

Vergaderjaar 2023–2024

36 180

Doen waar Nederland goed in is – Strategie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Nr. 95

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 februari 2024

In antwoord op het verzoek van de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 18 januari en 1 februari jl. ontvangt uw Kamer hierbij, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de reactie op de brief van de Landbouwcoalitie voor Rechtvaardige Handel d.d. 15 december 2023 over «Visie Landbouwcoalitie voor Rechtvaardige Handel op rechtvaardig handels- en landbouwbeleid». In deze brief wordt ingegaan op de verschillende elementen die terugkomen in de brief van de Landbouwcoalitie.

Handelsbeleid

Het Nederlandse belang

Nederland heeft als economie met een open karakter een bijzonder belang bij een open en op regels gebaseerd internationaal handelssysteem. Zo is export van goederen en diensten goed voor bijna een derde van ons bruto binnenlands product en zo’n 30% van de werkgelegenheid in Nederland.¹

In beginsel vindt handel met derde landen op basis van de regels van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Daarnaast kan de EU aanvullende afspraken maken in bilaterale handelsakkoorden. Deze akkoorden bieden ruimte voor verdergaande en meer specifieke afspraken en bieden een platform voor dialoog. Met andere woorden, deze akkoorden versterken het regelgevende kader op basis waarvan internationale handel plaatsvindt.

¹ Zie <https://longreads.cbs.nl/nederland-handelsland-2023/nederlandse-verdiensten-aan-de-export/>

De inzet van Nederland en de EU is om op regels gebaseerde handel – zowel bilateraal als via de WTO – verder te versterken, afspraken te maken met onze handelspartners over handel en duurzame ontwikkeling, inclusief hoge standaarden, en onnodig handelsversturende maatregelen zoveel mogelijk te voorkomen.

Nederlandse landbouw- en agrifoodbedrijven zijn vaak nauw verweven in mondiale productieketens. Voor veel producten zijn grondstoffen en halffabricaten uit derde landen nodig, of geldt dat deze producten worden afgezet in derde landen. Export biedt ook afzetmogelijkheden voor producten die op de Europese markt niet of onvoldoende afgezet kunnen worden, of meer kunnen opbrengen bij export (zogenaamde «vierkants-verwaarding»). Verder hebben de Nederlandse havens een belangrijke rol als ingang voor import en export naar en van andere EU lidstaten.

Handelsakkoorden vormen een essentieel onderdeel van de Europese handelsagenda. Handel heeft Nederlandse ondernemers – inclusief de landbouwsector – de afgelopen decennia veel gebracht.² Zo bieden akkoorden voorspelbaarheid bij internationaal ondernemen, vergroten ze afzetkansen (ook voor Nederlandse duurzame producten), gaan importtarieven in derde landen omlaag en/of worden quota verruimd, verlagen akkoorden de kosten van geïmporteerde producten die worden verwerkt of geconsumeerd in Nederland en worden mogelijkheden voor diversificatie van handelspartners gecreëerd. Hiermee vergroten akkoorden het economisch potentieel en de weerbaarheid van de EU, en dragen bijvoorbeeld bij aan toegang tot kritieke grondstoffen. Ook kunnen via akkoorden afspraken met derde landen worden gemaakt over onderwerpen zoals arbeid, milieu en klimaat.³

De afgelopen jaren is het geo-economisch belang van een actieve EU-handelsagenda toegenomen. De EU dankt haar mondiale invloed in belangrijke mate aan haar economische gewicht, en een open op regels gebaseerd handelsbeleid is cruciaal om deze te behouden en verder te versterken.⁴ Ook in het belang van economische veiligheid, de noodzakelijke groene en digitale transitie, en in het licht van de geopolitieke ontwikkelingen van de laatste jaren zijn internationale samenwerking en het sluiten van economische partnerschappen van toenemend belang.

Import van producten en productiestandaarden

Handelsakkoorden doen niets af aan de regels die gelden voor producten die in de EU op de markt geplaatst worden, met inbegrip van geïmporteerde producten. Eisen die de EU stelt aan producten (zogenaamde productstandaarden), zoals bijvoorbeeld voedselveiligheidseisen, gelden derhalve onverkort voor geïmporteerde producten.

In sommige gevallen moeten Nederlandse producenten concurreren met geïmporteerde producten die niet aan dezelfde productiestandaarden voldoen (bijvoorbeeld op het gebied van klimaat, milieu of dierenwelzijn), zoals de brief van de Landbouwcoalitie stelt. Dit kan het geval zijn met of zonder bilateraal handelsakkoord. Tegelijk is het van belang de relatie tussen verschillen in productiestandaarden en (on)eerlijke concurrentie in perspectief te plaatsen. De internationale concurrentiekracht van Nederlandse ondernemers wordt bepaald door een groot aantal factoren, van infrastructuur en opleidingsmogelijkheden, tot productiekosten en afzetmogelijkheden op de (EU) thuismarkt en door export. Nederlandse ondernemers, inclusief Nederlandse landbouwproducenten, hebben over

² Nederlandse verdiensten aan de export – Nederland Handelsland | CBS

³ Zie ook Value of EU trade deals surpasses € 2 trillion (europa.eu)

⁴ Kamerstuk 36 476, nr. 1

het algemeen een sterke concurrentiepositie. Daarnaast geldt dat ieder land eigen wet- en regelgeving heeft waarbij verschillen in productiestandaarden ook worden bepaald door landbouwkundige, klimatologische, milieukundige en geografische omstandigheden.

In multilateraal verband wordt gewerkt aan het mondiaal verhogen van productiestandaarden, en ook binnen handelsverdragen kunnen hierover afspraken worden gemaakt. De inzet van het kabinet is te allen tijde om het gelijke speelveld voor de Nederlandse landbouwsector te bewaken, en daartoe indien nodig voorwaarden te stellen op productiestandaarden voor nieuwe markttoegang tot de EU onder deze akkoorden. Daarnaast wordt op EU-niveau, mede op verzoek van Nederland, gewerkt aan mogelijke voorstellen voor autonome maatregelen op gebied van dierenwelzijn en duurzaamheid, zoals toegelicht in de Kamerbrief over de import van pluimveevlees en eieren geproduceerd met lagere standaarden.⁵ Daarbij dient wel rekenschap gegeven te worden van het gegeven dat de wijze van productie wordt bepaald door nationale systemen van wet- en regelgeving. De ruimte om via handelsverdragen te komen tot wijzigingen in nationale wet- en regelgeving van derde landen is over het algemeen beperkt. Ter vergelijking: de EU zelf gaat ook niet lichtvaardig over tot aanpassing van productiestandaarden op aangeven van derde landen. In tegenstelling tot de opstellers van de brief ziet het kabinet handelsakkoorden echter wel als een instrument om juist hierover afspraken te maken en naar een gelijk speelveld toe te werken. Daarnaast worden binnen de EU erkende zogenaamde «gevoelige» landbouwsectoren beschermd in handelsakkoorden, door in deze sectoren strikt gelimiteerde preferentiële markttoegang te bieden aan derde landen (zoals hieronder nader uiteen wordt gezet).

Impact handelsakkoorden op de landbouwsector

In de brief komt het beeld naar voren dat handelsakkoorden zeer nadelig zouden zijn voor de Nederlandse landbouwsector. Dit beeld komt echter niet naar voren uit de handelscijfers, en evenmin uit diverse (economische) studies die hiernaar zijn gedaan. De Europese Commissie analyseert de impact van handelsakkoorden op de economieën van de lidstaten, en in het bijzonder op de landbouwsector. Het laatste rapport van het *Joint Research Centre* van de EU van 2021 laat zien dat handelsverdragen in hun gezamenlijke effect netto positief uitpakken voor de EU landbouwsector.⁶ Een actualisatie van dit rapport wordt binnenkort verwacht, waarbij de verwachting is dat dit beeld niet fundamenteel gewijzigd zal blijken te zijn.

De EU gaat prudent om met gevoelige sectoren bij het verlenen van markttoegang. Binnen handelsakkoorden kunnen afspraken worden gemaakt over de bescherming van gevoelige landbouwproducten, zoals pluimveevlees, eieren, suiker en rundvlees, door middel van het uitsluiten van bepaalde producten van tarief liberalisatie, of door (getrapte) tariefcontingenten vast te stellen. Het kabinet pleit daarbij voor goed management en monitoring van het gebruik van de afgesproken quota, om marktverstoringen te vermijden. Tot slot is er altijd de mogelijkheid om in te grijpen bij grote (onvoorziene) marktverstoringen door het

⁵ Kamerstuk 21 501-32, nr. 1609.

