

Vergaderjaar 2017–2018

33 625

Hulp, handel en investeringen

Nr. 259

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juni 2018

Op 31 mei 2018 maakte de VS bekend de EU, net als Canada en Mexico, niet langer uit te zonderen van de heffingen die de VS per 23 maart 2018 heeft ingesteld op staal- en aluminiumproducten. Dit betekent dat per 1 juni 2018 ook op staal- en aluminiumexport vanuit de EU tarieven van respectievelijk 25% en 10% door de VS worden toegepast. Conform het verzoek van de algemene commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking stuur ik graag een appreciatie van de recente ontwikkelingen in de handelsrelatie tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten. In deze brief informeer ik uw Kamer over deze maatregelen en vervolgstappen ter voorbereiding op het Algemeen Overleg woensdag 6 juni 2018.

Voorgeschiedenis

Op 8 maart 2018 kondigde de VS aan maatregelen te zullen nemen om de eigen staal- en aluminiumsector te beschermen op basis van *section 232* van de *Trade Expansion Act* uit 1962. Per 23 maart 2018 past de VS tarieven van respectievelijk 25% en 10% toe op staal- en aluminiumimport. De EU werd net als Canada, Mexico, Argentinië, Brazilië, Zuid-Korea en Australië aanvankelijk uitgezonderd van deze maatregelen tot 1 mei 2018. Later werd deze uitzondering verlengd tot 1 juni 2018.

Argentinië, Brazilië, Zuid-Korea en Australië zijn inmiddels akkoord gegaan met een exportbeperking op staal. Hierdoor hebben zij een permanente uitzondering van tarieven op hun staalexport. Argentinië en Australië zijn ook akkoord gegaan met een exportbeperking op aluminium en zijn hierdoor permanent uitgezonderd van tarieven op hun aluminium-export.

De EU heeft in de afgelopen maanden zeer intensief contact gehad met de VS. Zowel Europees Commissaris Malmström, als individuele handelsministers hebben met *Secretary of Commerce*, Wilbur Ross, gesproken. Ook

ik heb meerdere malen met hem contact gehad. Onze boodschap was eenduidig: export van staal en aluminium vanuit de EU naar de VS is op geen enkele wijze een bedreiging voor de nationale veiligheid van de VS. De EU verdient dan ook een blijvende en onbeperkte uitzondering van de maatregelen. Een exportbeperking was voor de EU geen optie, omdat dit niet conform de afspraken is die zijn gemaakt in het WTO-vrijwaringsakkoord. Bovendien zou dit een grote, eenzijdige concessie van de EU zijn zonder enige tegenprestatie van de VS.

Maatregelen

Helaas hebben alle gesprekken niet tot het gewenste resultaat geleid, te weten een permanente uitzondering. Nederland betreurt het dat de VS toch besloten heeft om de heffingen op staal- en aluminium uit de EU toe te passen. Ook de Europese Commissie heeft de maatregelen veroorzaakt. Voorzitter Juncker bestempelt deze maatregelen terecht als een protectionistische actie in strijd met WTO-afspraken.¹ Deze reactie wordt breed gesteund door de EU-lidstaten. Zo heeft ook Duitsland in een reactie benadrukt dat tegenmaatregelen van EU-zijde onvermijdbaar zijn.

Nederland steunt de inzet van de Commissie om met een gepaste, proportionele en duidelijke tegenreactie te komen volledig. Deze maatregelen tegen staal- en aluminiumimport ondermijnen WTO-afspraken. Het is daarom nodig dat de EU laat zien dat het bereid is om op te komen voor de afspraken die we in multilateraal verband hebben gemaakt. Het systeembelang staat hierbij wat Nederland betreft voorop. De reactie van de EU bestaat uit twee stappen:

1. Het instellen van rebalancerende maatregelen. De EU heeft hiervoor al een lijst van producten bij de WTO genotificeerd.² Op deze lijst staan onder andere landbouwproducten, staal, cosmetica, gedestilleerde dranken, tabak, kleding en vaartuigen uit de VS. De rebalancerende maatregelen worden conform de WTO-regels in twee tranches genomen. De eerste tranche bestaat uit extra invoerheffingen van 25% op bovengenoemde producten. Deze maatregelen hebben een waarde van 2,83 mld euro en kunnen vanaf 20 juni 2018 van kracht worden. De tweede tranche maatregelen kunnen conform de WTO-regels worden genomen wanneer de VS-maatregelen drie jaar van kracht zijn of wanneer het WTO-geschillenbeslechtsorgaan een uitspraak heeft gedaan over de ongeldigheid van de VS-maatregelen op staal en aluminium. De tweede tranche maatregelen heeft een waarde van 3,58 mld euro. Met het totale pakket worden de volledige VS-maatregelen gerebalanceerd. De besluitvorming over de rebalancerende maatregelen zal de komende weken worden afgerond.
2. Het aanvechten van de maatregelen bij de WTO. De EU heeft op 1 juni 2018 direct consultaties met de VS aangevraagd in WTO-verband. Dit is de eerste stap om een WTO-zaak te kunnen starten. Consultaties duren 60 dagen. Wanneer er geen minnelijke schikking wordt bereikt in deze consultaties zal de EU een verzoek indienen om een panel samen te stellen die zich over de zaak zal buigen. Nadat een panel is benoemd, doet het binnen negen maanden een uitspraak in de zaak.

Internationale context

De zorgen van de EU over de Amerikaanse maatregelen leven ook in andere landen. Tijdens de afgelopen bijeenkomst van de G7-Ministers van

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4006_en.htm

² http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/may/tradoc_156909.pdf

Financiën hebben zes G7-leden, namelijk Canada, Duitsland, Frankrijk, Italië, Japan en het Verenigd Koninkrijk, hun zorgen uitgesproken over de maatregelen van de VS.³ Canada en Mexico, waren net als de EU, tot 1 juni 2018 uitgezonderd van de maatregelen. Nu deze uitzondering vervalt, stelt Canada per 1 juli 2018 tarieven in op VS-producten met een exportwaarde van 16,6 miljard Canadese dollar.⁴ Ook Mexico reageert met tegenheffingen. Zowel Canada als Mexico stellen deze heffingen in op basis van NAFTA. China heeft in reactie op de maatregelen heffingen ingesteld op 128 Amerikaanse producten op basis van het WTO-vrijwaringsverdrag. Rusland en India hebben ook consultaties aangevraagd met de VS onder het WTO-vrijwaringsverdrag. Dat is een eerste stap richting tegenmaatregelen onder de WTO. Zowel China, India als Canada zijn een WTO-zaak gestart tegen de VS-maatregelen.

Gevolgen voor Nederlandse economie

De export van staal vanuit Nederland naar de VS had in 2017 een waarde van zo'n 550 mln euro. Dat is ongeveer gelijk aan 7% van de Nederlandse staalproductie. Qua omzet is de VS, na de Europese markt, de belangrijkste afzetmarkt voor Nederland staal. De economische belangen van de maatregelen voor de Nederlandse staalsector zijn dan ook aanzienlijk. Nederland exporteert voornamelijk hoogwaardige producten, waarvan een aantal niet in de VS zelf wordt gemaakt. De export van aluminium vanuit Nederland naar de VS is kleiner, ongeveer 50 mln euro. Aluminium is een metaal dat enorm in opkomst is en voor steeds meer producten wordt toegepast. Daarnaast heeft de aluminiumsector ook last van de extraterritoriale werking van de VS-sancties op Rusland, die tot een extra verstoring op de markt heeft geleid.

Beide sectoren ervaren nu al de nodige effecten van de maatregelen, ook al was Europa, samen met een aantal ander belangrijke staal- en aluminiumproducerende landen, tot nu toe van de maatregelen uitgesloten. De onzekerheid die van de maatregelen uit gaat, leidt tot een verstoring van de markt. De maatregelen zullen ook financiële consequenties hebben, zoals een verlies aan omzet en gevolgen voor (voorgenomen) investeringen. Daarnaast moeten extra kosten worden gemaakt voor heronderhandeling van lopende contracten en het ontginnen van andere afzetmarkten. De gevolgen gelden overigens niet alleen voor de staal- en aluminiumproducerende industrie, maar ook voor de staal- en aluminiumverwerkende industrie. Ik sta in intensief contact met de sector om de gevolgen van de VS-heffingen op de Nederlandse economie in kaart te brengen. Zo heb ik onder andere gesprekken gevoerd over de heffingen met Tata staal, de FME en binnen het Breed Handelsberaad.

Ook de Europese Commissie volgt nauwlettend wat de gevolgen zijn van de VS-heffingen op de importen van staal en aluminium naar de EU. Hiervoor is een systeem van voorafgaand markttoezicht ingesteld waarmee de Europese Commissie de voorgenomen importstromen kan monitoren. Importstijgingen kunnen hierdoor snel opgemerkt worden. De Europese staalmarkt is op dit moment al beschermd door 54 antidumping- en compenserende maatregelen, die van kracht zijn op de invoer van ijzer en staal.

