

Vergaderjaar 2019–2020

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2842

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 februari 2020

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 1 fiche dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Wijziging verordening handhaving van internationale handelsregels

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Wijziging verordening handhaving van internationale handelsregels

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 654/2014 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de uitoefening van de rechten van de Unie voor de toepassing en handhaving van de internationale handelsregels.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
12 december 2019
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2019)623
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1578495503017&uri=CELEX:52019PC0623>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Buitenlandse Zaken, handel
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 207 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het voorstel betreft een herziening van de verordening handhaving van internationale handelsregels. Deze verordening, die de EU in staat stelt rechten op grond van internationale handelsovereenkomsten af te dwingen, dient herzien te worden nu de beroepsinstantie van de World Trade Organisation, niet meer functioneert. Sinds 10 december kan het beroepslichaam van de WTO geen beroepszaken meer behandelen. Op die dag eindigde de termijnen van twee van de drie nog zittende leden van het orgaan, waardoor het quorum voor de behandeling van een beroep niet meer gehaald wordt. Het gevolg is dat bindende geschillenbeslechting voor handelsgeschillen bij de WTO op losse schroeven staat. Dit is problematisch vanuit het oogpunt van de stabiliteit en voorspelbaarheid van het systeem van multilaterale handelsregels. De oorzaak van deze impasse ligt in de langlopende zorgen die de VS door de jaren heen heeft geuit over het functioneren van geschillenbeslechting, in het bijzonder de beroepsprocedure bij de WTO. Nu bindende uitspraken van het beroepslichaam niet meer mogelijk zijn, is het van belang dat het EU-instrumentarium voor het afdwingen van de EU-rechten ten aanzien van handelsakkoorden aangepast wordt. Tot nu toe was het namelijk zo dat een volledig proces van geschillenbeslechting bij de WTO doorlopen moest zijn om te kunnen vergelden.

Vanwege het belang van een coherent beleid introduceert de Commissie tevens de mogelijkheid voor de EU om op te treden richting handelspartners waarmee de EU een regionaal of bilateraal handelsakkoord heeft gesloten als deze geen adequate stappen ondernemen om een handelsgeschil aan te pakken. Het voorstel heeft, volgens de Commissie, tot doel het beschermen van de belangen van de Unie in het kader van internationale handelsovereenkomsten in situaties waarin derde landen onrechtmatige maatregelen vaststellen en tegelijkertijd een geschillenbeslechtingsprocedure blokkeren.

De huidige verordening

De huidige verordening stamt uit 2014 en verleent de Europese Commissie de bevoegdheid om handelsmaatregelen vast te stellen door middel van uitvoeringshandelingen (overeenkomstig artikel 291 VWEU) op het gebied van de handel in goederen en op het gebied van openbare aanbestedingen.

De huidige verordening dekt drie scenario's: 1. reactie op door de EU gewonnen geschillenbeslechting, 2. reactie op een vrijwaringsmaatregel door derde landen, 3. reactie op een eenzijdige schemawijziging door een WTO lid. De voorgestelde wijzigingen betreffen enkel het eerste scenario dat door de huidige verordening wordt gedekt. Onder de huidige verordening is het mogelijk om in deze drie scenario's verschillende handelsmaatregelen te nemen, zoals het schorsen van preferentiële tarieven, het opleggen van extra tarieven op de invoer of uitvoer van goederen, de introductie of verhoging van kwantitatieve restricties op importen of exporten van goederen en de schorsing van concessies ten aanzien van openbare aanbestedingen.

Het voorstel tot wijziging van de huidige verordening

De verordening wordt op twee punten aangepast. Door de toevoeging van artikel 3 punt a bis kan de huidige verordening worden toegepast in situaties waarbij er sprake is van een WTO panel rapport waarin de EU gewonnen heeft **en** een beroep op artikel 17 van de WTO *Dispute Settlement Understanding* niet kan worden afgerond **en** als het derde land in kwestie niet akkoord gaat met een tijdelijke beroepsprocedure onder artikel 25 van de WTO *Dispute Settlement Understanding* (arbitrage). Kortom, de EU krijgt hierdoor ruimte om tegenmaatregelen te nemen wanneer een wederpartij in beroep gaat tegen een WTO panel uitspraak terwijl er geen alternatief is voor de beroepsinstantie. Hierbij moet eerst wel aan twee voorwaarden worden voldaan. Er moet een WTO panel rapport zijn dat de door de EU ingestelde vorderingen geheel of gedeeltelijk toewijst en de wederpartij moet niet hebben ingestemd met de instelling van een voorlopige voorziening in beroep. Het is dus een laatste redmiddel dat enkel ingezet zal worden als andere mogelijkheden om tot een oplossing te komen zijn uitgeput.

