

Vergaderjaar 2021–2022

36 045

Situatie in de Oekraïne

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 85

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juni 2022

Op 12 mei jl. heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een mededeling gepresenteerd, getiteld «An action plan for EU-Ukraine Solidarity Lanes to facilitate Ukraine's agricultural export and bilateral trade with the EU». ¹

Met deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, over deze mededeling, zoals toegezegd in de beantwoording van de Kamervragen van het schriftelijk overleg over o.a. de geannoteerde agenda informele Raad Buitenlandse Zaken Ontwikkelingssamenwerking van 20 mei 2022 jl. als ook in de beantwoording van de Kamervragen van het schriftelijk overleg inzake de geannoteerde agenda Landbouw- en Visserijraad 24 mei 2022². Omwille van een tijdige informatievoorziening en gelet op de verwachte snelheid van het Brusselse besluitvormingsproces vervangt deze brief het gebruikelijke BNC-fiche.

Mededeling «An action plan for EU-Ukraine Solidarity Lanes to facilitate Ukraine's agricultural export and bilateral trade with the EU»

De Commissie geeft aan dat door de Russische agressie in Oekraïne de Zwarte Zeehavens momenteel zijn geblokkeerd wat van invloed is op de wereldvoedselmarkt en de wereldwijde voedselzekerheid. Voor de oorlog zorgden deze havens namelijk voor 90% van de Oekraïense export van graan en oliehoudende zaden.

¹ COM/2022/217 final, EUR-Lex – 52022DC0217 – EN – EUR-Lex (europa.eu).

² Kamerstuk 21 501-32, nr. 1426.

De mededeling heeft dan ook als doel om bij te dragen aan voedselzekerheid en het stabiliseren van wereldwijde voedselmarkten door het wegnemen van praktische barrières die de uitvoer van voedselproducten beperken, alsook de Oekraïense economie steun in de rug te bieden en op termijn bij te dragen aan economisch herstel. Alternatieve en geoptimaliseerde logistieke routes voor alle transportmodaliteiten, de zogenaamde «EU-Ukraine Solidarity Lanes» (hierna: *Solidarity Lanes*), moeten ervoor zorgen dat landbouwproducten vanuit Oekraïne via de EU de wereldmarkt weer kunnen bereiken, en moet breder de bilaterale handel in goederen tussen de EU en Oekraïne faciliteren.³ De Commissie beoogt hiermee 20 miljoen ton opgeslagen granen uit Oekraïne te vervoeren in een periode van drie maanden.

De Commissie schetst verschillende knelpunten die door lidstaten, Oekraïense autoriteiten en stakeholders zijn gerapporteerd. Enerzijds, betreft het problemen ten aanzien van de interoperabiliteit en capaciteit. De spoorbreedte in Oekraïne verschilt met die van de buurlanden, waardoor goederen bij de grens moeten worden overgeladen. Daarbij is er een tekort aan overslagcapaciteit⁴ en is het bestaande materieel onvoldoende uitgerust om de grote hoeveelheid goederen te kunnen verwerken. Wat betreft zeevaart, zijn de Oekraïense zeehavens geblokkeerd en wordt het steeds gevaarlijker om gebruik te maken van binnenhavens. Ook rail- en wegvervoer als alternatief wordt steeds kwetsbaarder vanwege veiligheidsrisico's. Tot slot zijn er ook technische, administratieve en praktische knelpunten bij het gebruik van vrachtverkeer, inclusief het tekort aan vrachtwagens en vrachtwagenchauffeurs, zowel in Oekraïne als in de EU. Anderzijds, zijn er administratieve obstakels tussen Oekraïne en de buurlanden, zoals restricties in de transportrechten en vermeende lange wachttijden voor douane, fytosanitaire en veterinaire controles.

Vervolgens presenteert de Commissie een actieplan met korte, middellange, en langetermijnmaatregelen om deze knelpunten te adresseren. Gezien de blokkade van de Zwarte Zeehavens, dienen de nieuwe vervoerroutes zich met name te richten op vervoer via land en binnenwateren.

De kortetermijnmaatregelen richten zich op het beter benutten van het bestaande logistieke potentieel. De Commissie roept allereerst op om (rijdend) materieel, voertuigen en (binnenvaart)schepen beschikbaar te stellen, waarbij een expliciete oproep aan brancheverenigingen wordt gedaan. Daarnaast zal de Commissie een *matchmaking platform* oprichten waar logistieke actoren aan elkaar kunnen worden gekoppeld om de goederenstromen te optimaliseren.

