

Vergaderjaar 2017–2018

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 1826

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 februari 2018

Hierbij bied ik u de geannoteerde agenda aan voor de informele Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) over handel op 26–27 februari 2018 in Sofia, Bulgarije. Zoals gebruikelijk ontvangt u bij de geannoteerde agenda ook de voortgangsrapportage met de stand van zaken van de lopende onderhandelingen over handels- en investeringsakkoorden van de Europese Unie¹.

In de geannoteerde agenda wordt tevens de toezegging uit het Algemeen Overleg van 9 mei 2017 voor een nadere uitwerking van het kabinetsstandpunt inzake de geschillenbeslechting ten aanzien van de duurzaamheidsbepalingen in handelsverdragen gestand gedaan (Kamerstukken 21 501-02 en 31 985, nr. 1747).

Daarnaast informeer ik u graag nader over het akkoord dat de Europese Unie en Japan op 8 december 2017 hebben bereikt in de onderhandelingen over het handelsakkoord en de stand van zaken van het onderzoek naar de gevolgen van de importen van staal op de nationale veiligheid in de Verenigde Staten.

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

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

INFORMELE RAAD BUITENLANDSE ZAKEN HANDEL 26–27 februari 2018

Op 26–27 februari 2018 vindt de informele Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) over handel plaats in Sofia, Bulgarije. Op de agenda staan de EU-strategie ten aanzien van de WTO, de stand van zaken in lopende onderhandelingen over handelsakkoorden, in het bijzonder de onderhandelingen met Mercosur en Mexico, de implementatie van duurzaamheids Hoofdstukken in handelsakkoorden en het multilaterale investeringshof.

WTO

Tijdens deze informele Raad zal de Europese Commissie met de Raad van gedachten wisselen over de stand van zaken in de WTO-onderhandelingen in Genève. De uitkomsten van de elfde Ministeriële Conferentie van de WTO zijn teleurstellend. Het WTO-lidmaatschap heeft door het uitblijven van een Ministeriële Verklaring geen leidraad voor hoe nu verder in de multilaterale handelsbesprekingen. Duidelijk is dat multilaterale onderhandelingen grotendeels vastzitten zo lang er geen oplossing is gevonden voor twee fundamentele kwesties.

De eerste kwestie is welke landen in de WTO-onderhandelingen recht hebben op een speciale behandeling of een uitzonderingspositie. Op dit moment mogen WTO-leden zelf bepalen of zij zichzelf een ontwikkelingsland vinden. Dit levert in de praktijk problemen op omdat landen als China en Brazilië in de onderhandelingen dezelfde speciale behandeling nastreven als Lesotho of Haiti. Voor de Verenigde Staten, de Europese Unie en andere ontwikkelde landen is het niet acceptabel om op basis van dit uitgangspunt nieuwe afspraken te maken. De verwachting is dat hierdoor de nadruk de komende periode zal liggen op plurilaterale initiatieven boven multilaterale onderhandelingen. Uitzondering zijn de multilaterale onderhandelingen over visserijsubsidies, waarvoor brede steun bestaat onder het WTO-lidmaatschap. In plurilaterale initiatieven wordt met een groep landen die een gezamenlijk belang hebben afspraken gemaakt op deelterreinen. Voorbeelden van plurilaterale initiatieven zijn de plurilaterale verklaringen die en marge van de Ministeriële Conferentie overeengekomen zijn over e-commerce, het micro-, midden en kleinbedrijf, investeringsfacilitatie, binnenlandse regelgeving ten behoeve van de dienstenhandel.

De Raad is eensgezind in haar steun voor het multilaterale handelsstelsel. Het kabinet zet zich in EU-verband in voor het prioriteren van de multilaterale onderhandelingen over visserijsubsidies en de plurilaterale initiatieven op het gebied van e-commerce en investeringsfacilitatie. Het kabinet vindt het belangrijk dat besprekingen over deze nieuwe initiatieven open en transparant zijn opdat alle WTO-leden te allen tijde deel kunnen nemen. Voor afspraken die uit deze plurilaterale onderhandelingen voortvloeien, is het doel dat deze op enig moment door het gehele WTO-lidmaatschap gedragen worden en verankerd worden in de WTO-regels.

