

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1518

Vragen van het lid **Becker** (VVD) aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over *de rapporten van het Amerikaanse Department of Commerce inzake de import van staal en aluminium* (ingezonden 21 februari 2018).

Antwoord van Minister **Kaag** (Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking) (ontvangen 22 maart 2018)

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van de door het Amerikaanse Department of Commerce opgestelde rapporten over de import van staal¹ en aluminium² en de vermeende gevolgen voor Amerikaanse nationale veiligheid?

Antwoord 1

Ja, president Trump heeft op 20 april 2017 opdracht gegeven de effecten van de import van staal en aluminium op de nationale veiligheid te onderzoeken. Op 16 februari 2018 heeft het Amerikaanse *Department of Commerce* zijn bevindingen en aanbevelingen openbaar gemaakt. Op 8 maart 2018 heeft President Trump een *executive order* getekend waarmee de Verenigde Staten per 23 maart 2018 tarieven zal instellen op staalimport van 25% en aluminiumimport van 10% voor alle landen met uitzondering van Canada en Mexico.

Vraag 2

Kunt u ingaan op de drie aanbevelingen inzake de Amerikaanse import van staal? Kunt u per aanbeveling schetsen welk gevolg het overnemen hiervan zou hebben voor de Nederlandse sector en hoe deze zich verhoudt tot afspraken in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WTO)?

Antwoord 2

Aanbevelingen

Het rapport stelt drie mogelijke vormen voor maatregelen voor ten aanzien van staal:

¹ https://www.commerce.gov/sites/commerce.gov/files/the_effect_of_imports_of_steel_on_the_national_security_-_with_redactions_-_20180111.pdf

² https://www.commerce.gov/sites/commerce.gov/files/the_effect_of_imports_of_aluminum_on_the_national_security_-_with_redactions_-_20180117.pdf

1. Een extra invoerheffing van ten minste 24% op staalimporten uit alle landen;
2. Een extra invoerheffing van ten minste 53% op staalimporten uit twaalf landen³. Voor de overige landen (waaronder Nederland) geldt een quotum – een maximaal in te voeren hoeveelheid – ter hoogte van de uitvoer naar de VS in 2017;
3. Een quotum voor alle landen ter hoogte van 63% van het exportvolume naar de VS in 2017.

Een belangrijke kanttekening daarbij is dat de President niet beperkt was tot het nemen van een van deze drie maatregelen. Hij had de mogelijkheid om af te wijken of om te besluiten geen maatregel te nemen. Uiteindelijk heeft de President besloten tot een tarief van 25% op staalimporten en een tarief van 10% op aluminiumimporten.

Gevolgen voor de Nederlandse sector

Nederland is na Duitsland de grootste Europese exporteur van staalproducten naar de Verenigde Staten. Nederland exporteerde in 2017 voor ongeveer € 550 miljoen aan staal naar de VS.⁴ Een invoerheffing van 25% kan resulteren in een verstoring van de aanbodketen, aanzienlijke financiële verliezen door derving aan omzet, negatieve gevolgen voor (voorgenomen) investeringen en extra kosten voor exporteurs om bestaande contracten te heronderhandelen en andere afzetmarkten te ontginnen. De segmenten waarin Nederland actief is, betreffen groeiemarkten.

Het ministerie is in gesprek met belangrijkste exporteurs, inclusief Tata Steel Nederland, over de gevolgen van de maatregelen.

Verhouding tot afspraken in WTO-verband

De verhouding van de aanbevelingen tot afspraken in WTO-verband wordt besproken onder vraag 4.

Vraag 3

Kunt u ingaan op de drie aanbevelingen inzake de Amerikaanse import van aluminium? Kunt u per aanbeveling schetsen welk gevolg het overnemen hiervan zou hebben voor de Nederlandse sector en hoe deze zich verhoudt tot afspraken in WTO-verband?

