

Vergaderjaar 2017–2018

31 985

Buitenlands beleid en handelspolitiek

Nr. 58

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 augustus 2018

Zoals aangekondigd in de beleidsnota *Investeren in Perspectief*, heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken opdracht gegeven aan het onderzoeksbureau Ecorys om het gebruik van handelsakkoorden door Nederlandse ondernemers nader te onderzoeken en te inventariseren welke belemmeringen zij daarbij ervaren. Graag bied ik u hierbij het onderzoeksrapport van Ecorys aan¹. Hiermee kom ik tevens tegemoet aan de toezegging uit het Algemeen Overleg Raad Buitenlandse Zaken voor Handel op 5 november 2017 om uw Kamer te informeren over het wegnemen van handelsbelemmeringen en hoe ondernemers handelsakkoorden beter kunnen benutten.

Leeswijzer

Na een korte uiteenzetting van de aanleiding van het Ecorysonderzoek wordt ingegaan op drie onderwerpen die centraal staan in het onderzoek: 1) de bekendheid met en mate van gebruik van handelsakkoorden door Nederlandse ondernemers, 2) belemmeringen in het gebruik van handelsakkoorden, en 3) informatievoorziening over handelsakkoorden. Hierna volgt een appreciatie van de beleidsaanbevelingen die Ecorys aanbiedt en worden de vervolgacties die het kabinet neemt toegelicht.

Aanleiding van het onderzoek

Eind 2016 kondigde de Europese Commissie aan meer aandacht te zullen besteden aan de werking en uitvoering van handelsakkoorden in de praktijk en de communicatie over deze handelsakkoorden richting het Europese bedrijfsleven. Uit onderzoek van de Commissie bleek namelijk dat Europese ondernemers niet altijd optimaal gebruik maken van verlaagde invoerrechten die mogelijk zijn onder handelsakkoorden, zoals het akkoord tussen de EU en Zuid-Korea. Daarnaast neemt het aantal

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

handelsakkoorden dat wordt toegepast toe. Lessen over de werking en toepassing van handelsakkoorden in de praktijk, kunnen onderhandelingen over nieuwe akkoorden voeden en daarmee toekomstige akkoorden verbeteren. Ook Nederland besteedt extra aandacht aan de implementatie van handelsakkoorden. U bent hierover nader geïnformeerd (Kamerstuk 31 985, nr. 54).

Onderzoeksresultaten

Het onderzoek van Ecorys richt zich op de volgende drie aspecten:

1. De bekendheid van Nederlandse bedrijven met EU-handelsakkoorden en de mate waarin Nederlandse bedrijven gebruik maken van deze handelsakkoorden;
2. De belemmeringen waarmee Nederlandse bedrijven geconfronteerd worden als ze gebruik willen maken van handelsakkoorden;
3. De informatie die Nederlandse bedrijven gebruiken om kennis te verwerven over de handelsakkoorden en de informatie die momenteel nog ontbreekt of lastig te vinden is.

Bekendheid met en mate van gebruik handelsakkoorden

Om na te gaan in welke mate Nederlandse bedrijven gebruik maken van afgesloten handelsakkoorden, heeft Ecorys gekeken naar de ontwikkeling van de handelsstromen voor en na het moment van ingebruikname van het handelsakkoord. Daaruit blijkt dat, op enkele landen na, de handel in goederen en diensten fors is gestegen na voorlopige toepassing of inwerkingtreding van een handelsakkoord. Daarbij hoort echter de kanttekening dat deze stijgingen in import en export niet geheel kunnen worden toegeschreven aan handelsakkoorden. Hiervoor zijn verschillende andere mogelijke oorzaken, zoals een groei van de koopkracht en een daarmee samenhangende grotere vraag naar producten uit het buitenland.

