

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3579

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2022

Op 16 november 2022 hebben lidstaten overeenstemming bereikt over een Raadspositie ten aanzien van het wetsvoorstel voor een anti-dwang instrument (*anti-coercion instrument*, ACI).¹ Het ACI heeft als doel om economische dwang door derde landen tegen te gaan en indien nodig hier onder voorwaarden op te kunnen reageren. Met de Raadspositie heeft het voorzitterschap van de Raad een mandaat voor triloogonderhandelingen tussen de Raad en het Europees Parlement. De eerste triloogonderhandeling heeft op 28 november plaatsgevonden.

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de Raadspositie, die goed past binnen de Nederlandse inzet. De voornaamste wijzigingen ten opzichte van het Commissievoorstel worden in deze brief toegelicht en van een appreciatie voorzien.² Daarbij zal ik ook ingaan op de aandachtspunten van het kabinet als beschreven in het BNC-fiche (Kamerstuk 22 112, nr. 3300) en die van uw Kamer uit het schriftelijk overleg over het wetsvoorstel (Kamerstuk 22 112, nr. 3388).

Open strategische autonomie en het ACI

Zoals aangegeven in de Kamerbrief Open Strategische Autonomie (Kamerstuk 35 982, nr. 9) is in Europa het besef toegenomen dat het noodzakelijk is om de weerbaarheid en het geopolitiek handelingsvermogen van de EU te vergroten. Het gemeenschappelijke handelsbeleid, dat met de focus op openheid, duurzaamheid en assertiviteit nadrukkelijk in het kader van open strategische autonomie is geplaatst, draagt hieraan bij. Dat geldt niet alleen voor de rol die handelsakkoorden spelen bij de diversificatie van handelspartners ter mitigatie van de risico's van

¹ Zie <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14837-2022-INIT/en/pdf>.

² Zie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0775&from=EN> voor het Commissievoorstel.

strategische afhankelijkheden. Ook EU-handelsinstrumenten dragen bij aan het vergroten van de Europese weerbaarheid.

Het ACI zal een belangrijke aanvulling vormen op het bestaande EU-instrumentarium en het geopolitiek handelingsvermogen van de EU vergroten. Op basis van het instrument kan de EU in overleg treden met derde landen die economische dwang uitoefenen, en daar desnoods (onder voorwaarden) maatregelen tegen instellen. Het instrument voorziet hiervoor in een stapsgewijze procedure. Eerst beslist de Raad of er sprake is van economische dwang. Wanneer is vastgesteld dat dit inderdaad het geval is, zet de Commissie in eerste instantie in op dialoog met het derde land om de economische dwang te beëindigen. Als deze inzet niet binnen een redelijke termijn tot beëindiging van de economische dwang heeft geleid, kan de Commissie vervolgens onder voorwaarden EU-responsmaatregelen instellen. Zo geldt dat actie noodzakelijk moet zijn om belangen en rechten van EU en lidstaten te beschermen en in het belang van de EU moet zijn. Door het instellen van responsmaatregelen kan de EU tegendruk uitoefenen en zich inzetten om economische dwang af te wenden, specifiek ook wanneer een derde land misbruikt maakt van strategische afhankelijkheden.

Inhoud Raadspositie

De Raadspositie past binnen de Nederlandse positie ten aanzien van het ACI. De Raadspositie bewaart de balans tussen enerzijds een voldoende afschrikwekkend instrument dat effectief kan worden ingezet, en anderzijds adequate waarborgen die de belangen van de Unie en disproportionele kosten voor lidstaten met een meer open economie voorkomen. Hieronder zullen de voornaamste wijzigingen ten aanzien van het Commissievoorstel uiteengezet worden aan de hand van een viertal onderwerpen: besluitvorming, (selectie)criteria en waarborgen bij toepassing, de responsmaatregelen, en de verhouding tot andere EU-instrumenten, internationaal recht en het WTO-kader.

Besluitvorming

In het Commissievoorstel is het de Commissie die vaststelt of er sprake is van economische dwang. In de Raadspositie is het de Raad die dit via een gekwalificeerde meerderheid (QMV) kan beslissen op voorstel van de Commissie. Reden voor deze versterkte rol voor de Raad is dat een dergelijk besluit aanzienlijke gevolgen kan hebben voor de externe betrekkingen van de Unie met dat derde land en (geo-)politieke overwegingen daarbij een belangrijke rol spelen. Dat maakt politieke betrokkenheid van de Raad aan de voorzijde wenselijk en gerechtvaardigd. Ook de besluitvorming over responsmaatregelen via comitologie is licht aangescherpt in lijn met de Nederlandse inzet. De Raad heeft opgenomen dat de Commissie uitvoeringshandelingen met daarin EU-responsmaatregelen in beginsel niet kan vaststellen wanneer geen advies is uitgebracht door lidstaten.³ Doordat de Raadspositie bij deze stap in de besluitvorming vasthoudt aan comitologie is er onder andere een relatief sterkere procesdwang dan wanneer de Raad maatregelen zou vaststellen. Dit komt de effectieve inzetbaarheid van het instrument ten goede.

³ Op basis van een zogenaamde «no opinion clause» kan de Commissie de handeling niet vaststellen als het comité met vertegenwoordigers van de lidstaten geen advies uitbrengt (dat wil zeggen: er is geen gekwalificeerde meerderheid voor of tegen de uitvoeringshandeling). Wel kan de Commissie er in dat geval voor kiezen om de concept-uitvoeringshandeling voor te leggen aan het beroepscomité met vertegenwoordigers van de lidstaten. Indien dit comité ook geen advies uitbrengt, kan de Commissie de handeling alsnog aannemen.

Verder is de mogelijkheid tot het gebruik van de spoedprocedure voor instelling van responsmaatregelen verwijderd. Hierbij zouden maatregelen onmiddellijk van toepassing zijn zonder voorafgaande voorlegging aan het comité van vertegenwoordigers van lidstaten.⁴ Nederland heeft zich kritisch opgesteld ten aanzien van de noodzaak en wenselijkheid van dit onderdeel. De spoedprocedure blijft wel mogelijk voor het aanpassen, opschorten en beëindigen van responsmaatregelen wanneer deze eenmaal ingesteld zijn.

Voor het kabinet wordt met besluitvorming in deze vorm een goede balans gevonden tussen de effectieve inzetbaarheid van het instrument en voldoende betrokkenheid en invloed van lidstaten.

(Selectie)criteria en waarborgen bij toepassing

In de Raadspositie zijn enkele criteria voor het vaststellen van economische dwang aangescherpt. Zo is mede op aandringen van Nederland het criterium of het derde land handelt op basis van een legitiem belang dat internationaal erkend wordt, toegelicht in overweging 11.

Ten opzichte van het Commissievoorstel zijn enkele criteria toegevoegd voor de selectie van responsmaatregelen, waaronder het voorkomen of minimaliseren van negatieve impact op het investeringsklimaat. Daarnaast moet de Commissie bij de selectie van responsmaatregelen het grootste gewicht toekennen aan maatregelen die een tweetal criteria het meest effectief waarborgen. Het gaat om de verwachte doeltreffendheid van een maatregel om de economisch dwang te beëindigen. Het tweede criterium betreft het vermijden of tot een minimum beperken van negatieve gevolgen van de responsmaatregelen voor de betrokken EU-actoren en het EU-investeringsklimaat.

Ook moet rekening gehouden worden met actie die de EU mogelijk onderneemt in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB). Verder is onder artikel 9.2bis een volgorde van stappen geïntroduceerd waarbij de Commissie ook moet kijken naar de mate van harmonisatie van wetgeving binnen de EU waarop maatregelen betrekking hebben. De voorkeur gaat hierbij uit naar maatregelen die gevolgen hebben voor procedures die Unie-breed relatief meer geharmoniseerd zijn. Voor het kabinet bevat de Raadspositie op deze manier voldoende waarborgen bij de selectie van maatregelen.

Responsmaatregelen

In de Raadspositie is de reikwijdte van enkele responsmaatregelen in bijlage I bij het wetsvoorstel ingeperkt. Dat geldt bijvoorbeeld voor maatregelen op het gebied van directe buitenlandse investeringen (FDI), waarbij de EU met de huidige reikwijdte geen maatregelen kan treffen tegen bestaande investeringen, maar alleen de toegang van FDI tot de EU kan beperken. Voornaamste reden voor deze inperking waren zorgen over de relatie tot investeringsakkoorden. Verder is de reikwijdte van maatregelen op het gebied van aan handel gerelateerde intellectuele eigendomsrechten beperkt tot rechten die verleend zijn door een EU-instelling of agentschap en die in de hele Unie geldig zijn. Niet geharmoniseerde intellectuele eigendomsrechten, bijvoorbeeld op het gebied van het auteurs- en octrooirecht vallen dus niet meer hieronder. Reden hiervoor

⁴ De uitvoeringshandeling wordt achteraf aan het comité voorgelegd en indien het comité een negatief advies uitbrengt via een gekwalificeerde meerderheid van stemmen tegen, trekt de Commissie de uitvoeringshandeling onmiddellijk in.

waren zorgen over impact die zulke maatregelen zouden kunnen hebben op het EU-investeringsklimaat.

Ook zijn enkele maatregelen verwijderd, zoals die ten aanzien van autorisaties en registraties op het gebied van chemicaliënwetgeving en veterinaire en fytosanitaire wetgeving. Maatregelen ter beperking van de toegang tot door de EU gefinancierde onderzoeksprogramma's zijn ook verwijderd. Nederland was kritisch over deze maatregelen. Maatregelen op het gebied van exportcontrole zijn ook verwijderd vanwege zorgen over de verhouding van dergelijke maatregelen tot multilaterale exportcontroleregimes.

Bovendien is het in de Raadspositie niet langer mogelijk voor de Commissie om maatregelen aan bijlage I toe te voegen via een gedelegeerde handeling. Het kabinet was van mening dat de toekenning van deze bevoegdheid niet mogelijk is, omdat bijlage I toeziet op een essentieel onderdeel van de voorgestelde wetgevingshandeling.

In de Raadspositie is de mogelijkheid om maatregelen in te stellen tegen specifieke natuurlijke personen en bedrijven behouden. Voor het kabinet is behoud van dit mechanisme van groot belang, omdat maatregelen zo niet enkel tegen alle bedrijven uit een derde land kunnen worden toegepast, maar ook vis-à-vis specifieke bedrijven of natuurlijke personen. Hiermee kunnen maatregelen zo gericht mogelijk vormgegeven worden wat bijdraagt aan het maximaliseren van de effectiviteit van de maatregelen en het minimaliseren van kosten voor EU-actoren. De mogelijkheid voor EU-bedrijven om schade te verhalen op actoren die dwang hebben veroorzaakt is komen te vervallen, vanwege juridische zorgen over de verhouding hiervan tot civiel recht in enkele lidstaten.

Voor het kabinet is de reikwijdte van de lijst met maatregelen breed genoeg. In combinatie met de mogelijkheid om gericht maatregelen in te stellen, is hiermee de effectiviteit van het instrument voldoende gewaarborgd.

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