



BESCHOUWING

Complexiteit ondergraaft doel handelsakkoorden

Bilaterale handelsakkoorden nemen handelsbarrières weg tussen landen en bevorderen daarmee de wederzijdse handel. Akkoorden volgen echter verschillende regels om de nationaliteit van producten vast te stellen. Hierbij zijn vereenvoudiging en harmonisatie van belang om te voorkomen dat enkel grote bedrijven kunnen profiteren van de voordelen van handelsakkoorden.

TJALLING DIJKSTRA

Strategisch
beleidsadviseur bij
het Ministerie van
Buitenlandse Zaken
(BZ)

RENÉ STRIK

Senior beleidsmede-
werker bij BZ

SABINE VISSER

Senior beleidsmede-
werker bij BZ

Het doel van een bilateraal handelsakkoord is het stimuleren van de wederzijdse handel. Dat geschiedt met name door de tarieven op geïmporteerde producten zo veel mogelijk af te schaffen. 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*.

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. Het appelsap geldt als 'geheel en al verkregen' in Nederland. 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, om vervolgens in weer een ander land te worden geassembleerd.

In het geval van een gefragmenteerd productieproces valt de oorsprong van een product minder gemakkelijk vast te stellen. Voor dergelijke producten worden er, op basis van de mate van be- of verwerking in een bepaald land, in de akkoorden afspraken gemaakt over de nationaliteit van het product. Hiervoor bestaan er verschillende criteria, waarvan twee het meeste worden toegepast. Ten eerste kan

er gekeken worden of in het betreffende land voldoende toegevoegde waarde is gerealiseerd. Ten tweede of er in het betreffende land een nieuw product ontstaan is (er is bijvoorbeeld van melk kaas gemaakt). Bij veel producten zijn in theorie beide opties mogelijk en is het aan beleidsmakers om een keuze te maken. Soms wordt er gekozen voor een combinatie. Voor alle producten worden de afspraken vastgelegd in het handelsakkoord door middel van zogenaamde 'lijstregels voor oorsprongverlenende be- of verwerkingen'.

Naast deze lijstregels zijn er ook nog cumulatieve en tolerantierregels (die bepalen in hoeverre materialen uit het partnerland of uit landen die niet zijn aangesloten bij het handelsakkoord mogen worden gebruikt in de productie) en procedurele regels (bijvoorbeeld ten aanzien van de afgifte van oorsprongsbewijzen). Deze regels zijn even belangrijk als de lijstregels, maar we laten ze hier voor het gemak buiten beschouwing.

COMPLEXITEIT

Al de diverse manieren om de oorsprong van een product te bepalen, zorgen ervoor dat de regels in de praktijk erg complex worden. Het grootste probleem is dat de regels per product en per handelsakkoord kunnen verschillen en dat ook veelal doen. Daarnaast zijn ze vaak ook ingewikkeld. Deze combinatie zorgt voor een complexiteit die het voor importeurs en exporteurs lastig maakt om van de voordelen van handelsakkoorden te profiteren. In kader 1 wordt dit geïllustreerd aan de hand van de oorsprongsregels voor vruchtensappen in handelsakkoorden gesloten door de Europese Unie (EU).

Deze complexiteit van oorsprongsregels beperkt zich overigens niet tot de EU. De EU heeft met haar partnerlanden een veelheid aan oorsprongsregels afgesproken, maar deze partnerlanden hebben dat op hun beurt ook gedaan met andere landen. Het resultaat is een mondiale wirwar van handelsakkoorden en oorsprongsregels, die het voor ondernemers moeilijk maakt te navigeren.

VOORDELEN ONBENUT

In de praktijk zien we dat de voordelen van handelsakkoorden regelmatig onbenut blijven. Bedrijven moeten namelijk zelf actie ondernemen om te kunnen profiteren van de lagere invoerrechten, en dit doen ze lang niet altijd.

