

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3300

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 februari 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 9 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Prüm II-verordening (Kamerstuk 22 112, nr. 3292)

Fiche: Richtlijn informatie-uitwisseling rechtshandavingsautoriteiten (Kamerstuk 22 112, nr. 3293)

Fiche: Mededeling Actieplan Sociale Economie (Kamerstuk 22 112, nr. 3294)

Fiche: Raadsaanbeveling individuele leerrekeningen (Kamerstuk 22 112, nr. 3295)

Fiche: Mededeling en Raadsbesluit haatzaaiende uitslatingen en haatmisdrijven (Kamerstuk 22 112, nr. 3296)

Fiche: Raadsaanbeveling operationele politiesamenwerking (Kamerstuk 22 112, nr. 3297)

Fiche: Herziening van de Schengengrenscore (Kamerstuk 22 112, nr. 3298)

Fiche: Mededeling en Richtlijn Platformwerk (Kamerstuk 22 112, nr. 3299)

Fiche: Verordening anti-dwang instrument

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Verordening anti-dwang instrument

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van de Unie en haar lidstaten tegen economische dwang door derde landen.
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende onder de bevoegdheid van de Commissie vallende maatregelen die de Commissie kan nemen wanneer zij overeenkomstig de Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van de Unie en haar lidstaten tegen economische dwang door derde landen responsmaatregelen van de Unie vaststelt om een economische dwangmaatregel van een derde land tegen te gaan
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
8 december 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2021) 774 en COM(2021) 775
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0775&from=EN>
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0774&from=EN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2021) 371 en PLAN/2020/9688
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Buitenlandse Zaken/ Handel
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 207(2) van het 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*

Op 8 december 2021 heeft de Europese Commissie het wetsvoorstel voor een anti-dwang instrument gepubliceerd. Doel van het voorstel is om economische dwang door derde landen te voorkomen, en in het geval dat er sprake is van economische dwang middels gebruik van het handels- en investeringsinstrumentarium, daar (onder voorwaarden) op te reageren. De Europese Commissie verstaat onder economische dwang pogingen tot beïnvloeding van legitieme soevereine keuzes van de EU of een lidstaat. Dit voorstel volgt op een gezamenlijke verklaring van de Commissie, het Europees Parlement, en de Raad waarin de verkenning van het instrument wordt genoemd¹, en op de in februari 2021 door de Commissie gepubliceerde mededeling over de herziening van het EU-handelsbeleid.²

¹ Publicatieblad van de Europese Unie (2021/C 49/01).

² Kamerstuk 22 112, nr. 3073.

De EU heeft momenteel geen wetgevend kader om op te kunnen treden tegen bepaalde vormen van economische dwang door derde landen. Derde landen zetten echter in toenemende mate handels- of investeringsmaatregelen in om druk uit te oefenen op de EU of een individuele lidstaat om een beleidswijziging af te dwingen. Bestaande Europese instrumenten bieden onvoldoende aangrijpingspunten om tegen dergelijke dwang op te treden. EU-handelsinstrumenten lenen zich wel voor het adresseren van (vermeende) schendingen van handelsregels, maar niet voor het tegengaan van pogingen tot beïnvloeding van legitieme soevereine keuzes van de EU of een lidstaat zonder dat daarbij sprake is van aantoonbare schending van handelsregels. De verordening is bedoeld om deze lacune te dichten.

Het voorstel voorziet in een procedure die uit twee fases bestaat. Eerst kijkt de Commissie of er sprake is van economische dwang door een derde land. Dit gebeurt op basis van kwalitatieve criteria die in de verordening zijn vastgelegd, waaronder de impact van de maatregel en de mate waarin inbreuk wordt gemaakt op soevereine keuzes van de EU of een lidstaat. De Commissie kan tijdens het onderzoek belanghebbenden om inbreng vragen, waaronder het derde land in kwestie, alvorens een beslissing te nemen. De Commissie heeft gekozen voor een brede definitie van economische dwang die verschillende vormen omvat (formeel, dwang via misbruik van instrumenten, stille dwang en boycots via informele restricties) om te voorkomen dat derde landen het instrument omzeilen. Wanneer is vastgesteld dat er sprake is van economische dwang, informeert de Commissie het derde land in kwestie. Daarbij zet de Commissie in eerste instantie in op dialoog om de economische dwang te beëindigen, bijvoorbeeld via directe onderhandelingen of internationale arbitrage. De verordening voorziet ook in internationale samenwerking indien andere derde landen geraakt worden door dezelfde economische dwang.

Als deze inzet niet binnen een redelijke termijn tot een oplossing heeft geleid, zal de Commissie in de tweede fase maatregelen vaststellen, mits dit in het belang is van de EU en noodzakelijk om de belangen en rechten van de Unie en lidstaten te beschermen. Besluitvorming vindt plaats via de onderzoeksprocedure, waarbij de Commissie een uitvoeringshandeling niet kan aannemen wanneer een gekwalificeerde meerderheid van lidstaten tegenstemt. Bij het vaststellen van de maatregelen kan de Commissie gebruik maken van de spoedprocedure (onmiddellijke toepassing van maatregelen bij gemotiveerde dwingende redenen, met toetsing door een comité met vertegenwoordigers uit de lidstaten achteraf). Maatregelen moeten proportioneel zijn aan de schade die de EU of een lidstaat heeft geleden door de economische dwangmaatregelen. Bij het selecteren en vormgeven van maatregelen dient de Commissie criteria in acht te nemen die in de verordening zijn vastgelegd, waaronder de verwachte effectiviteit van de maatregelen om de economische dwang te doen stoppen, en het voorkomen van disproportionele administratieve complexiteit en kosten in de toepassing van de maatregelen. Ook wordt het derde land in deze fase nog in staat gesteld om de economische dwang in te trekken.

