

Vergaderjaar 2012–2013

25 074

Ministeriële Conferentie van de Wereldhandelsorganisatie (WTO)

Nr. 184

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 mei 2013

Inleiding

Tijdens Algemeen Overleg over handelsmissies en exportpromotie op 14 maart jongstleden (Kamerstuk 33 400 V, nr. 127) zei ik toe Uw Kamer nader te zullen informeren over lopende onderhandelingen over handelsvrijmaking. Hieraan voldoe ik graag.

In de nota «Wat de wereld verdient» (Kamerstuk 33 625, nr. 1) gaf ik aan dat onze handel nog sterk gericht is op omringende landen en dat Nederland te weinig aansluiting heeft op economische groei elders in de wereld. Handelsakkoorden en deelakkoorden in WTO-verband zijn bij uitstek middelen om deze aansluiting te verbeteren. De onderhandelingsagenda in het kader van de 2020 strategie van de EU heeft daarom mijn volle steun.

Mijn prioriteit ligt wat de WTO betreft bij het bereiken van een resultaat in onderhandelingen over handelsfacilitatie tijdens de ministeriële conferentie in Indonesië eind dit jaar. Bij handels- en investeringsakkoorden dienen mogelijkheden om naleving van ILO- en milieuconventies en de OESO-richtlijnen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen te bevorderen, maximaal te worden benut.

In deze brief geef ik een overzicht van Nederlandse belangen, de beleidsuitdaging, ontwikkelingen in de wereldhandel, WTO-onderhandelingen en onderhandelingen over bilaterale handelsakkoorden. WTO-onderhandelingen en onderhandelingen met de VS komen overigens uitgebreid aan de orde in het kader van voorbereiding op de Raad Buitenlandse Zaken van 14 juni aanstaande.

Ten slotte komen de betrekkingen met China aan de orde, omdat het beeld niet compleet zou zijn zonder aandacht voor de op één na grootste economie en handelsnatie ter wereld. Recent bezoek van uw vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken en gesprekken die ik onlangs in China voerde, geven aanleiding het belang van een positieve handelsagenda met China te benadrukken. Over onderhandelingen met Afrikaanse, Caribische en Stille Oceaan landen gericht op economische partnerschap-sakkoorden ontvangt U een aparte brief.

Nederlands belang

Buitenlandse handel en investeringen zijn belangrijk voor ons land. Ongeveer 30% van het nationaal inkomen is gerelateerd aan handel. Deze internationale betrokkenheid dringt diep door in onze economie. Volgens cijfers van het CBS is 59% van de beroepsbevolking werkzaam in een bedrijf dat importeert, exporteert of beide doet. Daarnaast zijn buitenlandse bedrijven in Nederland verantwoordelijk voor 15% van de nationale productie en 25% van de private investeringen. Zij bieden hier werk aan 800.000 mensen.

Het CPB berekende dat handelsvrijmaking in de periode 1970–2005 leidde tot een toename van de binnenlandse productie met 6 tot 8%. Dit is ongeveer € 3000 per huishouden. Hiervan kan ruim € 1800 worden toegeschreven aan ontwikkeling van de Europese interne markt, terwijl ruim € 1100 voor rekening komt van handelsvrijmaking daarbuiten, vooral door GATT-onderhandelingen (de voorloper van de WTO). Ook de sinds het begin van de jaren tachtig toenemende invoer uit China zou, door neerwaartse druk op de inflatie, de koopkracht van Nederlandse huishoudens volgens het CPB met ongeveer € 300 op jaarbasis hebben vergroot.

Hoewel het buitenlandaandeel in onze economie tot de hoogste in Europa behoort – alleen België, Ierland en Tsjechië gaan ons voor – is dat aandeel in de periode 1995–2008 vrijwel stabiel gebleven. Landen als Duitsland, Oostenrijk, Zweden en Denemarken wisten daarentegen in die periode het buitenlandaandeel in hun bbp wel te vergroten, met tussen de 5 en de 14 procentpunt. Voor herstel en werkgelegenheid komt het er nu op aan dat ook Nederland inzet op groei.

De uitdaging

Sinds de toetreding van China tot de WTO in 2001, de implementatie van afspraken uit de vorige wereldhandelsronde en de uitwerking van het Europese interne markt-initiatief uit de jaren tachtig is er geen vergelijkbaar grote nieuwe stimulans voor handelsvrijmaking geweest. Het is nodig dat nieuwe impulsen voor de internationale handel worden gevonden.