Daarnaast heeft Ecorys gekeken naar de benuttingsgraad van de lagere invoerrechten in handelsakkoorden voor Nederlandse importen en exporten (de zogenaamde *preference utilisation rate*). Om deze benuttingsgraad te berekenen, wordt gekeken naar het deel van de totale import- of exportwaarde die in aanmerking komt voor lagere invoerrechten, waarbij daadwerkelijk gebruik is gemaakt van lagere invoerrechten door ondernemers.² Ondernemers moeten zelf de preferentiële oorsprong van een product aantonen om gebruik te kunnen maken van verlaagde invoerrechten. De benuttingsgraad van handelsakkoorden in Nederland laten aanzienlijke verschillen zien in de tijd, tussen handelspartners en over sectoren. De benuttingsgraad voor Nederlandse exporten naar Mexico is bijvoorbeeld 81,2% tegen 68,6% voor Marokko. De benuttingsgraad voor landbouwproducten is doorgaans hoog, en die voor machines en apparaten laag.

Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat voor sommige akkoorden ook non-tarifaire belemmeringen, zoals belemmeringen in douaneprocedures of productstandaarden, worden weggenomen wat het gebruik van de handelsakkoorden verder zal versterken. Daarnaast kunnen verschillen ook worden verklaard uit de kenmerken van de handelsrelatie: als een land relatief weinig importeert of weinig importeurs kent, is het erg

² Een handelsakkoord biedt niet voor alle producten lagere invoerrechten; soms worden producten uitgesloten van het akkoord, soms worden invoerrechten geleidelijk over de tijd afgebouwd en voor sommige producten waren de invoerrechten al voor ondertekening van het handelsakkoord afgeschaft, bijvoorbeeld in het kader van onderhandelingen in de Wereldhandelsorganisatie (WTO).

afhankelijk van de kennis en voorkeuren van deze importeurs of zij wel of geen gebruik maakt van de lagere invoerrechten. Dat vertaalt zich dan direct in de benuttingsgraad van dat akkoord.

Belemmeringen in gebruik EU-handelsakkoorden

Om zicht te krijgen op de belemmeringen die Nederlandse ondernemers ervaren bij het gebruik van handelsakkoorden, heeft Ecorys een enquête uitgezet onder Nederlandse ondernemers. Helaas viel de respons op de enquête tegen: van de enkele duizenden bedrijven die zijn benaderd, hebben slechts 114 bedrijven gereageerd en daarvan slechts 63 bedrijven de enquête volledig ingevuld.³ Ondanks dat Ecorys de bevindingen uit de enquête heeft aangevuld met diepte-interviews, zijn de antwoorden mogelijk niet representatief voor alle bedrijven die gebruik maken van handelsakkoorden. De onderzoeksresultaten moeten daarom met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

Regels van oorsprong

Een bilateraal handelsakkoord schaft het merendeel van de tarieven op geïmporteerde producten af met het doel de onderlinge handel te stimuleren. Om te zorgen dat de voordelen hiervan beperkt blijven tot de landen die het akkoord sluiten, worden er regels opgesteld die de economische nationaliteit van een product bepalen, de zogenaamde preferentiële oorsprongsregels.

Zonder internationale handel valt de oorsprong van een product eenvoudig te bepalen: alle materialen of grondstoffen die bij de productie zijn gebruikt, zijn geheel en al verkregen in één enkel land, waar ook het hele productieproces heeft plaatsgevonden. Een voorbeeld is appelsap, in Nederland geproduceerd en verpakt, gemaakt van appels die ook in Nederland zijn geteeld. Bepaling van de oorsprong van een product wordt echter ingewikkelder naarmate het productieproces meer internationaal gefragmenteerd is. Een voorbeeld is een auto waarvan de motor, het besturingssysteem en de carrosserie in verschillende landen zijn geproduceerd, en welke vervolgens in weer een ander land is geassembleerd. Voor dergelijke producten worden er, op basis van de mate van be- of verwerking in een bepaald land, afspraken gemaakt in handelsakkoorden over hoe de economische nationaliteit van een product te bepalen.

Regels van oorsprong vormen een speciaal aandachtspunt in het onderzoek van Ecorys, omdat respondenten aangeven hier de meeste belemmeringen te ervaren. Zo kunnen verschillen tussen regels van oorsprong in handelsakkoorden (ieder akkoord kent andere regels) het moeilijker maken voor ondernemers om regels correct toe te passen.

