

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
Den Haag

Directie Internationale
Marktordering en
Handelspolitiek
Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Onze Referentie

Datum 30 november 2017
Betreft Geannoteerde agenda RBZ Handel op 11 december 2017

Bijlage(n)

3

Geachte voorzitter,

Hierbij bied ik u de geannoteerde agenda aan voor de Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) over handel op 11 december 2017. Zoals gebruikelijk ontvangt u hierbij ook de voortgangsrapportage met daarna de stand van zaken van de lopende onderhandelingen over EU- handels- en investeringsakkoorden. Daarnaast informeer ik uw Kamer in deze brief over de voortgang van de triloog met het Europese Parlement over de modernisering van het handelsdefensief instrumentarium. Ten slotte kom ik terug op de toezegging om schriftelijk terug te komen op een aantal vragen gesteld tijdens het algemeen overleg van 7 november 2017.

De Minister voor Buitenlandse Handel
en Ontwikkelingssamenwerking,

Sigrid A.M. Kaag

RAAD BUITENLANDSE ZAKEN HANDEL 11 december 2017

Op 11 december 2017 vindt en marge van de 11^e WTO Ministeriële Conferentie in Buenos Aires, Argentinië, de Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) over handel plaats. Op de agenda staan mogelijke onderhandelingsresultaten voor deze Ministeriële Conferentie. Als geannoteerde agenda voor de Raad, ontvangt u in bijlage 1 bij deze brief de instructie voor de delegatie van het Koninkrijk der Nederlanden voor deze Ministeriële Conferentie. De instructie schets de laatste stand van zaken van de onderhandelingen in aanloop naar de Ministeriële Conferentie. Ook de inzet van het Koninkrijk der Nederlanden wordt in deze Koninkrijksinstructie uiteengezet.

Toezeggingen

Handelsdefensief instrumentarium

Conform de afspraken gemaakt tijdens het algemeen overleg over het behandelvoorbehoud EU-voorstel wijziging antidumping- en antisubsidieverordening van 16 februari 2017 (Kamerstuk 22 112, nr. 2327) informeer ik u over het verloop van het voorstel van de Europese Commissie om het handelsdefensief instrumentarium te moderniseren.

Op 23 november 2017 heeft opnieuw een triloogonderhandeling plaatsgevonden tussen het Estse voorzitterschap van de Raad, de Commissie en het Europees Parlement. De lastigste kwesties uit het voorstel, zoals de regel van het lagere recht (*lesser duty rule*), de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van een antidumpingmaatregel waarop belanghebbenden wordt geïnformeerd (pre-notificatie periode) en de rekenmethode om de doelwinst vast te stellen moeten nog besproken worden. Op 15 november 2017 heeft Commissaris Malmström tijdens de plenaire sessie in het Europees Parlement expliciet aangegeven dat ze zich zal inzetten voor afronding van de onderhandelingen voor het einde van dit jaar maar het is niet zeker of dit gaat lukken. De posities van de Raad en het Europees Parlement liggen nog ver uit elkaar.

Schriftelijke informatie over openstaande punten uit het algemeen overleg over de Raad van Buitenlandse Zaken Over Handel van 7 november 2017

Daarnaast voldoe ik graag aan de toezegging uit het algemeen overleg over de Raad van Buitenlandse Zaken/ Handel van 7 november 2017 om de positie van Nederland ten aanzien van de architectuur van handelsakkoorden met de Kamer te delen, evenals eerdere toezeggingen over de gevolgen van de uitspraak van het EU-Hof in zake het handelsakkoord met Singapore¹ en de toezegging om schriftelijk terug te komen op een aantal vragen uit dat overleg.

¹ Het betreft de toezegging gedaan tijdens het Algemeen Overleg voor de Raad Buitenlandse Zaken Handel van 8 december 2015 en de toezegging gedaan tijdens het plenaire debat van 1 juni 2017 over de gevolgen van een Trans-Atlantisch handels- en investeringspartnerschap (TTIP).

Architectuur handelsakkoorden

Nederland heeft baat bij brede en diepe handelsakkoorden die daadwerkelijk en tijdig worden afgesloten. De keuze voor het al niet dan opnemen van investeringsbescherming in een handelsakkoord kan implicaties hebben voor de besluitvorming. Een handelsakkoord met afspraken over investeringsbescherming is een gemengd akkoord; een handelsakkoord zonder investeringsbeschermingsmechanisme en indirecte investeringen is in beginsel een zogenaamd EU-only akkoord (zie ook Bijlage 3: De Singapore zaak).

Afspraken over investeringsbescherming zijn er voor het ontvangende land (het stimuleren van buitenlandse investeringen) en de investeerder (rechtszekerheid). Het kabinet beziet de noodzaak voor investeringsbescherming in handelsakkoorden van geval tot geval. Investeringsbescherming is volgens het kabinet met name relevant in akkoorden met landen waar nationale wetgeving en instituties onvoldoende rechtszekerheid bieden. Het kabinet ziet daarom minder noodzaak om in de mandaten voor EU-handelsakkoorden met Australië en Nieuw-Zeeland afspraken te maken over investeringsbescherming.

Het al dan niet opnemen van afspraken over investeringsbescherming heeft consequenties voor de rol van uw Kamer. EU-only akkoorden worden enkel door de EU afgesloten met de wederpartij en niet geratificeerd door de lidstaten. Het Europese parlement heeft een goedkeuringsrecht ten aanzien van alle EU-handelsakkoorden. Het kabinet vindt het belangrijk dat handelsakkoorden tot stand komen via een transparant, inclusief proces waarbij de democratische legitimiteit is gegarandeerd. Het kabinet streeft daarnaast naar maximale betrokkenheid van het Nederlandse parlement. Uw Kamer wordt bij de verschillende fasen van het onderhandelingsproces betrokken. Periodiek wordt een 'Voortgangsrapportage handelsakkoorden' naar de Tweede en Eerste Kamer gestuurd en gepubliceerd op de overheidswebsite. De Raad neemt een besluit over alle belangrijke stappen in het totstandkomingsproces van EU-handelsakkoorden, zoals de machtiging tot opening van de onderhandelingen en de ondertekening en sluiting van het handelsakkoord. De Tweede en Eerste Kamer ontvangen voor elke Raad Buitenlandse Zaken Handel een geannoteerde agenda met de kabinetsinzet. Deze kan worden besproken tijdens een Algemeen Overleg. Na afloop van elke Raad ontvangen de Tweede en Eerste Kamer een verslag van de Raad. Zo kan uw Kamer gedurende het proces via het kabinet invloed uitoefenen op de totstandkoming van handelsakkoorden.

Transparantie is nodig vanaf het begin van het proces. Onderhandelingsmandaten worden nu nog niet standaard openbaar gemaakt. De Raad beslist hier per mandaat over. In de ogen van het kabinet zou openbaarmaking van onderhandelingsmandaten voor handelsakkoorden in alle gevallen moeten gebeuren. Het kabinet verwelkomt de beslissing van de Europese Commissie om de concept-mandaten voor de onderhandelingen met Australië en Nieuw-Zeeland openbaar te maken. Dit geeft het kabinet de kans om het Nederlands parlement in een vroeg stadium te informeren en voor het parlement om in debat te gaan over de Nederlandse wensen bij deze handelsakkoorden.

*Geschillenbeslechting duurzaamheidshoofdstuk handelsakkoord EU-Japan/
afdwingen naleving ILO-conventies*

De afspraken in het hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling in het handelsakkoord tussen de EU en Japan zijn juridisch bindend, gelijk de andere bepalingen in het handelsakkoord.

Voor het duurzaamheidshoofdstuk bestaat een speciaal monitoringsmechanisme dat kan bijdragen aan de oplossing van gebrekkige uitvoering van de gemaakte afspraken. Indien op het grondgebied van één van de partijen een onregelmatigheid wordt geconstateerd, bijvoorbeeld een schending van de ILO-conventies zoals dwangarbeid, kan de wederpartij op basis van het handelsverdrag de van onregelmatigheid verdachte partij daarop aanspreken in het comité over handel en duurzame ontwikkeling. Dit comité zal hierop het maatschappelijk middenveld raadplegen.

Zoals in de Kamerbrief over het handelsakkoord tussen Japan en de EU van 5 oktober 2017 (Kamerstukken 31 985, nr. 55) is beschreven, kunnen er formele consultaties worden gestart als partijen verschillen van inzicht over de uitvoering van de afspraken in het handelsakkoord. Voor de duurzaamheidsbepalingen geldt door de aard van de afspraken een eigen model van geschillenbeslechting. Mocht de aangesproken partij niet in staat zijn de geuite zorg weg te nemen, dan kan de wederpartij besluiten formele consultaties te vragen. Indien deze consultaties eveneens niet tot een bevredigende oplossing leiden, kan de wederpartij vervolgens de geschillenbeslechtingsprocedure starten.

Een deskundigenpanel zal zich daarbij over het geschil buigen en een eindrapport met zijn bevindingen en aanbevelingen publiceren. Het eindrapport wordt openbaar gemaakt. Mocht het panel menen dat de aangesproken partij in gebreke is gebleven in de uitvoering van de gemaakte duurzaamheidsafspraken, dan zal de aangesproken partij binnen drie maanden de wederpartij en zijn eigen adviesgroepen moeten informeren over de maatregelen die het zal nemen om de problematiek op te lossen. Als dit onvoldoende resultaat sorteert is het aan de wederpartij en het maatschappelijk middenveld om aan te blijven dringen op een oplossing.

Dit proces geldt voor vermeende schendingen op het gebied van zowel milieu als arbeid, specifiek de ILO-conventies.

Het kabinet heeft onderzoek laten doen naar alternatieve vormen om duurzaamheidsbepalingen in handelsakkoorden af te dwingen en de effectiviteit van die alternatieven. Het kabinet heeft de resultaten van dat onderzoek met de Tweede Kamer gedeeld (Kamerstukken 31 985, nr. 49). De brief daarover en het onderzoek zijn besproken tijdens het algemeen overleg Raad Buitenlandse Zaken Handel van 9 mei 2017.

Proces geschillenbeslechting: is geschillenbeslechting via de WTO de enige manier om multilaterale afspraken af te dwingen?

De Wereldhandelsorganisatie biedt een forum om nieuwe handelsakkoorden te onderhandelen die zorgen dat handelsbelemmeringen aangepakt worden en bijdragen aan een gelijk speelveld in internationale handel. Op deze manier draagt het systeem bij aan economische groei en ontwikkeling. Daarnaast biedt de WTO een institutioneel raamwerk voor de implementatie en monitoring van de multilaterale handelsakkoorden, en kent een geschillenbeslechtingsprocedure.

Er zijn – naast geschillenbeslechting – verschillende mechanismen onder de WTO waarop multilaterale afspraken kunnen worden afgedwongen. Elk handelsakkoord dat onder de paraplu van de WTO wordt afgesproken, bevat de verplichting om transparant te zijn over wet- en regelgeving ten aanzien van handel. Er bestaan verschillende WTO-raden en comités om te zorgen dat de WTO-leden zich aan de gemaakte notificatieverplichtingen en de bredere bepalingen in handelsakkoorden houden. Dit is een zeer effectief systeem dat continue wordt ingezet voor het oplossen van handelsbelemmeringen, zodat de meeste belemmeringen nooit het stadium van formele consultaties en geschillenbeslechting bereiken.

Evaluatie van handelsakkoorden

De Europese Commissie heeft op 9 november een horizontale evaluatie gepresenteerd van alle in werking zijnde handelsakkoorden van de Europese Unie. Dit is de eerste keer dat de Europese Commissie handelsakkoorden in den brede evalueert. Jaarlijks publiceert de Commissie wel eerder rapportages over de implementatie van de individuele handelsakkoorden met Zuid-Korea, Centraal-Amerika en Colombia en Peru. De brede rapportage over alle akkoorden zal vanaf nu jaarlijks plaatsvinden. De rapportage schetst het beeld van de effecten op EU-niveau. Het bevat geen informatie over de effecten voor Nederland.

Eind 2017 wordt een diepgaande ex-post evaluatie verwacht voor het handelsakkoord met Zuid-Korea. Tijdens het algemeen overleg op 7 november 2017 rees de vraag of een kortere evaluatietermijn voor het vrijhandelsakkoord met Zuid-Korea niet opportuun zou zijn geweest. Dit lijkt niet het geval. Het duurt enige tijd voordat de effecten van een handelsakkoord waarneembaar zijn. Handel heeft immers tijd nodig om zich te ontwikkelen en nieuwe relaties met het partnerland aan te gaan. De Europese Commissie heeft in het verleden verschillende termijnen gebruikt voor diepgaande ex-post evaluaties. Voor het handelsakkoord met Chili is een termijn van zes jaar gehanteerd. Voor het handelsakkoord met Mexico een termijn van zestien jaar. Voor Zuid-Korea wordt nu ook een termijn van zes jaar gehanteerd. Daarbij zij tevens opgemerkt dat een diepgaande evaluatie van een akkoord tijd nodig heeft. De huidige evaluatie van het handelsakkoord met Zuid-Korea duurt zo'n twee jaar. In de evaluatie wordt onder andere gesproken met bedrijven, uitgebreid geconsulteerd met bredere belanghebbenden en worden statistische en economische analyses uitgevoerd. Het tussentijdse rapport van de evaluatie telt 537 pagina's.²

Voor Nederland wordt een beperkte aanvullende evaluatie opgesteld gericht op de specifieke effecten voor Nederland. Hiervan worden de resultaten in juni 2018 verwacht. Het is niet mogelijk dit rapport eerder te publiceren zonder dat dit afbreuk doet op de kwaliteit van het onderzoek. Het is de eerste keer dat de effecten van een handelsakkoord in Nederland worden geëvalueerd. Wanneer de evaluatie succesvol is, zal deze exercitie ook voor komende handelsakkoorden worden herhaald. Het kabinet gaat daarbij uit van een termijn van ten minste 5 jaar.

² <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/south-korea/>

Integrale benadering van de MENA-regio

Toegang tot de EU-markt wordt op verschillende manieren gefaciliteerd voor landen in de regio Midden-Oosten en Noord-Afrika (MENA: *Middle East and North Africa region*), onder andere via associatieakkoorden, versoepeling van oorsprongsregels en exportondersteuningsprogramma's.

Zo zijn in het associatieakkoord met Libanon (2002) onder meer afspraken gemaakt over afschaffing van invoerrechten op industriële producten en in beperktere mate afspraken over afschaffing van invoerrechten op landbouwproducten. Verder wordt met verschillende landen in de regio onderhandeld over handelsakkoorden.³

Op 20 juli 2016 hebben de EU en Jordanië een overeenkomst bereikt over versoepeling van de regels van oorsprong voor Jordanië.⁴ Dit maakt onderdeel uit van de associatieovereenkomst tussen de EU en Jordanië, dat er onder andere op gericht is om Jordanië te ondersteunen bij de opvang van vluchtelingen. De versoepeling van regels van oorsprong is gekoppeld aan afspraken over het verstrekken van werkvergunningen voor Syrische vluchtelingen: Jordaanse bedrijven kunnen in een van achttien economische zones gemakkelijker producten exporteren naar de EU, mits zij een bepaald percentage Syrische vluchtelingen in dienst hebben (15% in jaar 1 en 25% in jaar 2). Niet alleen wordt de economische zelfredzaamheid van Jordanië versterkt door deze maatregel, maar het is ook een aansporing voor bedrijven om Syrische vluchtelingen in dienst te nemen. Hierdoor krijgen zij een beter bestaan terwijl zij in Jordanië verblijven. Inmiddels voldoen negen Jordaanse bedrijven aan de voorwaarden voor versoepeling van de regels van oorsprong. Drie van deze bedrijven hebben al geëxporteerd onder de overeenkomst. Capaciteit, gebrek aan investeringskapitaal van lokale bedrijven, onzekerheid over de termijn van de overeenkomst en het vinden van Syriërs met de juiste kwalificaties en werkervaring blijven obstakels voor het Jordaanse bedrijfsleven om gebruik te maken van de regeling. Met Libanon zijn (tot dusver) geen vergelijkbare afspraken gemaakt. Libanon heeft wel een verzoek ingediend voor de versoepeling van oorsprongsregels voor enkele producten. De Commissie analyseert dit verzoek momenteel en kan een voorstel doen om op dit verzoek in te gaan. De Raad zal zich over een eventueel voorstel van de Commissie uitspreken.

Verder is het Centrum tot Bevordering van Import uit ontwikkelingslanden (CBI) momenteel zowel in Jordanië als in Libanon bezig om meerjarige exportondersteuningsprogramma's te ontwikkelen, zodat lokale bedrijven beter in staat zijn om te concurreren op de EU-markt. Gekeken wordt welke sectoren het meest kansrijk zijn om de EU-markt te betreden. De eerste bevindingen wijzen uit dat dit de land- en tuinbouwsector, en de textielsector zijn.

³ Een overzicht van landen waarmee onderhandeld wordt en de stand van zaken van deze onderhandelingen vindt u in de voortgangsrapportage handelsakkoorden, welke elke kwartaal aan de Kamer wordt toegezonden.

⁴ De oorsprong is de economische nationaliteit van een product. In een handelsakkoord worden regels vastgesteld die bepalen wanneer een product als van oorsprong uit de EU of het partnerland kan worden aangemerkt. De oorsprong van een product is bepalend of een product in aanmerking komt voor lagere invoerrechten in een handelsakkoord.

Het kabinet vindt dat bestaande regelingen en akkoorden die EU-markttoegang mogelijk maken optimaal dienen te worden benut. Hierbij trekt Nederland zoveel mogelijk op met de Europese Commissie en andere EU-lidstaten. Daarnaast heeft Nederland een senior beleidsadviseur gedetacheerd bij het Jordaanse Ministerie voor Industrie en Handel. Deze adviseur helpt het ministerie bij het begeleiden van Jordaanse bedrijven bij export naar de EU.

Mensenrechtenkwesaties in Brazilië en het associatieakkoord met Mercosur

Het kabinet neemt de zorgen over de mensenrechtensituatie in Brazilië zeer serieus. Een associatieakkoord biedt een extra mogelijkheid om mensenrechtenkwesaties aan te kaarten en samenwerking op het gebied van mensenrechten te bevorderen. Hierover worden afspraken gemaakt in het politieke deel van het associatieakkoord. Deze afspraken bouwen voort op de bestaande dialoog tussen de EU en Brazilië over mensenrechten in het kader van het EU-Brazilië Strategisch Partnerschap.

Hierdoor biedt een toekomstig associatieakkoord juist een extra mogelijkheid om met in Brazilië in dialoog te gaan over mensenrechten. Samen met de minister van Buitenlandse Zaken, zie ik erop toe dat dergelijke afspraken over mensenrechten in het uiteindelijke associatieakkoord komen.

Het kabinet ziet geen reden om de onderhandelingen stil te leggen. Handelsmaatregelen in reactie op mensenrechtenschendingen zijn in zijn algemeenheid alleen effectief indien dergelijke schendingen grootschalig en langdurig zijn. Dan kan gedacht worden aan maatregelen in de vorm van sancties. Door het stoppen van onderhandelingen of het opschorten van handelspreferenties, kunnen ook partijen worden benadeeld die geen aandeel hebben in die schendingen. Daarom geeft het kabinet de voorkeur aan het aangaan van een dialoog, alleen of in EU-verband, waarin we landen aanspreken op hun verantwoordelijkheden mensenrechten te beschermen. Het associatieakkoord biedt een extra mogelijkheid deze dialoog te voeren.

Stand van zaken antisubsidieprocedure van de Verenigde Staten tegen Canada inzake Bombardier

De Verenigde Staten hebben in mei 2017 een antidumping- en antisubsidieprocedure ingesteld tegen de Canadese vliegtuigmaker Bombardier op basis van de Amerikaanse vliegtuigmaker Boeing. Op 26 september en 6 oktober 2017 hebben de Amerikaanse autoriteiten voorlopig antidumping- en antisubsidieheffingen ingesteld. In totaal bedragen de voorlopige strafheffingen zo'n 300%.

De Verenigde Staten is niet het enige land dat zich zorgen maakt over mogelijke subsidiëring van Bombardier door de Canadese overheid. Brazilië heeft in februari bij de WTO een zaak aangespannen tegen subsidiëring van Bombardier door de Canadese overheid. De uitspraak van het WTO-geschillenbeslechtsmechanisme wordt eind 2018 of begin 2019 verwacht.

Naast Canada, wordt ook de Europese Unie getroffen door deze zaak, omdat Bombardier 4000 werknemers heeft in Noord-Ierland. Zowel Canada als de Europese Unie hebben zich tegen de strafmaatregelen van de Verenigde Staten uitgesproken.

Het besluit om definitieve maatregelen te nemen zal naar verwachting in februari 2018 worden genomen. Nederland heeft geen direct belang, maar volgt de zaak desondanks kritisch. Hoewel Nederland het recht erkent van ieder land om mogelijke dumping- of schadelijke subsidiepraktijken te onderzoeken, dienen daarbij wel alle WTO-regels in acht genomen te worden. Aangezien het onderzoek nog lopende is, kan hierover nog geen uitspraak worden gedaan. Wel heeft Nederland al eerder haar zorgen geuit over het toenemende gebruik van handelsdefensieve maatregelen door de Verenigde Staten. Het kabinet zal deze boodschap ook blijven uitdragen richting de Amerikaanse gesprekspartners.