Groeimarkten bevinden zich de komende jaren vooral buiten Europa. Volgens de Europese Commissie zal 90% van de economische groei in de wereld buiten Europa plaatsvinden. Het is belangrijk voor de Nederlandse economie om aansluiting te vinden bij deze groei.

Europa kent magere groeiverwachtingen en het uitblijven van grote nieuwe impulsen door handelsvrijmaking blijven uit nu de WTO-ronde stagneert. Dit zijn uitdagingen waarop de handelspolitiek een antwoord moet geven, wil handel de functie van motor voor herstel en banen in Nederland en de EU weer kunnen vervullen. Dit is van des te groter belang tegen een achtergrond van achterblijvende overheids-, investerings- en consumentenuitgaven.

De EU heeft ingezet op een reeks van handelsakkoorden met onder andere Japan, de VS, India, Canada, ASEAN-landen en Latijns-Amerikaanse landen. Volgens berekeningen van de Europese Commissie zal afronding van deze onderhandelingsagenda leiden tot zo'n twee miljoen nieuwe handelsgerelateerde banen in de EU en een groei-impuls van 2% bbp geven. Daarnaast wordt gezocht naar mogelijkheden om in kansrijke onderdelen van de WTO-ronde, in het bijzonder handelsfacilitatie en diensten, beweging te brengen.

Ontwikkeling van de wereldhandel

De ontwikkeling van de wereldhandel is van grote invloed op een zo met het buitenland vervlochten economie als de Nederlandse. 2012 was echter geen goed jaar, vooral voor Europa:

- De wereldhandel nam volgens cijfers van de WTO nauwelijks toe. De 2% groei in volume in 2012 ligt ver onder het niveau van voor de crisis (gemiddeld 6% per jaar in de periode 1990–2008);
- De handel tussen EU-landen kromp zelfs met ongeveer 5%. Zonder de handel binnen de EU mee te tellen, zou de wereldhandel zijn gegroeid met 3,2%;
- Uitgesplitst naar regio's was de groei van de Afrikaanse export in 2012 het sterkst (6,2%), gevolgd door Noord-Amerika (4,5%) en Azië (2,8%, waarbij Japanse en Indiase krimp werd gecompenseerd door Chinese groei). De EU was hekkensluiter met een exportgroei van 0,3%. Europa was de enige regio waar de import afnam (-2%, vooral dankzij Italië (-8%) en Frankrijk (-10%)).

De vooruitzichten voor dit en volgend jaar zijn iets minder somber:

- De WTO verwacht een groei van het handelsvolume van 3,3% in 2013 en van 5% in 2014. De importgroei in ontwikkelingslanden loopt op tot 7,4% in 2014, tegen 3,2% voor ontwikkelde landen, terwijl de export van ontwikkelingslanden groeit met 7,5%, tegen 2,6% voor ontwikkelde landen;
- De onlangs verschenen World Economic Outlook van het IMF voorziet ook verschillende snelheden van economische groei in de wereld. De groei in opkomende en ontwikkelingslanden loopt op tot 5,7% in 2014, waarbij het groeipercentage in Sub-Sahara Afrika met 6,1 niet veel onderdoet voor dat van Azië (7,3). Economische groei in de VS loopt op tot 3% in 2014, terwijl het eurogebied achterblijft met -0,3% dit jaar en 1,1% in 2014.

Aansluiting bij deze groeiregio's is niet alleen voor economisch herstel in Nederland van groot belang, maar voor de hele EU.

Handelsverruiming

De huidige WTO-ronde zit in een impasse. Hiervoor zijn drie hoofdredenen te geven:

- Door succesvolle verlaging van tarieven zijn het nu non-tarifaire maatregelen – normen en standaarden, regelgeving en toezicht – die de voornaamste hindernis voor internationale handel vormen. Deze zijn lastig aan te pakken in multilateraal verband, omdat het meestal gaat om land- en sectorspecifieke maatregelen;
- Een voor alle landen interessante deal over de volle breedte van het onderhandelingssterrein ligt niet op tafel. Dit in tegenstelling tot de vorige ronde toen voor sommige landen belangrijke introductie van diensten en intellectuele eigendom in de WTO gepaard ging met voor andere landen waardevolle afschaffing van handelsbeperkingen voor textiel en kleding en opname van landbouw onder handelsdisciplines;

- De rol die grote nieuwe spelers, waaronder China, toekomt is onvoldoende uitgekristalliseerd om in nieuwe formele afspraken te worden gevat.

Tegen deze achtergrond ligt het voor de hand dat wordt gezocht naar verruiming van handelsmogelijkheden door middel van afzonderlijke (vrij-)handelsakkoorden. Zo wordt onderhandeld over een Trans Pacific Partnership door onder andere Japan en de VS en werken Japan, China en Zuid-Korea aan een akkoord. Ook de EU is hier volop mee bezig.

