

Vergaderjaar 2018–2019

34 952

Investeren in Perspectief – Goed voor de Wereld, Goed voor Nederland

Nr. 45

BRIEF VAN MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 februari 2019

Graag bied ik u hierbij de reactie aan op de vraag van het lid Thieme naar de visie van het kabinet op de rol van Nederland op het toneel van internationale handel (Handelingen II 2017/18, nr. 92, item 25). In deze brief ga ik tevens in op de motie van het lid Ouwehand over het betrekken van de Monitor Brede Welvaart bij de uitwerking van de beleidsnota Investeren in Perspectief (Kamerstuk 34 952, nr. 19, d.d. 2 juli 2018).

De Nederlandse positie in de wereldhandel

De Nederlandse handel in goederen en diensten is de afgelopen decennia sterk gegroeid, ondanks een economische en financiële crisis. De import- en exportwaarde van goederen groeide in 15 jaar, van 2002 tot 2017, zelfs even hard als in de 85 jaar ervoor. Dit komt volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in de eerste plaats door een aantal structurele veranderingen in de wereldeconomie, die deels daarvoor al waren ingezet: de opkomst van grote (afzet)markten zoals Brazilië, Rusland, India en China, waardoor de wereldeconomie sterk groeide, de opkomst van China als exporteur na toetreding tot de WTO in 2001, de toenemende Europese economische integratie en uitbreiding van de Eurozone en de fragmentatie van wereldwijde productieprocessen.¹ Meer dan de helft van de wereldhandel in goederen (exclusief brandstoffen) bestaat volgens het CBS tegenwoordig uit halffabricaten.² Het opknippen van productieprocessen wordt gefaciliteerd door de snelle ontwikkelingen op het gebied van digitalisering. Er zijn echter ook indicaties dat de fragmentatie van productieprocessen over zijn hoogtepunt heen is, onder meer door de opkomst van 3D-printing.

¹ CBS Internationaliseringsmonitor no. 2018-I, *De positie van Nederland*.

² CBS Internationaliseringsmonitor no. 2017-IV, *Waardeketsen*.

Nederland was in 2017 in waarde de vijfde goederenexporteur van de wereld. Zie ook «The Netherlands Compared 2018».³ Het midden- en kleinbedrijf speelt hierbij een belangrijke rol. Het mkb is verantwoordelijk voor 60 procent van de export van in Nederland gemaakte goederen.⁴ Behalve een belangrijke goederenexporteur is ons land een vooraanstaande dienstenexporteur. Het aantal Nederlandse exporteurs van diensten is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Een belangrijke reden is dat exporterende bedrijven steeds vaker product-dienst combinaties aanbieden, zoals een product met onderhoudscontract, of hun producten ter leasing aanbieden. In 2017 bestond bijna 78 procent van de waarde van de Nederlandse export uit goederen en ruim 22 procent uit diensten.⁵

Het relatieve belang van specifieke handelspartners is de afgelopen decennia veranderd. Duitsland is en blijft de belangrijkste partner voor zowel onze handel in goederen als in diensten, maar China is opgeklommen naar de derde plek van goederenleveranciers aan Nederland en had in 2017 een aandeel van 9 procent in de totale Nederlandse goederenimport.⁶ De China strategie die het kabinet naar uw Kamer zal sturen, gaat hier verder op in.

De goede positie van Nederland op exportgebied is gedeeltelijk te verklaren door het belang van de wederuitvoer naar Duitsland en andere EU-landen. Door de strategische geografische ligging en sterke infrastructuur fungeert Nederland in toenemende mate als *gateway to Europe*. De wederuitvoer is sneller toegenomen dan de export van Nederlandse producten. De bijdrage van wederuitvoer aan het bbp is in 20 jaar verdubbeld. Hiervoor zijn verschillende redenen: containerisatie, versterkt door investeringen in grote schepen en nationale infrastructuur (zoals de tweede Maasvlakte en de Betuwelijn), verminderde communicatiekosten door ICT-ontwikkelingen, verminderde invoerrechten en groei van de Europese interne markt, toenemende importen van hightech goederen van buiten Europa en toenemende specialisatie bij distributie en transport.⁷

