

Bilaterale handelspolitiek kent tekortkomingen

Ten tijde van toenemend protectionisme nemen sommige landen hun toevlucht tot bilaterale handelsverdragen om de handel te versoepelen. Die handelsverdragen schieten echter tekort bij handel via mondiale handelsketens.

IN HET KORT

- Om te kunnen exporteren zijn bedrijven vaak afhankelijk van geïmporteerde grondstoffen en halffabrikaten.
- Heffingen op geïmporteerde grondstoffen en halffabrikaten verhogen de handelskosten gemiddeld met drie procent.

LOE FRANSSEN

Onderzoeker bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

TOM NOTTEN

Onderzoeker bij het CBS

Tegenwoordig zijn internationale spanningen op het gebied van de internationale handel weer overduidelijk zichtbaar. De invloed van de Wereldhandelsorganisatie neemt af en met name de Verenigde Staten volgen sinds 2016 een protectionistisch handelsbeleid dat bijvoorbeeld tot uitdrukking komt in de handelsoorlog met China en de handelsspanningen met de Europese Unie (EU). De tarieven zijn in deze periode voor het eerst in lange tijd weer gestegen, terwijl het gebruik van niet-tarifaire maatregelen over een nog langere periode toeneemt.

In tijden van groeiende handelsbelemmering hebben regeringen echter nog altijd een instrument tot hun beschikking dat de handel juist versoepelt: het bilaterale handelsverdrag. Zo is de Britse (Bloomberg, 2020) en Amerikaanse (WITA, 2020) regering voornemens om meer nadruk te leggen op bilaterale in plaats van multilaterale verdragen.

Nederland is, via de Europese Unie, ook onderdeel van diverse bilaterale handelsverdragen met verschillende landen (zie Franssen (2018) voor een overzicht). Recent zijn verdragen gesloten met Canada (toegepast sinds 2017), Oekraïne (2016), Japan (2019), Singapore (2019) en Vietnam (2020). Naast het feit dat handelsverdragen alsnog in aantal toenemen, worden ze ook steeds dieper, wat wil zeggen dat ze zich naast handelstarieven ook meer richten op *behind-the-border-policies*, zoals op bepaalde niet-tarifaire maatregelen, concurrentiekracht, staatsarbitrage, intellectueel eigendom en investeringen.

Maar bilaterale handelsverdragen zijn geen perfect substituum voor multilaterale handelsregels. In dit artikel laten we aan de hand van de nieuwe Europese handelsverdragen (waarbij we de meest recente verdragen met Singapore en Vietnam vanwege beperkte data niet meenemen) zien dat de gemiddelde tariefdruk in de bestemmingslanden er weliswaar door afneemt, maar er nog altijd substantiele tarieven worden betaald over de benodigde, van buiten de EU geïmporteerde intermediaire inputs.

We gebruiken voor onze analyse data van het Centraal Bureau voor de Statistiek en van het International Trade Centre. Daarmee kunnen we per product, herkomst en bestemming inzichtelijk maken welk importtarief er betaald moet worden om de transactie te realiseren. Middels Nederlandse input-outputtabellen kunnen we dan doorrekenen in hoeverre betaalde invoertarieven op intermediaire inputs (van buiten de EU) doorwerken in de handelskosten van Nederlandse exporteurs.

Importtarieven op de Nederlandse export

Nederlandse exporteurs worden buiten de Europese Unie geconfronteerd met een gemiddeld importtarief van zo'n 3,73 procent. Dit is in de afgelopen jaren redelijk stabiel gebleven (figuur 1). De lichte stijging in 2016 komt voornamelijk door een sterke daling in de handel van laag getarifeerde producten, met name aardolie.

Verder laat figuur 1 zien dat handelsverdragen de gemiddelde tarifaire druk in de Nederlandse exportbestemmingen aanzienlijk verlagen. In Canada, waar het vrijhandelsverdrag CETA sinds 21 september 2017 provisioneel in werking is getreden, zijn de tarieven tussen 2016 en 2018 gehalveerd. Ook in Japan zijn in 2019 de tarieven gehalveerd. En in Oekraïne is de daling in 2016 nog duidelijker aanwezig.

Ook tarieven over de import voor de export

In een wereld van mondiale waardeketens zijn Nederlandse exporteurs bij hun productieproces vaak afhankelijk van geïmporteerde grondstoffen en halffabrikaten. Zo bedroeg het aandeel van buiten de EU geïmporteerde inputs in de export van Nederlandse makelij naar niet-EU-landen in 2019 18,9 procent (figuur 2). Dat wil zeggen dat voor 1 euro aan Nederlandse export naar niet-EU-landen er bijna 19 cent ook buiten de EU vervaardigd is. Bij de handel met Canada vertegenwoordigt 1 euro aan export zelfs meer dan 30 cent aan toegevoegde waarde van buiten de Europese Unie.