In 2016, vijf jaar na de inwerkingtreding van het EU-handelsakkoord met Zuid-Korea, blijkt bijvoorbeeld 29 procent van de Europese exporten naar dat land nog plaats te vinden tegen de hogere tarieven die eerder in de Wereldhandelsorganisatie waren afgesproken (de WTO-regels), in plaats van tegen de lagere, preferentiële tarieven onder het akkoord (EC, 2017). Het laagst was het gebruik bij exporten naar Costa Rica: 62 procent van de Europese exporten naar dat land in 2016 liep de voordelen mis van het Associatieakkoord met Centraal Amerika (toegepast sinds 2013).

De Europese Commissie geeft drie redenen voor het niet gebruiken van de preferenties: bedrijven weten niet dat er een handelsakkoord is, de oorsprongsregels zijn moeilijk te begrijpen, en de procedures om de juiste documenten te krijgen zijn omslachtig. De omvang van de handelspreferenties spelen echter ook een rol (WTO, 2011). Naar-

mate het verschil tussen het invoerrecht zoals afgesproken in het handelsakkoord en het invoerrecht onder de WTO kleiner is, is er minder prikkel voor een bedrijf om een beroep te doen op de handelspreferentie en is er minder noodzaak zich te verdiepen in de wirwar van preferentiële oorsprongsregels.

Ditzelfde geldt voor de omvang en frequentie van transacties (WTO, 2011). De onderzoeks- en administratieve kosten om te voldoen aan preferentiële oorsprongsregels staan min of meer los van de omvang van een transactie. Deze kosten wegen dan ook zwaarder als de transactie kleiner of eenmalig is. Dit werkt negatief uit voor kleine en middelgrote bedrijven, die vaker kleinere en eenmalige transacties uitvoeren en niet de administratieve capaciteit hebben om uit te zoeken wat er nodig is om aan de oorsprongsregels te voldoen. Zij zien daardoor eerder af van het gebruik van tariefpreferenties dan grote bedrijven. De complexe oorsprongsregels leiden daarmee in de praktijk tot een ongelijk speelveld. Dit pleit voor vereenvoudiging en harmonisatie van de regels.

OORZAKEN VAN DE COMPLEXITEIT

Vereenvoudiging en harmonisatie lijken in theorie niet zo moeilijk. Zo zou er voor alle producten met een gefragmenteerd productieproces één criterium voor nationaliteitsbepaling kunnen worden gehanteerd (bijvoorbeeld minimaal dertig procent toegevoegde waarde). Als dit in alle bilaterale handelsakkoorden in de wereld wordt toegepast, heb je een volledig geharmoniseerd systeem van preferentiële oorsprongsregels. Dit is in de praktijk echter minder gemakkelijk dan het lijkt. De complexiteit van de oorsprongsregels heeft praktische en tactische redenen.

Praktisch kan een uniforme toepassing van toegevoegde waarde als criterium voor sommige producten tot problemen leiden, bijvoorbeeld wanneer de waarde van een gebruikte grondstof sterk fluctueert. Als deze grondstof belangrijk is voor de productie, kan de oorsprong van het product van

Oorsprongsregels voor vruchtensappen

KADER 1

Voor het handelsakkoord uit 2012 tussen de EU en Colombia en Peru geldt dat vruchtensap 'van oorsprong' is en dus in aanmerking komt voor de lagere invoerrechten uit het handelsakkoord als er aan drie voorwaarden wordt voldaan. Ten eerste: het sap is gemaakt van geen andere ingrediënten dan vruchten. Ten tweede: het gewicht van de niet van oorsprong zijnde vruchten is niet groter dan vijftig procent van het gewicht van het sap. En ten derde: de waarde van de gebruikte, niet van oorsprong zijnde suiker is niet hoger dan dertig procent van de prijs af fabriek van het sap. Het handelsak-

koord tussen de EU en Canada uit 2016 stelt daarentegen geen eisen aan de oorsprong van de vruchten, maar eist dat het *nettogewicht* van de bij de productie gebruikte, niet van oorsprong zijnde, suiker niet meer mag zijn dan twintig procent van het *nettogewicht* van het vruchtensap, met een afwijkend percentage van veertig procent voor cranberrysap. Voor het Caribische gebied (EU-CARIFORUM uit 2008) en Zuidelijk Afrika (EU-SADC uit 2016) gelden weer net andere regels. Ga er maar aan staan als Europese importeur of exporteur van vruchtensappen.