De tweede kwestie is de vraag hoe de WTO-leden het functioneren van WTO-geschillenbeslechtingsmechanisme veilig kunnen stellen zonder afbreuk te doen aan het onafhankelijke karakter van het systeem. Het systeem staat onder druk door een kritische houding van de Verenigde Staten. De Verenigde Staten blokkeren momenteel het openstellen van vacante plekken in en daarmee de benoeming van nieuwe leden tot het beroepslichaam van het WTO-geschillenbeslechtingsmechanisme (*Appellate Body*). Omdat iedere beroepszaak drie rechters vereist, vergroot deze blokkade de druk op het

WTO-geschillenbeslechtingsmechanisme om tijdig tot uitspraken te komen. Dit uit zich in lange doorlooptijden van geschillen en kan ertoe leiden dat op termijn beroepszaken helemaal niet meer kunnen worden behandeld. De rechters in het beroepslichaam hebben volgens de Verenigde Staten een te brede interpretatie van hun mandaat en gaan in hun uitspraken verder dan de WTO-akkoorden. De Verenigde Staten hebben in recente jaren tweemaal eerder in de weg gestaan van herbenoemingen van rechters van het beroepslichaam. In 2011 ging het om de herbenoeming van een Amerikaanse rechter en in 2016 om een Zuid-Koreaanse rechter.

In de Raad is unaniem steun voor het WTO-geschillenbeslechtingsmechanisme. Ook het kabinet hecht veel waarde aan een effectief, op regels gebaseerd, multilateraal handelssysteem. Het WTO-geschillenbeslechtingsmechanisme vervult hierin een sleutelrol. De opstelling van de Verenigde Staten is daarmee uiterst zorgelijk. Nederland ziet graag dat de Europese Commissie druk uitoefent op de Verenigde Staten om ofwel concrete voorstellen te doen ter hervorming van het geschillenbeslechtingsmechanisme dan wel de blokkade bij de benoeming van nieuwe leden van het beroepslichaam op te heffen.

Stand van zaken in lopende onderhandelingen over handelsakkoorden

De Europese Commissie zal de handelsministers bijpraten over de laatste stand van zaken in de lopende onderhandelingen over handelsakkoorden. De focus zal daarbij met name liggen op de onderhandelingen met Mercosur en Mexico.

Met Mercosur onderhandelt de Europese Unie reeds sinds 2000 over een associatieakkoord. Helaas is het niet gelukt de onderhandelingen eind 2017 af te ronden. Een patstelling ontstond over verdere liberalisatie van de markttoegang. Op 30 januari 2018 vond een bijeenkomst plaats tussen de handelsministers van Mercosur en de betrokken Europese Commissarissen om deze impasse te doorbreken. Dit heeft helaas niet tot een doorbraak geleid, maar de Europese Commissie en Mercosur blijven in gesprek hoe de onderhandelingen nu het best voortgezet en afgerond kunnen worden. Voor Nederland is het belangrijk om de onderhandelingen zo spoedig mogelijk af te ronden. Het politieke momentum om de onderhandelingen voor de aanstaande verkiezingen in de Mercosurlanden af te ronden dient bewaard te blijven. Het kabinet wil tot een gebalanceerd akkoord komen waarin de belangen van Nederland, zoals betere markttoegang voor zuivelproducten en lagere invoertarieven voor machines, zijn meegenomen. Ook hecht het kabinet er aan de samenwerking op het terrein van voedselveiligheid, plant- en diergezondheid en dierenwelzijn met het akkoord te versterken.

