

Vergaderjaar 2008–2009

25 074

Ministeriële Conferentie van de Wereldhandelsorganisatie (WTO)

Nr. 163

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 januari 2009

Inleiding

Uw Vaste Commissie voor Economische Zaken vroeg op 20 januari om een brief over voortgang in de WTO-onderhandelingen. Ik voldoe hiermee aan dit verzoek, waarbij de WTO-onderhandelingen worden geplaatst in het kader van de huidige financiële en economische crisis. Voor Nederland is een actieve, stimulerende handelspolitiek van groot belang om de crisis zoveel mogelijk te beperken en herstel te bespoedigen.

Handelsgevolgen van de financiële crisis en recessie

De economische vooruitzichten stemmen somber. De groei van de wereld-economie zal dit jaar afnemen, waarschijnlijk tot rond 0,5% (in de periode 2004–2007 was dit gemiddeld 5%)¹. In het OESO-gebied zal er krimp zijn; daarbuiten zal de groei fors afnemen. De handel volgt deze neerwaartse lijn. Het volume van de wereldhandel zal in 2009 voor het eerst sinds 1982 afnemen. Uit de cijfers over het najaar van 2008 van CPB² blijkt dat de handel in het laatste kwartaal tot november al afnam met 3,7% ten opzichte van het kwartaal daarvoor. Dat zou de grootste daling van de wereldhandel zijn sinds de Tweede Wereldoorlog. Vooral de daling van het Amerikaanse invoervolume met 32,2% valt hierbij op.

De EU en Nederland ontspringen deze dans niet. Recente ramingen van de Europese Commissie (zie voetnoot 1) geven aan dat de economie van de EU met 1,8% zal krimpen en dat de Nederlandse economie dit jaar naar verwachting met 2% (dat is dus boven het EU-gemiddelde) zal krimpen. Teruglopende investeringen en consumptieve uitgaven spelen hierbij een rol. Bovendien dalen zowel de Nederlandse invoer als de uitvoer. Dit is zorgelijk voor een open economie als Nederland. Hiermee zal, voor het eerst sinds 1975, het voor Nederland relevante deel van de wereldhandel afnemen. Een vuistregel is dat 1% groei of afname van de relevante wereldhandel zich vertaalt in 0,3% groei of afname van het BNP in Nederland. De negatieve gevolgen van de huidige krimp tekenen zich al af. Zo

¹ Europese Commissie, Interim vooruitzichten, 19 januari 2009.

² CPB Handelsmonitor, 20 januari 2009.

lag het Nederlandse handelsoverschot in november 2008 een derde lager dan een jaar ervoor, mede door een daling van het exportvolume¹.

De internationale vraag neemt af en handelsrisico's zijn groter geworden en minder goed in te schatten. Dit heeft zijn effect op de handelsvoorwaarden: handelsfinanciering is problematisch en verzekering van exportkredieten is moeilijker geworden. Het internationale handelsklimaat is al ongunstig en dreigt verder te verslechteren. Om dit tegen te gaan spraken G20 leiders op 15 november jl. niet alleen af dat beslissende voortgang diende te worden gemaakt in de WTO-ronde. Er werd ook gewaarschuwd tegen negatieve gevolgen van protectionistische overheidsmaatregelen en afgesproken geen nieuwe belemmeringen voor investeringen en de handel in goederen en diensten in te voeren of niet WTO-conforme exportsteun te geven.