⁶ [jrc-cumulative-economic-impact-of-trade-agreements-on-eu-agriculture_en_0.pdf](#) (europa.eu), 26 januari 2021.

instellen van vrijwaringsmaatregelen, en om antidumping- of antisubsidiemaatregelen te nemen.⁷

Voor wat betreft een mogelijk EU-Mercosur handelsakkoord verwijst het kabinet naar de eerdere brieven die hierover met uw Kamer zijn gedeeld. Het kabinet zal, zoals bij ieder verdrag, pas een positie bepalen nadat alle daartoe noodzakelijke stukken door de Europese Commissie ter besluitvorming aan de Raad zijn aangeboden. Daarbij zal het kabinet een integrale afweging maken van de voor- en nadelen van het akkoord, inclusief geopolitieke aspecten, duurzaamheidsafspraken, de verwachte gevolgen voor de Nederlandse economie als geheel, en naar de gevolgen specifiek voor Nederlandse boeren.⁸ Hiertoe zal tevens nader onderzoek worden uitgevoerd, zoals recent verzocht in de motie Kamminga c.s.⁹

Samenwerking met het Mondiale Zuiden en voedselzekerheid

Nederland streeft naar gelijkwaardige samenwerking met het Mondiale Zuiden. Hieronder valt het maken van wederzijds aantrekkelijke afspraken over handel. Het doel is minder ontwikkelde landen in staat te stellen op gelijkwaardige wijze deel te nemen aan het mondiale handelssysteem. Dit vormt een belangrijke pijler in de inzet van Nederland en van de EU bij de aanstaande Ministeriële Conferentie van de Wereldhandelsorganisatie (WTO MC13), zoals onder meer vastgelegd in de WTO kaderinstructie voor MC13¹⁰ en omschreven in de Afrikastrategie.¹¹ Hetzelfde streven vormt de basis van het Algemeen Preferentieel Stelsel, dat bepaalde ontwikkelingslanden in staat stelt met tariefpreferenties naar de EU te exporteren. Daarnaast zijn er talrijke multilaterale, plurilaterale en bilaterale hulpprogramma's. Het Nederlandse combinatiebeleid probeert bij uitstek hulp en handel bij elkaar te brengen via gelijkwaardige samenwerkingsverbanden.¹²

Daarbij ziet het kabinet dat handel een belangrijke bijdrage levert aan duurzame en schokbestendige voedselsystemen in het Mondiale Zuiden.¹³ Handel heeft een dempende werking op verschillen tussen seizoenen, bodemsoorten en beschikbaar landbouwareaal tussen landen. Ook kan (regionale) handel mogelijke negatieve gevolgen van mislukte oogsten, conflictsituaties, lokale marktomstandigheden en overige incidenten ondervangen. Als bijvoorbeeld de lokale productie niet kan voldoen aan de vraag naar betaalbare voedselproducten door de snelgroeiende bevolking in Afrika, kan import uit onder meer Nederland nodig zijn om te voorzien in de voedselbehoefte. Indien derde landen van mening zijn dat dit zou leiden tot dumping of andere marktverstoringen, hebben zij – op basis van WTO-regels – de mogelijkheid de import van deze producten te beperken. Het is aan de landen zelf om deze afweging te maken.

Het kabinet is het eens met de visie van de Landbouwcoalitie dat hervorming en modernisering van de WTO nodig zijn, zoals omschreven in de hierboven genoemde kaderinstructie. Het voorstel in de brief van de Landbouwcoalitie over het omvormen van de WTO tot een VN-organisatie

⁷ Zoals toegelicht in Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 1763. (Antwoord op vragen van het lid Ouwehand over de gevolgen van CETA voor onze rechtsstaat, onze soevereiniteit en de landbouw | Tweede Kamer der Staten-Generaal)

⁸ Zie o.a. Kamerstuk 21 501-02, nr 2636.

⁹ Motie van het lid Kamminga c.s. 36 410 XVII, nr. 24

¹⁰ Kaderinstructie Nederlandse inzet voor de 13e Ministeriële Conferentie van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) | Tweede Kamer der Staten-Generaal

¹¹ De Nederlandse Afrikastrategie 2023–2032 | Kamerstuk Nummer: 29 237, nr. 183

¹² Beleidsnotitie 2022 – Doen waar Nederland goed in is (overheid.nl).

¹³ Zie Stappenplan Mondiale Voedselzekerheid, Kamerstuk 33 625, nr. 341: Voedselzekerheid en water | Tweede Kamer der Staten-Generaal

ziet het kabinet echter niet als reële optie. De WTO en de VN zijn twee losstaande onafhankelijke internationale organisaties, die waar nodig met elkaar samenwerken. Een omvorming zou tientallen jaren vergen, zonder garantie op succes, en het is onduidelijk op welke wijze de uitkomst daarvan zou leiden tot veranderingen of verbeteringen ten opzichte van het bestaande multilaterale op regels gebaseerde handelssysteem.