Ten tweede, somt de Commissie maatregelen op met betrekking tot de capaciteit van transportnetwerken en overslagterminals. Zo roept de Commissie bijvoorbeeld op om Oekraïense landbouwexportzendingen te prioriteren richting goederencorridors met de best beschikbare capaciteit. Verder zal de Commissie in samenwerking met de lidstaten via het *matchmaking platform* de meest cruciale overslagcentra identificeren. Ook zal de Commissie een oproep tot het indienen van blijken van belangstelling (*call of interest*) lanceren voor havens om vast te stellen of vanaf daar spoor en wegdiensten kunnen worden uitgevoerd. Daarnaast onderzoekt de Commissie of extra financiële garanties voor EU

³ De handelspolitieke relatie tussen de EU en Oekraïne is vastgelegd in het Deep and Comprehensive Free Trade Agreement (DCFTA) als onderdeel van het Associatie Akkoord en trad in 2016 in werking.

⁴ Het begrip «overslag» houdt in de transportwereld in dat goederen of producten van de ene naar de andere vervoersmodaliteit worden overgebracht of overgezet.

spoorwegvervoer- en binnenwaterondernemingen en voor EU wagon- en vrachtwageneigenaren, kunnen worden gegeven, omdat deze ondernemingen en eigenaren, met het oog op schade, tot op heden terughoudend zijn geweest met het toelaten van hun rollend materieel en voertuigen tot Oekraïne. Verder geeft de Commissie aan dat zij, zodra het Raadsmandaat daarvoor is verleend, een goederentransportovereenkomst⁵ met Oekraïne wil sluiten. Tot slot, geeft de Commissie aan de ontwikkelingen te monitoren ten aanzien van de verstrekking van tachograafkaarten voor bestuurders en een voorstel te willen publiceren met betrekking tot chauffeursdocumenten.

In de derde plaats roept de Commissie lidstaten op om douane- en andere procedures, waar mogelijk, te versimpelen en te identificeren waar extra capaciteit voor controle- en inspectieprocedures noodzakelijk is. Dit te meer omdat er geen EU-regelgeving is die fytosanitaire en veterinaire certificering voor graanimporten of doorvoer vereist. Lidstaten worden daarnaast opgeroepen om, daar waar mogelijk, risicogestuurd, proportioneel en steekproefsgewijs te controleren. Ook worden lidstaten opgeroepen om voldoende capaciteit (douaneambtenaren en fytosanitaire en veterinaire inspecteurs) beschikbaar te stellen ten behoeve van grenscontroles. De Commissie zal regelmatig bijeenkomsten tussen lidstaten organiseren om een gecoördineerde aanpak mogelijk te maken. Daarnaast zal de Commissie ook regelmatig bijeenkomsten met de sector, als ook Oekraïense autoriteiten beleggen.

Ten vierde geeft de Commissie aan onderzoek te zullen doen naar de beschikbare private opslagcapaciteit in de EU voor Oekraïense landbouwproducten, bij voorkeur in de nabijheid van grensovergangen, EU havens en de transportroutes daartussen. Dit is niet alleen van belang voor de korte termijn, maar tevens voor de middellange termijn gezien de graanoogst in de zomer/herfst 2022 en de onzekerheid omtrent opslagcapaciteit in Oekraïne tegen die tijd. Daarnaast worden infrastructuurbeheerders opgeroepen om alle noodzakelijke spoorslots tussen overslagcentra en EU havens beschikbaar te stellen. Daarnaast zal samen met lidstaten worden gekeken op welke manier de beschikbare private opslagcapaciteit tijdelijk kan worden vergroot.

De middellange en langetermijnmaatregelen, richten zich op de naoorlogse handel en wederopbouw van Oekraïne. De Commissie schrijft als eerste dat onderzoek zal worden gedaan naar beschikbare financiering binnen het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (looptijd 2021–2027) en de meest geschikte aanbestedingsprocedures ten behoeve van het verbeteren (met name vergroten) van de capaciteit en het (her)bouwen van de infrastructuur in Oekraïne en naburige landen. In de tweede plaats zullen nieuwe infrastructuurverbindingen nodig zijn, die in het kader van de wederopbouw van Oekraïne zullen worden meegenomen. Hierbij kan gedacht worden aan het verbeteren van de weg-weg, spoor-weg en spoor-spoor verbindingen tussen de EU en Oekraïne. Deze investeringen kunnen door de *Connecting Europe Facility* (CEF) worden ondersteund. Daarnaast zal, in het kader van de lopende herziening van het Trans-Europees Transportnetwerk (TEN-T), worden gekeken in hoeverre verbindingen tussen de EU en Oekraïne en tussen de EU en Moldavië hierin kunnen worden meegenomen. In dit kader geeft de Commissie aan voornemens te zijn tot een overeenkomst op hoog niveau te komen met Oekraïne ten behoeve van de herziening van de TEN-T kaarten. Daarnaast geeft de Commissie aan zo spoedig