Er zijn sindsdien helaas toch diverse voorbeelden van handelsbelemmerende maatregelen waargenomen: de Russische Federatie verhoogde tarieven op auto's, India die op o.a. staal, Ecuador deed hetzelfde over een breed front, terwijl her en der invoervergunningen zijn ingevoerd (Indonesië) en producteisen lijken te zijn aangescherpt (Mexico). Hierbij gaat het niet alleen om maatregelen die strijdig zijn met geldende regels en afspraken, maar ook om maatregelen die passen binnen de regels maar wel schadelijk zijn voor handelspartners. Zo liggen de gebonden maximumtarieven in opkomende economieën veelal boven de huidige toegepaste tarieven. Het gemiddelde gebonden invoertarief van de Mercosurlanden ligt bijvoorbeeld bijna driemaal zo hoog als het gemiddelde toegepaste tarief van ongeveer 12%. Als landen hun invoertarieven verhogen naar de maximaal toegestane niveaus, zou dat een verdubbeling van de tarieven kunnen betekenen. De gevolgen daarvan voor het wereldhandelsvolume, en daarmee voor de Nederlandse economie zijn niet te overzien.

Daarnaast tekent zich een toename van het aantal antidumping en -subsidieklachten af, waardoor ook een reeks nieuwe invoerheffingen kan ontstaan. Met andere woorden: ook binnen de thans geldende WTO-regels zijn aanzienlijke verhogingen van marktbescherming mogelijk, met alle negatieve gevolgen van dien voor het internationale handelsklimaat. Bijzondere aandacht verdienen de gevolgen die de arme en meest kwetsbare ontwikkelingslanden zullen ondervinden van protectionistische tendensen. Zij hebben immers veel minder mogelijkheden tot aanpassing of retaliatie binnen hun handelsstromen en beschikken niet over de reserves om tegenslagen tijdelijk op te vangen en sociale vangnetten te creëren.

Voorts blijft het risico bestaan dat steunoperaties in de financiële, maar ook in andere sectoren concurrentievervalsend zullen werken. Buy American is in het Amerikaanse Congres een populair uitgangspunt – als de Amerikaanse economie een stimulans moet krijgen via infrastructurele werken, dan toch ook met gebruik van Amerikaans staal, cement en dergelijke – terwijl ook in Europa al snel een verband wordt gelegd tussen steun aan bepaalde sectoren en behoud van bedrijvigheid in eigen land. Binnen de EU dient de Europese Commissie actief te waken tegen aantasting van de interne markt. Daarom verdient in het bijzonder commissaris Kroes waardering voor haar optreden. Ook daarbuiten is echter internationale discipline nodig om te voorkomen dat landen maatregelen nemen die ten koste van anderen gaan. Een succesvolle afsluiting van de lopende handelsronde zou het gezag van de WTO hiertoe versterken. Zelfs als de concrete positieve effecten pas op de langere termijn volledig zichtbaar worden. Bovendien zou een WTO-deal de ruimte drastisch verminderen om toegepaste tarieven te verhogen binnen de gebonden marges.

¹ CPB Conjunctuuroverzicht, 15 januari 2009.

WTO-ronde en handelsakkoorden

Na het in juli jl. mislukte ministeriële overleg te Genève kregen de WTO-onderhandelingen in november een nieuwe politieke impuls. Regeerders van de G20 landen concludeerden te Washington dat de belangrijkste stappen in de handelsronde voor het eind van het jaar genomen dienden te worden. Ook vertegenwoordigers van de minst ontwikkelde landen lieten zich in november in deze zin uit (te Siem Reap, Cambodja). Het belang van de afronding van de ronde werd ook bevestigd tijdens de *Financing for Development* bijeenkomst in Doha (29 november–2 december 2008). Tijdens de bijeenkomst werd benadrukt dat een ambitieus WTO-akkoord positieve welvaartseffecten heeft voor ontwikkelingslanden en hun concurrentiepositie versterkt.

De gewenste doorbraak vond echter niet plaats. Net als in juli daarvoor, bleek de kloof tussen, enerzijds, de VS en, anderzijds, vooral India en China onoverbrugbaar. India ging het erom de landbouwwinvoer opnieuw te kunnen beperken onder bepaalde – ruim omschreven – omstandigheden door middel van speciale vrijwaringsmaatregelen. China wenste zich niet vast te leggen op deelname aan sectorovereenkomsten waardoor industrietarieven sterk – mogelijk tot nul – zouden worden verlaagd. De EU speelde een constructieve rol maar de DG-WTO Lamy moest desondanks constateren dat een ministeriële bijeenkomst afgelopen december te weinig kans op slagen had.

Bij het moeizame overleg in december speelde de transitieperiode binnen van de Amerikaanse administratie een rol. Enerzijds vroeg vooral China zich af of de VS een deal gesloten in de nadagen van de toenmalige Administratie wel gestand zou doen. Anderzijds bestond de indruk dat de VS overvroegen (door Brazilië omschreven als «greedy») door in te zetten op een optelsom van verlangens van lobbies en onvoldoende vermogen om in onderhandelingen te komen tot prioriteiten en keuzes. De aanstaande verkiezingen in India (mei) en zorg om teruglopende groei in China zullen ook van invloed zijn geweest.

Hoewel markttoegang voor industrie en landbouwproducten in eerste instantie de kern van de onderhandelingen zullen blijven uitmaken dient het belang van de dienstensector, van handelsfacilitatie (vooral ook voor ontwikkelingslanden), van milieuthema's en van verbeterde disciplines voor dumping en subsidies niet uit het oog te worden verloren.

Het wachten is nu op het ambitieniveau van de nieuwe Amerikaanse Administratie. De standpuntbepaling daarvan op handelsgebied is voornog niet duidelijk. De aandacht van president Obama voor economische vraagstukken zal in eerste instantie worden opgeëist door binnenlandse economische problemen. Bovendien leven onder de Democraten uiteenlopende denkbeelden over internationale handel. Variërend van een protectionistisch insteek op vrije handel alleen op basis van wederkerigheid of met gelijkgestemde landen wat bijvoorbeeld milieu, sociale verhoudingen, mensenrechten en democratie betreft, tot uitgesproken voorstanders van vrijhandel. De President zal zijn positie binnen dit spectrum moeten bepalen.

Wat het vervolg betreft is de komende bijeenkomst van G20 regeringsleiders begin april in Londen van belang. Aldaar zal aan de orde moeten komen dat de oproep uit november 2008 om de WTO-ronde vlot te trekken niet effectief is geweest en zullen hieraan conclusies moeten worden verbonden. Enkele komende internationale bijeenkomsten kunnen als platform dienen om de posities te peilen en het belang van afsluiting van de ronde te benadrukken. Denk aan het WEF in Davos, de pre G20-Top

van Merkel, de (aanloop naar de) Voorjaarsraad en de voorbereidingen van de EU-VS Top.

Naast de inspanning van de EU om open multilaterale handel veilig te stellen en de Amerikaanse opstelling te beïnvloeden is zij met een ruim aantal landen bilateraal of regionaal in onderhandeling. Het gaat om Zuid-Korea, India, Mercosur, Midden-Amerika, landen van de Andean, de GCC (Golfstaten), de ACP landen, Oekraïne, Libië, Irak en China (op non-prefertie basis). Werkelijke inhoudelijke voortgang zonder politieke obstakels wordt vooral geboekt in de onderhandelingen met Zuid-Korea en Midden-Amerika maar ook de onderhandelingen met de andere genoemde landen bieden een platform voor een permanente dialoog op handelsgebied die protectionistische neigingen kan tegengaan.

Inzet de komende maanden

Ik zie op handelsvlak vijf prioriteiten waaraan nationaal, in Europees verband en internationaal moet worden gewerkt. Hierbij blijkt overigens hoe belangrijk het is dat wij de EU hebben om voor onze belangen op te komen, dat 16 EU-landen één gemeenschappelijke munt hebben en hoezeer het multilaterale handelsstelsel van belang is voor een open, gunstig handelsklimaat en daarmee voor herstel van de economie.

