

Vergaderjaar 2023–2024

36 180

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

Nr. 100

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 mei 2024

Via deze brief bied ik uw Kamer het rapport *Towards Demystifying Trade Dependencies* aan. Dit rapport is in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken geschreven door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). In deze aanbiedingsbrief worden enkele van de belangrijkste conclusies uitgelicht.

In de afgelopen jaren is er in toenemende mate aandacht voor de risico's van strategische afhankelijkheden van derde landen. Zo blijken derde landen steeds meer bereid te zijn economie in te zetten als (geo)politiek wapen, zelfs als dit economisch schadelijk is voor het land zelf. Ook onvoorziene omstandigheden zoals de verstoringen van leveringsketens tijdens de COVID-19 crisis hebben laten zien dat risicovolle strategische afhankelijkheden onze kwetsbaarheden vergroten. In dit kader is het van belang om beter inzichtelijk te krijgen waar risicovolle strategische afhankelijkheden bestaan en in welke mate Nederland kwetsbaar is. Dit onderzoek draagt specifiek bij aan het in kaart brengen van Chinese afhankelijkheden van Nederland. Dit is conform motie Dassen.¹ Er is aan de hand van diverse kwantitatieve onderzoeksmethodes onderzocht welke verbanden er op het gebied van handel bestaan tussen verschillende regio's en landen en in hoeverre handelsvermindering leidt tot negatieve economische effecten in landen en sectoren. Het rapport gaat verder niet in op de mate waarin landen bereid zijn om afhankelijkheden in te zetten voor geopolitieke doeleinden.

Bilaterale wederzijdse afhankelijkheden

Het rapport concludeert dat, ondanks dat zorgen ten aanzien van afhankelijkheden in specifieke gevallen gegrond kunnen zijn, het

¹ Kamerstuk 35 207, nr. 74

overgrote gedeelte van wereldwijde handel voldoende gediversifieerd is. Internationale markten worden gekenmerkt door een behoorlijke mate van concurrentie en beperkte controle over aanbod of prijsvorming door specifieke importeurs of exporteurs.

Daarnaast laat het rapport zien dat, gegeven de veelheid aan directe en indirecte wederzijdse afhankelijkheden, het identificeren van risicovolle strategische afhankelijkheden bijzonder complex is. Gelet hierop concludeert het rapport dat het huidige debat omtrent risicovolle strategische afhankelijkheden ook een ongewenst effect kan hebben. Beleid dat op ongerichte wijze handelsrisico's tracht te mitigeren, ondermijnt de voordelen die landen hebben vanwege internationale handel en zou onbedoeld de weerbaarheid van open economieën kunnen verminderen.

In het onderzoek wordt voorts geconcludeerd dat importafhankelijkheden gemiddeld zijn afgenomen voor OESO-landen.² Binnen de OESO-regio hebben EU-landen, in het bijzonder Duitsland, Frankrijk en Italië, de laagste niveaus van directe importafhankelijkheden. Het aantal Nederlandse directe importafhankelijkheden is groter.³ Dit terwijl deze afhankelijkheden mondiaal juist wel zijn toegenomen. Ook in het geval van Nederland zijn deze afhankelijkheden de afgelopen decennia geleidelijk afgenomen. Het zij opgemerkt dat voornoemde afhankelijkheden niet automatisch risicovolle strategische afhankelijkheden zijn. Volgens het onderzoek zijn de Nederlandse directe bilaterale importafhankelijkheden in 2020 het meest geprononceerd bij: vervaardiging van basischemicaliën, cokesoven producten, elektronische componenten en borden, kantoormachines en uitrusting; andere machines voor algemeen gebruik; farmaceutische, medicinale, chemische en botanische producten; kunststoffen en synthetisch rubber in primaire vormen; motoren en turbines, met uitzondering van vliegtuig-, voertuig- en fietsmotoren; meet-, test-, navigatie- en regelapparatuur; horloges en klokken.⁴

Directe bilaterale importafhankelijkheden zijn volgens de OESO-analyse vaak regionaal geconcentreerd. Zo lag 77 procent van de bilaterale importafhankelijkheden van EU-landen bij andere EU-lidstaten. Dit weerspiegelt de grote mate van handelsintegratie binnen de Europese interne markt. Hierdoor zijn asymmetrische schokken binnen deze markt minder waarschijnlijk. Bovendien vergemakkelijken de instituties van de interne markt het opvangen van asymmetrische schokken. Wanneer de EU als één markt beschouwd zou worden, is de EU juist een regio met een van de laagste niveaus van bilaterale importafhankelijkheden binnen de OESO.