Tegengestelde belangen bij de oorsprongsregels voor kleding

KADER 2

De poging van de Europese Unie om de oorsprongsregels te vereenvoudigen heeft voor kleding een beperkt resultaat opgeleverd, en het leidde tot differentiatie in plaats van harmonisatie. Dit is mede het gevolg van tegengestelde economische belangen.

Vóór de hervorming van de EU-regels was de standaard dat er een meervoudige bewerking moest plaatsvinden in het partnerland om oorsprong te verkrijgen, bijvoorbeeld bewerking van garen naar stof en vervolgens naar kleding. De kledingindustrie in ontwikkelingslanden heeft echter belang bij ruimhartige en eenvoudige oorsprongsregels. Bij haar poging om de regels te vereenvoudigen koos de Europese Commissie voor een enkele bewerking (bijvoorbeeld van stof naar kleding) als criterium.

Deze nieuwe regel geldt nu echter alleen voor landen die een (interim-)EPA tekenden en voor de minst ontwikkelde landen die onder het APS vallen. Voor de overige ontwikkelingslanden die onder het APS vallen, geldt nog steeds een meervoudige bewerking.

Een enkele bewerking als eis voor alle landen zou vanuit het oogpunt van harmonisatie beter zijn geweest. Dit is echter niet in het belang van veel Europese kledingproducenten. De Europese kledingindustrie, met name in Zuid-Europese landen, is beducht voor sterke concurrenten uit APS-landen als India en Vietnam en heeft belang bij strenge preferentiële oorsprongsregels om hun concurrenten van de Europese markt te weren. Om die reden pleit de Europese brancheorganisatie EURATEX voor een APS-systeem dat de preferen-

ties op het gebied van textiel en kleding voor deze ontwikkelingslanden beperkt (EURATEX, 2010).

Voor Nederland zijn de belangen overigens weer anders dan voor de Zuid-Europese lidstaten. Onze bedrijven importeren veelal de benodigde stoffen van buiten de EU om er technisch hoogwaardige bewerkingen op toe te passen, zoals het aanbrengen van een waterafstotende of brandwerende laag. Deze technische bewerkingen worden volgens de huidige oorsprongsregels in EU-handelsakkoorden niet gezien als toereikend om Europese oorsprong te verkrijgen. Dit beperkt de exportmogelijkheden. De Nederlandse inzet is dat er meer wordt gekeken naar toegevoegde waarde, waardoor bewerking in Nederland eerder tot oorsprongsverlening leidt.

dag tot dag fluctueren. Daarnaast is er discussie over de soorten kosten die in overweging moeten worden genomen voor de bepaling van toegevoegde waarde (Carroll et al., 2014).

Naast dergelijke praktische problemen zijn complexe regels minstens zo vaak het gevolg van tactische pogingen van landen om de eigen economische belangen veilig te stellen. Volgens de General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) uit 1947 moeten bilaterale handelsakkoorden leiden tot een liberalisering van *substantially all trade*, wat in de praktijk meestal geïnterpreteerd wordt als een liberalisatie van ten minste negentig procent van de wederzijdse goederenhandel. In de praktijk is het landen echter vooral te doen om meer toegang tot de markt van het partnerland; hun eigen markt proberen ze vaak toch te beschermen. Producten akkoordspecifieke preferentiële oorsprongsregels kunnen hierbij helpen. Immers, het maakt voor het resultaat vaak nogal een verschil of er in een land dertig procent of vijftig procent waarde moet worden toegevoegd aan een product voordat het de oorsprong van het land krijgt. Onder invloed van economische belangen worden regels vaak zo vastgesteld dat de instroom van producten kan worden beperkt.

Onderhandelingen over oorsprongsregels gaan dus niet alleen over preferentiële markttoegang voor geëxporteerde producten, maar ook over bescherming van de eigen industrie tegen geïmporteerde producten vanuit het partnerland. Nationale industrieën die de concurrentie vrezen zullen lobbyen voor zo streng mogelijke oorsprongsregels voor hun producten. De economische belangen verschillen per land, met als gevolg een grote variëteit aan oorsprongsregels tussen akkoorden. Economische belangen zorgen zo voor complexiteit.