1. De eerste prioriteit is te zorgen dat gezonde bedrijvigheid kan doorgaan. Hiertoe kunnen nationaal effectieve maatregelen worden genomen. Zo heeft het kabinet besloten herverzekering van exportkredieten door de overheid te verruimen. Ook is het juist nu zaak dat buitenlandse posten en economische missies de weg effenen voor onze exporteurs en internationale investeringen in de huidige meer ingewikkelde marktomstandigheden. Ik zal extra middelen inzetten om het Nederlandse bedrijfsleven te helpen bij de export naar landen die relatief minder geraakt zijn.
2. De tweede prioriteit is ervoor te zorgen dat nationale handelspolitiek de huidige economische problematiek niet versterkt. Protectionistische neigingen mogen geen ruimte krijgen. Daarom zal handelsbeleid op niveau van individuele landen nauwlettend in de gaten worden gehouden en zullen landen worden aangesproken op schadelijke maatregelen. Dit is ook van groot belang met oog op de positie van kwetsbare ontwikkelingslanden. Europees optreden is hiertoe nodig, zowel in WTO-verband, waar een mechanisme is ingesteld om handelsmaatregelen kritisch te toetsen, als in het kader van het G20 proces (daarin is immers afgesproken geen protectionistische maatregelen te nemen), en ook OESO-initiatieven op dit vlak verdienen steun. Ook ik zal monitoren wat voor nieuwe belemmeringen Nederlandse exporteurs tegen komen teneinde daar actie op te kunnen ondernemen. Uiteraard geldt daarbij ook dat wij als Nederland en als EU goed moeten opletten niet zelf tot handelsbelemmerende maatregelen over te gaan. Een zorg die niet geheel onterecht is, gezien de reacties uit het buitenland op het besluit in de EU om exportsubsidies op zuivel opnieuw in te stellen. Dit overigens tegen de wens van Nederland – Europa's grootste zuivel-exporteur – in.
3. Derde prioriteit is instandhouding en werking van het open, multilaterale, op regels gebaseerde handelsstelsel. Er gelden tariefmaxima en er zijn regels over subsidies, dumping en non-tarifaire handelsbelemmeringen, maar ook zijn er afspraken over handelsmaatregelen in geval van betalingsbalansproblemen of acute schade aan een bedrijfstak. Er is een stevig juridisch raamwerk met verplichte procedures voor het oplossen van geschillen. Hieraan moet de hand worden

gehouden. Voorop staat dat landen in moeilijkheden de bestaande regels niet aan hun laars lappen. Zowel via de EU als door middel van eigen diplomatie zal hierop worden geïnsisteerd. Daarnaast kan de EU gebruik maken van defensieve maatregelen zoals antidumping en vrijwaring in gevallen waarin duidelijk sprake is van oneerlijke concurrentie.

4. Vierde prioriteit is succesvolle afsluiting van de WTO-ronde. Het moeizame verloop hiervan geeft al aan dat de materie weerbarstig is en dat de politieke gevoeligheid daarvan soms groot is. Open handel is echter onderdeel van de aanpak van de gevolgen van de financiële crisis en van de inmiddels neergaande conjunctuur. Een Doha deal voor modaliteiten is een extra waarborg ter voorkoming van toekomstig protectionisme. Het is immers belangrijk de grote spelers, waaronder de opkomende economieën, te binden door de regels te versterken en de tariefplafonds omlaag te brengen. Politieke inzet om de ronde af te maken is nu essentieel als teken van vertrouwen in het multilaterale handelsstelsel en ter verdere versterking daarvan. Alle partijen dienen zich daartoe constructief op te stellen. De sleutel hiertoe ligt in eerste instantie in Washington. In EU-verband is afgesproken dat daar een krachtig gezamenlijk pleidooi zal worden gehouden om de nieuwe Administratie te overtuigen van het belang van politieke inzet voor de WTO-onderhandelingen. De Nederlandse inzet blijft gericht op een evenwichtig en ambitieus akkoord over modaliteiten voor landbouw en NAMA dat recht doet aan de offensieve en defensieve belangen van Nederland en van de EU en serieus werk maakt van de ontwikkelingsdimensie van deze ronde.
5. Als vijfde prioriteit zie ik voorkoming dat de omvangrijke steunoperaties die nu op gang komen de verhoudingen in de wereldeconomie grondig zullen verstoren. Binnen de EU zal de Commissie standvastig moeten zijn in haar handhaving van de beginselen van de interne markt en zal Nederland haar daartoe aanzetten en steunen. Maar ook daarbuiten moeten grenzen worden gesteld, gelet op de astronomische bedragen die in het geding zijn.

