



Midden- en kleinbedrijf maakt vaker gebruik van CETA dan grootbedrijf

Het handelsverdrag CETA maakt de kosten van handel met Canada lager voor Nederlandse bedrijven. Toch maken lang niet alle bedrijven gebruik van het verdrag als ze importeren uit Canada. Hoe komt dat?

IN HET KORT

- Bij zo'n 62 procent van de voor CETA in aanmerking komende importwaarde wordt er gebruikgemaakt van CETA.
- Mogelijke voordelen, zoals kostenbesparingen, wegen zwaarder voor het midden- en kleinbedrijf dan voor het grootbedrijf.
- Mondiale waardeketens kunnen het, vanwege de oorsprongregels, lastig en duur maken om een verdrag te gebruiken.

LOE FRANSSEN

Onderzoeker bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

JANNEKE ROOYAKKERS

Onderzoeker bij het CBS

Terwijl het protectionisme internationaal toeneemt, lijken bilaterale handelsverdragen juist aan populariteit te winnen. Met name het Verenigd Koninkrijk maakt hier tegenwoordig veel gebruik van door in de recente periode enkele tientallen bilaterale handelsakkoorden af te sluiten, nu het land niet meer onder de verdragen van de EU valt. Ook de Europese Unie zelf heeft in de laatste jaren een aantal nieuwe bilaterale handelsverdragen afgesloten, met onder andere Zuid-Korea, Canada, Singapore, Vietnam en Japan.

Dergelijke verdragen kunnen de internationale handel vergemakkelijken door handelstarieven te verlagen of geheel weg te nemen, en door niet-tarifaire maatregelen te verwijderen of te stroomlijnen.

De aanwezigheid van een handelsakkoord betekent echter niet dat bedrijven dan ook automatisch gebruik kunnen maken van de voordelen die het biedt. De belangrijkste voorwaarden waaraan moet worden voldaan, zijn de oorsprongregels: de oorsprong van het product moet liggen in een van de landen onder het handelsverdrag, dat wil zeggen dat het product aldaar in zijn geheel is ontstaan, of er moet daar een minimale binnenlandse waarde aan toegevoegd zijn. Dit is om te voorkomen dat producten uit een derde land kunnen worden verhandeld via een van de twee landen van het bilaterale verdrag, en om aldus te kunnen profiteren van de handelspreferenties. Dat brengt echter wel twee problemen met zich mee.

Ten eerste maken dergelijke oorsprongregels het moeilijker voor bedrijven die verweven zijn met mondiale waardeketens om nog gebruik te maken van een bilateraal handelsverdrag (Estevadeordal et al., 2013). Het product is in dat geval bijvoorbeeld ook deels tot stand gekomen buiten die twee landen, onder andere door het gebruik van geïmporteerde intermediaire goederen of diensten.

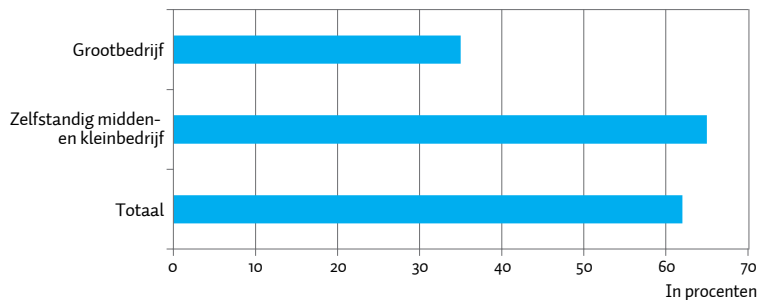
Ten tweede kan het – door de complexiteit van en de grote variatie in oorsprongregels tussen handelsverdragen – lastig en duur zijn om te bewijzen dat er aan de oorsprongregels is voldaan (Dijkstra et al., 2018). Daarbij is de exporteur verantwoordelijk voor het meeleveren van certificaten die dit bewijzen, maar moet de importeur dit vervolgens ook aantonen bij de douane opdat er geen of verlaagde invoerrechten betaald hoeven worden. Dit kan een dermate grote administratieve last voor bedrijven zijn dat ze er daarom vaak van afzien. Bovendien doen bedrijven over het algemeen zelf de douaneaangifte, waardoor er een risico is op fouten en de daarbij behorende financiële gevolgen zoals naheffingen (Ecorys, 2018).

