

Vergaderjaar 2017–2018

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 1878

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 mei 2018

Hierbij bied ik u het verslag aan van de Raad Buitenlandse Zaken over Handel van 22 mei 2018. Tevens kom ik terug op de toezegging uit het Algemeen Overleg van 15 mei 2018 (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1877) om schriftelijk te rapporteren over de situatie rondom de VS heffingen op staal en aluminium in aanloop van 1 juni en de stand van zaken van de onderhandelingen over het milieugoederenakkoord.

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

RAAD BUITENLANDSE ZAKEN OVER HANDEL 22 MEI 2018

Op 22 mei 2018 vond de Raad Buitenlandse Zaken over Handel plaats. Op de agenda stonden de Raadsbesluiten over mandaten voor de onderhandelingen met Australië en Nieuw-Zeeland, de Raadsconclusies over de architectuur van handels- en investeringsakkoorden van de EU, de Raadsbesluiten ter akkoord en ondertekening van het handelsakkoord met Japan en de handels- en investeringsakkoorden met Singapore, de WTO en de lopende onderhandelingen over handelsakkoorden.

Onderhandelingsmandaten Australië en Nieuw-Zeeland

Tijdens de Raad zijn de Raadsbesluiten aangenomen die de Europese Commissie een mandaat geven om te starten met de onderhandelingen over handelsakkoorden met Australië en Nieuw-Zeeland.

De Europese Commissie wees erop dat de mandaten in de huidige politieke context een belangrijk signaal zijn dat de Europese Unie nog steeds in staat is en bereid is met andere landen onderhandelingen over handelsakkoorden te starten. Dit werd door een aantal lidstaten ondersteunt. Ook bieden de onderhandelingen kansen om de economische positie van de Europese Unie in de regio te versterken. De Europese Commissie wil daarom nu snel met de onderhandelingen starten. Eind juni zal Eurocommissaris Malmström beide landen bezoeken en hoopt dan ook de formele onderhandelingen te kunnen beginnen. De Europese Commissie hoopt dat de Raad in de tussentijd het onderhandelingsmandaat openbaar zal maken.

Sommige lidstaten wezen erop dat er de onderhandelingen over de mandaten bijna een jaar hadden geduurd en drongen erop aan bij toekomstige mandaatonderhandelingen meer spoed te betrachten. Zij benadrukten dat juist in de huidige tijd het van belang is dat de EU in staat is snel en adequaat kan reageren op actuele ontwikkelingen.

Enkele lidstaten wezen erop dat landbouwgevoeligheden op een juiste wijze in de mandaat teksten zijn verwerkt. Een land wees op het belang van de bescherming van geografische indicatoren, zoals Parma-ham en Feta.

Een aantal lidstaten gaf aan blij te zijn dat er aandacht is voor het belang van het klimaatakkoord van Parijs in toekomstige EU-akkoorden.

Meerdere landen vroegen de Europese Commissie om met voorstellen te komen voor afspraken over investeringsbescherming met Australië en Nieuw-Zeeland. De Europese Commissie gaf aan op dit moment geen meerwaarde te zien in onderhandelingen over investeringsbescherming. Er zijn slechts vijf EU-lidstaten met een bilateraal investeringsbeschermingsverdrag met Australië en geen enkele EU-lidstaat heeft zo'n akkoord met Nieuw-Zeeland. Tenzij de Raad als geheel aangeeft dat hierover onderhandeld moet worden, zal de Europese Commissie niet met concrete voorstellen hiervoor komen.

Nederland sprak steun uit voor beide mandaten en wees op het grote belang van transparantie van het EU-handelsbeleid richting nationale parlementen en andere belanghebbenden en drong in dit verband aan op publicatie van de definitieve onderhandelingsmandaten. Nederland werd hierin gesteund door verschillende lidstaten. De Raad dient over publicatie een separaat besluit te nemen. Nederland zal zich ervoor inzetten dat de Raad zo snel mogelijk een besluit tot publicatie neemt.

Ten slotte wees Nederland op het belang van de link tussen handel en duurzaamheid, waarbij duurzaamheidselementen, inclusief het klimaatakkoord en in lijn met de VN duurzaamheidsdoelen, integraal onderdeel dienen te zijn van het handelsbeleid van de Europese Unie. Nederland wees in dit kader ook op het belang van betere meting, monitoring en handhaving van duurzaamheidselementen.