Dat de vooraanstaande rol van Nederland in de wereldhandel niet alleen verband houdt met externe ontwikkelingen maar ook met ons beleid, is te zien aan het belang van investeringen in de Nederlandse infrastructuur. Hierbij spelen onze douanefaciliteiten en procedures een belangrijke rol. Nederland scoort, in een vergelijking van de Wereldbank tussen 190 landen, het beste op «handelen over de grens».⁸ De Wereldbank kijkt daarbij naar de benodigde tijd en kosten om te exporteren en importeren. Door onze goede havenfaciliteiten stond Nederland in 2018 ook op de zesde plaats in de *Liner Shipping Connectivity Index* van UNCTAD, na vijf Aziatische landen. Deze index geeft aan hoe goed een land aangesloten is op mondiale scheepvaartnetwerken en wordt daarom gezien als een goede indicator van de toegang die een land heeft tot de internationale markt. Nederland nam ook de topositie in als het gaat om het onderdeel handel in de *Commitment to Development Index* van 2018. Dat wil zeggen dat onder meer onze lage invoerheffingen, open dienstenmarkten en gestroomlijnde douaneprocedures bijdragen aan de ontwikkelingskansen van andere landen.

³ www.hollandtradeandinvest.com.

⁴ CBS Internationaliserings-monitor no. 2018-I

⁵ CBS, «Toename exportaandeel Nederland in de wereldhandel», mei 2018.

⁶ CBS Internationaliserings-monitor no. 2018-I.

⁷ CBS Internationaliserings-monitor no. 2018-I.

⁸ Wereldbank, *Doing Business 2019*.

Onze internationale handel heeft ook een belangrijke genderdimensie. Volgens CBS-gegevens uit 2016⁹ zijn er in ons land aanzienlijk minder vrouwelijke zelfstandige ondernemers en bedrijven met een vrouwelijke directeur-groootaandeelhouder dan mannelijke zelfstandige ondernemers en bedrijven met een mannelijke directeur-groootaandeelhouder (588.000 versus 893.000 bedrijven). Gegeven dit verschil, is er niet zo veel verschil in de focus op internationale handel: 7 procent van de door vrouwen geleide bedrijven exporteert en/of importeert goederen en 8 procent van de door mannen geleide bedrijven.¹⁰ Als we kijken naar de totale exportgerelateerde werkgelegenheid in ons land, dan profiteren daar verhoudingsgewijs meer mannen dan vrouwen van. Uit een analyse van de Europese Commissie blijkt dat dit gedeeltelijk komt door sectorspecifieke factoren.¹¹ Er zijn relatief veel vrouwen werkzaam in dienstensectoren als gezondheid en onderwijs, die niet export georiënteerd zijn, en minder vrouwen in sectoren als machinebouw, transportmiddelen en metaal, die wel export georiënteerd zijn. De gender-gap in exportgerelateerde werkgelegenheid is volgens de analyse van de Commissie in Nederland wel aan het afnemen.

De vooraanstaande positie van Nederland in de wereldhandel is van groot belang voor onze welvaart. Ongeveer een derde van ons bbp wordt verdiend met internationale handel in goederen en diensten.¹² Dat was ook al zo in 1995.¹³ Het relatieve belang van diensten nam in die periode toe.¹⁴ De internationale handel creëert ook veel werkgelegenheid. Het CBS becijferde in 2014 dat een derde van de totale werkgelegenheid in Nederland verband houdt met de uitvoer van goederen en diensten.¹⁵ Ongeveer 62 procent hiervan zit in de exporterende bedrijfstak en 38 procent is werkgelegenheid in de toeleverende sectoren.

De Nederlandse rol in de vormgeving van het systeem

In de nota «Investeren in perspectief» (Kamerstuk 34 592, nr. 1) beschrijft het kabinet zijn inzet op hulp, handel en investeringen. De *Sustainable Development Goals* (SDGs) zijn voor alle componenten van deze agenda het leidende kader waarbinnen de ambities voor duurzame ontwikkeling samenkomen en richting krijgen. De Handelsagenda (Kamerstuk 34 952, nr. 30) gaat in op de specifieke bijdrage die Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen kunnen leveren aan het realiseren van de SDGs. Het gaat om de verdienkansen die de SDGs bieden en om het versterken van innovatie gericht op de SDGs. Onze economische diplomatie fungeert hierbij als brug tussen nationale bedrijven en internationale verdienkansen. Het bedrijfsleveninstrumentarium wordt ingezet om kennis, kunde en kapitaal van de private sector te mobiliseren. In de recente Kamerbrief «Internationaal financieren in perspectief» geeft het kabinet inzicht in de samenhang, werking en *governance* van het financieringsinstrumentarium voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking dat open staat voor het Nederlandse bedrijfsleven (Kamerstuk 34 952, nr. 44).

⁹ Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/15/kenmerk-exporterende-bedrijven-naar-geslacht-ondernemer>. De CBS-data zijn exclusief bedrijven met een directeur die geen grootaandeelhouder is. Dat zijn vaak grote bedrijven waarvan verwacht kan worden dat ze importeren en/of exporteren.

