

Vervolg van de WTO-ronde na Cancún

Inleiding

De mislukte conferentie te Cancún leidde in eerste instantie tot het onvermijdelijke nakaarten: wie deed wat wanneer en droeg daarmee in welke mate bij tot de bekende afloop van de conferentie. Deze fase is thans afgesloten. De aandacht is nu gericht op een nieuw begin.

Alle WTO-partners hebben ingestemd met een proces van consultaties, onder leiding van de voorzitter van de Algemene (WTO-) Raad, Perez del Castillo, over: landbouw; katoen; de zogenoemde Singapore-onderwerpen; en markttoegang voor niet-agrarische producten. De toonzetting van dit gesprek is weliswaar constructief, maar er is nog weinig toenadering op inhoudelijke punten.

In de huidige fase van de ronde is het van groot belang, een solide basis te leggen voor het vervolg. Een overhaaste doorstart van onderhandelingen die voert naar een volgende impasse, is immers in het belang van geen der partijen. Binnen de EU is een proces van bezinning ingezet, waarmee echter niet is beoogd de multilaterale voortgang te vertragen. Ook anderen hadden behoefte aan enige bezinning op de ontstane situatie. Nu het stof na Cancún is neergedaald, is de tijd rijp om te trachten tot zaken te komen. De EU zal op basis van de Commissie mededeling haar afstandelijke houding omzetten in een actieve, constructieve en flexibele opstelling, gericht op een spoedige herstart van de onderhandelingen. Ook de groep van grotere ontwikkelingslanden – G-20 – zal hopelijk tot meer inhoudelijke activiteit besluiten tijdens haar ministeriele bijeenkomst op 12 december.

Vanuit economisch opzicht is het eveneens van belang dat de Doha-ronde wederom snel voortgezet wordt. Verdere liberalisering van het internationale verkeer van industriegoederen, diensten en landbouwproducten zullen de wereldeconomie een broodnodige impuls geven. Ook voor de EU en Nederland zelf heeft verdergaande multilaterale handelsliberalisering reële economische voordelen, vooral op het gebied van diensten en de markttoegang voor niet-landbouwproducten. Ondanks het feit dat deze onderwerpen op dit moment minder aandacht krijgen in de discussie rond de herstart van de onderhandelingen, mag dit belang niet vergeten worden.

Het is niet zo dat alles anders is geworden met de mislukking van Cancún. De conferentie was een tussenstation. Het is te betreuren dat WTO-partners op dit tussenstation zijn blijven steken, maar de verklaring van Doha blijft als routebeschrijving gelden. Er is daarom aanleiding de opstelling van de EU aan te passen aan de ontstane situatie, vooral

waar het de zogenoemde Singapore-onderwerpen betreft, maar geen noodzaak tot radicale koerswijziging over een breed front. De Nederlandse inzet, zoals verwoord in de instructie voor Cancún (Kamerstuk 25074, nr. 68), blijft dan ook evenzeer gelden als algemene leidraad.

Intussen gaat een aantal andere ontwikkelingen gewoon door:

- Er wordt verder onderhandeld over bilaterale en regionale handelsakkoorden. Zo werkt de EU verder aan Economic Partnership Agreements in het kader van de overeenkomst van Cotonou, maar ook aan een akkoord met de landen van de Mercosur. De ASEAN-landen besloten onlangs de handelssamenwerking te verdiepen en in Afrika wordt naar regionale handelsvrijmaking gestreefd. De Free Trade Area of the Americas blijft onderwerp van onderhandelingen. Maar ook over bilaterale akkoorden, bijvoorbeeld tussen Japan en Mexico, Hong Kong en Nieuw Zeeland, alsmede tussen de VS en Australië wordt onderhandeld;
- Meerdere geschillen tussen VS en EU bereiken een beslissende fase. In het conflict over staal is het terecht, maar toch verheugend, dat de VS hun vrijwaringsmaatregelen hebben ingetrokken, die immers in strijd met de WTO-regels waren verklaard. In de zaak over Amerikaanse exportsubsidies via zogenoemde Foreign Sales Corporations is de VS wetgeving nog steeds niet conform de WTO regels aangepast. De EU overweegt de druk op de Amerikaanse regering op te voeren door afspraken te maken over een tijdstip voor retaliatiemaatregelen voor het geval de VS nalaten hun verplichtingen na te komen. De hiermee gemoeide handelswaarde komt overigens slechts overeen met wat in vier dagen tussen EU en VS wordt verhandeld, dus niet voldoende om een economische crisis te veroorzaken, doch wel voldoende om de handelsbetrekkingen danig te verstoren;
- Uitbreiding van het lidmaatschap van de WTO vordert gestaag. De onderhandelingen over bijvoorbeeld de toetreding van de Russische Federatie en Saudi-Arabië zullen mogelijk volgend jaar in een beslissende fase komen. Er zijn daarnaast nog 23 andere kandidaat-leden waarmee wordt onderhandeld.

