

Vergaderjaar 2024–2025

36 045

Situatie in Oekraïne

Nr. 214

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 september 2025

Op 28 juli jl. heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een voorstel gedeeld voor een Raadsbesluit betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in het Associatie-comité, ingesteld bij de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds, met betrekking tot de verlaging en afschaffing van douanerechten. Het standpunt betreft een aanpassing van de *Deep and Comprehensive Free Trade Agreement* (DCFTA), het handelsverdrag met Oekraïne dat onderdeel vormt van het Associatieakkoord EU-Oekraïne.

Deze brief zal eerst de inhoud van het voorstel schetsen, om vervolgens de kabinetspositie ten aanzien van het voorstel toe te lichten.

Inhoud van het voorstel

Het voorstel kent drie onderdelen: (1) een wederzijdse markttoegangspijler; (2) een productiestandaardenpijler, waarbij van Oekraïne verwacht wordt EU-productiestandaarden uit het EU-acquis over te nemen; en (3) een vrijwaringsmaatregelenpijler.

In de afspraken over wederzijdse markttoegang wordt de bestaande markttoegang, die voor industriële producten al volledig is, over en weer verder verbeterd voor landbouwproducten.

Voor toegang tot de Europese markt wordt onderscheid gemaakt tussen drie soorten productgroepen: minder gevoelige, gevoelige en zeer gevoelige producten. Op een aantal minder gevoelige producten, zoals gefermenteerde melk, paddenstoelen en druivensap, wordt de handel volledig geliberaliseerd. Voor gevoelige producten zoals boter, haver en gerstgrutten worden de tariefcontingenten verhoogd naar het niveau van het grootste handelsvolume van de afgelopen jaren. Voor de meest gevoelige producten wordt voor een aantal producten, zoals granen,

suiker, pluimveevlees, eieren, maïs en honing, de markttoegang verbeterd ten opzichte van de huidige situatie onder de DCFTA met Oekraïne. Op rundvlees, varkensvlees en schapenvlees zijn de quota in het geheel niet verhoogd vergeleken met de huidige situatie onder het DCFTA. Deze meest gevoelige producten uit Oekraïne waren eerder merendeels onderhevig aan vrijwaringsmaatregelen onder de autonome handelsmaatregelen die op 6 juni jl. zijn komen te vervallen.

Voor Europese toegang tot de Oekraïense markt kunnen Nederlandse en Europese exporteurs voor de export naar Oekraïne van de meeste landbouwproducten profiteren van verminderde tarieven of zelfs volledige liberalisatie. Oekraïne zal de bestaande tariefcontingenten voor gevoelige producten als varkensvlees, pluimveeproducten en suiker substantieel uitbreiden.

De productiestandaardenpijler voorziet in verdere Oekraïense overname en implementatie van EU-productiestandaarden. Het gaat hierbij om 22 stukken EU-wetgeving inclusief de onderliggende gedelegeerde en uitvoeringsregelingen. Overname en implementatie van EU-regelgeving voor SPS- en dierenwelzijn is al afgesproken onder het Associatieakkoord voor de Europese sanitaire-, fytosanitaire- en dierenwelzijnsregelgeving. De uitvoering hiervan is neergelegd in het Priority Action Plan (PAP)¹. In het huidige voorstel is regelgeving opgenomen die nog niet volledig overgenomen of geïmplementeerd is maar er is ook nieuwe regelgeving opgenomen. Het betreft onder andere EU-regelgeving met betrekking tot dierenwelzijn, gewasbeschermingsmiddelengebruik, diergeneesmiddelen (waaronder antibioticagebruik), additieven, plantgezondheid, de uitvoering van controles, milieu (waterkwaliteit, emissies), verbod op gebruik van bepaalde hormoonstoffen en genetisch gemodificeerde organismen, voer en veevoer.

Een verdere implementatie van EU-regelgeving helpt Oekraïne de regelgeving verder in lijn te krijgen met het *acquis communautaire*, een voorwaarde in het EU-toetredingsproces. Ook draagt het bij aan een meer gelijk speelveld met Europese landbouwproducenten. In de afspraken met Oekraïne wordt de verhoging van specifieke gevoelige tariefcontingenten voor import naar de EU voorwaardelijk gemaakt aan implementatie van deze Europese standaarden uiterlijk per eind 2028, met jaarlijkse rapportage door Oekraïne over de voortgang hierop.

De vrijwaringspijler biedt de EU en Oekraïne de mogelijkheid tot het nemen van vrijwaringsmaatregelen in het geval van marktverstoringen met negatieve consequenties. Voor de EU kan dit ook het geval zijn bij marktverstoringen in één of enkele lidstaten.

Naast deze drie pijlers hebben Oekraïne en de Commissie afgesproken om Oekraïense landbouwexporteurs ondersteuning te bieden bij herstel van hun export naar derde landen buiten de EU.

