

Vergaderjaar 2004–2005

25 074

Ministeriële Conferentie van de Wereldhandelsorganisatie (WTO)

Nr. 100

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 september 2005

In onze brief van 31 mei jongstleden (Kamerstuk 2004–2005, 25 074 nr. 88) gaven wij aan terug te zullen komen op de stand van voorbereiding van de ministeriële WTO-conferentie te Hongkong komende december, vooruitlopend op bespreking met uw Kamer later dit jaar van de instructie voor de Nederlandse delegatie naar deze conferentie.

Hier volgt een algemeen overzicht van de verdere procedure, een waardering van de stand van zaken en een schets van de stand van behandeling van onderhandelings thema's.

Algemeen

De Algemene Raad van de WTO nam op 29 juli jongstleden kennis van voortgangsrapportage van de voorzitters van onderhandelingsgroepen in de WTO-ronde. Er werd vooruitgang geconstateerd, doch deze bleek niet voldoende om te komen tot een eerste ontwerp van teksten die als basis zouden kunnen dienen voor de komende ministeriële conferentie te Hongkong in december. Bereidheid tot intensivering van het onderhandelingsproces was onder WTO-partners alom aanwezig, terwijl ook in informeel overleg tussen een dertigtal ministers midden juli (te Dalian, China) een opbouwende sfeer heerste. Goede wil lijkt bij alle partijen aanwezig, maar moet in concrete oplossingen worden omgezet ter verzekering van een succesvolle conferentie. Er is daarom alle aanleiding de onderhandelingen vanaf september te intensiveren.

De voorzitter van de Algemene Raad, mw. Amina Mohamed (Kenia), stelde in haar afsluitende beoordeling dat vanaf september aanstaande:

- Alle aandacht moet worden gericht op voorbereiding van de conferentie te Hongkong, waartoe reguliere werkzaamheden tot een minimum beperkt dienen te worden;
- De voorbereiding wordt geconcentreerd in Genève;
- Hoge vertegenwoordigers uit hoofdsteden regelmatig bij het werk

betrokken dienen te worden en ministers op afroep beschikbaar zouden moeten zijn;

- Deelonderhandelingen meer dienen te worden samengebracht in een geïntegreerd proces
- Transparantie zal worden verzekerd door middel van regionale coördinatoren en meer frequente bijeenkomsten van delegatiehoofden en het overkoepelende Trade Negotiations Committee.

In de herfst is een ministeriële bijeenkomst voorzien om de voortgang te bevorderen.

Waardering

De onderhandelings situatie wordt gekenmerkt door goede wil, maar ook door een gebrek aan concrete concessies en uitkomsten. Scheidend DG-WTO Supachai noemde de situatie teleurstellend doch niet desastreus. Te Dalian en in Genève is men in juli over het gebrek aan concreet resultaat heengestapt en heeft men de blik op het najaar gericht. Het najaar zal echter geen gemakkelijke oogst brengen.

Het risico bestaat ook dat politieke aandacht zal worden afgeleid van de multilaterale onderhandelingen. Zo speelt in de handelspolitiek van de EU en de VS de kwestie van bescherming tegen de import van textiel en kleding uit China. Dit zal de bereidheid van China om tijdens deze WTO-ronde aanvullende verplichtingen aan te gaan, bovenop die van zijn toetreding in 2001, niet vergroten. Rond deze kwestie rees ook het beeld van verdeeldheid tussen EU-lidstaten en een onderscheid tussen beschermingsgezinde en vrijhandelsgezinde lidstaten. Deze tegenstelling zal snel moeten worden weggewerkt om de effectiviteit van het handelspolitieke optreden van de EU te verzekeren. In de VS kostte het de Administratie onlangs de grootste mogelijke moeite om het toch bescheiden handelsakkoord met Centraal-Amerikaanse landen (CAFTA) door het Congres te loodsen, wat duidt op aanhoudende invloed van op bescherming gerichte lobbies in Washington. In het proces naar een nieuw Europees invoersysteem voor bananen is het door de EU voorgestelde tarief op bananen (€ 230 per ton, met een vrijstelling voor ACS-leveranciers) naar aanleiding van klachten van landen in Zuid-Amerika door een WTO-arbiter van de hand gegaan. Deze kwestie zal, gelet op de gevoeligheden die tijdens de lange voorgeschiedenis van het bananenregime van de EU zijn gebleken, de komende maanden blijven spelen, waarbij het Nederlandse streven is dat deze Hongkong niet zal belasten. Stijgende energieprijzen doen handelstekorten van importerende landen toenemen. Tegen deze achtergrond zullen wij ons ervoor inzetten dat de multilaterale WTO-onderhandelingen centraal blijven staan.