Mocht er sprake zijn van significante importstijgingen in de EU omdat producten bestemd voor de VS worden omgeleid naar de EU, dan kan de EU snel reageren. De Europese Commissie is al op 26 maart 2018 een

³ <https://g7.gc.ca/en/g7-presidency/themes/investing-growth-works-everyone/g7-ministerial-meeting/chairs-summary-g7-finance-ministers-central-bank-governors/>

⁴ <https://www.fin.gc.ca/activity/consult/cacsap-cmpcaa-eng.asp>

procedure gestart om vrijwaringsmaatregelen op staal te nemen. Vrijwaringsmaatregelen hebben de vorm van extra invoerrechten of een invoerquotum en gelden ten opzichte van alle andere landen. Vrijwaringsmaatregelen mogen volgens de WTO genomen worden wanneer er sprake is van een onverwachte en significante stijging van de importen die schade toevoegt of dreigt toe te voegen aan de binnenlandse industrie. Vrijwaringsmaatregelen worden vooral door ontwikkelingslanden ingezet om hun industrie tijdelijk te beschermen. Geïndustrialiseerde landen zijn zeer terughoudend met het gebruik van vrijwaringsmaatregelen, omdat deze zeer handelsverstoring zijn en omdat er – anders dan bijvoorbeeld bij antidumping- of antisubsidiemaatregelen – geen sprake is van oneerlijke handelspraktijken. Het wordt dan ook gezien als noodrem voor uitzonderlijke omstandigheden. De EU heeft het vrijwaringsinstrument sinds de inwerkingtreding van de WTO-vrijwaringsovereenkomst nog maar drie keer eerder ingezet: op citrusvruchten (2004), zalm (2005) en staal (2002). Dat laatste overigens ook in reactie op VS-maatregelen onder toenmalig President Bush.

Nederland vindt het belangrijk dat de mogelijkheid tot het nemen van vrijwaringsmaatregelen bestaat. Nederland heeft het besluit van de Commissie om onderzoek te doen naar mogelijke vrijwaringsmaatregelen ook gesteund. Het onderzoek van de Europese Commissie loopt nog. Nederland zal maatregelen steunen wanneer het onderzoek aantoonde dat er op grote schaal staal wordt omgeleid van de VS naar Europa.

Het kabinet zal er daarbij wel op wijzen dat de vrijwaringsmaatregelen WTO-conform dienen te zijn en dat zij niet worden ingezet voor protectionistische doeleinden. Het optreden van de EU zal immers voor andere landen als leidraad dienen. Wanneer de EU te snel, te hoge of onvoldoende gemotiveerde vrijwaringsmaatregelen neemt, kan dit tot navolging leiden in onze exportmarkten. Dat geldt niet alleen voor staal, maar ook voor andere sectoren. Nu al hebben bijvoorbeeld exporteurs van kippenvlees veel last van ten onrechte opgelegde vrijwaringsmaatregelen op hun exportmarkten. Daarenboven hebben vrijwaringsmaatregelen een prijsverhogend effect voor de verwerkende sector. Ook deze sector biedt in Nederland veel werkgelegenheid en heeft nu al te kampen met ernstige marktverstoringen vanwege de VS-heffingen. Juist nu de andere belangrijke WTO-speler, de VS, zich van de WTO lijkt af te keren, is het van belang dat de EU zich aan de mondiaal afgesproken spelregels houdt en daarmee de juiste precedent zet.

Vervolgstappen

Zowel de EU als Nederland, zal zich de komende tijd op bilateraal en multilateraal niveau blijven inspannen om de VS tot andere gedachten te brengen. Daarbij is het wat Nederland betreft van groot belang dat we met de VS in gesprek blijven. De VS is en blijft een belangrijke handelspartner van Nederland. Ook nu moeten we met de VS blijven optrekken om gedeelde zorgen, zoals overcapaciteit op de staal- en aluminiummarkt, aan te pakken. Wat Nederland betreft zijn multilaterale fora, zoals de G20, G7, de OESO en de WTO hier de juiste fora voor. Hierbij zal worden samengewerkt met andere WTO-landen. De inzet zal er op gericht zijn escalatie te voorkomen. Daarnaast zal ik in nauw contact blijven met het Nederlandse bedrijfsleven over de effecten van de maatregelen. De Kamer zal hierover nader worden geïnformeerd.

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