

Vergaderjaar 2005–2006

25 074

Ministeriële Conferentie van de Wereldhandelsorganisatie (WTO)

Nr. 104

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2005

Hierbij treft u aan de instructie voor de Koninkrijksdelegatie naar de zesde Ministeriële Conferentie van de WTO. Wij zien ernaar uit om hierover met uw Kamer van gedachten te wisselen.

Inmiddels lijkt het erop dat tijdens de conferentie te Hongkong niet alle concrete besluiten zullen kunnen worden genomen waarop wij eerder hoopten. U zult een aparte brief ontvangen over de laatste stand van zaken, tijdig voor het Algemeen Overleg dat is voorzien voor 24 dezer. Onze inzet voor het uiteindelijke wetslagen van de WTO-ronde in 2006 blijft echter onveranderd, ook al zal te Hongkong wellicht een aantal stappen minder in die richting worden gezet.

Het is in het belang van Nederland en van ontwikkelingslanden dat de ronde een succes wordt. Het Kabinet blijft zich daarom sterk maken voor een constructieve en ambitieuze inzet van de EU in de finale fase van het WTO-onderhandelingsproces.

Ongeveer 25% van het bbp per hoofd van de bevolking in Nederland kan worden toegeschreven aan de Europese integratie en de internationale handelsliberalisatie die plaatsvond tussen 1950 en 2000. Deze lijn willen wij voortzetten. Maar het gaat in de WTO-ronde ook – en misschien vooral – om de armoede van nu en de markten van morgen. Er moet werk worden geschapen voor ongeschoolde arbeid in sectoren als de landbouw en textiel en kleding door het slechten van invoerbelemmeringen en terugdringen van handelsversturende subsidies. Economische ontwikkeling in arme landen leidt niet alleen tot meer export uit die landen, maar ook tot meer import. Vrije handel moet meer landen in staat stellen te volgen in het spoor van landen die er de afgelopen decennia in zijn geslaagd een eigen markt op te bouwen en die in de wereldmarkt te integreren. Economisch zwakkere staten kunnen echter moeilijk een sterke marktsector dragen, zodat ook op dit vlak een aanvullende inspanning en

een speciale en gedifferentieerde behandeling in de WTO regels voorlopig noodzakelijk blijven.

Het bevorderen van concurrentie, het stimuleren van vernieuwing en innovatie, en het versterken van ondernemingsklimaat en (internationaal) ondernemerschap zijn centrale doelen van het Kabinet, die worden ondersteund door een goede uitkomst van de WTO onderhandelingen. Vrijverkeer van goederen en diensten leidt immers tot lagere prijzen en meer keus voor de consument. Het brengt bedrijven een verruiming van het veld waarop zij kunnen ondernemen en prikkelt tot betere prestaties daarbij. Uitwisseling van kennis en technologie wordt erdoor gestimuleerd. Afspraken over handelsfacilitatie leiden tot vermindering van administratieve lasten en minder bureaucratische kosten en corruptie. Wij streven naar een internationaal klimaat dat onze nationale inspanning tot vergroting van het structurele groeivermogen stimuleert.

Een beter werkende markt vergt zowel nationaal als internationaal dat overheden daadwerkelijk kunnen optreden als goede marktmeester. Versterking van het juridisch kader van de Wereld Handels Organisatie moet hier dan ook toe bijdragen.

De betekenis van een mislukking van de WTO-ronde is evident. Het zal een teken zijn dat het protectionisme taai is. Het zal een nederlaag zijn voor de EU als geheel, indien zij niet in staat is onderhandelingen die in haar belang en dat van ontwikkelingslanden zijn, tot een goed einde te leiden. De weg van protectionisme heeft vaak geleid tot verarming en conflict. Met een succesvolle WTO-ronde wordt het vertrouwen gesterkt dat deze weg niet wordt ingeslagen.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst

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

Instructie voor de delegatie van het Koninkrijk der Nederlanden naar de zesde Ministeriële Conferentie van de WTO (Hongkong, 13 t/m 18 december 2005)

Inleiding

De zesde Ministeriële Conferentie van de WTO (MC6) zal plaatsvinden van 13 tot en met 18 december aanstaande te Hongkong. Het doel van MC6 is zodanige vooruitgang in de lopende WTO-ronde te bereiken, dat deze in 2006 succesvol zal kunnen worden afgerond.

Onderhandelings thema's van de WTO-ronde die aan de orde komen in de leidraad voor de delegatie zijn:

- Landbouw
- Niet-agrarische markttoegang
- Diensten
- Handelsfacilitatie
- Geografische indicaties
- Handel en milieu
- WTO-regels
- Regionale handelsakkoorden
- Ontwikkelingsaspecten
- Technische assistentie

Voordat op deze thema's wordt ingegaan, volgt hieronder een overzicht van:

- De voorgeschiedenis
- Het algemene belang van de ronde
- Betekenis daarvan voor ontwikkeling en armoedebestrijding
- Nederlandse belangen
- Het economisch klimaat
- De EU en andere spelers

Achtergrond

Voorgeschiedenis

De uitkomsten van de vorige onderhandelingsronde van, toen nog, de GATT werden in december 1993 bereikt te Marrakesh. Daarbij werd onder meer bepaald dat nieuwe onderhandelingen over diensten en landbouw in 2000 zouden worden geopend. Naarmate het jaar 2000 naderbij kwam groeide het besef dat onderhandelingen alléén over landbouw en diensten onvoldoende ruimte zouden bieden om de belangen van alle WTO-partners tot hun recht te laten komen. Ook werd duidelijk dat WTO-regels verdere versterking behoeften en dat, volgens sommigen, de raakvlakken tussen handel en een aantal andere thema's – arbeidsnormen, milieu, investeringen, mededinging – in WTO-verband verder zouden moeten worden uitgewerkt.

Het was dan ook de inzet van de EU dat tijdens de derde ministeriële conferentie van de WTO (1999 te Seattle) een onderhandelingsronde zou worden gelanceerd met een bredere agenda dan alleen landbouw en diensten. Te Seattle werd echter geen overeenstemming bereikt over een nieuwe onderhandelingsronde. Regie en voorbereiding waren onvoldoende om een stevig draagvlak voor nieuwe onderhandelingen te scheppen, vooral onder ontwikkelingslanden. Niettemin werden in januari 2000 de onderhandelingen over diensten en landbouw geopend.

In 2001 kon, tijdens de vierde ministeriële WTO-conferentie te Doha, wél overeenstemming worden bereikt over de lancering van een nieuwe handelsronde en over de agenda daarvan, ook wel aangeduid als de Doha

Development Agenda vanwege het beoogde belang voor ontwikkelingslanden. Deze omvatte, naast landbouw en diensten, ook niet-agrarische markttoegang, versterking van WTO-regels, een beperkt aantal milieuaspecten, meer specifieke ontwikkelingspunten, handelsfacilitatie, overheidsopdrachten, investeringen en mededinging. Sociale thema's bleven echter buiten de agenda en voor laatstgenoemde vier onderwerpen zou later nog een consensus voor opening en agenda van onderhandelingen moeten worden vastgesteld.

De volgende ministeriële conferentie, in 2003 te Cancún, was bedoeld om, halverwege de ronde, te komen tot basisafspraken (zogenoemde modaliteiten) over de landbouw en industrie goederen en om consensus vast te stellen over opening van onderhandelingen over de zogenoemde Singapore-onderwerpen investeringen, mededinging, handelsfacilitatie en overheidsopdrachten. De conferentie slaagde er niet in overeenstemming te bereiken over modaliteiten voor landbouw en industrie goederen en bereikte evenmin overeenstemming over verdere behandeling van de Singapore-onderwerpen.

Na de conferentie van Cancún trad een pauze in in de onderhandelingen. Die werd midden 2004 afgesloten met de vaststelling van een werkprogramma door de Algemene Raad van de WTO, het zogenaamde raamwerkakkoord. Hiermee verdwenen investeringen, mededinging en overheidsopdrachten definitief van de onderhandelingsagenda. Handelsfacilitatie werd daarin wel opgenomen. Voor de dienstenonderhandelingen werden nieuwe termijnen vastgesteld. Voor landbouw en niet-agrarische markttoegang werden geen modaliteiten vastgesteld, doch werd wel enige richting gegeven aan de verdere onderhandelingen.

Het lag in de bedoeling dat tegen de zomer van 2005 teksten gereed zouden zijn die als eerste basis voor de zesde ministeriële conferentie (december 2005 te Hongkong) zouden kunnen dienen. Dit doel werd afgelopen zomer door de Algemene Raad van de WTO niet bereikt. Wel werden de hoofdpunten voor behandeling op weg naar Hongkong duidelijker. Tegelijk werd besloten het proces van onderhandelingen te intensiveren.

Globaal belang van de ronde

Gangbare ramingen van de winst die *totale* vrijmaking van de wereldhandel op termijn per jaar zou opleveren liggen in de orde van grootte van € 600 miljard. Handelsfacilitatie en de landbouw dragen hiertoe elk voor grofweg eenderde bij, terwijl de dienstensector en de industriële sector elk voor ongeveer eenzesde bijdragen.

Wordt alleen naar landbouwsubsidies en de goederenhandel gekeken (dus niet diensten en handelsfacilitatie), dan zou totale afschaffing van subsidies en marktbescherming volgens Wereldbankstudies op termijn per jaar \$ 287 mld. opleveren. In termen van bbp zou dit tweemaal zoveel opleveren voor ontwikkelingslanden als voor hoge inkomenslanden (1,2% resp. 0,6%), hoewel in absolute termen tweederde van deze winst zou toevallen aan hoge inkomenslanden. Tweederde van deze winst komt uit de landbouwsector. Binnen de landbouwsector is winst voor 93% te vinden bij markttoegang, voor 5% bij afschaffing van binnenlandse steun en voor 2% bij afschaffing van exportsteun.

Berekeningen van de Wereldbank geven aan dat *op basis van de besluiten van juli 2004 (raamwerkakkoord)*, die nu worden uitgewerkt, aannemelijk is dat deze ronde via de landbouw- en industriële sector zal kunnen leiden tot een welvaartswinst van \$ 96 miljard per jaar wereldwijd (diensten en handelsfacilitatie worden buiten beschouwing gelaten vanwege methodo-

logische problemen, gebrek aan daadwerkelijk liberaliserende aanbiedingen voor diensten en onvoldoende zicht op additionele middelen voor handelsfacilitatie). Deze meer bescheiden cijfers zijn voor een deel terug te voeren op de nu vaak grote verschillen tussen gebonden en feitelijk toegepaste invoertarieven. Hierdoor neemt het praktische effect van binding op een lager niveau af. Bijvoorbeeld: in ontwikkelingslanden is het gemiddelde gebonden tarief in de landbouwsector 48%; terwijl het gemiddelde van de feitelijk toegepaste invoerrechten 21% is. Halvering van het gemiddelde niveau waarop invoertarieven zijn gebonden zou hier dus geen extra feitelijke markttoegang scheppen (ook al verschaft lagere binding de zekerheid dat tarieven in de toekomst maar beperkt zullen kunnen worden verhoogd). Overigens schatte de WB in 1997 de gevolgen van de vorige (Uruguay-)ronde op \$ 171 miljard welvaartswinst per jaar op termijn.

Een van de voornaamste conclusies die uit dergelijke studies naar voren komt is, dat in deze ronde meer ambitieuze doelstellingen moeten worden nagestreefd dan in de vorige ronde. Zo niet, dan zullen de welvaarts-effecten beperkt blijven en dus ook de mogelijke stimulans voor ontwikkeling.

Ontwikkeling

Ontwikkelingslanden kunnen meer groei genereren door deel te nemen aan de wereldhandel en verdere integratie in de wereldeconomie. Duurzame ontwikkeling is in isolatie van de wereldmarkt moeilijk voorstelbaar. Open grenzen bevorderen economische groei, maar zijn op zich onvoldoende. Voor veel ontwikkelingslanden, in het bijzonder de armste, zal het nodig zijn de aanbodzijde te versterken en het ondernemersklimaat te verbeteren om maximaal te kunnen profiteren van (nieuwe) handelskansen en investeringen aan te trekken die tot verdere ontwikkeling leiden.

De invloed van ontwikkelingslanden in de WTO is de laatste jaren sterk toegenomen. Desondanks bestaat bij veel ontwikkelingslanden – en binnen sectoren in ontwikkelingslanden – twijfel over de winst die de WTO-ronde kan brengen. Vooral Afrikaanse en Caribische landen hebben eerder oog voor mogelijk verlies aan preferenties. Daarom zal een extra inspanning nodig zijn om duidelijk voordeel voor deze landen zichtbaar te maken in de uitkomsten van de ronde. Ook zal steun nodig zijn om aanpassing aan meer open markten te bevorderen en gebruikmaking van nieuwe handelskansen te stimuleren.

Hoewel invoertarieven van rijke landen in het algemeen vrij laag zijn, spelen zij in sectoren die voor ontwikkelingslanden van belang zijn veelal nog een grote rol. Ook ontwikkelingslanden hebben gemiddeld hogere invoertarieven voor producten die vooral door andere ontwikkelingslanden worden uitgevoerd. Hierbij gaat het vooral om arbeidsintensieve productie, bijvoorbeeld textiel en kleding en landbouw en voedingsmiddelen. Ook zijn tarieven op tussen ontwikkelingslanden verhandelde producten hoger dan op producten die vooral uit rijke landen worden ingevoerd. Tariefverlaging door vooral rijkere ontwikkelingslanden kan daarom een extra stimulans geven aan de Zuid-Zuid handel.

Discriminatoire tariefpreferenties zijn op termijn geen ideaal middel om economische ontwikkeling te stimuleren. Afnemende betekenis ervan dient daarom geen aanleiding te zijn om algemene tarieven dan maar niet te verlagen. Wel zal in specifieke gevallen – het gaat om een beperkt aantal sectoren en een twintigtal landen – aanpassingssteun noodzakelijk kunnen zijn.

Erosie van preferenties ontstaat door verlaging van het algemene beschermingsniveau ten opzichte waarvan de preferenties gelden. Indien het algemene invoertarief wordt verlaagd van bijvoorbeeld 10% naar 5%, dan neemt de preferentiële marge af van landen die tegen nulrecht aan de betrokken markt leveren. De, zeker op kortere termijn, gunstige effecten van regelingen als «Everything but Arms» van de EU nemen hierdoor af. Onderzoek van IMF, Wereldbank, WTO en OESO wijst er echter op, dat de gevolgen van algemene marktopening vaak de erosie van preferenties ruim compenseren. Zo zou Malawi 11,5% van zijn exportopbrengst verliezen door erosie van preferentiële marges, maar per saldo winnen door algemene liberalisering van (nieuwe) markten. In een aantal gevallen ontstaan problemen door eenzijdige afhankelijkheid van bepaalde preferenties voor één exportproduct, bijvoorbeeld suiker, waardoor niet kan worden geprofiteerd van marktopening elders of op ander terrein. Gebrekkige compensatie van verlies aan preferentiële marge geldt vooral in Afrika onder de Sahara en in het bijzonder in Oost-Afrika. Ook Bangladesh – verreweg de grootste gebruiker van EBA-preferenties en netto voedsel-importeur – gaat er per saldo niet op vooruit. Het is waarschijnlijk beter de aanbodzijde te versterken en eenzijdige afhankelijkheid aan te pakken dan om discriminerende – ook jegens andere ontwikkelingslanden – preferenties in stand te houden. Overigens is eenzijdige afhankelijkheid van de export van bijvoorbeeld koffie of cacao in deze context weer geen probleem, omdat daarvoor bijna overal een algemeen nulrecht – en dus geen preferentie – geldt. Tarieferosie lijkt een specifiek probleem voor een beperkt aantal landen te kunnen veroorzaken, dat om een daarop toegesneden oplossing vraagt.

