

Aan
de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA 's-Gravenhage

| | | | |
|---------------|------------|-----------------|------------|
| Datum | Uw kenmerk | Ons kenmerk | Bijlage(n) |
| 16 april 2004 | | BEB/HIB 4026824 | |

Onderwerp
Voortgang WTO-ronde

Inleiding

In mijn brief van 17 februari jongstleden (Kamerstuk 2003-2004, 25 074, nr. 75) gaf ik aan dat in april een eerste balans zou kunnen worden opgemaakt van verdere voortgang in de lopende WTO-ronde. Dat doe ik met deze brief, ook met het oog op Algemeen Overleg dat is voorzien op 21 april aanstaande.

Context

De wereldhandel herstelt zich na een daling in 2001. Volgens eerder deze maand gepresenteerde ramingen van de WTO zou het volume van de handel in 2004 met 7,5% kunnen toenemen. Is voortgang in de WTO-ronde daarom nog wel zo belangrijk?

Achter het op zich respectabele groeicijfer voor de wereldhandel 2004 gaat een aantal onzekerheden en onevenwichtigheden schuil:

- De VS, Azië en landen in transitie nemen het leeuwendeel van de groei voor hun rekening. De EU, Latijns-Amerika en Afrika, minus Zuid-Afrika en olieproducerende landen, blijven achter;
- Het Amerikaanse tekort op de lopende rekening, in 2003 al zo'n \$ 540 miljard of bijna 5% bbp, is op termijn niet vol te houden;
- Economisch herstel in de EU is fragiel;
- De meeste voorspellingen gaan uit van een dalende olieprijs, doch dergelijke voorspellingen zijn kwetsbaar gebleken.

Het gaat dus niet zonder meer goed met de wereldhandel.

| | | |
|-----------------------|----------------|-------------|
| Bezoekadres | Doorkiesnummer | Telefax |
| Bezuidenhoutseweg 153 | 070-3796209 | 070-3797221 |

| | | |
|-----------------------|--------------------------|--|
| Hoofdkantoor | Telefoon (070) 379 89 11 | Behandeld door |
| Bezuidenhoutseweg 30 | Telefax (070) 347 40 81 | drs. R.S.A. van der Kraan |
| Postbus 20101 | Email ezpost@minez.nl | |
| 2500 EC 's-Gravenhage | Website www.minez.nl | <i>Verzoeken bij beantwoording van deze brief ons kenmerk te vermelden</i> |

Bovendien blijven, naast deze vooruitzichten op korte termijn, ook meer fundamentele vraagstukken aandacht verdienen:

- Verdere integratie van landen als China en India, de tweede respectievelijk vierde economie ter wereld (naar koopkracht gemeten), in de wereldhandel. China is thans de vierde exporteur ter wereld, na de EU-15, de VS en Japan, en inmiddels de derde importeur, na de VS en de EU-15. Het trekt ook de aandacht dat India zijn, vooraansnog bescheiden, rol in internationale dienstverlening, handel en investeringen uitbreidt;
- Betere kansen voor de armste ontwikkelingslanden. Eerder deze maand bevestigde een studie van de UNCTAD nogmaals dat minder dan de helft van de export van de minst ontwikkelde landen daadwerkelijk profiteert van preferentiële toegang tot de markten van rijke landen. Er dient meer ruimte te komen voor handel als belangrijke – en mogelijk de belangrijkste trekker – van ontwikkeling;
- Nadere uitwerking van raakvlakken tussen handel en terreinen als milieu en voedselveiligheid. Steeds hogere eisen op deze terreinen in rijke landen kunnen de handel belemmeren, in het bijzonder de export van minder goed toegeruste ontwikkelingslanden, maar weerspiegelen tegelijk de terecht toenemende erkenning van het belang van duurzaamheids- en kwaliteitsaspecten;
- Versterking van het multilaterale stelsel. Het aantal bilaterale en regionale handelsakkoorden is de afgelopen jaren sterk toegenomen en zal binnenkort de driehonderd passeren. Alle WTO-landen zijn hierbij betrokken. Zo'n lappendeken van afzonderlijke akkoorden is minder doorzichtig en doelmatig dan een multilaterale aanpak en biedt vooral kleinere handelslanden minder waarborgen dan het op algemene regels gebaseerde WTO-stelsel. Maar dan moet de WTO wel zichtbaar resultaat boeken.