Deze ontwikkelingen geven aan dat het streven naar open markten en handhaving van spelregels blijft gelden. Het risico bestaat echter ook, dat zij de aandacht zullen afleiden van de WTO-ronde. Dit risico dient te worden bestreden. Op korte termijn dienen vooral de transatlantische spanningen te worden beheerst.

Het is onwaarschijnlijk geworden dat de ronde volgens schema eind 2004 zal kunnen worden afgerond. Het doel zal eerder moeten zijn, regeling van wat in Cancún geagendeerd stond, om spijkers met koppen te kunnen slaan na verkiezingen in bijvoorbeeld de VS en India en het aantreden van een nieuwe Europese Commissie in een uitgebreide EU.

Hieronder wordt ingegaan op de onderwerpen waarover nu in Geneve wordt geconsulteerd: Singapore-onderwerpen, katoen, landbouw en markttoegang voor niet-

agrarische producten. Daarna wordt een aantal meer algemene thema's aangeduid – organisatie van de WTO, spelregels in een globaliserende economie, alternatieven, ontwikkelingsrelevantie – dat de revue is gepasseerd bij bezinning op de situatie na Cancún.

EU

De Europese Commissie deed op 26 november jongstleden een mededeling verschijnen over haar opstelling in de ronde. Kern daarvan is dat de EU zich, na de voorbije periode van reflectie, weer actief dient in te zetten voor de herlancering en het welslagen van de ronde en onverminderd prioriteit geeft aan multilaterale onderhandelingen. Tegelijk wordt vastgesteld dat de inzet van de EU, zoals die in 1999 en daarna door de Raad is bepaald, blijft gelden maar dat op een aantal punten een accentverschuiving gewenst is. Bij dit laatste gaat het voornamelijk om flexibiliteit ten aanzien van behandeling van de Singapore-onderwerpen en geografische indicaties, alsmede en een meer politieke, in tegenstelling tot juridische, invalshoek op het gebied van handel en milieu. Punten waarmee de EU anderen reeds tegemoet kwam, worden bevestigd. Daarnaast wordt het belang van zuid-zuid handel benadrukt en worden de belangen van de minst ontwikkelde en andere kwetsbare ontwikkelingslanden centraal gesteld. Het belang van de dienstenonderhandelingen en van aanscherping van WTO-regels, bijvoorbeeld ten aanzien van regionale akkoorden, wordt onderstreept.

De mededeling van de Commissie is welkom. Het is een belangrijk signaal dat de EU haar steun voor de Doha-agenda bevestigt. Het is natuurlijk bekend dat Nederland bereid is verder te gaan dan sommige andere lidstaten, bijvoorbeeld op het punt van beperking van handelsversturende landbouwsubsidies, inclusief die voor de katoensector. Van de Commissie kan echter niet worden verlangd dat zij in een openbaar stuk en in het zicht van taaie onderhandelingen alle marges van de Europese opstelling bloot geeft.

De mededeling van de Commissie heeft tijdens een informele bijeenkomst van EU-handelsministers op 2 december jl. op hoofdlijnen brede steun van de lidstaten ontvangen. Daarmee gaat het hoofdzakelijk om een actieve, constructieve en flexibele onderhandelingspositie. Voor de Nederlandse regering is van belang dat de EU nu, net als de onderhandelingspartners, de benodigde flexibiliteit toont op alle terreinen van de onderhandelingen, waaronder de landbouw. Tevens verdient de ontwikkelingsdimensie van de ronde speciale aandacht, in het bijzonder voor de minst ontwikkelde landen. Daarnaast benadrukt Nederland het belang van een nauwe samenwerking tussen de Commissie en lidstaten, zowel bij de formulering als bij de uitvoering van de EU-inzet. De Commissie neemt zich mede naar aanleiding van het besprokene op 2 december wel voor nog duidelijker in haar communicatie met derden te zijn. Het is de bedoeling dat een en ander op 8 dezer wordt bevestigd in conclusies van de Raad.

Onderwerpen van onderhandeling

In de gevoerde consultaties te Genève is gebleken dat de sleutel tot een doorstart van de ronde nog steeds is gelegen in overeenstemming over Singapore-onderwerpen en landbouw, inclusief katoen. De EU is bereid tot flexibiliteit waar het gaat om de Singapore-onderwerpen. Voor landbouw zijn meerdere spelers van belang. Overeenstemming over deze onderwerpen is nodig om de weg vrij te maken voor verdere onderhandelingen over industriegoederen en diensten, die toch het overgrote deel van de wereldhandel vertegenwoordigen.