Een treffend voorbeeld is CETA, het handelsakkoord met Canada, dat sinds september 2017 voorlopig in werking is en dat importtarieven schrapt voor zo'n 98 procent van de handel met Canada. Nederlandse importeurs hebben, in de 2,5 jaar die volgden, zo'n dertig miljoen aan mogelijke tarifaire kostenbesparingen links laten liggen (Franssen en Rooyakkers, 2020). Met nieuwe data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) kunnen we de verschillen weergeven in het gebruik van CETA tussen sectoren en bedrijven van uiteenlopende categorieën van grootte. Daarmee is het CBS het eerste instituut binnen de EU dat deze cijfers per grootteklasse vermeldt. De analyse geeft ook inzicht in de belangrijkste determinanten van het gebruik van het handelsverdrag door de Nederlandse importeur.

We kijken specifiek naar importeurs om drie redenen. Ten eerste is het de importeur die in de praktijk bij de douane de preferentiële tarieven moet aanvragen. Ten tweede laten Van den Berg et al. (2020) zien dat de kosten van Europese importtarieven doorgaans volledig voor rekening komen van de Nederlandse importeur, en niet van de buitenlandse verkoper. De importeur heeft dus een sterk motief om gebruik te maken van handelsverdragen, en bovendien ligt de verantwoordelijkheid om toepassing van preferentiële tarieven aan te vragen bij die importeur. Een

Gebruikspercentage bij de import uit Canada naar type bedrijf (2019)

FIGUUR 1



Data: CBS | ESB

Effect van mogelijke tarifaire kostenbesparingen op gebruik van CETA, per bedrijfsklasse

TABEL 1

	Probit	Fixed effects-model
Log(tarifaire kostenbesparing + 1) × niet-zmkb	0,098**	0,024***
Log(tarifaire kostenbesparing + 1) × zmkb	0,177***	0,053***
Observaties	21.260	21.260

/ Significant op respectievelijk vijf- en eenprocentniveau.

Noot: Model (1) schat een probit en controleert voor niet-geobserveerde verschillen tussen productgroepen. Model (2) schat een linear fixed effects-model, waarbij het controleert voor niet-geobserveerde verschillen tussen individuele producten. Deze resultaten zijn robuust voor de toevoeging van fixed effects op bedrijfsniveau. Standaardfouten worden geclusterd op tiencyferig productniveau.

Data: CBS | ESB

derde reden is de databeschikbaarheid. De douane registreert preferentiegebruik alleen voor de import. Om te kijken naar preferentiegebruik bij Nederlandse export zouden er data van de douane in andere landen nodig zijn, en deze zijn op dit detailniveau voor ons niet beschikbaar.

Gebruik van CETA bij handel met Canada

In 2019 werd bij 62 procent van de import uit Canada gebruikgemaakt van de preferentiële handelstarieven van het handelsverdrag (Franssen en Rooyakkers, 2020). Het gaat daarbij alleen om die goederen die in aanmerking komen voor het preferentiële tarief, en die zonder vrijhandelsverdrag onder hogere (Most Favoured Nation-)tarieven zouden vallen. Voor de export naar Canada was het gebruikspercentage in ditzelfde jaar vijftig procent.

Het gebruikspercentage varieert sterk tussen sectoren. In de industrie is het gebruikspercentage slechts 15 procent. De groothandel – samen met de industrie verantwoordelijk voor het grootste deel van de goederenimport uit Canada – heeft een gebruikspercentage van 49 procent. Opvallend is het hoge gebruikspercentage van bedrijven in de zakelijke dienstverlening – Nederlandse bedrijven in deze sector importeerden in 2019 circa negentig procent van de goederen die hiervoor in aanmerking komen onder CETA.