De onderhandelingen met Mexico zijn in 2017 in een stroomversnelling geraakt toen de Verenigde Staten een protectionistische koers is gaan varen. De inzet van zowel de Europese Unie als Mexico is om begin dit jaar een akkoord te bereiken. Het akkoord moet leiden tot een daadwerkelijke modernisering van het bestaande akkoord: naar verwachting zullen er anti-corruptie bepalingen opgenomen worden in de tekst en ook zal het vernieuwde akkoord een mechanisme bevatten voor de monitoring van de uitvoering van de afspraken in het akkoord. Dit mechanisme omvat de afspraken over duurzaamheid. NGO's zullen bij deze monitoring een belangrijke rol vervullen. Mexico zal naar verwachting ook instemmen met *Investment Court System (ICS)*. Het kabinet zet erop in dat er ambitieuze afspraken worden gemaakt over voedselveiligheid, diergezondheid en verdere liberalisatie van de invoerrechten op landbouwproducten zoals kaas, aardappelen en bloembollen.

Implementatie duurzaamheidshoofdstukken

De Europese Commissie zal met de Raad in gesprek gaan over de implementatie van de duurzaamheidshoofdstukken in handelsakkoorden. Ruim een half jaar geleden publiceerde de Europese Commissie hierover een discussiepaper². Uw Kamer is hierover eerder geïnformeerd (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1789).

In de Raad is brede steun voor de huidige inzet van de Europese Commissie om brede afspraken over handel en duurzame ontwikkeling te maken in handelsakkoorden. Het gaat hoofdzakelijk om bepalingen die elders gemaakte duurzaamheidsafspraken herbevestigen. Sommige lidstaten zouden graag versterking van de implementatie van duurzaamheidsafspraken zien. Doel hiervan is meer effect sorteren. Een enkele lidstaat zet in op hervorming van het huidige geschillenbeslechtingsmechanisme door geschillenbeslechting te koppelen aan het nemen van handelsmaatregelen of het opleggen van boetes. Een enkele lidstaat is bezorgd dat er te veel aandacht wordt besteed aan de implementatie van duurzaamheidsafspraken.

Zoals toegezegd in tijdens het Algemeen Overleg van 9 mei 2017 ontvangt uw Kamer hierbij een nadere uitwerking van het kabinetsstandpunt inzake de geschillenbeslechting ten aanzien van de duurzaamheidsbepalingen in handelsverdragen. Het kabinet meent dat duurzaamheidshoofdstukken, met afspraken over sociale ontwikkeling, bescherming van het milieu en maatschappelijk verantwoord ondernemen een waardevolle toevoeging zijn aan handelsakkoorden. Deze hoofdstukken benadrukken het brede welvaartsbegrip dat de Europese Unie hanteert en bieden aanknopingspunten voor een jaarlijkse intergouvernementele dialoog tussen de verdragspartijen over duurzaamheidskwesties. Via dit model dragen handelsakkoorden bij aan het versterken van de internationale regimes op het gebied van arbeid, milieu en maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Aan de monitoring van de implementatie van duurzaamheidshoofdstukken in handelsakkoorden wordt een cruciale bijdrage geleverd door het maatschappelijk middenveld. Zowel in de Europese Unie als in het partnerland dienen drie onafhankelijke adviesgroepen te worden opgericht die een gebalanceerde vertegenwoordiging zijn van het bedrijfsleven, vakbonden en NGO's. Deze adviesgroepen komen regelmatig samen, onder meer tijdens het forum voor het maatschappelijk middenveld. Dit forum wordt georganiseerd en marge van de jaarlijkse intergouvernementele dialoog over duurzaamheid tussen de Europese Commissie en het partnerland. Via deze structuren kan het maatschappelijk middenveld kansen signaleren en zorgen uiten over de situatie ten aanzien van de naleving van de gemaakte afspraken «op de grond».

Het is voor niet-statelijke actoren niet mogelijk om onder een handelsakkoord van de Europese Unie een geschillenbeslechtingsprocedure tegen een van de verdragspartijen te starten. De reden hiervoor is dat duurzaamheidshoofdstukken geen rechten geven aan individuen, maar slechts aan staten. Staten zijn dan ook de enige actoren die het recht hebben om eventuele vermeende zwakke naleving van de verdragsbepalingen aan de kaak te stellen door middel van geschillenbeslechting. Naast een sleutelrol in het monitoren van de uitvoering van de gemaakte duurzaamheidsafspraken binnen handelsakkoorden, kunnen NGO's en vakbonden de verdragspartners aanspreken conform de nationale en EU-procedures die daarvoor ingericht zijn.

