

Vergaderjaar 2021–2022

36 045

Situatie in de Oekraïne

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 73

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2022

Op 27 april jl. publiceerde de Europese Commissie een wetsvoorstel dat voorziet in het bieden van vrije toegang voor Oekraïense producten tot de EU interne markt voor een periode van één jaar na de inwerkingtreding van het voorstel. Gelet op de snelheid van de Brusselse besluitvormingsprocessen en het belang dat het kabinet hecht aan een tijdige informatievoorziening aan uw Kamer, is ervoor gekozen u per brief een appreciatie te doen toekomen van het voorstel in plaats van een BNC-fiche.

Het voorstel tot handelsmaatregelen komt tegemoet aan het verzoek van Oekraïne aan de EU om steun te verlenen aan het behoud van de Oekraïense handelspositie en verdieping van de handelsrelatie met de EU. De Russische oorlog tegen Oekraïne heeft negatieve effecten op de Oekraïense productiecapaciteit en heeft geleid tot het onderbreken van belangrijke transportroutes. De Commissie benadrukt het belang van de voorgestelde maatregelen in het kader van de oorlog en de negatieve economische effecten daarvan voor Oekraïne. Verdere liberalisering van handel en nadere logistieke maatregelen dragen bij aan het behouden van handelsstromen en verdiepen van de handelsrelatie.

De voorgestelde regelingen voor tijdelijke vrije toegang tot de EU markt voor Oekraïense producten zijn driedig en betreffen de tijdelijke opschorting van: (1) alle resterende heffingen en quota die momenteel van toepassing zijn onder het EU – Oekraïne associatieakkoord, (2) het innen van antidumpingheffingen en (3) vrijwaringsmaatregelen¹. De markttoegang van Oekraïne tot de EU interne markt is geregeld onder het *Deep and Comprehensive Free Trade Agreement (DCFTA)* als onderdeel van het associatieakkoord dat sinds 2016 van toepassing is. De Commissie stelt aldus voor om unilateraal tijdelijk de tarieven en quota op import

¹ Verordening (EU) 2015/478 van het Europees parlement en de Raad van 11 maart 2015 betreffende de gemeenschappelijke regeling voor de invoer.

producten uit Oekraïne op te schorten, voortbouwend op de afspraken in het associatieakkoord. Hiermee worden tariefheffingen geschrapt ten aanzien van industriële goederen, fruit en groenten die momenteel onder het stelsel voor invoerprijzen vallen en (verwerkte) landbouwproducten waarvoor tariefquota gelden. Het gaat onder andere om opschorting van resterende tarieven op kunstmest, aluminium, plantaardige oliën en enkele industriële producten zoals radio's, die anders volgens het associatieakkoord in januari 2023 zouden komen te vervallen. Tevens worden de tariefquota voor verschillende landbouwproducten waaronder tarwe, gerst, mais, pluimveevlees en eieren tijdelijk opgeheven. Daarnaast worden de voor Oekraïne geldende antidumpingmaatregelen voor de import van warmgewalste platte producten en van naadloze buizen van ijzer of staal opgeschort. Ook worden de EU-vrijwaringsmaatregelen die de staalimporten uit Oekraïne beperken opgeschort.

Het wetsvoorstel stelt een drietal voorwaarden voor deze tijdelijke unilaterale handelspreferenties. Ten eerste moeten ingevoerde producten van Oekraïense oorsprong zijn. Ten tweede mag Oekraïne geen importbeperkende maatregelen tegen de EU instellen tenzij de oorlog deze duidelijk rechtvaardigt. Tenslotte moet Oekraïne democratische beginselen, mensenrechten en fundamentele vrijheden en rechtsstatelijkheid blijven respecteren en zich voortdurend inspannen om corruptie en illegale praktijken tegen te gaan. In het associatieakkoord is namelijk overeengekomen dat onder andere de eerbiediging van de democratische beginselen, de mensenrechten en fundamentele vrijheden, het respect voor de rechtsstaat en non-proliferatie essentiële elementen zijn voor de relatie tussen de EU en Oekraïne. Het wetsvoorstel bouwt hierop voort. Indien de Commissie van oordeel is dat er voldoende bewijs is dat Oekraïne niet voldoet aan deze voorwaarden, kan de Commissie door middel van een uitvoeringshandeling met toepassing van de onderzoeksprocedure de preferenties deels of geheel opschorten.