Antwoord 3

Aanbevelingen

Het rapport stelt drie mogelijke vormen voor maatregelen voor ten aanzien van aluminium:

1. Een extra invoerheffing van ten minste 7,7% op aluminiumimporten uit alle landen;
2. Een extra invoerheffing van ten minste 23,6% op aluminiumimporten uit vijf landen⁵. Voor de overige landen (waaronder Nederland) geldt een quotum – een maximaal in te voeren hoeveelheid – ter hoogte van de uitvoer naar de VS in 2017;
3. Een quotum voor alle landen ter hoogte van 86,7% van het exportvolume naar de VS in 2017.

President Trump heeft uiteindelijk besloten tot een importheffing van 10%.

Gevolgen voor de Nederlandse sector

Nederland is niet een van de belangrijkste exporteurs van aluminium naar de VS. Nederland exporteerde in 2017 voor ongeveer € 50 miljoen aan aluminium naar de VS.⁶ De mogelijke effecten zijn dezelfde als beschreven voor mogelijke staalmaatregelen, maar beperkter in omvang.

Verhouding tot afspraken in WTO-verband

De verhouding van de aanbevelingen tot afspraken in WTO-verband wordt besproken onder vraag 4.

Vraag 4

Hoe beoordeelt het kabinet het beschouwen van de import van staal en aluminium als bedreiging van de nationale veiligheid?

³ Brazilië, China, Costa Rica, Egypte, India, Maleisië, Zuid-Korea, Rusland, Zuid-Afrika, Thailand, Turkije en Vietnam.

⁴ Bron: Eurostat februari 2018

⁵ China, Hong Kong, Rusland, Venezuela en Vietnam.

⁶ Bron: Eurostat februari 2018

Antwoord 4

Het VS-onderzoek is ingesteld op basis van paragraaf 232 van de *Trade Expansion Act of 1962*. Deze wetgeving stelt de VS-regering in staat onderzoek te doen naar het effect van importen op de nationale veiligheid en op basis van dit onderzoek eventuele handelsmaatregelen te treffen. Deze wetgeving wordt zeer zelden toegepast. De laatste maatregelen onder deze wetgeving dateren uit de jaren 70 van de vorige eeuw.

De VS rechtvaardigt de maatregelen met een beroep op de WTO-uitzondering met betrekking tot de nationale veiligheid (art. XXI subparagraaf b General Agreement on Tariffs and Trade, GATT). De uitzondering voorzien in artikel XXI subparagraaf b van de GATT is een belangrijke bepaling in de WTO-regelgeving. Het stelt een land in staat om, onder bepaalde voorwaarden, maatregelen te nemen welke het nodig acht ter bescherming van het wezenlijk belang van haar veiligheid en welke onder normale omstandigheden een schending van de GATT zouden inhouden. De uitzondering onderstreept de autonomie van de lidstaten van de WTO waar het gaat om de bescherming van de nationale veiligheid. Tot nu toe waren WTO-leden zeer terughoudend in het invoeren van artikel XXI. Het invoeren van de uitzondering voor nationale veiligheid wordt gezien als noodrem in het internationale handelssysteem. Maatregelen genomen onder artikel XXI subparagraaf b GATT dienen betrekking te hebben op splijtbaar materiaal, of op de handel in wapens of ander materiaal en goederen, welke direct of indirect, dienen voor de bevoorrading van een militair apparaat, of genomen te worden in tijden van oorlog of gevaarlijke internationale spanningen. Het betreft een limitatieve opsomming van toegestane doeleinden.

Het kabinet is van mening dat – op basis van de nu voorliggende informatie – een beroep van de VS op de nationale veiligheid in het rapport onvoldoende is onderbouwd. De voorgestelde heffingen lijken in grote mate te zijn ingegeven door de wens de binnenlandse producenten te beschermen op basis van economische overwegingen en niet op basis van overwegingen ten aanzien van nationale veiligheid. Zo citeert het onderzoek de mondiale overcapaciteit in de staal- en aluminiumsector, de hoge mate van import penetratie in de staal- en aluminiumsector en de lage prijzen waartegen staal en aluminium worden geïmporteerd in de Verenigde Staten. Het kabinet voelt zich in deze beoordeling gesterkt door het advies van het Amerikaanse Ministerie van Defensie dat concludeert dat de huidige situatie op de Amerikaanse staalmarkt geen invloed heeft op de mate waarin de Amerikaanse defensieprogramma's kunnen voorzien in hun behoefte aan staal en aluminium.

