

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2572

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juni 2018

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij acht fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Verordening vrijwaringsclausules handelsakkoorden

Fiche: Herziening verordening over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren voor explosieven (Kamerstuk 22 112, nr. 2573)

Fiche: Mededeling en richtlijn versterking van bescherming klokkenluiders op EU-niveau (Kamerstuk 22 112, nr. 2574)

Fiche: Mededeling over de digitale transformatie van gezondheid en zorg (Kamerstuk 22 112, nr. 2575)

Fiche: Mededeling naar een gemeenschappelijke Europese gegevensruimte (Kamerstuk 22 112, nr. 2576)

Fiche: Herziening van de Europese richtlijn hergebruik van Overheidsinformatie (Kamerstuk 22 112, nr. 2577)

Fiche: Mededeling Kunstmatige intelligentie voor Europa (Kamerstuk 22 112, nr. 2578)

Fiche: Verordening inzake relatie tussen platforms en bedrijven (Kamerstuk 22 112, nr. 2579)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Verordening vrijwaringsclausules handelsakkoorden

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot uitvoering van de vrijwaringsclausules en andere mechanismen die de tijdelijke intrekking mogelijk maken van preferenties in bepaalde overeenkomsten tussen de Europese Unie en bepaalde derde landen
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
18 april 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2018)206
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1525774825958&uri=CELEX:52018PC0206>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Er is geen impact assessment uitgevoerd
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Buitenlandse Zaken voor Handel
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 207, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Het voorstel introduceert een horizontale verordening om uitvoering te geven aan bilaterale vrijwaringsclausules in handelsakkoorden. Bilaterale vrijwaringsclausules in handelsakkoorden voorzien in de mogelijkheid om de tariefpreferenties of andere vormen van preferentiële behandeling die onder het handelsakkoord zijn afgesproken, tijdelijk op te schorten. Voorwaarde hiervoor is dat de invoer door de liberalisering van de handel in dermate toegenomen hoeveelheden en onder zodanige voorwaarden plaatsvindt, dat de Europese bedrijfstak, die een soortgelijk product vervaardigt, ernstige schade ondervindt of dreigt te ondervinden.

Voor ieder akkoord geldt dat een dergelijke vrijwaringsclausule moet worden omgezet in EU-wetgeving. Daartoe wordt een verordening opgesteld die hoofdzakelijk:

- Uitvoeringsbevoegdheden toekent aan de Commissie;
- Procedurele aspecten van de toepassing van vrijwaringsclausules regelt;
- Rechten van de belanghebbenden vastlegt.

Tot nu toe werd voor ieder akkoord een aparte uitvoeringsverordening opgesteld. Zo zijn er onder andere uitvoeringsverordeningen opgesteld voor de akkoorden met Colombia, Peru, Midden-Amerika, Moldavië en Georgië.¹ De Commissie stelt nu voor om één horizontale uitvoeringsver-

¹ De Kamer is nader geïnformeerd over de uitvoeringsverordeningen van de bilaterale vrijwaringsclausule in de akkoorden met Midden-Amerika, Colombia en Peru per BNC-fiche (Kamerstuk 22 112, nr.1259)

ordering op te stellen waar alle toekomstige akkoorden onder kunnen worden geschaard.

b) Impact assessment Commissie

Het voorstel is afgeleid van bestaande verordeningen die uitvoering geven aan bilaterale vrijwaringsclausules in het kader van de handelsakkoorden met Colombia, Peru, Midden-Amerika, Moldavië en Georgië. Het huidige voorstel biedt voor dergelijke losstaande verordeningen per bilateraal akkoord een horizontaal kader. Nederland acht het daarom begrijpelijk en acceptabel dat een nader impact assessment ontbreekt.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Als open economie is Nederland traditioneel terughoudend met de inzet van handelsdefensieve maatregelen, zoals antidumping-, antisubsidie- of vrijwaringsmaatregelen. Nederland heeft als import- en exportland met een grote verwerkende industrie baat bij lage invoerrechten en een voorspelbaar en transparant afwegingskader voor handelsdefensieve maatregelen. Daarnaast is er sprake van reciprociteit: Nederlandse exporteurs hebben er baat bij wanneer handelsdefensieve maatregelen in exportmarkten op een transparante, navolgbare en objectieve basis worden genomen.

Dit geldt in het bijzonder wanneer vrijwaringsmaatregelen worden genomen in het kader van een handelsakkoord. Een handelsakkoord gaat immers uit van een bijzonder – preferentiële – handelsrelatie en is er onder andere op gericht om de bilaterale handel vrij te maken. Vrijwaringsmaatregelen gaan direct in tegen dit doel. Andere handelsdefensieve maatregelen, worden om die reden veelal uitgesloten onder handelsakkoorden. Nederland vindt dan ook dat de voorwaarden voor het gebruik van vrijwaringsmaatregelen onder een handelsakkoord strenger dienen te zijn dan de voorwaarden voor multilaterale vrijwaringsmaatregelen in het kader van de WTO (WTO+).

Vrijwaringsmaatregelen zijn volgens Nederland desondanks soms nodig om tot een handelsakkoord te komen. Het stelt de verdragspartijen in staat om bepaalde sectoren als gevoelig aan te merken, de ontwikkeling van de handel in deze goederen bijzonder te monitoren en in het uiterste geval maatregelen te nemen.²

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland staat positief tegenover het voorstel zoals dat nu voorligt. Nederland is het eens met het doel van de verordening, namelijk het vervangen van individuele uitvoeringsverordeningen per bilateraal akkoord door horizontale wetgeving. Dit leidt tot efficiëntere en toegankelijker wetgeving. Nederland zal de Commissie vragen waarom het voorstel alleen toekomstige bilaterale vrijwaringsclausules zal opnemen en waarom bestaande vrijwaringsclausules – nu vastgelegd in afzonderlijke uitvoeringsverordeningen – hierin niet worden opgenomen. Het opnemen van reeds bestaande clausules zou wat Nederland betreft ook aan dit doel bijdragen.

² Voor het handelsakkoord met Zuid-Korea is bijvoorbeeld de markt voor kleine auto's aangemerkt als gevoelige sector. De importen van kleine auto's worden daarom gemonitord (Verordening (EU) nr. 511/2011).

Ook inhoudelijk beantwoordt het voorstel in grote lijnen aan het hierboven geschetste Nederlandse beleid. De geschetste procedurewaarden en overige spelregels rondom het nemen van vrijwaringsmaatregelen, zoals de looptijd van maatregelen, gaan uit boven de eisen gesteld in de WTO (WTO+). Inhoudelijk komt het voorstel grotendeels overeen met de meest recente uitvoeringsverordening van de vrijwaringsclausule uit het akkoord met Georgië en Moldavië.

De Nederlandse inzet kent een aantal aandachtspunten:

- Het voorstel stelt voor dat de Commissie op eigen initiatief een vrijwaringsprocedure kan starten. Nederland ziet graag dat de Commissie alleen een procedure start wanneer daar een gemotiveerde klacht van het bedrijfsleven of een lidstaat aan ten grondslag ligt. Dit garandeert dat er voldoende belang is bij het starten van de procedure en dat er voldoende informatie wordt aangeleverd om eventuele maatregelen te onderbouwen;
- Nederland ziet graag dat de hoogte van een te nemen vrijwaringsmaatregel is afgestemd op de ernst en omvang van de veroorzaakte of dreigende schade. Het voorstel biedt daartoe nu voldoende mogelijkheden, maar laat het over aan de discretionaire bevoegdheid van de Commissie. Nederland zou dit principe graag vastgelegd zien in de verordening;
- Het voorstel voorziet in de mogelijkheid om toezicht in te stellen op sectoren die niet worden genoemd in de bijlage van de verordening. Nederland ziet deze mogelijkheid liever geschrapt, omdat ook het instellen van toezicht al verstorend kan werken voor de onderlinge handel. De sectoren waarvoor toezicht mogelijk is, zouden op transparante en objectieve wijze moeten worden vastgelegd. Opname van deze sectoren in de bijlage draagt hieraan bij;
- Het huidige voorstel voorziet in de mogelijkheid om andere belanghebbenden in de procedure te horen. Hierbij kan worden gedacht aan importeurs, industriële gebruikers en consumentenorganisatie. Nederland ziet graag een expliciete bepaling dat de belangen van deze groepen worden meegewogen in het besluit om al dan niet vrijwaringsmaatregelen te treffen;
- Het voorstel stelt voor dat vrijwaringsmaatregelen geen belemmering zullen vormen voor het in het vrije verkeer brengen van producten die reeds op weg zijn naar de Unie en waarvan de bestemming niet kan worden gewijzigd. Nederland is verheugd met de opname van deze bepaling. Het geeft meer rechtszekerheid voor importeurs dat zij niet worden verrast door een plotselinge extra invoerheffing. Nederland zal zich inzetten voor het behoud van deze bepaling;
- Nederland zou graag zien dat voorafgaande aan het instellen van vrijwaringsmaatregelen overleg wordt gevoerd met het partnerland om te bezien of de situatie ook op een andere manier kan worden hersteld of gecompenseerd. Het huidige voorstel geeft hiervoor nog geen ruimte;
- Nederland ziet graag de onderzoeksprocedure toegepast bij het vaststellen van voorlopige vrijwaringsmaatregelen in plaats van de raadplegingsprocedure (zie ook onder 6b).

De Nederlandse inzet is erop gericht om het voorstel verder te optimaliseren. De bovengenoemde punten zijn grotendeels niet opgenomen in de huidige uitvoeringsverordeningen voor bilaterale vrijwaringsclausules. Ook is de inzet erop gericht te voorkomen dat het voorstel onder druk van andere lidstaten of het Europees Parlement onnodig defensief wordt. De bovengenoemde punten zijn geen belemmering voor Nederlandse instemming met het huidige voorliggende voorstel.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De behandeling van het voorstel in de Raad zal pas in de tweede helft van 2018 beginnen onder het Oostenrijkse voorzitterschap van de Raad. Er is daarom op dit moment geen uitgebreide inschatting te geven ten aanzien van het krachtenveld.

De behandeling van de laatste uitvoeringsverordening van een bilaterale vrijwaringsclausule uit de akkoorden met Georgië en Moldavië heeft in 2015 niet tot uitgebreide discussie geleid binnen de Raad of tussen de Raad en het Europees Parlement. Met deze akkoorden waren echter relatief beperkte economische belangen gemoeid. Het huidige voorstel betreft een horizontale verordening die een aantal akkoorden waarmee relatief grotere economische belangen zijn gemoeid, zoals het handelsakkoord met Japan, Mexico en Singapore. Hierdoor zou het voorstel aanleiding kunnen zijn tot meer discussies binnen de Raad en tussen de Raad en het Europees Parlement. De verwachting daarbij is dat de meer defensief ingestelde lidstaten ervoor zouden kunnen pleiten om het makkelijker te maken om vrijwaringsmaatregelen te nemen. Ook het Europees Parlement is doorgaans protectionistischer ingesteld.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Europese Commissie baseert de bevoegdheid voor dit voorstel op artikel 207, lid 2, VWEU. De EU is op basis van artikel 3, eerste lid, sub e, VWEU exclusief bevoegd als het gaat om de gemeenschappelijke handelspolitiek. De verordening betreft de uitvoering van bilaterale vrijwaringsclausules in EU-handelsakkoorden. Nederland acht dit de juiste rechtsbasis.

b) Subsidiariteit

Gezien de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek, is het subsidiariteitsbeginsel niet van toepassing.

c) Proportionaliteit

Nederland beoordeelt de proportionaliteit van het voorstel als positief. Vervanging van verschillende afzonderlijke uitvoeringsverordeningen door een horizontale verordening die voor alle toekomstige vrijhandelsovereenkomsten zal kunnen worden gebruikt, leidt tot stroomlijning van hele proces en tot efficiëntere en toegankelijker wetgeving. De verordening gaat daarin ook niet verder dan noodzakelijk is om dit te bereiken. Nederland kan zich ook vinden in de voorgestelde vorm van het instrument (een verordening) omdat het gaat om een vervanging van verschillende afzonderlijke uitvoeringsverordeningen door een horizontale verordening.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen. De horizontale verordening vervangt afzonderlijke uitvoeringsverordeningen per apart akkoord. Dit heeft geen financiële consequenties. Mochten er uiteindelijk toch budgettaire gevolgen zijn, is Nederland van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden

binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Nederland wil niet vooruitlopen op de onderhandelingen over het volgende Meerjarig Financieel Kader.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Geen. De horizontale verordening vervangt afzonderlijke uitvoeringsverordeningen per apart akkoord. Dit heeft geen financiële consequenties voor rijksoverheid en/of decentrale overheden. Mochten er uiteindelijk toch budgettaire gevolgen zijn, dan worden deze ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de begrotingsregels.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Geen. De horizontale verordening vervangt afzonderlijke uitvoeringsverordeningen per apart akkoord. Dit heeft geen financiële consequenties.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Geen. De horizontale verordening vervangt afzonderlijke uitvoeringsverordeningen per apart akkoord. Dat leidt hooguit tot een meer overzichtelijke wetgeving, aangezien de betrokken overheden, bedrijven en burgers niet langer kennis moeten nemen van aparte uitvoeringsverordeningen per akkoord, maar van een horizontale verordening.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Geen. De horizontale verordening zal naar verwachting niet leiden tot het eerder dan wel later nemen van vrijwaringsmaatregelen onder de bilaterale akkoorden door de EU in vergelijking met de situatie dat per akkoord een aparte uitvoeringsverordening wordt opgesteld. Hiermee heeft de verordening geen effect op de concurrentiekracht.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Geen

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel voorziet in de bevoegdheid van de Europese Commissie om in concrete gevallen via uitvoeringshandelingen toepassing te kunnen geven aan de vrijwaringsclausule.

Voor de vaststelling van voorlopige vrijwaringsmaatregelen stelt de Europese Commissie voor de raadplegingsprocedure toe te passen zoals voorzien in artikel 4 van Verordening (EU) nr. 182/2011 (Comitologieverordening). Gelet op artikel 2, tweede lid, onderdeel b, sub iv) van de Comitologieverordening waarin is bepaald dat de onderzoeksprocedure met name van toepassing is op de vaststelling van uitvoeringshandelingen op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek, ligt de keuze voor de onderzoeksprocedure (artikel 5) meer in de rede. Daarbij zij wel aangemerkt dat dit standpunt in voorgaande wetgevingsprocedures, zoals rondom antidumpingwetgeving of de afzonderlijke bilaterale vrijwaringsverordeningen, niet is overgenomen.

In gevallen van dwingende urgentie, stelt de Europese Commissie voor om, mits behoorlijk gemotiveerd en daartoe verzocht door een lidstaat, bij het vaststellen van voorlopige vrijwaringsmaatregelen een beroep te doen op artikel 8 in samenhang met artikel 4 van de Comitologieverordening (onmiddellijk toepasselijke uitvoeringshandelingen). Ook hierbij zet Nederland in op de onderzoeksprocedure (artikel 5). Daarmee wordt voor Nederland een betere waarborging van de handelsbelangen gerealiseerd, ook in geval van spoedeisendheid.

Voor de vaststelling van definitieve vrijwaringsmaatregelen stelt de Europese Commissie voor de onderzoeksprocedure toe te passen zoals voorzien in artikel 5 van de Comitologieverordening. Nederland acht dit de juiste procedure.

Het voorstel voorziet daarnaast in de bevoegdheid van de Europese Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen om de bijlage te wijzigen om i) toekomstige vrijwaringsclausules in nieuw afgesloten akkoorden op te nemen; ii) speciale bepalingen die in een overeenkomst zijn opgenomen aan te vullen; en iii) producten aan de bijlage toe te voegen die als «gevoelig» worden aangemerkt. De keuze voor delegatie ligt hier juridisch voor de hand, omdat de bevoegdheid tot het wijzigen van het basisinstrument (waartoe ook de bijlage behoort) alleen via delegatie kan worden verleend. Nederland zal erop inzetten dat de bevoegdheidsdelegatie voldoende is afgebakend.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. Nederland acht dit haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De verordening bevat geen evaluatie- of horizonbepaling. Nederland kan hiermee instemmen.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De belastingdienst/douane draagt zorg voor de inning van de invoerrechten. De voorgestelde wijzigingen zullen de uitvoeringspraktijk van de douane niet veranderen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen. Voor vrijwaringsmaatregelen onder het algemeen preferentieel stelsel – waarmee de EU eenzijdig handelspreferenties toekent aan bepaalde ontwikkelingslanden – geldt een aparte uitvoeringsverordening. Deze zal niet worden opgenomen in de huidige verordening en verandert daardoor niet. Voor vrijwaringmaatregelen onder de Economische partnerschapsovereenkomsten (EPA) met bepaalde Afrikaanse landen zijn nog geen afzonderlijke uitvoeringsverordeningen opgesteld. De vrijwaringsclausules uit deze overeenkomsten zullen naar verwachting worden opgenomen in de horizontale verordening. De verwachting is dat er geen verschil is in de voorwaarden en procesafspraken in de horizontale verordening ten opzichte van een afzonderlijke uitvoeringsverordening.