Verklaringen voor onvolledig gebruik CETA

Er zijn verschillende redenen te bedenken waarom het gebruikspercentage niet altijd honderd procent is. In het geval van CETA moet natuurlijk opgemerkt worden dat dit nog een erg recent verdrag is, en dat het altijd wat tijd kost voor-

dat bedrijven op de hoogte zijn van de mogelijkheden en deze ook gaan toepassen (Lukaszuk en Legge, 2019).

Daarnaast zou het lage gebruik in de industrie mogelijk verklaard kunnen worden doordat de producten in deze sector relatief vaker tot stand komen via geografisch versnipperde productieprocessen, waarbij het moeilijk is om te voldoen aan oorsprongsregels.

Een andere verklaring zijn de hoge administratieve lasten die het gebruik van handelsverdragen met zich kan meebrengen, waardoor het voor bedrijven afbreuk doet aan de mogelijke voordelen. Die voordelen hangen af van de preferentiële marge (het tarifaire voordeel dat er door het verdrag behaald kan worden) en het handelsvolume (Hayakawa et al., 2014; Keck en Lendle, 2012).

In het geval van CETA lijkt de preferentiële marge geen grote rol te spelen: het verschil tussen het preferentiële tarief en het algemene tarief dat geldt voor internationale handel (Most Favoured Nation-tarief) is gemiddeld vijf procent – zowel bij de transacties waar er wél, als bij de transacties waar er géén gebruikgemaakt wordt van het verdrag.

Importvolume lijkt een grotere factor, aangezien transacties die onder CETA geïmporteerd zijn (50.000 euro) gemiddeld veel groter zijn dan de transacties onder MFN-voorwaarden (15.000 euro). De mogelijke kostenbesparingen zijn hierdoor dan ook een stuk hoger bij de CETA-transacties dan bij de transacties onder MFN-voorwaarden.

Midden- en kleinbedrijf benut CETA vaker

Omwille van de hoge lasten die gepaard gaan met het preferentiegebruik en het belang van een groot handelsvolume wordt er vaak aangenomen dat het midden- en kleinbedrijf minder gebruikmaakt van handelsverdragen dan het grootbedrijf. Daarvoor bestaat echter nauwelijks bewijs, vooral vanwege een gebrek aan data op transactie- en bedrijfsniveau.

In de data die het CBS beschikbaar heeft, is de indeling naar bedrijfsgrootte wel te maken, waarbij het zelfstandig midden- en kleinbedrijf (zmkb) de bedrijven tot 250 werknemers omvat, zonder dat ze onderdeel zijn van een multinational.

Uit deze data blijkt dat het zmkb in 2019 juist relatief meer gebruikmaakte van het handelsverdrag dan het grootbedrijf (figuur 1). Bij de import uit Canada importeert het zmkb zo'n 65 procent van de goederenwaarde die daarvoor onder CETA in aanmerking komt; voor het grootbedrijf is dat maar zo'n 35 procent.

Mogelijke oorzaken voor het grotere gebruik van preferentiegebepalingen door het zmkb kunnen liggen in het feit dat de zmkb-productieprocessen minder verweven zijn in de mondiale waardeketens (Chong et al., 2019), maar ook dat de mogelijke kostenbesparingen voor hen belangrijker zijn dan voor het grootbedrijf. Tot slot zou het kunnen dat handelsverdragen voor veel zmkb'ers het laatste zetje zijn om de nieuwe internationale markten in te stappen.

Kostenbesparingen spelen een rol

De kostenbesparingen door het gebruik van CETA spelen in ieder geval een grotere rol voor het zelfstandig midden- en kleinbedrijf, zo blijkt uit een nadere analyse van de kans dat een importeur een handelsverdrag zal gebruiken (tabel 1).