De WTO biedt mogelijkheden om de binnenlandse industrie te beschermen in de vorm van antidumping-, compenserende of vrijwaringsmaatregelen.⁷ In 2002, de laatste keer dat de VS vergelijkbare alomvattende maatregelen heeft genomen tegen de importen op staal, baseerde de overheid zich op het WTO vrijwaringsverdrag. In de VS zijn momenteel 169 antidumping en compenserende maatregelen van kracht op staalproducten en zijn nog nadere 25 maatregelen in voorbereiding. Deze maatregelen zijn effectief: de importen van staal in de VS zijn tussen 2014–2016 met 25% gedaald.

Het kabinet erkent dat de mondiale overcapaciteit van staal en aluminium een probleem is. Ook de Europese markt ondervindt hier nadeel van. De voorgestelde oplossingsrichting van de VS zal echter tot veel schade en onzekerheid leiden in het mondiale handelssysteem, pakt de bron van het probleem niet aan en treft ook landen die niet primair verantwoordelijk zijn voor de overcapaciteit. Het kabinet zou graag in EU-verband en bilateraal met de VS en andere handelspartners verder in discussie gaan hoe de mondiale overcapaciteit in de staal- en aluminiummarkt op een geschikte en WTO-conforme wijze kan worden geadresseerd. Het kabinet voert deze gesprekken bijvoorbeeld in het G20 Forum voor de mondiale overcapaciteit van staal.

⁷ Antidumping- en compenserende maatregelen kunnen worden genomen indien geïmporteerde producten tegen te lage prijzen op de markt worden aangeboden waardoor de binnenlandse producenten schade lijden. Bij compenserende maatregelen is dat mogelijk vanwege subsidies die worden verleend aan de exporterende producenten. Vrijwaringsmaatregelen kunnen worden genomen bij een onverwachte en significante stijging van de importen die schade berokkent of dreigt te berokkenen aan de binnenlandse producenten. Bij vrijwaringsmaatregelen hoeft geen sprake te zijn van subsidiëring of prijsdumping.

Vraag 5

Worden deze ontwikkelingen in Europees verband besproken? Wordt gepoogd tot een gezamenlijke Europese strategie te komen? Zo ja, is er voldoende bereidheid om in een uiterst geval in Europees verband tegenmaatregelen te nemen? Zo nee, bent u bereid hier op aan te dringen bij de Europese Commissie?

Antwoord 5

De ontwikkelingen zijn regelmatig op ambtelijk en politiek niveau besproken in Europees verband. Voor het laatst zijn de ontwikkelingen besproken tijdens de informele Raad voor Buitenlandse Zaken over handel van 27 februari 2018. U bent hierover geïnformeerd in het verslag van deze Raad. De EU-lidstaten steunen de Commissie om constructief in gesprek te blijven met de VS en om, indien nodig, op te treden tegen de VS-maatregelen volgens een drie-sporen beleid:

1. Het opstarten van WTO geschillenbeslechting, samen met andere getroffen landen;
2. Vrijwaringsmaatregelen om de Europese markt te beschermen tegen mogelijke omleiding van de op jaarbasis ongeveer 30 miljoen ton staal die op de Amerikaanse markt wordt geïmporteerd en door deze heffingen wordt geraakt;
3. Het nemen van rebalancerende maatregelen in reactie op de unilaterale aanpassing van tariefafspraken door de Verenigde Staten.

