

Vergaderjaar 2020–2021

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

CB

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 september 2020

Op 16 juni 2020 heeft de Europese Commissie aangekondigd een herziening van het EU-handelsbeleid uit te voeren. Als onderdeel van deze herziening is een online openbare raadpleging gelanceerd voor belanghebbenden, waaronder het bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld, die tot 15 september 2020 liep.

De herziening van het handelsbeleid vindt plaats tegen de achtergrond van veranderende geopolitieke en geo-economische ontwikkelingen en de impact van de COVID-19-crisis op de wereldeconomie. Kerndoelen van de herziening zijn om het handelsbeleid zodanig vorm te geven dat het enerzijds bijdraagt aan duurzaam socio-economisch herstel post-COVID en anderzijds een weerbare, strategisch autonome EU bevordert.

Voor het kabinet is het essentieel dat de voordelen van het open en op regels gebaseerde internationaal handelssysteem behouden blijven en een onnodige ontvlechting van waardeketens voorkomen wordt. Het Europees handelsbeleid moet bijdragen aan een mondiaal gelijk spelveld, de kansen voor het Europees bedrijfsleven vergroten, eenzijdige afhankelijkheden tegengaan en een duurzaam socio-economisch herstel bevorderen. Hieronder ga ik nader in op de verschillende onderwerpen die tijdens de herziening aan bod zullen komen.

Kabinetsinzet

Sinds de publicatie van de *Trade for All*¹-strategie vijf jaar geleden is de wereld niet stil blijven staan. Het mondiale handelssysteem staat meer dan ooit onder druk door oplopende handelsspanningen, toenemend protectionisme en uitdagingen rondom de modernisering van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). In de maatschappelijke discussie over

¹ Zie https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf.

handelsbeleid gaan daarnaast meer stemmen op om de samenhang tussen handel en duurzame ontwikkeling te versterken. Handelsbeleid opereert niet in een vacuüm, maar is onderdeel van een brede en samenhangende inzet in Europa. Dit blijkt ook uit de aandacht die in enkele mededelingen van de Europese Commissie uitgaat naar handelsbeleid. Denk aan «een «van boer tot bord»-strategie voor een eerlijk, gezond en milieuvriendelijk voedselsysteem» (Kamerstuk 22 112, nr. 2891) en aan de «EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 – De natuur terug in ons leven brengen».

Wat sinds 2015 constant is gebleven is het grote belang van internationale handel voor de Nederlandse economie. De CBS-publicatie «Nederland Handelsland» uit 2019 laat bijvoorbeeld zien dat de export Nederland in 2017 2,3 miljoen directe en indirecte voltijdbanen opleverde, meer dan 30 procent van de totale werkgelegenheid. Veel Nederlandse bedrijven zijn verweven in mondiale productieketens en voor veel producten zijn grondstoffen en halffabricaten uit derde landen nodig. Handelsakkoorden faciliteren toegang tot derde markten, nemen handelsbelemmeringen weg en creëren zo nieuwe kansen voor Nederlandse ondernemers. Zeker voor economisch herstel post-COVID-19 is dat van groot belang. De COVID-19-crisis heeft verschillende kwetsbaarheden en afhankelijkheden in mondiale waardeketens aan het licht gebracht, extra zichtbaar gemaakt of gecreëerd. Duidelijk is dat het EU-handelsbeleid risicobeheersing en -mitigatie op de middellange en lange termijn dient te faciliteren, zowel om gezondheidscrisis als duurzaamheidsuitdagingen beter te kunnen adresseren.

Met de grootste interne markt ter wereld heeft de EU aanzienlijke marktmacht. Door het zogenaamde Brussel-effect worden hoge Europese normen en standaarden ook vaak in het buitenland overgenomen; ondernemers willen immers graag de Europese consumentenmarkt kunnen bedienen. Nederland ziet ruimte voor de EU om de interne markt en het handels- en investeringsbeleid effectiever in te zetten als instrumenten in het buitenlands beleid. Het kabinet verwacht onder meer dat de EU haar marktkracht in de samenwerking en onderhandelingen met derde landen over handelsakkoorden actief inzet om tot hogere duurzaamheidsstandaarden en een goede naleving daarvan te komen. Hieronder zet ik de Kabinetsinzet in de herziening van het EU-handelsbeleid uiteen.

Prioriteiten die onverminderd van belang blijven

Uiteraard zijn er onderwerpen waar de EU-inzet onverminderd moet worden voortgezet. Sommige prioriteiten uit *Trade for All* zijn nog net zo belangrijk als in 2015 en dienen onderdeel te blijven van het EU-handelsbeleid. Dit geldt bijvoorbeeld voor de inzet op een verdere vergroting van de transparantie in handelspolitiek. Hier is de afgelopen jaren belangrijke voortgang geboekt, bijvoorbeeld door de publicatie van de onderhandelingsmandaten. Voortdurende aandacht voor transparantie en betrokkenheid van belanghebbenden blijft nodig. De handelsbetrekkingen met ASEAN, China en de VS, waaronder een positieve handelsagenda met de laatste, maar ook het adresseren van marktverstoringen en eenzijdige economische afhankelijkheden, blijven centraal staan.

Sinds het uittreden van het VK uit de EU per 1 februari 2020 zijn ook de (handels)betrekkingen met het VK een prioriteit. Er wordt nog onderhandeld over de toekomstige relatie tussen de EU en het VK. Nadat de overgangsperiode afloopt op 31 december a.s. gelden de EU-regels niet meer voor het VK, ook niet die van de douane-unie en de interne markt.

De EU-inzet op digitale handel, waaronder afspraken over e-commerce in handelsakkoorden en lopende onderhandelingen hierover in WTO-verband, en effectieve implementatie van handelsakkoorden zijn onverminderd van belang maar vereisen meer aandacht dan in 2015. Belangrijk onderdeel van de implementatie van handelsakkoorden betreft de informatievoorziening richting bedrijven – met name het mkb – over hoe gebruik te maken van handelsakkoorden.

Ook de versterking en modernisering van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) blijven cruciale onderwerpen in het EU-handelsbeleid. Op korte termijn is de selectie van een nieuwe Directeur-Generaal WTO bijzonder relevant. Van geschikte kandidaten wordt verwacht dat zij visie hebben op de toekomst van de WTO, effectief kunnen optreden in veranderprocessen binnen de organisatie en bruggen kunnen bouwen tussen WTO-leden, niettegenstaande de soms zeer uiteenlopende posities en belangen. Bepalend voor de toekomst van de WTO is voorts dat de multilaterale handelsregels worden herzien en geactualiseerd, onder andere door sluitende afspraken te maken over industriële subsidies en *state-owned enterprises*, maar ook door een nieuwe balans te vinden tussen rechten en plichten van leden. Het is evident dat er momenteel van een mondiaal *level playing field* geen sprake is; de WTO heeft de taak om dit aan te pakken. Versturende effecten van buitenlandse staatssteun en -eigendom moeten worden geadresseerd, zodat zowel in het buitenland als op de interne markt sprake is van eerlijke concurrentie. Daarnaast acht Nederland het van belang dat ook in de WTO-onderhandelingen duurzaamheid een centrale rol krijgt. Er dient voortgang te worden geboekt op lopende onderhandelingen in de WTO op onderwerpen zoals visserijsubsidies. Ook hecht Nederland eraan dat het bevorderen van handel in zogenaamde «groene» goederen en diensten een nieuwe impuls krijgt in WTO-verband. Hiervoor onderzoekt de Commissie momenteel de mogelijkheden.

De COVID-19-crisis heeft laten zien dat handelsbeperkende maatregelen de toegang tot noodzakelijke producten ernstig kan belemmeren. Deze dienen daarom beperkt blijven tot een noodzakelijk minimum. Ze dienen zo weinig mogelijk handelsversturend te zijn, tijdelijk, transparant, en beperkt in reikwijdte. Daarom steunt Nederland de inzet van de Commissie om tot internationale afspraken te komen om de handel in medische goederen ten tijde van een gezondheids crisis zo open mogelijk plaats te laten vinden en op die manier de toegang tot deze goederen te versterken. Veel onderdelen van deze inzet sluiten nauw aan bij het Nederlandse voorstel om de mogelijkheden voor een *Essential Health Goods Agreement* te verkennen, welke de Commissie voortvarend heeft opgepakt.

Een model van open strategische autonomie dat bijdraagt aan een weerbare EU

De Commissie wil met de herziening van het EU-handelsbeleid invulling geven aan de «open strategische autonomie» van de EU. Discussie over de strategische autonomie van de EU in het veiligheids-, defensie- en economische domein is niet nieuw. Voor de COVID-19-crisis werd al frequent gesproken over hoe de EU zich moet positioneren tussen China en de VS, hoe het haar verdienvermogen en veiligheid kan zekerstellen en haar publieke belangen kan borgen. De COVID-19-crisis, die afhankelijkheden en kwetsbaarheden in mondiale waardeketens ten toon spreidde, zette het onderwerp nog prominenter op de agenda.

Op het gebied van strategische autonomie is het van belang op de nationale veiligheidsdimensie en de economische dimensie in nauwe

samenhang te bezien. Een van de belangrijkste aspecten is het voorkomen van strategische afhankelijkheden. Het gaat dan vooral om afhankelijkheden binnen de vitale processen of specifieke sectoren (zoals medische producten) in relatie tot het voorkomen van ongewenste situaties die met name de nationale veiligheid aantasten. Denk hierbij aan het verliezen van de mogelijkheid tot onafhankelijke besluitvorming vanwege een dergelijke strategische afhankelijkheid. Het is belangrijk om strategische afhankelijkheden in kaart te brengen zodat nationale veiligheidsrisico's kunnen worden onderkend en geadresseerd.

Voor het kabinet is strategische autonomie geen doel op zich maar een wijze waarop een weerbare EU vormgegeven wordt die in staat is om haar eigen publieke belangen, inclusief de beschikbaarheid van essentiële goederen en diensten, te borgen en die economisch concurrerend blijft binnen een goed functionerend mondiaal handelssysteem. Autonomie op deelgebieden is slechts één van de middelen waarmee publieke belangen geborgd kunnen worden en strategische afhankelijkheden kunnen worden voorkomen. Net zoals dat geldt voor bijvoorbeeld openheid, diversificatie van handelspartners, een concurrerende, eerlijke, duurzame en goed functionerende interne markt, sterke mededingingskaders, screening van *foreign direct investment* (FDI) en investeringen in infrastructuur, onderzoek, innovatie en onderwijs.

Het kabinet blijft inzetten op een open, eerlijk en duurzaam internationaal handels- en investeringssysteem en internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. De voordelen van internationale handel en investeringen, toegang tot wereldwijde waardeketens en internationale concurrentiekracht moeten behouden blijven. Dat is niet alleen van belang voor het verdienvermogen van de Europese economie; internationale handel schept ook mogelijkheden voor diversificatie van waardeketens en biedt kansen voor een duurzame economische ontwikkeling. Handelsakkoorden kunnen bijdragen aan deze diversificatie, bijvoorbeeld door handel met andere leveranciers te faciliteren. Protectionistische maatregelen en ondermijning van de belangen van de minst ontwikkelde landen dienen zoveel mogelijk vermeden te worden.

Meer autonomie kan bijdragen aan vergroening door een versnelling van de transitie naar de circulaire economie. Er zijn echter ook risico's die afgewogen moeten worden. Zo kan meer autonomie zorgen voor hogere prijzen, verslechterde leveringszekerheid door afhankelijkheid van enkele Europese bedrijven, negatieve consequenties voor de minst ontwikkelde landen of tegenreacties van derde landen. Daarom moet een zorgvuldige analyse plaatsvinden van de deelterreinen waar grotere Europese strategische autonomie van de economie gewenst is, waarom dit zo is, hoe dit vorm zou kunnen krijgen, welke risico's hieraan verbonden zijn, en welk publiek belang geraakt wordt. De EU moet niet het open handelsstelsel overboord zetten, maar per geval afwegen óf, in welke mate en op welke manier ingrijpen nuttig en nodig is. Ook het bedrijfsleven speelt een belangrijke rol in het identificeren en adresseren van kwetsbaarheden en afhankelijkheden in waardeketens, en pakt die rol ook. Indien kwetsbaarheden geïdentificeerd worden – of als er duidelijke signalen zijn dat deze in de toekomst kunnen ontstaan – dan moet de EU daar op een proportionele manier mee omgaan. Daarbij dient een goede balans gevonden te worden tussen de kosten van de maatregel en de extra weerbaarheid van de EU die behaald wordt.

Met betrekking tot voedselsoevereiniteit geldt dat diversificatie, innovatie en samenwerking belangrijke sleutels zijn tot voedselzekerheid. Diversificatie betekent dat je je voor voedselzekerheid niet afhankelijk maakt van één land of regio. Dit vraagt om een open, op regels gebaseerd en

duurzaam handelssysteem. Dit draagt niet alleen bij aan de versterking van de weerbaarheid van de Nederlandse en in bredere zin ook de Europese agrofoodsector, maar kan ook bijdragen aan de gewenste verduurzaming van het voedselsysteem.

Meer ambitie op het gebied van handel en duurzame ontwikkeling

Duurzame ontwikkeling – zowel de economische, sociale als milieudimensie – is een belangrijk onderdeel geworden van het EU-handelsbeleid. De EU dient haar voortrekkersrol op dit gebied te behouden en kracht bij te zetten. Het is van belang dat de EU haar ambitie op het gebied van handel en duurzame ontwikkeling vergroot. Daarom hebben Nederland en Frankrijk in het kader van de herziening van het EU-handelsbeleid een non-paper over handel en duurzaamheid aangeboden aan Commissaris Hogan. Dit non-paper is ook gedeeld met uw Kamer.² Het bevat verschillende voorstellen die kunnen bijdragen aan een verdere verduurzaming van het EU-handelsbeleid. Nederland zal hiervoor aandacht vragen in de herziening, in het bijzonder:

- Het streven naar ambitieuzere Trade and Sustainable Development-hoofdstukken en een effectieve implementatie daarvan, inclusief op het gebied van arbeidsrechten.
- Het op tijd uitvoeren van impactanalyses en onderzoek naar de sociaaleconomische effecten op lidstaatniveau.
- Een oproep voor een EU-actieplan op het gebied van Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO).
- Het opnemen van het Parijsakkoord en de juridisch afdwingbare onderdelen daarvan als essentieel element in brede en nieuwe handelsakkoorden, inclusief in handelsakkoorden waarover de EU momenteel onderhandelt.
- Herbevestigen door verdragspartijen van hun toezeggingen onder het VN Biodiversiteitsverdrag (CBD), inclusief implementatie van het post-2020-raamwerk in handelsakkoorden.
- Inrichten van een gestroomlijnd mechanisme aan de EU-zijde dat het maatschappelijk middenveld de mogelijkheid geeft om een klacht in te dienen, wanneer derde landen zich niet houden aan de duurzaamheidsafspraken in bilaterale handelsakkoorden.

Evenzeer is het van belang dat het EU-handelsbeleid bijdraagt aan een betere samenwerking met derde landen, het bevorderen van de productie van agri-food producten die voldoen aan hoge veiligheids- en duurzaamheidsnormen, en dat handelsakkoorden aansturen op ambitieuze afspraken op belangrijke gebieden als dierenwelzijn, het gebruik van pesticiden en de strijd tegen antimicrobiële resistentie. De gewenste ontwikkeling naar duurzame landbouw, het zoveel mogelijk sluiten van kringlopen en het bevorderen van een gelijk speelveld, vormen een integraal onderdeel van de Nederlandse inzet.

Nederland verwacht dat de recent door de Commissie aangestelde Chief Trade Enforcement Officer zich onder andere sterk zal inzetten voor goede implementatie, naleving en handhaving van afspraken op het gebied van handel en duurzame ontwikkeling.

Een gendersensitief handelsbeleid

Gendergelijkheid en economische empowerment van vrouwen moeten een integraal onderdeel vormen van het EU-handelsbeleid. Verdere stappen zijn nodig zodat de EU een voortrekkersrol kan blijven spelen in het streven naar gelijke kansen voor mannen en vrouwen in internationale

² Kamerstuk 21501, nr. 20–1541.

handel. Het wegnemen van specifieke barrières waar vrouwelijke ondernemers en werknemers tegenaan lopen, vraagt om ingrepen die verder gaan dan handelspolitiek, zoals aanpassingen op het gebied van onderwijs en in de arbeidsmarkt. Handelsbeleid kan een platform bieden voor het delen van kennis, helpen om belemmeringen weg te nemen en de empowerment van vrouwen stimuleren. EU-handelsbeleid moet daarom 1) vrouwelijke ondernemers en werknemers gelijke kansen bieden, 2) goede werkomstandigheden bevorderen en 3) de invloed van vrouwen in onderhandelingen vergroten. Dit kan onder meer door:

- Samenwerking op het gebied van handel en gender te versterken onder EU-handelsakkoorden, waaronder via kennisuitwisseling over dataverzameling, het delen van *best practices* en bewustmaking.
- Onderzoek te doen naar de verwachte gender-gedifferentieerde impact van handelsakkoorden in toekomstige effectenbeoordelingen.
- Streven naar gelijke vertegenwoordiging van vrouwen en mannen in handels- en investeringsbeleid en in geschillenbeslechting in lidstaten, Europese instellingen en de WTO.

Naar een mondiaal gelijk spelveld

Nederlandse ondernemers worden zowel op de interne markt als in derde landen vaak geconfronteerd met oneerlijke concurrentie, bijvoorbeeld met buitenlandse bedrijven die (deels) staats eigendom zijn of staatssteun genieten en producten onder de marktprijs aanbieden. Het kabinet zet daarom in op een gelijk spelveld ten opzichte van derde landen, opdat zowel binnen de Europese interne markt als daarbuiten Europese en niet-Europese ondernemingen onder vergelijkbare voorwaarden met elkaar concurreren. De inzet van EU-handelsinstrumenten kan hieraan bijdragen.

Het handelsdefensief instrumentarium van de EU – waaronder antidumping-, antisubsidie- en vrijwaringsmaatregelen – vormt een belangrijke set van zulke instrumenten. De EU moet bij marktverstoringe handelingen of maatregelen uit derde landen, zoals dumping en/of ongeoorloofde subsidies, effectief kunnen optreden om op de interne markt ernstige schade te voorkomen en een *level playing field* te herstellen. Dit is bijvoorbeeld van belang bij verstoringen in de wereldmarkt voor staal mede als gevolg van mondiale overcapaciteit en een toename van handelsmaatregelen in derde landen. Handelsdefensieve maatregelen kunnen echter op korte termijn ook leiden tot prijsstijgingen op de Europese markt en kunnen op langere termijn ten koste gaan van concurrentie en innovatie, vooral wanneer sprake is van één of slechts enkele Europese producenten. De EU moet dan ook waken voor een protectionistische inzet van het EU-handelsdefensief instrumentarium.

Nederland hecht er aan dat de EU bij de vormgeving van – en besluitvorming rondom – handelsdefensieve maatregelen ten alle tijden een zorgvuldige afweging maakt tussen de belangen van producenten, industriële gebruikers, importeurs en consumenten (de zogenaamde Unie-belangentest). Hierbij kunnen strategische politiek-economische overwegingen rondom de Europese productie van bepaalde goederen een rol spelen. Ook is aandacht voor economische veiligheid van groot belang. Nederland verwacht dat de recent aangestelde Chief Trade Enforcement Officer deze balans in de inzet van handelsdefensieve maatregelen zal bewaken. Evenals bij de uitgangspunten voor strategische autonomie zal hier per casus naar gekeken moeten worden.

Een ander instrument waarmee de EU een gelijk spelveld wil bevorderen, is het voorstel tot herziening van de verordening handhaving van internationale handelsregels. Bij herziening van deze verordening is het

doel om de belangen van de EU in het kader van internationale handels-overeenkomsten te beschermen in situaties waarin derde landen onrechtmatige maatregelen nemen en tegelijkertijd een geschillenbeslechtingprocedure blokkeren. Uw Kamer is geïnformeerd over de Nederlandse positie ten aanzien van dit voorstel via een BNC-fiche.³

Daarnaast moet de EU samen met belangrijke handelspartners werken aan een mondiaal gelijk spelveld voor staatsgesteunde exportfinanciering. Een belangrijk onderdeel daarvan is een nieuw gemoderniseerd raamwerk van afspraken hierover in de OESO (het zogenaamde arrangement) waarvoor eind dit jaar de onderhandelingen van start gaan.

Zoals verwoord in de Kamerbrief «Kabinetspositie Europese Concurrentiekracht» (Kamerstuk 30 821, 21 501-20, nr. 73) moet de EU haar marktmacht adequaat gebruiken om met nieuwe en bestaande instrumenten een level playing field in de handel met derde landen af te dwingen om zo de voordelen van een open markt volledig te kunnen benutten. De EU zet hier bijvoorbeeld op in bij het International Procurement Instrument (IPI)-voorstel. Doel bij het IPI-voorstel is om wederkerigheid af te dwingen in de toegang tot overheidsopdrachten voor EU-bedrijven in derde landen die geen aan de EU vergelijkbare markttoegang verlenen. Zie hiervoor ook de Kamerbrief in reactie op de motie Weverling (21 501, nr. 2124) over het nemen van een voortrekkersrol ten aanzien van het IPI-voorstel (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2177).

Voorts heeft de Europese Commissie op 17 juni 2020 een witboek gepresenteerd over het gelijktrekken van het spelveld op de interne markt in relatie tot overheidssubsidies uit derde landen, mede op basis van de eerdere Nederlandse inzet ten aanzien van het Level Playing Field Instrument. Met dit witboek schetst de Commissie de contouren van mogelijke instrumenten die de versturende effecten van subsidies en andere vormen van overheidsondersteuning door derde landen op de interne markt moeten tegengaan. Het kabinet is positief over het initiatief van de Europese Commissie om een instrument te ontwikkelen dat gedurende een aanbestedingsprocedure ingezet kan worden en kijkt uit naar een concreet wetgevingsvoorstel. Uw Kamer is hier recent over geïnformeerd via een Kabinetsappreciatie (Kamerstuk 32 146, nr. 14927).

Besluitvormingsproces

Tot slot licht ik graag het proces van besluitvorming toe. In de Raad wordt de geplande herziening voor het eerst besproken tijdens de informele Raad Buitenlandse Zaken Handel op 21 september 2020. De formele bespreking vindt plaats tijdens de Raad Buitenlandse Zaken Handel op 9 november 2020. Na bespreking in de Raad komt de Commissie eind dit jaar met een mededeling met daarin prioriteiten voor het EU-handelsbeleid voor de middellange termijn. Uw Kamer zal – zoals gebruikelijk – via een BNC-fiche worden geïnformeerd over de Nederlandse appreciatie en positie ten aanzien van deze mededeling. Na presentatie van de mededeling door de Commissie wordt deze besproken in de Raad begin 2021. Zowel uw Kamer als het maatschappelijk middenveld worden betrokken bij dit proces.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag

³ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/02/07/fiche-bnc-over-wijziging-verordening-handhaving-van-internationale-handelsregels>.