Raadsconclusies architectuur EU handels- en investeringsakkoorden

Ook de Raadsconclusies over de architectuur van EU handels- en investeringsakkoorden zijn tijdens de Raad aangenomen.¹ De Europese Commissie gaf aan de voorliggende conclusies te kunnen steunen. De Europese Commissie stelde daarbij dat de aard van alle akkoorden (dus de vraag of zij onder exclusieve of gemengde bevoegdheid vallen), bepaald wordt door de inhoud ervan. Dat geldt overigens niet alleen voor handelsakkoorden, maar ook voor bijvoorbeeld associatieakkoorden. Ten aanzien van een aantal belangrijke aankomende akkoorden met Mercosur, Mexico of Chili is de Europese Commissie niet voornemens deze te splitsen in een handels- en investeringsdeel. Dit worden dan ook naar verwachting gemengde akkoorden.

Een aantal lidstaten, waaronder Nederland, sprak steun uit voor de conclusies en wees op het belang van een op regels gebaseerd handelsstelsel. Daarbij is het van groot belang dat de nationale parlementen vroegtijdig in het proces betrokken worden. Nederland pleitte in dit kader ook voor zo veel mogelijk transparantie richting nationale parlementen en andere belanghebbenden.

Bepaalde lidstaten wezen er daarbij op dat het extra belangrijk is om de belangen van specifieke lidstaten in overweging te nemen wanneer met gekwalificeerde meerderheid wordt besloten in plaats van met eenparigheid van stemmen. Zij plaatsten dit in het kader van de loyale samenwerking tussen de Europese Commissie en de Raad. Een paar lidstaten wees daarnaast ook op het belang van naleving en monitoring van gemaakte afspraken in handelsakkoorden.

Sommige lidstaten pleitten voor een hoog ambitieniveau ten aanzien van afspraken over investeringen. Deze lidstaten hadden liever geen case-by-case benadering gezien, waarbij per akkoord wordt bezien of afspraken over investeringsbeschermingen met het partnerland opportuun zijn. Zij hadden liever gezien dat de Europese Unie bij alle akkoorden streeft naar afspraken over investeringsbescherming.

WTO

Eurocommissaris Malmström rapporteerde over de stand van zaken in de WTO. Zij schetste daarbij een weinig rooskleurig beeld. Er zijn meerdere grote uitdagingen, van de moeizame onderhandelingen in de WTO, de discussie rondom de ontwikkelingsstatus van sommige WTO-leden tot de crisis over het beroepslichaam. De gesprekken over deze onderwerpen gaan door, maar de vooruitgang is beperkt.

Daarnaast zijn de WTO-regels, volgens Eurocommissaris Malmström onvoldoende toegerust op de bijzondere eigenschappen van het staatskapitalisme en overheidssubsidies. De WTO-regelgeving zou moeten worden versterkt. Dit kan alleen als zowel China als de VS aan de

¹ De Raadsconclusies staan hier: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/05/22/new-approach-on-negotiating-and-concluding-eu-trade-agreements-adopted-by-council/>

onderhandelingstafel zitten, wat geen sinecure is. De Europese Commissie blijft hierover in gesprek met beide partijen.

En marge van de 11^e Ministeriële Conferentie van de WTO kwamen de EU, Japan en de VS in een trilaterale verklaring overeen te willen werken aan een meer gelijk speelveld in de internationale handel². In maart 2018 kwamen deze partijen bijeen om opvolging te geven aan deze verklaring. De partijen spraken af in te zetten op meer regelgeving ten aanzien van industriële subsidies³. Op 17 mei 2018 heeft de Europese Commissie een *scoping paper* voorgelegd aan de lidstaten. Dit *paper* gaat in op drie aanknopingspunten voor gezamenlijke actie: meer transparantie ten aanzien van verleende subsidies, meer aandacht voor staatsgeleide bedrijven en effectievere regels rondom subsidies, met name subsidies die verband houden met overcapaciteit.

Op initiatief van Australië vindt gedurende de ministeriele bijeenkomst van de OESO op 30 mei 2018 een gesprek plaats over de weerbaarheid van het WTO-systeem. De Europese Commissie zal hierbij aansluiten.

De lidstaten toonden zich eensgezind in hun steun voor het multilaterale handelssysteem en hun zorgen rondom de bovengenoemde punten. Sommige landen, waaronder Nederland, benadrukten hierbij het belang om in de bovenstaande kwesties goed samen te werken met andere WTO-leden en hierin als EU met een stem te spreken in de verschillende internationale fora zoals de WTO, OESO, G7 en G20.