Naast tarieven over hun export, betalen Nederlandse bedrijven dus tarieven over de inputs van buiten de EU. Het tarief dat in 2019 betaald moest worden over de inputs, bedroeg 0,13 procent van de gemiddelde exportwaarde van Nederlandse makelij naar niet-EU-landen. Opgeteld bij het gemiddelde importtarief van 3,73 procent op goederen van Nederlandse makelij in exportbestemmingen buiten de EU, komen de gemiddelde totale tarifaire kosten uit op 3,86 procent (Franssen en Notten, 2020).

Bilaterale verdragen missen vergrotingseffect

Koopman et al. (2014) beschouwen deze dubbele tarifaire kosten als een tweestapstarief. Heffingen op geïmporteerde

inputs van producten die worden geëxporteerd, vergroten de handelskosten binnen de Nederlandse waardeketen met zo'n 3 procent, het zogenaamde vergrotingseffect van invoerheffingen (Franssen en Notten, 2020). In de Nederlandse textiel- en kledingindustrie loopt dit vergrotings-effect zelfs op tot 9 procent.

Figuur 3 specificeert het vergrotingseffect van internationale waardeketens voor verschillende bestemmingslanden. Te zien is dat het vergrotingseffect stijgt na het afsluiten van handelsverdragen met Canada, Japan en Oekraïne. Dit komt omdat alleen de directe tarifaire kosten omlaag gaan, maar de indirecte tarifaire kosten voor de benodigde halffabrikaten onveranderd blijven, waardoor de relatieve kosten van laatstgenoemde stijgen.

Dit vergrotingseffect duidt het belang van multilaterale, in plaats van bilaterale handelsverdragen. In dit licht is de afnemende invloed van de Wereldhandelsorganisatie een nadeel voor internationaal opererende bedrijven. Ook het voornemen van de Britse en Amerikaanse regering om de nadruk meer te leggen op bilaterale in plaats van multilaterale verdragen, heeft daardoor geen sterk economisch draagvlak. Academië betogen daarbij dat bilaterale handelsakkoorden het opheffen van handelsbelemmeringen op multilaterale schaal ondermijnen (Bhagwati, 2008; Krishna, 2013).

Gebruik van bilaterale verdrag is lastig

Een tweede reden waarom bilaterale verdragen tekortschieten in een wereld van internationaal gefragmenteerde productieketens, is omdat het voor bedrijven vaak lastig is om te conformeren aan de zogenaamde oorsprongsregels. Het product moet namelijk zijn oorsprong hebben in een van de landen van het handelsverdrag. Wanneer een groot deel van de verhandelde toegevoegde waarde haar oorsprong vindt buiten de landen van het verdrag – zoals we bijvoorbeeld observeren in het geval van Canada in figuur 2 – kan er vervolgens geen gebruik gemaakt worden van de preferentiële regels, en blijven er hoge handelstarieven gelden. Zelfs wanneer het product hier wel zijn oorsprong vindt, is het bewijzen daarvan vaak een dermate administratieve en kostbare last voor bedrijven dat ze de voordelen nog vaak onbenut laten (Franssen en Rooyackers, 2021). Ook hier zou een multilaterale aanpak, met betrekking tot het verdrag zelf of de afgesproken cumulatie van oorsprong, het makkelijker maken om gebruik te maken van de voordelen van een handelsverdrag.

Literatuur

Bhagwati, J. (2008) *Termites in the trading system: how preferential agreements undermine free trade*. Oxford: Oxford University Press.

