

Vergaderjaar 2009–2010

25 074

Ministeriële Conferentie van de Wereldhandelsorganisatie (WTO)

Nr. 167

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 maart 2010

Voortgang handelsoverleg

Uw vaste commissie voor Economische Zaken verzocht om een brief over de voortgang in de lopende onderhandelingen van de Doha-ronde (DDA) in de WTO (uw kenmerk 29 826-37/2010D06101). Met deze brief voldoe ik aan uw verzoek. Voorts licht ik u kort in over het akkoord dat bereikt is in het jaren oude bananengeschil tussen de EU, de VS en de bananenproducerende landen, over het proces tot implementatie van het vrijhandelsakkoord met Zuid-Korea, over de hoofdlijnen van het zeer recent afgesloten vrijhandelsakkoord tussen de EU en Peru en Colombia, en over afronding van de EPA-onderhandelingen met de Cariforum regio.

WTO

De economische crisis heeft een ongekend negatieve weerslag gehad op de wereldhandel. Voor de WTO heeft zich de afgelopen anderhalf jaar een tweeledig beeld afgetekend: de WTO heeft haar waarde als regelgevende spil van het wereldhandelssysteem ruimschoots bewezen, echter als forum voor onderhandelingen over (verdere) handel liberalisering maakt zij een moeilijke tijd door.

Functioneren WTO in de crisis

Sinds het begin van de crisis heeft de WTO haar nut bewezen door te helpen voorkomen dat landen in protectionisme vervallen. De regelmatige publicatie, rubricering en bespreking van nieuwe handels- en subsidie-maatregelen sinds het begin van de crisis heeft hieraan bijgedragen. Ook uit het net beschikbaar gekomen monitoring rapport van WTO, OESO EN UNCTAD (bijgevoegd)¹ blijkt dat over het geheel genomen gesteld kan worden dat protectionisme, ook tegen de achtergrond van onzekerheid en crisis, niet de overhand heeft gekregen. Waakzaamheid blijft echter geboden: er zijn wel degelijk voorbeelden van crisisgerelateerde handelsverstorende maatregelen, ook door G20-leden, in sommige gevallen met

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

een beroep op *non-trade concerns*. Het blijft van belang onze partners ervan te overtuigen dat een zorgvuldige afweging noodzakelijk is voorafgaand aan de eventuele inzet van het handelsbeleid ten bate van duurzaamheidsdoelstellingen. Bovendien moet er op worden toegezien dat de EU zelf ook geen handelsbelemmerende maatregelen neemt, bijvoorbeeld de restitutie op zuivel. De kabinetsvisie «non-trade concerns en handelsbeleid: verduurzaming van productiemethoden en -processen wereldwijd» (Ref. TK 26 485, nr. 68) voorziet in een dergelijke zorgvuldige benadering, die door Nederland actief wordt uitgedragen.

Ook bij het beslechten van geschillen en de voorkoming van conflicten is de WTO effectief gebleven. Dit heeft onder andere bijgedragen aan beheersing van spanningen rond de opkomst van China als economische macht, en is naar alle waarschijnlijkheid één van de redenen waarom WTO-leden niet grootscheeps in protectionisme zijn vervallen. Juist dit laatste effect maakt duidelijk dat niet lichtzinnig gedacht mag worden over de waarde – ook voor Nederland – van dit internationale rechtssysteem.

Voortgang in de DDA-onderhandelingen

De rol van de WTO als forum voor onderhandelingen lijdt onder het klimaat van economische onzekerheid dat voortvloeit uit de financiële crisis en de recessie in grote delen van de wereld. De nadruk op de nationale overheidsfinanciën en binnenlandse werkgelegenheid, die hier het gevolg van is, maakt het voor veel landen moeilijk om concessies te doen die op korte termijn en in specifieke sectoren tot banenverlies kunnen leiden. Dit heeft tot gevolg dat de onderhandelingen over de Doha-ronde zeer stroef verlopen.

Tijdens de zevende Ministeriële Conferentie van de WTO (30 november tot 2 december jongstleden) kon weinig vooruitgang in de WTO-ronde worden vastgesteld (Kamerstuk 25 074, nr. 166). Een concreet plan om de onderhandelingen in 2010 af te ronden kwam evenmin tot stand. De onderhandelingen bevinden zich daarmee grotendeels nog op het punt waarop zij in december 2008 bleven steken (Kamerstuk 25 074, nr. 163). Hiermee is weliswaar voor ruim tachtig procent van de onderhandelingsstof een oplossing voorhanden, maar extra inspanning is nodig om de ronde succesvol af te kunnen sluiten.

