

Vergaderjaar 2024–2025

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4083

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juni 2025

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 1 fiche, die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Aanbeveling onderhandelingsrichtsnoeren EU-GCC handelsakkoorden

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

Fiche: Aanbeveling onderhandelingsrichtsnoeren handelsakkoorden tussen de EU en de Raad voor Samenwerking voor Arabische Golfstaten en respectievelijke lidstaten

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Aanbeveling voor een besluit van de Raad betreffende nieuwe onderhandelingsrichtsnoeren voor een regionale vrijhandelsovereenkomst en bilaterale vrijhandelsovereenkomsten met de landen van de Raad voor Samenwerking van de Arabische Golfstaten en respectievelijk het Koninkrijk Bahrein, de Staat Koeweit, het Sultanaat Oman, de Staat Qatar, het Koninkrijk Saudi-Arabië en de Staat van de Verenigde Arabische Emiraten
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
8 mei 2025
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2025) 194
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0194&qid=1747896432539>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Buitenlandse Zaken (Handel)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

De Europese Commissie (hierna: de Commissie) heeft op 8 mei 2025 een aanbeveling voor een Raadsbesluit gedaan. Met deze aanbeveling wordt de Raad van de Europese Unie (hierna: de Raad) verzocht om de vernieuwde richtsnoeren vast te stellen voor onderhandelingen over handelsovereenkomsten (hierna: de overeenkomsten) tussen zowel de EU en de Raad voor Samenwerking van de Arabische Golfstaten (*Gulf Cooperation Council*, hierna: GCC) als de EU en de afzonderlijke lidstaten van de GCC, te weten Bahrein, Koeweit, Oman, Qatar, Saudi-Arabië (KSA) en de Verenigde Arabische Emiraten (VAE). De aanbeveling zal na vaststelling de basis zijn waarop de Commissie kan onderhandelen met de GCC en haar lidstaten.

De overeenkomsten zouden de handels- en investeringsbetrekkingen tussen de EU en de GCC en haar lidstaten in lijn moeten brengen met de doelstellingen van het strategisch partnerschap met de Golf.¹ Deze betrekkingen vallen momenteel onder een partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst uit 1989.² In hetzelfde jaar ontving de Commissie een mandaat van de Raad om te onderhandelen over een handelsovereenkomst tussen de EU en de landen van de GCC. In 2001 heeft de Raad herziene richtsnoeren aangenomen om deze onderhandelingen te hervatten. Echter kwamen de onderhandelingen in 2008 tot stilstand vanwege uiteenlopende ambities van de partijen. Sindsdien zijn de onderhandelingen over een interregionaal handelsverdrag niet hervat.

¹ <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2022/06/20/council-approves-conclusions-on-a-strategic-partnership-with-the-gulf/>

² https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_international/1989/147/oj/ned

Na de gezamenlijke mededeling van de EU over een strategisch partnerschap met de Golf van mei 2022³, volgde op 16 oktober 2024 een gezamenlijke verklaring op de EU-GCC top.⁴ Op basis hiervan stelt de Commissie nu voor om onderhandelingen te voeren over bilaterale strategische partnerschapsovereenkomsten (SPA's) met de afzonderlijke GCC-landen. Deze overeenkomsten betreffen dialoog en samenwerking op het gebied van onder andere buitenlands- en veiligheidsbeleid, justitie en rechtshandhaving en de groene transitie. Daarnaast stelt de Commissie voor om te onderhandelen over bilaterale handelsovereenkomsten met de GCC-landen die daarin geïnteresseerd zijn en die het ambitieniveau van de EU delen. Daarvoor zouden de richtsnoeren uit 1989, zoals herzien in 2001, geactualiseerd en vervangen moeten worden. De Commissie wenst vanaf deze zomer de onderhandelingen over zowel de partnerschapsovereenkomsten als de handelsakkoorden te starten, beginnend met de onderhandelingen over het bilaterale handelsakkoord met de VAE.⁵

De overeenkomsten zouden een aanvulling vormen op het bestaande EU-GCC handels- en investeringspartnerschap en beogen in de eerste plaats gunstigere omstandigheden te creëren voor een verdere toename van de handel en investeringen tussen de partijen. Daartoe voorziet het voorstel in de geleidelijke en wederzijdse liberalisering van de handel en investeringen, evenals gedetailleerde regels om deze handels- en investeringsstromen te bevorderen, te vergemakkelijken en te reguleren. Daarmee zouden de overeenkomsten volgens de Commissie onder meer bijdragen aan een versterking van de rol van de EU als bevoorrechte (economische) partner van de Golfstaten en het strategische concurrentievermogen van de EU.

In het voorstel wordt de onderhandelingsinzet ten aanzien van de inhoud van de overeenkomsten uiteengezet. Het voorstel omvat beoogde afspraken over bijvoorbeeld goederen- en dienstenhandel, oorsprongsregels, douaneprocedures, handel en duurzame ontwikkeling, intellectueel eigendom, energie en grondstoffen, dierenwelzijn, overheidsopdrachten, kapitaalverkeer, het stimuleren van internationalisering van het midden- en kleinbedrijf en geschillenbeslechting. Er wordt in het voorstel niet voorzien in afspraken over investeringsbescherming. Het voorstel biedt de ruimte om over andere relevante onderwerpen te onderhandelen mits daarvoor wederzijdse belangstelling bestaat. Parallel aan de onderhandelingen zal een duurzaamheidseffectbeoordeling worden uitgevoerd.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet hanteert een assertief en pragmatisch handelsbeleid waarin de Nederlandse belangen voorop staan, met een nadruk op het verhogen van onze welvaart en weerbaarheid. Juist nu het wereldwijde handelsstelsel onder druk staat, is het belangrijk dat we, conform de motie Hirsch-Ceder (Kamerstuk 21 501-02, nr. 3101), afspraken blijven maken met internationale partners over moderne en duurzame handelsbetrekkingen, en ons inzetten voor een open en op regels gebaseerd handelsstelsel.⁶ Daarbij past een realistische houding ten aanzien van de rol van Nederlandse waarden in het handelsbeleid.

³ https://www.eeas.europa.eu/eeas/joint-communication-%E2%80%9Cstrategic-partnership-gulf%E2%80%9D_en

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/10/16/first-european-union-gulf-cooperation-council-summit-joint-statement/>

⁵ EU and UAE launch free trade talks

⁶ Kamerstukken II, vergaderjaar 2024–2025, 21 501-02, nr. 3101.

Daarom heeft het kabinet een positieve grondhouding ten aanzien van EU-handelsakkoorden op basis van gelijke en redelijke standaarden, waarbij het uitgangspunt blijft dat ieder akkoord op de eigen merites wordt beoordeeld. In algemene zin dragen handelsakkoorden bij aan verbeterde markttoegang, duidelijkere regelgeving, verhoogde rechtszekerheid en een beperking van handelsbelemmeringen in markten buiten de EU. Heldere afspraken vergroten het gemak en het vertrouwen waarmee ondernemers internationaal zaken kunnen doen. Daarbij steunt het kabinet ook de Europese inzet op handel en duurzame ontwikkeling, zoals uiteengezet in de communicatie uit 2022.⁷

Bovendien vergroten handelsovereenkomsten ook de weerbaarheid van onze economie. Internationale partnerschappen vormen een hoeksteen van het economische veiligheidsbeleid van Nederland en de EU, onder meer omdat een diversificatie van handelspartners kan bijdragen aan mitigatie van de risico's die gepaard gaan met strategische afhankelijkheden van landen die hun machtspositie via economische druk willen versterken.⁸

De Golf is van oudsher een belangrijke regio voor internationale handel en de GCC en haar lidstaten zijn om zowel politieke als economische redenen strategische partners voor Nederland en de EU. De bilaterale handel tussen Nederland en de Golfregio is de afgelopen jaren sterk geïntensiveerd, met een exportwaarde van 18,9 miljard euro en een importwaarde van 10,7 miljard euro in 2023.⁹ De regio biedt goede kansen voor sectoren waar Nederlandse bedrijven in uitblinken, zoals water, energie, voedsel, en logistiek. De Golfregio is van groot belang voor Europa's energievoorziening – temeer sinds de oorlog in Oekraïne – en de Golflanden zijn uitstekend gepositioneerd voor de productie van waterstof.

De GCC landen zijn voor Nederland en de EU strategisch belangrijke partners op het gebied van regionale veiligheid en stabiliteit. Hun groeiende politieke en economische invloed komt tot uiting in een toenemende rol en betrokkenheid in regionale dossiers, zoals Israël en de Palestijnse gebieden, Syrië, Jemen, Iran. Tegelijkertijd is er ook sprake van gevoeligheden in de relatie met de Golflanden, bijvoorbeeld op het gebied van mensenrechten, zoals arbeidsrechten, maar ook de manier waarop zij hun regionale inzet vormgeven.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat positief tegenover de aanbeveling voor een Raadsbesluit en de richtsnoeren voor de beoogde onderhandelingen. Het kabinet verwelkomt het streven van de Commissie om partnerschapsovereenkomsten te onderhandelen met de GCC-landen. Het kabinet is positief over de partnerschapsakkoorden gezien de gedeelde belangen tussen de EU en de regio. Daarbij zal vanuit het kabinet specifiek naast de economische samenwerking aandacht uitgaan naar de politieke dialoog – onder andere gericht op regionale veiligheid en stabiliteit, evenals de onderwerpen energietransitie, mensenrechten, sanctieomzeiling, consulaire bescherming en migratiebeheer. Met het oog op de economische en politieke belangen onderschrijft het kabinet het belang van de consolidatie en intensivering van de handels- en investeringsbetrekkingen met de GCC en haar lidstaten, onder andere via handelsovereenkomsten.

Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Commissie en hecht veel waarde aan het volgen van behoorlijke procedures bij de onderhandeling van handelsovereenkomsten; actuele en adequate onderhandelingsricht-

⁷ Fiche 4: Mededeling over handel en duurzame ontwikkeling in handelsakkoorden | Publicatie | Rijksoverheid.nl

⁸ Kamerstukken II, vergaderjaar 2022–2023, 30 821, nr. 181.

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eu-gcc-trade/>

snoeren dragen daaraan bij. In de aanloop naar de aankondiging van de onderhandelingen heeft Nederland op vernieuwde richtsnoeren aangedrongen. Het feit dat de Commissie hier gevolg aan gegeven heeft, kan een positieve precedentwerking hebben.

Het voorstel is goed verenigbaar met de kabinetsinzet ten aanzien van het gemeenschappelijke handelsbeleid. Het kabinet is positief over de reikwijdte van de richtsnoeren en onderschrijft de beoogde doelstellingen van de overeenkomsten. De herziene onderhandelingsrichtsnoeren voor onderhandelingen over handelsakkoorden bieden voldoende mogelijkheden om de handels- en investeringsbetrekkingen met de Golflanden substantieel te versterken, zonder daarbij het perspectief op een toekomstige EU-GCC handelsovereenkomst te verliezen. Deze aanpak van de Commissie sluit goed aan bij het pragmatische handelsbeleid van het kabinet. Een aandachtspunt daarbij is dat de richtsnoeren voldoende ruimte en flexibiliteit moeten bieden om op maat gemaakte akkoorden te onderhandelen. Nederland heeft, net zoals de andere EU-lidstaten, immers verschillende belangen in de verschillende Golflanden.

Het kabinet is positief over de voorgestelde inzet op een zo hoog mogelijke mate van liberalisering voor nagenoeg alle handel in goederen. Daarnaast steunt het kabinet de inzet van de Commissie op een mate van liberalisering van de handel in diensten en investeringen die verder gaat dan verplichtingen onder de WTO. Waar nodig zal het kabinet zich inspannen voor de bescherming van gevoelige sectoren, bijvoorbeeld in de vorm van quota. Het kabinet steunt bovendien de inzet van de Commissie op het vergroten van toegang tot overheidsopdrachten en de versterking en handhaving van intellectuele eigendomsrechten.

Ten aanzien van de zogenoemde technische handelsbelemmeringen zal het kabinet aandringen op effectieve verbintenissen die betrekking hebben op alle overheidsniveaus. Het kabinet steunt de inzet van de Commissie op sanitaire en fytosanitaire maatregelen, en om samen te werken op het gebied van duurzame voedselsystemen en antimicrobiële resistentie en zal nadrukkelijk aandacht vragen voor de aanpak van voedselverspilling. Het kabinet steunt ook de inzet op regulering van investeringen, grensoverschrijdende dienstverlening en digitale handel, aangezien afspraken en samenwerking op regelgevingsgebied kunnen bijdragen aan het voorkomen en verlagen van handelsbarrières.

Ten derde is het kabinet overwegend positief over de inzet ten aanzien van afspraken over de borging van een gelijk speelveld waarop marktdeelnemers uit de verdragspartijen eerlijk met elkaar kunnen concurreren. Het voorstel voorziet tevens in onderhandelingen over standaarden en samenwerking op het gebied van klimaat, milieu, mensenrechten, waaronder arbeids- en vrouwenrechten, en dierenwelzijn. Het kabinet steunt de inzet van de Commissie op dit vlak. Het is daarbij van belang dat de uitgangspunten van de mededeling van de EU uit 2022 inzake handel en duurzame ontwikkeling in acht worden genomen, bijvoorbeeld ten aanzien van de naleving en effectieve toepassing van internationaal overeengekomen beginselen, regels en normen op het gebied van milieu, mensenrechten en arbeid.¹⁰ Een ander voorbeeld waar het kabinet de inzet van de Commissie steunt is opname van de Overeenkomst van Parijs in de overeenkomsten als essentieel element. Ook verwelkomt het kabinet dat parallel aan de onderhandelingen een duurzaamheidseffectbeoordeling zal worden uitgevoerd. Ten aanzien van dierenwelzijn is de inzet van de Commissie bijvoorbeeld dat EU-normen op dit terrein als basis voor de onderhandelingen dienen. Het kabinet zal hierbij onder andere aandacht vragen voor verminderen van langeafstandstransport van levende dieren en de uitfasering van (onverrijkte) kooihuisvesting voor o.a. legkippen.

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/06/22/def-bnc-fiche-4-mededeling-handel-en-duurzame-ontwikkeling>

Ten slotte beslaat het voorstel een aantal andere onderwerpen, waaronder oorsprongsregels, geschillenbeslechting, douaneprocedures, kapitaalverkeer en het stimuleren van internationalisering van het midden- en kleinbedrijf. Het kabinet is positief over deze inzet, onder meer omdat het veel waarde hecht aan (de handelsbevorderende effecten van) effectieve geschillenbeslechting en de benutting van handelsakkoorden door Nederlandse ondernemers.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Er bestaat brede steun binnen de Raad voor een intensivering van de handels- en investeringsbetrekkingen met de GCC en haar lidstaten. Ook de pragmatische aanpak van de Commissie wordt gesteund, waarbij een EU-GCC handelsakkoord een doelstelling voor de langere termijn blijft, maar ook kan worden onderhandeld over strategische partnerschapsovereenkomsten met de afzonderlijke Golflanden en over bilaterale handelsakkoorden met de landen. In de Raadsconclusies over een strategisch partnerschap met de Golf, benadrukten de lidstaten het gemeenschappelijke belang van een bevoorrechte handels- en investeringsrelatie tussen de EU en de GCC. De Raad moedigde de Commissie aan om het verkennende werk met betrekking tot mogelijke onderhandelingen over een handelsovereenkomst te versnellen.¹¹ Tijdens de eerste EU-GCC top op 16 oktober 2024 bevestigden zowel de EU als de GCC hun belang bij een wederzijds voordelige handels- en investeringsbetrekkingen die via multilaterale, regionale en bilaterale kaders moet worden ontwikkeld. Daarbij committeerden de partijen zich aan discussies over een EU-GCC handelsakkoord en de verkenning van op maat gemaakte overeenkomsten over handel en investeringen.¹² Het Europees Parlement (EP) steunt eveneens de inzet op een versterkte en meer gerichte samenwerking tussen de EU en GCC-landen, zoals aangegeven in een verklaring uit 2024 over de implementatie van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid.¹³ Het EP heeft wel duidelijk zorgen geuit over de mensenrechtensituaties in een aantal GCC-landen.¹⁴

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet is positief. De aanbeveling heeft betrekking op onderhandelingen over overeenkomsten die onder de gemeenschappelijke handelspolitiek vallen en ook specifieke verbintenissen inzake vervoer kunnen bevatten. Op het terrein van gemeenschappelijke handelspolitiek is, op grond van artikel 3, eerste lid, onder e, VWEU, sprake van een exclusieve bevoegdheid van de EU. Op het terrein van vervoer, is op grond van artikel 4, tweede lid, onder g, VWEU sprake van een gedeelde bevoegdheid.

¹¹ <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2022/06/20/council-approves-conclusions-on-a-strategic-partnership-with-the-gulf/>

¹² <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/10/16/first-european-union-gulf-cooperation-council-summit-joint-statement/>

¹³ Texts adopted - Implementation of the common foreign and security policy – annual report 2023 - Wednesday, 28 February 2024

¹⁴ Gulf countries, Iran, Iraq and Yemen | Fact Sheets on the European Union | European Parliament.

b) Subsidiariteit

Het subsidiariteitsbeginsel is niet van toepassing, gegeven de exclusieve bevoegdheid van de EU ten aanzien van dit voorstel. De gemeenschappelijke handelspolitiek valt onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie overeenkomstig artikel 3, lid 1, punt e), VWEU. De onderhandelingen over internationale overeenkomsten betreffende verbintenissen inzake het verrichten van diensten op het gebied van vervoer zijn overeenkomstig artikel 3, lid 2, VWEU een exclusieve bevoegdheid geworden.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De aanbeveling stelt voor om de in 1989 opgestelde onderhandelingsrichtsnoeren, zoals herzien in 2021, te actualiseren en te vervangen. Het doel daarvan is om de bestaande regionale en bilaterale handelssamenwerking te versterken door deze af te stemmen op de ambitieuze strategische oriëntaties die in de EU en in de GCC-landen worden gehanteerd en die bijdragen tot de bevordering van internationale normen, economische hervormingen en de verbetering van het ondernemingsklimaat. De voorgestelde richtsnoeren zijn geschikt om dat doel te bereiken en sluiten aan bij de eerder gevolgde aanpak in het kader van handelsakkoorden. De voorgestelde richtsnoeren gaan niet verder dan noodzakelijk om gunstigere omstandigheden te creëren ten behoeve van handel en investeringen tussen de EU en de GCC en haar lidstaten en om de ambitie van de EU op gebied van een versterkte relatie en handel en duurzame ontwikkeling te behalen. De aanpassing van de richtsnoeren is beperkt tot het in lijn brengen van de inzet met de staande EU inzet op gebied van handelsakkoorden en de EU inzet op handel en duurzame ontwikkeling. Daarin gaat de Commissie niet verder dan nodig om aan het staand beleid te voldoen. De voorgestelde richtsnoeren zijn vergelijkbaar met recente richtsnoeren voor onderhandelingen over handelsakkoorden met andere derde landen.

d) Financiële gevolgen

De vrijhandelsovereenkomsten zullen vanwege de voorgenomen tarief liberalisering beperkte negatieve gevolgen hebben voor de begroting van de EU wat de douaneheffingen betreft. Nederland 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. Het kabinet wil niet vooruit lopen op de integrale afweging van middelen na 2027. Nationale budgettaire gevolgen dienen ingepast te worden op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen conform de regels van de budgetdiscipline. Daarbij dient ook rekening gehouden te worden met eventuele budgettaire gevolgen voor medeoverheden.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

In algemene zin zou verbeterde markttoegang tot de GCC en haar lidstaten de concurrentiepositie van de EU versterken en de administratieve lasten voor marktpartijen verkleinen. Indien onderhandelingen over de overeenkomsten succesvol worden afgerond, zou dit tevens een positief effect hebben op de invloed van de EU in de Golfregio en bijdragen aan de diversificatie van handelspartners, in lijn met het economische veiligheidsbeleid van Nederland en de EU en de kabinetsinzet ten aanzien van risicovolle strategische afhankelijkheden. Daarmee heeft de aanbeveling naar verwachting een positief effect op de

open strategische autonomie van Nederland en de EU.¹⁵ Het voorstel heeft geen directe impact op ontwikkelingslanden, maar verbeterde markttoegang tussen de EU en de GCC en haar lidstaten zou ertoe kunnen leiden dat belanghebbenden uit ontwikkelingslanden die naar deze markten exporteren in beperkte mate toegenomen concurrentie ondervinden.

De geografische ligging van de Golfregio brengt een brugfunctie tussen Europa en Azië met zich mee. De regio is ook van voor regionale stabiliteit en veiligheid in het Midden-Oosten. De Golflanden zijn stabiele partners in een fragiele regio, die een cruciale rol spelen op verscheidende regionale dossiers. Daarnaast nemen de Golfstaten een steeds prominenter rol in op het wereldtoneel, waarbij deze met regelmaat optreden als mediator of facilitator. Bovenstaande onderschrijft het geopolitieke belang van verdere intensivering van de (economische) relaties met de landen binnen de GCC.

¹⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2022–2023, 35 982, nr. 9.