² <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1689>

Daarnaast kunnen belanghebbenden die menen dat bedrijven handelen in strijd met de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen, zich wenden tot de nationale contactpunten (NCP). Alle landen die de OESO-richtlijnen onderschrijven, beschikken over een NCP dat als taak heeft om bedrijven te ondersteunen om de OESO-richtlijnen in de praktijk te brengen. Wanneer dit leidt tot verschillen van inzicht tussen belanghebbenden en het bedrijf, kan het NCP onderzoek doen en een dialoog tussen klager en bedrijf faciliteren om als onafhankelijke partij te bemiddelen bij het oplossen van het probleem.

Het kabinet zet in EU-verband in op verdere versterking van de huidige inzet door:

1. Verdieping van de samenwerking met de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) en de secretariaten van multilaterale milieu-akkoorden, zowel in implementatie als in geschillenbeslechting. Voor de implementatie kan de Europese Commissie bij het vaststellen van prioriteiten niet zonder de secretariaten van de internationale arbeidsorganisatie ILO en de multilaterale milieuovereenkomst. Het kabinet vindt het daarnaast belangrijk dat de Europese Commissie systematisch consulteert met de geëigende organisatie/secretariaten in formele consultaties en geschillenbeslechting.
2. Inzetten op betere gebruikmaking van de bestaande instrumenten die voor handen zijn binnen het handelsakkoord
3. Verdere maatregelen ter bevordering van de transparantie ten aanzien van de jaarlijkse intergouvernementele dialoog over duurzaamheid binnen het kader van het handelsakkoord. Het kabinet ziet ruimte voor verbetering in het tijdig publiceren van agenda's en notulen van de dialoog en deze op een vaste plek publiceren. Hierdoor wordt voor iedereen duidelijk welke onderwerpen worden besproken en welke afspraken worden gemaakt ten aanzien van bepaalde onderwerpen.

Multilateraal investeringshof

Tijdens de Raad zullen de Europese Commissie en de lidstaten tenslotte spreken over het multilateraal investeringshof. In de VN-Commissie voor internationaal handelsrecht (UNCITRAL) vinden gesprekken plaats om het systeem voor de beslechting van investeringsgeschillen op multilaterale basis te hervormen. Op 13 september 2017 heeft de Europese Commissie een aanbeveling gedaan voor een onderhandelingsmandaat zodat zij namens de Europese Unie kan onderhandelen over de oprichting van een multilateraal investeringshof.³

Zoals aangegeven in het BNC-fiche van 17 november 2017 (Kamerstuk 22 112, nr. 2437) is het kabinet voorstander van het oprichten van een multilateraal investeringshof. Investeringsakkoorden dragen bij aan het investeringsklimaat van de verdragsluitende partijen. Investeringsakkoorden zijn een instrument ter versterking van goed bestuur. Investeringsakkoorden kunnen zo buitenlandse investeerders over de streep trekken om langdurig in een land te investeren waar nationale wetgeving en instituties in hun ogen onvoldoende rechtszekerheid bieden. Het land van vestiging profiteert hiervan doordat de investering kan leiden tot extra werkgelegenheid en het aantrekken van kennis en innovatie. Dit is met name van belang voor ontwikkelingslanden, waar het binnenhalen van private investeringen onontbeerlijk is voor het behalen van de *Sustainable Development Goals*. Tegelijkertijd erkent het kabinet enkele zorgen ten aanzien van het oude systeem van geschillenbeslechting. Het kabinet zet

³ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/NL/COM-2017-493-F1-NL-MAIN-PART-1.PDF>.

zich daarom in voor een modernisering van dit systeem. Op EU-niveau vervangt het *Investment Court System* het oude ISDS-mechanisme. Op nationaal niveau werkt het kabinet aan een nieuwe modeltekst met het oog op de heronderhandeling van de Nederlandse investeringsakkoorden. Het multilateraal investeringshof vormt een verdere modernisering van het systeem voor de beslechting van geschillen tussen investeerders en staten en garandeert onder andere onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak door permanente, voltijd rechters die voldoen aan strikte inhoudelijke en ethische eisen.