Ontwikkelingslanden zijn in de WTO te veel over één kam geschoren. Het eenvoudige onderscheid tussen minst ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden in het algemeen weerspiegelt de werkelijkheid niet. Daarvoor is meer maatwerk nodig, waarbij ook een grotere bijdrage wordt verlangd van landen die het meest van het handelsstelsel (gaan) profiteren. Hierbij dient nadrukkelijk wel technische assistentie te worden geboden, bijvoorbeeld gericht op het voldoen aan productstandaarden, en te worden voorzien in ondersteuning gericht op betere deelname aan het werk van de WTO, bijvoorbeeld via AITIC en de WTO-rechtswinkel. Nederland zal blijven participeren in deze initiatieven.

Armoede

Armoedebestrijding en economische ontwikkeling zijn niet hetzelfde, doch dienen wel hand in hand te gaan. Armoedebestrijding ziet op specifieke groepen binnen een samenleving en heeft soms meer te maken met verdeling van werk en inkomen dan met toename daarvan, hoe belangrijk dit laatste ook is. Er is weinig bekend over rechtstreekse verbanden tussen handel en armoede. Daarom heeft Nederland, via het Bank-Netherlands Partnership Programme, financiële steun verleend aan een omvangrijk, multinationaal onderzoeksproject over mogelijke gevolgen van de WTO-ronde voor armoede in verschillende landen. De uitkomsten hiervan zullen komende december in boekvorm verschijnen. Het onderstaande is ontleend aan de uitkomsten van dit project.

Voor armoedebestrijding is het vooral belangrijk dat banen worden geschapen voor ongeschoolde arbeid. Sleutelsectoren zijn in dit verband de landbouw en textiel en kleding. De grootste armoedereductie zal zich voordoen in landen met exportpotentieel in de landbouwsector voor markten die verder open zullen gaan (vooral Europa en Oost-Azië). Hiervan zijn China en Brazilië de belangrijkste voorbeelden. Het blijkt onjuist te zijn dat in Brazilië alleen grootgrondbezitters zullen profiteren: een kwart miljoen Brazilianen zal aan de armoede ontsnappen en

inkomensongelijkheid zal afnemen bij verbeterde markttoegang voor Braziliaanse landbouwproducten elders.

Ongunstige effecten zijn op korte termijn te verwachten in landen die netto voedsel importeren (Bangladesh) of die zeer afhankelijk zijn van preferentiële regelingen (Malawi). Op langere termijn en met inachtneming van productiviteitseffecten en kapitaalaccumulatie, blijkt echter de armoede weer af te nemen.

Dat van ontwikkelingslanden minder marktopening wordt verwacht – uitgangspunt in de ronde is minder dan volledige reciprociteit – zou er volgens de Wereldbank toe leiden dat de helft minder armoedereductie wordt bereikt dan wanneer ontwikkelingslanden dezelfde mate van marktopening zouden doorvoeren als ontwikkelde landen. Dit bevestigt het belang van betrokkenheid van meer ontwikkelde ontwikkelingslanden bij handelsvrijmaking en die rol die verruiming van Zuid-Zuid handel kan spelen.

Gevolgen van handelsmaatregelen voor armoede blijven echter afhankelijk van meer specifieke factoren. Hiertoe behoort de mate waarin internationale veranderingen lokaal doorwerken. In Mexico, bijvoorbeeld, profiteerden huishoudens in noordelijke provincies van de gevolgen van NAFTA, doch bleken deze de zuidelijke provincies niet te bereiken. Arbeidsmobiliteit tussen sectoren speelt eveneens een rol, waarbij bijvoorbeeld slechter onderwijs op het platteland dan in de steden een obstakel vormt voor rurale armen om te profiteren van toenemende werkgelegenheid. Voor armoedebestrijding is het van belang, wie van nieuwe werkgelegenheid profiteert: iemand uit een werkloos huishouden; of mensen uit huishoudens waarvan een lid al werk heeft.

In het algemeen geldt echter dat de bijdrage van handel en de WTO-ronde aan armoedebestrijding, in absolute termen afgezet tegen het totale aantal mensen dat in armoede leeft, vrij bescheiden zal zijn. De opbrengst van grensheffingen beloopt ongeveer 0,7% van het wereldwijde bbb, zodat van de afschaffing hiervan niet direct radicale macro-economische gevolgen zijn te verwachten. Daarnaast genieten de minst ontwikkelde landen in de meeste gevallen al onbelemmerde toegang tot rijke markten. Bovendien zijn de armste huishoudens veelal niet geïntegreerd in de eigen, nationale economie, laat staan in de wereldeconomie.

Toch is een mogelijke reductie van armoede met 100 miljoen mensen van betekenis en het nastreven waard. Handelsmaatregelen hebben bovendien het voordeel dat zij niet direct een beslag leggen op overheidsmiddelen. Veel zal echter afhangen van aanvullend binnenlands beleid dat armen in staat stelt van internationale markten te profiteren, bijvoorbeeld via infrastructuur, nationale marktwerking, onderwijs op het platteland en agrarische structuren. Op langere termijn is er convergentie tussen armoedereductie en economische groei en ontwikkeling. Voor de kortere termijn geldt echter dat in een betrekkelijk groot aantal landen aanvullende maatregelen nodig zullen zijn om van handelsmogelijkheden ook kansen voor armen te maken.

Nederlandse belangen

Nederland vaart wel bij open grenzen. Het profiteert meer dan gemiddeld van wereldwijde handelsliberalisering, onder andere via sterke sectoren als transport en logistiek en voedingsmiddelen. Nederland is toegangspoort tot Europa. De Nederlandse industrie opereert op de wereldmarkt en is gebaat bij meer ruimte voor internationaal ondernemen. Vooral ook in de dienstensector hebben Nederlandse bedrijven aanzienlijke investeringen in het buitenland uitstaan en hebben buitenlandse bedrijven

belangen in Nederland (€ 258 mld. resp. 222 mld.). Grondwettelijk is vastgelegd dat Nederland streeft naar versterking van de internationale rechtsorde, waarvan de WTO op economisch gebied een belangrijke component is. Het tweeledig streven naar verdere opening van markten en versterking van het WTO-stelsel via de lopende ronde heeft ook daarom de volledige steun van de Nederlandse regering.

De wereldwijde verdeling van productie zal toenemen. Productieketens en afzet zijn steeds minder geografisch beperkt. Intermediaire goederen en diensten worden wereldwijd betrokken. Recente invoerbepalingen voor Chinese textiel en kleding brachten wederom aan het licht hoezeer de activiteiten van Nederlandse bedrijven en belangen van Nederlandse consumenten verweven zijn met die van buitenlandse producenten. Samenwerkingsverbanden en concurrentieverhoudingen zijn niet langer een nationale zaak. Bescherming aan de landsgrenzen – of die van Europa – wordt daarom in veel sectoren een achterhaalde zaak en steeds moeilijker verdedigbaar. De WTO is het kader bij uitstek om te komen tot wederzijdse afschaffing van beschermende maatregelen.

Een internationaliserende economie heeft nadere spelregels die breed gedragen worden. Een sterke markt onder sterk publiek toezicht impliceert overeenstemming over afwegingen van feiten, belangen en waarden. Dit is geen eenvoudige zaak. Het vermogen van de wereldgemeenschap om tot dergelijke afwegingen te komen dreigt achter te blijven bij de economische ontwikkelingen. Zo bleek het niet mogelijk de formulering van basisbeginselen inzake mededinging – toch een fundamentele overheidstaak ter disciplineren van markten – ter hand te nemen in WTO-kader. Het risico bestaat daarom dat landen die daartoe in staat zijn hun eigen spelregels in het internationale verkeer zullen opleggen. Het blijven zoeken naar multilaterale oplossingen verdient de voorkeur boven een dergelijke ontwikkeling. Samenwerking op het gebied van regelgeving en toezicht met de voornaamste partners in voornamelijk Azië en Amerika kan een nuttige aanvulling hierop zijn.

De noodzaak tot maatschappelijk verantwoord ondernemen heeft aan erkenning gewonnen. Het kabinetsbeleid is hierop gericht en heeft hiertoe ook bijgedragen. Maatschappelijk verantwoord ondernemen heeft vanzelf een internationale dimensie nu bedrijven steeds meer wereldwijd zaken doen. Ondernemingen met een goed besef van hun maatschappelijke verantwoordelijkheden zijn onmisbaar bij de inrichting van een duurzame wereldeconomie. Zij kunnen hierbij niet in de plaats treden van nationale wetgeving (en handhaving daarvan) en internationale samenwerking tussen overheden. Wel kunnen onvolkomenheden en gebreken daarvan gedeeltelijk worden ondervangen. Daarom zal het kabinet internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen blijven stimuleren. Thans wordt op Nederlands initiatief in OESO-verband een studie ter hand genomen, in het bijzonder gericht op raakvlakken tussen handel en maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Economisch klimaat

De afgelopen september verschenen World Economic Outlook van het IMF voorziet voor dit en volgend jaar voortzetting van gematigde groei van de wereldeconomie (4,3% in 2005 en 2006) en van de wereldhandel (7,0% resp. 7,4% in volume). De omstandigheden verschillen echter nogal van regio tot regio.

Het tekort op de lopende rekening van de VS zal dit jaar 6% bbp bereiken. Hiertegenover staan overschotten van Japan en China en, in toegenomen mate, olie exporterende landen in het Midden-Oosten. Vooralsnog blijft er voldoende kapitaal de VS instromen. Deze tekorten en overschotten

vormen op middellange termijn echter een risico: zullen de overschotlanden tot in lengte van jaren Amerikaans schatkistpapier blijven kopen om de tekorten aan te vullen? Bovendien ligt hier een voedingsbodemp voor protectionistische sentimenten.

Ook groeivoorzichten lopen uiteen. De VS en China zullen momentum behouden (3,3% resp. 8,2% in 2006), terwijl vooral de eurozone achterblijft met 1,8% groei in 2006. Voor Sub-Sahara Afrika wordt 4,8% voorspeld, gedeeltelijk veroorzaakt door hogere prijzen voor olie en grondstoffen, doch ook economieën die daarvan niet profiteren lijken redelijk stand te houden.

Risico's op korte termijn zijn vooral gelegen in hoge en instabiele olie-prijzen en krappere financiële markten. Als derde risico gelden protectionistische sentimenten, zowel in de VS als in Europa. Zo zijn maatregelen genomen tegen invoer uit China, heerst in sommige politieke kringen in de VS, maar ook in Europa een kritische stemming jegens buitenlandse investeringen en is in Europa voltooiing van de interne markt voor diensten op verzet gestuit.

Tot de maatregelen die het IMF voorstaat behoren verdere fiscale consolidatie in de VS, samen met meer flexibele wisselkoersen in Azië en meer groei in Japan ter bestrijding van tekorten resp. overschotten op de lopende rekening. In Europa dienen overheidstekorten beter in de hand te worden gehouden en is verdere hervorming van product- en arbeidsmarkten nodig (evenals in Japan). Tenslotte zou een succesvolle WTO-ronde van cruciaal belang zijn ter ondersteuning van groei op middellange termijn en als tegenwicht voor protectionistische tendensen.

De EU en andere spelers

De EU was eerder en met meer enthousiasme dan veel anderen voorstander van een nieuwe handelsronde. De agenda die haar voor ogen stond was ook breder dan die op basis waarvan anderen bereid waren te onderhandelen. Gaandeweg heeft de EU echter aanvaard dat markttoegang centraal kwam te staan en dat raakvlakken met ander beleid, zo die al een rol bleven spelen, van ondergeschikt belang werden. Voor de VS stond van meet af aan markttoegang voorop, terwijl een groot aantal ontwikkelingslanden huiverig bleek voor nieuwe afspraken op tot nu toe voor de WTO vreemde terreinen als mededinging en investeringen.

De EU heeft, voorafgaand en tijdens de ronde, stappen gezet die vertrouwen in de onderhandelingen hebben gewekt. Hiertoe behoren onbeperkte rechtevrije toegang voor de minst ontwikkelde landen (het Everything-but-Arms initiatief), hervorming van het interne steunbeleid voor de landbouw, bereidheid tot afschaffing (onder voorwaarden) van exportsubsidies voor de landbouw en het opgeven van de thema's mededinging, investeringen en overheidsopdrachten. Dit heeft de Europese Commissie ook in staat gesteld namens de EU een centrale plaats in te nemen in de onderhandelingen. Het is echter nodig dat ook andere landen – en de VS in het bijzonder – op ontwikkelingspunten zoals katoen en markttoegang voor de minst ontwikkelde landen een bijdrage leveren.

De EU gaf de afgelopen jaren voorrang aan multilaterale onderhandelingen boven bilaterale en andere handelsakkoorden. Andere WTO-partners – vooral de landen rondom de Stille Oceaan – stelden daarentegen in APEC-verband vast dat multilaterale handelsvrijmaking gelijke prioriteit toekomt als bilaterale en regionale akkoorden. Hoewel de EU gaande de ronde geen nieuwe onderhandelingen aanknoopte, gingen de reeds in gang gezette processen met bijvoorbeeld GCC, Mercosur en de Euromed en ACS-landen door. Een verdere uitwaaiing van discriminie-

rende preferenties ligt de komende jaren voor de hand. Deze trend maakt het wel nodig de multilaterale spelregels inzake handelsakkoorden strakker te hanteren, ook om nadeel voor derde landen te voorkomen.

Beperking van de agenda van de ronde laat daarenboven ruimte om buiten het WTO-kader afspraken te maken over bijvoorbeeld investeringen, mededinging en overheidsopdrachten, naast regelgeving en toezicht. De EU overweegt initiatieven, vooral in de richting van Azië, waarmee de banden nu immers nauwelijks zijn geformaliseerd. Verschillende landen in Azië, waaronder Singapore en Zuid-Korea, vragen hier al geruime tijd om.

