

Uw Kamer werd eind februari ingelicht over de stand van zaken in onder andere de WTO-onderhandelingen en het overleg met Afrikaanse, Caribische en Stille Oceaanlanden over Economische Partnerschapsakkoorden (Kamerstuk 2007-2008, 25 074, nr. 149). Uw Vaste Commissie voor Economische Zaken vroeg om een nadere brief hierover ter voorbereiding van Algemeen Overleg op 15 mei aanstaande. Gaarne voldoe ik, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, aan dit verzoek met deze aanvulling op de eerdere brief. De daarin vermelde inzet blijft overigens onverminderd van kracht.

WTO-onderhandelingen

Achtergrond

Sinds genoemde brief van 29 februari zijn twee ontwikkelingen duidelijker geworden. De voorjaarsbijeenkomst van IMF/Wereldbank en de UNCTAD XII-Conferentie getuigen hiervan. Ten eerste zijn groeivoorzichten verslechterd. Het IMF voorspelt nu 3,7% groei voor de wereldeconomie in 2008, een half procentpunt minder dan eerdere voorspellingen. De VS komt terecht in een lichte recessie, maar ook in Europa halveert de groei t.o.v. 2007. Ten tweede baren de stijgende voedselprijzen zorgen, ook humanitaire. Zo is bijvoorbeeld de prijs van rijst dit jaar met meer dan 50% gestegen. Vooral de armste mensen, die vaak meer dan de helft van hun inkomen aan voedsel besteden, lijden hierdoor, en de geboekte voortgang t.a.v. het eerste Millenniumdoel (halvering extreme armoede) dreigt teloor te gaan.

De neiging bestaat om op deze ontwikkelingen te reageren met eenzijdige, beperkende maatregelen. Zo speelt protectionisme gaandeweg een grotere rol in de campagne voor verkiezing van de Amerikaanse president en heeft een toenemend aantal landen de export van voedselgewassen aan banden gelegd (of zwaarder belast) om de stijging van de binnenlandse voedselprijzen te drukken. Dergelijke maatregelen dragen op termijn niet bij aan oplossingen.

Open markten kunnen een noodzakelijke voorwaarde zijn voor het groeiherstel. Voltooiing van de WTO-ronde zal het kader hiervoor versterken en een tegenwicht vormen voor de neiging de eigen of regionale markt te beschermen ten koste van anderen. De Secretaris-generaal van de VN, Ban Ki-moon, opende op 21 april jongstleden UNCTAD XII met de stelling dat nu méér vrijhandel nodig is, niet minder. Daarnaast schreef Dominique Strauss-Kahn, Uitvoerend Directeur van het IMF, onlangs dat “niemand moet vergeten dat alle landen vertrouwen op vrije handel om hun bevolkingen te voeden. Afronding van de Doha-ronde kan een zeer belangrijke bijdrage hieraan leveren, aangezien dat de handelsbelemmeringen en – verstoringen zal verminderen en tevens de handel in

landbouwproducten zal stimuleren". De open economie van Nederland is gebaat bij een succesvolle Doha-ronde. Nederland zal als groot exportland meer dan gemiddeld profiteren van vrijmaking van de wereldhandel.

Succesvolle afronding van de WTO-ronde nog dit jaar is essentieel voor de geloofwaardigheid van het multilaterale handelssysteem en tevens van groot belang om zowel de opkomende markten zoals Vietnam, India en China, als de armere ontwikkelingslanden op gefaseerde wijze verder te integreren in het wereldhandelsstelsel. Dit is ook in het belang van de EU. Tevens is het een teken dat de wereldgemeenschap in staat is multilaterale oplossingen te vinden. Dit is niet alleen van belang tegen de achtergrond van afnemende groei en stijgende voedselprijzen. Deze WTO-onderhandelingen zijn, zoals Wereldbankpresident Zoellick recent onderstreepte, van grote invloed op de multilaterale klimaatonderhandelingen en –afspraken die in 2009 moeten worden afgerond. Het streven zal erop gericht zijn om afspraken over internationale handel en klimaatverandering op elkaar af te stemmen, zodat een effectief en wederzijds versterkend beleidskader ontstaat.

Proces

Eind februari was sprake van onderhandelingen over alle dossiers samen met misschien in april ministeriële betrokkenheid. Hiervan is het niet gekomen. De verwachting is nu dat begin mei nieuwe onderhandelingsstukken zullen verschijnen van de voorzitters van de onderhandelingsgroepen landbouw en industriële producten (NAMA, non-agricultural market access). Na het verschijnen hiervan is hoogambtelijk overleg voorzien over de verschillende onderwerpen samen. Afhankelijk van vooruitgang in dit overleg worden vervolgens ministers bij de onderhandelingen betrokken. Een ministeriële bespreking zal moeten zorgen voor een doorbraak op met name landbouw en NAMA en voor voldoende perspectief op resultaat op andere dossiers (met name diensten en regels), om afronding van de Doha-ronde in 2008 mogelijk te maken.

Voortgang in de onderhandelingen

In mijn eerdere brief werd vooral ingegaan op landbouw, NAMA en de invulling van de ontwikkelingsdimensie. Ter aanvulling daarop wordt hier ook ingegaan op diensten, naast een korte weergave van het vervolg van overleg over landbouw en NAMA. Dit zijn immers de drie belangrijkste onderwerpen waar ministers van de WTO-leden zich over zullen moeten buigen.

Goede signalen voor Diensten

Bij de dienstenonderhandelingen is sprake van voorzichtig optimisme. De betrokkenheid van de meeste onderhandelingspartners is verbeterd, wat hopelijk zal bijdragen aan inhoudelijke voortgang. Ook DG WTO Lamy stelt zich op dit

dossier steeds actiever op en zal de “signalling conference” over dit onderwerp voorzitten. De “signalling conference” is een ministeriële sessie over diensten, waarbij WTO-leden duidelijke signalen afgeven over mogelijke verbeteringen in hun aanbiedingen voor het vrijmaken van het dienstenverkeer. Op dit moment verlopen de dienstenonderhandelingen via twee sporen.

Ten eerste heeft de voorzitter van de dienstenonderhandelingen intensieve consultaties gehouden over een onderhandelingstekst, die tegelijkertijd met de nieuwe teksten over landbouw en NAMA gepresenteerd moet worden. De tekst moet duidelijk maken wat WTO-leden op hoofdlijnen nodig hebben om de dienstenonderhandelingen naar tevredenheid te kunnen afronden en is vooral om strategische onderhandelingsredenen belangrijk. Zonder onderhandelingstekst dreigen de dienstenonderhandelingen immers helemaal achterop te raken bij landbouw en NAMA, hetgeen afbreuk doet aan het streven een evenwichtig totaalakkoord te bereiken.

Ten tweede richten de dienstenonderhandelingen zich op de voorbereiding van genoemde “signalling conference”. De EU, als initiatiefnemer van deze bijeenkomst, heeft zich sterk gemaakt voor een grondige voorbereiding. Zo heeft commissaris Mandelson brieven gestuurd aan twaalf onderhandelingspartners (Hongkong, India, Indonesië, Argentinië, Brazilië, China, Maleisië, Pakistan, Filippijnen, Singapore, Zuid-Afrika, Thailand) om te wijzen op de belangrijkste openstaande verzoeken van de EU (vooral telecom, post/koeriers, financiële en havendiensten). De EU zal zelf ook positieve signalen afgeven over mogelijke verbeteringen in het EU-dienstenaanbod, met name voor de toegang van dienstverleners als natuurlijke personen (“mode 4”). De EU heeft aangegeven dat de aangeboden markttoegang voor contractuele dienstverleners en zelfstandigen gebonden zal blijven aan nog in te stellen numerieke plafonds, maar zonder de huidige arbeidsmarkttoetsen die veel WTO-leden een doorn in het oog zijn.

De “signalling conference” is, ook wat Nederland betreft, een belangrijk moment in de onderhandelingen, zowel om het belang van het onderwerp te onderstrepen, als ook om inzicht te krijgen in de mogelijke resultaten op dit terrein. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met de positie van ontwikkelingslanden. Naast de flexibiliteit die de dienstenonderhandelingen van nature bieden voor een asymmetrische inzet (landen bepalen zelf welke marktopening ze kunnen bieden), zal ook speciale aandacht gegeven worden aan de belangen van de armste ontwikkelingslanden (MOL's). Belangrijk resultaat van de Doha-ronde zal meer zitten in het creëren van rechtszekerheid door het vastleggen van de huidige markttoegang voor diensten dan in het creëren van veel geheel nieuwe markttoegang.