Wel is sinds de jaren negentig een opgaande trend zichtbaar met betrekking tot het aantal directe bilaterale importafhankelijkheden van China. Voor zowel de OESO-regio als geheel, de EU als geheel, en Nederland zijn deze toegenomen. Dit varieert echter aanzienlijk tussen de verschillende OESO-regio's, -landen en -sectoren. Bovendien is deze toegenomen afhankelijkheid van China in verhouding groter voor niet-OESO-landen.

² «Buitensporige concentratie» van nationale import, waarbij landen afhankelijk zijn van aanzienlijk minder leveranciers dan door de internationale markten wordt aangeboden.

³ Zie figuur 3.10 op pagina 51, Nederlandse directe importafhankelijkheden liggen wel onder het OESO-gemiddelde.

⁴ Zie figuur 3.29 op pagina 72; De definitie van strategische sectoren in de analyse is gebaseerd op de strategische productiesector (ISIC Rev 4 definitie) geïdentificeerd in de World Economic Outlook, april 2023: A Rocky Recovery (imf.org) (IMF, 2023[18]).

Dezelfde berekeningen laten zien dat China van de OESO als regio, maar ook van veel OESO-lidstaten afzonderlijk, afhankelijk is dan andersom. Bestaande afhankelijkheden hebben dus een wederzijds karakter.

Hypothetisch scenario handelsreductie tussen OESO en niet-OESO landen

De OESO heeft getracht om aan de hand van twee methodes een hypothetisch scenario uit te werken waarin de impact van een reductie van tien procent van alle bilaterale goederen- en dienstenstromen tussen de OESO en *major non-OECD economies*⁵ (MNOE) wordt berekend. De resultaten bevestigen de relatief hoge mate van onderlinge afhankelijkheid tussen de twee groepen landen (en vooral tussen OESO-landen en China) en illustreren de economische kosten die mogelijk gepaard gaan met beleid dat leidt tot aanzienlijke handelsvermindering.

De grootte van de verliezen in het handelsreductiescenario verschilt aanzienlijk tussen landen. OESO-landen in Oost-Azië worden het hardst geraakt in het geval van een dergelijke verstoring, gevolgd door EU-landen. Binnen de EU zijn Nederland en Duitsland relatief het meest kwetsbaar bij een eventuele handelsverstoring. Dit weerspiegelt de openheid van onze economie, en het relatief grote belang van internationale handel voor onze welvaart. Noord-Amerikaanse landen worden relatief minder geraakt, verklaard door de hoge mate van regionalisering van de handel aldaar.

Kabinetsreactie

Het onderzoek van de OESO laat zien dat het kabinet zich continu moet blijven inzetten op het vergroten van kennis en bewustwording ten aanzien van wederzijdse afhankelijkheden, en daarnaast oog moeten blijven houden voor het grote belang van vrijhandel voor onze economie. Tegelijkertijd kan er worden geconcludeerd dat de wereldmarkt voor het overgrote deel gediversifieerd is en er een behoorlijke mate van concurrentie bestaat. Dit onderstreept het belang van zorgvuldigheid binnen het beleid om risicovolle strategische afhankelijkheden te mitigeren.

Het huidige onderzoek onderstreept voorts het belang van de diensten voor onze economie, in lijn met het recent gepubliceerde onderzoek van het Centraal Planbureau naar het belang van Nederlandse diensten in wereldwijde goederenproductie.⁶ Het OESO-onderzoek laat zien dat de Nederlandse dienstensector relatief hard geraakt wordt in het geval van een handelsverstoring. Een verklaring hiervoor is dat onze belangrijkste diensten nauw verbonden zijn met handel, zoals transport, IT diensten en juridische diensten. Ook voor de dienstensector is vrijhandel van goederen dus van belang.

Nederland wil binnen de OESO een aanjagende rol blijven spelen op deze thematiek. Het zal binnen dit forum gesprekken voeren met andere lidstaten over de uitkomsten van dit onderzoek. Ook zal de interdepartementale Taskforce Strategische Afhangelijkheden de resultaten van het onderzoek bespreken. Tevens zal er op hoogambtelijk niveau in gesprekken met de Europese Commissie aandacht worden gevraagd voor de uitkomsten van dit onderzoek.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.N.A.J. Schreinemacher

⁵ Bestaande uit Brazilië, China, India, Indonesië, Rusland en Zuid-Afrika.

⁶ Nederlandse dienstenactiviteiten in globale goederenproductie | CPB.nl