

Vergaderjaar 2013–2014

25 074

Ministeriële Conferentie van de Wereldhandelsorganisatie (WTO)

Nr. 186

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2013

Hierbij bied ik u aan het verslag van de negende WTO Ministeriële Conferentie, die werd gehouden te Bali van 3 tot en met 7 december 2013.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen

Verslag van de negende WTO ministeriële conferentie, Bali, 3–7 december 2013.

Bij brief van 29 november jl. lichtte ik uw Kamer aan de hand van de Koninkrijksinstructie in over de inhoud van de negende WTO ministeriële conferentie in Bali, Indonesië. (Kamerstuk 25 074, nr. 185 d.d. 29 november 2013). De conferentie vond plaats van 3 tot en met 7 december jl. Bij dezen wil ik u graag informeren over het verloop en het resultaat van het overleg, over het mogelijke vervolgtraject en bilaterale afspraken en side events en marge van de ministeriële conferentie.

Algemeen

De ministeriële conferentie heeft geleid tot een multilateraal akkoord over handelsfacilitatie en enkele landbouw- en ontwikkelingselementen. Het Kabinet is zeer tevreden met het bereikte akkoord.

Het is het eerste handelsakkoord op multilateraal niveau in bijna twintig jaar. Sinds de oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (World Trade Organisation, WTO) in 1995 was het nog niet gelukt om tot overeenstemming te komen om de wereldwijde handel te vergemakkelijken en zo te stimuleren.

De waarde van het afgesloten akkoord is groot. In geld uitgedrukt tussen de 50 en – volgens sommige studies wel – 400 miljard dollar wereldwijd per jaar¹.

Van groot belang voor Nederland, ontwikkelingslanden en voor de WTO zelf:

1. Voor Nederland als zesde handelsland van de wereld (gemeten in export en import) is dit akkoord dat leidt tot verlaging van de kosten van internationale handel zeer waardevol.
2. Ontwikkelingslanden ontvangen tweederde van de baten van dit akkoord. De kosten voor internationale handel gaan omlaag. Juist voor ontwikkelingslanden waar deze kosten het hoogst zijn, zal dat voordelig zijn.
3. Bovenal draagt dit akkoord bij aan de geloofwaardigheid van de WTO als hoeder van het wereldhandelssysteem en in het bijzonder als succesvol onderhandelingsforum. Een open economie als de Nederlandse heeft baat bij een optimaal functionerend wereldhandelssysteem en WTO-secretariaat

De komende maanden zullen de WTO-leden een werkprogramma afspreken over de resterende onderhandelingsonderwerpen van de in 2001 gestarte Doharonde (zoals WTO-regels, industrie- en landbouwtarieven, diensten en landbouwsteun). Het is van belang dat de WTO-leden zich nu bezinnen over wat de juiste weg is aangaande onderhandelingen over bestaande en nieuwe onderwerpen. Nederland zal zich actief inzetten in deze discussie om mogelijk ook nieuwe onderwerpen als groene goederen en groene diensten op de agenda te krijgen. Wat Nederland betreft staat het belang van verdere versterking van het wereldhandelsstelsel en meer diepgaande integratie van ontwikkelingslanden in de wereldwijde handelsketens voorop. Een sterker en eerlijker handelsstelsel is daarbij de inzet.

Hieronder zal ik nader ingaan op het verloop van de onderhandelingen en het behaalde resultaat.

¹ OECD (2003), *Quantitative Assessment of the Benefits of Trade Facilitation*, TD/TC/WP(2003)31/FINAL. World Economic Forum i.s.m. Bain & Company en de Wereldbank (2013) *Enabling Trade Valuing Growth Opportunities*.

Verloop van het overleg

Het Kabinet onderschrijft de breed gedragen waardering voor de wijze waarop de nieuwe directeur-generaal van de WTO, Roberto Azevêdo, tijdens de ministeriële conferentie leiding heeft gegeven aan het proces.

Tijdens de ministeriële conferentie kwamen de lidstaten van de Europese Unie tweemaal samen op politiek niveau (Raad voor Buitenlandse Zaken (handel)) en vrijwel dagelijks op ambtelijk niveau (Handelspolitiek Comité). Als voorzitter van de EU zat Litouwen alle bijeenkomsten voor.

Nederland heeft zich in de RBZ ingezet voor een constructieve rol van de Commissie, vertegenwoordigd door Eurocommissarissen De Gucht (handel) en Ciolos (landbouw), en hen opgeroepen zich in te spannen voor een evenwichtig en ambitieus akkoord waar juist ook ontwikkelingslanden van profiteren.