Begin dit jaar zijn de onderhandelingen over de gehele linie hervat, op zowel technisch niveau als op hoog ambtelijk niveau. De besprekingen over landbouw en industriële producten (NAMA = non agricultural market access) op technisch niveau richten zich voornamelijk op de voorbereiding van de «schedules» (individuele uitwerking van het hoofdlijnenakkoord per lidstaat). De discussies op hoger niveau gaan over de nog openstaande beslispunten in de concept-modaliteitenteksten van december 2008. Tot dusver hebben de besprekingen op hoog niveau geen concrete resultaten opgeleverd. Verder zijn op technisch niveau de onderhandelingsgroepen hervat over de meeste andere onderwerpen, waaronder diensten, regels (aanscherping WTO-regels op het terrein van subsidies en anti-dumping, inclusief visserijsubsidies, en preferentiële handelsakkoorden), milieu, handelsfacilitatie en intellectueel eigendom (bijvoorbeeld geografische indicaties). Dit is nuttig werk dat op sommige vlakken tot resultaten leidt.

Over de invulling van sectorale akkoorden voor industrieproducten en extra markttoegang voor landbouwgoederen lopen bilaterale gesprekken tussen enerzijds de VS en anderzijds de grote opkomende economieën India, China en Brazilië. De VS probeert hier meer markttoegang te realiseren voor zowel landbouw als industrieproducten. Tot nu toe lijken deze gesprekken weinig op te leveren: de VS heeft zijn algemene eis niet

concreet gemaakt en de opkomende economieën bewaren hun troeven voor het eindspel van de onderhandelingen. De Europese Commissie heeft aangegeven dat er het komende jaar geen actieve opstelling en compromisbereidheid in de VS te verwachten is, en zonder de VS is afronding niet mogelijk. President Obama concentreert zich voornamelijk op de buitenlandse agenda. Handel heeft geen prioriteit op de korte tot middellange termijn.

Eind maart a.s. vindt een «inventarisatie»-bijeenkomst plaats waartoe werd besloten tijdens de zevende Ministeriële WTO-conferentie en eerder door de G20 (Pittsburgh, september 2009). Deze zal op hoog ambtelijk niveau plaatsvinden. In juli 2010 is de volgende G20-bijeenkomst voorzien in Canada: een volgende kans voor het creëren van politiek momentum. De EU en anderen zijn voorstander van een bijeenkomst op ministerieel niveau in de aanloop naar deze top; vooral de VS verzet zich echter.

Dit sombere beeld van de DDA-onderhandelingen kan wat mij betreft geenszins leiden tot het afschrijven ervan. WTO-onderhandelingen zijn zeer complex – niet in de laatste plaats omdat zij gevoerd worden door 153 leden – en de resultaten ervan hebben verstrekkende gevolgen. Ondanks de moeilijkheden en het trage tempo hecht Nederland zeer aan multilaterale handelsoverhandelingen. Immers deze leveren een hoge mate van voorspelbaarheid op en alle leden beslissen met gelijke stem mee. Dit is niet in de laatste plaats van belang voor ontwikkelingslanden, die baat hebben bij een stelsel van multilaterale afdwingbare handelsregels. Om de handelsagenda van de toekomst op te kunnen pakken, is het dus van groot belang de DDA zo spoedig mogelijk af te ronden. Juist in het huidige economische klimaat zou een multilateraal handelsakkoord een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan herstel van vertrouwen en economische groei wereldwijd. Echter, de geloofwaardigheid van de WTO als instelling staat niet onder druk, al zou afronding van de DDA wel een versterking van de multilaterale aanpak betekenen.

EU-positie

De EU bevindt zich binnen de Doha-onderhandelingen momenteel in een weliswaar comfortabele, maar toch wat afzijdige positie. De EU neemt immers niet deel aan de gesprekken tussen de VS en de grote opkomende economieën, die tot meer marktopening aan de kant van de opkomende economieën moeten leiden. De verlangens van de EU op de terreinen van landbouw en industriële producten zijn verder beperkt: bij industriële producten vooral een horizontaal mechanisme om non-tarifaire belemmeringen aan te kaarten; en bij landbouw enige defensieve punten rond vereenvoudiging van tarieven en de mogelijkheid tariefcontingenten in te stellen voor producten waar dat nu niet het geval is (en overigens erkenning van geografische indicaties). Voor wat betreft de ontwikkelingsdimensie van deze ronde zet de EU onder meer in op volledig vrije markttoegang voor de minst ontwikkelde landen in alle OESO-landen en zoveel mogelijk opkomende markten, een ambitieuze, specifieke en snelle reductie voor handelsverstoringe katoensubsidies en een ontwikkelingsvriendelijk WTO-handelsfacilitatie-akkoord. Er wordt ook door andere partners weinig meer verlangd van de EU, na haar vrij ruimhartige opstelling in het verleden.