¹⁰ In beide gevallen is meer dan de helft van de betrokken bedrijven alleen gericht op import. Bij door vrouwen geleide bedrijven is dit nog meer het geval dan bij door mannen geleide bedrijven (69% versus 55%).

¹¹ «Are EU exports gender blind? Some key features of women participation in export activities in the EU», DG Trade, Chief Economist Note Issue 3, June 2017, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/june/tradoc_155632.pdf.

¹² Internationaliserings-monitor no. 2017-IV.

¹³ CBS Internationalisation Monitor 2013.

¹⁴ CBS «Ontwikkeling Microdata 2012–216; Internationale Handel in Diensten», 2017.

¹⁵ Internationaliserings-monitor no. 2014-II.

SDG 17.10 gaat in op «een universeel, op regels gebaseerd, open, niet-discriminerend en eerlijk multilateraal handelssysteem». Door de vooraanstaande positie van Nederland in de wereldhandel is ons land zeer gebaat bij een dergelijk systeem. We moeten echter constateren dat het multilateraal handelssysteem onder druk staat en het voortbestaan ervan onzeker. In de nota «Investeren in perspectief» geeft het kabinet aan dat het wil werken aan een wereldhandels-systeem dat toekomstbestendig, duurzaam en inclusief is (Kamerstuk 34 952, nr. 1). Ook moet het systeem een bijdrage leveren aan een internationaal gelijk speelveld voor het bedrijfsleven en moet het zorgen voor een verantwoorde export van strategische goederen.

In de Handelsagenda worden een aantal acties genoemd die het kabinet de komende tijd wil ondernemen op het gebied van het handelssysteem (Kamerstuk 34 952, nr. 30). Naast steun voor behoud en modernisering van het multilaterale handelssysteem gaat het hierbij om resultaatgerichte implementatie van duurzaamheidsafspraken uit EU-handelsakkoorden, het geven van voorlichting aan het bedrijfsleven over EU-handelsakkoorden en het maken van afspraken over gender in toekomstige EU-handelsakkoorden ter ondersteuning van SDG 5.

In het herziene Actieplan en Jaarrapportage beleidscoherentie voor ontwikkeling (Kamerstuk 33 625, nr. 265) stelt het kabinet dat handelsakkoorden ook ontwikkelingsvriendelijk moeten zijn, hetgeen wil zeggen dat ze een positieve invloed hebben op ontwikkelingslanden. In dit verband zet het kabinet zich in voor het afsluiten, ratificeren en monitoren van *Economic Partnership Agreements* (EPAs) en voor ontwikkelingsvriendelijke regels van oorsprong in EU-handelsakkoorden. Het kabinet pleit tegen het opnemen van bepalingen in EU-handelsakkoorden die verder gaan dan het TRIPS-verdrag, omdat ze toetreding van generieke producenten tot de markt kunnen vertragen en er toe kunnen leiden dat medicijnen in ontwikkelingslanden onnodig lang duur blijven.

Zoals beschreven in «Investeren in perspectief» zet het kabinet zich in voor een wereld waarin de goederen die we consumeren op een verantwoorde wijze worden geproduceerd, verhandeld en geconsumeerd (SDG 12), waarin kinderarbeid wordt tegengegaan, arbeiders een leefbaar loon verdienen en geen ontbossing plaatsvindt (Kamerstuk 34 952, nr. 1). Dit gebeurt via een integrale aanpak van verduurzaming van mondiale waardeketens en maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het kabinet verwacht van Nederlandse bedrijven dat ze internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen conform de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen en de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights* (UNGPs). SDG 12.6 verwoordt hierbij onze inzet richting de bedrijven: «bedrijven aanmoedigen, in het bijzonder grote en transnationale bedrijven, om duurzame praktijken aan te nemen en duurzaamheidsinformatie te integreren in hun rapporteringscyclus.» Het kabinet stimuleert en faciliteert daartoe onder meer IMVO-convenanten. Het kabinet werkt ook samen met internationale organisaties, bedrijven, ngo's en vakbonden aan capaciteitsopbouw in productielanden. Hoe de integrale aanpak van verduurzaming van mondiale waardeketens en maatschappelijk verantwoord ondernemen in de praktijk werkt, heeft het kabinet onder andere beschreven in de Kamerbrief over de inzet op de verduurzaming van palmolie (Kamerstuk 30 196, nr. 539).