Onder de lidstaten is brede steun voor het oprichten van een multilateraal investeringshof. Op technisch niveau is een akkoord bereikt over het onderhandelingsmandaat. Het conceptakkoord voldoet aan de inzet van het kabinet zoals geformuleerd in het BNC-fiche. Het voorzitterschap zal de vaststelling van het mandaat naar verwachting spoedig als hamerstuk agenderen op een formele Raad.

Het kabinet zet zich in voor de spoedige publicatie van het definitieve mandaat en zal hier tijdens de Raad ook aandacht voor vragen.

Overige

Japan

Op 8 december 2017 zijn de onderhandelingen tussen de Europese Unie en Japan over het gezamenlijk handelsakkoord afgerond. De voorlopige verdragstekst is op de website van de Europese Commissie gepubliceerd, deze tekst wordt momenteel vertaald en juridisch gecontroleerd.⁴ De ondertekening van het akkoord is voorzien in september 2018. De datum voor inwerkingtreding van het verdrag is nog niet bekend.

Voor Nederland vormt het handelsakkoord – via de Europese Unie – een nieuw hoofdstuk in de historische handelstraditie met Japan. Het kabinet verwelkomt dan ook het akkoord. De Europese Unie is al voor Japan wereldwijd de tweede grootste handelspartner, omgekeerd is Japan dat voor de Europese Unie in Azië na China. De verwachting is dat het akkoord zal leiden tot € 96 miljard extra handel in goederen en diensten tussen de Europese Unie en Japan. De stijging van het bruto binnenlands product voor de Europese Unie van dit akkoord wordt geschat op € 11 miljard per jaar, voor Nederland gaat het om bijna € 1 miljard euro per jaar en voor Japan om € 9 miljard per jaar. Verwacht wordt dat de export vanuit de Europese Unie naar Japan als gevolg van het handelsverdrag met 16 tot 24% zal groeien. Ook op het gebied van werkgelegenheid worden positieve effecten van het akkoord verwacht: berekend is dat het akkoord 440.000 extra banen in de Europese Unie zal opleveren. Op dit moment zijn er al 600.000 banen in de Europese Unie gelieerd aan de export naar Japan. Onderzoek wijst uit dat er geen belangrijke negatieve effecten van het akkoord op specifieke sectoren in Nederland worden verwacht.⁵

Voor Nederlandse exporteurs biedt het akkoord met name voor landbouw nieuwe kansen. Op dit moment komt al 4,5% van de totale Japanse zuivelimport uit Nederland en is Japan met 24.000 ton kaas de belangrijkste afzetmarkt voor Nederlandse kaas buiten de Europese Unie. Het handelsverdrag verlaagt de Japanse invoertarieven op harde kaas van 40% naar 0%. De verwachting is dan ook dat de export van Nederlandse

⁴ <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/eu-japan-economic-partnership-agreement/>

⁵ https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW_EU-Japan_FTA.pdf.

kaas naar Japan verder zal groeien. Het handelsakkoord leidt ook tot meer markttoegang voor Europees rundvlees in Japan. Het invoerrecht daarvoor gaat van 38,5% naar 9% in 15 jaar.

Ten aanzien van het hele scala van producten, zullen de huidige invoerheffingen betaald door EU-exporteurs van ruim € 1 miljard aanzienlijk afnemen. In de omgekeerde richting worden producten uit Japan goedkoper aangezien 98% van de EU-tarieven op Japanse producten (geleidelijk) wordt afgeschaft. Europese invoertarieven op Japanse auto's van momenteel 10% zullen bijvoorbeeld verdwijnen. Ook invoertarieven op consumentenelektronica en digitale camera's worden afgeschaft.