Industriële goederen (NAMA): uitzicht op meer markttoegang

Voor de EU zijn vanuit oogpunt van (nieuwe) markttoegang, ook de NAMA-onderhandelingen van groot belang. In de NAMA-onderhandelingen wordt met succes gewerkt aan het terugbrengen van het grote aantal mogelijkheden voor tariefreductie, flexibiliteiten en uitzonderingen dat nu in de onderhandelingstekst opgenomen staat. Ministers zullen zich moeten concentreren op de omvang van tariefreducties en, daarmee samenhangend, de ruimte voor uitzonderingen daarop. Huidige voorstel biedt uitzicht op markttoegang tot de grote markten, m.n. tot de VS onze grootste afzetmarkt voor industriële producten. De Europese Commissie blijft, gesteund door Nederland, voor de industrieproducten inzetten op het verkrijgen van enige nieuwe markttoegang tot de opkomende economieën. Succes zal mede afhangen van de concessies die ontwikkelde landen bereid zijn te doen op landbouw.

Landbouw: alertheid op gevoelige producten

Voor landbouw vormen de huidige voorgestelde conceptafspraken een goede basis voor verdere onderhandelingen. De RAZEB van 10 maart jl. heeft echter terecht en unaniem geconstateerd dat verbeteringen in de onderhandelingsteksten nodig zijn om de onderhandelingen verder te brengen. De Nederlandse zorgen over de reikwijdte van de tariefcontingenten, indien producten als gevoelig worden aangemerkt, lijken in een voorlopig tussen een zestal partijen (EU, VS, Japan, Australië, Brazilië en Canada) bereikt akkoord te zijn ondervangen. Nu blijkt dat de betrokken partijen een verschillende interpretatie hebben van een onderdeel van het akkoord zijn onze zorgen echter nog niet geheel weggenomen. Nederlandse wensen m.b.t. “dierenwelzijnsgevoelige” sectoren (varkensvlees, pluimveevlees en ei-producten) zullen verder aan bod moeten komen bij de EU-interne uitwerking van multilaterale afspraken over gevoelige producten. De EU moet blijven inzetten op volledige parallelle uitfasering van alle vormen van exportsteun en op de zorgvuldige behandeling van non-trade concerns, zowel in de huidige ronde als in de toekomstige ronde. Uutfasering van (zuivel-) exportsubsidies op basis van budget (i.t.t. volume) zal nog aan de orde moeten komen. Ook steunt Nederland de inzet van de Europese Commissie om de criteria van de groene box, die niet of nauwelijks handelsversturende steun vrijstelt van reductieverplichtingen, niet aan te scherpen.

Uiteraard is het voor de EU en Nederland in deze landbouwonderhandelingen van belang dat, zoals bij de diensten en NAMA, verbeterde markttoegang tot derde markten wordt verzekerd. Nederland is immers één van de grootste landbouw exporterende landen ter wereld. Daarbij moet rekening worden gehouden met de belangen van de armste ontwikkelingslanden.

Regels en Handelsfacilitatie onderdeel van afspraken

De onderhandelingen over regels (anti-dumping, subsidies en visserijsubsidies) en handelsfacilitatie vallen weliswaar buiten de onderwerpen voor het ministerieel overleg, toch is er een mogelijkheid dat deze onderwerpen aan bod zullen komen. Onduidelijk is nog of er voor het ministerieel overleg nieuwe voorzittersteksten gaan komen voor deze onderwerpen. Nederland zou een nieuwe tekst op het gebied van visserijsubsidies verwelkomen omdat die een belangrijk en concreet resultaat kan opleveren voor de aanpak van overbevissing en duurzame ontwikkeling van deze sector.

Nederland blijft zich inzetten voor een ambitieus en evenwichtig akkoord dat rekening houdt met de offensieve en defensieve belangen van Nederland en dat in het bijzonder werk maakt van de ontwikkelingsdimensie van deze ronde.

Economische Partnerschap Overeenkomsten (EPA's)

Met het Caribische gebied is een brede regionale EPA afgesloten, die naast afspraken over goederen ook afspraken bevat over liberalisering van diensten en afspraken over investeringen. Daarnaast liggen er nu interim-akkoorden (alleen afspraken over de handel in goederen) met regionale of sub-regionale verbanden of individuele landen: in de SADC-regio (Botswana, Swaziland, Mozambique, Namibië, Lesotho), met de Stille Zuidzee (Fiji en Papoea-Nieuw-Guinea), in Oost Afrika met EAC (Kenia, Uganda, Rwanda, Burundi en Tanzania) en ESA (Zimbabwe, Seychellen, Mauritius, Madagascar, Comoren), CEMAC (alleen Kameroen), alsmede in West-Afrika met Ghana en Ivoorkust.