Singapore-onderwerpen

Handelsfacilitatie, transparantie bij overheidsaanschaffingen, mededinging en investeringen maken deel uit van de Doha-agenda. Zij worden daarin procedureel gelijk behandeld: een verkennende voorfase van twee jaar; waarna een besluit over onderhandelingen dient te worden genomen. Zij zijn ook gelijktijdig, tijdens de ministeriele conferentie te Singapore in 1996, op de reguliere WTO-agenda geplaatst. De redenen waarom Nederland behandeling van deze onderwerpen in de WTO voorstaat zijn uitvoerig besproken, laatstelijk naar aanleiding van de instructie ten behoeve van de Nederlandse inzet te Cancún (Kamerstuk 25074, nr. 68).

Intussen is duidelijk, dat de consensus ontbreekt die nodig is om over de vier Singapore-onderwerpen te onderhandelen, tussen alle WTO-landen en in verbinding met de andere onderwerpen van de ronde via de zogenoemde single undertaking. De EU gaf te Cancún ook aan, hiervan geen breekpunt te zullen maken. Het gesprek te Cancún stokte echter op het moment dat een impasse ontstond rond de vraag: alles of niets, geen van de vier of alle vier? Het is daarom noodzakelijk de vier onderwerpen niet langer als één pakket op te vatten. Dit kan ook omdat het om verschillende zaken gaat, die onderling inhoudelijk niet met elkaar verbonden zijn. Elk van de Singapore-onderwerpen heeft zijn eigen merites en problematische aspecten.

De belangrijkste bezwaren die tegen onderhandelingen over Singapore-onderwerpen zijn ingebracht, betreffen de complexiteit van de binnenlandse wet- en regelgeving die hiermee gemoeid kan zijn en twijfel aan de prioriteit die dit verdient. Deze twijfel wordt gedeeld door bijvoorbeeld IMF en Wereldbank. De Uitvoerend Directeur resp. President van IMF en WB, Köhler en Wolfensohn, bepleiten “flexibility with regard to new regulatory obligations, particularly the so-called Singapore issues; the first step towards flexibility is to consider each issue separately to allow countries to build better practices consistent with their development, trade and financial needs and objectives.”.

Een van de grootste belemmeringen voor investeringen in een aantal landen is het ontbreken van een juridische omgeving waarin naleving van contracten verzekerd is.

Onder deze omstandigheden dient het accent inderdaad te liggen op binnenlandse hervormingen. Bij mededingingswetgeving rijst de vraag, in hoeverre een markt tot ontwikkeling moet zijn gekomen, voordat dergelijke wetgeving onmisbaar wordt. Bij investeringen en mededinging kan het dus gerechtvaardigd zijn dat sommige landen afzijdig blijven bij internationale afspraken. Daarom bestond in EU-kring al voor de Doha-conferentie bereidheid om te overwegen of landen de mogelijkheid dienden te hebben tot een “opt-in” of “opt-out” bij deze onderwerpen. Ook in het verkeer met de Kamer is dit als een voor Nederland aanvaardbare optie genoemd.

Ons uitgangspunt – geen breekpunt – blijft dat investeringen en mededinging thuishoren in de WTO, zoals deze onderwerpen ook een plaats hadden in het Handvest van Havana, waaruit de GATT en de WTO zijn voortgevloeid. Landen die menen dat, gelet op hun omstandigheden, hieraan geen prioriteit dient te worden gegeven, behoeven echter geen verplichtingen op zich te nemen. Dit houdt in dat de EU de wens laat vallen, deze onderwerpen als onderdeel van de ronde te behandelen onder alle landen en in samenhang met alle andere onderwerpen van de ronde. Wel is het nodig dat een voldoende aantal landen bereid is in de WTO verder te werken aan afspraken op deze gebieden. Zo niet, dan zal de toegevoegde waarde ook niet de moeite waard zijn. Overigens zou ook toetsing van investerings- en mededingingsbeleid aan algemene beginselen – transparantie, non-discriminatie – naar analogie van het “trade policy review mechanism” bijdragen aan verduidelijking van verbanden met handel en handelsbeleid.

De aarzelingen die bestaan ten aanzien van investeringen en mededinging gelden nauwelijks voor handelsfacilitatie. Hier gaat het immers in hoofdzaak om overheidsbemoedienissen bij grensoverschrijding, waarvoor elk land wetgeving en procedures kent die conform WTO-beginselen dienen te zijn ingericht. Het is niet goed denkbaar een discussie over uitwerking van deze beginselen te voeren zonder dat alle landen daaraan deelnemen en zonder dat deze deel uitmaakt van de ronde, zoals ook de behandeling van andere WTO-regels deel uitmaakt van de zogenoemde single undertaking.

