

Vergaderjaar 2017–2018

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 1818

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 januari 2018

Hierbij bied ik u het verslag aan van de Raad Buitenlandse Zaken voor Handel van 10-14 december en marge van de 11^e WTO Ministeriële Conferentie in Buenos Aires, Argentinië. Tevens kom ik terug op een aantal toezeggingen gedaan tijdens het Algemeen Overleg van 6 december 2017 (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1812).

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

Verslag Raad Buitenlandse Zaken voor Handel d.d. 10-14 december 2017

De Raad Buitenlandse Zaken voor Handel is tweemaal bijeengekomen en marge van de 11^e Ministeriële Conferentie van de WTO om de EU inzet voor de Conferentie af te stemmen.

Aan de start van de Ministeriële Conferentie op 10 december 2017 is de EU inzet voor de Ministeriële Conferentie besproken en zijn daartoe raadsconclusies aangenomen.¹ De verwachtingen voor een substantieel onderhandelingsbijeenkomst waren aan de start van de conferentie weliswaar niet heel hoog gespannen, maar er werd nog onderhandeld over publieke opkoopprogramma's ten behoeve van voedselzekerheid en de beperking van bepaalde visserijsubsidies die bijdragen aan illegale, ongerapporteerde en niet-gereguleerde visserij (zogenaamde *IUU fishing*). Daarnaast werd nog onderhandeld over een nieuwe werkgroep over e-commerce, binnenlandse regelgeving van dienstverlening en transparantie ten behoeve van het mkb. Uw Kamer is hierover nader geïnformeerd in de geannoteerde agenda van de RBZ over Handel van respectievelijk 10 november en 11 december 2017. De situatie rond het beroepslichaam van de WTO, waarbij de VS de selectie van rechters blokkeert, hing als een schaduw over de conferentie.

Helaas is het – ondanks een actieve opstelling van de Europese Commissie namens de EU – niet gelukt om tot een substantieel onderhandelingsresultaat te komen tijdens de conferentie. De posities van verschillende WTO-leden lagen daartoe te ver uit elkaar en het commitment van diverse hoofdrolspelers zoals de VS, China, India en Zuid-Afrika was ontoereikend.

Er is een aantal ministeriële besluiten genomen, namelijk het besluit de onderhandelingen over visserijsubsidies voort te zetten, het bestaande werkprogramma ten aanzien van kleine en kwetsbare economieën te handhaven en het werk voort te zetten onder het bestaande werkprogramma over e-commerce. Daarnaast is een werkgroep opgericht voor de toetreding van Zuid-Soedan tot de WTO.² Ten derde hebben WTO-leden de afspraak verlengd dat zij bepaalde geschillen onder het TRIPS-akkoord niet aanhangig zullen maken bij het WTO-geschillenbeslechtingsmechanisme. Het gaat niet om alle geschillen onder het TRIPS-akkoord, maar om zogenaamde *non-violation complaints*. Een voorbeeld van een *non-violation complaint* is wanneer een land de baten van een tariefverlaging afgesproken bij de WTO tenietdoet door bijvoorbeeld subsidies te verlenen aan de binnenlandse producenten. Hierdoor wordt de verbetering van de concurrentieverhoudingen voor buitenlandse producten van de tariefverlaging tenietgedaan. Onder TRIPS gaan deze geschillen niet over tarieven of subsidies, maar gaan ze over afspraken over intellectueel eigendomsrechten. De afspraak om dergelijke geschillen onder TRIPS niet aanhangig te maken bij de WTO geldt sinds de oprichting van de WTO in 1995. De afspraak wordt periodiek overwogen en verlengd. Met name de VS en Zwitserland zijn kritisch vanwege belangen van de farmaceutische industrie. Andere landen, waaronder Nederland, pleiten voor verlenging, omdat de afspraken de toegang tot medicijnen in ontwikkelingslanden vergemakkelijken. Ten slotte is het moratorium op het heffen van importtarieven op elektronische verzendingen verlengd. Ook deze afspraak is verlengd tot de volgende WTO Ministeriële Conferentie in