Tenslotte zijn de partijen overeengekomen dat in 2028 een evaluatie van de handelsrelatie plaats zal vinden, om te bezien of verdere wederzijdse liberalisatie mogelijk is.

Kabinetshouding ten aanzien van het voorstel

Het kabinet heeft de grootschalige, voortdurende Russische invasie van Oekraïne ten scherpste veroordeeld. Europa staat voor een historische veiligheidsuitdaging die omvangrijker is dan het sinds het einde van de

¹ Priority Action Plan 2025

Koude Oorlog heeft gezien. De veiligheid en toekomst van Oekraïne staan op het spel, en daarmee de veiligheid van Europa als geheel. Het kabinet blijft Oekraïne onverminderd steunen in tijd van oorlog, herstel en wederopbouw, zo lang als dat nodig is. Dit om Oekraïne in staat te stellen zichzelf te verdedigen en tevens sterk te positioneren met het oog op de toekomst. Steun aan de Oekraïense economie is van groot belang, aangezien deze hard wordt geraakt door de Russische oorlog die in het land woedt. Door de oorlog is het BBP van Oekraïne met zo'n 30% gedaald.

Het kabinet verwelkomde daarom de autonome handelsmaatregelen ten gunste van Oekraïne in 2022² en de verlenging ervan in 2023³ en 2024.⁴ Hiermee kon mogelijk een deel van de negatieve economische consequenties voor Oekraïne als gevolg van de oorlog gemitigeerd worden. Na de laatste verlenging van de autonome handelsmaatregelen in 2024 heeft de Commissie aangekondigd deze niet nogmaals te verlengen, maar met een permanente oplossing te komen door herziening van de DCFTA-afspraken.

Gelet op het blijvende belang van economische steun aan Oekraïne, kan het kabinet de voorgestelde afspraken over verruiming van de wederzijdse tarief liberalisatie met Oekraïne steunen. Deze afspraken bieden een meer permanente vorm van economische steun aan Oekraïne en nemen de onzekerheid rondom de jaarlijkse verlenging van de eerdere autonome handelsmaatregelen weg.

Geopolitiek is dit voorstel een belangrijk signaal dat de EU vastberaden is de steun aan Oekraïne ook op langere termijn voort te zetten met een meer permanente vorm van economische steun. De voorgestelde maatregelen dragen bij aan een sterkere positie van Oekraïne tegenover de voortdurende Russische agressie, door ondersteuning van de Oekraïense economie en draagt op langere termijn bij aan herstel van stabiliteit in het land. Ook biedt de verdergaande markttoegang van Oekraïne richting Europese bedrijven kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven om meer richting Oekraïne te exporteren en zo bij te dragen aan de wederopbouw van Oekraïne.

Het kabinet heeft zich in Brussel ingezet voor meer ruimte voor Oekraïense export naar de EU, in lijn met de motie-Paternotte en Kamminga.⁵ Het kabinet is content met de balans die de Commissie heeft gevonden in de bereikte markttoegang voor Oekraïne in dit akkoord waarbij producten ingedeeld zijn naar concurrentiegevoeligheid. Deze is ruimhartiger dan de verwachtingen vooraf, die beperkt waren gezien het lastige krachtenveld binnen de EU. De volledige tarief liberalisering op een aantal minder gevoelige landbouwproducten is hierbij in het bijzonder een positief punt te noemen. Daarbij hecht het kabinet er tegelijkertijd waarde aan dat rekening wordt gehouden met de gevolgen voor de concurrentiekracht van gevoelige sectoren en mogelijke marktverstoringen op het gebied van landbouw. De benadering met minder vergaande aanvullende markttoegang voor gevoelige en zeer gevoelige landbouwproducten in combinatie met de voorwaarde van overname van EU-standaarden komt hieraan tegemoet.

Het kabinet betreurt de door de Commissie voorgestelde vrijwaringsclausule. Het kabinet is voorstander van de mogelijkheid tot vrijwarings-

² Kamerstuk 36 045, nr. 73

³ Kamerstuk 36 045, nr. 154

⁴ Kamerstuk 36 045, nr. 178

⁵ Kamerstuk 21 501-02, nr. 3029

maatregelen in de overeenkomst, om rekening te kunnen houden met mogelijke marktverstoringen op het gebied van landbouw. De vrijwaringsclausule in kwestie biedt echter de mogelijkheid om vrijwaringsmaatregelen te nemen op basis van de marktsituatie in één of enkele EU-lidstaten. Het kabinet heeft zich hier tegen uitgesproken en zal zich hier tegen uit blijven spreken, aangezien dit de integriteit van de interne markt ondermijnt.

Om voor gevoelige landbouwproducten tot een gelijk spelveld te komen heeft het kabinet zich van het begin af aan hard gemaakt voor het verder overnemen en implementeren van EU-productiestandaarden door Oekraïne, zoals al is afgesproken onder het Associatieakkoord voor de Europese sanitaire-, fytosanitaire- en dierenwelzijnsregelgeving. Positief zijn de afspraken tot uitbreiding van het overnemen van EU-regelgeving, zoals rond diergeneesmiddelengebruik. Daarbij vindt het kabinet controle en handhaving van de afspraken van belang, met het oog op het voorkomen van (insleep van) resistente bacteriën en het behouden van het gelijk spelveld. Overname van EU-regelgeving ondersteunt tevens het toetredingstraject van Oekraïne tot de EU. Het kabinet is daarom tevreden met de voorwaarden die hierover aan Oekraïne worden gesteld om de aanvullende markttoegang te behouden.

Het voorliggende akkoord biedt aanzienlijke verbetering van de markttoegang voor Oekraïne ten opzichte van de markttoegang onder de huidige DCFTA, maar is minder dan onder de tijdelijk autonome handelsmaatregelen. In tegenstelling tot de tijdelijke autonome handelsmaatregelen, die sinds 2022 jaarlijks vernieuwd werden, is hierbij van belang dat deze markttoegang van blijvende aard is, hetgeen Oekraïense landbouw-exporteurs zekerheid biedt. Hoewel de markttoegang voor Oekraïne minder ruim is dan onder de tijdelijke autonome handelsmaatregelen, die op 6 juni jl. zijn verlopen, neemt dit blijvende karakter de onzekerheid weg die de jaarlijkse vernieuwing van de autonome maatregelen met zich meebracht.

Tegelijkertijd stelt de Commissie rekening te hebben gehouden met zorgen van Europese landbouwproducenten rondom gevoelige productgroepen, waaronder ook landbouwproducten die voor Nederlandse boeren mogelijk onderhavig zijn aan marktverstoringen, zoals suiker, eieren en pluimveevlees. Op deze producten zijn de tariefcontingenten minder of niet uitgebreid. Hierdoor zullen de importvolumes niet hoger liggen dan in voorgaande jaren. Ook is het mogelijk in het geval van marktverstoringen met negatieve consequenties vrijwaringsmaatregelen te nemen op alle additionele tariefcontingenten; dit was eerder onder de DCFTA nog niet mogelijk. Door deze factoren wordt geen negatieve impact op Nederlandse landbouwproducenten verwacht ten opzichte van de situatie zoals die onder de autonome handelsmaatregelen tot 6 juni jl. gold. Tegelijkertijd biedt de verdere verruiming van tariefcontingenten aan Oekraïense zijde ook kansen voor Europese landbouwexport.

Overige beoordelingen en implicaties

Het oordeel ten aanzien van de bevoegdheid voor het voorstel is positief. Het voorstel heeft betrekking op het innemen van een standpunt ten aanzien van de verlaging en afschaffing van douanerechten. Op het terrein van gemeenschappelijke handel is sprake van een exclusieve bevoegdheid van de EU (artikel 3, lid 1, onder e, VWEU). 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 het innemen van een standpunt dat leidt tot de economische ondersteuning van Oekraïne ten tijde van Russische agressie, evenals ondersteuning van het Oekraïense toetredingsproces tot de EU. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling(en) te bereiken omdat hiermee de handelsrelaties met Oekraïne, in de vorm van Oekraïense landbouwexporten naar de EU en landbouwimporten vanuit de EU, wordt bestendigd en dat is een belangrijke pijler van de Oekraïense economie. Tegelijkertijd draagt deze bestendiging bij aan de integratie van Oekraïne in de interne markt, zowel door middel van meer wederzijdse markttoegang als door de (verplichte) overname van EU-productiestandaarden. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat zowel handelsliberalisatie als verdere integratie van Oekraïne in de interne markt binnen het Associatieakkoord vallen.

De Commissie geeft aan dat het voorstel geen financiële impact heeft op uitgaven van de Unie, maar wel op de inkomsten, aangezien het voorstel tot minder inkomsten uit heffingsgelden zal leiden ten opzichte van de huidige afspraken onder de DCFTA. Echter is er juist een toename van inkomsten ten aanzien van de afgelopen drie jaar (2022–2025), aangezien er onder de autonome handelsmaatregelen helemaal geen tarieven werden geheven. De financiële implicaties zijn daarmee in zijn geheel gering. Ook levert de verlenging geen extra regeldruk en administratieve lasten op.

Het kabinet is dan ook voornemens in te stemmen met het voorstel van de Commissie om de handelsrelatie met Oekraïne en de Europese Unie verder te bestendigen middels de aanpassing van het *Deep and Comprehensive Free Trade Agreement* (DCFTA), het handelsverdrag met Oekraïne.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
R.P. Brekelmans