Ontwikkelingslanden zijn duidelijk bij de onderhandelingen in de WTO betrokken geraakt en dat is waardevol. Het zijn niet langer de EU en de VS die samen, eventueel met Japan en Canada erbij, de toon zetten. Nu zijn de hoofdrolspelers Brazilië, India, de EU en de VS. Ook landbouw-exporteur Australië zit overigens vaak aan. In dit verband treden wisselende coalities op. India is defensief waar het landbouw- en industrietarieven betreft; de anderen niet of minder. Brazilië is terughoudend waar het om diensten gaat; de anderen niet. Voor de VS is interne steun aan de landbouw gevoelig, terwijl de EU meer moeite heeft met markttoegang. Hiermee vormt dit viertal geen slechte afspiegeling van het lidmaatschap van de WTO. Er kan echter geen sprake zijn van een directorium. Transparantie en toegankelijkheid van de onderhandelingen zijn immers van groot belang voor het draagvlak en het bereiken van door alle WTO-partners te aanvaarden uitkomsten.

De EU besteedt nadrukkelijk aandacht aan belangen en zorgen van ontwikkelingslanden. Zo staat zij aan de zijde van katoenexporterende ontwikkelingslanden die snel resultaat willen zien voor hun sector en bepleit de EU algemene onbeperkte onbelemmerende toegang voor de minst ontwikkelde landen tot markten van ontwikkelde landen en rijkere ontwikkelingslanden. De EU toont ook begrip voor de vrees van een aantal ontwikkelingslanden dat de waarde van hun preferenties zal afnemen door algemene verlaging van bescherming.

De mate van ambitie en inzet van verschillende (groepen van) landen voor de conferentie te Hongkong is onzeker. De VS zullen moeite hebben met gedetailleerde toezeggingen op het gebied van binnenlandse steun aan de landbouw omdat de Administratie het Congres niet tot in detail kan voorschrijven hoe de nieuwe Farm Bill (vanaf 2007) moet worden geformuleerd. Voor de EU (en landen als Japan, Zuid-Korea, Noorwegen) ligt markttoegang voor landbouw moeilijk. Landbouwexporterende ontwikkelingslanden zijn terughoudend waar het diensten of industriegoederen betreft en onder ontwikkelingslanden bestaat een wens tot behoud van eigen beleidsautonomie. Het risico bestaat dat deelnemers aan de conferentie voor de gemakkelijkste weg zullen kiezen door relatief weinig te vragen en daarom ook zelf niet veel concessies te hoeven doen. Het resultaat zal dan beantwoorden aan de kleinste gemene deler, doch niet voldoen aan het potentieel van een succesvolle ronde voor bevordering van groei en ontwikkeling. Nederland maakt zich sterk voor uitkomsten die weliswaar op deelterreinen van individuele partners politieke moed vereisen, maar daardoor wel een echte bijdrage leveren aan groei en ontwikkeling.

Tenslotte is duidelijk dat de recent aangetreden Directeur Generaal van de WTO, Pascal Lamy, een stuwende rol beoogt in de onderhandelingen en ook over de daarvoor benodigde kwaliteiten beschikt.

Leidraad voor de delegatie

De handelspolitiek behoort in Europees verband tot de bevoegdheden van de Gemeenschap (art.133 EG Verdrag). De Europese Commissie treedt op als woordvoerder en onderhandelaar. Zij doet dit op basis van de geldende richtsnoeren die de Raad sinds september en oktober 1999 aannam, zoals bevestigd in de Raadsconclusies van 18 oktober jongstleden, en in overleg met de lidstaten van de Unie. Naar verwachting zal de Raad meerdere malen bijeenkomen te Hongkong, in ieder geval ter beoordeling van het verloop en de uitkomsten van de conferentie. De delegatie stelt zich op als loyale partner in Europees verband met oog voor het grote mondiale belang van een ambitieus en evenwichtig resultaat en de onderstaande Nederlandse inzet. De delegatie zal waar mogelijk bijdragen tot een succesvol verloop van de conferentie.

De besluiten en conclusies van de conferentie dienen de weg te openen voor verdere onderhandelingen, die leiden tot succesvolle voortgang van de ronde en afsluiting daarvan in 2006. Een ambitieuze en evenwichtige uitkomst die recht doet aan het ontwikkelingsaccent van de ronde en voortbouwt op het raamwerkakkoord van 2004 is daartoe nodig in Hongkong. De delegatie zal het algemene verloop van de conferentie in dit licht beoordelen.

Onvoldoende voortgang in de ronde brengt risico's met zich mee. Het Amerikaanse onderhandelingsmandaat verloopt in 2007. Het is onzeker of en onder welke voorwaarden dit zal kunnen worden verlengd. Raakt de WTO-ronde op een dood spoor, dan dreigt een verder afglijden in de richting van regionalisme en andere vormen van discriminerende handelsregelingen. De afhandeling van (potentiële) geschillen vormt een risico voor het onderhandelingsklimaat, maar zal nog moeilijker worden indien de onderhandelingen in een impasse geraken. Het gaat hier voor de EU bijvoorbeeld om bananen, suiker, subsidies voor de vliegtuig-industrie en exportsubsidies via de Amerikaanse FSC. Tenslotte zal een mislukking in Hongkong betekenen dat het tegenwicht tegen protectionisme verzwakt. Geen van deze mogelijke ontwikkelingen dient de belangen waarvoor Nederland staat.

Tegen de hierboven weergegeven achtergrond blijven de Nederlandse hoofddoelstellingen voor de WTO-ronde gelden:

- 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
- Erkenning en uitwerking van de raakvlakken met andere beleids-terreinen

Wel is hierbij aangetekend dat raakvlakken met andere beleidsterreinen steeds het meest precaire onderdeel van de WTO-agenda zijn geweest (Tweede Kamerstuk 2004–2005, 25 074, nr. 88). Arbeidsnormen, investeringen, mededinging en transparantie bij overheidsaanschaffingen maakten deel uit van de agenda, maar zijn ondanks stevige inspanningen, voorlopig van de agenda gehaald. Voor milieu is slechts een beperkte plaats ingeruimd en een aantal van de zogenoemde non-trade concerns bij de landbouw blijft omstreden. Het gaat hierbij overwegend om zaken van langere adem dan de beperkte tijd die voor de lopende ronde wordt beoogd. Op een aantal van deze terreinen zal tijdens deze ronde kunnen worden gewerkt, maar in het besef dat dit werk waarschijnlijk pas daarna zal kunnen worden afgemaakt.

Landbouw

Landbouw is één van de belangrijkste en tegelijkertijd één van de lastigste onderwerpen op de onderhandelingsagenda. Het zal dan ook een centraal thema op de agenda van de Conferentie in Hongkong zijn. De concrete opgave betreft het vaststellen van de modaliteiten voor een nieuw landbouwakkoord. Hierbij moeten concrete afspraken worden gemaakt over de drie pijlers van een landbouwakkoord: interne steun, exportsteun, en markttoegang. Deze modaliteiten moeten ook verder inhoud geven aan speciale en gedifferentieerde behandeling van ontwikkelingslanden. Tevens vraagt vooral de EU aandacht voor geografische indicaties en de zogenoemde non trade concerns, zoals dierenwelzijn.

Hieronder wordt eerst een terugblik gegeven op het onderhandelingsproces tot nu toe en wordt vervolgens ingegaan op de EU-positie en de Nederlandse inzet.

Onderhandelingsproces in de WTO-landbouw

Nadat de eerste deadline van de Doha verklaring (maart 2003) niet werd gehaald en de Ministeriële top in Cancún (september 2003) evenmin concrete resultaten had opgeleverd, werd het onderhandelingsproces in 2004 nieuw leven ingeblazen met het afgesloten raamwerkakkoord van 1 augustus 2004. Dit akkoord vormt de basis voor de verdere onderhandelingen richting de Ministeriële Conferentie in Hongkong. In de landbouwparagraaf van het raamwerkakkoord is opgenomen dat een nieuw akkoord moet voorzien in de parallele afschaffing op een nader te bepalen datum van alle vormen van exportsubsidies en disciplineren van alle exportmaatregelen met dezelfde effecten, substantiële verbetering van markttoegang voor alle producten en substantiële vermindering van handelsverstorende interne steun. Ook moet er sprake zijn van een globaal evenwichtige aanpak van de onderling verbonden drie pijlers.

Tijdens de Algemene Raad van de WTO afgelopen juli zou worden gesproken over de «first approximations» voor de diverse landbouwonderdelen. Er bleken echter weinig concrete afspraken te kunnen worden vastgelegd. Ondanks de toenadering die tijdens de mini-ministeriële in Dalian (begin juli 2005) werd gevonden, met name met betrekking tot het G-20 voorstel voor markttoegang, bleek overeenstemming over de verdere invulling van formules en afspraken nog niet binnen bereik te liggen.

Sinds begin september zijn de onderhandelingen weer opgestart in zowel Genève als daarbuiten, gekenmerkt door een «sense of urgency» van de belangrijkste spelers, inclusief de EU en de VS. De VS zeggen perspectief op markttoegang elders nodig te hebben om interne steun te kunnen afbreken. Omgekeerd geldt voor de EU dat verlaging van Amerikaanse steun nodig is om tot resultaat te kunnen komen bij markttoegang. Met het oktober jongstleden gedane voorstel van de VS zijn de onderhandelingen in een nieuwe fase aangeland en is het proces van toenadering wellicht begonnen, hoewel de onderlinge verschillen nog groot zijn.

Sinds begin oktober wordt onderhandeld over reductiepercentages voor steun en marktbescherming. De VS trokken hierbij het initiatief naar zich toe door in te zetten op hoge reductiepercentages. Deze ontlokten de EU hernieuwd tegenbod, dat verder ging dan eerdere aanbiedingen. Dit bod werd door de VS en G20-landen onvoldoende geacht. De Amerikaanse voorstellen ten aanzien van markttoegang werden ook door landen met een beschermde landbouw als Japan, Zwitserland, Korea en Noorwegen (de zogenoemde G10) van de hand gewezen. Daarnaast zijn de Ameri-

kaanse voorstellen onvoldoende op punten die vooral de VS raken, zoals disciplines voor de blauwe box, exportkredieten en voedselhulp.

Intussen dreigen de onderhandelingen over katoen, die zouden moeten leiden tot «ambitieuze, tijdige en specifieke» uitkomsten, vertraging op te lopen omdat deze samenhangen met overeenstemming binnen de drie pijlers. Voortgang in de landbouwonderhandelingen is daarom essentieel om toezeggingen aan West-Afrikaanse landen over katoen te kunnen nakomen.

De pijlers

Interne steun: Op basis van het raamwerkakkoord hebben WTO-leden zich verplicht tot substantiële vermindering van handelsverstoringe interne landbouwsteun (amber box, blauwe box en de minimis). De totale vermindering van deze steun zal leiden tot nieuwe steunplafonds voor WTO-leden. Hiervoor zal een «tiered formula» worden gebruikt; hogere steunpercentages zullen meer worden afgebouwd dan lagere. Om dit te bereiken zullen er reducties plaats moeten vinden in de totale omvang van de gebonden handelsverstoringe steun en specifiek binnen de «amber box» en bij de «de minimis»-regeling. Daarnaast is in het raamwerk overeengekomen een «cap» (plafond) te introduceren voor de blauwe box. Ontwikkelingslanden daarentegen mogen over een langere implementatieperiode minder steunreductie doorvoeren.

De «amber box» bevat steun die rechtstreeks aan productieniveaus en prijzen is gekoppeld en is daarmee het meest handelsverstoringe. Afbouw van steun onder de amber box zal volgens het raamwerk plaatsvinden door middel van een «tiered formula». Daarnaast zullen er product-specifieke limieten worden ingesteld. Bij de berekening van de amber box wordt volgens de huidige regels steun tot 10% (5% productspecifiek en 5% niet productspecifiek; voor ontwikkelingslanden beide 10%) van de totale agrarische productie in een land uitgezonderd van reductieverplichting. Voorgesteld wordt om deze – zogenaamde «de minimis» – regeling verder te beperken waarbij rekening moet worden gehouden met de speciale positie van ontwikkelingslanden.

De «blauwe box» bevat onder de huidige regels alleen directe toeslagen in het kader van programma's voor productiebeperking, die daardoor duidelijk minder handelsverstoringe zijn. Voorbeelden van blauwe box steun zijn dier- en hectarepremie, die in het kader van programma's voor productiebeperking worden verleend. Op basis van het raamwerkakkoord zal hiervoor een limiet van 5% van de totale agrarische productie gaan gelden. De referentieperiode is echter nog onderwerp van discussie. Rekening moet worden gehouden met het bijzondere karakter van de blauwe box, die dient als overgangsfase voor de hervorming van handelsverstoringe steun (amber box) naar niet handelsverstoringe steun (groene box).

Op basis van het raamwerkakkoord zullen de anticyclische betalingen van de VS naar verwachting onder de daarbij uitgebreide blauwe box komen te vallen. Het gevolg hiervan kan tweeledig zijn: ten eerste zal de VS eenvoudiger kunnen voldoen aan haar reductieverplichting in de amber box en ten tweede zijn de anticyclische betalingen onder de blauwe box niet aan vergaande disciplines onderworpen. Het raamwerkakkoord stelt dat nadere criteria opgesteld zullen worden teneinde handelsverstoringe tegen te gaan. De EU en anderen dringen er ook op aan deze betalingen en steun in de blauwe box aan specifieke criteria te verbinden. Dit is nodig om «box-shifting» zonder hervorming van onderliggend landbouwbeleid te voorkomen. Daarnaast wordt gesproken over productspecifieke limieten en reductieverplichtingen.

De «groene box» betreft steun die geheel van productie is losgekoppeld en wordt verondersteld niet of nauwelijks productiestimulerend of handelsverstoring te zijn. Voorbeelden zijn kosten van beheersing van ziektes en plagen, inspectie, bepaalde overheidsbetalingen bij (natuurlijke) calamiteiten, milieuprogramma's en volledig ontkoppelde inkomenssteun. Verduidelijking van criteria voor niet aan productie gekoppelde steun, zoals directe inkomenssteun, staat nog open. De EU heeft voorgesteld ook dierenwelzijn aan te merken als toegestane grond voor steunverlening binnen de groene box.

Exportsteun: In het raamwerkakkoord is afgesproken dat alle vormen van exportsteun (restituties, exportkredieten, voedselhulp, staatshandelsondernemingen) op een nader te bepalen datum moeten worden afgeschaft. Onderwerp van onderhandeling is op welke datum dit moet zijn gerealiseerd en de weg ernaartoe. De EU heeft aangegeven dat haar voorkeur hierbij uitgaat naar uitfasering in termijnen. Nederland houdt hierbij als uiterste datum vast aan 1 januari 2013 of zoveel eerder als mogelijk is. Ten aanzien van andere vormen van exportsteun wordt onderhandeld over termijnen en disciplines die moeten leiden tot gelijktijdige uitfasering van deze, vooral door anderen dan de EU gebruikte, vormen van steun. Voorop staat dat dit parallel dient te geschieden aan de afschaffing van de exportsubsidies. Bij de bepaling van disciplines en termijnen zal tevens rekening moeten worden gehouden met de speciale positie van ontwikkelingslanden («frontloading»), vooral met betrekking tot producten die van bijzonder belang zijn voor deze landen.