De WTO is niet de oorzaak of de belichaming van internationale economische processen. Het is een instelling waarbinnen landen kunnen trachten te komen tot verstandige afspraken over hun bemoeienis met elkaars welvaart. Beschermende maatregelen van de één zijn immers belemmeringen voor de ander. Daarbij blijkt bovendien maar al te vaak dat bescherming zwakkere partijen meer schaadt dan baat: in het algemeen geldt dat zowel rijke landen als ontwikkelingslanden onderling hogere barrières hanteren voor producten die voornamelijk uit ontwikkelingslanden komen (bijvoorbeeld textiel en kleding) dan voor producten die vooral uit rijke landen komen (bijvoorbeeld kapitaalgoederen). Hierboven werd al aangegeven dat minder dan de helft van de uitvoer van ontwikkelingslanden daadwerkelijk profiteert van preferenties van rijke landen.

Is voortgang in de WTO-ronde nog wel belangrijk? Gegeven de geschetste onzekerheden, onevenwichtigheden en structurele aanpassingen waarvoor wij en andere landen staan, is voortgang in WTO-verband noodzaak. De WTO dient veranderende verhoudingen te weerspiegelen en gewenste veranderingen te bevorderen en te begeleiden. Het is daarom

verheugend dat het gesprek in de WTO-ronde weer op gang is gekomen. Er wordt gemikt op een tussenresultaat rond de komende zomer. Het Nederlandse EU-voorzitterschap zal dan tot taak hebben eenheid en effectiviteit van het optreden van de, inmiddels uitgebreide, Unie te verzekeren, zodat tegelijk de kans op succesvolle WTO-onderhandelingen wordt vergroot.

Hieronder ga ik in op tijdpad, inhoud en vooruitzichten van de besprekingen de komende maanden, alsmede de Nederlandse opstelling daarbij.

Kalender

Sinds mijn brief van 17 februari 2004 (Kamerstuk 2003-2004, 25 074, nr. 75) is het proces van overleg over de WTO-ronde geïntensiveerd. Zo vergaderde de Afrikaanse groep in februari te Mombasa, in aanwezigheid van commissaris Lamy en de Amerikaanse handelsgezant Zoellick, en kwam de Cairnsgroep van landbouwexporterende landen in maart bijeen te San José, overigens met Amerikaanse, doch zonder Europese vertegenwoordiging. In mei zullen, naar verwachting, de minst ontwikkelde landen bijeen komen te Senegal, de Afrikaanse landen in Rwanda en zal de OESO-ministeriele plaatsvinden, waarbij ook niet-leden als Kenia, Brazilië, China, Zuid-Afrika en Indonesië zijn uitgenodigd om aan het gedeelte over internationale handel deel te nemen. Waarschijnlijk zal ook worden getracht midden juni in de marge van UNCTAD XI overleg te organiseren over WTO-aangelegenheden. Wij bevinden ons dus midden in een proces van intensieve contacten.

Ook ons land is betrokken bij genoemd proces. Zo bezocht ik eind februari Japan, China en India om hernieuwde voortgang in de WTO-ronde te bepleiten en bezocht een ambtelijke delegatie op hoog niveau in maart Kenia, Tanzania en Oeganda met hetzelfde doel. Tijdens de ministeriele OESO-bijeenkomst volgende maand, waar de WTO-ronde uitgebreid aan de orde komt, zal ik optreden als vice-voorzitter.