De ondervraagde bedrijven geven aan dat invoerrechten, douaneprocedures en regels van oorsprong de meest relevante afspraken zijn in handelsakkoorden. Zo'n 85% van de bedrijven geeft aan gebruik te maken van de lagere invoerrechten die zijn afgesproken in het handelsakkoord. Meer dan 40% van de bedrijven geeft aan geen belemmeringen te ervaren bij het gebruik van handelsakkoorden.

³ De enquête is onder andere verspreid via EVO-Fenedex, VNO-NCW, RVO, KvK (naar 1.600 leden), nieuwsbrieven van Customs Knowledge (meer dan 3.500 ontvangers), SDU, en contactlijsten van Ecorys.

Ecorys identificeert in het onderzoek verschillende factoren die het gebruik van EU-handelsakkoorden door ondernemers beïnvloeden:

- Om in aanmerking te komen voor de lagere invoerrechten uit een handelsakkoord, moeten de producten een zekere mate van be- of verwerking hebben ondergaan in een van de partnerlanden. Dit voorkomt dat derde landen meeprofiteren van het handelsakkoord door bijvoorbeeld doorvoer via een van de partnerlanden. Dit is vastgelegd in de regels van oorsprong in het handelsakkoord. Als er onvoldoende be- of verwerking heeft plaatsgevonden, kan geen gebruik worden gemaakt van het handelsakkoord. Deze factor is relevant voor veel producten die enkel via Nederland worden doorgevoerd;
- Voor sommige producten zijn de invoerrechten onder een handelsakkoord niet veel lager dan de algemene invoerrechten die in WTO-verband gelden. Wanneer een beroep wordt gedaan op de lagere invoerrechten onder een handelsakkoord moet wel aan extra administratieve eisen worden voldaan. In deze situatie wegen besparingen van lagere invoerrechten mogelijk niet op tegen de additionele kosten. Datzelfde geldt voor bedrijven die slechts incidenteel exporteren of voor handel met een lage waarde;
- Een aantal bedrijven in de enquête geeft aan dat de regels om gebruik te maken van de tariefverlaging, zoals de regels over oorsprongsbewijzen of regels met betrekking tot douaneformaliteiten erg complex zijn. Douaneautoriteiten interpreteren afspraken daarnaast soms op een andere manier, wat resulteert in onzekerheid of inconsistentie in de toepassing van afspraken. Ondernemers maken hierdoor soms bewust geen gebruik van een handelsakkoord, omdat het risico bestaat dat zij met extra kosten worden geconfronteerd bij verkeerde toepassing van deze regels, zoals een boete of naheffing van invoerrechten. De complexiteit van deze regels is met name voor het mkb een uitdaging, omdat het mkb niet de capaciteit heeft om de benodigde kennis hierover op te bouwen.

Informatievoorziening

Ecorys heeft in het onderzoek ook gekeken naar de informatie die Nederlandse bedrijven gebruiken om meer te weten te komen over handelsakkoorden en de informatie die momenteel nog ontbreekt of lastig te vinden is. Uit de enquête blijkt dat de grote meerderheid van bedrijven die handelt met een land waarmee de EU een handelsakkoord heeft, zich bewust is van het bestaan van dat akkoord. Handelsakkoorden spelen echter slechts een zeer beperkte rol in het besluit om te gaan handelen met een bepaald land.

Nederlandse bedrijven zijn ook op de hoogte van beschikbare informatie, zoals de gemeenschappelijke nieuwsbrief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, VNO-NCW en MKB-Nederland, de Kamer van Koophandel (KvK) en International Chamber of Commerce (ICC) Netherlands.⁴ Zij maken ook gebruik van deze informatie. Wel geven bedrijven aan dat de informatie qua taalgebruik en inhoud toegankelijker kan worden gemaakt voor ondernemers. Ook gaan bedrijven niet altijd actief op zoek naar informatie, omdat zij zich er niet van bewust zijn dat dit voordelen kan opleveren. Er is dan ook sprake van een latente vraag. Dit geldt met name voor het mkb.

⁴ Zie [https://vno-ncw.nl/node/1312/search?type_1\[\]=echo_bericht](https://vno-ncw.nl/node/1312/search?type_1[]=echo_bericht).