Waar het gaat om transparantie bij overheidsaanschaffingen, valt evenmin staande te houden dat mogelijk complexe implicaties een begin van afspraken daarover in de weg kunnen staan. Voor behandeling daarvan als onderdeel van de agenda van de ronde pleit, dat transparantie een traditioneel beginsel is van de WTO. Anderzijds is het thema overheidsaanschaffingen reeds onderwerp van een WTO-akkoord waarbij slechts zo’n twee dozijn partners, waarvan de EU er één is, betrokken is. Nadere afspraken op dit terrein zouden daarom evenmin voor het voltallige lidmaatschap van de WTO hoeven te gelden. Hierbij is het overigens wel zo, dat de kring van betrokkenen voldoende groot dient te zijn, wil er uitzicht zijn op enige toegevoegde waarde ten opzichte van de huidige situatie.

Katoen

Katoenprijzen zijn over een reeks van jaren gedaald, vooral omdat het aandeel ervan in de wereldvezelconsumptie afnam en de vraag naar katoen minder toenam dan het aanbod, hoewel zij het afgelopen jaar met ruim 40% stegen. Een aantal landen is voor zijn exportopbrengst zeer afhankelijk van katoen, bijvoorbeeld Mali voor 79%, Benin voor 65% en Tsjaad voor 56%. Het landbouwbeleid van de VS, China en de EU zorgt er mede voor dat katoenproducenten aldaar nauwelijks reageren op marktprikkels. Het kabinet meent dat spoedige implementatie van adequate oplossingen in de katoensector van groot economisch en politiek belang is. Onlangs schreef minister Veerman dan ook dat het kabinet meent dat wereldwijd de direct aan de productie gekoppelde steun, exportsteun en het niveau van tariefbescherming dienen te worden afgebouwd en dat hierover in de WTO nieuwe afspraken moeten worden gemaakt. Bij hervorming van de marktordening katoen is het kabinet daarom voorstander van volledige ontkoppeling van steun en productie. Gegeven de onderliggende ontwikkeling van de wereldvezelmarkt zullen maatregelen in WTO-verband alleen onvoldoende zijn. Daarom wordt de katoenproblematiek in een aantal landen nu ook binnen de EU behandeld in het bredere kader van ontwikkelingssamenwerking. Duidelijkheid over een oplossing voor katoen is van groot belang voor de voortgang van de WTO-onderhandelingen. Overigens zijn de meeste WTO-leden er het inmiddels over eens dat een bevredigende oplossing voor katoen in het kader van de landbouwonderhandelingen bereikt dient te worden. Nederland onderschrijft de wens van Westafrikaanse landen dat binnen dit kader een specifieke behandeling wordt toegekend aan katoen, waarbij de Europese Commissie in haar mededeling de mogelijkheid noemt van specifieke implementatietermijnen.

Landbouw

Te Cancún werd in de eindfase van de conferentie niet meer over landbouw gesproken. De reactie van WTO-partners op door de EU betoonde flexibiliteit is daarom niet vast komen te staan. Het gaat hierbij om de volgende punten:

- Lagere tariefreducties door ontwikkelingslanden op voor hen gevoelige producten
- Een speciaal vrijwaringsmechanisme ten behoeve van ontwikkelingslanden
Geen verplichtingen tot tariefreductie voor de minst ontwikkelde landen
Afschaffing van exportsubsidies van de EU op voor producten die van specifiek belang zijn voor ontwikkelingslanden, waarbij ontwikkelingslanden zelf kunnen bepalen welke producten voor hen van specifiek belang zijn
- Aanpak van piektarieven (door combinatie van de formule uit de Uruguay-ronde met de zogenoemde Zwitserse formule)
- Open tariefcontingenten voor gevoelige producten

Beperking van gedeeltelijk van productie ontkoppelde steun (zgn. blue box)

- Aanzienlijk meer beperking van het plafond voor totale handelsversturende steun aan de landbouw dan tijdens de Uruguay-ronde werd bereikt

- Ruimte voor een “de minimis” regeling (vooral t.b.v. de VS, waarmee steun wordt toegestaan voor een bepaald, bescheiden percentage van de productiewaarde)

Het ligt voor de hand dat de EU de reacties op deze punten als uitgangspunt zal nemen voor haar verdere opstelling. In het licht daarvan dient de EU bovendien bereid te zijn zich vast te leggen op data voor uitfasering van exportsteun, uiteraard mits andere vormen daarvan bij andere landen op gelijke wijze worden behandeld. Speciale aandacht dient daarbij uit te gaan naar producten van specifiek belang voor ontwikkelingslanden. Tevens is het van belang voor dergelijke producten extra markttoegang te realiseren. Daarnaast dient een compromis over verdere beperking van gedeeltelijk van productie ontkoppelde steun – de blauwe box – te worden gezocht. Beperking van niet-handelsversturende uitgaven onder de zogenoemde groene box is daarentegen ongewenst, terwijl het streven naar afspraken gerelateerd aan non-trade concerns gehandhaafd dient te blijven.