Daarnaast zijn, ondanks de impasse in de WTO-ronde als geheel, afzonderlijke onderdelen van de WTO-agenda weldegelijk veelbelovend.

WTO-onderhandelingen

De WTO-onderhandelingen bieden op twee punten belangrijk perspectief. Nederland zet zich in voor vooruitgang op de terreinen handelsfacilitatie en diensten. Dit zal ook mijn inzet zijn tijdens de bijeenkomst van de Raad Buitenlandse Zaken op 14 juni aanstaande, waar de WTO-ronde geagendeerd zal zijn.

Handelsfacilitatie is belangrijk nu de wereldhandel niet langer voornamelijk bestaat uit eindproducten. Zelfs onder de ontwikkelde landen van de OESO bestaat 53% van de handel in industrieproducten uit intermediaire goederen die als input dienen voor andere, is 59% van de agrarische handel bestemd voor verdere verwerking en geldt dit voor 73% van de verhandelde diensten. Ook in Nederland bestaat ruim 40% van de waarde van de «eigen» export – dus niet wederuitvoer of doorvoer – uit import.

Om te kunnen exporteren moet er worden geïmporteerd. Er valt daarom winst te behalen met een WTO-akkoord over stroomlijning van grensprocedures en beperking van administratieve lasten: handelsfacilitatie. Vooral ontwikkelingslanden met een minder efficiënte aanpak aan de grens kunnen maximaal profiteren, zowel door betere inning van tarieven als door lagere prijzen van importgoederen, ook van belang voor producenten die deze vaak nodig hebben om te kunnen produceren en exporteren. Daarvoor is wel nodig dat de juiste ondersteuning wordt geboden aan lage inkomenslanden, bijvoorbeeld omdat voor elektronische aangiftesystemen investeringen nodig zijn waarvoor zij de kennis en middelen niet hebben. Via Aid for Trade zetten Nederland en de EU zich hiervoor in.

De Wereldbank en het World Economic Forum gaven eerder dit jaar aan dat verbetering van transport/communicatie en grensprocedures drie tot zes maal zoveel welvaartswinst zou opleveren als afschaffing van alle invoertarieven wereldwijd. Sub-Sahara Afrika zou het meest profiteren in termen van procentuele groei van bbp (12%), gevolgd door Zuidoost Azië (9,3%) en niet olie-exporterend Noord-Afrika en Midden-Oosten (8,5%). Voor Europa wordt 4,5% extra groei voorzien. De OESO gaf eerder deze maand aan dat succesvolle onderhandelingen in de WTO over handelsfacilitatie tot € 300 miljard kunnen opleveren wereldwijd, waarvan het merendeel voor ontwikkelingslanden.

Verdere vooruitgang in de onderhandelingen over handelsfacilitatie is in dit stadium afhankelijk van de opstelling van andere WTO-lidstaten, in het bijzonder India en Brazilië, die vooruitgang op het terrein van handelsfacilitatie verbinden met discussies over met name landbouw. In Genève wordt elke dag hard gewerkt aan een eindvoorstel dat meningsverschillen overbruggt en recht doet aan de belangen van vooral lagere inkomens-

landen. Ik zet mij in voor zo'n uitkomst. De ministeriele bijeenkomst van de OESO op 29 en 30 mei aanstaande is een eerste gelegenheid om dit naderbij te brengen, voortbouwend op het uitstekende analytische werk dat deze organisatie heeft verricht op het gebied van handelsfacilitatie.

Diensten zijn belangrijker dan lange tijd werd aangenomen. Nieuwe gegevens over de toegevoegde waarde van verhandelde producten geven aan dat de dienstensector meer dan eerder gedacht, betrokken is bij internationale handel. Internationale dienstentransacties vertegenwoordigen ongeveer 20% van de wereldhandel. Als echter wordt gekeken naar toegevoegde waarde, dan slaat ongeveer de helft van de waarde van de wereldhandel neer in de dienstensector. Zo'n 30% van de waarde van verhandelde goederen blijkt te bestaan uit een dienstencomponent. Het is, gegeven deze belangrijke rol van diensten in de wereldhandel, belangrijk dat in WTO-verband tussen landen die dat willen, wordt gewerkt aan verruiming van handelsmogelijkheden.