¹ www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/12/10/council-conclusions-on-the-11th-world-trade-organization-ministerial-conference/

² Alle besluiten zijn hier in te zien: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/mc11_e.htm

2019. Tijdens het Algemeen Overleg van 6 december 2017 is toegezegd in het bijzonder terug te komen op de verlenging van het moratorium op het heffen van importtarieven op elektronische overboekingen, zoals het kopen van een vliegticket via internet. Dit moratorium is kort na de oprichting van de WTO in 1995 ingesteld en moet periodiek worden verlengd. Met name India wilde de verlenging van het moratorium dit keer tegenhouden door zijn instemming met de verlenging van dit moratorium afhankelijk te maken van instemming met verlenging van het moratorium om bepaalde zaken onder het TRIPS-verdrag aan te spannen onder het WTO-geschillenmechanisme en van de aanneming van hun eigen voorstel over e-commerce. Uiteindelijk is India met de andere landen tot een vergelijk gekomen omdat zowel het moratorium van het TRIPS-verdrag als het moratorium op het heffen van importtarieven op elektronische overboekingen is verlengd.

De Europese Unie, gesteund door Nederland, steunde de verlenging omdat het e-commerce moratorium bijdraagt aan verdere groei van de handel over het internet. Daarnaast is het heffen van douanerechten op dergelijke transacties door het ontbreken van statistische gegevens over e-commerce en gebrekkige regelgeving op dit moment ook praktisch moeilijk uitvoerbaar.

Naast deze formele ministeriële besluiten, heeft de EU zich tijdens de Conferentie verbonden aan een aantal gezamenlijke verklaringen ten aanzien van e-commerce, een informeel werkprogramma voor micro-, midden en kleinbedrijf, investeringsfacilitatie voor ontwikkeling en binnenlandse regelgeving ten behoeve van de dienstenhandel. Ook hebben de EU, de VS en Japan zich tijdens de Conferentie uitgesproken tegen oneerlijke handelspraktijken die een gelijk speelveld belemmeren.³ Ten slotte hebben 118 WTO-leden een verklaring ter versterking van de positie van vrouwen in internationale handel ondertekend.⁴

Aan het slot van de conferentie kwam de RBZ voor Handel nogmaals bijeen. Tijdens deze bijeenkomst op 13 december sprak de Raad zijn teleurstelling uit over het gebrek aan een ambitieus onderhandelingsresultaat, maar bevestigde het belang van de WTO en de wens van de EU om alle functies van de WTO (onderhandelingsforum, monitoringsfunctie en geschillenbeslechtsmechanisme) voor de toekomst te versterken.⁵

Het kabinet onderschrijft deze inzet en heeft – samen met een aantal andere lidstaten – opgeroepen tot een fundamenteel debat in een eerstvolgende Raad over de vraag hoe de WTO voor de toekomst kan worden versterkt.

Toezeggingen

Verzoek van Turkije om handelsmaatregelen ter ondersteuning van opvang migranten

Op 4 december 2017 heeft Turkije bij de WTO een verzoek ingediend om nadere maatregelen te kunnen nemen om de economische positie van Syrische vluchtelingen in Turkije te verbeteren.⁶ Tijdens het Algemeen

³ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/156458.htm>

⁴ https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/mc11_12dec17_e.htm

⁵ www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/12/13/second-council-conclusions-on-the-11th-world-trade-organization-ministerial-conference/

⁶ https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=240664,240663,240654,240655,240608,240625,240621,240543,240506,240436&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=False&HasSpanishRecord=False

Overleg van 6 december 2017 is toegezegd om uw Kamer nader te informeren over dit verzoek. Met dit verzoek vraagt Turkije om wegen te verkennen op welke wijze handel en de WTO kunnen helpen bij het verlichten van de humanitaire crisis veroorzaakt door het lopende conflict in Syrië. Op 10 december 2017 heeft Qatar zich aangemeld als mede-indiener van dit voorstel.