Nederland pleitte vooral voor inspanningen om de crisis rondom het WTO-beroepslichaam op te lossen. Het WTO-beroepslichaam is door haar onpartijdigheid en onafhankelijk een cruciaal element in het wereldhandelssysteem. Hieraan moeten we geen afbreuk doen. Een oplossing voor de situatie is van groot belang voor het behoud van het systeem op de lange termijn.

De meeste lidstaten, waaronder Nederland, spraken steun uit voor het trilaterale traject met VS en Japan gericht op bevordering van een mondiaal gelijk speelveld.

Verschillende lidstaten spraken de hoop uit dat er voortgang kan worden gemaakt in de plurilaterale onderhandelingen, bijvoorbeeld ten aanzien van elektronische handel, en vroegen aandacht voor specifieke thema's zoals de positie van vrouwen in internationale handel.

Akkoorden met Singapore en Japan

Onder dit agendapunt schetste Eurocommissaris Malmström het tijdpad voor de afsluiting en ondertekening van het handelsakkoord met Japan en de separate handels- en investeringsakkoorden met Singapore.

Japan

Het handelsakkoord met Japan zal naar verwachting tijdens de EU-Japan top op 11 juli 2018 worden ondertekend. Het Europees Parlement heeft laten weten mee te willen werken aan een voorspoedige afwikkeling van proces, waardoor het akkoord waarschijnlijk begin 2019 in werking kan treden.

² <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1771>

³ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/march/tradoc_156632.pdf

De Europese Commissie gaf daarbij aan zeer tevreden te zijn met het bereikte onderhandelingsresultaat. Het is het grootste akkoord ooit gesloten door zowel de EU als Japan. Het akkoord omvat een markt van meer dan 630 miljoen mensen en 30% van het wereldwijde BBP. Wanneer het akkoord in werking treedt, zal Japan afzien van bepaalde beperkingen op spoorgebied en kunnen Europese bedrijven onbeperkt meedingen voor aanbestedingen van zo'n veertig grote steden in Japan. Ook hebben beide partijen zich gecommitteerd aan internationale standaarden op verschillende terreinen. Zo bevat het akkoord een expliciete verwijzing naar het klimaatakkoord van Parijs.

Een groot aantal lidstaten, waaronder Nederland, bevestigde het belang van het akkoord met Japan en steunde de ondertekening en sluiting van het akkoord. Een tweetal lidstaten wezen op het belang van de akkoorden in de huidige geopolitieke context.

Nederland wees in de bespreking van het akkoord van de EU met Japan op het belang van het duurzaamheidshoofdstuk. Nederland drong er – in lijn met de gewijzigde motie van de leden Van den Hul en Diks (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1873) – bij de Europese Commissie op aan toe te zien op een goede naleving van deze afspraken. Gebrek aan naleving zou het vertrouwen in de akkoorden ondermijnen. De EU en de lidstaten moeten Japan blijven aanspreken op de walvisvaart. De Europese Commissie zegde dit toe en wees erop dat – ondanks dat het akkoord geen specifieke afspraken bevat over de walvisvaart – het duurzaamheidshoofdstuk in het handelsakkoord met Japan een goed platform biedt om over de bestaande afspraken over walvisvaart (bijvoorbeeld in het kader van de *International Whaling Convention*) met Japan in gesprek te gaan. Tot slot pleitte Nederland ervoor om op korte termijn met Japan in gesprek te gaan over nadere afspraken op het terrein van datastromen. Nederland verwacht daar van de Europese Commissie een concrete en ambitieuzere inzet dan tot dusver.

Singapore

Ten aanzien van de tijdslijn voor de akkoorden met Singapore was de Europese Commissie minder concreet. De Europese Commissie ziet naar aanleiding van de uitspraak in de Achmea-zaak geen reden om te wachten met de ondertekening van het investeringsakkoord met Singapore. Op 6 maart 2018 concludeerde het EU Hof van Justitie in de Achmea-zaak dat de arbitrageregeling in het intra-EU investeringsakkoord tussen Nederland en Slowakije in strijd is met het EU-acquis. De uitspraak heeft volgens de Europese Commissie geen invloed op het akkoord met Singapore, omdat er is een duidelijk verschil tussen investeringsbescherming in de intra-EU investeringsakkoorden en de investeringsbescherming in investeringsakkoorden met derde landen, zoals EU-Singapore. De Europese Commissie wees er op dat het investeringsakkoord pas zal worden toegepast wanneer alle lidstaten het akkoord hebben geratificeerd.