De inzet van de EU is er, net als die van veel andere WTO-leden, dan ook op gericht te voorkomen dat wordt teruggekomen op zaken waarover in grote lijnen overeenstemming bestond. De tot nu toe behaalde resultaten zijn waardevol en het resultaat van jarenlange, intensieve onderhandelingen. Bovendien zou aanpassing de zorgvuldige opgebouwde balans kunnen verstoren. De EU heeft in het recente verleden daarom herhaalde-

lijk de bereidheid uitgesproken zich flexibel op te stellen onder de voorwaarde dat het huidige evenwicht behouden blijft. Het aantreden van de nieuwe Europese Commissie en de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon leggen de basis voor een versterkt optreden van de EU in de WTO. Dit moet worden gebruikt om het meer algemene belang dat zij heeft bij open multilaterale handel en het welslagen van de ronde, kracht bij te zetten.

Akkoord in bananengeschied

Op 15 december 2009 zijn de EU, de VS en de bananenproducerende landen het eindelijk eens geworden over een oplossing voor het bananendispuut, dat met 15 jaar het langstlopende handelsconflict in de WTO was. Dit akkoord neemt een belangrijk struikelblok in de Doha-onderhandelingen weg, mits andere landen zich niet tegen het bereikte akkoord verzetten.

Voor de EU is het steeds moeilijk geweest om haar voorkeursbehandeling van veelal voormalige kolonies in het Caribisch gebied te verzoenen met haar (WTO-)verplichtingen jegens Latijns-Amerikaanse landen. In het uiteindelijke akkoord is afgesproken dat de EU het gebonden tarief op bananen in stappen zal verlagen naar \$ 114 per ton in 2017, overeenkomstig een principeafpraak die al in juni 2008 op tafel lag, maar destijds niet beklonken kon worden. De eerste stap is verlaging naar \$ 148 per ton. Vervolgens jaarlijks in gelijke stappen naar \$ 114 in 2017, of, als er geen DDA-akkoord is, in 2019. In ruil hiervoor zullen bananen in de Doha-ronde niet als tropische producten worden behandeld (dus geen nulrecht). Verder zullen de Latijns-Amerikaanse landen en de VS WTO-procedures tegen de EU staken.

Voor de ACS-landen is een Europees steunpakket van 200 miljoen euro afgesproken, bovenop de reeds bestaande steun. Deze steun zal gegeven worden in de vorm van landenspecifieke steunpakketten, die gericht zijn op het helpen van producenten bij de aanpassing aan de nieuwe situatie.

Vrijhandelsakkoorden

Eind 2006 werd echter de aanzet gegeven voor een serie handelsakkoorden, met economisch interessante landen als India en Zuid-Korea, die in het teken staan van de eigen welvaart, groei en werkgelegenheid. Nederland steunt deze inzet op economische relevante, brede en diepe vrijhandelsakkoorden, waarbij rekening dient te worden gehouden met het ontwikkelingsniveau van de toekomstige vrijhandelspartners, door waar nodig asymmetrie in tarief liberalisering toe te staan en verschillende overgangstermijnen te hanteren. Zoals in de notitie «Handelsbeleid en vaste waarden in een veranderende wereldorde» (TK 2008–09, 31 985, nr. 1) werd aangegeven, vindt Nederland het van belang dat de EU een coherent extern beleid voert. Dat betekent dat de vijf politieke clausules en een hoofdstuk over duurzame ontwikkeling een passende plek moeten krijgen in de nieuwe relatie met deze partners. Nederland is geen voorstander van het starten van onderhandelingen over vrijhandelsakkoorden uit louter politieke overwegingen.

Zuid-Korea

Het vrijhandelsakkoord met Zuid-Korea is het eerste akkoord in deze nieuwe serie van vrijhandelsakkoorden: de onderhandelingen hierover werden in oktober vorig jaar succesvol afgerond. Over het bereikte resultaat informeerde ik uw Kamer in mijn brief van 5 november 2009 (Kamerstuk 21 501-02, nr. 932). Dit akkoord zal ook een testcase zijn voor de nieuwe procedures en de invulling van de nieuwe verantwoordelijkheden