Naar aanleiding van de laatste ministeriële conferentie in 2011 (MC8) waren de WTO-leden sinds begin 2012 aan het onderhandelen over een deelakkoord op het gebied van handelsfacilitatie (douaneafhandeling). Het afgelopen jaar is de onderhandelingsagenda uitgebreid met een aantal voorstellen op het gebied van landbouw en ontwikkeling. In aanloop naar de ministeriële conferentie is in Genève zeer intensief onderhandeld en in Bali is daar nog een schep bovenop gedaan.

In de maanden voorafgaand aan Bali had India verzocht om een oplossing voor het feit dat zij in het kader van voedselzekerheid een voedselopkoopprogramma heeft dat reeds verder gaat dan de binnenlandse steun die India mag geven op basis van haar WTO-verplichtingen. India is voornemens om dat programma uit te breiden en wilde dat de andere WTO-leden haar dan niet kunnen aanspreken op overschrijding van haar afspraken, een zogenaamde vredesclausule (*peace clause*). De meeste WTO-leden vinden de voedselzekerheid in India ook een legitiem doel en men zocht naar een goede oplossing. India had zichzelf een sleutelrol toebedeeld door vlak voor Bali om een langere (*peace clause*) of zelfs een meer permanente oplossing voor het voedselzekerheidsvoorstel te vragen en tegelijkertijd in het handelsfacilitatie-akkoord een aantal punten open te houden.

DG WTO Azevêdo heeft in Bali het onmogelijke volbracht met hulp van een constructieve EU en ook met hulp van vele ontwikkelingslanden en van grote spelers als de VS en China. De positie van de EU was relatief eenvoudig, omdat wij geen gevoelige punten meer hadden openstaan. Vanuit de ontwikkelingslanden (LDC groep, ACP groep en Afrikgroep) werd de druk op India verder opgevoerd. Vrijwel alle ontwikkelingslanden wilden een brede deal – juist ook op het voor deze landen belangrijke onderwerp handelsfacilitatie – en wilden zich niet inzetten voor eventueel blokkerende wensen van India op het terrein van voedselzekerheid.

Resultaat per onderwerp

De DG WTO presenteerde op vrijdagavond 6 december jl. een «Balipakket» bestaande uit tien documenten over handelsfacilitatie, landbouw en ontwikkeling. Hierin had hij alle wensen en zorgen van de 159 WTO-landen meegenomen, maar – zo benadrukte hij – niemand zal 100% tevreden zijn, iedereen moet iets inschikken om dit compromis mogelijk te maken. Cuba, daarin gesteund door Venezuela, Bolivia en Nicaragua, blokkeerde die vrijdagnacht een deal op Bali onder verwijzing naar het Amerikaanse handelsembargo tegen het land. De DG WTO wist deze blokkade weg te nemen door in de slottekst een verwijzing op te

nemen naar de in de WTO-regels vastgelegde vrijheid van transit (artikel V GATT 1994), zodat op zaterdag 7 december jl. het hele pakket toch kon worden aangenomen.

Handelsfacilitatie

Het akkoord over handelsfacilitatie is de kern van het Balipakket. Dit akkoord – in de vorm van een bindend verdrag – zal ertoe leiden dat wereldwijd dezelfde basisafspraken zullen worden geïmplementeerd over onder meer transparantie en afhandelingstermijnen van de douane. De verwachting is dat door dit akkoord de transactiekosten van de internationale handel sterk zullen dalen, in het bijzonder in ontwikkelingslanden waar deze momenteel het hoogst zijn. Voor sectie I van dit akkoord, dat de douane-technische bepalingen van het akkoord bevat, is ook op politiek gevoelige artikelen over onder meer geautoriseerde exporteurs, consularisatie, inspectie voor verscheping, douane makelaars, versnelde afhandeling en doorvoer consensus bereikt. Sectie II van het akkoord, dat bepalingen bevat over speciale en gedifferentieerde behandeling (overgangstermijnen en technische assistentie) voor ontwikkelingslanden, was vlak voor Bali afgerond.

Alle ontwikkelingslanden zullen de komende zeven maanden moeten aangeven welke douane-technische bepalingen zij direct zullen implementeren (annex A), welke bepalingen zij implementeren na een overgangstermijn (annex B) en welke bepalingen zij implementeren na een overgangstermijn en technische assistentie (annex C). Ontwikkelingslanden hoeven geen bepalingen te implementeren als zij daarvoor geen capaciteit hebben. Zij hebben dus zelf veel invloed op de vraag wanneer zij aan de verschillende bepalingen van het akkoord gebonden zijn. Westerse landen en andere landen die daartoe in staat zijn, zullen assistentie verlenen, bijvoorbeeld via programma's als Aid-for-Trade en Trade Mark East Africa.

Nadat de ontwikkelingslanden hun indeling bekend hebben gemaakt, zal het akkoord een jaar openstaan voor ratificatie. Wanneer twee derde van de WTO-leden het akkoord heeft geratificeerd, zal het akkoord op 1 augustus 2015 in werking treden.