Gebruik EU-Zuid-Korea handelsakkoord

Op verzoek van Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft Ecorys onderzoek gedaan naar de ervaringen van Nederlandse ondernemers met het handelsakkoord tussen de EU en Zuid-Korea. Dit handelsakkoord wordt sinds 2011 toegepast. Het wordt gezien als het eerste moderne EU-handelsakkoord, omdat het naast afspraken over invoerrechten, ook afspraken bevat over andere onderwerpen, zoals aanbestedingen en handel en duurzame ontwikkeling.

Na inwerkingtreding van het handelsakkoord zijn handelsstromen met Zuid-Korea in bijna alle sectoren toegenomen. Wederom hoort hierbij de kanttekening dat dit niet geheel aan het handelsakkoord kan worden toegeschreven. Desalniettemin geven Nederlandse bedrijven aan dat de land- en tuinbouwsector heeft geprofiteerd van verlaging en afschaffing van invoerrechten. De benuttingsgraad van tariefpreferenties bij export naar Zuid-Korea is voor Nederland relatief laag met 57% in 2016, vergeleken met het EU-gemiddelde van 71%. Wederom zijn hier aanzienlijke verschillen tussen productgroepen. Vanuit Nederland worden bijvoorbeeld veel machines en apparaten geëxporteerd naar Zuid-Korea. Deze categorie heeft een relatief lage benuttingsgraad (onder 30%). Mogelijk spelen uitdagingen bij het bepalen van oorsprong vanwege internationaal gefragmenteerde productieprocessen hier een rol.

Naast de benuttingsgraad van tariefpreferenties heeft Ecorys gekeken naar specifieke belemmeringen die Nederlandse ondernemers ervaren bij gebruik van het handelsakkoord. Bedrijven geven aan tevreden te zijn met het in dit akkoord nieuw ingevoerde systeem «Toegelaten Exporteur», waarmee het aantonen van de oorsprong van de goederen wordt vereenvoudigd. Wel ervaren bedrijven problemen met douane- en documentatievereisten en noemen verschillende ondernemers problemen met de douaneautoriteiten in Zuid-Korea. Ten slotte zijn sommige Nederlandse exporteurs onvoldoende op de hoogte van het handelsakkoord met Zuid-Korea.

Beleidsaanbevelingen

Ecorys doet op basis van haar bevindingen de volgende beleidsaanbevelingen:

1. Hernieuw de inspanning om regels van oorsprong te vereenvoudigen en te harmoniseren;
2. Bespreek en werk samen met handelspartners en betrokken uitvoerende instanties (bv. de douane) om verschillen in interpretatie van de afspraken uit handelsakkoorden in een vroeg stadium na inwerkingtreding van het akkoord te vermijden. Bied ontwikkelingslanden capaciteitsopbouw en technische assistentie om autoriteiten in die landen voldoende kennis te geven over de afspraken uit het handelsakkoord en problemen met de toepassing daarvan te vermijden;
3. Geef praktische en gerichte informatie aan het bedrijfsleven, met speciale aandacht voor het mkb.

Appreciatie en vervolgacties

Het onderzoek en de beleidsaanbevelingen van Ecorys geven goede impulsen om de praktijk rondom handelsakkoorden te verbeteren. Dat zal worden vertaald in de volgende vervolgacties:

1. Regels van oorsprong

Nederland erkent dat preferentiële oorsprongsregels een uitdaging vormen voor ondernemers om optimaal gebruik te maken van handelsakkoorden. Nederland zet zich hier al enige jaren in EU- en WTO-verband voor in. Zo heeft Nederland in 2015 een WTO-trainingstraject voor handelsspecialisten uit minst ontwikkelde landen gefinancierd om beter gebruik te maken van oorsprongsregels en handelsakkoorden. Hervorming van deze regels in de praktijk blijft echter een uitdaging. Regels van oorsprong vormen in bilaterale handelsakkoorden altijd een compromis tussen beide onderhandelingspartijen. Beide partijen gaan uit van eigen systemen en nationale economische belangen. Zo gaan onderhandelingen over oorsprongsregels ook over bescherming van de eigen industrie tegen import uit een partnerland. Hierdoor is vereenvoudiging lastig te realiseren en zijn verschillen tussen handelsakkoorden onvermijdbaar.⁵

