder meer kunnen inhouden dat wordt gekeken hoe de duurzameontwikkelingsdoelstellingen beter in de werkzaamheden van de WTO kunnen worden geïntegreerd, en hoe ervoor kan worden

---

<sup>7</sup> Het initiatief kent 23 mede-indieners: Australië, Canada, Chili, Costa Rica, de Europese Unie, Fiji, Gambia, IJsland, Japan, Korea, Liechtenstein, Maldiven, Mexico, Moldavië, Montenegro, Nieuw-Zeeland, Noord-Macedonië, Noorwegen, Senegal, Taiwan, Penghu, Kinmen en Matsu, Tsjaad, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland.

gezorgd dat alle open plurilaterale initiatieven inclusief zijn en rekening houden met de capaciteitsbeperkingen van ontwikkelingslanden met kleine bestuursapparaten. De besprekingen zouden ook betrekking kunnen hebben op de kwestie van de bijzondere en gedifferentieerde behandeling en op de vraag hoe de WTO de integratie via de Afrikaanse continentale vrijhandelszone kan ondersteunen. In dit verband blijft de EU ervoor pleiten dat de Afrikaanse Unie de status van waarnemer in de desbetreffende WTO-organen krijgt.

De EU zal met **China** en **India** in gesprek blijven over de verschillende aspecten van de hervormingsagenda van de WTO. Het Chinese bbp per hoofd van de bevolking is sinds de toetreding tot de WTO met een factor 10 gegroeid, en China is in een tijdspanne van slechts twee decennia de grootste exporteur van de WTO geworden. Veel WTO-leden zijn van mening dat de markttoegangsverbintenissen en andere verbintenissen van China onvoldoende in de pas lopen met de groei van de Chinese economie, en dat China door verdere liberalisering zijn rol in de organisatie een grotere legitimiteit zou verlenen. India heeft een zeer dynamische economie en is een leidende speler in de G20, hoewel over het algemeen het ontwikkelingsniveau en het concurrentievermogen in dat land niet kunnen worden vergeleken met die in China. Beide landen zijn onmisbare partners voor besprekingen over de hervorming van de WTO. De besprekingen met China en India moeten ons helpen de zienswijzen over en weer beter te begrijpen, ook over de kwesties waarbij tijdens de 12e Ministeriële Conferentie van de WTO en daarna vooruitgang zou moeten worden geboekt.

## *6.2 Wat door de 12e Ministeriële Conferentie van de WTO kan worden bereikt – de volgende stappen*

De agenda voor de hervorming van de WTO moet ambitieus, maar ook realistisch zijn. De verschillende thematische lijnen van de hervorming van de WTO moeten op de juiste wijze worden gefaseerd. Niet alle elementen kunnen of moeten gelijktijdig worden uitgerold, maar veeleer zullen voor verschillende componenten verschillende processen worden gevolgd en zullen die componenten in verschillende configuraties – multilateraal of plurilateraal – en met verschillende groepen leden worden verwezenlijkt. De komende Ministeriële Conferentie van de WTO zal voor het hervormingsproces van de WTO van cruciaal belang zijn; tijdens die conferentie moet niet alleen een samenhangend geheel van mogelijke resultaten worden verkregen, maar moeten ook nieuwe processen worden geïnitieerd en nieuwe werkerterreinen worden aangevat waarop in de hervormingsagenda kan worden voortgeborduurd.

Drie gebieden waarop de werkzaamheden vóór de 12e Ministeriële Conferentie van de WTO zouden moeten worden geïntensiveerd, zijn handel en gezondheid, visserijsubsidies en de hervorming van het stelsel voor geschillenbeslechting.

Daarnaast zou de 12e Ministeriële Conferentie van de WTO tot de volgende resultaten kunnen komen:

1. het bereiken van overeenstemming om de WTO-werkzaamheden op het gebied van **handel en milieu** een nieuwe impuls te geven, **met het oog op de systematische integratie van duurzaamheidskwesties in de werkzaamheden van de WTO**. Idealiter zou dit op multilateraal niveau moeten gebeuren, hoewel het mogelijk is dat bepaalde elementen uitsluitend door subgroepen van belangstellende WTO-leden worden nagestreefd, zoals de liberalisering van geselecteerde goederen voor klimaatmitigatie en milieudiensten;
2. het opstarten door geïnteresseerde landen van de werkzaamheden met betrekking tot de ontwikkeling van regels inzake **concurrentieneutraliteit, met inbegrip van gemoderniseerde regels inzake subsidies voor de industrie**;
3. het boeken van aanzienlijke vooruitgang bij de plurilaterale initiatieven op het gebied van **e-handel** en **facilitering van investeringen**. Het initiatief voor een gezamenlijke verklaring over **interne regelgeving voor diensten** zou tijdens de 12e Ministeriële Conferentie van de WTO kunnen worden afgerond;
4. het verlengen van de multilaterale **moratoria voor e-handel** en de **TRIPS-Overeenkomst**;
5. het verbeteren van de **reguliere werking** van de WTO door middel van overeenkomsten inzake horizontale transparantie bij kennisgevingen en voorstellen betreffende handelsproblemen;
6. het overeenkomen van een pakket maatregelen voor verbeteringen van de transparantie over de hele linie en voor uitvoerbependingen op het gebied van **landbouw**. Het initiatief om humanitaire aankopen in het kader van het Wereldvoedselprogramma vrij te stellen van uitvoerbependingen zou ook onderdeel van een dergelijk resultaat kunnen zijn. De EU staat open voor besprekingen over de vraag hoe na de 12e Ministeriële Conferentie van de WTO vooruitgang kan worden geboekt met betrekking tot de belangrijkste aspecten van de onderhandelingen, met name wat de handelsverstoringende interne steunverlening betreft.

Afgezien van deze resultaten zou een **ministeriële verklaring** waarin een politieke toezegging voor hervormingen wordt gedaan, voor de ondersteuning van de toekomstige werkzaamheden van toegevoegde waarde zijn. Deze verklaring zou kunnen worden toegespitst op kwesties als de verbetering van de onderhandelings-, de toezichts- en de overlegfunctie van de WTO, en er zou kunnen worden ingegaan op institutionele verbeteringen van de werking van de organisatie. Er zou bij de ministeriële verklaring een **werkgroep voor de hervorming van de WTO** kunnen worden opgericht, die zich over deze kwesties buigt en de leden in de richting van resultaten leidt. Op de 12e Ministeriële Conferentie van de WTO moet derhalve de agenda worden vastgesteld voor de verdere werkzaamheden met betrekking tot de hervormingen op de middellange tot lange termijn, waarvan sommige vóór de daaropvolgende (13e) Ministeriële Conferentie afgerond zouden moeten zijn.