Landbouw

Op het gebied van landbouw was het akkoord over voedselzekerheid het hete hangijzer. Er is uiteindelijk een akkoord bereikt over een zogenaamde (*peace clause*). voor het geven van binnenlandse steun via voedselopkoopprogramma's.

Punt van geschil was de levensduur van deze (*peace clause*). Deze (*peace clause*). houdt in dat landen géén beroep zullen doen op het WTO-geschillenbeslechtsmechanisme wanneer een land met voedselopkoopprogramma's inbreuk maakt op zijn WTO- verplichtingen. In de komende maanden zal er verder worden onderhandeld over een oplossing die zowel tegemoet komt aan de oorzaken van het probleem als de wens om zo min mogelijk handelsverstoringe steun te geven. India wilde dat de (*peace clause*). van permanente duur zou zijn. Dit was voor Pakistan, die het handelsverstoringe effect van de Indiase steun vreest, en voor onder meer de VS, Japan en de EU niet acceptabel. Uiteindelijk is afgesproken dat een ontwikkelingsland met zijn bestaande voedselopkoopprogramma zijn eigen WTO-verplichtingen op dit punt mag schenden zonder dat dit land daarop kan worden aangesproken voor in beginsel een periode van vier jaar. Gedurende deze periode zal aan een permanente oplossing worden gewerkt. Als deze oplossing niet binnen die vier jaar

wordt gevonden loopt de (*peace clause*) door. Daarbij is wel bedongen dat een buurland dat negatieve effecten ondervindt van een dergelijk programma consultaties hierover kan aanvragen met het land dat het voedselopkoopprogramma heeft. De bewijslast dat het programma niet handelsverstrend is, ligt bij het land dat het voedselopkoopprogramma heeft.

Er is verder overeenstemming bereikt over een nieuwe omgang met exportquota. Tevens is in de ministeriële verklaring de Hong Kong-verklaring op het gebied van exportsubsidies herbevestigd (met een nieuwe deadline en) met aandacht voor wat partijen zoals de EU tot nu toe al hebben gedaan aan afbouw daarvan.

Ontwikkelingsaspecten

De ontwikkelingsaspecten in het Balipakket zijn vlak voor Bali grotendeels afgerond. Vóór Bali was al besloten de zgn. «28 overeenkomst specifieke voorstellen», die speciale en gedifferentieerde behandeling voor de ontwikkelingslanden op WTO-regels verlenen, in de Post-Bali agenda op te nemen. De oplossing over de reikwijdte van het Monitoringsmechanisme is wel gevonden. De WTO-commissie voor Handel en Ontwikkeling krijgt daarin een centrale rol. Via het Monitoringsmechanisme kunnen ontwikkelingslanden structureel een vinger aan de pols houden over implementatie en uitwerking van speciale en gedifferentieerde behandeling in de WTO-regels voor deze landen. Ten aanzien van de aanvullende voorstellen van en voor de minst ontwikkelde landen (MOLs) zijn de WTO-leden het eens geworden over de inhoud van twee ministeriële verklaringen die tijdens Bali bekrachtigd zijn. Het gaat om de invulling van de LDC-services waiver en niet-bindende richtlijnen om preferentiële oorsprongsregels transparanter en simpeler te maken.

Op katoen is een verklaring op voorspraak van de Cotton-4 groep (Benin, Burkina Faso, Tsjad en Mali) opgesteld, waarin onder meer gevraagd wordt het ministeriële besluit van 2004 over katoen – waarbij speciale focus op katoen in de onderhandelingen over landbouw is gelegd – ambitieus en spoedig te effectueren. Deze verklaring heeft helaas geen concrete deadline.

Het in 2005 (WTO-top in Hong Kong) uitgesproken streven om de MOLs vrijwel volledige markttoegang te geven is herbevestigd: ontwikkelde landen (en die ontwikkelingslanden die dat kunnen) moeten zich inspannen om 97% markttoegang te geven aan MOLs. De VS zitten op 82% en lijken helaas niet genegen naar 97% te bewegen. China zit op 83% en is wel van plan dat op te hogen. India had vlak voor Bali besloten de toegang te verhogen naar 96%. De EU geeft overigens de MOLs al volledige en ongeclausuleerde markttoegang via het Everything But Arms-regime.

Post-Bali agenda

Naar verwachting zal binnen de WTO de eerste helft van 2014 vooral in het teken staan van de implementatie en uitwerking van het handelsfacilitatie-akkoord. Daarnaast zullen de WTO-leden in 2014 een werkprogramma afspreken over de resterende onderhandelingsonderwerpen van de in 2001 gestarte Doharonde (zoals WTO-regels, industrie- en landbouwtarieven en landbouwsteun) en de gemaakte afspraken op Bali verder invullen. Ook zullen zij bespreken in hoeverre nieuwe onderwerpen op de onderhandelingsagenda kunnen komen. Nederland zal zich actief inzetten in deze discussie om ook nieuwe onderwerpen als

groene goederen en groene diensten, investeringen en *non trade concerns* op de agenda te krijgen.