De EU heeft de laatste maanden in de WTO-ronde een constructieve rol gespeeld. Zo heeft zij een voorstel van de G20 – grotere ontwikkelingslanden – over markttoegang in de landbouwsector aanvaard als basis voor onderhandelingen. Ook is de EU bereid in de onderhandelingen over niet-agrarische markttoegang een tariefformule te aanvaarden met twee coëfficiënten – één voor ontwikkelingslanden en één voor ontwikkelde landen – en haar streven naar één coëfficiënt op te geven. Overigens blijven de minst ontwikkelde landen buiten de werking van tariefformules en zal onderscheid tussen andere ontwikkelingslanden gestalte kunnen krijgen door middel van de mate van flexibiliteit waarmee zij de formule kunnen toepassen. De EU heeft een, weliswaar bescheiden, extra diensten-aanbod gedaan en behoort bij de onderhandelingen over WTO-regels tot de WTO-partners die een centrale, opbouwende rol spelen. Deze betrokkenheid bij de onderhandelingen dient de EU te handhaven.

Onderhandelings-thema's

Hieronder wordt nader ingegaan op verschillende onderhandelings-thema's, op basis van wat tijdens de Algemene WTO-Raad ter tafel kwam en de uitkomsten van overleg tussen ministers te Dalian.

Landbouw

Bij de landbouw gaat het om overheidsbetrokkenheid bij exportconcurrentie, binnenlandse steun en markttoegang. De onderhandelingen over exportconcurrentie zijn het verst gevorderd, hoewel vooral disciplines ten aanzien van gebonden voedselhulp en staatshandelsondernemingen nog nader moeten worden uitgewerkt. Een duidelijke omschrijving van situaties waarin voedselhulp echte noodhulp is, zou een oplossing voor verkapte afzetsteun dichterbij brengen. Ook is de positie van bijvoorbeeld sommige coöperatieve ondernemingen nog onduidelijk.

Ten aanzien van binnenlandse steun zijn vooral politieke beslissingen nodig over de omvang van de reductie en de wijze van disciplineren van handelsversturende steun (gele en blauwe box en de minimis steun). Dit raakt vooral de toekomst van het Amerikaanse landbouwbeleid en in het bijzonder de anticyclische betalingen daaronder. Verduidelijking van criteria voor niet aan productie gekoppelde steun (de groene box) staat eveneens nog open. Bij EU-hervormingen is sprake is van een verschuiving van interne steun richting blauwe en groene box, zodat ook EU-belangen in het geding zijn bij onderhandelingen daarover. Zeer scherpe beperking van onder de blauwe en groene box toegestane steun zou immers kunnen nopen tot verdere hervormingen.

Markttoegang blijft het meest ingewikkelde onderdeel van de landbouwonderhandelingen. Toch is hier onlangs door de G20 – grotere ontwikkelingslanden, waaronder een aantal op landbouwexport georiënteerde – een zeer bruikbaar voorstel gedaan, dat door een groot aantal WTO-partners, waaronder de EU, als onderhandelingsbasis is aanvaard. Het voorziet in een onderverdeling van invoertarieven in vier bandbreedtes voor ontwikkelde landen en vijf voor ontwikkelingslanden. Daarbij zou op elke hogere bandbreedte een hoger reductiepercentage van toepassing zijn, en worden voorzien in maximumtarieven van 100% voor ontwikkelde en 150% voor ontwikkelingslanden. Er zal echter nog gewerkt moeten worden aan het inbouwen van enige flexibiliteit. Landen als Japan, Korea en Noorwegen hebben immers in het algemeen grote moeite met de mogelijke gevolgen van extra sterke verlaging van hoge beschermingsniveaus, doch ook de EU wenst enige flexibiliteit. Daarnaast dient nog een aparte uitzondering voor «bijzondere» (voor ontwikkelingslanden) en «gevoelige» (voor rijke en ontwikkelingslanden) producten te worden gezien, wellicht op basis van nog uit te werken objectieve criteria. Het aantal gevoelige producten in het bijzonder is van grote invloed op de mate waarin effectieve marktopening plaatsvindt en dient daarom tot een minimum beperkt te blijven.

Met aanvaarding van het G20-voorstel als onderhandelingsbasis heeft de EU zich op het voor haar toch lastige landbouwdossier constructief en tactisch opgesteld.

Intussen dreigen de onderhandelingen over katoen, die zouden moeten leiden tot «ambitieuze, tijdige en specifieke» uitkomsten, vertraging op te lopen omdat deze voor een deel afhankelijk zijn van overeenstemming in de landbouwonderhandelingen over althans een aantal beginselen bij markttoegang, productspecifieke vermindering van interne steun en afschaffing van exportsteun. Voortgang in de landbouwonderhandelingen

is daarom des te meer nodig om toezeggingen aan Oost-Afrikaanse landen over katoen te kunnen nakomen.

Overigens is er nog onvoldoende gemeenschappelijke grond tussen WTO-partners om een uitspraak te doen over de mate waarin of de wijze waarop concrete invulling zal worden gegeven aan «non-trade concerns». De EU zal zich blijven inzetten voor een zo goed mogelijke uitkomst.

Niet-agrarische markttoegang

De richting waarin naar oplossingen dient te worden gezocht is ook in dit onderhandelingshoofdstuk wat duidelijker geworden. Er is toenemende steun voor toepassing van een zogenoemde Zwitserse formule voor tariefreductie, waarbij hoge tarieven sterker worden verlaagd dan lagere. Hierbij zullen waarschijnlijk twee reductiecoëfficiënten – één voor ontwikkelingslanden en één voor ontwikkelingslanden – worden gebruikt, zodat ontwikkelingslanden hun tarieven minder zullen hoeven te verlagen maar toch werkelijke marktopening van opkomende markten zou plaatsvinden. Over hoe sterk de beoogde reductie dient te zijn en welke aanvullende flexibiliteit ontwikkelingslanden toekomt zal nog moeten worden onderhandeld. Dit geldt ook de behandeling van ongebonden tarieven, waarbij het de vraag is op welk niveau deze dienen te worden gebonden. De minst ontwikkelde landen zouden de reductieformule in het geheel niet hoeven toe te passen. Binding van tarieven zou echter regel worden voor alle WTO-landen.

Diensten

Het aantal aanbiedingen met betrekking tot marktopenheid neemt toe, doch vooral de kwaliteit daarvan laat te wensen over. Daarom zal te Hongkong naar alle waarschijnlijkheid opnieuw een datum worden vastgesteld voor het doen van verbeterde aanbiedingen. Daarnaast neemt de steun toe voor een aanvullende aanpak, gericht op het uitwerken van specifieke ijkpunten – benchmarks, baselines, indicators zijn termen die worden gebezigd – die kunnen worden gebruikt bij vergelijking en bevordering van de kwaliteit van aanbiedingen, hoewel hierover nog geen consensus bestaat. De EU speelt in dit verband een voortrekkersrol. Over dergelijke ijkpunten zou in Hongkong meer duidelijkheid moeten worden bereikt. De vrees bestaat echter bij een aantal landen dat uitwerking van de benodigde talrijke ijkpunten voor verschillende sectoren en soorten transacties (grensoverschrijdend, via vestiging of door verplaatsing van personen) eerder vertragend zal werken.

Handelsfacilitatie en (andere) WTO-regels

Het ligt in de bedoeling dat te Hongkong terreinen zullen worden aangewezen waarop verbeteringen in WTO-regels nodig zijn, alsmede de richting waarin die verbeteringen moeten worden gezocht. In 2006 zou dan gewerkt gaan worden aan juridische teksten. Bij handelsfacilitatie speelt daarnaast een grote behoefte aan technische en financiële ondersteuning. Ook is afstemming van nieuwe verplichtingen voor ontwikkelingslanden op hun vermogen om deze te implementeren een belangrijk aandachtspunt.

Regels over anti-dumping en -subsiemaatregelen zijn in drie opeenvolgende rondes (Kennedy, Tokio en Uruguay) steeds verder verfijnd en uitgewerkt, zodat het inmiddels gaat om fijnmazige regelgeving. In de verkennende fase van de onderhandelingen werden 144 voorstellen tot aanpassing gedaan die zeer gedetailleerd en specifiek juridisch van aard waren. Er bestaat daarom enige zorg over de manier waarop deze

materie, als onderdeel van de «single undertaking» die de ronde is, inzichtelijk kan worden gemaakt voor niet-deskundigen. Ook technische assistentie aan ontwikkelingslanden zal hier een rol moeten spelen.