In WTO-verband zijn de onderhandelingsgroepen inzake landbouw en niet-agrarische markttoegang éénmaal bijeen geweest, in de week van 22 respectievelijk 29 maart. Op 1 april jongstleden kwam het Comité inzake Handel en Ontwikkeling bijeen. De sfeer was constructief, zonder dat dit echter tot doorbraken leidde. Thans is het werk gericht op besluitvorming eind juli of begin augustus over de voornaamste onderwerpen die ook tijdens de mislukte conferentie te Cancún september vorig jaar aan de orde waren: landbouw; katoen; niet-agrarische markttoegang; en Singapore onderwerpen (mededinging, investeringen, transparantie bij overheidsaanschaffingen en handelsfacilitatie). Hierbij zal het gaan om raamwerken voor verdere onderhandelingen over landbouw en niet-agrarische markttoegang, zonder gedetailleerde uitwerking. Bij de Singapore onderwerpen gaat het om de vraag, welke van deze onderwerpen binnen de

zogenoemde single undertaking die de onderhandelingen in de ronde vormen zullen worden gehandhaafd.

In EU-verband zal de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen op 26 dezer gelegenheid hebben tot bespreking van de stand van zaken in de WTO-ronde. Hervorming van het katoenbeleid van de EU staat eind deze maand op de agenda van de Landbouwwraad.

Onderhandelings thema's

Landbouw

De Nieuw-Zeelandse voorzitter van de desbetreffende onderhandelingsgroep, Groser, ziet markttoegang als lastigste punt bij opstelling van een onderhandelingsraamwerk voor landbouw. Hij ziet daarentegen goede mogelijkheden om te komen tot een akkoord over beperking van binnenlandse steun en exportsteun.

In de discussie over markttoegang speelt een aantal met elkaar in verband staande onderwerpen een rol. Er kan worden gekozen tussen een formule die alle tarieven met een gemiddeld percentage zou verlagen, of een formule die (de meest versturende) hoge tarieven extra verlaagt en daardoor de bescherming die verschillende producten genieten enigszins harmoniseert. De besprekingen gaan in de richting van een gemengde benadering, waarbij lineaire en progressieve verlaging van tarieven beide voorkomen (en andere tarieven geheel zullen moeten worden afgeschaft). Het is dan echter de vraag welk aandeel van hun tarieven landen onder de ene of de andere aanpak mogen brengen. Landen met grote exportbelangen zullen ernaar streven dat slechts bij wijze van uitzondering producten zullen kunnen worden gebracht onder de formule die tot de minste tariefverlaging verplicht. Anderen zullen de minder verplichtende formule daarentegen eerder als regel willen hanteren.

Voor de betekenis van een gemengde tariefformule is ook van belang, welke additionele markttoegang in het kader van tariefcontingenten wordt geboden en welke uitzonderingen en ontsnappingsmogelijkheden worden voorzien. Zullen grote ontwikkelingslanden – Brazilië? India? China? Korea? – zich geheel of gedeeltelijk aan verplichtingen kunnen onttrekken? In hoeverre zullen – bepaalde – landen vrij zijn elke significante invoerstijging te beantwoorden met opnieuw beschermende vrijwaringsmaatregelen? Van belang is ook de koppeling met markttoegang buiten de agrarische sector, zowel bij de technische uitwerking van formules en uitzonderingen, als politiek: een zeker evenwicht in het ambitieniveau op de verschillende terreinen zal nodig zijn om ieders belang te weerspiegelen. Naar het zich laat aanzien zullen niet tot in detail uitgewerkte raamwerkovereenkomsten echter voor alle partijen betekenen dat door hen gewenste onderhandelingsuitkomsten daarin niet op voorhand worden vastgelegd.

Hoewel uitfasering van exportsteun misschien minder omstreven is dan verschaffing van markttoegang, liggen hier enige technische problemen. Zo dienen niet alleen (Europese) exportsubsidies te worden aangepakt, maar tegelijk ook exportsteun via (Amerikaanse) voedselhulp en exportkredieten en via (Canadese en Australische) staatsexportmonopolies. Het is echter niet geheel duidelijk hoe bijvoorbeeld afschaffing van exportsubsidies zou moeten worden vertaald in disciplines op de andere genoemde terreinen. Op dit punt dient nog technisch overleg plaats te vinden, dat de Europese Commissie overigens met de VS reeds heeft geopend. Daarnaast lijkt de EU de afgelopen maanden dichter bij erkenning van het beginsel van een bepaalde einddatum voor volledige uitfasering van alle exportsteun (op termijn) te komen, doch het hoge woord is er nog niet uit. De Nederlandse regering heeft overigens al eerder een einddatum voor uitfasering van alle vormen van exportsteun aanvaard, namelijk het einde van de looptijd van de nieuwe financiële perspectieven van de EU (2013) dan wel eerder indien mogelijk.

Waar het binnenlandse steun betreft bestaat brede overeenstemming over de noodzaak tot forse beperking van handelsversturende (amber box) steun en de minder versturende (blue box) steun, terwijl ook de algemene (de minimis) vrijstelling van steunbeperking omlaag dient te gaan. Thans is nog onduidelijk of het beoogde raamwerk ook zal voorzien in productspecifieke reducties. Nederland meent dat in ieder geval een extra reductie gewenst is voor producten van bijzonder belang voor ontwikkelingslanden. Daarnaast lijkt ruimte voor steun die de handel nauwelijks verstoort onder de groene box gehandhaafd te zullen worden, wat van belang is voor aanpak van zogenoemde non-trade concerns. Wel lijken de criteria voor steun onder de groene box nader te zullen moeten worden gezien, hetgeen de EU gelegenheid zal bieden bijvoorbeeld dierenwelzijn daaronder te laten brengen.

Katoen

De in Cancún door vooral West-Afrikaanse landen – Benin, Mali, Burkina Faso, Tsjaad – met kracht gestelde verlangens inzake beperking van handelsversturende (export-) steun aan de katoensector zijn niet onbeantwoord gebleven (het aanvankelijke verzoek om verruimde markttoegang werd ingetrokken). In EU-verband zijn voorstellen in behandeling die voorzien in gedeeltelijke ontkoppeling van steun en productie. Overigens verschaft de EU al geen exportsubsidies voor katoen en genieten genoemde landen al vrije toegang tot de EU-markt. De VS gaven aan bereid te zijn tot aanzienlijke verlaging van steun in het kader van de landbouwonderhandelingen. Een belangrijke speler in dit dossier is ook China, dat zowel veel steun geeft aan zijn katoensector, als de grootste netto importeur van katoen is. EU en VS onderkennen dat een bijdrage aan ontwikkeling van deze sector in West-Afrika aangewezen is. In een raamwerkakkoord over landbouw, zoals dat nu wordt beoogd, zal tegemoet moeten worden gekomen aan de specifieke

verlangens van West-Afrikaanse landen op katoengebied, waarschijnlijk door middel van snellere en verdergaande afbraak van handelsversturende subsidies.

Niet-agrarische markttoegang

De discussie over markttoegang voor niet-agrarische producten lijkt op die over markttoegang bij landbouw. De sfeer is constructief, maar ook hier bestaat de keuze tussen lineaire of progressieve tariefverlaging en ook hier is het de vraag, welke uitzonderingsmogelijkheden er dienen te komen. Bij industrietarieven speelt daarnaast, nadrukkelijker dan bij de landbouw, de mogelijkheid dat voor hele productgroepen tarieven worden afgeschaft door de belangrijkste handelslanden. Dit gebeurde na de vorige WTO-ronde voor bijvoorbeeld medische apparatuur, papier, speelgoed en meubels. Nuisance tarieven – lage tarieven die meer administratieve rompslomp veroorzaken dan dat zij bescherming bieden – bestaan vooral voor industrieproducten. De EU streeft ernaar, dat meer landen haar voorbeeld zullen volgen en onbeperkte, onbelemmerde toegang zullen verlenen aan export van minst ontwikkelde landen. Dit zou gevolgen van verlies aan preferentiële marges veroorzaakt door algemene tariefverlaging kunnen verhelpen. Daarnaast vreest een aantal ontwikkelingslanden voor verlies aan overheidsinkomsten bij verlaging van de eigen tarieven. Aanpassingssteun en technische assistentie, ook bijvoorbeeld bij hervorming van belastingstelsels, zoals aangeboden door internationale financiële instellingen, zijn daarom welkom.

Singapore onderwerpen

Het beeld dat naar voren komt uit het proces van overleg en consultatie is, dat handelsfacilitatie – voornamelijk stroomlijning van administratie en procedures – vrij algemeen wordt aanvaard als onderdeel van de WTO-ronde. Het onderwerp sluit ook nauw aan bij het traditionele werkterrein van de WTO.

Daarentegen neemt het gevoel toe, dat investeringen en mededinging geen deel dienen uit te maken van deze WTO-ronde. Ook de EU neemt genoegen met uitsluiting van deze onderwerpen van de zogenoemde single undertaking van de ronde, doch heeft vooralsnog het streven niet opgegeven naar handhaving van een plaats – zij staan immers sinds 1996 op de WTO-agenda – voor deze onderwerpen elders binnen de WTO.

Transparantie bij overheidsaanschaffingen lijkt, van de vier Singapore onderwerpen, de minste belangstelling te genieten. Pleidooien vóór of tegen behandeling ervan binnen de WTO-ronde zijn eerder mat.

Handel en ontwikkeling

De agenda van punten in verband met bijzondere en gedifferentieerde behandeling van ontwikkelingslanden, die al vóór de Doha-conferentie (2001) tot stand kwam, raakt langzaamaan uitgeput. Veel punten zijn opgelost, terwijl de resterende punten zich niet goed lenen voor afzonderlijke behandeling. Daarom neigt de (Zuid-Afrikaanse) voorzitter van het Comité inzake Handel en Ontwikkeling ertoe, de discussie te verleggen naar behandeling van beginselen en meer algemene uitgangspunten. De EU zou dit verwelkomen. Het is immers al langer duidelijk dat bepalingen toegespitst op de positie van arme ontwikkelingslanden worden belemmerd doordat ook andere landen daarop een beroep kunnen doen. Zo is het de vraag of bijvoorbeeld Singapore en Korea met een beroep op ontwikkelingsstatus een uitzonderingspositie bij de landbouwonderhandelingen zouden moeten kunnen verwerven.

Vervolg

De instructie voor de Koninkrijksdelegatie naar UNCTAD XI (Sao Paulo, 13-18 juni) zal u midden mei aanstaande bereiken. Daarover zal gaarne met u overleg worden gevoerd.

Tijdens de ministeriële OESO-bijeenkomst (Parijs, 13/14 mei aanstaande) zal Nederland streven naar een signaal dat:

- Alle partijen de benodigde flexibiliteit dienen te tonen in de WTO-ronde, ook in de landbouwsector waar ontwikkelingslanden het meeste resultaat hopen te boeken;
- Onderhandelingsraamwerken voor de landbouw en (andere) markttoegang deze zomer dienen te worden afgerond, waarbij tevens wordt vastgesteld dat gedetailleerde uitwerking dient plaats te vinden vóór of tijdens de volgende Ministeriële WTO-conferentie in 2005;
- Bij landbouw alle vormen van exportsteun op termijn dienen te worden uitgefaseerd, handelsversturende binnenlandse steun substantieel moet worden teruggebracht en verruiming van markttoegang door ontwikkelde landen en door die ontwikkelingslanden die daartoe in staat zijn, dient te worden aangevat;
- Meer betrokkenheid en voortgang nodig is bij onderhandelingen over diensten en markttoegang voor andere dan landbouwproducten;
- Het katoenvraagstuk een oplossing behoeft, zowel via samenwerking als door middel van versnelde afschaffing van handelsversturende subsidies in het kader van de landbouwonderhandelingen;
- In de vraag naar verdere behandeling van Singapore onderwerpen geen beletsel zal liggen voor vooruitgang in de ronde;
- Alle OESO-landen volledig vrije markttoegang zullen toekennen voor producten uit minst ontwikkelde landen, waarbij oorsprongsregels zullen worden vereenvoudigd.