EU-bedrijven zullen daarnaast makkelijker diensten kunnen aanbieden op de Japanse markt en Japan heeft toegezegd om 220 non-tarifaire handelsbelemmeringen af te schaffen. EU-bedrijven zullen verder makkelijker aan Japanse overheidsaanbestedingen mee kunnen doen. De toegankelijkheid van aanbestedingsprocedures wordt verbeterd, bijvoorbeeld door de procedures in het Engels op een openbare website open te stellen.

Japan zal ook gaan meedoen in de UNECE (*United Nations Economic Commission for Europe*) waarin afspraken worden gemaakt over technische standaarden als veiligheidstandaarden voor auto's, autogordels en elektrische apparaten. Deze harmonisering van standaarden zullen de kosten voor Europese bedrijven verlagen.

Wat duurzaamheid betreft zijn met Japan afspraken gemaakt met hetzelfde hoge niveau als in CETA. Het kabinet is hier positief over. Over alle aan handel gerelateerde beleidsthema's op het gebied van arbeid en milieu zijn specifieke afspraken gemaakt. De huidige tekstvoorstellen bevatten bijvoorbeeld afspraken om duurzame visvangst te bevorderen, afspraken over samenwerking ter bestrijding van kinderarbeid, en afspraken over gezamenlijke acties om klimaatbeleid te bevorderen. Daarnaast bevatten de huidige tekstvoorstellen afspraken over een regelmatige dialoog met belanghebbenden en ngo's om over duurzaamheidsaspecten van handel te spreken. Ook spreken de Europese Unie en Japan af om een dialoog te onderhouden over de wijze waarop zij huidige en toekomstige multilaterale milieuakkoorden implementeren en toepassen. In deze dialoog kunnen ook schendingen van de Internationale Conventie voor de Regulering van de Walvisvaart aan de orde komen. Bovendien hebben beide partijen al hun multilaterale milieufspraken herbevestigd, inclusief het Parijse Klimaatakkoord.

Een ambitieuze bepaling over datastromen in het handelsakkoord met Japan was voor het kabinet van groot belang in verband met de onverminderde en sterke groei van digitale handel. Afspraken over datastromen hadden bovendien als basis kunnen dienen voor soortgelijke afspraken met andere landen, zoals Indonesië, Mexico en Chili. Deze afspraken zijn er helaas niet gekomen. De opgenomen herzieningsclausule (*review clause*), inhoudende dat over drie jaar wordt nagegaan of afspraken over datastromen nodig zijn, is voor het kabinet niet ambitieus genoeg. Naar verwachting zullen gesprekken hierover pas worden opgestart nadat Japan en de Europese Commissie overeenstemming hebben bereikt over een erkenning van elkaars privacywetgeving. De Europese Commissie heeft daarnaast aangegeven dat inhoudelijke afspraken over datastromen pas mogelijk zijn wanneer de Europese Commissie intern een besluit heeft genomen hoe om te gaan met datastromen.

Over het mechanisme voor de beslechting van geschillen tussen investeerders en staten is tussen Japan en de Europese Unie geen overeenstemming bereikt. Het kabinet acht de kans niet groot dat dat

alsnog gebeurt voorafgaand aan de ondertekening van het verdrag. De Europese Commissie, gesteund door Nederland, zal immers blijven vasthouden aan opname van het *Investment Court System* (ICS) terwijl Japan daar terughoudend over is.

Toezeggingen

Onderzoek Verenigde Staten naar de effecten van staalimporten op de nationale veiligheid

In april 2017 is een onderzoek gestart naar de gevolgen van de import van staal op de nationale veiligheid van de Verenigde Staten. Uw Kamer is hierover eerder geïnformeerd (Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 1830). Conform de toezegging, ontvangt u de laatste stand van zaken. Het *Department of Commerce* heeft op 11 januari 2018 haar bevindingen voorgelegd aan het Witte Huis. De bevindingen zijn niet openbaar. De president dient binnen 90 dagen een besluit te nemen over eventuele maatregelen.