Markttoegang voor niet-agrarische producten

Dit belangrijke thema is in Cancún onderbelicht gebleven. De bestaande inzet van de EU biedt, naar het zich laat aanzien, voldoende perspectief op succesvolle vaststelling van modaliteiten voor verdere onderhandelingen. De Nederlandse inzet, neergelegd in de alinea's 82 e.v. van de Cancún instructie blijft daarnaast onveranderd hoog. Hierbij speelt ook het belang van de stimulans van de zuid-zuid handel een grote rol. Ook de ambitie van de EU blijft onverminderd hoog. Per slot van rekening is het voordeel van verlaging van industrietarieven uiteindelijk van groot belang, zowel voor Nederland als op mondiaal niveau, als impuls voor de economie. Dat dit onderwerp op dit moment weinig aandacht krijgt in het politieke debat rondom de WTO-onderhandelingen, betekent niet dat het economisch belang hiervan vergeten is. Hetzelfde geldt natuurlijk ook voor de onderhandelingen over diensten, die in Cancún niet op de agenda stonden, maar ook voortgezet zullen worden.

TRIPs/medicijnen

Verder speelt nog de implementatie van het op 30 augustus jl bereikte akkoord over TRIPs/medicijnen. Het betreft hier zowel amendering van het TRIPs-akkoord als de mogelijke wijziging van de nationale wetgeving van ontwikkelde landen om export onder dwanglicentie van betreffende medicijnen naar ontwikkelingslanden mogelijk te maken. Uitstel of onenigheid over de implementatie zou het klimaat van de onderhandelingen negatief kunnen beïnvloeden.

Thema's van bezinning

De mislukking van Cancún moest wel leiden tot gevoelens van teleurstelling in EU-kring. Zij was immers een van de grootste voorstanders van de lancering van de ronde en van een brede agenda daarvoor. Deze teleurstelling is inmiddels goeddeels verwerkt, maar

daarvoor was enige tijd nodig en bezinning op een aantal thema's. Deze bezinning heeft niet geleid tot radicale koerswijzigingen. Dit is positief: de EU blijft zich onveranderd inzetten voor het slagen van de WTO-ronde, doch met meer oog voor geleidelijkheid en minder accent op het eigen gelijk. Maar waarom dan ruim twee maanden hieraan besteed? Vooral om de twijfel weg te nemen waartoe Cancún aanleiding gaf. Vier thema's dienen ter illustratie.

Organisatie van de onderhandelingen

Het is niet eenvoudig met een groep van nu 148 WTO-landen bij consensus tot besluiten te komen over een breed scala van veelsoortige onderwerpen. In zo'n opzet is de goede wil van alle betrokkenen van doorslaggevend belang. In de eerste momenten van frustratie na het mislukken van Cancún zijn dan ook uitspraken gedaan over ondeugdelijkheid van de opzet en onwil van althans een aantal landen. Nu de gemoederen wat zijn bekoeld en de afstand tot de conferentie toeneemt, wordt duidelijker dat:

- Het niet goed zou zijn een uitvoerig organisatorisch debat te voeren, tegelijk met het weer op de rails helpen van onderhandelingen over de inhoud. Zo'n debat is een belangrijke zaak, doch één van lange adem. Daarom dient dit debat los te staan van de huidige ronde en geen struikelblok te worden;
- Er onderscheid moet worden gemaakt tussen grote en kleine hervormingen. Tot de meer bescheiden hervormingen kunnen bijvoorbeeld worden gerekend de rol van het WTO-secretariaat en zijn Directeur-Generaal en splitsing van hoofd- en bijzaken op de agenda van ministeriele conferenties. Aanpassing van het consensusvereiste of van de uitwerking van het beginsel van gelijkheid van alle WTO-leden – Stemmen? Instelling van een dagelijks bestuur? Geen rondes meer, maar vaker ministeriele bijeenkomsten – zouden ingrijpender zijn. De aanzet tot een discussie over mogelijk ingrijpende wijzigingen dient volgend jaar te worden gegeven, met de verschijning van het rapport van de commissie onder leiding van voormalig DG van GATT/WTO (en oud-Europees commissaris) Sutherland. Kleinere hervormingen worden vooral in het zicht van de volgende conferentie, uiterlijk 2005, van belang;
- De WTO op de afzienbare termijn vooral een organisatie zal blijven van, voor en door haar leden. De uitkomsten van onderhandelingen die gaan over het delen van beleidsautonomie en die kunnen nopen tot aanpassing van binnenlandse wetgeving, zullen voorlopig op de instemming van alle betrokkenen moeten kunnen rekenen.