Eerder dit jaar begonnen 48 WTO-landen aan onderhandelingen over een akkoord onder de naam Trade in Services Agreement (TISA). Deelnemers zijn onder andere de VS, Australië, Canada, de 27 EU-lidstaten, Pakistan en Peru. Deze groep van landen vertegenwoordigt op dit moment 66% van de wereldwijde handel in diensten. Ook China en India overwegen aansluiting.

Een verbeterd akkoord over diensten kan de snel groeiende mondiale dienstenhandel een extra impuls geven en deze verdergaand liberaliseren. De Europese Commissie heeft berekend dat een dergelijk akkoord de EU in potentie op termijn 15,6 miljard euro oplevert. Handelsbelemmeringen die in dit nieuwe – TISA – verdrag kunnen worden geharmoniseerd betreffen onder meer vestigingsregels, beroepenbescherming en nationaliteitseisen. Nederland zet zich ervoor in dat voordelen van het uiteindelijke akkoord – zonder tegenprestatie – ook worden gegund aan de minst ontwikkelde landen.

Handelsakkoorden

Handelsakkoorden zijn voor de EU lange tijd vooral een uitdrukking geweest van historische betrokkenheid, bijvoorbeeld bij het wel en wee van oud-koloniën, van geopolitieke belangen, onder andere via akkoorden met Israël en andere landen en gebieden rond de Middellandse Zee, of van nabuurschap (Zwitserland, Noorwegen). Deze overwegingen spelen ook nu een rol. Daarnaast ligt de nadruk sinds 2006 ook op handelsakkoorden als instrument om wederzijds economisch voordeel te bereiken. In 2005 viel ongeveer een kwart van de handel van de EU onder handelsakkoorden. Na voltooiing van de lopende onderhandelingsagenda zal dit twee derde zijn.

Buiten Europa heeft de EU al langer handelsakkoorden met Zuid-Afrika (2000), Mexico (2000) en Chili (2003). Een akkoord met Zuid-Korea werd in 2011 afgerond. Akkoorden met Peru, Colombia en Midden-Amerika zijn eveneens afgerond. Onderhandelingen met Singapore zijn inmiddels af terwijl met de ASEAN-landen Maleisië, Vietnam en Thailand wordt onderhandeld. Met India wordt sinds 2007 onderhandeld. Met Canada is de eindfase van onderhandelingen bereikt. Onderhandelingen met de Golfstaten liggen echter stil sinds 2008 omdat (beperking van) exporthetfingen door GCC-landen onbespreekbaar is verklaard. Het gesprek met landen van de Mercosur – aanvankelijk Brazilië, Argentinië, Uruguay en Paraguay – verloopt met horten en stoten, vooral door onderlinge verdeeldheid van de Mercosur-landen. In maart jongstleden werden onderhandelingen geopend met Japan. Tegen de zomer zal dit

waarschijnlijk ook gelden voor de VS. Onder andere Indonesië staat op de rol voor onderhandelingen in de niet al te verre toekomst. Nederland steunt deze onderhandelingsagenda.

De komende onderhandelingen met de VS genieten in het bijzonder onze steun. Succesvolle onderhandelingen met de VS kunnen Europa tot één miljoen banen opleveren volgens de Europese Commissie. Een akkoord zal ook een duidelijk politiek signaal zijn dat de trans-Atlantische banden sterk blijven, naast Amerikaanse oriëntatie op Azië. Vaststelling van een onderhandelingsmandaat tijdens de Raad Buitenlandse Zaken op 14 juni zal de volgende stap zijn in dit proces. Hierover is apart Algemeen Overleg op 6 juni aanstaande met uw Kamer voorzien.

De inhoud van handelsakkoorden van deze nieuwe generatie omvat, naast afschaffing van tarieven en aanpak van de voornaamste non-tarifaire belemmeringen, handel in diensten en vestiging, (bescherming van) investeringen, toegang tot overheidsopdrachten, bescherming van intellectuele eigendom als merken en octrooien, technische normen en conformiteitsprocedures, sanitaire en fytosanitaire maatregelen, handelsfacilitatie, staatshandel en subsidies, samenwerking om belemmeringen die samenhangen met regelgeving en toezicht tegen te gaan en een hoofdstuk over duurzaamheid.

Het duurzaamheidshoofdstuk gaat over nakoming van ILO-conventies en arbeidsnormen, alsmede relevante internationale milieuvverdragen en ondersteuning van internationaal erkende standaarden van maatschappelijk verantwoord ondernemen. In ruimer WTO-verband heeft verzet van ontwikkelingslanden steeds verhinderd dat ILO-conventies en arbeidsnormen samen met handel werden geagendeerd. Daarnaast hecht de EU aan inbedding van handelsakkoorden in een breder kader van samenwerking en politieke dialoog gebaseerd op gedeelde waarden, onder andere uitgedrukt in vijf politieke clausules (mensenrechten, democratie en rechtstaat; non-proliferatie; antiterrorisme; Internationaal strafhof; kleine en lichte wapens).