We meten tarifaire kostenbesparingen als het product van de preferentiële marge en het importvolume en controleren voor niet-geobserveerde verschillen tussen producten en bedrijven middels *fixed effects* en clusteren de standaardfouten op product niveau (Gulczyński en Nilsson, 2019). Als een robustness check passen we ook een lineair model toe.

De mogelijke besparingen zijn een significant belangrijkere determinant voor het zmkb dan voor het grootbedrijf. Terwijl de literatuur zich dus doorgaans richt op het feit dat de kosten van het gebruik van handelsverdragen kleine bedrijven harder raken, suggereren deze bevindingen dat voor deze bedrijven de mogelijke voordelen ook zwaarder wegen.

Verder onderzoek, waarbij we de mogelijke kostenbesparingen uitsplitsen naar importvolume en preferentiële marge, laat zien dat met name het importvolume en niet zozeer de preferentiële marge van belang is voor het midden- en kleinbedrijf. Dat duidt erop dat er een bepaalde barrière geslecht moet worden alvorens het preferentiegebruik interessant wordt voor deze bedrijven. Dat staat in de literatuur bekend als “de vaste kosten van preferentiegebruik” (Albert en Nilsson, 2016; Gulczyński en Nilsson, 2019). Bedrijven moeten immers investeren in kennis (Kasteng en Tingvall, 2019), maar ook in IT-infrastructuur voordat ze verdragen kunnen gebruiken.

Alleen wanneer de tarifaire kostenbesparingen de investeringen overtreffen, zal een bedrijf de benodigde investering doen. Veel van deze investeringen zijn echter eenmalig, terwijl de opbrengsten van langere duur zullen zijn. Met goede informatieverzorging en financiële ondersteuning kan het gebruik van handelsverdragen mogelijk worden verhoogd.

Uitdagingen voor toekomstig onderzoek

Terwijl de voorgaande analyse een plausibel beeld schetst van de determinanten van preferentiegebruik, zijn er nog wel enkele factoren die nu nog buiten beschouwing zijn gebleven.

Ten eerste hebben we hier alleen gekeken naar de Nederlandse importeur. De importeur is echter afhankelijk van het feit dat de exporteur de juiste certificaten meelevert. Idealiter zou er gebruikgemaakt kunnen worden van gelinkte microdata van verschillende landen, zodat de rol van de buitenlandse exporteur ook in te schatten is.

Een tweede manier om deze schattingen te verbeteren, heeft te maken met informatie over de mate waarin het geïmporteerde product onderdeel is van mondiale waardeketens, waardoor de oorsprongsregels moeilijk aangetoond kunnen worden. Idealiter observeren we per bedrijf de mate waarin een verhandeld product tot stand gekomen is in de landen die buiten het verdrag vallen.

Tot slot gebruiken we hier slechts één jaar aan data voor dit nog erg jonge handelsverdrag. Een uitgebreidere sample zou niet alleen kunnen zorgen voor externe validering van deze bevinding, maar zou het ook mogelijk maken om te onderzoeken in hoeverre de verschillen tussen verdragen (bijvoorbeeld met betrekking tot de cumulatie of complexiteit van de oorsprongsregels) of bedrijven ertoe doen. Voor wat betreft bedrijvenheterogeniteit zou het met name interessant zijn om te kijken naar de handelservaring van het bedrijf. Dat zou het mogelijk maken om niet alleen de theorie van de vaste kosten verder te onderzoeken, maar

ook te kijken in hoeverre een handelsverdrag een bepalende stimulans kan zijn voor bedrijven om een eerste stap te zetten op de internationale markt.

Conclusie

De aanwezigheid van een handelsverdrag alleen betekent niet dat bedrijven er dan ook automatisch gebruik van kunnen maken. De Europese Commissie is zich daarvan bewust, getuige de recente benoeming van een *Chief Trade Enforcement Officer* (CTEO), die erop zal toezien dat de handelsverdragen beter gebruikt worden en dat de afspraken erin beter nageleefd worden.