van het Europese Parlement onder het Lissabon Verdrag. Naar verwachting zal de Europese Commissie in maart de Raad voorstellen het handelsakkoord tussen de EU en Zuid-Korea te ondertekenen. Ook zal de Europese Commissie goedkeuring aan het Europese Parlement vragen. Naast het voorstel voor ondertekening bereidt de Europese Commissie een aantal instrumenten voor ter ondersteuning van de in het handelsakkoord gemaakte afspraken. Zo moet de EU interne procedures vaststellen voor de toepassing van de vrijwaringsbepalingen, en een mechanisme instellen voor het beheren van oorsprongsregels. De Commissie zal dit implementatiepakket tegelijkertijd met het voorstel voor ondertekening presenteren. Het Europese Parlement heeft aangegeven dit akkoord zorgvuldig te willen bespreken. Streven is om de voorstellen nog voor de zomer te ondertekenen. Dat geldt ook voor de aan het handelsakkoord gekoppelde politieke raamwerkovereenkomst met Zuid-Korea, maar ook dit is afhankelijk van de behandeling in het Europese Parlement.

EU-Andean Multi Party Agreement

Op 1 maart jl. zijn de Europese Unie en de Andes-landen, Colombia en Peru, een «Multi-party agreement» overeengekomen. Deze zal gekoppeld worden aan het reeds bestaande Policy Dialogue and Cooperation Agreement (PDCA) uit 2003. Het vrijhandelsakkoord omvat handel in goederen, diensten en investeringen en kan een grote bijdrage leveren aan de versterking van de onderlinge relatie. Het akkoord voorziet van beide kanten volledige liberalisering van de industriële producten en visserij, waarbij Peru direct 80% van de industriële markt zal openen en Colombia 65%. In het akkoord en tijdens de onderhandelingen is rekening gehouden met de verschillende niveaus van ontwikkeling tussen alle ondertekende partijen. Hiertoe zijn onder andere langere overgangstermijnen, brede mogelijkheden voor cumulatie en duty drawback in het akkoord opgenomen. Ook voorziet het akkoord in een samenwerkingshoofdstuk gericht op de bevordering van het concurrentievermogen en innovatie, modernisering van de productie, het vergemakkelijken van de handel en de overdracht van technologie tussen de partijen. Een basisprincipe van de overeenkomst is de inzet van de partijen bij de eerbiediging van de mensenrechten en de ontwikkeling van een duurzame economie op basis van de bescherming en de bevordering van de arbeids- en milieunormen. Het akkoord bevat bepalingen om in te grijpen in geval van bijvoorbeeld ernstige mensenrechtenschendingen.

In april 2007 stelde de Raad een onderhandelingsmandaat voor de Commissie vast voor een associatieakkoord met de Andeslanden, inclusief een WTO-conform vrijhandelsakkoord. Ecuador en Bolivia hebben zich in 2008 en 2009 teruggetrokken uit het onderhandelingstraject. Ecuador blijft betrokken, maar heeft formeel nog geen signaal afgegeven weer aan de onderhandelingen mee te willen doen. Het akkoord bevat hiertoe flexibele bepalingen.

EPAs

Op 10 december jl. heeft Haïti als laatste Cariforum-land het volledige EU – Cariforum EPA ondertekend. Het akkoord met de Caribische regio is daarmee het eerste volwaardige EPA dat uitonderhandeld en door alle partijen ondertekend is. Naar verwachting zal dit verdrag nog voor het zomerreces aan uw Kamer worden aangeboden ter goedkeuring. De nieuwe Handelscommissaris De Gucht heeft in het Europese Parlement kenbaar gemaakt een nieuwe impuls te willen geven aan de nog lopende EPA-onderhandelingen en met name aan Zuid-Zuid handel. Nederland zal De Gucht steunen in zijn positieve benadering van dit vraagstuk.

Slot

Het WTO-stelsel heeft de crisis goed doorstaan. Protectionisme is vermeden en handelsgeschillen zijn beheerst gebleven. De onderhandelingen over verdere marktopening vlotten echter niet, waar crisis en recessie onder meer aan hebben bijgedragen. Tegen deze achtergrond zijn, in aanvulling op de bestaande WTO-afspraken, te realiseren preferentiële vrijhandelsakkoorden een meer gemakkelijke manier om toch opener grenzen te verzekeren dan te wachten op resultaat van overleg met 153 landen tegelijk. Regionale en bilaterale akkoorden blijven echter een tweede keus. Uiteindelijk is de multilaterale aanpak in de WTO onmisbaar om gedegen om te gaan met nieuwe wereldeconomische verhoudingen die ontstaan door opkomst van nieuwe grootmachten, handelsaspecten van mondiale publieke goederen, en nieuwe vormen van schaarste.

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven