

Vergaderjaar 2010–2011

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1185

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2011

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij het fiche «verordening algemene tariefpreferenties» aan te bieden dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: verordening algemene tariefpreferenties

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van een stelsel van algemene tariefpreferenties

Datum Commissiedocument: 10 mei 2011

Nr. Commissiedocument: COM(2011) 241 final

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200411

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: SEC(2011) 536 final vol. I

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep Algemeen Preferentieel Stelsel; Raad Buitenlandse Zaken (nog niet bekend wanneer dit voorstel wordt geagendeerd in de Raad)

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie:

- a) *Rechtsbasis*
Artikel 207, tweede lid, VWEU
- b) *Stemwijze Raad en rol Europees Parlement*
Gewone wetgevingsprocedure (gekwalificeerde meerderheid Raad, medebeslissing Europees Parlement). Het voorstel zal in het Committee on International Trade (INTA) van het Europees Parlement behandeld worden.
- c) *Delegatie en/of comitologie*
De Commissie krijgt bijstand van het APS Comité dat de Commissie bijstaat in de besluitvorming, bijvoorbeeld over tijdelijke opschorting van preferenties of over vrijwaring. Afhankelijk van het vraagstuk is de adviesprocedure, de onderzoeksprocedure of de spoedprocedure van toepassing; resp. artikel 4,5 en 8 juncto 5 van Verordening EU 182/2011. Daarnaast voorziet het voorstel in gedelegeerde handelingen.

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel:*
Het huidige stelsel van handelspreferenties voor ontwikkelingslanden, het Algemeen preferentieel Stelsel (APS), bestaande uit drie regelingen met uiteenlopende tarifaire handelsvoordelen, vervalt uiterlijk 31 december 2013. De Commissie stelt voor om de effectiviteit van het instrument te vergroten, door het comparatieve voordeel van de preferenties voor de armste ontwikkelingslanden te vergroten, de conditionaliteiten aan te scherpen (waar van toepassing) en het aantal begunstigden te beperken tot de landen die het minst concurrerend zijn binnen de mondiale economie.
- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel:*
 - Het voorstel betreft exclusieve bevoegdheid van de EU.
 - Subsidiariteit: n.v.t.
 - Proportionaliteit: positief.
 - *Risico's/implicaties/kansen:*

N.v.t.

- *Nederlandse positie en eventuele acties:*
Het voorstel voor de nieuwe verordening gaat voor de besluitvormingsprocedures uit van het nieuwe regime van gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen zoals geregeld in de Comitologieverordening (EU Verordening Nr. 182/2011). Hierbij wordt de besluitvorming aangepast aan de inhoudelijke wijzigingen in het voorstel en wordt nieuwe besluitvorming geïntroduceerd. Nederland zal kritisch kijken naar de consequenties van de wijze waarop de Commissie de bevoegdheden bij verschillende besluitvormingstrajecten vorm geeft. Voor zover mogelijk zal Nederland inzetten op een zo groot mogelijk behoud van invloed op die punten waar dit overeenkomt met de Nederlandse belangen.

3. Samenvatting voorstel

- Inhoud voorstel:

De EU verleent sinds 1971 handelspreferenties aan ontwikkelingslanden via het Algemeen preferentieel Stelsel. Het APS is een belangrijk instrument om ontwikkelingslanden te steunen bij hun inspanningen hun handelsstromen en economische groei te verhogen door hen preferentiële toegang tot de Europese markt te bieden. Daarmee draagt het APS bij aan armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling. Tevens draagt de verordening bij aan het waarborgen van fundamentele mensenrechten en arbeidsrechten en de bevordering van goed bestuur, door landen die zich committeren aan het ratificeren en implementeren van een uitgebreide lijst aan conventies op deze terreinen extra handelspreferenties te bieden. Het huidige APS bestaat uit drie regelingen met uiteenlopende tarifaire handelsvoordelen (EBA, APS+ en het standaard APS, zie voor toelichting verderop) en zal uiterlijk 31 december 2013 vervallen. De indeling in de drie genoemde regelingen zal blijven bestaan, maar daarbinnen worden verschillende wijzigingen voorgesteld. De voorgestelde APS verordening herzielt het huidige stelsel om zo een betere afspiegeling van de huidige mondiale economie en het commerciële landschap te geven. Dit is in het voorstel verwerkt door de APS-criteria aan te scherpen (hoge inkomens landen en rijkere middeninkomenslanden komen niet meer voor het standaard APS in aanmerking) en het graduatiemechanisme¹ aan te scherpen. In het voorstel zijn bovendien de redenen voor het tijdelijk intrekken van preferenties verduidelijkt. Ook de bijzondere stimuleringsregeling voor duurzame ontwikkeling en goed bestuur (het APS+) wordt in het voorstel aangepast. De door Nederland bepleite mogelijkheid van doorlopende toetreding is opgenomen en productgraduatie is niet langer van toepassing in APS+. De lijst met conventies die landen effectief moeten implementeren is iets aangepast en er komt een transparanter mechanisme voor monitoring en evaluatie van de uitvoering van relevante internationale verdragen, waarbij de EU naar stabiliteit en verbetering in de implementatie van de verdragen in de loop der tijd zoekt. De bijzondere regeling voor minst ontwikkelde landen welke bekend staat als «Everything But Arms» (EBA), is ongewijzigd, waardoor deze landen tariefvrije en quotavrije markttoegang tot de EU behouden. Een aandachtspunt is dat de Commissie voor alle drie de regimes (dus ook voor EBA) extra mogelijkheden voorstelt om de preferenties in te trekken. Verder worden de besluitvormingsprocedures aangepast om de inhoudelijke wijzigingen in het voorstel alsook het nieuwe institutionele evenwicht tussen de Raad, Europese Commissie en Europees Parlement te weerspiegelen, in het bijzonder met betrekking tot de toepassing van de uitvoerings- of gedelegeerde handelingen. Tot slot zal de nieuwe verordening een onbepaalde looptijd hebben.

¹ Verwijdering van een concurrerende sector uit het APS, waardoor producten in deze sector onder het MFN tarief vallen.

– Impact assessment Commissie

Op 19 november 2010 heeft de impact assessment commissie (IAC) haar mening gegeven over de eerste versie van het voorstel. Naar aanleiding van de aanbevelingen van de IAC heeft de Commissie het voorstel en rapport op vier punten aangepast. Allereerst is de probleemanalyse versterkt en geherstructureerd, ten tweede zijn de verschillende onderzochte opties voor de nieuwe verordening uitgebreid van drie naar zes, ten derde zijn meer variabelen meegenomen in de impact studie, en tot slot is de structuur van het rapport aangepast en gebruiksvriendelijker gemaakt. Het uiteindelijke voorstel van de Commissie is niet één-op-één gebaseerd op één van de zes onderzochte opties, maar op een samenvoeging van verschillende elementen uit de onderzochte opties.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid:*

De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op art. 207, lid 2 VWEU. Dit is volgens Nederland de juiste rechtsbasis. Er is sprake van de uitoefening van een exclusieve bevoegdheid van de EU, omdat de verordening zich bevindt op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek.

b) *Functionele toets:*

- Subsidiariteit: n.v.t.
- *Proportionaliteit:* positief
- *Onderbouwing:*

Het betreft hier een exclusieve bevoegdheid van de EU, namelijk gemeenschappelijke handelspolitiek. Daarmee is het subsidiariteitsvereiste niet van toepassing. De proportionaliteit wordt positief beoordeeld. Een verordening is noodzakelijk, de te bereiken doelstelling en de voordelen die deze verordening realiseert voor ontwikkelingslanden kunnen niet op een minder ingrijpende wijze worden gerealiseerd. De bedoeling is juist om de oude regeling laagdrempeliger en waardevoller te maken voor de betreffende landen. Er dient een nieuwe verordening te komen, aangezien de huidige verordening op 31 december 2013 verloopt. Het voorstel streeft ernaar door wijziging van het huidige stelsel sterker bij te dragen aan de economische groei van een groep ontwikkelingslanden die dat het meest nodig heeft.

c) *Nederlands oordeel:*

Het voorstel is noodzakelijk om de continuïteit van het Europese stelsel van handelspreferenties voor ontwikkelingslanden te garanderen.

5. Implicaties financieel

a) *Consequenties EU-begroting*

De voorgestelde verordening heeft geen financiële kosten ten laste van de EU-begroting. Toepassing ervan leidt wel tot een verlies van douane-inkomsten, echter minder dan het geval zou zijn geweest bij voortzetting van de huidige verordening. Als gevolg van de toepassing van de voorgestelde verordening in zijn indicatieve vorm is het jaarlijkse verlies aan douane-inkomsten geraamd op gemiddeld 1,87 miljard euro, wat overeenkomt met een netto bedrag van 1,4 miljard euro, na aftrek van de inningskosten door lidstaten.