In de onderhandelingen over regels ten aanzien van regionale en preferentiële handelsakkoorden is goede voortgang gemaakt op punten als transparantie en toetsingsprocedures. Aanscherping van inhoudelijke disciplines blijkt lastiger te zijn, ook omdat de meeste WTO-partners tegelijk onderling bezig zijn met onderhandelingen over handelsakkoorden die onder deze verscherpte regels zouden vallen.

Ontwikkelingsdimensie

Algemeen wordt onderschreven dat de grootste winst voor ontwikkelingslanden is te behalen via werkelijk nieuwe markttoegang in alle sectoren, ook tussen ontwikkelingslanden onderling. Vermindering van handelsversturende subsidies en een ontwikkelingsbevorderend resultaat ten aanzien van handelsfacilitatie zullen eveneens ontwikkelingskansen vergroten. De doelstelling van onbeperkte rechtenvrije toegang van producten uit de minst ontwikkelde landen tot de markten van rijke landen en relevante ontwikkelingslanden wordt algemeen nagestreefd. Daarbij geldt echter vooralsnog geen streefdatum. Ook is onduidelijk of het moet gaan om alle producten of slechts een toenemend aantal. De Europese doelstelling van volledig vrije toegang voor de minst ontwikkelde landen tot alle (meer) ontwikkelde markten, uiterlijk bij het begin van implementatie van resultaten van deze ronde, is hiermee nog niet bereikt. Daarnaast wordt gewerkt aan vereenvoudiging van oorsprongsregels ter bevordering van benutting van preferentiële markttoegang. Ministers te Dalian bijeen vroegen voorts om voortzetting van intensieve behandeling van de – soms al zes of zeven jaar oude – voorstellen met betrekking tot bijzondere en gedifferentieerde behandeling van ontwikkelingslanden, met bijzondere aandacht voor de positie van minst ontwikkelde landen.

Milieu

De milieuparagraaf van de verklaring van Doha omvat: samenwerking tussen secretariaten van WTO en multilaterale milieuovereenkomsten; de verhouding tussen bepalingen van WTO- en milieuovereenkomsten voor landen die tot beide zijn toegetreden; en liberalisering van de handel in milieugoederen en diensten. Het werk van de betrokken onderhandelingsgroep is grotendeels van inventariserende aard geweest. Zo zijn negen verschillende, slechts deels overlappende, lijsten van milieugoederen ter tafel gebracht en zijn verschillende voorstellen gedaan voor betere samenwerking en uitwisseling van informatie tussen secretariaten. Daarnaast is vastgesteld dat zich in praktijk geen problemen hebben voorgedaan in de verhouding tussen WTO- en milieuovereenkomsten, maar zijn op basis van inventarisatie van nationale procedures gedachten geopperd over synergie tussen milieu- en handelsbepalingen. Hoofddoel voor Hongkong is uitwerking van een open lijst van milieugoederen die in aanmerking komen voor aanvullende tariefverlaging.

Benamingen van geografische herkomst

In onderhandelingen over een op te zetten register van benamingen van geografische herkomst voor wijnen en sterke dranken is geen vooruitgang geboekt sinds de conferentie te Cancún bijna twee jaar geleden. Verschil van mening bestaat vooral over de vraag of alle WTO-landen eenmaal geregistreerde benamingen dienen te respecteren, of dat alleen deelnemende landen ergens toe verplicht zullen zijn; en over de vraag in hoeverre internationale registratie van een benaming gevolg dient te

krijgen in nationale rechtsordes door middel van bescherming en handhaving. Tegenover ambitieuze voorstellen gedaan door de EU, met steun van enige ontwikkelingslanden, staan afhoudende voorstellen van een groep bestaande uit Argentinië, Australië, Canada, Chili, Dominicaanse Republiek, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Japan, Mexico, Nieuwe Zeeland, Chinees Taipei en de VS. Ook over uitbreiding van bescherming van geografische benamingen naar andere producten bestaan fundamentele verschillen van mening.

Slot

Het is wenselijk dat ministers te Hongkong een overzichtelijke agenda zullen hebben, beperkt tot hoofdpunten die vragen om politieke oplossingen. Uit het bovenstaande is duidelijk dat het niet eenvoudig zal zijn om tot zo'n agenda te komen. Allerlei verschillende punten worden immers wel door een aantal WTO-partners van groot belang geacht. Toch beschouwen de meeste WTO-partners de landbouw als sleuteldossier: vooruitgang hier zal het mogelijk maken ook impasses op andere terreinen te doorbreken. Commissaris Mandelson gaf eind juli te Genève aan dat markttoegang voor landbouwproducten het voor de EU meest gevoelige thema van de ronde is.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst

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