Nederland heeft een actieve rol gespeeld bij de doorbraak van de onderhandelingen voor de interim-akkoorden eind december 2007. Nederland steunt het streven van de Europese Commissie om te komen tot regionale EPA's die meer dan alleen goederen beslaan. Dit moet gebeuren op basis van een door beide partijen gesteunde realistische agenda en tijdsplanning. In de vervolgonderhandelingen voor het komend jaar liggen er voor de EU en de interim-EPA-landen nog belangrijke zaken voor de boeg. Het gaat dan met name om:

- Implementatie van de reeds gemaakte afspraken in de interim-EPA's
- Onderhandelen over diensten, investeringen en handelsgerelateerde zaken
- Het versterken van de regionale component in de EPA's

Implementatie van reeds gemaakte afspraken

Alle landen die een EPA of interim-EPA hebben getekend, hebben ook de EU een markttoegangs aanbod gedaan. Dit aanbod zal niet gelijk effect krijgen, gemiddeld genomen zijn er overgangsperiodes vastgesteld van vijftien jaar, terwijl doorgaans 15-20% van de tarieflijnen is uitgezonderd van liberalisering.

Nederland zal pleiten voor grotere flexibiliteit en zorgvuldigheid bij het implementeren van de liberaliseringsafspraken door de betrokken landen. In de EPA's zijn nu (pre-) vrijwaringsclausules opgenomen. Deze moeten de ontwikkelingslanden de beleidsruimte bieden om maatregelen te kunnen nemen als liberalisering leidt of dreigt te leiden tot serieuze marktverstoring. De ontwikkelingsdimensie moet voorop blijven staan bij de verdere ontwikkeling van de EPA's. Tevens zal Nederland zich sterk maken voor de opzet van een goed monitoringssysteem voor de EPA's.

Onderhandelingen over diensten, investeringen en handelsgerelateerde zaken

Alle regio's en landen hebben aangegeven over opname van diensten en investeringen in een EPA door te willen onderhandelen. Nederland steunt dit streven vanuit de gedachte dat afspraken over onderwerpen als diensten en investeringen kunnen bijdragen aan een stabiel, voorspelbaar en aantrekkelijk investeringsklimaat in de ACP-landen en daarmee aan de economische ontwikkeling van deze landen. Echter, Nederland vindt wel dat de onderhandelingen over deze onderwerpen niet opgedrongen mogen worden aan de landen en regio's; als ACP-landen er uiteindelijk voor kiezen om deze onderwerpen niet in een EPA op te nemen dan zal de EU deze keuze moeten respecteren.

Regionale integratie

Waar mogelijk zal worden gewerkt aan de totstandkoming van EPA's op (sub-)regionaal niveau. Een regionaal akkoord biedt meer mogelijkheden voor de deelnemende landen om onderling handel te drijven.

Nederland zal de Europese Commissie aanspreken op een aantal belangrijke elementen voor de totstandkoming: in de eerste plaats de aansluiting van de EPA's bij reeds bestaande regionale economische initiatieven (liefst douane-unies). Daarnaast zal Nederland pleiten voor het verbeteren van de coherentie tussen de oorsprongsregels bij de EPA's en die bij het Algemeen Preferentieel Stelsel. Tot slot zal Nederland toezien op de toezegging van de Europese Commissie dat de nu aangeboden markttoegangsschema's in het kader van onderhandelingen over volledige EPA's heronderhandeld kunnen worden als dit de regionale integratie zal bevorderen. Waar (sub)regionale akkoorden niet mogelijk blijken zal moeten worden gekeken naar duurzame oplossingen die de regionale economische integratie binnen ACP-regio's in ieder geval niet in de weg staat.

Verder zal er de komende maanden ook meer helderheid moeten komen in het Aid for Trade pakket voor de ACP-regio's. Aid for Trade staat in principe los van de EPA-onderhandelingen, omdat Aid for Trade ten goede moet komen aan de ACP-landen, ook de landen die nu geen EPA hebben getekend.

Conclusie

Over het geheel genomen constateer ik dat de WTO-onderhandelingen over de verschillende deelonderwerpen geleidelijk de voorwaarden scheppen voor een succesvolle bijeenkomst op ministerieel niveau, als laatste grote stap naar de daadwerkelijke eindfase van de WTO-onderhandelingen.

Met betrekking tot de EPA's zal Nederland het vervolg van de onderhandelingen nauwlettend blijven volgen. Prioriteit heeft de totstandkoming van EPA's in Afrika. Uitgangspunt blijft dat de EPA's de regionale samenwerking in ACP-landen ondersteunen en een kader wordt gecreëerd waarbinnen de ACP-landen en de EU samen kunnen werken aan economische ontwikkeling.