Ook de Brexit zal in dat kader aandacht vereisen. Terwijl er binnen het *Trade and Cooperation Agreement* (TCA) tussen de EU en het VK is afgesproken dat er geen handelstarieven komen, kunnen er wel degelijk tarieven gerekend worden voor producten die buiten de EU en het VK tot stand zijn gekomen. Aangezien bijna de helft van de Nederlandse goederen-export naar het VK uit wederuitvoer bestaat, waarvan een aanzienlijk deel buiten de EU zijn oorsprong heeft, zal het ook daar niet vanzelfsprekend zijn dat bedrijven gebruik kunnen maken van het verdrag.

Als de huidige trend van toenemende bilaterale handelsakkoorden doorzet, is het belangrijk dat beleidsmakers zich niet alleen concentreren op de aanwezigheid van zo'n verdrag. Om de effectiviteit van zo'n verdrag te maximaliseren, moeten de oorsprongsregels zo simpel mogelijk zijn of geharmoniseerd worden met bestaande verdragen. Daarnaast zal de informatie over de voorwaarden en ondersteuning van het gebruik ervan, met name op het gebied van oorsprongsregels, minstens net zo belangrijk zijn.

Literatuur

- Albert, C. en L. Nilsson (2016) *To use, or not to use (trade preferences) that is the question: estimating the fixed cost thresholds*. Mimeo, European Commission, DG Trade.
- Berg, M. van den, L. Franssen en A. Mounir (2020) Europese importtarieven: wie betaalt de rekening? In: M. Jaarsma en A. Lammertsma (red.), *Internationaliseringsmonitor – Handelsbeleid: tarieven & verdragen, 2020-IV*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, p. 40–59.
- Chong, S., R. Hoekstra, O. Lemmers et al. (2019) The role of small- and medium-sized enterprises in the Dutch economy: an analysis using an extended supply and use table. *Journal of Economic Structures*, 8, article nr 8.
- Dijkstra, T., R. Strik en S. Visser (2018) Complexiteit ondergraaft doel handelsakkoorden. *ESB*, 103(4764), 361–363.
- Ecorys (2018) *Study on the use of trade agreements*. Ecorys Final Report, 22 juni.
- Estevadeordal, A., J. Blyde, J. Harris en C. Volpe (2013) *Global value chains and rules of origin*. ICTSD Paper, december. Te vinden op e15initiative.org.
- Franssen, L. en J. Rooyackers (2020) CETA: een lichtpuntje in een wereld van toenemend protectionisme? In: M. Jaarsma en A. Lammertsma (red.), *Internationaliseringsmonitor – Handelsbeleid: tarieven & verdragen, 2020-IV*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, p. 95–113.
- Gulczyński, M. en L. Nilsson (2019) The use of preferences under the EU–Korea FTA. *Journal of Korea Trade*, 23(5), 66–86.
- Hayakawa, K., H. Kim en H.-H. Lee (2014) Determinants on utilization of the Korea–ASEAN free trade agreement: margin effect, scale effect, and ROO effect. *World Trade Review*, 13(3), 499–515.
- Kasteng, J. en P. Tingvall (2019) *Who uses the EU's free trade agreements? A transaction-level analysis of the EU-South Korea free trade agreement*. Stockholm: Kommerskollegium National Board of Trade Sweden.
- Keck, A. en A. Lendle (2012) *New evidence on preference utilization*. WTO Staff Working Paper, ERSD-2012-12.
- Lukaszuk, P. en S. Legge (2019) *Which factors determine the utilization of preferential tariff rates?* Presentatie op de jaarvergadering van de Verein für Socialpolitik 2019: 30 Jahre Mauerfall – Demokratie und Marktwirtschaft. 15 februari, Leipzig.