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)

De EU is één van de belangrijkste voedselproducenten ter wereld en een grote netto-exporteur van landbouwproducten. Daarmee is landbouw een belangrijke economische sector en draagt de EU in belangrijke mate bij aan de voedselzekerheid binnen en buiten de EU. Van oudsher richt het GLB zich op zekerheid in de voedselvoorziening, het verzekeren van een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking, stabilisatie van markten en het beschikbaar komen van betaalbaar en kwalitatief goed voedsel. De afgelopen decennia zijn bij de hervormingen van het GLB nieuwe doelstellingen toegevoegd, waaronder het realiseren van milieudoelstellingen en het plattelandsbeleid. Het EU-beleid heeft zich daarbij geëvalueerd van een systeem gericht op productieverhoging- en prijsbescherming tot een systeem van inkomens-ondersteuning en betaling voor maatschappelijke diensten. Reden voor deze omslag is dat het vroegere systeem van hoge, gegarandeerde steunprijzen in de landbouw in combinatie met aankoopgarantie door de EU leidde tot grote productieoverschotten, grote landbouwuitgaven en problemen in de handhaving. Overschotten werden met subsidies op de wereldmarkt afgezet, wat tevens tot grote nadelige effecten leidde voor boeren in derde landen, inclusief ontwikkelingslanden.

De brief van de Landbouwcoalitie lijkt te verzoeken om een gedeeltelijke terugkeer naar een systeem met jaarlijks vast te stellen productiequota en het garanderen van minimumprijzen (inclusief opkoopgarantie). Dit vraagt om een overheid die zorgt voor een balans in de markt van landbouwproducten, wat in de praktijk zeer moeilijk realiseerbaar is. Het is de inschatting van het kabinet dat met de voorstellen niet wordt voorkomen dat de genoemde ongewenste effecten opnieuw zullen optreden. Het zal daarnaast ook de ondernemersvrijheid van landbouwers beperken, door hoge regeldruk en uitvoeringslasten. De voorstellen over de beloning van boeren voor publieke diensten, bijvoorbeeld door een aanpassing van hectarebetalingen in het voordeel van ecosysteemdiensten passen volgens het kabinet bij de systematiek van het huidige GLB. De achterliggende gedachte van het voorgestelde alternatief lijkt de voorspelbaarheid van prijzen en het borgen van een gelijk speelveld te zijn. Voor het kabinet is het vanuit die gedachte juist van belang dat het GLB zich richt op het versterken van de positie van agrarische ondernemers, het creëren van een gelijk speelveld, redelijke vergoedingen voor de duurzaamheidsinspanningen van boeren en handelsakkoorden waarin gelijk speelveld, goede duurzaamheidsafspraken en de transitie naar duurzame voedselsystemen belangrijke randvoorwaarden zijn.

Het verdienvermogen van de boer heeft bij het kabinet volop de aandacht. De visie van de landbouwcoalitie noemt daarbij een aantal mogelijkheden tot vernieuwing die ook binnen het huidige GLB mogelijk zijn. Middels goed ondernemerschap en samenwerking in de keten kunnen landbouwers met de productie van hoogwaardige kwaliteitsproducten aansluiten bij de vraag van de consument. In het GLB wordt samenwerking tussen producenten bevorderd, bijvoorbeeld door de opzet van (erkende) producentenorganisaties of brancheorganisaties, om zo sterker te staan in de voedselketen. Voorts zijn sinds eind 2022 mogelijkheden geschapen om via horizontale en verticale samenwerking in de keten

(bovenwettelijke) duurzaamheidsafspraken in de landbouw te maken met daarbij behorende vergoedingen. Nationaal heeft het kabinet zich, in samenwerking met de Autoriteit Consument en Markt, ingezet voor mogelijkheden die het GLB biedt om deze samenwerking te verduidelijken, mogelijke oneerlijke handelspraktijken in de keten tegen te gaan en meer inzicht te krijgen in de prijsvorming in de keten. Ook in het concept-landbouwakkoord zijn initiatieven opgenomen om de verduurzaming en het verdienvermogen van de landbouw te verbeteren. Via marktorde-ningsmaatregelen zijn voorts bij grote marktverstoringen, zoals COVID of de Oekraïne crisis, in het GLB mogelijkheden om, als een soort «veiligheidsnet», bij te kunnen sturen in markten. Onderdelen hiervan zijn mogelijkheden voor openbare interventie en private opslag voor bepaalde producten, of de inzet van uitzonderlijke crisismaatregelen vanuit de EU-landbouwreserve. Markt- en prijsontwikkelingen worden hiertoe op EU-niveau nauwkeurig gemonitord.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
G.E.W. van Leeuwen