Eurocommissaris Malmström heeft gesproken met *United States Trade Representative* Lighthizer en in Washington hebben demarches plaatsgevonden in EU-verband, met deelname door de Nederlandse ambassadeur. Daarnaast wordt ook samenwerking gezocht met partners buiten de EU, zoals Canada en Zuid-Korea. De Commissie heeft de lidstaten verzocht ook in hun bilaterale contacten de gemeenschappelijke lijn uit te dragen. De Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft hierover gesproken met Commissaris Malmström en met ambassadeur Hoekstra.

Vraag 6

Deelt u de zorgen over de bestendigheid van het multilaterale handelssysteem, het draagvlak voor het oplossen van geschillen in WTO-verband en de dreiging van elkaar opvolgende importheffingen? Deelt u daarnaast de zorg dat een land als Nederland, dat bovengemiddeld afhankelijk is van vrijhandel, hier schadelijke gevolgen van zal ondervinden?

Antwoord 6

De handelsmaatregelen vormen een systeemrisico voor de WTO. Tot nu toe zijn WTO-leden zeer terughoudend geweest om maatregelen waarbij een beroep wordt gedaan op de uitzondering voor nationale veiligheid aan te vechten voor het WTO-geschillenbeslechtingsmechanisme. WTO-leden willen zo veel mogelijk ruimte houden om zelf invulling te geven aan het begrip nationale veiligheid en willen niet dat de WTO deze invulling toetst. Het WTO-geschillenbeslechtingsmechanisme heeft tot nu toe dan ook nog nooit een toets uitgevoerd naar de juiste invulling van het begrip nationale veiligheid. Het voorleggen van de maatregelen aan het WTO-geschillenbeslechtingsmechanisme is in alle scenario's met nadelen omkleed. Wanneer het WTO-geschillenbeslechting weigert een uitspraak te doen over de maatregelen, worden onrechtmatige handelsbarrières in stand gehouden en kan dit leiden tot navolging bij andere WTO-leden waarmee het WTO-systeem wordt ondermijnd. Wanneer het WTO-geschillenbeslechtingsmechanisme wel een uitspraak doet en de maatregelen veroordeelt, zal de VS de WTO ervan beschuldigen inbreuk te maken op haar soevereiniteit, wat koren op de molen zal zijn van VS-critici op het WTO-systeem.

Nederland heeft als open economie belang bij een op regels gebaseerd mondiaal handelssysteem en neemt dit systeemrisico voor het WTO-systeem uitermate serieus.

Vraag 7

Worden de risico's voor de Nederlandse economie in kaart gebracht? Bent u in gesprek met het bedrijfsleven, bijvoorbeeld met de staalsector, over de gevolgen van de hierboven beschreven ontwikkelingen en de gevolgen voor Nederland? Zo nee, bent u bereid dit te doen?

Antwoord 7

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken staat in intensief contact met het Nederlandse bedrijfsleven over de gevolgen van de beschreven ontwikkelingen en voorgestelde maatregelen.

De Europese staalmarkt is op dit moment niet onbeschermd. Er zijn momenteel 53 antidumping- en compenserende maatregelen van kracht op de invoer van ijzer en staal, waaronder 27 maatregelen op producten uit China. Er is functionerend systeem van voorafgaand markttoezicht op staal- en ijzerproducten waarmee de voorgenomen importstromen naar de EU worden gemonitord. Hiermee kan vroegtijdig worden bepaald als er een grote toestroom van importen is voorzien.

Vraag 8

Bent u ook bereid de gevolgen voor andere sectoren, die indirect of uiteindelijk de gevolgen kunnen ondervinden van elkaar opvolgende importheffingen, in kaart te brengen en met deze sectoren in gesprek te gaan?

Antwoord 8

Net als met de direct getroffen sectoren, gaat het ministerie graag in gesprek met andere direct of indirect getroffen sectoren. Ondernemers die verwachten gevolgen te ondervinden van de maatregelen, worden gevraagd zich bij het ministerie te melden.