Het is van belang dat alle WTO-leden enige tijd voor reflectie nemen om te bezien welke onderwerpen multilateraal verder kunnen worden gebracht en welke niet. Ik zal actief met het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven in overleg treden om de Nederlandse inzet hiertoe verder te concretiseren.

Conclusie

Voor een middelgrote, open economie als de Nederlandse is open multilaterale handel van groot belang. Het transparante, non-discriminatoire en open handelsregime van de WTO biedt handel en investeerders houvast en zekerheid. Voor de Nederlandse export zijn met name de gemaakte – bindende – afspraken over handelsfacilitatie van groot belang – juist voor de export naar nieuwe, opkomende markten met nu nog minder functionerende douane-autoriteiten.

Een risico van het uitblijven van resultaat van de ministeriële conferentie zou zijn geweest dat landen zich alleen gaan richten op bilaterale of regionale vrijhandelsakkoorden en de WTO een tijd links laten liggen. Vooral voor veel ontwikkelingslanden die niet of minder aan dergelijke akkoorden zullen deelnemen, zou dat een negatief effect hebben. Daarom ben ik extra verheugd dat we nu een multilateraal akkoord hebben dat juist ook met de belangen en wensen van lage- en middeninkomenslanden rekening houdt.

Het behaalde deelresultaat doet recht aan het ontwikkelingskarakter van de Doharonde. Het goede resultaat van deze ministeriële conferentie is een welkom signaal en een bewijs dat de wereldgemeenschap in staat is om meningsverschillen te overbruggen en gezamenlijk een antwoord te geven op uitdagingen waar alle landen mee worden geconfronteerd.

Bilaterale gesprekken en side-events

En marge van de ministeriële conferentie heb ik collega's uit verschillende landen gesproken. Met mijn collega's uit Botswana en Namibië alsmede met de handelscommissaris van het ECOWAS-secretariaat heb ik gesproken over de Economic Partnership Agreements (EPA's). Leerzaam om hun visie op de onderhandelingen te vernemen en positief dat wat betreft de EPA in Zuidelijk Afrika er licht aan het einde van de tunnel lijkt te zijn.

Ook heb ik een ontmoeting gehad met de nieuwe executive director van het International Trade Centre, mw. Arancha Gonzalez. Deze VN-organsiatie werkt nauw samen met het CBI in het kader van private sectorontwikkeling. Ook de nieuwe secretaris-generaal van UNCTAD, Mukhisa Kituyi, heb ik gesproken. Met hem heb ik mogelijkheden verkend om samen onderzoek te doen naar investeringsbeschermingsovereenkomsten en investeringsbeleid.

Verder heb ik gesproken met mijn Chinese collega Gao over de recente missie en over de WTO ministeriële conferentie. Daarnaast heb ik met mijn Franse en Italiaanse collega mogelijkheden tot nadere samenwerking onderzocht zoals een studie naar non tarifaire barrières en heb ik met mijn Roemeense collega afspraken kunnen maken over versterking van de Nederlandse bilaterale economische relatie met Roemenië via een economische missie in 2014.

Met mijn Jemenitische collega heb ik uitvoerig gesproken over hun toetreding tot de WTO (formeel vastgesteld op Bali tijdens de ministeriële) en het 12 jaar durende toetredingsproces alsmede over de duurzame band tussen Jemen en Nederland. Ook heb ik met de van oorsprong Indiase NGO CUTS International gesproken over de WTO en de positie van ontwikkelingslanden in de WTO.

Tot slot heb ik mogen participeren in enkele side-events. De non-gouvernementele organisatie ICTSD organiseerde een panel met onder andere de DG WTO en de Indonesische handelsminister Gita Wirjawan, voorzitter van de negende ministeriële conferentie, over de toekomst van het multilaterale handelsstelsel, waaraan ik eveneens een bijdrage heb geleverd. Nederland organiseerde een goed bezocht event samen met China en UNCTAD over het belang van e-certificering in het handelsverkeer. Ook vond op Bali (buiten de WTO) een event plaats over de uitwisseling en intensievere samenwerking van de Nederlandse en Indonesische filmsector. Bij beide events heb ik de key-note speech mogen leveren.

Naast het bereiken van een multilateraal akkoord waren de ontmoetingen op bilateraal niveau en de side-events ook bijzonder nuttig en een goede aanleiding voor toekomstige bezoeken en bilaterale bijeenkomsten.