

Vergaderjaar 2004–2005

25 074

Ministeriële Conferentie van de Wereldhandelsorganisatie (WTO)

Nr. 88

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 mei 2005

Inleiding

Na de WTO-conferentie te Cancún (september 2003) lag de huidige WTO-ronde enige tijd stil. Afgelopen zomer werd echter, met het vaststellen van een werkprogramma door de WTO-Raad, de weg vrij gemaakt voor verdere onderhandelingen (Kamerstuk 2003–2004, 25 074, nr. 79). In een brief van 15 april jongstleden (Kamerstuk 2004–2005, 25 074, nr. 86) werd een korte schets gegeven van de gewenste uitkomst van de ministeriële WTO-conferentie te Hongkong komende december en van stappen op de weg daarheen. De instructie voor de Nederlandse delegatie naar deze conferentie zal dit najaar worden besproken in de Rijksministerraad en met uw Kamer. In augustus zal uw Kamer worden ingelicht over de stand van voorbereiding van de conferentie.

Hieronder wordt, na een overzicht van hoofdpunten, ingegaan op:

- Organisatie van het onderhandelingsproces, de stand van zaken daarin en factoren die het verloop ervan kunnen beïnvloeden;
- Afzonderlijke thema's van de ronde (landbouw, non-agrarische markttoegang, WTO-regels, handelsfacilitatie, diensten);
- De positie van ontwikkelingslanden;
- Nederlandse belangen; en
- Concurrentiekracht en handel.

Hoofdpunten

- Het onderhandelingsproces biedt voldoende mogelijkheden voor betrokkenheid van alle WTO-partners. Het heeft nog nauwelijks concrete resultaten opgeleverd, zodat een extra inspanning nodig zal zijn om de conferentie te Hongkong van een goede basis te voorzien. Protectionistische tendensen kunnen hierbij een risico vormen. De instructie voor de Nederlandse delegatie naar de WTO-conferentie te Cancún (Kamerstuk 2002–2003, 25 074 nr. 68) blijft richtinggevend.

- Bij landbouw en non-agrarische markttoegang is het onderhandelings-terrein duidelijk, doch harde noten dienen nog te worden gekraakt. De verwachting is dat dienstenaanbiedingen in dit stadium van onderhandelingen onvoldoende zullen zijn om een ambitieuze uitkomst te verzekeren. Onderhandelingen over specifieke teksten met betrekking tot WTO-regels, inclusief handelsfacilitatie, moeten nog beginnen. De «sense of urgency» waartoe OESO-ministers onlangs opriepen dient spoedig het onderhandelingsklimaat te gaan bepalen.
- De positie van ontwikkelingslanden is versterkt, zowel in WTO-verband als in de wereldhandel. Een ambitieus resultaat op het gebied van markttoegang, inclusief onbeperkte vrije toegang voor producten van de minst ontwikkelde landen tot rijkere markten en meer ruimte voor zuid-zuid handel, is de belangrijkste bijdrage die de ronde nu kan leveren aan ontwikkeling. Zo'n resultaat dient nog te worden bevochten.
- Drie van de vier Nederlandse hoofddoelstellingen – versterking van de WTO, handelsliberalisatie, integratie van ontwikkelingslanden – blijven onverkort overeind. Verwerkelijking van de vierde doelstelling, uitwerking van raakvlakken met andere beleidsterreinen, blijkt echter een zaak van langere adem nu sociale aspecten, investeringen en mededinging geen deel (meer) uitmaken van de agenda.
- Macro-economisch voordeel en versterking van concurrentiekracht zijn de belangrijkste winstpunten voor de Nederlandse economie die via de WTO-ronde kunnen worden bereikt. Specifieke sectoren die kunnen profiteren van marktopening elders zijn: (industrie) chemie en farmaceutica, transportmiddelen, machinebouw en non-ferro; (diensten) financiële diensten, transport, post, koeriersdiensten en telecom, alsmede zakelijke dienstverlening; (landbouw) snijbloemen en zaai-goed, chocolade en suikerwerk, sojaolie, (bereidingen van) varkensvlees (bij landbouwproducten is hierbij alleen gekeken naar tarifaire belemmeringen).
- In het kader van evaluatie van de Lissabon agenda is het belang van open grenzen voor de eigen concurrentiekracht onderstreept. Opening van markten elders is van groot belang, doch opening van de eigen markt dient niet altijd hiervan afhankelijk te worden gemaakt. Moderne handelspolitiek moet dit weerspiegelen.

Onderhandelingsproces

Organisatie

Het proces richting Hongkong loopt langs drie sporen:

- Uiteraard zijn er de *reguliere onderhandelingsfora* te Geneve. Dit ambtelijk overleg werkt goed bij identificatie en analyse van onderhandelingsvraagstukken. In het verleden is echter gebleken dat dit overleg soms onvoldoende leidt tot overeenstemming over oplossingen bij gebrek aan voldoende onderhandelingsruimte vanuit hoofdsteden.
- Daarom is een *ministerieel circuit* ontstaan dat gaande de onderhandelingen richting moet geven en hobbels in het parcours tijdig dient weg te nemen. Hieraan nemen ongeveer 25 ministers (voor de EU commissaris Mandelson en commissaris Fischer Boel) uit alle werelddelen deel. Begin maart kwamen zij bijeen te Mombasa (Kenia), begin mei te Parijs en medio juli is een bijeenkomst in China voorzien. Het is wel zaak dat de discussie in dit informele circuit goed wordt gezwaluwstaart met het werk in de formele fora te Geneve.
- Tenslotte zijn er tal van *groepen* die door middel van onderlinge afstemming opkomen voor specifieke belangen of compromissen trachten voor te bereiden. Zo bestaat onder ontwikkelingslanden georganiseerd overleg in het kader van de G20 (grotere landen), de Afrikaanse groep, de groep van minst ontwikkelde landen en in ACS/G90

(kleinere landen) verband. Op landbouwgebied zijn er de exporterende Cairnslanden en de defensieve G10 (Japan, Zwitserland e.d.). Daarnaast zijn er bijvoorbeeld nog de friends of fish (tegen visserij-subsidies) en de friends of anti-dumping (voor beperking van anti-dumpingmaatregelen). Van meer algemene betekenis zijn de five interested parties (India, Brazilië, VS, EU en Australië), die een gids-functie beogen te vervullen bij het zoeken naar compromissen en bijvoorbeeld bij de totstandkoming van het akkoord van 1 augustus jongstleden een nuttige rol speelden.

Het is de bedoeling dat de verschillende fora het bredere proces richting Hongkong voeden en ondersteunen, wat tot nu toe vrij goed lukt. Tevens dienen alle WTO-partners hierdoor betrokken te blijven bij de onderhandelingen.

De aanstaande bevestiging door de WTO-Raad van de benoeming van oud-commissaris Lamy tot directeur-generaal van de WTO zal het onderhandelingsproces naar verwachting gunstig beïnvloeden. Hij beschikt immers over zeer goede contacten, kennis en onderhandelingsvaardigheden. Nu de nieuwe Amerikaanse handelsgezant, Portman, is benoemd zullen de VS naar verwachting slagvaardiger kunnen onderhandelen.

Uitkomsten OESO-MCM en informeel ministerieel WTO-overleg

Begin mei vond de jaarlijkse Ministeriële Raadsbijeenkomst van de OESO plaats. Zowel tijdens deze bijeenkomst als in parallel informeel ministerieel overleg kwam de WTO-ronde aan de orde. Overigens stond de informele bijeenkomst van EU-handelsministers op 24 april jongstleden, die bedoeld was ter bespreking van o.a. deze OESO-vergadering, geheel in het teken van de import van Chinese textiel en kleding.

OESO-ministers:

- Benadrukten de urgentie van het streven naar een ambitieuze uitkomst van de ronde eind 2006, via een succesvolle conferentie te Hongkong, waarvoor de basis in juli aanstaande moet zijn gelegd;
- Onderstreepten de noodzaak van concrete vooruitgang op alle onderhandelingssterreinen;
- Bevestigden het belang van de ontwikkelingsdimensie van de ronde, waarbij «most tangible gains will come from improved market access, including through south-south trade»; en
- Onderkennen dat goed binnenlands beleid nodig is om maximaal te kunnen profiteren van vrijere handel.

Informeel overleg in de marge van de OESO-bijeenkomst leidde ertoe dat de eerder genoemde groep van zo'n 25 ministers overeenstemming bereikte over de wijze waarop specifieke heffingen – een vast bedrag per hoeveelheid – in de landbouwsector dienen te worden omgerekend in equivalente ad valorem heffingen, dat wil zeggen een percentage van de waarde van de betrokken goederen. Vergelijkbaarheid van specifieke en ad valorem heffingen is noodzakelijk voor de uitwerking van vergelijkbare reductieverplichtingen. Overleg hierover was eerder in Geneve vastgelopen. Overwegend technische problemen als bepaling van de relevante prijs in een gegeven periode bleken voor sommige producten aanzienlijke gevolgen te kunnen hebben, wat ertoe leidde dat het bereiken van overeenstemming verre van eenvoudig was.

Het belangrijkste gevolg van overeenstemming over ad valorem equivalenten is, dat de weg nu vrij is om verder te onderhandelen over de landbouwthema's. Hierdoor ontstaat ook meer ruimte om over de andere onderwerpen van de ronde verder te onderhandelen. De punten die minis-

ters te Mombasa begin maart identificeerden voor toekomstig werk kunnen nu ter hand worden genomen:

- Concentreren op ontwikkeling van een (non-lineaire) tariefformule (en op non-tarifaire belemmeringen) voor non-agrarische producten;
- Betekenisvolle dienstenaanbiedingen in mei (en nog harder werken aan regels voor diensten);
- Bij landbouw, naast de kwestie van ad valorem equivalenten, een tariefformule ontwikkelen, ontwikkelingssteun op korte termijn voor katoenproducenten in afwachting van lange termijnoplossingen en aandacht voor ontwikkelingsaspecten;
- Meer voorstellen en assistentie m.b.t. handelsfacilitatie;
- Uitwerking van teksten inzake WTO-regels;
- Focus op ontwikkelingsaspecten, w.o. bijzondere en gedifferentieerde behandeling, implementatiethema's, verminderde reciprociteit, beleidsruimte en het belang van markttoegang voor ontwikkeling.

Het ligt in de bedoeling dat behandeling van deze onderwerpen in juli voldoende zal zijn gevorderd om ministers, bijeen in China, in de gelegenheid te stellen een concrete politieke impuls te geven, zodat eind juli een eerste schets van de contouren en keuzes voor de onderhandelingen te Hongkong zullen kunnen worden vastgesteld in Geneve.

Kansen en bedreigingen

Het proces richting Hongkong kan worden verstoord door verschillende factoren, bijvoorbeeld:

- Macro-economische onevenwichtigheden vormen een risico voor stabiliteit van de wereldeconomie. Zo zal vermindering van het Amerikaanse handelstekort door handelscontractie groeimogelijkheden aantasten. Een groeiende neiging tot protectionisme kan dit proces versterken. Een succesvolle WTO-ronde zou daarentegen de kans bieden via handelsexpansie en groei onevenwichtigheden te absorberen.
- De laatste maanden zijn spanningen rond het toegenomen handelsgewicht van China toegespitst op de textielsector, zowel in de VS als in Europa. Het geschil over Boeing/Airbus is nog niet bijgelegd en lijkt een belangrijke politieke dimensie te hebben. Bij de komende herziening van het EU-beleid inzake bananen spelen ook tegengestelde belangen. Het risico bestaat dat geschillen het onderhandelingsklimaat in de WTO-ronde zullen verstoren. De ronde biedt echter ook een onderhandelingskader waarbinnen kan worden gezocht naar mogelijkheden om geschillen te ontzenuwen.
- In de WTO-ronde is afgesproken dat alle onderwerpen in onderlinge samenhang en als één geheel worden behandeld (single undertaking). Dit is bedoeld om voor alle landen voordeel te scheppen, dat aanvaarding rechtvaardigt van voor andere partners gunstige afspraken. Koppelingen kunnen echter ook het onderhandelingsproces frustreren. Zo kan een patstelling ontstaan indien bijvoorbeeld landbouw-exporterende landen weigeren een dienstenaanbod te doen voordat hun verlangens op landbouwgebied volledig zijn vervuld. Belangrijk in dit proces is evenwicht binnen en tussen de onderhandelingsdossiers, maar ook leiderschap van vooraanstaande WTO-leden.
- Ook in sommige lidstaten van de EU staan open markten ter discussie. De EU heeft voor en tijdens de ronde een aantal stappen gezet – EBA, interne steun en exportsteun voor de landbouw, loslaten van thema's als de sociale dimensie, mededinging en investeringen – zonder daarmee veel meer dan lancering en voortzetting van het onderhandelingsproces te hebben bewerkstelligd. Sommige lidstaten

zullen daarom mogelijk de voorkeur geven aan een meer afwachtende houding van de EU i.p.v. voortzetting van haar stuwende rol.

In het algemeen geldt voor al deze punten dat de WTO-ronde onderdeel is van de oplossing en niet van het probleem. Het zal echter inzet en politieke moed vergen om dit inzicht te doen zegevieren. De conferentie te Hongkong dient te worden aangegrepen om met die inzet en moed een beslissende stap te zetten op weg naar ambitieuze en evenwichtige resultaten voor landbouw, diensten, industrieproducten en ontwikkeling.

Afzonderlijke onderwerpen

Landbouw

De afgelopen twee maanden ging de aandacht vooral uit naar de wijze waarop equivalentie van specifieke en ad valorem heffingen dient te worden berekend. Niet alleen de EU, maar wellicht nog meer de zogenoemde G10-landen – eerder defensief ingestelde landen als Japan, Zwitserland en Noorwegen – stonden hierbij tegenover WTO-partners met vooral exportbelangen in de landbouwsector. Nu deze hobbel is genomen zal met voortvarendheid moeten worden gewerkt aan oplossingen op de punten markttoegang, exportsteun en binnenlandse steun. Binnen de landbouwonderhandelingen zal ook uitvoering moeten worden gegeven aan de afspraak om te komen tot een ambitieuze, snelle en specifieke aanpak voor katoen. De EU streeft daarbij o.a. na dat in een landbouwakkoord kortere implementatietermijnen worden afgesproken voor katoen dan voor andere sectoren.

Bij markttoegang voor landbouw zal worden gewerkt met bandbreedtes, waarbij hoge tarieven procentueel meer zullen worden verlaagd dan lagere. Bandbreedtes en reductieformules daarbinnen dienen te worden afgesproken. De minst ontwikkelde landen zullen geen verplichtingen aan hoeven te gaan, doch de mate waarin andere ontwikkelingslanden hun markten minder zullen hoeven te openen – via minder grote tariefverlaging, langere overgangstermijnen, benoeming van «speciale producten» e.d. – staat nog open. Ook over eventuele lijsten van gevoelige producten, waarvoor ook ontwikkelde landen minder markttoegang hoeven te bieden, en over bijzondere vrijwaringsmogelijkheden dient te worden onderhandeld. Tussen deze punten bestaan verbanden. Zo zal een forse algemene tariefreductie leiden tot meer verzoeken om uitzonderingen en zullen, omgekeerd, overdreven uitzonderingsverzoeken de bereidheid van anderen tot marktopening wegnemen. Daarnaast wordt een verband gelegd tussen subsidies en markttoegang. Zo heeft bijvoorbeeld Brazilië aangegeven de eigen markt niet te willen openen voor dankzij subsidies concurrerende producten.

Voorlopige analyse door het LEI (Landbouw Economische Instituut) geeft aan dat zogenoemde offensieve belangen voor Nederland liggen bij snijbloemen en zaaigoed, (delen van) de pluimveesector, chocolade en suikerverk, (bereidingen van) varkensvlees en sojaolie. Deze studie heeft alleen tarifaire belemmeringen in beeld gebracht en niet de veterinaire, fytosanitaire en douanetechnische obstakels.

Waar het gaat om afschaffing van exportsteun via staatshandelsondernemingen, exportkredietwezen, exportrestituties en voedselhulp wordt onderhandeld over termijnen en disciplines, waarbij het raamwerkakkoord van 1 augustus jongstleden aangeeft dat dit parallel aan de afschaffing van exportsubsidies dient te geschieden. Bij binnenlandse steun zal de EU vasthouden aan de hervormingen waartoe zij heeft besloten en trachten anderen tot vergelijkbare stappen te bewegen om binnenlandse steun zoveel mogelijk te ontkoppelen van productie en daarmee minder

handelsverstoring te maken. Ook zal de EU zogenoemde non-trade concerns als voedselveiligheid en dierenwelzijn blijven benadrukken. Een aantal landen ziet in de EU-hervormingen echter – eerder het begin – dan het eindpunt van onderhandelingen. Bovendien is er een stroming, vooral onder Cairns- en G20-landen, die verlaging van totale uitgaven aan de landbouw belangrijker vindt dan verschuivingen tussen de verschillende boxen. Met dit laatste wordt uiteraard bedoeld op de VS, doch ook de in toenemende mate van productie ontkoppelde EU-steun krijgt hierbij enige aandacht.

Non-agrarische markttoegang

Ingebrachte voorstellen voor tariefformules lopen uiteen van ambitieus tot nauwelijks marktverruimend. Hoe ambitieus de uiteindelijke algemene formule voor verlaging van tarieven zal zijn zal mede bepalen welke behoefte landen zullen voelen aan uitzonderingen en afzonderlijke sectorale afspraken. Een beperkte algemene verlaging van tarieven zal nopen tot afspraken over verdergaande afspraken over handelsvrijmaking in een aantal sectoren, zoals ook in de vorige ronde gebeurde (voor tien sectoren, bijvoorbeeld landbouwmachines, medische apparatuur, farmaceutica, speelgoed en meubels, tussen de meeste OESO-landen). Een forse algemene verlaging van tarieven zal vooral een aantal ontwikkelingslanden ertoe brengen daaraan producten te onttrekken of een afzonderlijke formule voor ontwikkelingslanden te bepleiten. Landbouw-exporterende ontwikkelingslanden leggen een verband tussen marktopening bij landbouw- en industrieproducten. Overigens worden van de minst ontwikkelde landen geen concessies verlangd.

Sectoren waarin Nederlandse bedrijven bijzonder kunnen profiteren van verruimde markttoegang elders zijn chemie en farmaceutica, transportmiddelen, machinebouw en non-ferro metalen. In het Geneefse overleg is een aantal sectoren genoemd dat in aanmerking zou kunnen komen voor sectorale afspraken: elektronica; visserij; schoeisel; lederwaren; voertuigonderdelen; edele metalen en stenen; textiel en kleding; hout; farmaceutische en chemische producten; andere grondstoffen.

Diensten

Deze maand dienen nieuwe aanbiedingen te worden gepresenteerd. Hierop is onlangs in een afzonderlijke brief ingegaan, waarbij ook het voorgestelde aanbod van de EU ter vertrouwelijke kennisgeving is toegevoegd. Meer specifieke Nederlandse belangen bij de dienstenonderhandelingen vallen in grote lijnen samen met die welke de EU naar voren heeft gebracht: financiële diensten; transport; post, koeriersdiensten en telecom; en zakelijke diensten.

WTO-regels

Hierbij gaat het om, enerzijds, anti-dumping- en anti-subsidiemaatregelen en, anderzijds, disciplines bij het aangaan van afzonderlijke bilaterale en regionale handelsakkoorden, buiten de WTO. Wat dit laatste betreft wordt vooruitgang geboekt in het streven zulke handelsakkoorden inzichtelijker te maken, o.a. door aanscherping van informatieverschaffing en analytische bijdragen van het WTO-secretariaat. Bespreking van inhoudelijke disciplines t.a.v. handelsakkoorden verloopt aanzienlijk minder vlot. Er is duidelijk spanning tussen, enerzijds, het streven van veel landen naar afsluiting van handelsakkoorden die in preferentiële behandeling voorzien en, anderzijds, het gegeven dat zulke akkoorden de werking van het multilaterale stelsel kunnen ondermijnen. Ook de EU tracht multilateralisme te verzoenen met het feit dat, parallel aan de WTO-ronde, onderhandelingen worden gevoerd met o.a. Mercosur- en GCC-landen, landen rond de Middellandse Zee en met de Cotonou-landen over economische partnerschapsovereenkomsten.

Belangrijke verworvenheden van de Uruguay Ronde zijn de WTO-overeenkomsten over subsidies en anti-dumping. De overeenkomst over subsidies heeft het de afgelopen jaren mogelijk gemaakt op te treden tegen handelsversturende (exportbevorderende) subsidies en bijgedragen aan de toegenomen openheid over door overheden verstrekte steunmaatregelen. De WTO-anti-dumpingovereenkomst is een veelomvattende richtlijn bij het optreden tegen ongeoorloofde prijsdumping en draagt daarmee bij aan het behoud van eerlijke concurrentie.

Beide overeenkomsten beogen dus een liberaal economisch systeem, maar interpretatiekwesaties en andere onvolkomenheden hebben soms aanleiding gegeven tot onzekerheid in de toepassing ervan. Met het oog op het wereldwijd sterk toegenomen gebruik van anti-dumpingmaatregelen is het belangrijk dat heldere disciplines protectionistisch misbruik van maatregelen tegengaan en de last die anti-dumpingonderzoeken voor bedrijven vormt beperken. Voorkomen moet worden dat handelsliberalisatie als gevolg van het terugdringen van tarieven en quota teniet wordt gedaan door misgebruik van alternatieve handelsdefensieve maatregelen. Tegelijkertijd maken deze instrumenten het mogelijk adequaat op te treden tegen ongeoorloofde handelspraktijken.

Heldere, eenduidige disciplines zijn dus van groot belang. In de onderhandelingsgroep WTO-regels vindt daarom uitgebreid discussie plaats over verduidelijking en verbetering van regelgeving voor deze overeenkomsten en wordt bovendien gewerkt aan het opstellen van disciplines voor visserijsubsidies. Er heeft een intensieve uitwisseling van ideeën plaatsgevonden waarbij de aandacht vooral is uitgegaan naar de anti-dumpingovereenkomst. Van daadwerkelijke onderhandelingen of een prioriteitstelling van onderwerpen is echter nog nauwelijks sprake. Wel zijn recent initiatieven genomen om in informele kleine groepen het proces op gang te brengen en een eerste aanzet te geven voor de ministeriële conferentie in Hongkong.

Handelsfacilitatie

In het juli-pakket werd als enig overblijvende onderwerp van de zogenoemde Singapore-issues voor handelsfacilitatie een onderhandelingsmandaat gegeven. Het gaat daarbij om een aanpassing van de GATT-artikelen V(transit), VIII(fees and formalities) en X(transparantie) aan de gewijzigde omstandigheden van de internationale handel, waarbij niet langer een afzonderlijke overeenkomst wordt genoemd, maar ook niet wordt uitgesloten. In het gegeven mandaat is uitvoerig aandacht gegeven aan de belangen van ontwikkelingslanden om implementatie van dit veelomvattende onderwerp in de vorm van technische assistentie en capacity building mogelijk te maken. Tevens is nog voorzien in de mogelijkheid van bijzondere behandeling van ontwikkelingslanden.

Omdat de onderhandelingen over handelsfacilitatie eerst in dit voorjaar echt op gang zijn gekomen, beperkt de gedachteswisseling zich nog voornamelijk tot uitwisseling van ideeën. Een belangrijke rol is hier weggelegd voor de Wereldbank en de Wereld Douane Organisatie, die gezamenlijk projecten opzetten om ontwikkelingslanden te ondersteunen in het onderhandelingsproces en die concrete projecten voorbereiden om grensprocedures beter te laten verlopen. In het kader van handelsgerelateerde technische assistentie maken de Gemeenschap en haar lidstaten geld vrij om projecten te ondersteunen. Verder is er een Global Facilitation Framework opgericht waarin het bedrijfsleven en internationale organisaties samenwerken om gezamenlijke initiatieven te nemen op het gebied van capaciteitsopbouw.

Om de onderhandelingen over handelsfacilitatie daadwerkelijk effect te laten hebben zullen in veel landen ingrijpende maatregelen en additionele hulp nodig zijn om de organisatie van goederencontroles aan de grens beter te doen verlopen. Alle deelnemende landen erkennen wel dat er op het gebied van handelsfacilitatie iets is te bereiken dat aan alle deelnemers aan het handelsverkeer voordelen oplevert. Uit de onderhandelingen tot nu toe blijkt echter dat het behalen van eenvoudige quick wins vrijwel is uitgesloten.

Bijzondere en gedifferentieerde behandeling van ontwikkelingslanden

Het is niet altijd eenvoudig lijn te brengen in discussies over de positie van ontwikkelingslanden in de WTO. Suggesties lopen uiteen van wel zeer globale voorstellen om de minst ontwikkelde landen een aandeel in de wereldhandel te garanderen tot zeer specifieke maatregelen als het verplicht opnemen van een lid uit een ontwikkelingsland in panels die geroepen zijn zich uit te spreken over geschillen waarbij een ontwikkelingsland betrokken is. Tegen deze achtergrond is het nuttig dat de voorzitter van het WTO-onderhandelingscomité voor handel en ontwikkeling een onderscheid heeft gemaakt tussen vier voor de positie van ontwikkelingslanden belangrijke elementen:

- effectieve markttoegang voor producten van belang voor ontwikkelingslanden;
- flexibiliteit in WTO-regels met toepasselijke overgangsmechanismen;
- consistentie van maatregelen ten behoeve van ontwikkelingslanden met een multilateraal handelssysteem dat de handelsrelaties tussen alle WTO-landen effectief regelt; en
- versterkte capaciteitsopbouwprogramma's om «supply side constraints» aan te pakken en WTO-regels te implementeren.

Het belang van meer markttoegang voor producten uit ontwikkelingslanden is hierbij onomstreden. Dit geldt ook voor de positie van de minst ontwikkelde landen in onderhandelingen: daarvan worden nauwelijks concessies verlangd; en de wenselijkheid van technische assistentie wordt alom onderschreven. De vraag wat andere ontwikkelingslanden aan de onderhandelingen zouden moeten bijdragen, ligt minder eenvoudig. Ook is het geen uitgemaakte zaak hoe ontwikkelingsaspecten hun weerslag in naar ontwikkelingsniveau gedifferentieerde WTO-regels dienen te vinden.

De WTO kent thans een onderscheid tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden. Binnen laatstgenoemde groep wordt alleen onderscheid gemaakt ten behoeve van de minst ontwikkelde landen. In de onderhandelingspraktijk is echter een onderscheid waarneembaar tussen de grotere ontwikkelingslanden en de G90. De EU hanteert een onderscheid tussen kleine en kwetsbare ontwikkelingslanden en andere ontwikkelingslanden. Dit is niet nader gedefinieerd. Het is echter nog verre van gemeengoed dat er een nieuw onderscheid zou moeten komen in de plaats van dat tussen minst ontwikkelde landen en andere ontwikkelingslanden. Landen als Brazilië, Mexico en Zuid-Korea zijn hier fel op tegen.

Waar het gaat om WTO-regels kan het zo zijn dat het ontwikkelingslanden ontbreekt aan capaciteit om regels nationaal te implementeren. Dit kan worden opgevangen door technische en financiële assistentie en – lange – overgangstermijnen, zoals bijvoorbeeld die voor minst ontwikkelde landen in het kader van de Trip's-overeenkomst (intellectuele eigendom). Voorzienbare implementatieproblemen werden ook aangevoerd als argument om in WTO-verband maar helemaal niet te beginnen met het opstellen van regels m.b.t. mededinging en investeringen.

Een andere vraag is in hoeverre en onder welke omstandigheden ontwikkelingslanden buiten het toepassingsbereik van algemene WTO-regels zouden moeten kunnen blijven. Zo zijn er voorstellen gedaan om vrij-handelsakkoorden tussen en met ontwikkelingslanden te onttrekken aan de desbetreffende WTO-regels, om dumpingpraktijken vanuit ontwikkelingslanden onbeantwoord te laten en om marktbescherming en staatssteun aldaar vrijelijk toe te staan. Nederland is geen voorstander van verbrokkeling van het WTO-stelsel door uitwaaiering van onbeperkte en permanente uitzonderingsmogelijkheden op de regels daarvan. Soepele toepassing in specifieke gevallen is een betere oplossing dan het oprekken van algemene uitzonderingen.

De grootste winst voor ontwikkeling valt echter te verwachten van ruimhartige multilaterale marktopening. Commissaris Mandelson heeft dat bevestigd en daarnaast bepleit dat de ontwikkelingsdimensie tot uitdrukking komt door:

- Flexibele toepassing van regels, via waivers wanneer het gaat om andere dan de minst ontwikkelde landen;
- Meer technische assistentie;
- EBA (onbeperkte rechtenvrije markttoegang voor producten uit minst ontwikkelde landen) door alle ontwikkelde landen en rijkere ontwikkelingslanden;
- Vereenvoudiging van preferentiële oorsprongsregels.

Hiermee zou, in de aanloop naar Hongkong, duidelijk worden gesignaleerd dat de ontwikkelingsdimensie centraal blijft staan in de WTO-ronde.

Nederlands belang

Nederlandse doelstellingen voor de WTO-ronde, neergelegd in de instructie voor de Nederlandse delegatie naar de conferentie te Seattle in 1999 en bevestigd in de instructies voor Doha (2001) en Cancún (2003), werden omschreven als:

- Versterking van de WTO als spil van het wereldhandelsstelsel;
- Voortzetting van handelsliberalisatie in het belang van alle partijen;
- Verdere integratie van ontwikkelingslanden in de WTO en de wereldhandel; en
- Erkenning en uitwerking van de raakvlakken met andere beleids-terreinen.

Hieruit spreekt het Nederlandse belang bij open, multilaterale handel, ook ter bevordering van welvaart in ontwikkelingslanden, ingebed in een robuuste internationale rechtsorde. Hoe staat het nu met deze doelstellingen?

WTO als spil

De rol van de WTO als spil van het wereldhandelsstelsel is de afgelopen jaren bevestigd, doch er is ook aanleiding tot enige zorg. Het geschillenmechanisme en de wens van vele landen om toe te treden tot de WTO getuigen van de vitaliteit van de organisatie. Het groeiende aantal handelsakkoorden buiten de WTO om duidt daarentegen op ambivalente steun voor het primaat van de multilaterale aanpak.

Het systeem ter beslechting van geschillen werkt goed. De afgelopen tien jaar zijn 130 uitspraken gedaan en zijn 199 klachten langs andere weg opgelost. Onderhandelingen over verduidelijking en verbetering van geschillenbeslechting, waarvan aanvankelijk werd gedacht dat die in 2003 tot resultaat zouden kunnen leiden, zijn daarentegen op de achtergrond geraakt. Bij gebrek aan werkelijke knelpunten genieten deze onderhandelingen niet veel politieke aandacht.

Sinds 1999 zijn veertien landen toegetreden tot de WTO, w.o. Nepal, Cambodja, China, Oman, Jordanië en een aantal Oost-Europese landen. Onder de landen wiens toetredingsproces vrij ver is gevorderd bevinden zich o.a. de Russische Federatie, Vietnam, Oekraïne en Saudi-Arabië. De gewenste universaliteit van de WTO komt hiermee naderbij.

De proliferatie van afzonderlijke handelsregelingen, waarmee wordt gediscrimineerd tussen WTO-partners, kan daarentegen het primaat van de WTO ondermijnen. Het non-discriminatie beginsel van de WTO wordt erdoor uitgehold. Dit wordt in het begin dit jaar verschenen rapport van «Wijzen» (o.l.v. oud-eurocommissaris en -DG WTO Peter Sutherland) over de toekomst van de WTO omschreven als de meest belangrijke bedreiging voor het multilaterale handelsstelsel. Daarin wordt de EU als voorbeeld genoemd: de EU onderhoudt non-discriminatoire, op meestbegunstiging gebaseerde handelsbetrekkingen met 8 landen (Australië, Canada, Chinees Taipei, Hongkong, Zuid-Korea, Nieuw Zeeland, Singapore en de VS); alle andere (WTO-) landen vallen onder één of andere afzonderlijke regeling. Zo worden meestbegunstigde landen de minst begunstigde.

Nederland behoort tot de meest kritische lidstaten binnen de EU waar het gaat om preferentiële handelsakkoorden met derde landen. Toch is het een realiteit dat dergelijke akkoorden in aantal zullen blijven toenemen. Verzoening van deze trend met WTO-beginselen van non-discriminatie en meestbegunstiging lijkt langs twee sporen mogelijk:

- Landen dienen bereid te zijn onderlinge toezeggingen ook in te brengen in multilateraal verband, waardoor alle WTO-partners ervan kunnen profiteren;
- Een succesvolle ronde zal vanzelf de betekenis van afzonderlijke akkoorden doen afnemen, bijvoorbeeld doordat algemene tarieven zodanig afnemen dat er weinig verschil meer is met preferentiële regelingen.

Handelsliberalisatie

Verdere vrijmaking van de wereldhandel kan leiden tot welvaartswinst oplopend tot ruim € 600 mld. per jaar. Bijna eenderde hiervan zou aan ontwikkelingslanden kunnen toekomen. Tegen de 150 mln. mensen zouden volgens berekeningen van de Wereldbank boven de absolute armoedegrens worden getild.

Uit een eerder aan de Tweede Kamer aangeboden studie (Kamerstuk 2002–2003, 25 074, nr. 54) blijkt dat Nederland meer dan gemiddeld profiteert van handelsvrijmaking. Nederland maakt zo'n 1,2% uit van de wereldeconomie, maar plukt 2% van de vruchten van liberalisering. Groeikansen liggen vooral in de sectoren voedingsmiddelen en transport en logistiek. De landbouw heeft globaal weinig te vrezen van WTO-onderhandelingen. Sommige sectoren zullen profiteren terwijl andere meer concurrentiedruk zullen ondervinden. Genoemde studie voorziet extra druk op de sectoren suiker, rundvlees en graan. In de metaal- en elektrotechnieksector zal toenemende concurrentie nadrukkelijk merkbaar zijn.

Onze handel is voor een aanzienlijk deel op Europa georiënteerd. De Nederlandse goederenexport beliep in 2004 bijna € 260 mld. terwijl de goederenimport tegen de € 230 mld. bedroeg. De export ging vooral naar EU-landen (€ 190 mld.), Azië (18 mld.) en Noord-Amerika (13 mld.). De import kwam vooral uit EU-landen (125 mld.), Azië (50 mld.) en Noord-Amerika (19 mld.). De landbouwexport kwam op € 45 mld. en de industriële op € 213 mld. terwijl de landbouwimport € 25 mld. beliep en de industriële € 203 miljard. Toch blijkt handel met de rest van de wereld tot groot voordeel te kunnen leiden, terwijl de voorziene groei in de sector

transport en logistiek vooral het gevolg is van toenemende goederenhandel. De in deze WTO-ronde te bereiken afbraak van tarieven ziet Nederland daarom ook graag in het perspectief van totale afschaffing van invoerheffingen op industrieproducten op enige termijn.

Openheid en het belang van de dienstensector komen tot uitdrukking in cijfers met betrekking tot buitenlandse investeringen. Nederlandse investeringen in het buitenland stonden in 2003 op ruim € 430 mld. en buitenlandse investeringen in Nederland beliepen ruim € 340 miljard. Voornaamste investeringspartners lagen binnen de EU (235 mld. uitstaand en 216 mld. inkomend), Amerika (99 mld. resp. 86 mld.) en Azië (22,6 resp. 16,4 mld.). Bij de Nederlandse investeringen in het buitenland gaat het voor € 258 mld. om de dienstensector en voor € 171 mld. om de industrie. Belangrijkste bedrijfsklassen zijn aardolie en chemie (97 mld.), handel (46 mld.), metaal en elektrotechniek (31 mld.), transport, opslag en communicatie (28,5 mld.), bank- en verzekeringswezen (28,5 mld.) en voedings- en genotmiddelen (27 mld.). Buitenlandse investeringen in Nederland vonden voor € 222 mld. plaats in de dienstensector en voor € 121 mld. in de industrie.

Voor de dienstensector geldt dat mogelijke gevolgen van WTO-onderhandelingen moeilijk zijn te preciseren. Belemmeringen hebben minder vaak dan bij goederenverkeer het geval is, de vorm van eenvoudig meetbare tarieven. Internationale dienstverlening is ook statistisch minder eenvoudig in kaart te brengen. Dienstenhandel in de vorm van grensoverschrijdende transacties maakt zo'n 20% van de wereldhandel uit, maar veel diensten worden geleverd door buitenlandse vestigingen en komen daardoor niet voor in de handelsstatistieken. De omvang van investeringen in het buitenland van Nederlandse dienstverleners – en van buitenlandse in Nederland – rechtvaardigt de veronderstelling dat aanzienlijke belangen zijn gemoeid met internationaal dienstenverkeer via vestiging.

Integratie van ontwikkelingslanden

De feitelijke integratie van ontwikkelingslanden in de wereldhandel vordert gestaag. Hun aandeel nam toe van 28% in 1990 tot 37% in 2002. De verschillen per regio zijn echter van betekenis: Azië groeit fors; Latijns Amerika gematigd; en Afrika stagneert. Dit beeld bestond ook in 2004. Het volume van de wereldhandel nam toe met 9,9%, export en import van ontwikkelend Azië namen toe met 19,5 resp 21,5%, doch Afrika kwam niet verder dan 6,9 resp 9,6%. Het beeld voor 2005 en 2006 is iets gunstiger: de wereldhandel zal naar verwachting met rond 7,5% per jaar toenemen, terwijl de export van Sub-Sahara Afrika met ongeveer 9% per jaar zal groeien (waartoe overigens de olie-export uit Nigeria, Gabon en Angola belangrijk bijdraagt).

Onderlinge handel tussen lage en midden inkomenslanden verachtvoudigde in de periode 1990–2003 volgens IMF-cijfers, terwijl de wereldhandel toenam met een factor 2,3. Het aandeel van zuid-zuid handel in de wereldhandel nam hierdoor toe van 1,1% tot 3,8%. Deze handel vertegenwoordigt hierdoor zo'n 20% van de export van «zuidelijke» landen. Toch zijn naar handelsvolume gewogen tarieven in de zuid-zuid handel hoger dan bij noord-zuid handel. Invoertarieven zijn echter de afgelopen twintig jaar aanzienlijk verlaagd door zuidelijke landen, wat waarschijnlijk heeft bijgedragen aan de toename van zuid-zuid handel en kan duiden op het potentieel voor verdere groei door handelsvrijmaking.

Toenemende integratie van ontwikkelingslanden in de WTO blijkt niet alleen uit het gestegen aantal ontwikkelingslanden dat lid is van de organisatie. Ook het geschillenmechanisme is met succes – bijvoorbeeld m.b.t.

katoen en suikerregimes van rijke landen – gebruikt door ontwikkelingslanden. In de WTO-ronde is nu duidelijk dat niets lukt zonder instemming van ontwikkelingslanden. De rol van de «quad» (VS, Canada, Japan, EU), die tijdens de vorige ronde groot was, bestaat nu vrijwel niet meer. Het is nu zaak dat de versterkte rol van ontwikkelingslanden in de wereldhandel en binnen de WTO wordt ingezet voor handelsverruiming, zowel noord-zuid als zuid-zuid, en ontwikkelingsvriendelijke regels.

Andere beleidsterreinen

Raakvlakken met andere beleidsterreinen zijn steeds het meest precaire onderdeel van de WTO-agenda geweest. Al te nadrukkelijke Amerikaanse eisen met betrekking tot sociale aspecten leidden tot scherp verzet van ontwikkelingslanden, ook tegen andere voor de WTO nieuwe onderwerpen, en droegen bij tot de mislukking van Seattle. De daarna aange-treden Bush Administratie legde hierop minder nadruk en concentreerde op marktopening. Wantrouwen van ontwikkelingslanden en Amerikaanse desinteresse konden niet worden overwonnen door de EU, waardoor sociale aspecten in Doha sneuvelden als onderdeel van de agenda van de WTO-ronde en milieu een beperkte plaats kreeg toebedeeld.

Investerings, mededinging, transparantie bij overheidsaanschaffingen en handelsfacilitatie haalden de agenda van de ronde wel, doch maakten nog geen deel uit van de onderhandelingen. Te Cancún bleek vervolgens onvoldoende draagvlak te bestaan voor opening van onderhandelingen over investeringen, mededinging en transparante overheidsaanschaffingen. Onderwijl blijven ook de zogenoemde non-trade concerns op landbouwgebied omstreden. Het verband tussen handel en milieu zal in Hongkong niet prominent op de agenda staan. Wellicht zal richting kunnen worden gegeven aan de identificatie van milieugoederen die in aanmerking komen voor extra tariefverlaging. Daarnaast zal kennis kunnen worden genomen van vorderingen bij de besprekingen over verbanden tussen WTO-verdragen en multilaterale milieuverdragen.

Scheidend Europees commissaris Lamy formuleerde het in november jongstleden zo:

«If there is one regret, it is that while we have fought to strengthen the European Union's work in the international arena in those areas connected to international trade, whether in economic policy, international financial policy, or indeed the environment or core labour standards, too often we have lacked a suitable multilateral reference point. Our arguments in favour of a better regulated multilateral world have thus been less effective. Indeed, arguably as a result, trade policy or the WTO has too often been the sole focus for efforts to strengthen international governance, which risks weakening its legitimacy both internally within the Union, and in the outside world. I don't believe the WTO can or should remain the sole island of governance in a sea of unregulated globalisation.» Kortom, verwerkelijking van «la globalisation maîtrisée» is een zaak van langere adem, waarvoor blijvende inzet, in WTO-verband en elders, nodig is. Hierbij moet niet uit het oog verloren gaan dat maatschappelijk verantwoord ondernemen op zich een belangrijke bijdrage kan en moet leveren aan duurzame ontwikkeling in een globaliserende wereld.

Concurrentiekracht en handel

Het verband tussen open handel en concurrentiekracht geniet sinds een jaar toenemende belangstelling binnen de EU. Het kwam naar voren bij evaluatie van de Lissabonstrategie. Commissaris Mandelson is lid van de groep o.l.v. Verheugen die binnen de Commissie het thema concurrentiekracht behartigt. Economisch bezien is meer externe openheid van de interne markt inderdaad alleen maar goed voor de Europese concurrentie-

kracht. Groei, werkgelegenheid en productiviteit zijn hierbij gebaat, vooral omdat barrières voor toetreding tot de markt worden verminderd en concurrentie toeneemt.

Mandelson ziet vooral zes raakvlakken tussen handel en concurrentiekracht:

- Verdere opening van de eigen markt, ook die van de landbouw, maar dan vooral via onderhandelingen en in multilateraal verband
- Markttoegang elders
- Bevordering van bescherming van intellectuele eigendom, van belang voor een kenniseconomie
- Toegang tot overheidsaanbestedingen (en afspraken over investeringen en mededinging), echter buiten de WTO nu deze punten in de ronde zijn gesneuveld
- Versterking van internationale normen en standaarden, zowel bi- en multilateraal als regionaal
- En een coherente aanpak van handel, hulp en ontwikkeling om nieuwe markten voor de toekomst te scheppen

De commissaris kiest hiermee een middenpositie. Voor sommige lidstaten is een discussie over concurrentiekracht en handel op dit moment minder welkom. Zo ziet een aantal lidstaten het landbouwbeleid verder onder druk komen te staan. Ook bestaat weerstand tegen beperking van gebruikmaking van beschermende beleidsinstrumenten aan de grens. Andere lidstaten neigen daarentegen tot *eenzijdige* opheffing van grensbelemmeringen door de EU, indien dit de eigen concurrentiekracht zal bevorderen. Voorbeelden die hierbij worden genoemd zijn o.a. algehele afschaffing van industrietarieven, vrijmaking van diensten die deel uitmaken van de zakelijke infrastructuur – telecom, vervoer, IT, financieel, post en koeriers – en bevordering van de binnenkomst van kenniswerkers. Hoewel economisch wellicht gezond, zijn deze denkbeelden binnen de EU zeker geen gemeengoed.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
C. E. G. van Gennip