De onderhandelingen binnen deze pijler zijn het verst gevorderd, hoewel vooral disciplines ten aanzien van gebonden voedselhulp, exportkredieten en staatshandelsondernemingen nog nader moeten worden uitgewerkt. Een duidelijke omschrijving van situaties waarin voedselhulp echte noodhulp is, zou een oplossing voor deze verkapte afzetsteun dichterbij brengen. Het streven van de EU blijft echter gericht op ontbinding van deze hulp.

Markttoegang: Markttoegang blijft de meest gevoelige pijler binnen de landbouwonderhandelingen. In het raamwerkakkoord zijn partijen «substantial improvements in market access for all products» overeengekomen. De tariefreductieformule die door de G-20 – grotere ontwikkelingslanden waaronder een aantal op landbouwexport georiënteerde – tijdens de bijeenkomst in Dalian is voorgesteld, is inmiddels door de meeste WTO-partners omarmd als basis voor verdere onderhandelingen en door de EU aanvaard als solide basis voor nadere afspraken. Op basis van dit voorstel zullen tarieven worden verlaagd volgens een «tiered formula»; een formule met verschillende bandbreedtes waarbij hogere tarieven sterker worden verlaagd. Deze formule dient tot ruimere markttoegang te leiden voor alle producten en zorgt voor lagere plafonds van de gebonden tarieven.

Er blijft ruimte bestaan voor een aparte behandeling van «gevoelige» producten, waarop ook ontwikkelde landen een beroep kunnen doen. Hierbij zal sprake moeten zijn van een substantiële verruiming van de markttoegang door middel van combinaties van verruiming van tariefquota en tariefverlagingen. De precieze invulling van dit voorstel is nog onderwerp van discussie. Het aantal gevoelige producten is van grote invloed op de mate waarin effectieve marktopening plaatsvindt. Dit komt omdat bescherming doorgaans is toegespitst op een beperkt aantal tarieflijnen, zodat met weinig uitzonderingen een groot deel van de bestaande bescherming overeind kan worden gehouden. Hierbij komt dat met hantering van een percentage tarieflijnen als maatstaf, ook tarieflijnen worden

meegenomen waarvoor nulrecht bestaat, wat een geflatteerd beeld geeft. Daarom dient het aantal gevoelige producten tot een minimum beperkt te blijven.

Een element in het G-20 voorstel is het voorgestelde tariefplafond («capping») van 100% voor ontwikkelde landen en 150% voor ontwikkelingslanden. De Europese Commissie heeft reeds aangegeven dat een tariefplafond van 100% voor de EU aanvaardbaar is, maar voor de G10 (landen als Japan, Zwitserland, Zuid-Korea en Noorwegen met hoge bescherming maar nauwelijks export) die veel meer tarieven boven de 100% hebben, ligt dit echter een stuk lastiger. De VS stelde een limiet van 75% voor. Naast de tariefreductieformule moet er nog worden gekeken naar het verminderen van tariefescalatie, tariefsimplificatie, in-quotatarieven, quotumadministratie en de speciale vrijwaringsclausule voor landbouwproducten.

Tenslotte wordt de nadruk gelegd op een speciale en gedifferentieerde behandeling van ontwikkelingslanden. Ontwikkelingslanden hoeven op basis van de raamwerkovereenkomst hun tarieven minder en minder snel af te bouwen, kunnen producten aanmerken als gevoelig en kunnen daarnaast speciale producten aanwijzen op basis van voedselzekerheid, rurale ontwikkeling en bestaanszekerheid, waarvoor flexibelere regels zullen gelden. De G33 van landbouwimporterende ontwikkelingslanden (o.a. Indonesië) speelt een actieve rol bij het overleg over speciale producten. Tevens krijgen ontwikkelingslanden beschikking over een speciaal vrijwaringmechanisme (SSM). De details van dat mechanisme moeten nader worden uitgewerkt, maar ten algemene wordt daarmee de mogelijkheid geboden om de binnenlandse markt af te schermen tegen een grote toename van de invoer boven een bepaald volumenniveau of beneden een bepaald prijsniveau. De minst ontwikkelde landen zullen geen verplichtingen aan hoeven te gaan.

Speelveld

Gezien de uiteenlopende belangen binnen de landbouwonderhandelingen zijn er verschillende machtsblokken en allianties, waarvan de samenstelling per onderdeel kan verschillen. In het algemeen kan gezegd worden dat aan de ene kant van het spectrum de Cairnsgroep (o.a. Australië, Canada, Argentinië, Brazilië, Nieuw-Zeeland) opereert met grote offensieve belangen tegenover de G-10 van meer protectionistisch ingestelde, nauwelijks exporterende landbouwlanden (o.a. Zwitserland, Japan, Noorwegen). Hiertussen in bevinden zich ondermeer de VS en de EU. Waar de EU haar interne steun heeft hervormd, moet dit proces in de VS nog op gang komen. De Farm Bill loopt immers pas in 2007 af. Het Congres eist bij de opstelling van de opvolger van deze Farm Bill ruimte van de Administratie, zodat de Amerikaanse onderhandelaars moeite hebben tot zeer concrete afspraken te komen op dit terrein. De G-20 (o.a. India, China, maar ook Cairnsleden als Brazilië en Argentinië) met zowel offensieve als meer defensieve belangen, spelen sinds Cancún vooral op landbouwgebied een belangrijke rol. Thans wordt intensief gesproken tussen EU en VS, met India, Brazilië en Australië en anderen.

De VS hebben met hun voorstellen midden oktober het initiatief naar zich toegetrokken. Met voorstellen tot reductie met 90% van de hoogste invoertarieven in de tariefband boven de 60%, beperking van blauwe box steun tot 2,5% van de totale productiewaarde en beperking van de eigen handelsversturende (amber box) interne steun met 60%, zijn landen met een beschermde landbouwsector als Japan in het defensief gedrongen. De EU tracht een middenpositie te verwerven tussen, enerzijds, de VS en, anderzijds, de meest terughoudende landen.

Positie EU

In 2003 heeft de EU haar onderhandelingspositie op landbouw ingediend bij de WTO. Het doorlopende proces van hervorming van het GLB heeft de EU meer onderhandelingsruimte gegeven. Dit heeft, met de bereidheid tot afschaffing van exportsubsidies, de onderhandelingspositie van de EU versterkt, waardoor zij meer nadruk kan leggen op haar eigen offensieve belangen.

De offensieve belangen van de EU liggen gedeeltelijk bij markttoegang en vermindering van interne steun door de VS, maar tevens op het terrein van de exportsteun. Naast uitfasering van exportsubsidies, gaat het hierbij om strakkere regels voor exportkredieten, voedselhulp en export via staatshandelondernemingen of via van overheidswege gesanctioneerde exportmonopolies. De EU blijft dan ook benadrukken dat er sprake moet zijn van paralleliteit in de onderhandelingen over exportsteun en, daarnaast, een evenwichtig resultaat in alledrie de pijlers. Ook wenst de EU meer aandacht voor bescherming van geografische indicaties en een aantal non trade concerns.

Het eerste antwoord van de EU op genoemde Amerikaanse voorstellen hield onder meer in reductie met 50% van de hoogste tarieven in de tariefband boven de 90%, met uitzonderingen voor gevoelige producten en bereidheid vast te leggen dat de eigen meest handelsverstoringe interne steun (amber box) met 70% zal afnemen (de VS vraagt als tegenprestatie voor de Amerikaanse 60% reductie dat de EU haar interne steun met 83% verlaagt omdat hogere (EU) steunniveaus sterker verlaagd dienen te worden dan lagere (zoals die in de VS)).

Inzet van Nederland (landbouw)

Voor Nederland dient de WTO-ronde een bijdrage te leveren en tegelijk onze inspanning te weerspiegelen, gericht op:

- Bevordering van Nederlandse economische belangen in de landbouwsector;
- Beperking van handelsverstoringe interne steun die leidt tot overproductie en marktverstoring;
- Parallele afschaffing van alle vormen van exportsteun;
- Opening van landbouwmarkten en verdere integratie van ontwikkelingslanden in het handelstelsel, met speciale aandacht voor de belangen van de armste landen;
- Armoedebestrijding en ontwikkeling door exportkansen, vooral door afbouw van piektarieven en tariefescalatie, en in ontwikkelingslanden zelf, vervanging van gesubsidieerde import door lokale productie en/of niet-gesubsidieerde import;
- Verduurzaming van de landbouw;
- Inachtneming van «non-trade concerns»;
- Tegemoetkoming aan de vraag van de consument naar meer keus, ook in type voeding.

Hierbij geldt dat onze doelstellingen van economische, ecologische, ethische en sociale duurzaamheid in het algemeen slecht gediend zullen zijn met belemmering van markttoegang en handelsverstoringe subsidieverstrekking. Gerichte en van productie ontkoppelde steun, open markten, innovatie en goed inspelen op wat consumenten vragen bieden een beter perspectief.

Vanuit deze optiek zijn de EU-besluiten tot hervorming van het GLB als een welkome stap voorwaarts gekomen. De Nederlandse regering heeft zich er hard voor ingezet dat het oorspronkelijke ambitieniveau van de voorstellen van de Europese Commissie daarbij zoveel mogelijk overeind is gebleven. Daarover kan overigens reeds worden opgemerkt dat ook

eerder blijkt is gegeven van de bereidheid tot beleidshervormingen op landbouwgebied, mede om de door de regering nagestreefde succesvolle en ambitieuze afronding van de Doha ontwikkelingsronde mogelijk te maken. Het is van belang om het momentum van de onderhandelingen te behouden. De EU zet immers haar eigen landbouwhervormingen in om anderen tot een vergelijkbare inspanning te bewegen. Hoe verder deze hervormingen in het verleden liggen, des te moeilijker zal het worden om deze als hefboom te gebruiken in de onderhandelingen.

Indien zich tijdens het verloop van de onderhandelingen opnieuw een situatie voordoet waarin verdergaande beleidshervormingen nodig zijn, zal de regering op dat moment de voor- en nadelen beoordelen en bezien of de gevraagde flexibiliteit kan worden geboden. De regering is echter wel van mening dat hierbij de internationale context in het oog gehouden dient te worden. Positief daarbij is dat de EU nu een duidelijk hoger ambitieniveau ten aanzien van de WTO-onderhandelingen op het vlak van interne steun kan aanvaarden.

Waar het gaat om interne steun verdienen producten van bijzonder belang voor ontwikkelingslanden speciale aandacht. Hiervoor is een extra verlaging van het steunniveau wenselijk. Het raamwerkakkoord schrijft in de amber box productspecifieke plafonds en reductie van een aantal van die plafonds voor. Nederland is voorstander van aanzienlijke reductie of afschaffing van amber box steun op producten van bijzonder belang voor de minst ontwikkelde landen. De EU is ook bereid te onderhandelen over productspecifieke plafonds in de blauwe box. Hierbij is een verlaging van het niveau van handelsversturende steun wenselijk voor producten van bijzonder belang voor ontwikkelingslanden. Nu de EU bereid is te onderhandelen over productspecifieke plafonds in de blauwe box, meent Nederland dat op termijn ook een aantal van die plafonds zou kunnen worden verlaagd, in het bijzonder voor producten van bijzonder belang voor ontwikkelingslanden.

De onderhandelingsbijdrage van de EU dient door anderen in dezelfde geest te worden beantwoord. De Nederlandse regering streeft in dat verband onder meer naar een substantiële reductie van de «de minimis» regeling voor interne steun, waar vooral de VS gebruik van maakt. Tevens zal er geen sprake van mogen zijn dat steun simpel wordt verschoven van de amber box naar de blauwe box terwijl werkelijke steunreductie uitblijft. Handhaving van de Amerikaanse Farm Bill in zijn huidige vorm is gewenst noch aanvaardbaar. De Amerikaanse positie is vooral handige «window-dressing», maar levert substantieel veel te weinig op.

De Nederlandse regering steunt de Commissie in de aangeboden vergroting op het gebied van markttoegang. Ten aanzien van exportsteun is Nederland nog steeds voorstander van totale afschaffing in 2013 of zoveel eerder als mogelijk. Hierbij zouden producten van belang voor ontwikkelingslanden en de minst ontwikkelde landen in het bijzonder, het eerst aan de beurt moeten komen. Bij het afbouwen van exportsubsidies van de EU dient de nadruk te liggen op beperking van budgettaire uitgaven en niet zozeer op het handelsvolume. Ook het exportinstrumentarium van onze handelspartners dient parallel aan strakke disciplines te worden gebonden. Het mandaat van Doha ziet immers op alle vormen van exportsteun.

Op het terrein van *markttoegang* streeft Nederland naar een substantiële reductie van tarieven, in het bijzonder voor producten die voor ontwikkelingslanden in het bijzonder van belang zijn. Het aantal door ontwikkelde landen als gevoelig aan te merken producten dient beperkt te blijven tot een minimum, zeker waar het producten betreft die van belang zijn voor

ontwikkelingslanden. Ook andere ontwikkelde en rijkere ontwikkelingslanden zouden zich, bij voorkeur in de WTO, moeten verbinden aan volledig tarief- en quotavrije markttoegang voor producten uit de minst ontwikkelde landen, zoals het EBA-initiatief van de EU. Verder dient ook stevig te worden ingezet op vermindering van tariefescalatie. Tariefescalatie ontmoedigt de lokale verwerking van producten en daarmee het scheppen van toegevoegde waarde in ontwikkelingslanden en dient daarom zoveel mogelijk te worden beperkt. Tenslotte dient werk te worden gemaakt van zo veel mogelijk liberalisering van de handel in tropische producten, zoals herhaald in het raamwerkakkoord.

Deze inzet kan op termijn leiden tot verlaging van de kosten van het Europees landbouwbeleid voor consument en belastingbetaler.

Nederland steunt de EU inzet op het gebied van niet-handelsaspecten als dierenwelzijn (waarvoor betalingen onder de groene box dienen te vallen), instandhouding van de groene box en het waarborgen van voedselveiligheid. Voor Nederland geldt dat de EU-inzet voor geografische indicaties niet mag betekenen dat andere niet-handels aspecten, waar Nederland een groot belang aan hecht, minder aandacht krijgen. Daarnaast geldt dat in de inzet van de EU en van Nederland de bescherming van de gezondheid, de veiligheid, de voedselveiligheid, de natuur en het milieu, evenals van dierenwelzijn, als een belangrijk en legitiem belang worden beschermd, juist ook bij een open markt met een vrijer verkeer van goederen en diensten.

Markttoegang voor niet-agrarische producten (NAMA)

Op basis van de agenda die in Doha werd vastgesteld en het werkprogramma (het zgn. Raamwerkakkoord) aangenomen door de Algemene Raad op 1 augustus 2004, zullen de modaliteiten voor verbeterde markttoegang voor niet-agrarische producten moeten worden bepaald tijdens de Conferentie in Hongkong. Voorafgaand aan deze Conferentie zal de voorzitter van de onderhandelingsgroep nog trachten de technische elementen van deze modaliteiten zoveel en zover mogelijk uit te werken.