Een integrale aanpak impliceert ook een link met andere handelsinstrumenten. Zo pleit Nederland voor een verwijzing naar de OESO-richtlijnen in EU-handelsakkoorden en verwijst de overheid naar de OESO-richtlijnen bij het verlenen van exportvergunningen. De UNGPs en OESO-richtlijnen zijn opgenomen in de nieuwe modeltekst voor Neder-

landse investeringsakkoorden. Ook moet bij de keuze van het tribunaal voor geschillenbeslechting rekening worden gehouden met genderdiversiteit van arbiters (Kamerstuk 34 952, nr. 32). Wanneer een bedrijf gebruik maakt van het internationaal financieringsinstrumentarium van de overheid wordt er getoetst of het bedrijf de OESO-richtlijnen onderschrijft en naleeft. Zie hiervoor ook de Kamerbrief «Internationaal financieren in perspectief».

Monitor brede welvaart

De motie van het lid Ouwehand verzoekt de regering de Monitor Brede Welvaart te betrekken bij de uitwerking van de beleidsnota voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (Kamerstuk 34 952, nr. 19). In de Monitor Brede Welvaart beschrijft het CBS hoe de welvaart in de brede zin van het woord zich in Nederland ontwikkelt. Het gaat daarbij om zowel de economische als de ecologische en sociaal-maatschappelijke aspecten van welvaart. De Monitor kijkt niet alleen naar onze brede welvaart, maar ook naar de invloed van Nederland op de brede welvaart elders in de wereld, waarmee we op het terrein van buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking komen.

Het kabinet heeft bij het verschijnen van de Monitor een kabinetsreactie naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstuk 34 298, nr. 23). De Monitor constateert dat Nederland in vergelijking met andere EU-landen een positieve invloed heeft op de brede welvaart elders in de wereld via ontwikkelingshulp, overdrachten en handel. Nederland zou echter een negatief effect hebben op de welvaart elders door de hoge invoer van fossiele energiedragers en biomassa. Het kabinet heeft in zijn reactie bij dit laatste een kanttekening geplaatst. Een groot deel van deze grondstoffen worden, al dan niet na bewerking, door ons land weer uitgevoerd naar andere, veelal omliggende landen. De werkelijke voetafdrak van consumptie van deze wederuitvoer ligt buiten Nederland.

In de Kamerbrief «Internationaal financieren in perspectief» geeft het kabinet aan hoe het instrumentarium voor buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking wordt vergroend, om de ontwikkeling van duurzame energie te stimuleren en het gebruik van fossiele brandstoffen geleidelijk af te bouwen (Kamerstuk 34 952, nr. 1). Voor het bilaterale financieringsinstrumentarium zet het kabinet in op het mobiliseren van groene investeringen en het uitfasen van publieke financiële steun aan steenkolenprojecten en aan de exploratie en ontwikkeling van nieuwe voorraden olie en gas in het buitenland. Voor een aantal in de Kamerbrief genoemde instrumenten gaat het om uitfasering per 2020, waarbij lopende verplichtingen dienen te worden gehonoreerd.

Nederland draagt daarnaast bij aan duurzame productie en mijnbouw in ontwikkelingslanden en aan verantwoorde handel in grondstoffen. We doen dit in samenwerking met andere landen, het internationale bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld. De OESO-richtlijnen en de UNGPs vormen het uitgangspunt. Voor a-biotische grondstoffen loopt de inzet onder meer via het *European Partnership for Responsible Minerals* en het *Extractive Industries Transparency Initiative*. Ook is er het IMVO-convenant met de Nederlandse goudsector, het steenkoolconvenant met de Nederlandse energiesector en zijn er IMVO-convenanten in ontwikkeling voor natuursteen en metaal. Van banken die lid zijn van het bankenconvenant wordt verwacht dat ze hun invloed aanwenden om mensenrechtenschendingen aan te pakken of te voorkomen. Voor sectoren met een hoog risico op dit terrein, zoals mijnbouw, behoren banken beleid te hebben waarin staat onder welke voorwaarden zij financiering verlenen. Nederland zet verder in op een effectieve imple-

mentatie van de EU Conflictmineralen-verordening, die bij inwerking-treding in januari 2021 Unie-importeurs van tin, tantaal, wolfrum en goud verplicht passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen te betrachten.

Voor biotische grondstoffen zijn er het IMVO-convenant met de Nederlandse houtsector en het IMVO-convenant voor voedingsmiddelen. Ook is er het «Amsterdam Verklaringen Partnerschap». Bij dit Partnerschap zijn zeven Europese landen aangesloten die zich inzetten voor 100 procent duurzame palmolie in Europa in 2020 en het tegengaan van ontbossing in de ketens van soja, cacao en palmolie.

Op deze en andere manieren draagt het kabinetsbeleid bij aan brede welvaartsontwikkeling in Nederland en elders in de wereld.

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