Open en transparante stakeholderconsultaties dienen onderhandelingen te begeleiden. Eind deze maand zal een eerste bijeenkomst over vrijhandelsakkoorden plaatsvinden op mijn ministerie met geïnteresseerde stakeholders.

Bilaterale handelsakkoorden leiden tot oplossing van specifieke knelpunten. Dit betekent winst op korte termijn. Zo verkreeg een Nederlandse verzekeraar een licentie voor China in het kader van bilaterale onderhandelingen in het kader van toetreding tot de WTO van dat land, is Nederlands kalfsvlees weer toegelaten tot Japan in het zicht van onderhandelingen over een handelsakkoord en zal in onderhandelingen met de VS worden gestreefd naar toelating van maritieme dienstverleners. Echt belangrijk op langere termijn is de dynamiek die opening van grenzen teweeg brengt door schaalvoordelen, meer doelmatige investeringen, lagere prijzen voor consumenten en industriële verbruikers en verbreiding van technologie.

China

De onderlinge handel tussen China en de EU belooft meer dan een miljard euro per dag (inclusief zon- en feestdagen). Het IMF stelde vorig jaar dat voor China «the main external risk continues to be spillovers to China from a worsening of the euro area crisis». Dit onderstreept tegelijk het belang van Europa voor China en de kwetsbaarheid van Europa.

China is voor de EU de snelst groeiende exportmarkt. De goederenexport van de EU naar China nam, volgens cijfers van de Europese Commissie, van 2009 tot 2011 toe van € 82 miljard tot € 136 miljard. Ook de Nederlandse goederenexport nam toe, van € 4,5 miljard in 2009 tot € 6,7 miljard in 2011. In 2012 liep deze verder op tot € 7,6 miljard.

De Europese markt blijft voor China ook belangrijk, hoewel de Chinese export naar de EU in 2011 en 2012 nauwelijks toenam. Van 2009 tot 2011 nam de Chinese goederenexport toe van € 214 miljard via € 283 miljard in 2010 tot € 292 miljard in 2011. In 2012 was er geen groei.

Europese investeringen in China zijn relatief bescheiden, terwijl Chinese investeringen in de EU beperkt zijn. Volgens Eurostat hadden Europese bedrijven in 2011 voor € 101,5 miljard uitstaan in China, terwijl Chinese bedrijven voor € 15 miljard in de EU hadden geïnvesteerd. Qua orde van grootte zijn Nederlandse investeringen in China dezelfde als die in Tsjechië.

Voor de EU heeft betere aansluiting bij deze dynamische markt veel potentieel. Daarbij doen zich echter problemen voor op de Chinese markt, bijvoorbeeld bij handhaving van intellectuele eigendom, investeringsbeperkingen, toegang tot overheidsopdrachten en belastende keuringsprocedures. Omgekeerd heeft ook China te maken met belemmeringen op de Europese markt. Zo leidt een toenemend aantal anti-dumping procedures tot hoge heffingen op binnenkort naar verwachting ongeveer 10% van de Chinese export naar de EU.

Het is van belang om een positieve agenda te ontwikkelen die voor beide partijen winst oplevert. De EU-China Top bevestigde in september 2012 dat zal worden onderhandeld over een investeringsovereenkomst. Het voorstel voor een onderhandelingsmandaat hiertoe zal naar verwachting binnenkort door de Europese Commissie worden gedaan. Ook maatschappelijk verantwoord ondernemen zal hierin aan de orde komen. Er zit beweging in onderhandelingen over toetreding van China tot de WTO-overeenkomst inzake overheidsopdrachten. Hoewel een handelsakkoord nog een stap te ver zou gaan, bieden alleen onderhandelingen zicht op wederzijds voordelige betrekkingen.

In mijn gesprekken met minister van Handel, Gao Hucheng, bleek dat China zeker openstaat voor verdere uitwerking van een positieve handelsagenda, waaronder ook meer intensieve samenwerking op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Ten slotte

Handelsverruiming is het beste banenplan waarover Nederland en Europa kunnen beschikken. Tegenover voordeel voor de EU staat voor handelspartners verbeterde en verzekerde toegang tot de grootste markt van de wereld, want dat blijft de EU ondanks de huidige economisch tegenwind. Wat de wereld verdient neemt hierdoor toe en wordt bovendien beter veilig gesteld.

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