Bijna alle lidstaten spraken steun uit voor de akkoorden en spraken de hoop uit dat deze spoedig ondertekend kunnen worden. Een aantal landen wees hierbij op de kansen die de akkoorden bieden voor specifieke sectoren, zoals de farmaceutische industrie, de landbouwsector, de automobielenindustrie of het mkb. Een aantal landen sprak daarbij de hoop uit dat de akkoorden een blauwdruk zullen vormen voor verdere akkoorden met ASEAN-landen.

Een enkele lidstaat ging in op de uitspraak van het Europese Hof van Justitie in mei 2017 over het Singapore akkoord, welke voor duidelijkheid heeft gezorgd over de competentieverdeling tussen de Europese Unie en

de lidstaten ten aanzien van het sluiten van handelsakkoorden. Verschillende lidstaten, waaronder Nederland, memoreerden hierbij het belang van transparantie en het belang van de betrokkenheid van nationale parlementen en andere belanghebbenden in het proces van totstandkoming van handelsakkoorden.

Twee lidstaten spraken uit een parlementair voorbehoud of studievoorbehoud te hebben ten aanzien van een of meerdere van de akkoorden met Japan en Singapore.

Lopende onderhandelingen

Eurocommissaris Malmström gaf onder dit agendapunt een terugkoppeling van de lopende onderhandelingen met Mexico, Mercosur, Chili en Vietnam.

Volgens de Eurocommissaris is het principeakkoord dat op 21 april 2018 met Mexico is bereikt belangrijk. Het principeakkoord bevat goede afspraken op het gebied van markttoegang, regels van oorsprong, openbare aanbestedingen, gezondheid van plant en dier en bescherming van geografische indicatoren. De exacte details van een aantal afspraken moet nog nader worden uitgewerkt. Hierbij streeft de Europese Commissie naar afronding op relatief korte termijn: begin 2019. Ook het akkoord met Mexico is volgens de Europese Commissie politiek significant voor de trans-Atlantische handelsrelaties.

Als tweede gaf de Europese Commissie een update over de onderhandelingen met Mercosur. Deze onderhandelingen zijn ondertussen gevorderd en richten zich op de overgebleven sleutelonderwerpen. Van EU-zijde zijn dit bescherming van geografische aanduidingen, verbeterde markttoegang voor zuivel, maritieme diensten, auto's en auto-onderdelen en flexibelere regels van oorsprong. Mercosur zet in op verbeterde markttoegang voor rundvlees.

Van 4 tot 8 juni 2018 is een volgende onderhandelingsronde gepland. Het uiteindelijke ambitieniveau ligt lager dan de handelsakkoorden die de EU met Japan en Canada heeft afgesloten. Oorzaak hiervan zijn de landbouwgevoeligheden aan EU-zijde. De EU heeft hierdoor een minder ambitieus markttoegangs aanbod gedaan, waardoor Mercosur andersom ook minder ambitie heeft getoond op het gebied van markttoegang.

De onderhandelingen met Chili zijn voorspoedig van start gegaan. De Europese Commissie zal in de volgende onderhandelingsronde tekstvoorstellen doen over onder andere de positie van vrouwen, duurzame ontwikkelingen en de handel in goederen.

De onderhandelingen met Vietnam en de juridische revisie van de onderhandelingsteksten zijn afgerond. De nieuwe vormgeving van het akkoord, waarin het is opgedeeld in een apart handels- en investeringsakkoord heeft langer geduurd dan verwacht. Daarnaast zijn de mensenrechtensituatie en de arbeidsrechten, waaronder de ondertekening en naleving van de ILO-conventies door Vietnam, voortdurend onderwerp van gesprek met Vietnam.

Een aantal lidstaten sprak steun uit voor de Europese Commissie in deze handelsagenda, vanwege de grote belangen en het politieke signaal dat deze onderhandelingen geven. Een enkele lidstaat wees erop dat het tijdsvenster voor de onderhandelingen met Mercosur niet meer zo groot is. Met het oog op aankomende verkiezingen in de regio zou het

momentum in de onderhandelingen weleens kunnen verdwijnen. Een snelle afronding van de onderhandelingen is in dat opzicht opportuun.

Verschillende lidstaten wezen op individuele gevoeligheden, zoals op het terrein van landbouw. Zij vroegen de Europese Commissie beter af te stemmen met de lidstaten wanneer een aanbod voor markttoegang op de EU-markt wordt gedaan. Een aantal andere lidstaten sprak juist specifieke ambities uit, bijvoorbeeld ten aanzien van afspraken over datastromen.