Daarnaast dient te worden vermeden dat de aandacht voor markttoegang in enge zin ertoe leidt dat verbetering van WTO-regels uit het oog wordt verloren, bijvoorbeeld anti-dumping en subsidies. Zo blijft het ook van groot belang dat de raakvlakken tussen milieu en handel politiek onder de aandacht blijven, met als uitgangspunt de gelijkwaardigheid van juridische bepalingen van de WTO en multilaterale milieuovereenkomsten. Deze gelijkwaardigheid dient ook in praktijk gestalte te krijgen.

In EU-verband zal de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen op 26 dezer de stand van zaken in de WTO-ronde bespreken. Mijn appreciatie is dat de herziening in december jongstleden van de EU-positie heeft bijgedragen tot de beweging die sindsdien in de ronde op gang is gekomen. De sfeer in de onderhandelingen is veelbelovend. De huidige, eerste fase van uiteenzetting van standpunten en identificatie van knelpunten dient echter spoedig over te gaan in het zoeken naar oplossingen daarvoor. In dit verband moet de flexibiliteit die de EU-positie kent op punten als verdere behandeling van de Singapore onderwerpen, in het bijzonder investeringen en mededinging, en volledige uitfasering op termijn van exportsubsidies in de landbouwsector worden benut om ook anderen tot flexibiliteit te bewegen. Bij marktopening voor goederen en diensten valt immers, ook in het belang van Zuid-Zuid handel, veel winst te behalen. Het is aan Nederland om de Europese Commissie te steunen waar zij gebruik maakt van de onderhandelingsruimte die zij verkreeg, ook – of juist – wanneer andere lidstaten daarvoor huiverig zijn.

De komende maanden gaat het om de vaststelling van het raamwerk voor de afsluitende fase van de WTO-ronde. Dit betekent dat Nederland, noch andere landen hun doelstellingen in dit stadium concreet zullen verwerklijken. Dit betekent ook dat belanghebbenden het eens moeten worden over de basis voor verdere onderhandelingen, daarbij ruimte latend voor die onderhandelingen. Nederland zal deze toenadering bevorderen en streven naar bevestiging van een hoog ambitieniveau. Als EU-voorzitter zal de Nederlandse rol vooral een Europese zijn waarbij, enerzijds, gewerkt wordt aan constructieve positiebepaling binnen de EU en, anderzijds, het optreden van de Unie naar buiten mede wordt gedragen.

Vaststelling van onderhandelingsraamwerken deze zomer is nodig omdat het najaar in het teken zal staan van Amerikaanse verkiezingen en het aantreden van een nieuwe Europese Commissie. Dit leidt ertoe dat ons EU-voorzitterschap tot taak zal hebben om, na de vaststelling van genoemde raamwerken, vooral de meer technische werkzaamheden te stimuleren die nodig zijn om politieke besluitvorming in 2005 ter hand te nemen. De bijeenkomst van ASEM-ministers te Rotterdam midden september zal daartoe worden gebruikt. De topontmoetingen tussen de EU en bijvoorbeeld China, Japan en India in november/december bieden een goede gelegenheid om de basis voor succesvolle WTO-onderhandelingen in 2005 verder te verstevigen.

Tenslotte is een informele bijeenkomst van handelsministers van de EU voorzien op 21 november aanstaande, waarmee het startschot zal worden gegeven voor samenwerking tussen de lidstaten en de nieuw samengestelde Europese Commissie. Hong Kong is inmiddels begonnen aan de organisatie van de volgende ministeriele WTO-conferentie in de loop van volgend jaar.

(w.g.) mr. L.J. Brinkhorst
Minister van Economische Zaken