Tegen deze achtergrond zal het welslagen van de lopende ronde afhankelijk blijven van de inzet van alle WTO-landen daarvoor. Het is verheugend dat deze inzet de afgelopen maanden is bevestigd. Het gaat er nu om, deze spoedig concreet te maken.

Spelregels

De WTO biedt, naast een kader voor onderhandelingen over marktopening, de mogelijkheid tot het maken van afspraken over regels in het internationale economische verkeer en middelen om zulke regels te handhaven. Over de gewenste reikwijdte van regelgevende activiteit in de WTO bestaat echter onder de leden daarvan geen eensgezindheid. Het verloop van onderhandelingen in de ronde bevestigt het vermoeden dat het vermogen tot het geven van nieuwe regels en tot behandeling van nieuwe terreinen hierdoor thans beperkingen kent. De EU heeft dit vermogen wellicht overschat.

Al tijdens de vorige ministeriele conferentie te Doha kon worden vastgesteld dat de belangstelling van de EU voor verkenning van raakvlakken tussen handel en sociale aspecten niet werd gedeeld door een meerderheid van WTO-partners. Te Cancún bestond geen consensus over opening van onderhandelingen over de zogenoemde Singapore onderwerpen, in het bijzonder over mededinging en investeringen. Ook is de afgelopen twee jaar de discussie over thema's als milieu, dierenwelzijn en, meer in het algemeen, zogenoemde non-trade concerns in de landbouwonderhandelingen vooral getrokken door de EU.

Het is in de eerste plaats van belang te onderstrepen dat elk van de door de EU voorgestane thema's het verdient, althans op termijn, te worden geadresseerd in WTO-verband. Het zijn stuk voor stuk elementen die kunnen bijdragen aan versterking van het multilaterale handelsstelsel en tot de blijvende relevantie ervan. De uitgangspositie van de EU behoeft in dit opzicht geen wijziging. Van belang is echter ook, in hoeverre de EU haar ambities voor deze ronde van onderhandelingen dient bij te stellen, in het licht van de onderhandelings situatie. Bij een aantal Singapore onderwerpen, in het bijzonder investeringen en mededinging, zal de EU water bij de wijn moeten doen. Bij milieu dient volledig recht te worden gedaan aan het gestelde daarover in de Doha-verklaring. De Commissie heeft haar benadering hierbij licht bijgesteld door voor een meer politieke invalshoek te kiezen; de ambitie om te komen tot wederzijdse versterking op milieu- en handelsgebied blijft echter onverkort overeind.

Een ander onderwerp in de onderhandelingen waarin de EU de afgelopen jaren weinig steun voor haar positie heeft verkregen is de bescherming van geografische indicaties. Ook hier zal de EU zich moeten bezinnen op extra flexibiliteit.

Andere WTO-partners, waaronder ontwikkelingslanden maar ook bijvoorbeeld de VS, legden de nadruk steeds op verruiming van markttoegang als centrale doelstelling van deze ronde. Op het terrein van voorstellen voor nieuwe regelgeving liep de EU op anderen vooruit. Hiermee zal de EU rekening moeten houden. Dit betekent dat voor totstandkoming van een aantal concrete, alle WTO-landen juridisch bindende afspraken een meer geleidelijke weg zal moeten worden gezocht. Op de EU blijft wel de taak rusten, verder te werken aan het draagvlak dat nodig zal zijn voor vruchtdragende behandeling van al deze onderwerpen in de toekomst.

Alternatieven voor multilaterale onderhandelingen

Alternatieven voor onderhandelingen in WTO-verband zijn, soms met veel nadruk, de afgelopen maanden aan de orde gesteld. Deze kunnen ruwweg worden onderscheiden in: a) andere manieren om markttoegang te regelen; en b) gebruik van andere fora om regels te ontwikkelen. Nieuwe ontwikkelingen of trendbreuken hebben zich vooralsnog echter niet voorgedaan.

a) Markttoegang

Waar het gaat om bi- en plurilaterale handelsovereenkomsten kan het volgende worden ontleend aan een overzicht van medio november van het WTO-secretariaat:

- Het aantal van zulke overeenkomsten begon begin jaren negentig aanzienlijk te stijgen. Sinds 1995 worden er jaarlijks gemiddeld 15 aan de WTO genotificeerd, tegenover gemiddeld drie per jaar in de periode voordat de GATT overging in de WTO. In 2007 zal het aantal zijn opgelopen tot 300;
- Sinds de lancering van de lopende ronde zijn 33 overeenkomsten genotificeerd (21 met betrekking tot goederen; 12 over diensten). In 2003 zijn 12 handelsovereenkomsten ondertekend, zijn onderhandelingen geopend over 12 nieuwe en zijn er 13 voorgesteld;
- Het aandeel van interregionale overeenkomsten stijgt. Van de thans in werking zijnde overeenkomsten heeft 90% een regionaal karakter. Van de overeenkomsten waarover (binnenkort) wordt onderhandeld heeft slechts de helft een regionaal karakter. De andere helft is interregionaal;
- Het zwaartepunt bij de werking van handelsakkoorden verschuift van Europa naar Azië en de Stille Oceaan. Met de komende uitbreiding van de EU verdwijnen 60 van de 100 handelsakkoorden in Europa. Onder APEC-landen zitten 45 overeenkomsten in de pijplijn;
- Aan vorming van een aantal zeer grote blokken wordt gewerkt (Free Trade Area of the America's, Euro-Mediterraan, ASEAN-China).

Al met al is slechts één van de 148 WTO-landen niet betrokken bij afzonderlijke handelsovereenkomsten: Mongolië.

De EU was reeds in gesprek met bijvoorbeeld de 77 Cotonou-partners over partnerschapsovereenkomsten en met de landen van de Gulf Cooperation Council en Mercosur, alsmede met landen rondom de Middellandse Zee over vrijhandelsakkoorden. In EU-verband is geconcludeerd dat deze reeds vóór Cancún vastgestelde onderhandelingsagenda geen bijstelling behoeft en dat de gelijktijdige inzet voor multilaterale onderhandelingen onveranderd blijft. Ook APEC Leaders concludeerden in oktober jongstleden tot complementaire voortzetting van regionale, bilaterale en multilaterale handelsbesprekingen. Er zijn derhalve geen concrete aanwijzingen dat Cancún tot nieuwe bilaterale of regionale activiteit heeft geleid.

De groeiende brij van afzonderlijke handelsakkoorden is wel overigens een reden tot zorg omdat de handel daarmee minder doelmatig en doorzichtig wordt, wat ten koste gaat van zwakkere partijen, zowel onder ontwikkelingslanden als bij het midden- en kleinbedrijf. Dit bezwaar treft niet zozeer de vorming van hechte blokken, die vervolgens in openheid met elkaar omgaan, maar eerder de lappendeken aan los-vaste, veelal bilaterale akkoorden. Daarom blijft aandacht voor multilaterale discipline op dit gebied nodig.

b) Ontwikkeling van regels in andere fora

Waar het gaat om regelgeving kan onderscheid worden gemaakt tussen: a) ontwikkeling van normen en standaarden; en b) afspraken op andere beleidsterreinen.

Wat normen en standaarden betreft geldt, dat deze niet in WTO-verband worden ontwikkeld. De WTO laat de vaststelling daarvan terecht aan overheden en andere internationale organisaties. In WTO-verband wordt slechts marginaal getoetst of normen en standaarden leiden tot ongerechtvaardigde belemmering van de handel met andere WTO-partners. Deze toets wordt vergemakkelijkt indien de betrokken normen en standaarden internationaal overeen zijn gekomen, bijvoorbeeld in het kader van de Codex Alimentarius. Overleg over handelsaspecten van normen en standaarden kan eveneens worden bevorderd door internationale overeenstemming daarover. Zo zal, naar verwachting, verdere ontwikkeling van normen voor dierenwelzijn in de OIE (Office international des épizooties) het gesprek over dierenwelzijn in de WTO ten goede komen. De complementariteit van normontwikkeling elders en toetsing in WTO-verband werkt naar tevredenheid.

Uitwerking van raakvlakken met andere thema's is meer omstrede. Ook al worden inhoudelijke afspraken daarover elders gemaakt, toch zal de WTO als hoedster van afzonderlijke verdragen er niet omheen kunnen, zich rekenschap te geven van coherentie en consistentie met aanpalende internationale afspraken. Zo bestaat met financiële instellingen een dialoog en een werkrelatie, bijvoorbeeld waar het gaat om maatregelen naar aanleiding van betalingsbalansproblemen. Vergelijkbare vormen van samenwerking dienen te worden gezocht op het terrein van milieu, waar in toenemende mate organisatie gestalte krijgt rond multilaterale verdragen. In fundamentele zin is er geen alternatief voor een bijdrage vanuit de WTO aan uitwerking van raakvlakken tussen handel en andere thema's. In Europa volstaat louter vrij verkeer niet; op wereldschaal evenmin.