De Commissie heeft ook een vrijwaringsclausule in het wetsvoorstel opgenomen op basis waarvan opgeschorte tarieven geherintroduceerd kunnen worden. Indien de invoer van bepaalde producten ernstige moeilijkheden veroorzaakt of dreigt te veroorzaken voor EU-producenten van soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten, kan de Commissie de voorkeursregelingen op grond van dit wetsvoorstel voor deze producten opschorten en de huidige heffingen in het associatieakkoord herinvoeren. Daaraan dient een vaststellingsonderzoek vooraf te gaan, waarin onder andere wordt gekeken naar het marktaandeel, de productiecapaciteit en de importvolumes van producten in kwestie. Een dergelijk onderzoek kan de Commissie starten op eigen initiatief, op verzoek van een lidstaat of een vertegenwoordiger van een groot deel van de geraakte industrie. Onder uitzonderlijke omstandigheden waarbij directe actie noodzakelijk is, kan de Commissie ook zonder onderzoek preventieve maatregelen treffen.

Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet heeft de Russische invasie van Oekraïne ten scherpste veroordeeld en toont zich solidair met Oekraïne. De kern van de kabinetsinzet is enerzijds zo stevig mogelijke maatregelen te nemen tegen Rusland en anderzijds zoveel mogelijk steun te verlenen aan Oekraïne, inclusief het bevorderen van economische samenwerking tussen de EU en Oekraïne in het kader van het bestaande associatie- en vrijhandelsakkoord. Dit voorstel van de Commissie sluit hier goed bij aan.

De huidige oorlog en de praktische handelsbarrières die dit teweegbrengt bemoeilijken de handel tussen Oekraïne en de rest van de wereld. Dit komt bovenop reeds bestaande problematiek omtrent de verstoring van internationale waardeketens. Belangrijke handelsstromen van bijvoorbeeld voedsel komen daarmee verder onder druk te staan. In dit kader blijft het kabinet pleiten voor open markten die de diversificatie van handelsstromen faciliteren en voor het beperken van versturende exportrestricties.

Het kabinet is verder voorstander van een actief EU handelsbeleid, waarin handelsakkoorden belangrijke instrumenten vormen. Implementatie en monitoring van afspraken in reeds afgesloten handelsakkoorden zijn hier een belangrijk onderdeel van. Nederland heeft dan ook regelmatig het belang benadrukt van voortgang in de implementatie van alle afspraken in het EU- Oekraïne associatieakkoord. Conform artikel 481.1 van het EU-Oekraïne associatieakkoord werd vorig jaar begonnen met een evaluatie van het associatieakkoord, in het kader waarvan Oekraïne aangaf interesse te hebben in mogelijke verdere liberalisering van bilaterale handel. Het kabinet gaf destijds aan dat een discussie over verdere liberalisering logischerwijs volgt op de volledige implementatie van bestaande afspraken.

Beoordeling en inzet ten aanzien van het voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel. Het tijdelijk opschorten van tarifaire en non-tarifaire handelsbarrières kan de markttoegang voor bepaalde Oekraïense producten tot de EU markt vergemakkelijken en de Oekraïense economie op termijn steunen. Daarnaast vragen de verstoringen van mondiale waardeketens en hoge voedsel- en grondstofprijzen om zo min mogelijk handelsbelemmeringen. Het wetsvoorstel kan hier een bijdrage aan leveren. Het weghalen van de resterende handelsbarrières tussen de EU en Oekraïne is daarmee in het belang van zowel Oekraïne als de EU en Nederland.

Het kabinet is positief ten aanzien van het voorstel, omdat dit mogelijk een deel van de negatieve economische consequenties voor Oekraïne als gevolg van de oorlog kan mitigeren. Het tijdelijk zoveel mogelijk wegnemen van handelsbarrières tussen de EU en Oekraïne zoals dit voorstel beoogt, kan Oekraïne steun in de rug bieden om productie en uitvoer in stand te houden. Ondanks de beperkte looptijd van het voorstel, zou het voorstel ook op de middellange termijn een positieve bijdrage kunnen leveren aan de wederopbouw van Oekraïne.