Door de toevoeging van artikel 3, punt b bis kan de verordening ook worden toegepast in situaties waarin onder een ander internationaal handelsakkoord, bijvoorbeeld regionale of bilaterale akkoorden, geschillenbeslechting niet mogelijk is omdat het andere land niet de stappen neemt die nodig zijn om zo'n procedure te starten. De Commissie geeft aan dat het nodig is om zorg te dragen voor de handhaving van de EU's bilaterale handelsovereenkomsten, ook met het oog op de coherentie van het beleid. Het is van belang om niet de indruk te wekken dat de EU strenger optreedt in WTO verband dan in bilateraal verband wat betreft het handhaven van handelsregels.

De Commissie wil het niveau van de tegenmaatregel van de Unie beperken tot de schade die door de bestreden maatregel van het derde land is veroorzaakt. Het is aan de EU zelf om het economische belang van de Unie en de geleden schade in te schatten.

Net als in de huidige verordening is het in het voorstel tot wijziging zo dat de Commissie enkel handelspolitieke maatregelen mag treffen op het gebied van de handel in goederen en op het gebied van openbare aanbestedingen. Daarnaast brengt het voorstel geen verandering aan in de keuze voor handelsmaatregelen en de procedure voor de vaststelling hiervan. Dit blijft gelijk. (zie verder punt 6b).

b) Impact assessment Commissie

Niet opgesteld.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland heeft als middelgrote economie met een open karakter een groot belang bij handel en investeringen. Nederlandse bedrijven zijn actief in alle hoeken van de wereld. De mate van succes van deze bedrijven wordt in grote mate bepaald door een stabiel en voorspelbaar ondernemersklimaat. Een op regels gebaseerde handelssysteem waarin protectionisme wordt ingekaderd en geschillen opgelost kunnen worden is daarom voor Nederland van groot belang. Het kabinet zet zich in EU- en WTO-verband dan ook voor deze zaken in.¹

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland vindt het belangrijk dat de EU haar rechten op grond van internationaal gemaakt handelsafspraken kan blijven afdwingen, ook na het wegvallen van de beroepsinstantie van de WTO. Het kabinet zal er echter wel voor waken dat dit voorstel niet leidt tot een verminderde inspanning in het streven van de Unie naar het herstellen van het functioneren van de beroepsinstantie van de WTO, waarbij ook de VS aan boord is. Nederland is het eens met de Commissie dat vergeldingsmaatregelen een laatste middel zijn en zal er op toezien dat de eventuele handelsmaatregelen die onder de gewijzigde verordening genomen worden ook daadwerkelijk op die manier ingezet worden. Voorts plaatst Nederland vraagtekens bij de verenigbaarheid met internationaal recht van het voorstel. Nederland zal er dan ook op toezien dat hiervan een grondigere analyse komt, die de vraag beantwoordt of het nemen van dergelijke tegenmaatregelen door de EU toegestaan zijn onder het WTO recht en het algemeen internationaal recht.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Een eerste inschatting van het krachtenveld is dat de lidstaten zich kunnen vinden in het voorstel van de Commissie.

¹ Zie bijvoorbeeld Kamerstuk 21 501-02, nr. 1850, Kamerstuk 21 501-02, nr. 1826, Kamerstuk 21 501-02, nr. 2092 en Kamerstuk 21 501-02, nr. 2099.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De materiele rechtsgrondslag blijft in de voorgestelde herziening van de verordening ongewijzigd ten opzichte van de huidige verordening. De Commissie baseert de bevoegdheid van de Unie ten aanzien van dit voortel op artikel 207 VWEU. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Dit artikel ziet op de vaststelling van maatregelen t.a.v. de gemeenschappelijke handelspolitiek. Op het terrein van de douane unie en de gemeenschappelijke handelspolitiek is er sprake van een exclusieve EU bevoegdheid (zie artikel 3, lid 1, onder a en e VWEU).

b) Subsidiariteit

Niet van toepassing aangezien er sprake is van een exclusieve bevoegdheid van de Unie.

c) Proportionaliteit

Nederland beoordeelt de proportionaliteit van het voorstel als positief. Veruit de meeste onderdelen van de huidige verordening blijven ongewijzigd. De wijzigingen beperken zich tot het introduceren van de mogelijkheid voor de Unie om maatregelen te treffen zonder een bindende uitspraak in handelsgeschillen, hetzij onder de WTO of in een bilateraal of regionaal handelsakkoord, en gaan daarmee niet verder dan noodzakelijk om de algemene doelstelling van het voorstel – de belangen van de Unie in het kader van internationale handelsovereenkomsten snel beschermen in situaties waarin derde landen onrechtmatige maatregelen treffen en tegelijkertijd een geschillenbeslechtingprocedure blokkeren – te bereiken.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie geeft in het voorstel aan geen gevolgen voor de EU begroting te verwachten.

Mochten er onverhoopt toch financiële gevolgen zijn, dan 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. De kabinetsinzet voor het volgende MFK is leidend voor een integrale afweging van middelen voor de periode na 2020; Nederland wil niet vooruitlopen op de besluitvorming over het volgende MFK.

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

Er worden geen financiële consequenties verwacht. Mochten er toch budgettaire gevolgen zijn dan worden deze ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels budgetdiscipline.

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

Geen.

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

Volgens artikel 9(1) van de huidige verordening wint de Commissie informatie en standpunten in over de economische belangen van de Unie in specifieke producten of sectoren t.b.v. de toepassing van de verordening. Dit kan administratieve lasten voor het bedrijfsleven met zich mee brengen om de nodige informatie m.b.t. specifieke producten of sectoren te verzamelen en aan de Commissie ter beschikking te stellen. Artikel 9(1) wordt niet gewijzigd in het voorstel tot herziening van de huidige verordening en daarmee blijft de kans op administratieve lasten voor het bedrijfsleven bestaan. Het is niet de verwachting dat de wijziging van de verordening zal leiden tot een toename van het gebruik van de verordening en daarmee van de extra administratieve lasten.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

De concurrentiekracht neemt toe doordat de EU, ondanks het niet functioneren van de WTO Appellate Body, toch wederpartijen onder druk kan zetten om zich te houden aan gemaakte afspraken.

6. Implicaties juridisch

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

Het voorstel leidt niet tot een wijziging van de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en/of taken voor de rijksoverheid of decentrale overheden. Onder de huidige verordening bestaat er een mogelijke verplichting voor aanbestedende diensten om ondernemers van buiten de EU van overheidsopdrachten uit te sluiten indien maatregelen genomen worden naar aanleiding van een schending van de Government Procurement Agreement. Deze mogelijke verplichting blijft bestaan in het voorstel tot wijziging van de huidige verordening.

Het beoogde doel kan alleen centraal door Europese wetgeving bereikt worden. Er zijn daarnaast geen interbestuurlijke afspraken tussen de rijksoverheid en decentrale overheden betreffende samenwerking nodig. De lex silencio positivo is niet van toepassing.

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

De Unie en de lidstaten zijn partij bij multilaterale en bilaterale handelsverdragen waarbij de mogelijkheid bestaat handhavingsmaatregelen te nemen. Deze handhavingsmaatregelen vloeien voort uit de rechten en plichten die de verdragspartijen aangegaan zijn.

De Unie stelt deze handhavingsmaatregelen vast door middel van uitvoeringshandelingen, waarbij de Commissie een centrale rol speelt. De huidige verordening voorziet in de onderzoeksprocedure, conform de comitologie-verordening (182/2011). Deze procedure, die de lidstaten de grootst mogelijke invloed bij het vaststellen van de uitvoeringshandelingen geeft, blijft ongewijzigd in het voorstel tot herziening van de huidige verordening.

Nederland staat hier positief tegenover.

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

Er wordt geen concrete datum voor de inwerkingtreding van de gewijzigde verordening voorgesteld maar de Commissie hoopt dat de onderhandelingen over de wijziging nog onder het Kroatisch voorzitterschap, dat loopt tot en met 30 juni 2020, kunnen worden afgerond. Nederland acht deze termijn haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie zal het toepassingsgebied van de verordening, met name de wijziging hiervan, uiterlijk op 1 maart 2025 evalueren en hierover rapporteren aan het Europees Parlement en de Raad. In deze evaluatie zal de Commissie ook ingaan op de handelspolitieke maatregelen die voor die tijd (kunnen) worden vastgesteld, alsmede de uitvoering ervan.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel tot wijziging van de huidige verordening heeft geen directe implicaties voor uitvoeringsinstanties. Op het moment dat er maatregelen worden getroffen kan gebruik worden gemaakt van de al bestaande uitvoeringsinstanties, net zoals dat onder de huidige verordening het geval is.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

N.v.t.