⁵ Uw Kamer is over dit voornemen van de Commissie geïnformeerd middels Kamerstuk 21 501-33, nr. 924.

mogelijk een tijdelijke wegovereenkomst te willen sluiten met Oekraïne, zodra het Raadsmandaat hiervoor gereed is.

Kabinetsappreciatie

Het kabinet verwelkomt de mededeling van de Commissie en zet zich in voor een eendrachtige en solidaire Europese respons op de Russische invasie van Oekraïne. Dit betreft onder andere het zoveel mogelijk steun verlenen aan Oekraïne, inclusief het bevorderen van economische samenwerking tussen de EU en Oekraïne. In dit kader heeft het kabinet 24 mei jl. ingestemd met het wetsvoorstel voor de tijdelijke opschorting van importheffingen op Oekraïense producten.⁶ De huidige oorlog en de praktische handelsbarrières die dit teweegbrengt, bemoeilijken de handel tussen Oekraïne en de rest van de wereld. Het zo veel mogelijk wegnemen van logistieke knelpunten in de handel met Oekraïne, zoals deze mededeling tracht te bereiken, past binnen deze inzet.

Het kabinet ondersteunt de voorgestelde kortetermijnmaatregelen van de Commissie gericht op het uitbaten van het bestaande logistieke potentieel. Het kabinet voert momenteel overleg met de transportbranche, onder meer Transport en Logistiek Nederland (TLN), zodat kan worden gezien of, en hoe aan de oproep van de Commissie tegemoet kan worden gekomen. Wel heeft de transportbranche aangegeven vragen te hebben over de praktische uitwerking van de maatregelen. Het kabinet kan zich hierin vinden en zal de Commissie dan ook vragen om nadere duiding van de logistieke, praktische en financiële implicaties van deze kortetermijnmaatregelen. In lijn hiermee is het kabinet van mening dat het voorgestelde *matchmaking platform* om de goederenstromen te optimaliseren een nuttig onderdeel is van een adequate coördinatie door de Commissie, aangezien dit een mogelijkheid biedt om praktische aspecten te bespreken en oplossingen te zoeken in samenwerking met andere lidstaten. De beheerder van de spoorinfrastructuur in Nederland, ProRail, heeft zich reeds bij het platform aangesloten.

Het kabinet ondersteunt de oproep van de Commissie om Oekraïense landbouwexportzendingen over het spoor zoveel mogelijk te prioriteren. Het kabinet zal zich inspannen om daar waar onvoldoende spoorslots beschikbaar zijn, rechthebbenden op het spoor te bewegen solidariteit te betrachten en ruimte op het spoor vrij te maken voor het bedoelde vervoer.⁷ Daarnaast heeft het kabinet onder meer bij een aantal brancheorganisaties en marktpartijen een inventarisatie uitgezet ten aanzien van vrij beschikbare private opslagcapaciteit voor Oekraïens graan en andere landbouwproducten.

Het kabinet zal medewerking verlenen aan de Commissie ten aanzien van het in kaart brengen van de meest cruciale overslagcentra. Verder verwelkomt het kabinet het aangekondigde nadere onderzoek van de Commissie naar extra financiële garanties. Verder ziet het kabinet graag het Commissievoorstel met betrekking tot chauffeursdocumenten tegemoet.

⁶ Kamerstukken 36 045 en 22 112, nr. 73 en Kamerstukken 36 045 en 22 112, nr. 74.

⁷ ProRail is in principe gehouden de capaciteit op het spoor toe te wijzen op basis van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur. Dit betekent dat spoorslots voor goederenvervoer van en naar Oekraïne in beginsel moeten passen binnen de in dit besluit geschetste kaders. Alternatief voor de gekozen vrijwillige benadering door het kabinet, zou een aanpassing van het genoemde besluit zijn. Echter vergt dit een langdurige procedure met het parlement en de Raad van State, waardoor, gezien de urgentie van de huidige situatie in de Oekraïne, dit door het kabinet niet adequaat wordt geacht.

Zoals de Commissie terecht stelt in de mededeling, is er voor de import en transit van graan geen EU-regelgeving die fytosanitaire en veterinaire certificering vereist. Dit geldt ook voor oliehoudende zaden. Ook gezien de grote volumes, steunt het kabinet de oproep van de Commissie aan lidstaten om risico-gebaseerde en proportionele controles op deze goederen uit te voeren in de controleprogramma's van die landen die direct grenzen aan Oekraïne. Hierbij dient ook goed gekeken te worden naar de eisen in nationale wet- en regelgeving van de lidstaten. Een eerste overleg tussen de Commissie en lidstaten op veterinair en fytosanitair terrein heeft reeds plaats gevonden.

De oproep van de Commissie aan lidstaten om te zorgen voor voldoende capaciteit op de grenscontroleposten zal vooral een impact hebben op de landen met een rechtstreekse verbinding met Oekraïne. Voor Nederland wordt geen impact ten aanzien van de capaciteit verwacht. Het kabinet ervaart in Nederland geen capaciteitsproblemen met betrekking tot douaneambtenaren en fytosanitaire en veterinaire inspecteurs. Deze problemen doen zich met name voor aan de Pools-Oekraïense grens. Het kabinet moedigt de door de Commissie voorgestelde gecoördineerde samenwerking tussen lidstaten omtrent dit thema aan.

Het kabinet steunt de voorgestelde middellange en langetermijnmaatregelen die zich richten op de naoorlogse handel met en wederopbouw van Oekraïne. Net als de Commissie, acht het kabinet zowel het verbeteren en (her)bouwen van de Oekraïense infrastructuur, als ook het verbeteren van de infrastructuur bij bestaande grensovergangen en het realiseren van nieuwe grensovergangen van belang. Daarnaast is het kabinet positief over het verkennen van de mogelijkheden om binnen de lopende TEN-T herziening verbindingen met Oekraïne en Moldavië mee te nemen en steunt het kabinet het voornemen van de Commissie om hieromtrent tot een overeenkomst op hoog niveau te komen tussen de EU en Oekraïne. Wat betreft de te sluiten tijdelijke wegovereenkomst met Oekraïne, merkt het kabinet op dat (weg)vervoerovereenkomsten met derde landen tot op heden steeds door individuele lidstaten zijn gesloten. Gezien het urgente karakter van de huidige situatie, acht het kabinet een EU gecoördineerde aanpak echter wenselijk en ondersteunt dan ook het tijdelijke karakter van deze aanpak.

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

Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet is ten aanzien van de bevoegdheid positief. De mededeling heeft betrekking op het terrein van de interne markt, landbouw, vervoer en trans-Europese netwerken. Op deze beleidsterreinen is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder a, d, g en h Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU)).

Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De mededeling heeft tot doel bij te dragen aan voedselzekerheid en het stabiliseren van de wereldwijde voedselmarkt door het wegnemen van praktische barrières die de uitvoer van voedselproducten beperken, alsook de Oekraïense economie steun in de rug te bieden en op termijn bij te dragen aan economisch herstel. De mededeling draagt hier aan bij door het beschikbaar stellen van alternatieve en geoptimaliseerde logistieke

routes per weg, spoor en/of schip van en naar Oekraïne via EU grondgebied voor onder meer het daar geproduceerde en opgeslagen graan. Gezien grensoverschrijdend vervoer per definitie meerdere EU-lidstaten, als ook andere landen, raakt, kan deze doelstelling onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Door een gecoördineerde EU-aanpak kan optimaal worden samengewerkt tussen de verschillende vervoerssectoren uit de lidstaten en kunnen belemmeringen, bijvoorbeeld ten aanzien van de interoperabiliteit van netwerken en beschikbare capaciteit worden weggenomen. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd. Wel heeft het kabinet een aandachtspunt ten aanzien van de subsidiariteit met betrekking tot het sluiten van (weg)vervoerovereenkomsten door de EU met derde landen, gezien deze tot op heden door individuele lidstaten zijn gesloten. Gezien het urgente karakter van de huidige situatie, acht het kabinet een tijdelijke gecoördineerde EU-aanpak echter wenselijk. Wel zal het kabinet tijdens de onderhandelingen benadrukken dat de uitoefening van de bevoegdheid tot het sluiten van vervoerovereenkomsten bij het aflopen van deze crisisperiode niet bij voorbaat op EU-niveau dient te blijven.

Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De mededeling heeft tot doel bij te dragen aan voedselzekerheid en het stabiliseren van de wereldwijde voedselmarkt door het wegnemen van praktische barrières die de uitvoer van voedselproducten beperken, alsook de Oekraïense economie steun in de rug te bieden en op termijn bij te dragen aan economisch herstel. De mededeling draagt hier aan bij door het beschikbaar stellen van alternatieve en geoptimaliseerde logistieke routes per weg, spoor en/of schip van en naar Oekraïne via EU grondgebied voor onder meer het daar geproduceerde en opgeslagen graan. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat bijvoorbeeld door het voorgestelde *matchmaking platform*, als ook de coördinatie tussen de nationale contactpunten, wordt bijgedragen aan optimalisering van logistieke goederenstromen tussen de EU en Oekraïne. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat bijvoorbeeld het nader in kaart brengen van de meest cruciale overslagcentra, als ook de beschikbare private opslagcapaciteit binnen de EU, nodig is om de goederenstroom weer op gang te krijgen ten behoeve van de wereldvoedselzekerheid. Tegelijkertijd is er binnen deze kaders voldoende ruimte voor de lidstaten om op nationaal niveau te bezien welke inspanningen mogelijk worden geacht.

Financiële gevolgen

Uit de mededeling komt naar voren dat de Commissie ten aanzien van de korte termijn geen financiële gevolgen voorziet. Het kabinet ondersteunt de benadering van de Commissie hieromtrent, die focust op het faciliteren van de private markt door het bij elkaar brengen van vraag en aanbod, via samenwerking middels het *matchmaking platform* waardoor goederenstromen worden geoptimaliseerd. In tegenstelling tot de Commissie, vindt het kabinet het opvallend dat geen financiële gevolgen op de korte termijn worden voorzien, mede gezien de verkenning naar financiële garanties. Het kabinet zal hier dan ook navraag naar doen bij de Commissie. Ten behoeve van de middellange en langetermijnmaatregelen geeft de Commissie aan dat zal worden gekeken naar financiering uit het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) (looptijd 2021–2027). Het kabinet is van mening dat met name voor naburige lidstaten van Oekraïne de inzet van het Cohesiefonds van belang kan zijn. Wat betreft het EFRO zal het kabinet nader in kaart brengen in

welke mate hier door Nederland gebruik van kan worden gemaakt. Meer specifiek voor investeringen noodzakelijk voor het verbeteren van de infrastructuur bij bestaande grensovergangen en het realiseren van nieuwe grensovergangen tussen de EU en Oekraïne, wijst de Commissie op ondersteuning via de *Connecting Europe Facility* (CEF). Zowel wat betreft de korte, als ook de middellange en lange termijn, zal het kabinet de financiële implicaties nauwlettend in de gaten houden en de Commissie verzoeken een inschatting hiervan te geven. 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. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van budgetdiscipline. Departementen kunnen een beroep doen op generële compensatie voor maatregelen die direct samenhangen met de gebeurtenissen in Oekraïne, conform eerdere afspraken hierover in het kabinet rondom de Voorjaarsnota⁸.

Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Zoals uw Kamer bekend is, acht het kabinet het van belang om in EU-verband sterk en eensgezind te reageren op de Russische oorlog tegen Oekraïne. Er worden naar aanleiding van de voorliggende mededeling geen gevolgen verwacht voor de regeldruk en concurrentiekracht. Het kabinet zal bij de mogelijke nadere uitwerking van de voorliggende mededeling oog hebben voor de gevolgen voor toezicht, handhaving en uitvoering. Wat betreft de geopolitieke aspecten zal de mededeling bijdragen aan het verbeteren van de wereldwijde voedselzekerheid, als onderdeel van een bredere inzet op voedselzekerheid zoals toegelicht in de geannoteerde agenda informele Raad Buitenlandse Zaken Ontwikkelingssamenwerking van 20 mei 2022⁹. Daarnaast kan de EU met deze aanpak bijdragen aan het tegengaan van de Russische inzet van voedsel als geopolitiek instrument en wordt de bilaterale handel tussen de EU en Oekraïne gefaciliteerd.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

⁸ Kamerstuk 36 120, nr. 1.

⁹ Kamerstuk 21 501-04, nr. 250.