In reactie op de lidstaten gaf de Europese Commissie aan dat het in onderhandelingen rekening houdt met de gevoeligheden van individuele lidstaten, ook op het gebied van landbouw. De Europese Commissie heeft een studie laten uitvoeren naar de cumulatieve impact van handelsakkoorden (zie ook Kamerstuk 21 501-32, nr. 960). De resultaten hiervan worden gebruikt bij het formuleren van de onderhandelingsstrategie. Daarnaast bevestigde de Europese Commissie het belang van duidelijke afspraken op het terrein van dier- en plantgezondheid (sanitaire- en phytosanitaire maatregelen). Ten slotte gaf de Europese Commissie aan zeer recent een voorstel over datastromen naar de Raad te hebben gestuurd⁴. Dit concrete tekstvoorstel voor bepalingen over datastromen in de handelsakkoorden met Chili en Indonesië zijn voor het kabinet te protectionistisch. Het kabinet zal zich inzetten voor een minder protectionistische inzet.

Toezeggingen

Zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg ter voorbereiding van de Raad Buitenlandse Zaken over Handel van 15 mei 2018 wordt uw Kamer nader geïnformeerd over de situatie rondom de VS heffingen op staal en aluminium in aanloop van 1 juni en de stand van zaken van de onderhandelingen over het milieugoederenakkoord.

Heffingen VS op staal en aluminium

Tijdens de lunch hebben de handelsministers gesproken over de maatregelen van de VS op staal- en aluminiumimport. De EU is, net als Canada en Mexico, tot 1 juni uitgezonderd van deze maatregelen. Brazilië, Argentinië, Australië en Zuid-Korea hebben een permanente uitzondering gekregen. Het is nog onduidelijk wat de VS besluit te doen met de tijdelijke uitzondering voor de EU, Canada en Mexico na 1 juni 2018. De EU heeft laten weten bereid te zijn om met de VS in gesprek te treden over wederzijdse handelsbelangen onder voorwaarde dat het een onbeperkte uitzondering krijgt. Onderwerpen waarover met de VS gesproken zou kunnen worden zijn samenwerking op energiegebied, vrijwillige samenwerking ten aanzien van regelgeving, verbetering van wederzijdse markttoegang voor met name industriële goederen en een oplossing voor de situatie rondom het WTO-beroepslichaam. Nederland heeft tijdens de Raad Buitenlandse Zaken over handel onderstreept dat het van belang is om met de VS, als belangrijke partner, in dialoog te blijven. Tegelijkertijd steunt Nederland de Europese Commissie dat er nu geen concessies worden gedaan onder dwang van heffingen die niet WTO-conform zijn. De Europese Unie moet bereid zijn het WTO-systeem te verdedigen.

Het is nog niet duidelijk wat president Trump zal besluiten. Eurocommissaris Malmström heeft naar aanleiding van intensieve gesprekken met Secretary of Commerce Ross aangegeven niet optimistisch te zijn over een definitieve uitzondering voor de EU voor de heffingen op staal en aluminium. De EU heeft een pakket tegen- of rebalancerende maatregelen

⁴ trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/may/tradoc_156884.pdf

samengesteld in de vorm van extra invoerheffingen op bepaalde producten uit de VS. Deze tegenmaatregelen zijn inmiddels bij de WTO genotificeerd. Deze maatregelen kunnen vanaf 20 juni 2018 van kracht gaan. Over het moment van inwerkingtreding moet de Raad een separaat besluit nemen.

Stand van zaken en voortgang ten aanzien van het groene goederen akkoord

Sinds juli 2014 onderhandelen achttien partijen, waaronder de EU, over het milieugoederenakkoord (Environmental Goods Agreement, EGA), ook wel groene goederenakkoord genoemd. Dit beoogde akkoord richt zich op de vrijmaking van de handel in goederen die bijdragen aan milieu- en klimaatdoelstellingen. Eveneens wordt getracht de aan deze producten gekoppelde diensten op termijn te liberaliseren. Inmiddels hebben achttien onderhandelingsrondes plaatsgevonden. Partijen hebben gepoogd de onderhandelingen in 2016 af te ronden, maar zijn daar niet in geslaagd. Hierop zijn de onderhandelingen stilgelegd. Het is onduidelijk wanneer de onderhandelingen worden hervat, gezien het veranderde internationale krachtenveld sinds 2016. U zult over de eventuele hervatting van de onderhandelingen worden geïnformeerd via de voortgangsrapportage handelsakkoorden die uw Kamer ieder kwartaal voorafgaand aan het Algemeen Overleg ter voorbereiding van de Raad Buitenlandse Zaken over Handel ontvangt.