Ontwikkelingsrelevantie

Belangen van ontwikkelingslanden hebben een centrale plaats in de WTO-ronde. De EU heeft haar inbreng hierop ook toegespitst. Terugdringing van tariefescalatie en tariefpieken, een extra inspanning ten aanzien van landbouwproducten die van belang zijn voor ontwikkelingslanden en de aanvaarding van een lager niveau van verplichtingen

van ontwikkelingslanden zijn hiervan voorbeelden. Voor landen die de aansluiting bij de wereldeconomie missen of dreigen te verliezen heeft de EU bijkomende maatregelen getroffen, bijvoorbeeld in het kader van het Everything-but-Arms initiatief.

Belangen van ontwikkelingslanden liggen echter ook in vergemakkelijking van de onderlinge handel. En een aantal ontwikkelingslanden heeft een zodanig peil bereikt, dat het niet langer houdbaar is de armste landen en die met een aanzienlijke economische ontwikkeling over één kam te scheren. Voor een aantal ontwikkelde ontwikkelingslanden kan integratie in het wereldhandelsstelsel niet langer een beroep op uitzonderingsbepalingen en uitstel van marktopening betekenen. Ook omdat dit ten koste gaat van arme ontwikkelingslanden. Het is een belemmering voor de verwerkelijking van de ontwikkelingsdimensie van de ronde, dat het onderscheid tussen ontwikkelingslanden nog immer nauwelijks bespreekbaar is. De constellatie zoals die te Cancún ontstond bood wat dit betreft weinig perspectief.

Afspraken op nieuwe beleidsterreinen en steeds hogere eisen aan producten en de wijze waarop die worden geproduceerd worden veelal gezien als belemmering bij het streven van ontwikkelingslanden aansluiting te vinden bij de wereldmarkt. Bij dit laatste staat immers het verwerven van afzetmarkten meestal voorop. Bevordering van exportkansen en afspraken over regels sluiten elkaar geenszins uit, doch de indruk dient te worden vermeden dat de aandacht die onder anderen de EU aan regels wenst te besteden, ten koste zal gaan van verbetering van mogelijkheden voor ontwikkelingslanden. De consument die kwaliteit en zekerheid wenst, is ook gebaat bij open grenzen die leiden tot lagere prijzen en meer keus. De ondernemer die vastigheid zoekt voor zijn investering, is ook bereid zijn productie over te hevelen en export te genereren. Het is niet zo dat de EU haar agenda in de plaats van die van ontwikkelingslanden tracht te stellen. Wel is het nodig dat zij meer oog toont voor directe belangen van ontwikkelingslanden. Dat betekent dat bij afspraken op nieuwe beleidsterreinen de effecten op ontwikkelingslanden worden meegewogen en meer de weg der geleidelijkheid moet worden gekozen om ruimte te geven voor ontwikkelingslanden deze regels te (kunnen) implementeren. Daarnaast zullen ontwikkelingslanden op het gebied van eisen aan producten en productiewijzen ondersteund moeten worden om hen in staat te stellen te voldoen aan de normen die uit oogpunt van ondermeer milieu of voedselveiligheid worden gesteld.

Het heeft menig waarnemer verbaasd dat de EU en haar Cotonou-partners te Cancún soms tegenover elkaar stonden. Historische banden en de hechte ontwikkelingsrelatie tussen EU en ACS-landen (Afrika, Caraïben en Stille Oceaan) wekten een andere veronderstelling. Er bestaat echter enige ambivalentie in de verhouding tussen de Cotonourelatie en het algemene multilaterale kader. Een aantal ACS-landen ziet in het WTO-proces een bedreiging voor hun preferentiële toegang tot de EU-markt, terwijl de EU het Cotonouforum exclusief benadert, zonder altijd het bredere kader daarbij voldoende in het oog te houden. Steun van de ACS-landen voor EU-standpunten is echter

geen gegeven. Daarom is er alle aanleiding een open dialoog te verdiepen, te meer daar ACS-partners een positieve grondhouding demonstreren in het WTO-proces.

Om ons te verzekeren van de steun van bijv. de ACS landen en de minst ontwikkelde landen voor het multilaterale proces, is het noodzakelijk een oplossing te vinden voor de gevolgen van de erosie van tariefpreferenties;. In dat kader verwelkomt Nederland het initiatief van de Wereldbank en het IMF om ontwikkelingslanden te ondersteunen bij het opvangen van tijdelijke negatieve neveneffecten van handelsliberalisering, onder meer door hen te assisteren bij de diversificatie van hun economie. Dit is al tijdens de Conferentie in Cancun naar voren gebracht.

5 december 2003