Los van de vereenvoudiging van de regels zelf, onderzoekt de Commissie momenteel hoe zij de kennis over preferentiële oorsprong bij exporteurs in de praktijk kan vergroten. Hiertoe heeft de Commissie een enquête uitgezet. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft deze enquête in samenwerking met VNO-NCW onder de aandacht van ondernemers gebracht. Ook werkt de Commissie aan een *hulptool* met daarin een stroomschema en praktische informatie over regels van oorsprong.

2. Samenwerking om implementatie te versterken

De EU bespreekt jaarlijks in verschillende subcomités de werking van onderdelen van handelsakkoorden met het partnerland. Zo zijn er onder het handelsakkoord tussen de EU en Zuid-Korea zeven gespecialiseerde subcomités en zeven werkgroepen die spreken over de werking van verschillende onderwerpen, zoals douane, duurzame ontwikkeling en diensten en e-commerce. Eind 2016 heeft de EU aangegeven handelsbelemmeringen vaker, duidelijker en systematischer aan te kaarten bij handelspartners, onder meer in deze jaarlijkse besprekingen. Hierbij is het belangrijk dat de Commissie en lidstaten samen optreden en in contacten met handelspartners eenzelfde signaal afgeven. Dit bespreken de Commissie en lidstaten maandelijks in het *Market Acces Advisory Committee* (MAAC).

Het is van belang dat Nederland deze discussies goed kan voeren. Daartoe moet een beeld bestaan van de belemmeringen die Nederlandse ondernemers ervaren. Om dit beter in kaart te brengen is de communicatie hierover geïntensiveerd. Zo wordt de agenda van het MAAC actief verspreid in samenwerking met VNO-NCW om bedrijven te stimuleren belemmeringen te melden. Er is ook een speciaal meldpunt ingericht waar ondernemers handelsbelemmeringen kunnen melden.

Eind 2018 zal in samenwerking met de Europese Commissie een «markttoegangsday» worden georganiseerd om ondernemers beter te informeren welke mogelijkheden er bestaan op nationaal en EU-niveau om handelsbelemmeringen te melden en te adresseren.

⁵ Zie voor een nadere analyse Dijkstra, T., R.C.M.M. Strik, en S.S. Visser (2018). *Complexiteit ondergraaft doel handelsakkoorden*. ESB Internationaal. <https://esb.nu/incoming/20041594/complexiteit-ondergraaft-doel-handelsakkoorden>.

3. Verbetering informatievoorziening

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken kijkt in samenwerking met betrokken instanties waar informatievoorziening over handelsakkoorden kan worden verfijnd en gericht kan plaatsvinden. Zo zal de Rijksdienst van Ondernemend Nederland (RVO) in haar communicatie met bedrijven die buiten de EU (willen) ondernemen actiever wijzen op het bestaan en voordelen van handelsakkoorden.

Ook zal er meer voorlichting over handelsakkoorden worden gegeven in evenementen van de RVO die in het teken staan van de bredere bevordering en voorlichting aan bedrijven die handelen met een land waarmee een akkoord is afgesloten. Dit gebeurt naast de gerichte voorlichtingsbijeenkomsten die het Ministerie van Buitenlandse Zaken organiseert over handelsakkoorden. Hiermee wordt geprobeerd tegemoet te komen aan de latente vraag aan informatie over akkoorden, met name bij het mkb.

De Europese Commissie zet zich ook in om informatievoorziening te verbeteren, met speciale aandacht voor praktische informatie gericht op het mkb. Zo wordt gewerkt aan één contactpunt waar ondernemers terecht kunnen voor al hun vragen met betrekking tot markttoegang, zoals benodigde exportdocumenten en informatie over regels van oorsprong. Ook wordt gewerkt aan een stap-voor-stap handleiding voor ondernemers over nieuwe akkoorden, zoals het handelsakkoord tussen de EU en Japan.

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