Het kabinet geeft tegelijkertijd als aandachtspunt mee dat het moeilijk is te voorzien in hoeverre het wegnemen van handelsbarrières een wezenlijke bijdrage kan leveren aan de steun aan Oekraïne op de korte termijn. Dit is zowel afhankelijk van hoe de oorlog en de praktische handelsbarrières die het teweegbrengt zich ontwikkelen, als de mate waarin logistieke oplossingen op korte termijn gerealiseerd kunnen worden. Een andere vraag is in hoeverre de Oekraïense douane over de capaciteit beschikt om de benodigde oorsprongscertificaten uit te geven.

Het kabinet is ook positief over het voorstel omdat het wegnemen van handelsbarrières een mitigerende werking kan hebben op verstoringen van waardeketens. Het wegvallen van Oekraïense uitvoer van belangrijke landbouwproducten leidt tot tekorten in andere landen en mondiale stijgingen van voedselprijzen. De tijdelijke opschorting van tariefquota en heffingen is met name van toepassing op producten waarvoor deze tekorten gelden, zoals tarwe, maïs en plantaardige oliën. Het wetsvoorstel tot vrije markttoegang kan daarom diversificatie van deze handelsstromen

faciliteren en bijdragen aan het tegengaan van stijgende prijzen van producten waarvoor schaarste dreigt. Daarmee kan het negatieve economische effecten mitigeren voor derde landen die afhankelijk zijn van de invoer van landbouwproducten uit Oekraïne, zoals de graanleveranties voor Noord-Afrika en het Midden-Oosten. Het openhouden van de handelsstromen voor voedsel en de mogelijkheid om deze te verleggen is immers van groot belang voor deze regio.

Een ander aandachtspunt van het kabinet is dat Nederlandse en Europese marktpartijen op termijn meer concurrentie kunnen ervaren door toegenomen Oekraïense uitvoer. Het ligt echter niet in de lijn der verwachting dat de Oekraïense productiecapaciteit spoedig op het niveau van voor de oorlog is. Concurrentie voor Europese marktpartijen zal daarom beperkt blijven. Het kabinet hecht bovendien aan de vrijwaringsclausule die in het voorstel is opgenomen, bij wijze van handrem voor eventuele negatieve markteffecten voor concurrerende sectoren zoals de pluimveeveeles- en eierensector. Dit geldt te meer nu deze sectoren hard getroffen zijn door langdurige uitbraken van vogelgriep. Deze clausule garandeert dat in het geval er moeilijkheden optreden of dreigen op te treden voor EU marktpartijen, hier onderzoek naar verricht wordt. Indien nodig kunnen vervolgens preventieve maatregelen getroffen worden.

Het kabinet acht het tevens belangrijk en positief dat de gebruikelijke voorwaarden op het gebied van democratische beginselen, mensenrechten en fundamentele vrijheden, rechtsstatelijkheid en corruptiebestrijding worden gehandhaafd. Het kabinet acht het verder wenselijk dat ook bestaande eisen t.a.v. grensoverschrijdende handel, bijvoorbeeld als het gaat om product- en voedselveiligheid, onverkort van kracht blijven.

Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting zal binnen de Raad brede steun zijn voor dit wetsvoorstel, gericht op het behoud van handelsstromen en het verdiepen van de handelsrelatie met Oekraïne om het land in deze oorlogssituatie zo veel mogelijk te steunen. Onder de lidstaten is brede steun voor het behouden van open handelsstromen en het tegengaan van voedseltekorten in landen Noord-Afrika en het Midden-Oosten. De positie van het Europees parlement is nog onbekend. Mogelijkerwijs zullen enkele partijen wijzen op mogelijke consequenties van het opschorten van quota en heffingen voor gevoelige producten.

Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

Bevoegdheid

Het oordeel ten aanzien van de bevoegdheid voor het voorstel is positief. De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op artikel 207, lid 2, VWEU. Op basis hiervan is de EU bevoegd bij verordening de maatregelen vast te stellen die het kader voor de uitvoering van de gemeenschappelijke handelspolitiek bepalen. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde rechtsgrondslag. De EU is op basis van artikel 3, eerste lid, sub e, VWEU exclusief bevoegd als het gaat om de gemeenschappelijke handelspolitiek.

Subsidiariteit en proportionaliteit

Gezien de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek, is het subsidiariteitsbeginsel niet van toepassing. Het oordeel ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het doel van het voorstel is om op dit moment zoveel mogelijk facilite-

rende voorwaarden te stellen die Oekraïne in staat te stellen om de handelspositie met de rest van de wereld te behouden en hiertoe de handelsbetrekkingen met de EU verder te verdiepen. De voorgestelde handelspolitieke verordening stelt tijdelijke handelsmaatregelen voor één jaar na inwerkingtreding voor. Het gaat om tijdelijke opschorting van tarieven en quota onder de associatieovereenkomst, het niet-innen van antidumpingheffingen op invoer van producten uit Oekraïne en de schorsing van nu geldende vrijwaringsmaatregelen. De voorgestelde unilaterale maatregelen en de duur hiervan zijn proportioneel aan het doel om handelsroutes zo veel mogelijk open te houden en economische banden met Oekraïne te verdiepen. Over de noodzakelijke duur van het instellen van maatregelen valt momenteel weinig te zeggen. Het voorstel om deze voor één jaar na inwerkingtreding te laten gelden is daarom passend.

Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Consequenties EU-begroting en financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Op basis van importdata voor Oekraïne uit 2021 is berekend dat de inkomsten voor de EU vanuit douaneheffingen 31 miljoen euro lager liggen op jaarlijkse basis. Daarnaast wordt geschat dat de EU 36,6 miljoen euro minder aan antidumpingheffingen zal innen. De daadwerkelijke cijfers zullen waarschijnlijk lager uitvallen, omdat de import vanuit Oekraïne negatief beïnvloed wordt door het conflict. Een algemeen risico is dat er misbruik wordt gemaakt door zendingen ten onrechte onder het nultarief te exporteren, bijvoorbeeld doordat goederen van andere oorsprong onterecht als Oekraïense goederen worden geëxporteerd. Met deze cijfers is geen rekening gehouden met mogelijke misbruik van de het voorgestelde nultarief. Hieruit vloeit voort dat de gevolgen voor de EU begroting van het wetsvoorstel naar verwachting zeer beperkt zijn. Nederland is van mening dat de middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Financiële consequenties voor bedrijfsleven en burger worden niet verwacht.

Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

De verordening maakt gebruik van reeds bestaande structuren en levert geen extra regeldruk en administratieve lasten op.

Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke consequenties

Unilaterale handelspreferenties vergemakkelijken de toegang tot de EU markt voor producten uit Oekraïne. Onder normale omstandigheden is de Europese en Nederlandse pluimveevlees- en eierenmarkt een gevoelige sector voor de EU die concurrentie kan ondervinden van Oekraïense producenten. Vanwege de negatieve gevolgen van de oorlog op de Oekraïense productiecapaciteit en schade aan de lokale infrastructuur, is de verwachting dat deze concurrentie op de korte termijn beperkt zal blijven. Verder kan invoer van graanproducten uit Oekraïne, mits dit logistiek uitvoerbaar is, juist de druk op de Europese markt enigszins

verlichten voor granen voor humaan en dierlijk gebruik. Ook de opschorting van de antidumpingheffingen en staal vrijwaringsmaatregelen zullen naar verwachting geen grote consequenties hebben voor de EU producenten. Momenteel zijn de leveranties uit Oekraïne in belangrijke mate stil komen te liggen door de oorlog. Indien toch vermoeden zou zijn van schade aan EU marktpartijen door de opschorting van heffingen en quota, kan gebruik worden gemaakt van de vrijwaringsclausule in het wetsvoorstel.

Wat de geopolitieke consequenties betreft, draagt het wetsvoorstel naar verwachting bij aan het in stand houden van handelsstromen vanuit Oekraïne en het verdiepen van de handelsrelatie met de EU. Ook gaat van dit voorstel een duidelijk signaal van steun aan Oekraïne uit. Hoewel het nog niet te zeggen valt in hoeverre Oekraïne van de vrije markttoegang zal kunnen profiteren, kan het wetsvoorstel handel vergemakkelijken in producten die momenteel schaars zijn. In beperkte mate kan het voorstel bijdragen aan de economische stabilisatie in Oekraïne en op de wereldmarkt. Zo kan het faciliteren van open handelsstromen voor schaarse producten waardoor o.a. voedseltekorten in landen Noord-Afrika en het Midden-Oosten verminderen een gunstig effect hebben op zowel de handels- als de politieke relatie die de EU met deze landen heeft.

Tot slot is tijdens de Raad Buitenlandse Zaken Handel van 3 juni a.s. goedkeuring door de Raad voorzien. Uw Kamer zal zoals gebruikelijk worden geïnformeerd over de Raad Buitenlandse Zaken Handel middels een geannoteerde agenda.

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