Onderhandelingen in de WTO

De NAMA onderhandelingsgroep zal eerst trachten de modaliteiten voor de tariefverlaging uit te werken voor de conferentie in Hongkong. In het raamwerkakkoord is opgenomen dat tarieven zullen worden afgebouwd met behulp van een formule met een progressief karakter, dwz hoge tarieven worden sterker verlaagd dan lagere tarieven. De NAMA groep zal nog voor Hongkong het type formule moeten vaststellen waarmee alle gebonden tarieven¹ worden afgebouwd. In deze onderhandelingsgroep is toenemende steun voor toepassing van de zogenoemde Zwitserse formule². Echter minder ambitieuze voorstellen waarbij landelijke tariefgemiddelden worden betrokken in de formule, resulterend in een mildere aanpak bij een hoger tariefgemiddelde, liggen ook nog op de onderhandelingsstafel. Veel ontwikkelingslanden steunen deze methodiek, omdat deze landen vaak hogere tariefgemiddelden hebben.

Zodra er overeenstemming is over het type formule, moet de cijfermatige invulling van de formule nog verder worden uitgewerkt. De te bepalen reductiecoëfficiënt in de formule bepaalt de mate van afbouw van de tarieven en daarmee dus het ambitieniveau van deze formule. Dit ambitieniveau zal vervolgens voor een groot deel de wensen van de verschillende WTO-leden bepalen met betrekking tot de invulling van de uitzonderingen voor ontwikkelingslanden en de afzonderlijke sectorale afspraken. Een ambitieuze formule zal bij ontwikkelingslanden leiden tot veel vraag om uitzonderingen en een weinig ambitieuze formule zal resulteren in vraag

¹ Gebonden tarief = tariefniveau zoals vastgelegd in de WTO.

² Zwitserse formule: nieuw tarief = (bestaand tarief * coëfficiënt (A)) / (bestaand tarief + coëfficiënt (A)).

naar afzonderlijke sectorale afspraken. De minst ontwikkelde landen worden uitgezonderd van toepassing van de reductieformule. Landbouw-exporterende landen leggen verder nog een verband tussen marktopening bij landbouw- en industrieproducten.

Uitzonderingen/flexibiliteiten voor ontwikkelingslanden kunnen op verschillende manieren worden gecreëerd. Dit zou kunnen door in de formule twee reductiecoëfficiënten – één voor ontwikkelde en één voor ontwikkelingslanden – te gebruiken. Ontwikkelingslanden zouden hierdoor hun tarieven relatief minder hoeven te verlagen dan ontwikkelde landen. Andere manieren – opgenomen in het raamwerk – zouden kunnen zijn door maar een bepaald percentage van de tarieven minder af te bouwen of een bepaald percentage van de tarieflijnen ongebonden te laten.

Bij sectorale afspraken gaat het om afzonderlijke afspraken om tarieven in bepaalde sectoren extra te verlagen of zelfs geheel af te schaffen. Ook hierbij kunnen flexibiliteiten voor ontwikkelingslanden en/of een vereiste kritische massa¹ worden afgesproken. In de onderhandelingsgroep werd al een aantal sectoren genoemd: elektronica, visserij, schoeisel, lederwaren, voertuigonderdelen, edele metalen en stenen, textiel en kleding; hout, farmaceutische en chemische producten.

Niet-tarifaire belemmeringen worden als integraal onderdeel van de NAMA onderhandelingen gezien. Alle WTO-leden hebben hun niet-tarifaire belemmeringen kunnen notificeren en kunnen aangeven in welk WTO forum de belemmering behandeld zou moeten worden. Alleen voor de belemmeringen die niet vallen onder handelsfacilitatie, rules, technische handelsbelemmeringen of sanitaire en fytosanitaire maatregelen, zal de NAMA groep modaliteiten opstellen.

Inzet EU

De EU streeft uit te komen op een eenvoudige hanteerbare formule waardoor alle (gebonden en) toegepaste tarieven worden gereduceerd waardoor er sprake is van reële marktopening. Hierbij staat voorop dat tariefpieken, tariefescalatie en hoge tarieven worden afgebouwd door harmonisatie van tarieven en door een tariefplafond in te stellen op 15%. De EU heeft zich bereid getoond twee reductiecoëfficiënten te aanvaarden voor ontwikkelde respectievelijk ontwikkelingslanden en heeft aangegeven dat hierbij kan worden gedacht aan een maximum tarief van 10% voor ontwikkelde en 15% voor ontwikkelingslanden. De minst ontwikkelde landen zijn hiervan uitgezonderd, evenals landen die nu minder dan 35% van hun tarieflijnen hebben gebonden. Alle nog ongebonden tarieven moeten worden gebonden.

Ontwikkelingslanden kunnen verder worden tegemoet gekomen met concessies op sectoraal gebied. Specifiek voor ontwikkelingslanden heeft de EU al aangegeven bereid te zijn afspraken te maken over volledige tariefeliminatie voor de sectoren textiel, kleding en schoeisel. Aanvullend stelt de EU voor om alle tarieven onder de 2% – tarieven met name gehanteerd door ontwikkelde landen – af te schaffen. Ook zonder een ambitieuze formule, acht de EU sectorale afspraken in de vorm van harmonisatie of tariefeliminatie noodzakelijk voor afzonderlijke sectoren of producten. Voorwaarde bij sectorale afspraken is wel dat alle relevante WTO-leden deelnemen.

Zodra de modaliteiten voor de formule zijn vastgesteld, moet de aanpak voor niet-tarifaire belemmeringen worden bepaald. Onderwerp van discussie is of non-tarifaire belemmeringen per sector (bijv. onderdelen voor motorvoertuigen) of per soort maatregel (bijv. niet-erkenning van laboratoria of testresultaten) dienen te worden behandeld. De EU is voor-

¹ Kritische massa: een bepaald aandeel van de wereldhandel in deze sector moet betrokken zijn bij de afspraken.

stander van het laatste, waarbij ook de exportbelastingen zouden moeten worden meegenomen.

Inzet van Nederland (nama)

Voorop staat dat alle gebonden tarieven worden gereduceerd door een eenvoudig hanteerbare formule waarbij het reële effect van de formule – de daadwerkelijke markttoegang – van belang is. Een Zwitserse formule met een reductiecoëfficiënt van 10 voor ontwikkelde landen resulteert in afbouw van tariefescalatie, brengt hoge tarieven terug naar 10% en verwijdert de tariefpieken. Een wat hogere reductiecoëfficiënt die toch zorgt voor werkelijke markttoegang zou voor de wat rijkere ontwikkelingslanden moeten gelden. Minst ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden die minder dan 35% van hun tarieflijnen hebben gebonden worden hiervan uitgezonderd.

Nederland vindt dat alle tarieven tijdens deze ronde moeten worden gebonden. Dit geldt voor alle WTO leden.

Flexibiliteit voor ontwikkelingslanden kan worden gegeven door een andere reductiecoëfficiënt voor deze groep landen. Andere mogelijkheden voor flexibiliteit die worden geboden in het raamwerk, bestaan eruit dat een deel van de tarieflijnen minder wordt gereduceerd dan door de reductieformule en dat een langere en asymmetrisch gefaseerde implementatie kan worden gehanteerd. Aanvullende «request and offer» onderhandelingen tussen ontwikkelingslanden kunnen nodig zijn om betere markttoegang te realiseren voor specifieke producten. Nederland steunt de inzet om specifiek voor ontwikkelingslanden afspraken te maken over volledige tariefeliminatie voor de sectoren textiel, kleding en schoeisel, waaraan echter wel voldoende ontwikkelingslanden zullen moeten deelnemen. Nederland staat ook open voor dergelijke afspraken voor visserij.

Andere additionele sectorale afspraken kunnen eventueel ook worden gemaakt, mogelijk op basis van een kritische massa. Sectoren waarin Nederlandse bedrijven bijzonder kunnen profiteren van verruimde markttoegang elders zijn chemie en farmaceutica, transportmiddelen, machinebouw, non-ferrometalen en consumentenelektronica.

Nadat de modaliteiten voor de tariefafbouw zijn vastgesteld is het voor Nederland van belang ook modaliteiten vast te stellen waarmee niet-tarifaire belemmeringen, zoals exportheffingen, worden afgebouwd.

Diensten

Na de inwerkingtreding van het General Agreement on Trade in Services (GATS) in 1995 is in 2000 een begin gemaakt met nieuwe onderhandelingen over de liberalisering van het dienstenverkeer. Sinds eind 2001 maken deze onderhandelingen deel uit van de Doha-onderhandelingsronde (DDA). De onderhandelingen vinden plaats op basis van concrete verzoeken en aanbiedingen van de WTO-lidstaten op het terrein van de verschillende dienstensectoren.

Na de WTO-conferentie in Cancún (september 2003) trad ook in de dienstenonderhandelingen een pauze in. Sinds de zomer van 2004 is het onderhandelingsproces weer langzaam op gang gekomen. Veel vooruitgang is echter nog niet geboekt. In Hongkong zullen dan ook nieuwe afspraken gemaakt moeten worden over verdere onderhandelingen en mogelijk ook over de wijze waarop deze gevoerd worden.

Onderhandelingsproces in de WTO

De WTO-dienstenonderhandelingen hebben door het raamwerkakkoord

van zomer 2004 een nieuwe impuls gekregen. Afgesproken werd dat WTO-leden uiterlijk in mei 2005 herziene (verbeterde) diensten-aanbiedingen met betrekking tot marktopenheid zouden indienen. Tot op heden hebben 69 WTO-leden een initieel en 26 een herzien aanbod ingediend, waaronder nagenoeg alle belangrijkste handelspartners van de EU. Ook de EU heeft eind mei 2005 een verbeterd aanbod ingediend.

Terwijl het aantal aanbiedingen duidelijk is toegenomen blijft de teleurstellende kwaliteit van de meeste aanbiedingen een ernstig probleem. Voor zover de aanbiedingen al gericht zijn op nieuwe verplichtingen behelzen deze veelal het aangaan van WTO-verplichtingen op terreinen waar in de praktijk al markttoegang bestaat. De EU heeft zijn teleurstelling uitgesproken over het weinig ambitieuze gehalte van de aanbiedingen die nu op tafel liggen. Ook de VS en Japan zijn hiermee niet tevreden. Een aantal grote spelers in het onderhandelingsproces stelt zich terughoudend op. Met name Brazilië, Argentinië en een aantal andere ontwikkelingslanden hebben in de afgelopen periode regelmatig duidelijk gemaakt dat de GATS-onderhandelingen geen prioriteit genieten. Zij maken daarbij een koppeling met de door hen verlangde voortgang in de WTO-landbouwonderhandelingen. India daarentegen toont steeds meer ambitie in de dienstenonderhandelingen. Naast de meer tactische terughoudendheid van ontwikkelingslanden kampt een aantal van hen ook met capaciteitsproblemen. Ook dit vormt een reden waarom tot op heden nog maar weinig aanbiedingen uit ontwikkelingslanden zijn ontvangen.

De huidige aanbiedingen bieden daarom weinig perspectief voor de dienstensector. De verwachting is dan ook dat tijdens de conferentie in Hongkong in elk geval opnieuw een datum wordt vastgesteld voor het doen van verbeterde (en mogelijk laatste) aanbiedingen. Het gebrek aan kwalitatief goede aanbiedingen heeft geleid tot een discussie over het ontwikkelen van aanvullende onderhandelingsmodaliteiten. De steun onder de WTO-leden voor het idee om – in aanvulling op de bilaterale methode van vraag en aanbod – nieuwe onderhandelingsmethoden te ontwikkelen om de voortgang in de GATS-onderhandelingen te bespoedigen neemt de afgelopen maanden toe. In de aanloop naar de Ministeriële Conferentie hebben hierover informele besprekingen plaatsgevonden. Er zijn mede door de EU voorstellen gedaan voor het ontwikkelen van zowel een multilateraal als een plurilateraal instrument. Multilateraal zou kunnen worden overeengekomen dat WTO-leden in een minimum aantal subsectoren en wijzen van dienstverlening verplichtingen aangaan. Daarbij zou wel voldoende flexibiliteit behouden moeten blijven in de zin dat WTO-leden zelf bepalen in welke sectoren zij zich binden en dat ontwikkelingslanden en zeker de minst ontwikkelde landen minder – of wellicht zelfs geen – verplichtingen hoeven aan te gaan dan andere WTO-landen. Op dit moment is nog onduidelijk of WTO-partners overeenstemming zullen bereiken over (een concept voor) deze aanvullende onderhandelingsmethoden. Wel is duidelijk dat dit onderwerp in de voorbereiding op en tijdens de Ministeriële Conferentie op de agenda zal staan.

Daarnaast is er de laatste maanden meer activiteit te bespeuren in de GATS-werkgroep die zich bezig houdt met het opstellen van disciplines op het terrein van nationale regelgeving. Sinds de inwerkingtreding van GATS hebben deze besprekingen slechts geleid tot het instellen van regels voor de accountancy sector. Desalniettemin lijkt het onwaarschijnlijk dat voor of tijdens de Ministeriële Conferentie een volgende stap kan worden gezet. Ondermeer aangezien onduidelijk is of mogelijke nieuwe afspraken betrekking zouden moeten hebben op een specifieke dienstensector of op alle sectoren en of deze afspraken alle onderdelen van het mandaat zouden moeten betreffen (vergunningen- en kwalificatieprocedures, vergunningen- en kwalificatievereisten en technische standaarden) of

slechts één of meerdere onderdelen hiervan. Los daarvan kan heel wel blijken dat het opstellen van bindende disciplines voor nationale regelgeving in het kader van de Doha-ronde nog een stap te ver is en dat volstaan wordt met afspraken op het vlak van transparantie. De overige besprekingen over de uitwerking van het GATS-verdrag op het terrein van subsidiedisciplines, overheidsaanbestedingen in de dienstensector en het instellen van een vrijwaringsmechanisme verlopen dermate moeizaam dat deze op korte termijn niet tot een resultaat zullen leiden.

Positie EU en Nederlandse inzet (diensten)

Ten aanzien van de verdere planning van de dienstenonderhandelingen hebben de EU en Nederland betrekkelijk hoge ambities. In de discussie over het ontwikkelen van aanvullende onderhandelingsmodaliteiten ter bevordering van de kwaliteit van de aanbiedingen speelt de EU dan ook een voortrekkersrol. De discussies hierover moeten echter wel toegespitst blijven op marktverruiming. De discussie over modaliteiten moet geen eigen leven gaan leiden, waardoor de onderhandelingen slechts worden vertraagd. Hoewel het ontwikkelen van een aanvullende aanpak steun geniet van verschillende WTO-partners (m.n. VS, Japan, Canada), zijn de meningen niet onverdeeld. Vooral ontwikkelingslanden staan kritisch tegenover een dergelijke aanpak. Zij vrezen dat hierdoor de flexibiliteit in de GATS-onderhandelingen teveel wordt ingeperkt.

Nederland steunt de ideeën voor het ontwikkelen van alternatieve onderhandelingsmethoden. De inzet van de EU – en zeker ook van de Nederlandse regering – in de discussies over het ontwikkelen van deze aanvullende onderhandelingsinstrumenten is dat de parameters van het GATS-akkoord, de modaliteiten voor de minst ontwikkelde landen en de zgn. «Negotiating Guidelines» volledig gerespecteerd worden.

Daarnaast zou in het onderhandelingsproces – en zeker ook bij de ontwikkeling van aanvullende onderhandelingsmodaliteiten – voldoende rekening moeten worden gehouden met de specifieke belangen van ontwikkelingslanden en dient voldoende flexibiliteit in de GATS-onderhandelingen behouden te blijven. Deze elementen krijgen in de EU-inzet tijdens de besprekingen over de onderhandelingsmodaliteiten voldoende aandacht. Ten eerste moeten WTO-leden zelf kunnen blijven bepalen in welke sectoren zij zich binden, terwijl voor ontwikkelingslanden en in het bijzonder de groep minst ontwikkelde landen zou moeten gelden dat zij minder verplichtingen hoeven aan te gaan dan andere WTO-landen. Ten tweede zouden WTO-leden zich vooral moeten richten op het aangaan van verbintenissen in vanuit ontwikkelingsperspectief relevante sectoren (de zgn. infrastructurele diensten zoals telecom en bankwezen die nodig zijn voor economische ontwikkeling). Tot slot stelt de EU dat sectoren en wijzen van dienstverlening waarin ontwikkelingslanden exportbelangen hebben kenbaar gemaakt speciale aandacht verdienen. Tevens tracht de EU, daarin volledig gesteund door Nederland, ontwikkelingslanden – en met name de groep minst ontwikkelde landen die nog geen diensten-aanbod heeft ingediend – tegemoet te komen via het bieden van gerichte technische assistentie.

Handelsfacilitatie

Onderhandelingsproces in de WTO

Nadat in juli 2004 een mandaat was gegeven voor dit zogenoemde Singapore onderwerp heeft het even geduurd voordat onderhandelingen op gang kwamen. In het mandaat is voorzien dat de artikelen V, VIII en X GATT moeten worden verduidelijkt en verbeterd om het goederenverkeer, de vrijmaking en de inkleding van goederen met inbegrip van transit te vergemakkelijken. Het mandaat bevat tevens de verplichting tot steun aan

capaciteitsopbouw en technische assistentie door de meer ontwikkelde landen, met name aan de minst ontwikkelde landen. Tevens is bepaald dat bij het aangaan van verplichtingen door ontwikkelingslanden en in het bijzonder de minst ontwikkelde landen het beginsel van bijzondere en gedifferentieerde behandeling (SDT) van toepassing is, waaronder ook andere maatregelen dan langere implementatietermijnen vallen. Hoewel het niet expliciet in het mandaat wordt genoemd is een afzonderlijke overeenkomst over handelsfacilitatie niet uitgesloten.

De definitie die de WTO hanteert ten aanzien van het onderwerp handelsfacilitatie is beperkt tot zaken die direct te maken hebben met overheidsbemoeienis met in- en uitvoerprocedures. Voorschriften op het gebied van vervoer, betalingsverkeer en infrastructuur vallen buiten het bereik van de overeenkomst. Een aantal organisaties als de UNCTAD en de Wereldbank hanteert bij de ondersteuning een bredere aanpak. Ontwikkelingen op het gebied van controles die te maken hebben met veiligheidsaspecten van het goederenverkeer, kwamen in de onderhandelingen niet aan de orde.

De onderhandelingen kennen tot nu toe een verloop zonder controverses, waarbij de kernpunten van een eventuele overeenkomst wel op tafel liggen. Noodzakelijke voorwaarde om verder te komen in het onderhandelingsproces is het tot stand komen van een structuur waarbij technische assistentie en capaciteitsopbouw worden gekoppeld aan nieuwe verplichtingen voor ontwikkelingslanden die rekening houden met hun implementatiecapaciteit. Dit vereist een beter inzicht in de verhouding tussen, enerzijds, mogelijke nieuwe disciplines en, anderzijds, de huidige praktijk en beperkingen in ontwikkelingslanden. Wel is duidelijk dat ontwikkelingslanden verschillende prioriteiten en implementatiecapaciteit zullen hebben. Maatwerk is daarom noodzakelijk. Uitgangspunt daarbij moet zijn dat alle landen, ook de minst ontwikkelde, deelnemen aan te maken afspraken. Zo zijn immers de grootste voordelen te behalen.

De onderhandelings thema's zijn nog niet geheel uitgekristalliseerd en voorstellen gaan soms erg in detail. De belangrijkste thema's zullen zijn het bereiken van grotere transparantie, waarbij de mogelijkheden van internet ten volle kunnen worden benut. Een grotere samenwerking tussen de douaneadministratie en andere instanties die in landen betrokken zijn bij in- en uitvoerprocedures is een belangrijk thema. Grensoverschrijdende samenwerking tussen buurlanden krijgt de nodige aandacht, waarbij met name de land-locked countries belangen hebben. Kenmerk van alle voorstellen is wel, dat op nationaal niveau acties nodig zijn om de nodige veranderingen in de overheidsorganisatie te bewerkstelligen. Dit zal een zaak van lange adem zijn en het opzetten van specifiek toegesneden ondersteuningsprogramma's per land vergen.

Positie EU en Nederlandse inzet in de onderhandelingen (handelsfacilitatie)

De Gemeenschap heeft zich actief opgesteld in deze onderhandelingen en een aantal papers ingediend.

Op drie thema's is de nadruk worden gelegd:

- het verkrijgen van een grotere transparantie
- non-discriminatie in het internationale handelsverkeer
- een herziening van «fees» en het formaliteitenstelsel

Parallel aan het onderhandelingsproces zal moeten worden geïnventariseerd welke veranderingen in nationale systemen nodig zijn om te voldoen aan de uitkomsten van de onderhandelingen. Soms zullen hier aanzienlijke investeringen voor nodig zijn en institutionele veranderingen moeten worden doorgevoerd, waarvoor ondersteuning moet worden geboden door middel van technische assistentie en capaciteitsopbouw.

Internationale organisaties als de Wereldbank en de Wereld Douane Organisatie (WDO) spelen hierbij een actieve rol. De EU is bereid in het kader van haar ontwikkelingsdoelstellingen hieraan bij te dragen.

Het zijn echter de ontvangende landen zelf die in ontwikkelingsprogramma's een plaats moeten inruimen voor handelsfacilitatie in het kader van hun ontwikkelingsdoelstellingen. Ook is meer samenwerking en coördinatie tussen donoren en internationale organisaties nodig. De eerste stappen zijn hiervoor op initiatief van de EU reeds gezet.

Het streven van de EU is erop gericht in Hongkong een resultaat te bereiken dat de contouren van een akkoord vastlegt, waarbij in een synthesesdocument de thema's worden genoemd die in de onderhandelingsgroep verder moeten worden uitgewerkt.

Nederland kan zich vinden in deze benadering van de Commissie en is bereid om actief bij te dragen op het gebied van technische assistentie. Geprobeerd zal worden op basis van de Nederlandse situatie een algemeen informatiepunt («central enquiry point») nader uit te werken en te bezien of hiervan een voorbeeldproject kan worden gemaakt.

Nederland zal de evidente voordelen van handelsfacilitatie onder de aandacht van ontwikkelingslanden blijven brengen. Het is ook in hun belang dat zij zoveel mogelijk meedoen bij het implementeren van een eventuele overeenkomst. Vanzelfsprekend kunnen overgangstermijnen hierbij nodig zijn. Met name voor lage inkomenslanden zal rekening moeten worden gehouden met hun Ausgangssituatie, ontwikkelingsprioriteiten en beschikbare assistentie. Daarnaast zal ruimte moeten worden geboden om te voorkomen dat het mechanisme voor beslechting van geschillen kan worden ingeroepen in gevallen waarin landen om financiële redenen of vanuit capaciteitsproblemen nog niet in staat zijn geweest nieuwe afspraken te implementeren.

Geografische indicaties

Het hoofdonderwerp van deze onderhandelingen vormt het vaststellen van een multilateraal register voor notificatie en bescherming van geografische indicaties voor wijn en sterke drank. In het Doha-mandaat werd afgesproken dat deze onderhandelingen tijdens de vijfde Ministeriele Conferentie (te Cancún) zouden worden afgerond. De regels omtrent het multilateraal register zouden deel uit moeten gaan maken van het TRIPS-akkoord, waarin de onderhandelingen hierover al werden voorzien. Daarnaast speelt ook uitbreiding van het register naar andere productsoorten.

Onderhandelingsproces in de WTO

De WTO-leden zijn bij deze onderhandelingen grofweg verdeeld in twee kampen. Het ene kamp, geleid door de EU, wordt wel aangeduid als de «oude wereld», waarin veel geografische benamingen hun oorsprong vinden. Naast de EU, bestaat dit kamp hoofdzakelijk uit andere Europese landen. Deze landen zetten in op een juridisch bindend register, in eerste instantie voor wijn en sterke drank.

Aan de andere kant staan de zogenaamde «nieuwe wereld»-landen, zoals de VS, Australië en diverse Zuid-Amerikaanse landen. Zij willen wel meewerken aan de opzet van een multilateraal register, maar dan alleen als het een vrijwillig karakter krijgt. Het belangrijkste verschil is dat landen daarbij zelf kunnen kiezen welke namen uit het register men bescherming wil bieden binnen het eigen rechtssysteem. Op die manier kunnen producten uit die landen geografische benamingen die voortkomen uit de oude wereld blijven gebruiken.

Van invloed op deze onderhandelingen over het multilateraal register is de wens van de EU om de bescherming voor geografische indicaties van wijn en sterke drank uit te breiden naar andere producten. Aan de ene kant verhoogt dat het verzet van de zogenaamde «nieuwe wereld» landen omdat dan meer dan 6000 benamingen via nationale wetgeving bescherming zouden moeten krijgen. Aan de andere kant verbreedt het de coalitie van de «oude wereld», aangezien daarmee ook belangen van Aziatische landen (bijvoorbeeld met Basmati en Thaise rijst) mee gediend zijn. De uitbreiding van bescherming geografische indicaties naar andere producten heeft dan ook steun van een aantal ontwikkelingslanden. Bovendien boekt de EU bilateraal enige vooruitgang bij bescherming van geografische indicaties voor wijn en sterke drank, zoals blijkt uit het handelsakkoord met Chili.

Bij die aanvullende wens van de EU ligt ook een verband met de landbouwonderhandelingen, omdat met name voor de zuidelijke EU-lidstaten de bescherming van geografische indicaties een substantieel offensief belang vertegenwoordigt. Dit kan tegenwicht bieden aan de concessies die de EU in de landbouwonderhandelingen zal moeten doen. Complicerende factor voor de EU is wel dat diverse WTO-leden bestrijden dat er een onderhandelingsmandaat bestaat voor de uitbreiding van de bescherming voor geografische indicaties. Die tegenstelling is er overigens niet bij de onderhandelingen over het register, waar een duidelijk expliciet mandaat voor bestaat.

Nederlandse inzet

Nederland heeft weliswaar geen directe belangen bij het multilateraal register voor wijn en sterke drank, maar steunt nakoming van eerdere afspraken. Ook de inzet op een uitbreiding van de bescherming van geografische indicaties wordt door Nederland aanvaard, mits van beperkte omvang. Het gaat hierbij echter niet om een Nederlandse prioriteit.

Handel en milieu

In Doha is afgesproken dat er onderhandelingen op het terrein van handel en milieu zullen plaatsvinden. Daarnaast is er ook een werkprogramma afgesproken. Die laatste categorie heeft niet het karakter van onderhandelingen en valt ook niet binnen de «single undertaking».

Onderhandelingsproces in de WTO

In het onderhandelingsproces is weinig voortgang geboekt. Weerstand tegen dit onderwerp is hier grotendeels debet aan. De EU was en is de voornaamste trekker van deze onderhandelingen. Tot op heden is het niet gelukt om de coalitie voor dit onderwerp uit te breiden. Voor een deel heeft dit ook te maken met de trage voortgang die er op andere terreinen wordt geboekt. Niettemin hoopt de EU dat in Hongkong een besluit genomen kan worden over een lijst van milieugoederen. Het is echter nog onzeker of dat besluit ook inderdaad in Hongkong kan worden genomen. Verschillende ontwikkelingslanden zijn geen voorstander van de lijstbenadering en bepleiten een projectmatige aanpak.

Positie van de EU

Ten aanzien van de handel in milieugoederen en milieudiensten wil de EU een actieve rol spelen en hoopt de EU dat in Hongkong een besluit kan worden genomen over een lijst van milieugoederen, waarvoor de tarieven extra zouden kunnen worden verlaagd. Er is een dozijn lijsten ter tafel gebracht, waaronder één van de EU. De achterliggende moeilijkheid zit vooral in het vinden van objectieve criteria voor het bepalen wat een milieugoed of -dienst is. Ook is het de vraag of een product door de wijze

van vervaardiging als een milieuproduct moet worden beschouwd of dat alleen kenmerken van het eindproduct bepalend zijn.

Inzet van Nederland (milieu)

De inzet is nu primair gericht op het bereiken van overeenstemming over een open lijst van milieugoederen, waarvoor de tarieven extra zouden kunnen worden verlaagd. De andere elementen van dit deel van het onderhandelingsmandaat (milieudiensten en non tarifaire belemmeringen) moeten daarbij overigens niet uit het oog worden verloren.

De relatie tussen WTO- regels en specifieke handelsverplichtingen vervat in multilaterale milieuovereenkomsten, alsmede procedures voor reguliere uitwisseling van informatie tussen MEA-secretariaten en relevante WTO comités en de criteria voor het verlenen van waarnemerstatus zullen in Hongkong naar verwachting niet centraal staan. In de praktijk zijn hiervoor werkbare oplossingen gevonden. Ten aanzien van de relatie tussen WTO- en MEA-bepalingen blijft het Nederlandse en EU-standpunt overigens dat deze stelsels voor partijen van gelijkwaardige kracht en juridische status zijn en elkaar onderling versterken.

«Rules»-onderhandelingen

Dumping en subsidies

In Doha is afgesproken om in het kader van de «single undertaking» onderhandelingen te starten over verduidelijking en verbetering van de WTO-regels inzake antidumping en subsidies, met behoud van de basisbegrippen, principes en doeltreffendheid van de bestaande overeenkomsten. Omdat deze onderwerpen aanhaken bij het regelgevend kader van de WTO, worden deze onderhandelingen in WTO-jargon aangeduid als de «rules»-onderhandelingen.

De WTO-antidumpingovereenkomst¹ is een veelomvattend stel regels bij het optreden tegen ongeoorloofde prijsdumping en draagt daarmee bij aan het behoud van eerlijke concurrentie. De WTO-subsidieovereenkomst² heeft het mogelijk gemaakt op te treden tegen handelsversturende (exportbevorderende) subsidies en bijgedragen aan de toegenomen openheid over door overheden verstrekte steunmaatregelen. Beide overeenkomsten beogen dus een liberaal handelssysteem, maar interpretatiekwesaties en andere onvolkomenheden hebben soms aanleiding gegeven tot onzekerheid in de toepassing ervan. Heldere, eenduidige disciplines zijn dus van groot belang.

Onderhandelingsproces in de WTO

Behandeling van deze terreinen is opgeknipt in twee fasen. De eerste fase is gericht op het inventariseren van de verschillende elementen, waarover vervolgens in de tweede fase zal worden onderhandeld. In feite is nog geen sprake geweest van daadwerkelijke onderhandelingen. Wel heeft een intensieve uitwisseling van ideeën plaatsgevonden over de elementen die in de onderhandelingsfase aan bod zouden kunnen komen. In zijn rapport aan de Trade Negotiations Committee³ identificeert de voorzitter van de onderhandelingsgroep een aantal uitgewerkte onderwerpen: dumpingmarges; berekening van subsidies; schade; heffingen; procedures; omzeiling; en geschillenbeslechting. Het gedetailleerde, juridische en technische karakter van de teksten waarover onderhandeld moet worden (die bovendien zelf een evenwichtig resultaat zijn van complexe onderhandelingen) verklaart deels het gebrek aan tastbare vooruitgang.

De meeste aandacht is besteed aan de antidumpingovereenkomst, waarbij de posities sterk uiteenlopen. De «Friends of Anti-Dumping Nego-

¹ Agreement on Implementation of Article VI of GATT 1994.

² Agreement on Subsidies and Countervailing Measures.

³ WTO-document TN/RL/13.

tiations» (FANs)¹ zetten in op aanscherping van disciplines en procedures om overmatig gebruik van antidumpingmaatregelen te voorkomen. Deze coalitie heeft veel ambitie heeft getoond. De indruk is echter dat deze groep met het innemen van vergaande standpunten haar hand enigszins heeft overspeeld en bovendien intern nogal wat wrijving kent. De VS stelt zich daarentegen erg behoudend op, met als doel de bestaande mogelijkheden voor het nemen van maatregelen niet te zeer te beperken.

Bespreking van de subsidieovereenkomst loopt achter op de antidumpingbesprekingen. Aan dit onderwerp is duidelijk minder aandacht en energie besteed. Wel is er een mandaat om naast de horizontale disciplines voor subsidies apart te onderhandelen over (toekomstige afzonderlijke) disciplines voor visserijsubsidies.

De onderhandelingsgroep heeft veel belangstelling getoond voor het onderwerp visserijsubsidies. Tot medio 2005 werd inhoudelijke vooruitgang echter belemmerd door discussie over de structuur en reikwijdte van die disciplines. De «Friends of Fish»² zijn voorstander van een algemeen verbod met een negatieve lijst van specifieke uitzonderingen (top-down benadering). Zij zijn pleitbezorgers van strenge disciplineren van visserijsubsidies, omdat deze volgens hen leiden tot overcapaciteit, overbevising en handelsverstoring. Daartegenover staat een groep landen (m.n. Japan, Korea en Taiwan) die streeft naar het op basis van de huidige overeenkomst uitwerken van een positieve lijst van specifieke verboden (bottom-up benadering). Sommige ontwikkelingslanden – o.a. Brazilië – zoeken een middenweg.

Om het onderhandelingsproces over anti-dumping en subsidies te bevorderen is begin 2005 een aantal informele groepen opgericht. Zo heeft de voorzitter van de onderhandelingsgroep de «Friends of the Chair» (o.a. EU, VS, India, Brazilië, China, Japan) in het leven geroepen die tot doel hebben tot een selectie van onderwerpen voor verdere onderhandelingen te komen. Verder leidt de EU-onderhandelaar (op persoonlijke titel) op verzoek van de voorzitter een technische groep die zich buigt over niet-gevoelige onderwerpen van algemeen nut (best practices, verification visits, harmonisatie van questionnaires). Achterliggend doel is een aantal onderwerpen achter de hand te hebben, mocht geen overeenstemming worden bereikt over meer contentieuze thema's. Tot slot is op initiatief van de EU de «Middle Group» gevormd die bestaat uit zowel traditionele en nieuwe gebruikers van antidumpingmaatregelen als FANs. Deze groep, die tijdelijk door de EU wordt voorgezeten, streeft ernaar het onderhandelingsproces op de achtergrond te begeleiden en te stimuleren.

De verwachting is dat in Hongkong zal worden geprobeerd tot een prioriteitstelling van te onderhandelen onderwerpen te komen. Hierbij zou ook een voorzet moeten worden gegeven voor de *richting* waarin bepaalde aspecten van de antidumping- en subsidieovereenkomst moeten worden verbeterd. In 2006 zou dan gewerkt gaan worden aan juridische teksten.

Positie van de EU

De EU is geen vragende partij in deze onderhandelingen, maar speelt een steeds belangrijkere procesmatige rol.

De EU heeft zich in twee algemene bijdragen uitgesproken voor versterking en verheldering van de antidumping- en subsidiedisciplines. Daarnaast heeft de EU een concreet voorstel ingediend voor het terugdringen van de kosten van (het meewerken aan) antidumping- en antisubsidie-onderzoeken (samen met Japan) en een beschouwing ingediend over de mogelijkheden voor een versneld controlemechanisme aan het begin van

¹ Brazilië, Chili, Colombia, Costa Rica, Hongkong, Israël, Japan, Korea, Noorwegen, Singapore, Zwitserland, Taiwan, Thailand en Turkije.

² Australië, Bangladesh, Chili, Ecuador, IJsland, Nieuw-Zeeland, Peru, Filippijnen, Thailand, VS en Venezuela.

onderzoeken. Alleen al de start van antidumping- of antisubsidie-onderzoeken kan voor het bedrijfsleven een zware last vormen, ook als een onderzoek niet tot instelling van maatregelen leidt. Onder de huidige regels kunnen onderzoeken echter pas worden aangevochten als er voorlopige of definitieve maatregelen zijn ingesteld. Door de mogelijkheid te creëren om al in de beginfase van antidumping- of antisubsidie-procedures een proces aan te spannen kan de last van mogelijk onrechtmatige onderzoeken worden beperkt. Brazilië heeft een voorstel gedaan waardoor de «safe haven» van exportkredieten wordt aangetast, wat niet kan rekenen op steun van de EU.

De EU visie op de disciplineren van visserijsubsidies sluit nauw aan op de conclusies van de interne EU-hervormingen op dit gebied. Basisgedachte is dat bepaalde subsidies hebben geleid tot overcapaciteit van de visserijvloot en daarmee tot overbevissing. Door capaciteitsbevorderende subsidies aan te pakken, kan ertoe worden bijgedragen dat visbestanden weer op duurzaam niveau worden teruggebracht en behouden. De EU stelt voor om onder de WTO-subsidieovereenkomst twee categorieën visserijsubsidies te creëren: enerzijds een verbod op capaciteitsvergroten-de subsidies (verboden subsidies, rode box), anderzijds de mogelijkheid subsidies te verstrekken die juist capaciteit terugdringen of de sociale gevolgen van dergelijk beleid opvangen (toegestane subsidies, groene box). Hiermee heeft de EU een middenpositie ingenomen.

Daarnaast heeft de EU in een aparte bijdrage voorstellen gedaan voor transparantie en handhaving van toekomstige regelgeving voor visserijsubsidies. Ook dit voorstel is gebaseerd op de huidige EU-regelgeving voor steun aan de visserijsector en voorziet in een keuze tussen een handhavingssysteem dat op nationaal niveau wordt uitgevoerd (*ex post monitoring*) en een systeem dat op WTO-niveau wordt opgelegd (*ex ante* notificatie en follow-up rapportage).

Voor de speciale en gedifferentieerde behandeling van ontwikkelingslanden (SDT) op het gebied van WTO-rules stelt de EU als een algemeen principe dat regelgeving voor multilaterale disciplines voor subsidies en antidumping van toepassing moet zijn zonder uitzonderingen. Disciplines voor handelsversturende maatregelen zijn van belang voor het gehele wereldhandelssysteem, inclusief ontwikkelingslanden. Niettemin erkent de EU dat bijvoorbeeld bepaalde subsidies een bijdrage kunnen leveren aan ontwikkeling en heeft daarom aangegeven open te staan voor een pakket van SDT-maatregelen. Hierbij heeft de EU wel aangetekend dat deze bepalingen tijdelijk moeten zijn en pas moeten worden opgesteld ná overeenstemming over de regels voor alle WTO-leden. De EU bepleit dus een twee-stappen benadering, waarbij bovenop de algemene regels een additioneel speciaal pakket voor ontwikkelingslanden kan worden samengesteld.

Inzet van Nederland (dumping/subsidies)

Tegen deze achtergrond is de inzet van de Nederlandse regering onveranderd ten opzichte van eerdere instructies. Nog steeds wordt een aanscherping van de regels nagestreefd die enerzijds protectionistisch misbruik van de diverse instrumenten moet tegengaan, en die anderzijds ook het handelsversturende gebruik van overheidssubsidies moet tegengaan. Dat laatste geldt tevens voor visserijsubsidies, in het bijzonder capaciteitvergroten-de visserijsubsidies en subsidies voor permanente overdracht van schepen. Aandacht zal moeten worden besteed aan bijzondere behandeling van ontwikkelingslanden en de minst ontwikkelde landen. Bij een mogelijke aanpassing van de Subsidieovereenkomst dient ook gewaakt te worden voor het veiligstellen van overheidssteun voor

exportkredieten voor kapitaalgoederen: deze overheidssteun bevordert kapitaal- en handelsstromen naar ontwikkelingslanden.

Nederland is binnen de EU actief pleitbezorger van aanscherping van antidumpingregels. In de Nederlandse visie is bij antidumpingmaatregelen veelal geen sprake van dumping in eigenlijke zin en dienen de mogelijkheden voor protectionistisch misbruik van de antidumpingregels ingeperkt te worden. Nederland staat een evenwichtige benadering voor, waarbij optreden tegen strategische dumping mogelijk blijft, doch op basis van minder kostbare procedures en een heldere belangenafweging met oog voor consumenten- en verbruikersbelangen.

Met het oog op het wereldwijd sterk toegenomen gebruik van antidumpingmaatregelen is het belangrijk dat heldere disciplines protectionistisch misbruik van maatregelen tegengaan en de last die antidumpingonderzoeken voor bedrijven vormen beperken. Voorkomen moet worden dat handelsliberalisatie als gevolg van het terugdringen van tarieven en quota teniet wordt gedaan door misbruik van alternatieve handelsdefensieve maatregelen. Tegelijkertijd maken deze instrumenten het mogelijk adequaat op te treden tegen ongeoorloofde handelspraktijken.

Regionale handelsakkoorden

Onderhandelingen over inhoudelijke disciplines waaraan moet worden voldaan bij het aangaan van preferentiële handelsregelingen verkeren nog in een verkennend stadium. Waar het procedures en transparantie betreft is meer vooruitgang geboekt, bijvoorbeeld ten aanzien van informatieverschaffing en analyse daarvan door het WTO-secretariaat.

Het is nodig dat de inhoudelijke discussie verder wordt verdiept. De EU heeft een onderhandelingsbijdrage ingediend die hiervoor een goede basis biedt. In deze bijdrage wordt benadrukt dat discipline voor handelsakkoorden nodig is omdat deze een inbreuk vormen op het non-discriminatoire systeem van de WTO. Deze discipline dient echter redelijk te zijn en rekening te houden met de ontwikkelingsdimensie. Onderwerpen die aan de orde komen zijn bijvoorbeeld bepaling van het vereiste dat handelsakkoorden moeten zien op «substantially all the trade» tussen partijen (handelsvolume of aantal tarieflijnen?), nadere omschrijving van gevallen waarin een overgangstermijn van tien jaar mag worden overschreden bij de vorming van een vrijhandelszone of douaneunie en nadere verduidelijking van de flexibiliteit die WTO-bepalingen aan ontwikkelingslanden bieden bij het aangaan van handelsakkoorden.

Inzet van Nederland en de EU te Hongkong is, dat bereikte resultaten wat procedures en transparantie betreft worden geconsolideerd. Daarnaast is het gewenst dat onderwerpen, als die welke zijn genoemd in de EU-bijdrage, waarover verder moet worden onderhandeld te Hongkong worden aangewezen met de opdracht hiervoor concrete juridische teksten op te stellen. Dit teneinde te verzekeren dat de potentiële voordelen van handelsakkoorden maximaal bijdragen aan algemene handelsvrijmaking.

Ontwikkelingsaspecten

Prioriteiten

De meeste economische winst voor ontwikkelingslanden valt te behalen bij markttoegang. De concrete besluiten die in Hongkong zullen worden genomen over landbouw en niet-agrarische markttoegang zijn daarom van het grootste belang. De dienstensector is eveneens van toenemend belang voor ontwikkelingslanden, doch er zal te Hongkong minder dwang zijn tot concrete besluiten hierover dan bij landbouw en niet-agrarische

markttoegang, waarvoor immers modaliteiten zullen moeten worden vastgesteld. Daarnaast zijn onbeperkte exportmogelijkheden voor de minst ontwikkelde landen, handelsfacilitatie en verdere ontwikkeling van een «aid for trade» mechanisme punten van belang voor ontwikkeling, die in Hongkong verder dienen te worden uitgewerkt.

Bij landbouw zijn de belangrijkste punten voor de Nederlandse inzet:

- Betere toegang voor ontwikkelingslanden tot OESO-en onderlinge markten door tariefverlaging en beperking van tariefpieken, met tot een minimum beperkte uitzonderingen voor gevoelige producten van rijke landen
- Afschaffing van alle vormen van exportsteun, met versnelde afbouw daarvan voor producten van belang voor ontwikkelingslanden
- Productspecifieke plafonds voor binnenlandse steun en verlaging van een aantal daarvan voor producten van belang voor ontwikkelingslanden
- Voor katoen, versnelde substantiële beperking van alle handelsversturende binnenlandse steun, inclusief afschaffing van aan productie gekoppelde (amber box) steun. Tevens afschaffing van exportsteun, alsook spoedige onbeperkte vrije toegang vanuit de minst ontwikkelde landen tot de markten van ontwikkelde landen en rijkere ontwikkelingslanden

Bij niet-agrarische markttoegang zijn van bijzonder belang:

- Extra verlaging van hoge tarieven en tariefpieken
- Enige flexibiliteit voor ontwikkelingslanden, gebaseerd op ontwikkelingsniveau en marktaandeel
- Een ambitieuze formule voor tariefreductie op basis van twee coëfficiënten, aangevuld met vrijwillige sectorale afspraken
- Volledige binding van tarieven door alle landen

Op het moment van implementatie van uitkomsten van de lopende ronde, of eerder indien mogelijk, dienen OESO-landen en rijkere ontwikkelingslanden onbeperkte vrije toegang te verlenen voor producten afkomstig van de minst ontwikkelde landen. Deze onbeperkte toegang zou moeten worden gebonden in WTO-kader. Oorsprongsvereisten en administratieve procedures zouden zodanig moeten worden vereenvoudigd dat deze geen belemmering vormen voor gebruikmaking van deze toegangsmogelijkheden.

Ontwikkelingslanden verdienen steun bij het doorvoeren van nieuwe verplichtingen op het gebied van handelsfacilitatie. Deze verplichtingen dienen rekening te houden met de veelal beperkte uitvoeringscapaciteit van ontwikkelingslanden. Voldoende steun bij capaciteitsopbouw en technische assistentie is nodig om ontwikkelingslanden om ontwikkelingslanden bij handelsfacilitatie te stimuleren. Efficiënte grensprocedures zijn juist in sectoren waarin ontwikkelingslanden potentieel hebben, bijvoorbeeld bederfelijke landbouwproducten en seizoens- en modegevoelige kleding, van groot belang.

Een «aid for trade» mechanisme is gewenst omdat handelsvrijmaking weliswaar kansen schept, doch geen uitkomsten kan garanderen. Daartoe is het nodig dat ontwikkelingslanden, in het bijzonder de armere, hun aanbodzijde versterken en het ondernemersklimaat verbeteren. Ook aanpassing aan handelsliberalisatie, belastinghervorming en kosten van implementatie van gemaakte afspraken zijn voorbeelden van kosten waarvoor extra financiële ondersteuning nodig kan zijn.

Speciale en gedifferentieerde behandeling van ontwikkelingslanden

Handelsliberalisering kan niet voor elk land op een zelfde manier worden

bereikt. Er zijn duidelijke verschillen tussen de implementatiecapaciteit en het ontwikkelingsniveau van ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden. Vandaar dat Nederland voorstander is van het verlenen van speciale en gedifferentieerde behandeling van ontwikkelingslanden bij de implementatie van de WTO-akkoorden.

Momenteel omvat de speciale en gedifferentieerde behandeling van ontwikkelingslanden een stelsel van regels in praktisch alle WTO-akkoorden, bestaande uit (al dan niet tijdelijke) uitzonderingen op bestaande WTO-regels. Deze uitzonderingen zijn specifiek bedoeld voor ontwikkelingslanden (in het bijzonder voor de minst ontwikkelde landen, ook wel mol's genoemd), om hen te helpen met het succesvol uitvoeren van de regels in die akkoorden.

Het einddoel van speciale en gedifferentieerde behandeling is dus de volledige integratie van ontwikkelingslanden in het wereldhandelsstelsel, in lijn met de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling. Let wel: speciale en gedifferentieerde behandelingbepalingen blijven – ook en juist vanuit het perspectief van ontwikkeling – uitzondering op de hoofdregels van de WTO.

Er zijn natuurlijk ook grote verschillen tussen ontwikkelingslanden onderling. Het probleem is echter dat in de WTO landen zelf bepalen of ze als ontwikkelingsland worden aangemerkt. Daarom zitten landen als Hongkong, Israël en Singapore in dezelfde groep als Kenia en Bolivia. Hiervan worden met name de «mol's plus» de dupe omdat ontwikkelde landen minder of geen concessies willen doen aan de eerste groep ontwikkelingslanden, die qua inkomen al geen ontwikkelingsland meer zijn. Om dezelfde reden is ook meer onderscheid noodzakelijk tussen gevorderde ontwikkelingslanden zoals Brazilië en Zuid-Afrika en lage-inkomenslanden. De groep landen met inkomen net boven de mol's valt tussen wal en schip. Aan de mol's worden juist wel vaak aparte concessies gedaan. De notie dat er slechts één type ontwikkelingsland zou zijn, is een mythe.

Er zijn her en der bescheiden aanzetten waarneembaar om wat meer nuances aan te brengen gebaseerd op de toch grote verschillen tussen ontwikkelingslanden. Zo werd in het Subsidieverdrag een grens van \$ 1000 inkomen per hoofd gebruikt en maakt het eerdergenoemde raamwerkakkoord gewag van kleine en kwetsbare economieën, naast de minst ontwikkelde landen. Op korte termijn valt echter niet te verwachten dat het brede en ongedifferentieerde begrip ontwikkelingslanden in de WTO zal plaatsmaken voor individueel maatwerk. Wel kan op verschillende onderhandelingssterreinen tot uitdrukking komen dat sommige ontwikkelingslanden tot een grotere bijdrage in staat zijn dan andere, bijvoorbeeld door zich minder te beroepen op de uitzonderingsmogelijkheden die op het terrein van markttoegang zijn toegestaan aan ontwikkelingslanden in het algemeen.

Onze inzet is er daarom op gericht om tijdens de Ministeriële Conferentie de ruimte voor individueel maatwerk gebaseerd op ontwikkelingspeil te bevorderen. Verdere erkenning van een groep «mol's plus» zal worden nagestreefd. Daarnaast ligt er nog een aantal oudere voorstellen voor specifieke bepalingen ten behoeve van ontwikkelingslanden. Overeenstemming daarover is wenselijk voorzover deze het voor ontwikkelingslanden in de praktijk mogelijk maken om de verschillende WTO akkoorden te implementeren.

Implementatiekwesities

Het gaat hier om een aantal oudere voorstellen die zijn gedaan in het licht van problemen die vooral onder ontwikkelingslanden zijn gerezen bij de

implementatie van WTO-akkoorden. Het technische karakter van veel van de voorstellen bemoeilijkt enigszins de onderhandelingen over implementatiekwesties. Juist het technische karakter noodzaakt volgens de Nederlandse regering een nauwgezette bespreking van deze onderwerpen. Ook hier staat het grotere belang van een succesvolle implementatie van de betreffende WTO akkoorden duidelijk voorop. Juist wat betreft onderwerpen als aanscherping van de regels voor antidumping en terughoudendheid bij vrijwaringsmaatregelen jegens ontwikkelingslanden is Nederland een actief pleitbezorger voor het bereiken van overeenstemming. Het oplossen van deze en andere implementatiekwesties kan de mogelijkheden van ontwikkelingslanden onder de verschillende WTO akkoorden ten goede komen.

Technische Assistentie

Nauw verbonden met de discussies over implementatie en speciale en gedifferentieerde behandeling is het bieden van technische assistentie en ondersteuning bij capaciteitsopbouw aan ontwikkelingslanden. Nederland hecht grote waarde aan technische assistentie en capaciteitsopbouw. De variant die gericht is op vergroting van onderhandelings- en uitvoeringscapaciteit wordt uitgevoerd door verschillende internationale organisaties. De WTO is daar één van. Nederland levert onder andere een bijdrage aan het Doha Development Agenda Global Trust Fund dat het overkoepelende fonds is voor technische assistentie in WTO-verband en dat zorgdraagt voor financiering van diverse projecten, seminars en workshops op alle WTO-deelgebieden. Financiering van dit fonds is des te belangrijker, omdat het een essentiële link legt tussen succesvolle technische assistentie en het slagen van de Doha Ronde. Daarnaast is Nederland één van de medeoprichters van de WTO-Rechtswinkel (ACWL), die advies geeft aan ontwikkelingslanden over WTO-recht en op deze manier als een soort internationaal rechtsbijstandsbureau dient voor minder kapitaalkrachtige landen.

Nederland wil echter niet alleen bijdragen aan goede technische assistentie, maar stelt daaraan een aantal voorwaarden om uitvoering hiervan goed te laten verlopen:

- De aanpak moet zijn gebaseerd op de behoeften van ontwikkelingslanden zèlf,
- Die aanpak moet voldoende transparant zijn,
- Vooral de minst ontwikkelde landen dienen te profiteren,
- De geplande activiteiten worden ingebed in het lange termijnbeleid van het ontvangende land,
- Uitbesteding aan (andere) internationale organisaties die op onderdelen bij de uitvoering een comparatief voordeel hebben, zoals UNCTAD en ITC, moet op een praktische en kostenefficiënte manier ter hand worden genomen.
- Duidelijker en minder vrijblijvende afspraken over handelsgerelateerde technische assistentie (TRTA) ter uitvoering van WTO-akkoorden.

De WTO beheert het Global Trust Fund, maar dient effectief samen te werken met andere organisaties en heeft hierbij wat Nederland betreft, als «lead agency», de taak de coherentie tussen de verschillende programma's te verzekeren.

Naast versterking van onderhandelingscapaciteit is meer nodig om ontwikkelingslanden en de minst ontwikkelde landen in het bijzonder in staat te stellen te profiteren van uitkomsten van de WTO-ronde. Versterking van de aanbodzijde en handelscapaciteit zijn van groot belang. Nederland is voorstander van meer en betere handelsgerelateerde assistentie als aanvulling op een ambitieus akkoord en niet ter vervanging daarvan. Hiervoor dient draagvlak te bestaan bij ontvangende landen. Zij

zijn het immers die handel zullen moeten integreren in de nationale ontwikkelingsstrategie die aan donoren wordt voorgelegd.

Een belangrijke rol is weggelegd voor het «Integrated Framework» (samenwerkingsverband IMF, WTO, UNCTAD, Wereldbank, UNDP, ITC), dat een landenspecifieke methode voorstaat, waarmee handel in het ontwikkelingsbeleid van de Minst Ontwikkelde Landen wordt geïntegreerd. Hiertoe wordt een uitvoerige studie van het betreffende land opgesteld waarmee de belangrijkste struikelblokken voor integratie in het multilateraal handelssysteem worden geïdentificeerd. De uiteindelijke bevindingen worden neergelegd in een actieplan, dat aan de diverse «stakeholders» in het land in een workshopvorm wordt gepresenteerd. Hierbij zijn ministeries, andere overheidsorganen, het bedrijfsleven en donoren betrokken. Dit actieplan biedt een basis voor prioriteitstelling en integratie van activiteitenprogramma's van bilaterale donoren.

Daarbij is wel het vergroten van de effectiviteit van het Integrated Framework een belangrijk punt van aandacht, zoals ook voorgestaan door het Development Committee¹. Nederland onderschrijft het belang om zich in te zetten voor «aid for trade» en handelsfacilitatie.

De Nederlandse delegatie

De Nederlandse delegatie naar Hongkong zal breed zijn samengesteld. De minister van Economische Zaken zal optreden als delegatieleider. De minister voor Ontwikkelingsamenwerking zal eveneens, als plaatsvervangend delegatieleider, deel uitmaken van de delegatie. Zij zullen ambtelijk worden ondersteund. Verder zullen een parlementaire afvaardiging (leden van zowel Eerste als Tweede Kamer der Staten-Generaal en een griffier) en vertegenwoordigers van sociale partners en andere maatschappelijke organisaties deel uitmaken van de delegatie. De volledige Nederlandse delegatielijst is als bijlage achter deze instructie gevoegd.

¹ Tijdens de World Bank/ International Monetary Fund Jaarvergadering in Washington D.C. op 25 september 2005.

Delegatie van het Koninkrijk der Nederlanden naar de zesde Ministeriële Conferentie van de WTO (Hongkong 13–18 december 2005)

Ministeriële delegatie

mr. L.J. Brinkhorst	Delegatieleider Minister van Economische Zaken
mw. A.M.A. van Ardenne-van der Hoeven	Plaatsvervangend delegatieleider Minister voor Ontwikkelingssamenwerking

Ambtelijke delegatie

mr. drs. D.J. Bruinsma	Ambtelijk delegatieleider Directeur-generaal van de Buitenlandse Economische Betrekkingen, Ministerie van Economische Zaken
mr. R. van Rijssen	plv. Ambtelijk delegatieleider Directeur Handelspolitiek, Ministerie van Economische Zaken
mr. A. Oostra	Directeur-generaal Internationale Zaken, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
drs. J-M. Postma	plv. Permanente Vertegenwoordiger WTO te Genève
drs. O. Th. Genee	Directeur Coherentie-eenheid, Ministerie van Buitenlandse Zaken
drs. S.K. Schuur	Hoofd Economische Afdeling Permanente Vertegenwoordiging EU te Brussel
mw. drs. H.A.M. van Dongen	Lid Managementteam, Directie Handelspolitiek, Ministerie van Economische Zaken
drs. J.W.F. Sas	Coördinator Comite 133 Directie Handelspolitiek, Ministerie van Economische Zaken
mr. M.P.C. Huige	Landbouwrapad, Permanente Vertegenwoordiging bij de WTO, Genève
drs. T.C. Opmeer	Senior beleidsmedewerker, Directie Handelspolitiek, Ministerie van Economische Zaken
mr. dr. J.J.D. Wiers	Senior beleidsmedewerker, Directoraat Generaal Europese Samenwerking, Ministerie van Buitenlandse Zaken
mw. drs. K. Boonstra	Senior Beleidsmedewerker, Directie Internationale Zaken, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Woordvoering

dhr. E.G. Slinger

Woordvoerder, Ministerie van
Economische Zaken

mw. C.M.W.R. Lanser

Woordvoerder, Ministerie van
Buitenlandse Zaken**Speciale adviseurs**

mr. I.M. de Jong

Permanente Vertegenwoordiger te
Genève

mr. J.A.F.A.M. Revis

Consul-generaal, Consulaat-generaal
Hongkongmr. J.R. Twiss Quarles van
UffordParticulier Secretaris van de Minister
voor Ontwikkelingssamenwerking
Ministerie van Buitenlandse Zaken
Consul, Consulaat-generaal Hongkong

dhr. J.A. Soer

dhr. J.J. van Heukelum

Lid van de Eerste Kamer

drs. K. Douma

Lid van de Tweede Kamer

prof. dr. H. de Haan

Lid van de Tweede Kamer

dhr. J. Ten Hoopen

Lid van de Tweede Kamer

mw. mr. Dezentjé Hamming-
Bluemink

Lid van de Tweede Kamer

mw. Tielens-Tripels

Griffier van de Tweede kamer

Bijzonder adviseurs

mr. W.L.E. Quaedvlieg

Vertegenwoordiger werkgeversorgani-
saties

dhr. A. Dahlmans

Vertegenwoordiger vakbeweging
CNV/FNV

mw. R.M.C.W. Fokker

Vertegenwoordiger niet-
gouvernementele organisaties Novib**Ondersteuning delegatie**

mr. M. Simonis

Beleidsmedewerker, Directie Handels-
politiek, Ministerie van Economische
Zaken

dhr. M.F.T. Riemsdag Baas

Beleidsondersteuner, Ministerie van
Economische Zaken

mw. W. Boersma

Secretaresse, Ministerie van Economi-
sche Zaken