Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2023–2024

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3903

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 importquota op producten uit Moldavië (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 25 juli a.s. in werking treden, meteen nadat de huidige verordening afloopt, en is dan van toepassing tot en met 24 juli 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 24 juni 2022 en 16 juni 2023 waarmee uw Kamer geïnformeerd werd over de kabinetspositie ten aanzien van de reeds verlopen en de huidige verordening, ofwel

[1] COM(2024)51 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake tijdelijke handelsliberaliseringsmaatregelen boven op de handelsconcessies die op producten uit de Republiek Moldavië van toepassing zijn krachtens de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en de Republiek Moldavië, anderzijds.

kst-22112-3903
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2024

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, kwam de tijdelijke opschorting van importquota op producten uit Moldavië tegemoet aan het verzoek van Moldavië aan de EU om steun te verlenen aan het behoud van de Moldavische handelspositie en verdieping van de handelsrelatie met de EU. De Russische oorlog tegen Oekraïne heeft een aanhoudend negatief effect op het vermogen van Moldavië om handel te drijven met de rest van de wereld. Een groot deel van de Moldavische export wordt onder normale omstandigheden geëxporteerd via transportroutes door Oekraïne en maakt gebruik van Oekraïense infrastructuur. Ook is de Moldavische uitvoer naar belangrijke afzetmarkten sterk afgenomen, in het bijzonder naar Oekraïne, Rusland en Belarus. Verdere liberalisering van handel en de versnelde verdieping in de economische relatie tussen de EU en Moldavië biedt de Moldavische economie steun in de rug.

De voorgestelde verlenging van de autonome handelsmaatregelen is grotendeels identiek aan de huidige verordening. De handelsliberalisering betreft de opschorting van alle resterende heffingen en quota die momenteel van toepassing zijn onder het EU-Moldavië associatieakkoord. Wel blijft het mogelijk voor de EU om antidumpingheffingen en andere heffingen op basis van EU handelsdefensieve maatregelen te innen op producten uit Moldavië. De voorwaarden voor de unilaterale tariefpreferenties zijn onveranderd: (1) ingevoerde producten moeten van Moldavische oorsprong zijn; (2) Moldavië mag geen importbeperkende maatregelen tegen de EU instellen tenzij de oorlog in Oekraïne deze duidelijk rechtvaardigt; en (3) Moldavië 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 in bepaalde situaties de voorkeursregelingen op grond van dit wetsvoorstel voor producten opschorten en de huidige heffingen in het associatieakkoord via een uitvoeringshandeling herinvoeren. De vrijwaringsclausule is op enkele punten gewijzigd ten opzichte van de huidige verordening.

Ten eerste kan de Commissie in de voorgestelde verlenging vrijwaringsmaatregelen nemen indien Moldavische 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 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

[2] Kamerstukken II, vergaderjaar 2021–2022, 22112 nr. 3443 en vergaderjaar 2022–2023, 21112 nr. 3715

huidige verordening geen maximum duur, noch is voorzien in een vorm van controle door de lidstaten daarop middels een comitéprocedure.

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 respectievelijk de tijdelijke verruiming en tijdelijke opschorting van importquota voor producten uit Moldavië, omdat de autonome handelsmaatregelen mogelijk een deel van de negatieve economische consequenties voor Moldavië als gevolg van de oorlog in Oekraïne kunnen mitigeren. De oorlog heeft immers een ontwrichtend effect op de Moldavische uitvoer. Zo verliest Moldavië belangrijke afzetmarkten in onder andere Oekraïne, Belarus en Rusland, en zijn belangrijke transportroutes via Oekraïne niet langer beschikbaar. Het tijdelijk opschorten van resterende importheffingen voor Moldavië zoals dit voorstel beoogt, kan Moldavië steun in de rug bieden om de productie en uitvoer zoveel mogelijk in stand te houden.

Alhoewel de verruimde tariefquota's niet volledig benut worden, is voor enkele producten waarop de handelsliberalisatie van toepassing is de Moldavische uitvoer toegenomen. Dit duidt erop dat de autonome handelsmaatregelen op de korte termijn een beperkt maar positief effect hebben gehad op de Moldavische handelspositie en daarmee de Moldavische economie. Ook daarom kan het kabinet een verlenging verwelkomen. De mate waarin de autonome handelsmaatregelen steun bieden aan Moldavië blijft afhankelijk van de ontwikkeling van de oorlog in Oekraïne en de praktische barrières die deze teweegbrengt.

Een ander aandachtspunt voor het kabinet in de beoordeling van de huidige verordening was in hoeverre Nederlandse en EU marktpartijen op termijn meer concurrentie kunnen ervaren door de verruimde tariefquota. De invoer van Moldavische landbouwproducten was relatief laag en is sinds de inwerkingtreding van de huidige autonome handelsmaatregelen slechts beperkt gestegen. Het verlengen van de tijdelijke opschorting van de importquota zal naar verwachting niet tot een sterke invoertoename leiden. Het is daarom de verwachting dat concurrentie voor EU marktpartijen beperkt zal blijven, te meer vanwege de kleine omvang van de Moldavische economie.

Desondanks verwelkomt het kabinet de vrijwaringsclausule die in het voorstel is opgenomen, bij wijze van handrem voor eventuele ernstige nadelige markteffecten voor EU marktpartijen.

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 Comitologieverord-

dening[3], is het bij uitzondering dat het kabinet in dit geval kan instemmen met de keuze voor de raadplegingsprocedure[4]. 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 is echter kritisch over de mogelijkheid om vrijwaringsmaatregelen te nemen als markten in één of enkele lidstaten nadelige gevolgen ondervinden van toegenomen invoer uit Moldavië (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.[5] Desalniettemin onderkent het kabinet dat de toename van invoer uit Moldavië tot complexe situaties zou kunnen leiden in enkele lidstaten. Het kabinet kan zich daarom bij uitzondering schikken in vrijwaringsmaatregelen op lidstaatniveau, mede gelet op het belang van handelspolitieke steun aan Moldavië vanuit de EU.

Eerste inschatting krachtenveld

Naar verwachting zal binnen de Raad brede steun zijn voor de verlenging van de autonome handelsmaatregelen, die gericht zijn op het steunen van de Moldavische economie. De Raad stemde in 2022 en 2023 unaniem in met de invoering en de eerste verlenging van de autonome handelsmaatregelen voor Moldavië. Wel zullen enkele lidstaten naar verwachting aandacht vragen voor een mogelijke toename van Moldavische invoer. Het Europees Parlement heeft in 2022 en 2023 ingestemd met (de verlenging van) de autonome handelsmaatregelen. De positie van het Europees Parlement over de nu voorliggende 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 unilaterale maatregelen zijn nog steeds proportioneel aan het doel om de handelspositie van Moldavië zo veel mogelijk te behouden en economische banden met Moldavië te

[3] 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.

[4] Artikel 2, lid 3, van de Verordening (EU) 2011/182.

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

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 de Moldavische economie die nog steeds hard geraakt wordt door de oorlog, is het van blijvend belang om Moldavië economisch te steunen. Daarom acht het kabinet 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.

Vanwege de kleine omvang van de Moldavische economie, de beperkte uitvoer naar de EU en het feit dat de tariefquota's momenteel niet volledig benut worden, is de verwachting dat de toename in concurrentie voor Nederlandse en Europese marktpartijen beperkt zal blijven. Indien toch een vermoeden zou zijn van schade aan Nederlandse of EU marktpartijen door de opschorting van de quota, kan gebruik worden gemaakt van de vrijwaringsclausule in het voorstel.

Wat de geopolitieke consequenties betreft, draagt het voorstel naar verwachting bij aan het ondersteunen van handelsstromen vanuit Moldavië en het verdiepen van de handelsrelatie met de EU. Ook gaat van dit voorstel een duidelijk en blijvend signaal van steun aan Moldavië uit.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
G.E.W. van Leeuwen