

Vergaderjaar 2022–2023

36 145

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot tijdelijke liberalisering van de handel bovenop de handelsconcessies die op Oekraïense producten van toepassing zijn krachtens de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds

C

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2023

Op 23 februari jl. publiceerde de Europese Commissie een voorstel dat voorziet in de verlenging van de tijdelijke opschorting van importheffingen op Oekraïense producten voor een periode van één jaar.¹ Gelet op de snelheid van de Brusselse onderhandelingsprocessen, de sterke overeenkomsten tussen de verordening die op het moment van kracht is en de voorgestelde verlenging daarvan, 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 de voorgestelde verlenging in plaats van een BNC-fiche.

De brief is als volgt ingedeeld. Eerst zal worden stilgestaan bij de inhoud van het voorstel met een nadruk op de elementen die zijn veranderd in de voorgestelde verlenging vergeleken met de huidige verordening. Vervolgens wordt nader ingegaan op de Nederlandse positie ten aanzien van de voorgestelde verlenging. In deze brief zal regelmatig verwezen worden naar de Kamerbrief van 13 mei jl. waarmee uw Kamer geïnformeerd werd over de kabinetspositie ten aanzien van de huidige verordening.²

Zoals uiteengezet in de Kamerbrief ter beoordeling van de huidige verordening, komt de tijdelijke opschorting van importheffingen op Oekraïense producten (de autonome maatregelen) 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 een blijvend negatief effect op de Oekraïense economie. De autonome maatregelen dragen bij aan het

¹ COM (2023) 106.

² Kamerstuk 36 045, nr. 73.

behouden van handelsstromen en het verdiepen van de EU-Oekraïne handelsrelatie. De maatregelen bieden daarmee de Oekraïense economie een steun in de rug.

De voorgestelde verlenging van de autonome maatregelen is grotendeels identiek aan de huidige verordening. De handelsliberalisering is nog steeds driedelig en betreft de 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) vrijwaringsmaatregelen³. Ook de voorwaarden voor de unilaterale tariefpreferenties zijn onveranderd: (1) ingevoerde producten moeten van Oekraïense oorsprong zijn; (2) Oekraïne mag geen importbeperkende maatregelen tegen de EU instellen tenzij de oorlog deze duidelijk rechtvaardigt; en (3) Oekraïne moet democratische beginselen, mensenrechten en fundamentele vrijheden en rechtsstatelijkheid blijven respecteren en zich voortdurend inspannen om corruptie en illegale praktijken tegen te gaan.

De Commissie heeft opnieuw een vrijwaringsclausule in de voorgestelde verlenging opgenomen. Indien Oekraïense producten geïmporteerd worden onder voorwaarden die nadelige gevolgen hebben voor de EU markt voor soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten, kan de Commissie de voorkeursregelingen op grond van dit wetsvoorstel voor producten opschorten en de huidige heffingen in het associatieakkoord via een uitvoeringshandeling herinvoeren. Hier gaat een beoordeling door de Commissie van de EU marktsituatie aan vooraf. De procedure voor inwerkintreding van de vrijwaringsclausule is in het wetsvoorstel opgenomen.

De vrijwaringsclausule is op enkele punten gewijzigd ten opzichte van de huidige verordening. Ten eerste zal de Commissie continue toezicht houden op de effecten van de verordening en zal de Commissie de lidstaten om de twee maanden informeren over de resultaten hiervan. Ten tweede is de vrijwaringsprocedure versneld. De Commissie moet binnen drie maanden haar beoordeling afronden en vaststellen of er sprake is van nadelige gevolgen voor de EU markt. In de huidige verordening kan de periode tussen de start van de beoordeling en de herintrede van relevante heffingen oplopen tot tien maanden. Ten derde is het niet meer mogelijk voor een vertegenwoordiging van een groot deel van de geraakte sector om een verzoek in te dienen voor een beoordeling van de marktsituatie. In de voorgestelde verlenging kan de Commissie alleen een vrijwaringsprocedure starten op eigen initiatief of op verzoek van een lidstaat, mits er voldoende voorlopig bewijs is van de nadelige gevolgen voor de EU markt.

De voorgestelde verlenging van de autonome maatregelen geldt net als de huidige verordening voor een periode van één jaar na de inwerkintreding. De voorgestelde verlenging zou per 6 juni a.s. in werking treden, meteen nadat de huidige verordening afloopt, en is dan van toepassing tot en met 5 juni 2024.

³ Verordening (EU) 2015/478 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2015 betreffende de gemeenschappelijke regeling voor de invoer.

Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Sinds de verzending van de Kamerbrief over de beoordeling van de huidige verordening, is de essentie van het Nederlandse beleid op dit terrein gelijk gebleven.

Beoordeling en inzet ten aanzien van het voorstel

Het kabinet verwelkomde in 2022 de tijdelijke opschorting van importheffingen op Oekraïense producten, omdat de autonome maatregelen mogelijk een deel van de negatieve economische consequenties voor Oekraïne als gevolg van de oorlog kunnen mitigeren. De voortdurende Russische agressie vraagt om onverminderde steun aan Oekraïne. Dit geldt ook voor steun aan de Oekraïense economie, die hard wordt geraakt door de oorlog die in het land woedt. Gelet op het blijvend belang van economische steun, zal het kabinet ook de voorgestelde verlenging steunen.

Het kabinet gaf destijds 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. Het kabinet heeft nu een beter beeld van het effect van de autonome maatregelen gebaseerd op de handelsstromen in 2022. Sinds de inwerkingtreding van de autonome maatregelen is de Oekraïense uitvoer naar de EU toegenomen, vooral voor producten waar de handelsliberalisatie in de autonome maatregelen op van toepassing is. Dit duidt erop dat de autonome maatregelen op de korte termijn een positief effect hebben gehad op de Oekraïense handelspositie en daarmee de Oekraïense economie. Ook daarom kan het kabinet een verlenging verwelkomen. De mate waarin de autonome maatregelen steun bieden aan Oekraïne blijft afhankelijk van de ontwikkeling van de oorlog en de praktische barrières die deze teweegbrengt.

Het kabinet is zich er terdege van bewust dat Nederlandse en EU marktpartijen meer concurrentie ervaren door de toegenomen Oekraïense uitvoer. Sinds de inwerkingtreding van de autonome maatregelen is de Nederlandse invoer van Oekraïense landbouwproducten, zoals pluimveevlees en eieren, sterk toegenomen. Een deel van deze sectoren zal dan ook toegenomen concurrentie ervaren. Met de verlenging van de autonome maatregel zal deze toegenomen concurrentie naar verwachting voortduren.

Het kabinet blijft daarom grote waarde hechten aan de vrijwaringsclausule die in het voorstel is opgenomen, bij wijze van handrem voor eventuele ernstige nadelige markteffecten voor deze sectoren. In dit kader verwelkomt het kabinet ook het regelmatige toezicht op de marktsituatie, het informeren van de lidstaten hierover en de versnelde procedure in de aangepaste vrijwaringsclausule. Deze aanpassingen zorgen ervoor dat ernstige marktverstoringen door de Commissie tijdig vastgesteld kunnen worden en er indien nodig binnen een redelijke termijn ingegrepen kan worden.

Tegelijkertijd is het kabinet kritisch over de vervallen mogelijkheid voor een vertegenwoordiging van een groot deel van de geraakte industrie om bij de Commissie een verzoek in te dienen voor een beoordeling van de EU marktsituatie. Het is immers de sector zelf die het beste kan beoordelen in hoeverre de sector nadelige markteffecten ondervindt als gevolg van de autonome maatregelen. Het kabinet pleit derhalve in de Raad voor

het behoud van deze mogelijkheid voor de sector in de vrijwaringsclausule.

Het kabinet is ook positief over een verlenging van de autonome maatregelen, omdat het wegnemen van handelsbarrières bij kan dragen aan alternatieve handelsroutes voor schaarse landbouwproducten. Het wegvallen van Oekraïense uitvoer van schaarse landbouwproducten leidt tot tekorten in andere landen en mondiale stijgingen van voedselprijzen. De tijdelijke handelsliberalisatie is onder andere van toepassing op landbouwproducten, zoals tarwe, maïs en plantaardige oliën. Wanneer schaarse landbouwproducten via de EU de wereldmarkt kunnen bereiken, kan dit een drukkend effect hebben op de prijzen van deze producten. Daarmee kan dit negatieve economische effecten mitigeren voor derde landen die afhankelijk zijn van de invoer van schaarse landbouwproducten uit Oekraïne. De autonome maatregelen zijn daarmee complementair aan andere initiatieven die de uitvoer van schaarse landbouwproducten uit Oekraïne faciliteren zoals de *Solidarity Lanes*⁴ en het *Black Sea Grain Initiative* (de graanddeal).

Eerste inschatting krachtenveld

Naar verwachting zal binnen de Raad brede steun zijn voor de verlenging van de autonome maatregelen, die gericht zijn op het steunen van de Oekraïense economie. De Raad stemde in 2022 unaniem in met de huidige verordening en tijdens de informele Raad Buitenlandse Zaken Handel van 9-10 maart jl. verwelkomde een groot aantal lidstaten de voorgestelde verlenging van de autonome maatregelen. Wel zullen enkele lidstaten naar verwachting aandacht vragen voor de toegenomen concurrentie voor EU marktpartijen. Het Europees Parlement heeft in 2022 met een overgrote meerderheid ingestemd met de huidige verordening. De positie van het Europees Parlement over de voorgestelde verlenging is nog onbekend.

Overige beoordelingen en implicaties

Aangezien het voorstel voor de verlenging van de autonome maatregelen grotendeels identiek is aan de huidige verordening en de looptijd van de verlenging ook één jaar betreft, zijn de oordelen ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit ongewijzigd vergeleken met deze oordelen voor de huidige verordening. Hierbij werd positief geoordeeld over de bevoegdheid (gebaseerd op artikel 207, lid 2 van het EU-Werkingsverdrag). Het subsidiariteitsbeginsel is en was niet van toepassing, gezien de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek (artikel 3, lid 1, sub e) van het EU-Werkingsverdrag). Het oordeel ten aanzien van de proportionaliteit is opnieuw positief. De voorgestelde unilaterale maatregelen zijn nog steeds proportioneel aan het doel om handelsroutes zo veel mogelijk open te houden en economische banden met Oekraïne te verdiepen. De aanpassingen van de vrijwaringsclausule veranderen dit oordeel niet, omdat de vrijwaringsclausule nog steeds bij wijze van handrem werkt voor eventuele ernstige nadelige markteffecten. Zoals gesteld in de Kamerbrief ter beoordeling van de huidige verordening, viel er weinig te zeggen over de noodzakelijke duur van het instellen van maatregelen. Gelet op de voortdurende Russische agressie tegen Oekraïne en het blijvend belang om Oekraïne economisch te steunen, lijkt een verlenging van de autonome maatregelen met een periode van één jaar passend.

⁴ Kamerstuk 36 045, nr. 85.

De appreciatie ten aanzien van de financiële implicaties en de gevolgen voor de regeldruk en administratieve lasten is ook ongewijzigd vergeleken met de beoordeling van de huidige verordening. Zo zijn de gevolgen van de voorgestelde verlenging voor de EU begroting zeer beperkt en levert de verlenging geen extra regeldruk en administratieve lasten op.

Wat betreft de gevolgen voor de concurrentiekracht, is de invoer van Oekraïense producten in gevoelige sectoren zoals de pluimveevlees- en eierensectoren sterk toegenomen. Deze sectoren ondervinden daarom meer concurrentie van Oekraïense producenten. Hier staat tegenover dat de uitvoer van Oekraïense granen ook toegenomen is, waardoor mede de druk op de wereldmarkt voor granen sterk is verlicht en wereldmarktprijzen flink zijn gedaald.

Wat de geopolitieke consequenties betreft, draagt de voorgestelde verlenging bij aan het verdiepen van de EU-Oekraïne handelsrelatie. Ook gaat van deze verlenging een duidelijk en blijvend signaal van steun aan Oekraïne uit.

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