

Vergaderjaar 2024–2025

21 501-20

Europese Raad

33 037

Mestbeleid

Nr. 2187

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSHULP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 februari 2025

Op 28 januari jl. publiceerde de Europese Commissie een voorstel voor een verordening tot het verhogen van de douanerechten op kunstmest en een scala aan landbouwgoederen afkomstig uit Rusland en Belarus.¹ Het voorstel is tegelijkertijd gepubliceerd met de start van de onderhandelingen ten aanzien van het zestiende sanctiepakket tegen Rusland en vormt een aanvulling op dat sanctiepakket. Gezien de snelheid van de Brusselse onderhandelingsprocessen en het belang dat het kabinet hecht aan het tijdig informeren van uw Kamer, heb ik ervoor gekozen u per brief een appreciatie van het voorstel toe te doen komen in plaats van een BNC-fiche.

Deze brief zal eerst de inhoud en motivatie van het voorstel bespreken, om vervolgens de impact van het voorstel in te schatten, en daarna de Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel toe te lichten.

Inhoud van het voorstel

Het voorstel voorziet in het opleggen van extra douanetarieven op kunstmestproducten en een breed scala aan landbouwgoederen met oorsprong of geëxporteerd uit Rusland en Belarus. De hoogte van de extra tarieven is zodanig dat het naar verwachting het importeren van deze goederen uit Rusland en Belarus op termijn aanzienlijk vermindert of zelfs volledig stopt. Daarnaast worden deze productgroepen indien van toepassing ook uitgezonderd van de in de Wereldhandelsorganisatie (WTO) vastgelegde tariefcontingenten van de Unie. Hierdoor kunnen Rusland en Belarus geen beroep doen op lagere invoerrechten die voor een beperkte hoeveelheid van de export van andere landen gelden.

Het voorstel bevat een in de tijd oplopend tarief op kunstmest van 40–45 EUR per ton ($\pm 13\%$) vanaf inwerkingtreding, tot 315–430 EUR per

¹ EUR-Lex – 52025PC0034 – EN – EUR-Lex

ton ($\pm 100\%$) na drie jaar. Het hoogste tarief op kunstmest wordt al eerder geheven in geval er een specifiek quotum wordt overschreden. Het voorstel voorziet verder in een monitoringsmechanisme (artikel 2 van het voorstel), waarbij de Commissie de prijzen van kunstmest binnen de EU zal monitoren om indien nodig in te grijpen en grote ongewenste prijsstijgingen binnen de EU te voorkomen. In 2023 was de omvang van kunstmestproducten die de EU uit Rusland importeerde, waar het verhoogde tarief voor gaat gelden, zo'n EUR 1,28 miljard.

Op een aantal andere landbouwgoederen wordt volgens het voorstel na inwerkingtreding van de verordening direct een extra tarief van 50% bovenop het huidige tarief geheven, dat niet verder op zal lopen. Het gaat om een diverse groep aan landbouwproducten, goed voor ca. EUR 380 miljoen aan landbouwimporten in 2023.

De verhoogde tarieven zullen ook gelden voor Belarus, vanwege de nauwe politieke en economische banden met Rusland en de steun van het land aan de Russische militaire agressie tegen Oekraïne, en om omzeiling van de tarieven via Belarus te voorkomen. Belarus exporteert beperkte hoeveelheden kunstmest (EUR 29,6 miljoen) en landbouwgoederen (EUR 92 miljoen) naar de EU die onder de voorgestelde reikwijdte van het voorstel vallen.

Motivatie van het voorstel

De Europese Commissie beargumenteert dat de voorgestelde tariefmaatregelen ertoe dienen om te voorkomen dat Rusland financieel profiteert van de export van goederen naar de EU. Daarmee dragen de maatregelen ook bij aan het verminderen van het Russische oorlogvoerende vermogen. Dit is in lijn met het bredere beleid van de EU, in het bijzonder de verschillende maatregelen die de EU genomen heeft in het kader van de grootschalige Russische inval van Oekraïne, waaronder op het gebied van sancties.

De Europese Commissie motiveert de tarieven op kunstmest in het bijzonder met een beroep op de economische veiligheid van de EU. In de Europese kunstmestsector is er momenteel sprake van een grote afhankelijkheid van Russische kunstmest. Rusland zou deze afhankelijkheid in de toekomst kunnen misbruiken, waarmee de voedselzekerheid van de EU in het geding zou komen. Hierbij doet de Europese Commissie voor Rusland (een lid van de WTO) een beroep op de nationale veiligheidsuitzonderingen in de WTO (Artikel XXI van de GATT). Voor Belarus – geen WTO-lid – is een dergelijke rechtvaardiging niet benodigd. Verder noemt de Europese Commissie het belang van de Europese kunstmestindustrie, die te maken heeft met toenemende concurrentie van Russische kunstmest, aangezien deze geproduceerd kan worden met goedkoper Russisch gas.

De verhoogde tarieven op overige landbouwgoederen worden nader gemotiveerd met een beroep op het voorkomen van afhankelijkheden. Gezien de slechte betrekkingen met Rusland en Belarus wil de Europese Commissie voorkomen dat de EU in de toekomst afhankelijk wordt van Russische en Belarussische landbouwgoederen.

Impact van het voorstel

De verhoogde tarieven zouden volgens het voorstel van de Commissie gelden voor EUR 1,28 miljard aan kunstmestproducten die de EU in 2023 uit Rusland importeerde. Dit is volgens het voorstel goed voor zo'n 25% van de totale kunstmest die de EU in dat jaar importeerde. Het voorstel

kan daarmee een relatief grote impact hebben op de aanbodzijde van de kunstmestmarkt in de EU. Om dit te ondervangen treden de extra tarieven op kunstmest gefaseerd in werking. Tegelijkertijd komt het voorstel tegemoet aan de toenemende nood van de Europese en Nederlandse kunstmestsector, die steeds meer last heeft van oneerlijke Russische concurrentie, gezien de lage Russische gasprijzen. Verschillende Nederlandse kunstmestproducenten hebben aangegeven oneerlijke concurrentie van Russische kunstmest te ervaren.

De algehele impact van de tarieven op Russische landbouwgoederen zal naar verwachting aanzienlijk minder groot zijn, aangezien de EU-importwaarde van de overige landbouwproducten die onder het voorstel vallen in 2023 ca. EUR 380 miljoen bedroeg. Het betreft onder meer vleesproducten, zuivelproducten, groente, fruit, suiker, katoen. Als het voorstel wordt aangenomen gelden voor alle landbouwproducten uit Rusland EU-tarieven. De specifieke consequenties kunnen uiteraard per productgroep variëren. Het Commissievoorstel bevat geen impact assessment per productgroep wegens de urgentie van het voorstel. De voorgestelde maatregelen zullen naar verwachting geen negatief effect hebben op de mondiale voedselzekerheid. De verhoogde importtarieven in de EU hebben geen gevolgen voor doorvoer naar derde landen, die nog steeds mogelijk is en waar de heffingen niet voor gelden. De verhoogde tarieven kunnen er juist toe leiden dat de getroffen producten breder beschikbaar worden in derde landen, aangezien deze producten dan niet meer door de EU afgenomen zullen worden en derde landen niet geraakt worden door de tarieven.

Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet heeft de grootschalige Russische invasie van Oekraïne ten scherpste veroordeeld. De Russische oorlog tegen Oekraïne is de grootste geopolitieke inbreuk op de internationale politieke en economische stabiliteit sinds de Tweede Wereldoorlog en een flagrante schending van het internationaal recht. De uitkomst van deze oorlog is bepalend voor 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. Daarbij is een punt van permanente aandacht dat maatregelen niet ten koste gaan van de mondiale voedselzekerheid.

Beoordeling en inzet ten aanzien van het voorstel

Het kabinet staat in beginsel positief tegenover het voorstel, dat in lijn is met de bredere Nederlandse en EU-inzet op Rusland. Het voorstel is complementair aan eerdere maatregelen gericht tegen de Russische agressie jegens Oekraïne, zoals het voorstel tot importheffingen op Russisch en Belarussisch graan van 22 maart 2024.²

De voorgestelde maatregelen zullen naar verwachting de import van kunstmest en verschillende landbouwgoederen uit Rusland stoppen, waardoor de EU met de import van deze producten niet meer bij zou dragen aan het financieren van de Russische economie en schatkist. Een bijkomend effect is dat de tarieven afhankelijkheden van Rusland adresseren, in het bijzonder op het gebied van kunstmest. Ook voorkomen de maatregelen oneerlijke concurrentie van Russische kunstmestproducenten met Nederlandse en Europese producenten. Daarnaast wordt een

² Kamerstuk 21 501-02, nr. 2086, d.d. 26 april 2024

negatief effect op de mondiale voedselzekerheid als gevolg van deze maatregelen tegengegaan omdat doorvoer ten behoeve van derde landen door de EU mogelijk blijft zonder dat daar de extra heffingen voor gelden.

Het kabinet is zich er van bewust dat de tarieven op met name kunstmest nadelige gevolgen kunnen hebben voor sommige Nederlandse producenten verder in de keten. Het voorstel komt echter tegemoet aan eventuele prijsstijgingen in de landbouwsector door (a) de tarieven gefaseerd in te voeren en (b) een monitoringsmechanisme in te bouwen waardoor tijdig ingegrepen kan worden bij grote prijsstijgingen. Daarbij monitort de Commissie ook de kostprijs voor de productie van reguliere landbouwgoederen inclusief het effect van de prijs voor kunstmest. Bovendien is de import van de landbouwproducten uit Rusland en Belarus naar Nederland relatief beperkt, en kan deze naar verwachting mede worden opgevangen door importen uit andere landen. Het kabinet zal er bij de Commissie op aandringen dat de gevolgen van het voorstel goed gemonitord worden, en dat de Commissie ingrijpt als de marktomstandigheden daartoe aanleiding geven.

Eerste inschatting krachtenveld

Naar verwachting zal binnen de Raad een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten het voorstel steunen. Ook binnen het Europees Parlement lijkt er steun voor dit voorstel.

Overige beoordelingen en implicaties

Het oordeel ten aanzien van bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 207 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 douanetarieven. Op basis van artikel 207, eerste lid, VWEU vallen tariefwijzigingen onder de gemeenschappelijke handelspolitiek. Op basis van artikel 207, tweede lid, stellen het Europees Parlement en de Raad volgens gewone wetgevingsprocedure maatregelen voor de uitvoering van de gemeenschappelijke handelspolitiek vast. Op het terrein van gemeenschappelijke handelspolitiek is er sprake van een exclusieve bevoegdheid van de EU (artikel 3, lid 1, sub e, VWEU).

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 proportionaliteit is positief. Het voorstel heeft tot doel om de invoer van kunstmest en verschillende landbouwproducten uit Rusland en Belarus te stoppen om zo handelsafhankelijkheden van Rusland af te bouwen en te voorkomen, met het oog op de voedselzekerheid van de Unie. Ook beoogt het voorstel de Europese kunstmestindustrie te beschermen tegen oneerlijke Russische concurrentie. Ten slotte heeft het voorstel als doel te voorkomen dat Rusland financieel profijt trekt van exporten naar de EU. 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 uiteindelijk zal doen afnemen of stoppen. Hierdoor zal voor wat betreft kunstmest de afhankelijkheid van Rusland afgebouwd worden, waardoor ook de Europese kunstmestindustrie een betere positie krijgt, terwijl op het gebied van landbouwgoederen mogelijke afhankelijkheden voorkomen worden. Tegelijkertijd worden potentiële leveringsproblemen ondervangen door de tarieven op kunstmest gefaseerd in te voeren en effecten te monitoren om grote ongewenste prijsstijgingen te kunnen

beperken. Door doorvoer van Russische producten toe te blijven staan gaat het voorstel niet ten koste van de voedselzekerheid in derde landen. De maatregelen gaan daarmee ook niet verder dan noodzakelijk.

De financiële implicaties voor de EU-begroting zijn beperkt. Het maximale verlies aan EU-inkomsten is EUR 84 miljoen aan douaneheffingen als de invoer volledig wordt vervangen door binnenlandse productie van de EU of door preferentiële invoer. Naar verwachting zal dit verlies minder zijn, aangezien het gedeeltelijk gedekt kan worden door douane-inkomsten uit andere derde landen die geen preferentiële partners zijn, en in de eerste jaren ook door extra inkomsten uit de hogere tarieven op kunstmest. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. De verhoging van de tarieven levert geen extra regeldruk of administratieve lasten op.

De gevolgen voor de concurrentiekracht zijn naar verwachting positief. Nederlandse en Europese kunstmestproducenten zullen naar verwachting minder oneerlijke concurrentie ervaren van Russische producenten. Ook kunnen sommige landbouwproducenten in zeer beperkte mate minder concurrentie ervaren. Wel kunnen Europese (inclusief Nederlandse) verwerkers en gebruikers van kunstmest en verschillende landbouwgoederen uit Rusland een beperkt negatief effect op hun concurrentiekracht ervaren. Dit wordt echter deels ondervangen door de gedeeltelijke infasering van de kunstmesttarieven, zodat de markt zich kan aanpassen. Voor Nederland is daarom ook het voorgestelde monitoringsmechanisme van belang om bij ongewenste prijsontwikkelingen in te kunnen grijpen.

Wat de geopolitieke consequenties betreft, zal het voorstel naar verwachting de Europese geopolitieke positie versterken, aangezien afhankelijkheden van Rusland op het gebied van kunstmest afgebouwd worden en van landbouwproducten voorkomen worden. Dit is in het bijzonder belangrijk voor de Europese – en Nederlandse – voedselzekerheid. Daarnaast worden negatieve gevolgen voor de mondiale voedselzekerheid tegengegaan: de tariefsverhoging geldt niet voor de doorvoer van Russische en Belarussische producten via de EU naar derde landen.

Uitvoeringsaspecten

De terminologie die reeds eerder is gebruikt voor de tariefverhogingen voor graan, oliezaden en afgeleide producten goederen uit Rusland en Belarus (specifiek het gebruik van «geëxporteerd uit» daarin) sluit niet optimaal aan op de EU-douanewetgeving en de geautomatiseerde systemen van de douane. Hierover heeft het kabinet uw kamer geïnformeerd in april 2024. Het huidige voorstel volgt dezelfde systematiek. Er bestaat daarbij nog enige onduidelijkheid over welke situaties precies onder het voorstel vallen en in welke situaties de hogere tarieven moeten worden geheven. Aangezien douanerechten als traditionele eigen middelen worden afdragen 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 blijft het kabinet zich inzetten om zoveel als mogelijk de aansluiting van terminologie op de douanewetgeving alsnog te bewerkstelligen c.q. helderheid te verkrijgen over de situaties waarin de maatregelen van toepassing zijn.

Het sanctiepakket tegen Rusland en Belarus doet al langere tijd een fors beroep op de capaciteit van de Douane en deze nieuwe voorstellen komen daar bovenop. Het is daarom van groot belang dat de vormgeving van de

maatregelen zo handzaam en efficiënt mogelijk is. Ook speelt het risico dat Rusland en Wit-Rusland de maatregelen zullen proberen te omzeilen, hetgeen veel controlecapaciteit vraagt van de Douane.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp,
R.J. Klever