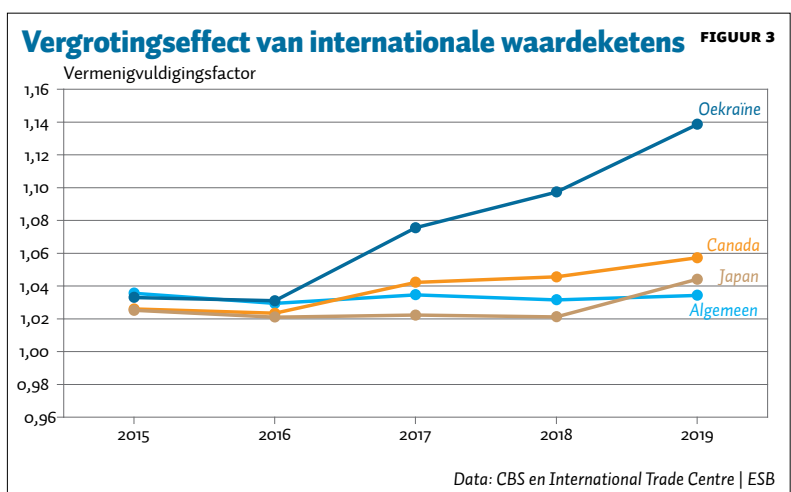
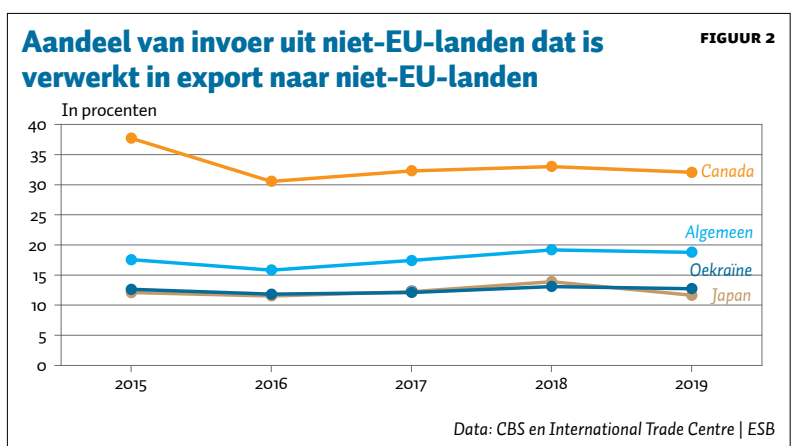
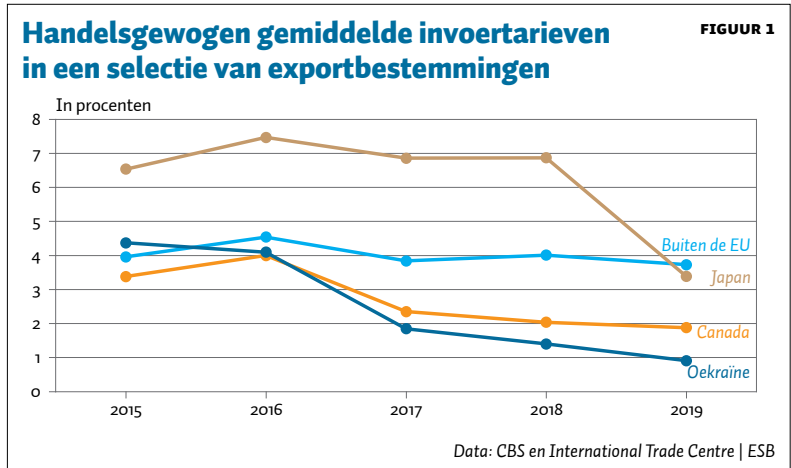
Bloomberg (2020) *Boris Johnson wants to be a free trade grandmaster*. Artikel te lezen op www.bloomberg.com.

CBS (2020) *Internationaliseringsmonitor 2020-IV – Handelsbeleid: tarieven en verdragen*. Artikel te lezen op longreads.cbs.nl.

Franssen, L. (2018) *Geldstromen van BFI's in Nederland; welke rol spelen bilaterale verdragen?* In: M. Jaarsma, R. Voncken en S. Vos (red.) *Internationaliseringsmonitor 2018-IV – Financiële globalisering*. Hoofdstuk 4 te vinden op longreads.cbs.nl.

Franssen, L. en T. Notten (2020) *Handelstarieven en productieketens*. In: S. Creemers, M. Jaarsma en A. Lammertsma (red.) *Internationaliseringsmonitor 2020-IV – Handelsbeleid: tarieven en verdragen*. Hoofdstuk 4 te vinden op longreads.cbs.nl.

Franssen, L. en J. Rooyackers (2021) *Midden- en kleinbedrijf maakt vaker*



gebruik van CETA dan grootbedrijf. ESB, te verschijnen. Artikel te lezen op esb.nu.

Koopman, R., Z. Wang en S.-J. Wei (2014) *Tracing value-added and double counting in gross exports*. *The American Economic Review*, 104(2), 459–494.

Krishna, P. (2013) *Preferential trade agreements and the world trade system: a multilateralist view*. In: R.C. Feenstra en A.M. Taylor (red.), *Globalization in an age of crisis: multilateral economic cooperation in the twenty-first century*. Chicago: University of Chicago Press, p. 131–160.

WITA (2020) *Still losing ground: the consequences of the Trump administration's bilateral trade policy*. Artikel op www.wita.org, 7 september.