Nederland is er voorstander van om mogelijkheden te onderzoeken hoe handelsbeleid kan bijdragen aan een betere economische positie van vluchtelingen. Nederland heeft hier eerder initiatief toe genomen richting Jordanië en Libanon. U bent hierover nader geïnformeerd in de geannoteerde agenda voor de Raad Buitenlandse Zaken over Handel d.d. 10 december 2017 (Kamerstuk 21501-02, nr.1784). Het verzoek van Turkije is echter niet voldoende afgebakend. Het verzoek zou duidelijk moeten maken welke maatregelen ter ondersteuning van de humanitaire crisis op dit moment onder WTO-regels niet mogelijk zijn of welke extra inspanningen van WTO-leden worden verwacht. Wanneer bijvoorbeeld gevraagd wordt om eenzijdige tariefverlagingen voor producten in Turkije die met behulp van Syrische vluchtelingen worden geproduceerd is hiervoor een *wavier* nodig omdat het inbreuk maakt op het WTO non-discriminatie principe. Deze concretisering van Turkije ontbreekt nog. Door het gebrek aan deze concretisering is ook onduidelijk op welke wijze de mogelijke invulling van het voorstel zich verhoudt tot de douane-unie tussen de EU en Turkije.

Het voorstel van Turkije kon tijdens de Ministeriële Conferentie niet op unanieme steun van de WTO-leden rekenen omdat de toevoegde waarde van een dergelijke verklaring niet evident is en het voorstel niet duidelijk maakt wat precies van de WTO-leden gevraagd wordt.

Het standpunt van het bedrijfsleven over het opnemen van ICS in handelsakkoorden

Tijdens het Algemeen Overleg van 6 december 2017 over de Raad Buitenlandse Zaken Handel is toegezegd om het standpunt van het bedrijfsleven over het opnemen van afspraken over investeringsbescherming in handelsakkoorden te vragen en mee te nemen in de standpuntbepaling. VNO-NCW en MKB-Nederland zijn inmiddels verzocht hun standpunt te delen. Zodra deze partijen een positie hieromtrent hebben ingenomen, wordt u hierover nader geïnformeerd.

Appreciatie commissierapport uitvoering handelsakkoorden

Op 9 november 2017 heeft de Europese Commissie haar eerste horizontale rapport uitgebracht over de uitvoering van de vijftientig handelsakkoorden van de EU die momenteel voorlopig of definitief worden toegepast.⁷ U bent hierover nader geïnformeerd in het verslag van de Raad Buitenlandse Zaken voor Handel van 10 november 2017 (Kamerstuk 21501-02, nr. 1796). Tijdens het Algemeen Overleg van 6 december 2017 is een nadere appreciatie van dit rapport toegezegd.

Het kabinet verwelkomt het rapport en ziet graag dat de Europese Commissie de rapportage jaarlijks herhaalt. Het rapport kan bijdragen aan de huidige discussie over de vormgeving van handelsakkoorden doordat het verschillende vormen van handelsakkoorden vergelijkt – van traditionele of eerste generatie akkoorden gericht op goederen en invoerrechten naar nieuwe generatie akkoorden die zich ook richten op diensten, aanbestedingen en duurzaamheidsafspraken tot de economische

⁷ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/november/tradoc_156388.pdf

partnerschapsovereenkomsten met ontwikkelingslanden die duurzame ontwikkeling via een wederkerige handelsrelatie tot doel hebben. Daarnaast zullen op korte termijn een aantal economisch belangrijke handelsakkoorden in werking treden of zijn reeds in werking getreden. Hierbij valt te denken aan de akkoorden met Canada en Japan. Het is dan ook een opportuun moment om terug te kijken wat goed gaat bij de uitvoering van handelsakkoorden en naar wat er nog beter kan. Het kabinet zou graag zien dat de Europese Commissie de bevindingen in een volgend rapport uitsplitst naar lidstaten en regio's.

Het rapport draagt bij aan grotere transparantie van handelsbeleid en levert input voor toekomstige onderhandelingen. Het rapport laat zien dat handelsakkoorden positieve economische effecten meebrengen in de vorm van toegenomen handel en bijkomende werkgelegenheid. Zo laat het rapport zien dat de export vanuit de EU naar Mexico sinds inwerkingtreding van het handelsakkoord in 2000 met 416% is toegenomen. Voor Chili is de EU-export sinds inwerkingtreding van het handelsakkoord in 2003 met 170% toegenomen en voor Zuid-Korea sinds inwerkingtreding in 2011 met 60%. Deze effecten verschillen echter duidelijk per akkoord en per sector. Het beeld dat het rapport schetst is daarbij soms contra-intuïtief. Zo blijken de sectoren die in de onderhandelingen traditioneel als meest gevoelig worden aangemerkt (landbouw en motorrijtuigen) het meest te profiteren van akkoorden. De uitvoer van auto's naar Korea is sinds de inwerkingtreding van de handelsovereenkomst in 2011 met 244% gestegen. De uitvoer van landbouwproducten uit de EU naar Colombia en Peru is respectievelijk met 82% en 73% gestegen sinds inwerkingtreding van het handelsakkoord in 2013. Het kabinet zou graag zien dat de Europese Commissie, naast de aandacht voor de exportcijfers, ook aandacht besteedt aan de stijging van de Europese invoer. De invoer zorgt immers in de mondiale waardeketens voor Europese toegevoegde waarde als inputs voor Europese productie en in de Europese wederuitvoer. Daarnaast zorgt het voor bredere keuzemogelijkheden voor de Europese consument. De aandacht voor exportcijfers is te beperkt.

Het doel van het rapport is om te beschrijven in hoeverre de afspraken in een handelsakkoord zijn uitgevoerd. Het hoofddoel van het rapport is daarmee niet een alomvattende effectenanalyse van de akkoorden. De mate waarin de handel is toegenomen is een indicatie voor de mate waarin handelsbelemmeringen zijn weggenomen, maar het rapport waarschuwt ervoor dat niet de gehele stijging van de uitvoer kan worden toegeschreven aan het handelsakkoord; ook zonder het akkoord zou de uitvoer bijvoorbeeld door toegenomen economische groei waarschijnlijk zijn gestegen. Het is echter aannemelijk dat de stijging van de handel sneller is geweest met de akkoorden dan zonder de akkoorden. Het rapport toont de correlatie zonder een causaal verband vast te stellen wat methodologisch ook zeer moeilijk is.

Het rapport laat ook zien waar de uitvoering van handelsakkoorden nog hapert doordat het een aantal belangrijke resterende handelsbarrières beschrijft in landen waarmee de EU een handelsakkoord heeft. Een voorbeeld hiervan is de gebrekkige naleving van de afspraken die zijn gemaakt over maatregelen ten aanzien van voedselveiligheid en dieren- en plantengezondheid (Sanitaire en Phytosanitaire- (SPS-)maatregelen). Hierdoor blijkt het in de praktijk toch lastig om producten te exporteren ook al voldoen deze aan de SPS-eisen die door het ontvangende land worden gesteld. In aanvulling hierop geeft de Europese Commissie aan in toekomstige onderhandelingen meer in te willen zetten op samenwerkingsbepalingen op het terrein van dierenwelzijn en antimicrobiële resistentie in handelsakkoorden. Het doel van deze bepalingen is om een gelijk speelveld op het terrein van productiestandaarden op landbouw-

terrein te bevorderen. Dit is reeds opgenomen in de concept-
onderhandelingsmandaten voor de handelsakkoorden met Australië en
Nieuw-Zeeland. Ook heeft de Europese Commissie een algemene studie
uitgevoerd naar de impact van internationale activiteiten van de Europese
Unie (waaronder handelsakkoorden) op dierenwelzijn.⁸ Het kabinet
verwelkomt bovenstaande inzet van de Europese Commissie op het
terrein van SPS, dierenwelzijn en antimicrobiële resistentie.

Door dergelijke aandachtsgebieden te signaleren, geeft het rapport
aanknopingspunten om in gesprek te gaan met het bedrijfsleven en het
brede maatschappelijke middenveld over de vraag hoe de werking van
akkoorden kan worden verbeterd. Zo is het rapport uitgebreid besproken
tijdens de *EU trade policy day* op 5 december 2017. Ook is het rapport op
dezelfde dag besproken in het breed handelsberaad. Het rapport biedt
daarnaast aanknopingspunten voor een dialoog met onze Europese
partners en de landen waarmee we een akkoord hebben om te bezien hoe
we resterende barrières effectiever kunnen beslechten.

Het kabinet verwelkomt ook de bijzondere aandacht in het rapport voor de
uitvoering van de afspraken over duurzaamheid in de akkoorden. Dit
wordt in het rapport als speciaal thema verder uitgediept. Het kabinet zal
erop aandringen dat in de toekomstige jaarlijkse rapportage ook andere
thema's, zoals het gebruik handelsakkoorden door het mkb, bijzondere
aandacht krijgen. Het mkb ervaart door gebrek aan capaciteit en kennis
vaak extra uitdagingen in het gebruik van handelsakkoorden en kan daar
extra in worden ondersteund. Bij de uitvoering van handelsakkoorden
dient daarmee rekening te worden gehouden.

Ten aanzien van duurzaamheid biedt het rapport een overzicht van de
dialogen die de EU met haar handelspartner voert over milieu en
klimaatkwesties en arbeidsrechten en de activiteiten die worden ontplooid
ter ondersteuning daarvan. Zo hebben de EU en Zuid-Korea een vergelijk-
kende studie uitgevoerd en workshops georganiseerd over
non-discriminatie op het werk in de EU en Zuid-Korea. Met Colombia,
Peru, Honduras, Moldavië, Guatemala, El Salvador, Panama en Georgië
zijn dialogen gevoerd over arbeidsrechten, beschermde diersoorten,
biodiversiteit, ontbossing en klimaatverandering op basis van de
bepalingen in het handelsakkoord. De Europese Commissie constateert
dat de activiteiten onder de duurzaamheidshoofdstukken van handelsak-
koorden verschillen per akkoord en met name afhangen van hoe lang het
akkoord in werking is. Het duurt enige tijd voordat het procedurele kader
is opgezet waarbinnen de afspraken over duurzaamheid ten uitvoer wordt
gebracht. Zo moeten voor elk akkoord verschillende onafhankelijke
nationale adviesgroepen worden opgericht, zowel aan EU-zijde als in het
partnerland. Doorgaans kent het duurzaamheidshoofdstuk van een
handelsakkoord een adviesgroep met vertegenwoordigers van
vakbonden, een adviesgroep met vertegenwoordigers van NGOs en een
adviesgroep met vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven. Het betrekken
van het maatschappelijk middenveld bij discussies over de rol van handel
in arbeids- en milieukwesties is voor een aantal handelspartners
bovendien nieuw. Hierdoor kost het tenminste enkele jaren voordat het
raamwerk voor de tenuitvoerlegging en monitoring van duurzaamheidsaf-
spraken naar behoren functioneert. De Europese Commissie concludeert
dan ook terecht dat het volledige potentieel van duurzaamheidshoofd-
stukken nog niet is ontplooid. In het rapport noemt de Europese
Commissie verbeterde samenwerking met zowel het maatschappelijk
middenveld, relevante internationale organisaties, zoals de Internationale

⁸ Het rapport is op 26 januari 2018 verschenen en in te zien via: https://ec.europa.eu/food/animals/welfare/international_en

Arbeidsorganisatie, en de EU-lidstaten als verbeterpunten. De Europese Commissie onderzoekt verdere mogelijkheden voor een betere tenuitvoerlegging van duurzaamheidsafspraken. Daartoe voert zij momenteel in EU-verband een discussie met de EU-lidstaten.⁹ Het kabinet steunt deze discussie actief en hecht er aan dat verschillende belanghebbenden in deze discussie worden gehoord. Zo is het onderwerp onder andere besproken in verschillende bijeenkomsten van het Breed Handelsberaad en in een consultatiebijeenkomst in Den Haag met NGO's en de Europese Commissie in oktober 2017.

⁹ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155686.pdf