Voor het jaar 2014 leidt het voorstel tot gedeerde douaneheffingen ter waarde van 1,79 miljard euro. Voor het jaar 2015 bedraagt dit 1,88 miljard euro en voor 2016 1,98 miljard euro. Daarmee vallen de gedeerde douaneheffingen beduidend lager uit dan het geval is onder het huidige APS (in 2009 ging het om 2,93 miljard Euro).

Vergeleken met de huidige verordening ontvangt NL dus meer douaneheffingen. Om die reden zullen ook de afdrachten relatief toenemen. Wel staat hier tegenover dat Nederland meer perceptiekosten (inningen) ontvangt in vergelijking tot de huidige verordening, en door de hogere douaneontvangsten van de EU, minder afdraagt via het zogenaamde BNI-middel. De exacte effecten specifiek voor Nederland zijn echter nog niet bekend.

- b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden*: nog onbekend (zie 5a)
- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*: geen
- d) *Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden*: geen
- e) *Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger*: geen.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid*
Geen. Gelet op de directe werking van de verordeningen en de aard van de voorgestelde wijzigingen, is er geen wijziging van de Nederlandse wet- of regelgeving noodzakelijk.
- b) *Voorgestelde datum inwerkingtreding*
De datum van inwerkingtreding van de Verordening is nog niet bekend (deze is afhankelijk van het moment van officiële publicatie). Gestreefd wordt naar inwerkingtreding uiterlijk per 1 januari 2014.
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
Nee.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) *Uitvoerbaarheid*: geen
- b) *Handhaafbaarheid*: geen

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Doel van het APS is het stimuleren van de economische ontwikkeling van ontwikkelingslanden, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de Minst Ontwikkelde Landen (MOL's) en gewone ontwikkelingslanden en ontwikkelingslanden met een kwetsbare economie die zich committeren aan internationale afspraken op gebied van mensenrechten, milieu en goed bestuur. MOL's krijgen nulrecht (aan deze landen worden geen heffingen opgelegd) via de zogenaamde *Everything but Arms* regeling (EBA), overige ontwikkelingslanden krijgen voor een beperkt aantal producten nulrecht en voor de overige producten een tariefkorting. In het voorstel voor de nieuwe verordening stelt de Commissie voor om de groep landen die aanspraak kan maken op de gewone APS-regeling onder het APS te beperken en zo de preferenties waardevoller te maken voor de minst ontwikkelde landen. Immers, uitsluiting van rijkere ontwikkelingslanden heeft tot gevolg dat de groep armste landen ten opzichte van hogere middeninkomenslanden en hoge inkomens landen een relatief betere toegang tot de EU markt krijgt. Het voorstel maakt onderscheid tussen landen op basis van objectieve criteria en is daarmee in lijn met de afspraken gemaakt binnen de Wereldhandelsorganisatie (WTO).

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

Het kabinet is positief over het feit dat een aantal prioriteiten van Nederlandse zijde al direct in het voorstel zijn overgenomen. Nederland zal zich ervoor inzetten deze te behouden. Het gaat hierbij om doorlopende toetreding tot het APS+, de verbeterde duiding van de voor-

waarden van het APS+ en de mogelijkheid van nieuwe landen om, hangende de erkenning als minst ontwikkeld land, al wel gebruik te maken van deze preferenties.

Leidraad voor het kabinet bij de herziening van het APS is het scheppen van een zo groot mogelijke markttoegang voor ontwikkelingslanden tot de EU. Hierbij vormen eenvoud, transparantie en voorspelbaarheid van het systeem een belangrijk doel. Met name een verhoging van de voorspelbaarheid is van belang voor het exporterende bedrijfsleven, evenals overigens voor Nederlandse importeurs. Het voorstel komt dit goed tegemoet en biedt verbeteringen ten opzichte van de huidige verordening. Een uitgangspunt bij de herziening is dat preferenties terecht moeten komen waar ze het hardst nodig zijn. Het kabinet onderschrijft dit uitgangspunt, maar zal wel kritisch kijken naar de gevolgen voor individuele landen die hierdoor mogelijk buiten de verordening vallen. Een vermindering van het aantal begunstigde landen biedt tegelijkertijd wel meer mogelijkheden om de preferenties binnen de regelingen verder uit te breiden en de productdekking te vergroten, op dit punt is het voorstel voor verbetering vatbaar. Daarnaast zal Nederland kritisch kijken naar de voorgestelde aanpassing van de graduatiedrempels voor sectoren in het APS, de toegankelijkheid van het APS+, de nieuwe vrijwaringsmogelijkheden en de nieuwe mogelijkheden die de Commissie creëert voor het opschorten van preferenties.