

Vergaderjaar 2023–2024

36 045

Situatie in Oekraïne

Nr. 178

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 maart 2024

Op 31 januari jl. publiceerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) een voorstel dat voorziet in de verlenging van de tijdelijke opschorting van importheffingen op producten uit Oekraïne (de autonome handelsmaatregelen) voor een periode van één jaar.¹ De voorgestelde verlenging van de autonome handelsmaatregelen geldt net als de huidige verordening voor een periode van één jaar na de inwerkingtreding. 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 2025.

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 van de autonome handelsmaatregelen. Deze brief bouwt daarmee voort op de Kamerbrieven van 13 mei 2022 en 24 maart 2023 waarmee uw Kamer geïnformeerd werd over de kabinetspositie ten aanzien van de reeds verlopen en de huidige verordening,

¹ COM(2024)50 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake tijdelijke handelsliberaliseringsmaatregelen ter aanvulling van handelsconcessies van toepassing op Oekraïense producten uit hoofde van de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds.

ofwel respectievelijk de invoering en eerste verlenging van de autonome handelsmaatregelen.²

Inhoud van het voorstel

Zoals uiteengezet in de Kamerbrief ter beoordeling van de huidige verordening en eerdere verlenging, komt de tijdelijke opschorting van importheffingen op Oekraïense producten 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 handelsmaatregelen dragen bij aan het behouden van handelsstromen en het verdiepen van de EU-Oekraïne handelsrelatie. De maatregelen bieden daarmee de Oekraïense economie een steun in de rug. De autonome handelsmaatregelen zijn bovendien complementair aan de solidariteitscorridors tussen de EU en Oekraïne.³

De voorgestelde verlenging van de autonome handelsmaatregelen is grotendeels identiek aan de huidige verordening. De handelsliberalisering is tweeledig en betreft de opschorting van: (1) alle resterende heffingen en quota die momenteel van toepassing zijn onder het EU-Oekraïne associatieakkoord; en (2) vrijwaringsmaatregelen⁴. De mogelijkheid om antidumpingheffingen te innen is niet langer opgeschort, omdat er op het moment geen antidumpingheffingen van toepassing zijn op producten uit Oekraïne. 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. Hiermee kan de Commissie op grond van dit voorstel in bepaalde situaties de voorkeursregelingen voor producten via een uitvoeringshandeling tijdelijk opschorten, waardoor de huidige heffingen in het associatieakkoord weer van toepassing worden. De vrijwaringsclausule is op enkele punten gewijzigd ten opzichte van de huidige verordening.

Ten eerste kan de Commissie met de voorgestelde verlenging vrijwaringsmaatregelen nemen indien Oekraïense producten geïmporteerd worden onder voorwaarden die nadelige gevolgen hebben voor de EU-markt of de markt in één of enkele lidstaten voor soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten. In de huidige verordening kan de Commissie alleen maatregelen nemen als de EU-markt als geheel nadelige gevolgen ondervindt.

Ten tweede mogen voorlopige vrijwaringsmaatregelen maximaal 120 dagen duren en moeten deze vastgesteld worden door middel van een uitvoeringshandeling conform de raadplegingsprocedure. Onder de

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2021–2022, 36 045, nr. 73 en vergaderjaar 2022–2023, 36 045, nr. 154.

³ COM(2022)17 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Een actieplan voor solidariteitscorridors tussen de EU en Oekraïne om de uitvoer van landbouwproducten uit Oekraïne en de bilaterale handel met de EU te faciliteren.

⁴ Verordening (EU) 2015/478 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2015 betreffende de gemeenschappelijke regeling voor de invoer.

huidige verordening kan de Commissie reeds voorlopige vrijwaringsmaatregelen nemen als er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden waarbij directe actie noodzakelijk is. Echter, deze maatregelen hebben in de huidige verordening geen maximumduur, noch is voorzien in een vorm van controle door de lidstaten daarop middels een comitéprocedure.

Ten derde zijn er automatische vrijwaringen opgenomen in de voorgestelde verlenging. Op het moment dat in de periode van 6 juni tot en met 31 december 2024 de invoer van pluimveevlees, eieren of suiker uit Oekraïne gemeten vanaf 1 januari 2024 groter is dan de gemiddelde jaarlijkse invoer van dit product in de periode 2022–2023, zal er automatisch een importquotum gaan gelden voor dit product. Tot en met 31 december 2024 is het importquotum gelijk aan het importquotum voor dit product onder het associatieakkoord tussen de EU en Oekraïne. Met ingang van 1 januari 2025 tot en met 5 juni 2024, ofwel tot het aflopen van de verordening, is het importquotum gelijk aan het importquotum van dit product onder het associatieakkoord of, indien deze hoger is, vijf-twaalfden van de gemiddelde jaarlijkse invoer van het product in de periode 2022–2023.

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 en 2023 de (verlenging van de) tijdelijke opschorting van importheffingen op Oekraïense producten, omdat de autonome handelsmaatregelen 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.

Uit handelsdata blijkt dat de autonome handelsmaatregelen een versterkend effect hebben op de bilaterale handel tussen de EU en Oekraïne. Sinds de inwerkingtreding van de autonome handelsmaatregelen is de Oekraïense uitvoer naar de EU toegenomen, vooral voor producten waar de handelsliberalisatie in de autonome handelsmaatregelen op van toepassing is. Dit duidt erop dat de autonome handelsmaatregelen op de korte termijn een positief effect hebben gehad op de Oekraïense handelspositie en daarmee de Oekraïense economie. De mate waarin de autonome handelsmaatregelen steun kunnen blijven bieden aan Oekraïne blijft onder andere afhankelijk van de ontwikkeling van de oorlog en de praktische barrières die deze teweegbrengt.

Het kabinet is ook positief over een verlenging van de autonome maatregelen, omdat het wegnemen van handelsbarrières nog steeds bij kan dragen aan alternatieve handelsroutes voor schaarse landbouwproducten. De autonome maatregelen zijn daarmee complementair aan andere initiatieven die de uitvoer van schaarse landbouwproducten uit

Oekraïne faciliteren zoals de solidariteitscorridors⁵ en het op 17 juli 2024 door Rusland unilateraal opgezegde *Black Sea Grain Initiative* (de graandeal).

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 handelsmaatregelen 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 handelsmaatregelen 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.

Het kabinet verwelkomt de voorgestelde aanpassingen aan de voorlopige vrijwaringsmaatregelen. De vrijwaringsmaatregelen moeten vastgesteld worden door middel van een uitvoeringshandeling waarbij de Commissie wordt bijgestaan door een comité van vertegenwoordigers van de lidstaten door middel van de raadplegingsprocedure. Alhoewel de onderzoeksprocedure bij de vaststelling van voorlopige vrijwaringsmaatregelen juridisch voor de hand ligt op grond van de Comitologieverordening⁶, is het bij uitzondering dat het kabinet in dit geval kan instemmen met de keuze voor de raadplegingsprocedure⁷. Zo zorgt de raadplegingsprocedure in de voorgestelde verlenging reeds voor nauwere betrokkenheid van de lidstaten bij voorlopige vrijwaringsmaatregelen vergeleken met de huidige verordening en biedt het de Commissie tegelijkertijd de benodigde handelingsvrijheid om snel te handelen in geval van kritieke omstandigheden. Bovendien stelt de Commissie een maximumduur aan de voorlopige vrijwaringsmaatregelen wat de reikwijdte van dergelijke maatregelen limiteert.

Het kabinet acht het positief dat de automatische vrijwaringsmaatregelen voor pluimveevlees, eieren en suiker de toegenomen concurrentie voor Nederlandse marktpartijen begrenzen. Tegelijkertijd beperken dergelijke maatregelen ook de economische steun aan Oekraïne. De voorgestelde verlenging vindt hierin een voorzichtige balans.

Het kabinet is echter kritisch over de mogelijkheid om vrijwaringsmaatregelen te nemen als markten in één of enkele lidstaten nadelige gevolgen ondervinden van toegenomen invoer uit Oekraïne (hierna: vrijwaringsmaatregelen op lidstaatniveau), omdat het kabinet geen voorstander is van het maken van onderscheid tussen markten in verschillende lidstaten binnen de EU interne markt. Zo zijn algemene vrijwaringen alleen mogelijk bij (de dreiging van) ernstige schade voor EU-marktpartijen als gevolg van toegenomen invoer van de EU als geheel.⁸ Desalniettemin onderkent het kabinet dat de toename van invoer uit Oekraïne tot complexe situaties leidt in enkele lidstaten, met name lidstaten die

⁵ Kamerstuk II, vergaderjaar 2021–2022, 36 045, nr. 85.

⁶ Artikel 2, lid 2, sub b, van de Verordening (EU) 2011/182 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren.

⁷ Artikel 2, lid 3, van de Verordening (EU) 2011/182.

⁸ Verordening (EU) nr. 2015/478 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2015 betreffende de gemeenschappelijke regeling voor de invoer.

grenzen aan Oekraïne. Het kabinet kan zich daarom bij uitzondering schikken in vrijwaringsmaatregelen op lidstaatniveau, mede gelet op het belang van handelspolitieke steun aan Oekraïne vanuit de EU. Het kabinet is echter van oordeel dat individuele lidstaten die unilaterale maatregelen in de vorm van nationale importverboden hebben ingesteld op enkele landbouwproducten uit Oekraïne deze maatregelen zo snel mogelijk in dienen te trekken. Dergelijke maatregelen tasten de integriteit van de interne markt aan en hebben een negatief effect op de handelspolitieke steun aan Oekraïne.

Eerste inschatting krachtenveld

Naar verwachting zal binnen de Raad steun zijn voor de verlenging van de autonome handelsmaatregelen, die gericht zijn op het steunen van de Oekraïense economie. Wel zullen enkele lidstaten naar verwachting zorgen uiten over de toegenomen concurrentie voor EU-marktpartijen en mogelijk pleiten voor aanvullende mogelijkheden voor het nemen van vrijwaringsmaatregelen. Dit geldt in het bijzonder voor een aantal lidstaten grenzend aan Oekraïne die de afgelopen periode een sterke toename zagen in de invoer van enkele landbouwproducten uit Oekraïne. Het Europees Parlement heeft in 2022 en 2023 ingestemd met (de verlenging van) de autonome handelsmaatregelen. 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 handelsmaatregelen 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 autonome handelsmaatregelen 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 handelsmaatregelen met een periode van één jaar passend.

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. De automatische

vrijwaringen die toegevoegd zijn aan de voorgestelde verlenging begrenzen echter de mate waarin deze concurrentie toeneemt.

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,
G.E.W. van Leeuwen