VEREENVOUDIGING EN HARMONISATIE

Om te voorkomen dat het doel van de handelsakkoorden – het bevorderen van wederzijdse handel – wordt ondergraven door complexiteit, zijn vereenvoudiging en harmonisering van de oorsprongsregels cruciaal. In 2005 lanceerde de Europese Commissie een initiatief om de preferentiële oorsprongsregels te vereenvoudigen en hanteerbaarder te maken voor ontwikkelingslanden. Het richtte zich in eerste instantie op drie specifieke groepen van preferentiële akkoorden: het Algemeen Preferentieel Stelsel (APS), de Economische Partnerschap Akkoorden (EPA's) en de handelsakkoorden met landen in de pan-Euro-mediterrane zone. De nieuwe oorsprongsregels voor APS en EPA's werden in 2010 gepubliceerd (EC, 2010); de onderhandelingen met de pan-Euro-mediterrane zone lopen nog steeds. Door deze exercitie zijn de regels voor een aantal productcategorieën in APS en EPA's vereenvoudigd. Helaas blijven de her-

ziene oorsprongsregels echter ook in deze akkoorden nog steeds maatwerk, met een grotendeels product-specifieke benadering. Ook heeft differentiatie in plaats van harmonisatie plaatsgevonden, als gevolg van tegengestelde economische belangen; zie kader 2 voor een voorbeeld met betrekking tot de oorsprongsregels voor kleding.

TOT SLOT

Handelsakkoorden kennen veel en ingewikkelde oorsprongsregels, die een uitdaging vormen voor bedrijven die hierin hun weg moeten vinden. Vereenvoudiging en harmonisatie van preferentiële oorsprongsregels zouden een belangrijke barrière wegnemen voor bedrijven om te profiteren van handelsakkoorden – voor het midden- en kleinbedrijf geldt dit nog meer dan voor grotere bedrijven. Nederland moedigt de Europese Commissie daarom aan om hiermee door te gaan.

Landen hebben echter grote economische belangen bij oorsprongsregels, die tevens verschillen per akkoord. Het proces van vereenvoudiging en harmonisatie vergt daarom een lange adem, en het is de vraag of het ooit helemaal gerealiseerd zal kunnen worden.

Om de aandacht voor het probleem onder beleidsmakers in Europa en elders te vergroten, zou het helpen een beter beeld te hebben van de kosten die oorsprongsregels met zich meebrengen voor bedrijven. In de economische literatuur zijn er enige pogingen gedaan om deze in kaart te brengen, maar dit onderzoek staat nog in de kinderschoenen (Yi, 2015). Meer cijfers hierover kunnen beleidsmakers helpen om de benodigde stapjes te zetten bij de vereenvoudiging en harmonisatie van oorsprongsregels.

LITERATUUR

- Carroll, C., D. Geraets en A.R. Willems (2014) *Reconciling rules of origin and global value chains: the case for reform*. Leuven Centre for Global Governance Studies. Working Paper, 137.
- EC (2010) *Verordening (EU) nr. 1063/2010 van de Commissie van 18 november 2010 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 2454/93 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek*. Te vinden op eur-lex.europa.eu.
- EC (2017) *Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de uitvoering van vrijhandelsovereenkomsten 1 januari 2016 - 31 december 2016*, COM(2017) 654 final. Te vinden op publications.europa.eu.
- EURATEX (2010) *EU Trade Policy Revision: Euratex position*. Brussel: Euratex.
- WTO (2011) *World Trade Report 2011*. Genève: World Trade Organization.
- Yi, J. (2015) Rules of origin and the use of regional trade agreements: a literature review. *World Customs Journal*, 9(1), 43–57.

In het kort

- ▶ Vanwege de complexe regels benutten bedrijven niet altijd de voordelen van handelsakkoorden.
- ▶ Vereenvoudiging en harmonisatie zijn nodig, maar worden belemmerd door de economische belangen van landen.
- ▶ Meer informatie over de kosten van de complexe regels kan vereenvoudiging en harmonisatie bevorderen.