Internationale financiële instellingen hebben een financiële crisis niet kunnen voorkomen en moeten daarom worden toegesneden op nieuwe taken. Er is echter niet gebleken dat het handelsstelsel tekort is geschoten. Om de inaugurele rede van de Amerikaanse President te parafaseren: de vraag is niet of een instelling te groot of te klein is, maar of het werkt. De WTO werkt, omdat het een van de weinige multilaterale organisaties is waar de opkomende markten daadwerkelijk invloed hebben in overeenstemming met hun economisch gewicht. Bij de noodzakelijke versterking van de internationale economische rechtsorde kan de WTO op bepaalde aspecten mogelijk als inspiratiebron gelden: een multilateraal systeem met heldere normen en een nalevingsstructuur.

Bij de verdere ontwikkeling van het handelsstelsel denk ik overigens aan versterking van de internationale regels die horen bij een integrerende wereldmarkt. Een interessante suggestie op dit vlak werd onlangs gedaan door de Italiaanse minister van Financiën, Tremonti, die voorstelt om op basis van de bestaande OESO gedragscodes te komen tot een set handhaafbare spelregels voor het internationaal-economische verkeer. Ook aan toezicht op de mededinging moet worden gewerkt, net als de energie-sector, verkenning van de raakvlakken tussen handel en sociale aspecten en handelsgevolgen van de klimaatinspanning die landen eind dit jaar te Kopenhagen zullen overeenkomen. Daarnaast zal moeten worden gezocht naar mogelijkheden om handelsbelemmeringen die steeds meer voortvloeien uit binnenlandse «behind the border» maatregelen aan te pakken,

wellicht via meer maatwerk – bijvoorbeeld via de EU markttoegangstrategie. Het gaat immers in veel gevallen om maatregelen van een enkel land waardoor niet alle van de ruim 150 WTO-landen worden geraakt, zodat het de vraag is of al die landen belangstelling zullen hebben voor het uitwerken van oplossingen.

Ten slotte

De handelspolitiek die overheden voeren is belangrijk. Maar wij moeten niet vergeten dat het vooral goed koopmanschap is dat doorslaggevend is voor de positie van ons land op internationale markten. Koopmanschap moet daartoe wel de ruimte krijgen. Een verstandige handelspolitiek is ook afhankelijk van binnenlands beleid dat is toegesneden op de omgang met andere landen. Hiertoe behoren een sociaal vangnet, goed onderwijs en een innovatieve aanpak. Ook een actieve overheidsinstelling op gebied van export is belangrijk. Juist in een recessie moeten wij dit niet loslaten. Ten slotte hebben wij te maken met een wereldwijde crisis, die ook kwetsbare landen hard treft. Met het oog op de scherpe daling in FDI stromen naar ontwikkelingslanden, is het van belang dat ook de internationale sociale vangnetten op orde blijven en het draagvlak voor globalisering niet (verder) onder druk komt. Wij moeten de solidariteit opbrengen om onze problemen niet op hen af te wentelen via protectionistische maatregelen maar oplossingen zoeken door samenwerking en ondersteuning, o.a. via een ruimhartige invulling van Hulp voor Handel.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerk