

Vergaderjaar 2023–2024

21 501-20

Europese Raad

Nr. 2086

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2024

Op 22 maart jl. publiceerde de Europese Commissie een voorstel tot aanpassing van bijlage I behorende bij Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad van 23 juli 1987 met betrekking tot de tarief- en statistieknomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief.¹ Het voorstel behelst dat de douanerechten op graan, oliezaden en afgeleide producten uit Rusland en Belarus worden verhoogd. Gelet op de snelheid van de Brusselse onderhandelingsprocessen 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 het voorstel in plaats van een BNC-fiche.

De brief is als volgt ingedeeld. Eerst zal worden stilgestaan bij de inhoud van het voorstel. Vervolgens wordt nader ingegaan op de Nederlandse positie ten aanzien van de voorgestelde invoerheffingen.

Inhoud van het voorstel

Met deze aanpassing worden extra heffingen ingevoerd op graan, oliezaden en afgeleide producten met oorsprong of geëxporteerd uit Rusland en Belarus. De hoogte van de heffingen is zodanig dat het naar verwachting de importen zal stoppen. Daarnaast wordt aan deze producten uit Rusland en Belarus de toegang tot de WTO tariefcontingenten van de Unie ontzegd. De Commissie geeft drie redenen voor dit voorstel.

Ten eerste wil de Commissie destabilisatie van de EU-markt voorkomen. Rusland is momenteel een relatief kleine leverancier van graan en oliezaden aan de EU.² Het is echter wel een grote producent. De mogelijkheid bestaat dat Russische producenten plots significante

¹ EUR-Lex – 52024PC0148 – EN – EUR-Lex (europa.eu)

² 4,2 mln ton, circa 1% van het EU-verbruik – Eurostat data 2023

hoeveelheden aanbieden op de Europese markt. Dat kan leiden tot het verstoren van de Europese markt met politieke en economische onrust tot gevolg.

Ten tweede zijn de maatregelen bedoeld om te voorkomen dat Rusland illegaal uit tijdelijk bezet gebied verkregen Oekraïens graan in de EU afzet. Rusland neemt momenteel in Oekraïne op illegale wijze grote hoeveelheden graan en oliezaden in bezit. Deze worden naar Rusland overgebracht en vervolgens met vervalste documenten als Russische producten verkocht.

Ten derde wil de Commissie voorkomen dat Rusland met de inkomsten van illegaal verkregen graan dat in de EU is afgezet, zijn economie stimuleert en de oorlog tegen Oekraïne financiert.

De voorgestelde maatregelen hebben naar verwachting geen negatief effect op de mondiale voedselzekerheid. Het verhogen van importtarieven in de EU heeft geen gevolgen voor doorvoer via de EU. Daarmee hebben de maatregelen geen invloed op de afzet van Russische producten in andere landen dan de EU. De verhoging van invoerrechten voor de EU markt kan er juist toe leiden dat er een ruimere beschikbaarheid komt van graan, oliezaden en afgeleide producten voor derde landen als deze producten nagenoeg niet meer in de EU worden afgezet.

Belarus exporteert beperkte hoeveelheden granen, oliezaden en afgeleide producten naar de EU, en is geen belangrijke producent of exporteur van deze producten.³ De verhoogde tarieven zullen desondanks ook gelden voor Belarus, vanwege de nauwe politieke en economische banden met Rusland en zijn steun aan de aan de Russische militaire agressie tegen Oekraïne, en om te voorkomen dat Russisch graan alsnog via Belarus de EU inkomt.

Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet heeft de Russische invasie van Oekraïne ten scherpste veroordeeld. De oorlog in Oekraïne is de grootste geopolitieke inbreuk op internationale politieke en economische stabiliteit sinds de Tweede Wereldoorlog en een ongekende schending van de internationale rechtsorde. De uitkomst van dit conflict bepaalt de toekomst van Nederland en Europa. Het kabinet zet daarom in op maatregelen die zoveel mogelijk druk uitoefenen op Rusland om de oorlog tegen Oekraïne te stoppen. Maatregelen mogen echter niet ten koste gaan van de mondiale voedselzekerheid.

Beoordeling en inzet ten aanzien van het voorstel

Het kabinet is positief ten aanzien van het voorstel. Dit is in lijn met de motie van de leden Van Campen en Boswijk over de Oekraïense landbouwsector maximaal ondersteunen en Russische ondermijning daarvan tegengaan⁴. De voorgestelde maatregelen zullen naar verwachting de import van graan en oliezaden uit Rusland stoppen. Hierdoor raken ze Rusland economisch. Tegelijkertijd blijft doorvoer door de EU mogelijk en komt de voedselzekerheid niet in gevaar.

³ 610 000 ton- Eurostat data 2023

⁴ Kamerstuk 21 501-20, nr. 2075

Het kabinet is zich er van bewust dat er Nederlandse en EU marktpartijen zijn die nadeel kunnen hebben van het duurder worden of wegvallen van importen uit Rusland. Echter, de import van de desbetreffende producten naar Nederland is relatief beperkt, en kan naar verwachting mede worden opgevangen door importen uit andere landen. Het kabinet is zich er tevens van bewust dat er voor publicatie van dit voorstel mogelijk contracten zijn aangegaan met Russische leveranciers, waarbij geen rekening is gehouden met verhoging van de invoertarieven. Het kabinet zal hier aandacht voor vragen en inzetten op voldoende tijd tussen de datum van publicatie van het voorstel en de datum van inwerkingtreding.

Ook zal het kabinet aandacht vragen voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het voorstel door de Douane.

Eerste inschatting krachtenveld

Naar verwachting zal binnen de Raad een ruime meerderheid het voorstel steunen. Er is geen rol voor het Europees Parlement, aangezien het gaat om aanpassing van een Raadsverordening.

Overige beoordelingen en implicaties

Het oordeel ten aanzien van bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 31 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). Het kabinet kan zich vinden in de keuze van deze rechtsgrondslag. Het voorstel richt zich op het aanpassen van invoerheffingen. Op basis van artikel 31 VWEU worden de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief door de Raad vastgesteld op voorstel van de Commissie.

Het subsidiariteitsbeginsel is niet van toepassing, gezien de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek (artikel 3, lid 1, sub e, VWEU).

Het oordeel ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het voorstel heeft tot doel om de invoer van graan uit Rusland en Belarus tegen te houden om destabilisatie van de EU-markt te voorkomen, alsmede het door Rusland afzetten van illegaal uit Oekraïne verkregen graan op de EU-markt en te voorkomen dat Rusland met deze inkomsten de oorlog tegen Oekraïne financiert. Daarnaast is het doel om maatregelen te treffen die geen negatieve invloed hebben op de mondiale voedselzekerheid. Het voorstel is geschikt om deze doelen te bereiken. De hoogte van de door de Commissie voorgestelde invoertarieven is zodanig dat dit de naar verwachting de invoer naar de EU zal stoppen. Hierdoor zal het voor Rusland en Belarus moeilijker zijn om de voedselmarkten in de EU te verstoren en niet meer mogelijk zijn om in Oekraïne illegaal verkregen graan op de EU-markt af te zetten. En door het kiezen voor de maatregel om invoertarieven te verhogen, blijft doorvoer van granen en oliezaden door de EU mogelijk en gaat het niet ten koste van voedselzekerheid voor derde landen. De maatregelen gaan daarmee ook niet verder dan noodzakelijk.

Het voorstel heeft geen effect op de uitgavenkant van de EU-begroting. Ten aanzien van de inkomstenkant van de EU-begroting zijn de financiële implicaties beperkt (douane-inkomsten). Dit komt doordat de maatregelen betrekking hebben op producten waarvoor op dit moment een nulrecht of een zeer laag meestbegunstigingsrecht geldt, terwijl naar verwachting na invoering van de maatregelen de importen van de desbetreffende producten verwaarloosbaar zullen zijn.

Toch kunnen er enige verliezen op de EU-begroting optreden. De hoogte is afhankelijk van hoe de invoer uit Rusland wordt vervangen. Als de invoer volledig wordt vervangen door binnenlandse productie van de EU of door preferentiële invoer, bijvoorbeeld uit Oekraïne, wordt het verlies aan gemeenschappelijke douane-inkomsten geraamd op maximaal 15,77 miljoen EUR. Het zal niet leiden tot een verlies als de invoer wordt vervangen door invoer uit derde landen die geen preferentiële partners zijn, waarvoor hetzelfde niveau van douanerechten geldt als voor Rusland nu. Indien er minder douane-inkomsten worden opgehaald, zullen de lidstaten middels een hogere bni-afdracht de benodigde middelen moeten leveren. Het Nederlands aandeel hierin is ca. 5,9%. De EU-begroting moet volgens het Verdrag betreffende de werking van de EU altijd in evenwicht zijn en de bni-afdracht fungeert daarbij als sluitpost. De verhoging van de tarieven levert geen extra gelddruk of administratieve lasten op.

De gevolgen voor de concurrentiekracht zijn naar verwachting beperkt. De Europese (inclusief Nederlandse) producenten van graan en oliehoudende zaden zullen minder concurrentie ervaren van Russische producenten. De Europese (inclusief Nederlandse) verwerkers en gebruikers van graan- en oliezaadproducten uit Rusland zullen naar verwachting slechts beperkt verlies van concurrentiekracht ervaren. Gezien de beperkte invoer van Russisch graan en oliehoudende zaden en door de beschikbaarheid van deze grondstoffen vanuit de EU en derde landen zal dit verschil gering zijn. Het wegvallen zal daarmee voor de verwerkende industrie en de veehouderij in de EU geen noemenswaardige gevolgen hebben.

Wat de geopolitieke consequenties betreft, zal het voorstel naar verwachting geen negatieve gevolgen hebben voor de mondiale voedselzekerheid. Een tariefsverhoging heeft geen gevolgen voor de doorvoer van Russische en Belarussische producten via de EU naar derde landen. Tot slot zal de beschikbaarheid van Russisch graan en oliehoudende zaden voor derde landen, waaronder ontwikkelingslanden, iets toenemen doordat de EU als afzetmarkt vanwege de verhoogde tarieven nagenoeg wegvalt.

Wat betreft uitvoeringsaspecten: de terminologie uit het voorstel (specifiek het gebruik van «geëxporteerd uit» daarin) sluit niet volledig aan op de EU-douanewetgeving en de geautomatiseerde systemen van de douane. Hierdoor is voor het bedrijfsleven en de douane nog niet geheel duidelijk welke situaties precies onder het voorstel vallen en in welke situaties de hogere tarieven dus moeten worden geheven. Aangezien douanerechten als traditionele eigen middelen worden afgedragen aan de EU, kan dit een risico op het mislopen van eigen middelen en dus op nabetalingen (met vertragingsrente) met zich meebrengen. Om die reden zet het kabinet zich in om die aansluiting van terminologie op de douanewetgeving alsnog te bewerkstelligen, dan wel op andere wijze helderheid te verkrijgen over de situaties waarin de maatregelen van toepassing zijn, zodat de systemen van de douane dit kunnen verwerken. Als «geëxporteerd uit» duidelijk is, dan is het voor de douane uitvoerbaar.

Het sanctiepakket tegen Rusland en Belarus doet al langere tijd een fors beroep op de capaciteit van de Douane en het is dus van groot belang dat de vormgeving van de maatregelen zo handzaam en efficiënt mogelijk is, gegeven alle andere belangrijke taken, zoals bijvoorbeeld de aanpak van ondermijning, die de Douane dient uit te voeren.

Ook speelt het risico dat Rusland en Belarus de maatregelen zullen proberen te omzeilen, hetgeen veel controlecapaciteit vraagt, zeer lastig te bewijzen is door de Douane en de handhaving van de verordening kan bemoeilijken. De Douane zou, afhankelijk van de reikwijdte van «geëxpor-

teerd uit», bijvoorbeeld de handelsroute moeten reconstrueren en andere landen om administratieve bijstand moeten vragen. En dan nog is het de vraag of het bewijs volstaat. Het kabinet zal hier in de onderhandelingen over het voorstel expliciet aandacht voor vragen.

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