De Commissie stelt een breed palet aan mogelijke maatregelen voor in bijlage I, die op verschillende niveaus toegepast kunnen worden. Het betreft het instellen van restricties en/ of het opschorten van internationale verplichtingen op het gebied van invoerrechten, in- en uitvoer van goederen, overheidsopdrachten, exportcontrole, handel in diensten, directe buitenlandse investeringen, intellectueel eigendom, financiële diensten, autorisaties en registraties op het gebied van chemicaliënwetgeving en veterinaire en fytosanitaire wetgeving, en door de EU gefinan-

cierde onderzoeksprogramma's. Specifieke natuurlijke personen of bedrijven kunnen onderworpen worden aan maatregelen wanneer deze verbonden of gelinkt zijn aan de overheid van het derde land in kwestie en betrokken zijn geweest bij de economische dwang of deze veroorzaakt hebben. Daarbij is het onder voorwaarden mogelijk dat de Commissie maatregelen treft tegen partijen die actief zijn op de interne markt (als dienstverlener of investeerder).

De Commissie heeft gelijktijdig met het wetsvoorstel een mededeling gepubliceerd waarin ze enkele aanvullende mogelijke maatregelen noemt waartoe de Commissie bevoegd is.³ Over deze mededeling wordt geen apart fiche opgesteld, maar deze wordt in de beoordeling meegenomen. Het betreft bevoegdheden op het gebied van toekenning van financiering door de Unie en financiering door de Europese Investeringsbank of de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling. Zo kan de Commissie overwegen zich te verzetten tegen nieuwe financieringsactiviteiten of af te zien van voorstellen voor nieuwe macro-financiële bijstand aan een derde land. Ook kan de Commissie overwegen ongunstige adviezen uit te brengen over financieringsaanvragen bij de Europese Investeringsbank.

b) Impact assessment Commissie

In het impact assessment gaat de Commissie nader in op de definitie van economische dwang en de verschillende vormen die economische dwang kan aannemen. Daarbij maakt de Commissie onder andere gebruik van inbreng van stakeholders in de publieksconsultatie. In het licht van de doelstellingen met betrekking tot het tegengaan van economische dwang verkent de Commissie drie opties: 1) geen beleidswijziging, 2) een nieuw instrument op basis van verschillende parameters, en 3) een «resilience office». De Commissie acht de eerste en laatste optie ongeschikt vanwege de lacune in EU-wetgeving ten aanzien van economische dwang, en aangezien het opzetten van een «resilience office» primair een organisatorisch vraagstuk betreft dat niet via het voorgestelde instrument zou kunnen worden geadresseerd. Vervolgens analyseert de Commissie verschillende mogelijke parameters voor een instrument onder optie twee: aanleidingen en drempels voor actie, mogelijke acties, criteria voor de selectie van maatregelen, besluitvorming, activering van het instrument, en betrokkenheid van de belanghebbenden. Het voorstel dat voorligt heeft volgens de Commissie de voorkeur vanuit het oogpunt van effectiviteit, efficiëntie en coherentie.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In het licht van geopolitieke spanningen en toenemend gebruik van handelsbeleid door derde landen als geopolitiek instrument, is het belangrijk dat de EU weerbaarder wordt en zichzelf kan beschermen tegen ongewenste economische dwang door derde landen. Het kabinet beziet dit voorstel mede in de context van de actuele discussie over open strategische autonomie. Voor het kabinet staat open strategische autonomie van de EU voor haar vermogen om als mondiale speler, in samenwerking met internationale partners, op basis van eigen inzichten en keuzes haar publieke belangen te borgen en weerbaar te zijn in een onderling verbonden wereld. Het kabinet zet in dit verband mede in op het vergroten van het Europese geopolitieke handelingsvermogen en een slagvaardiger Europees buitenlandbeleid. De toenemende verwevenheid

³ Zie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0774&from=EN>.

van handel en geopolitiek betekent ook dat de EU haar handelsbeleid geopolitiek moet benaderen en dat de EU haar marktmacht effectiever gebruikt als geopolitiek instrument. Daarbij is het voor het kabinet van belang dat EU haar inzet op versterking van het op regels gebaseerde mondiale handelssysteem onverminderd voortzet, en dat nieuwe instrumenten goed worden ingebed in het bestaande instrumentarium. Het kabinet erkent dat economische dwang niet beperkt is tot de inzet van handels- en investeringsbeleid door het derde land, maar vaak onderdeel is van het bredere buitenlands- en veiligheidsbeleid van dat derde land.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Een instrument gericht op het tegengaan van economische dwang door derde landen is nodig en past ook goed binnen de kabinetsinzet om het Europese geopolitieke handelsvermogen te vergroten en de EU op dit terrein slagvaardiger te maken. Huidige EU-instrumenten bieden onvoldoende mogelijkheden om economische dwang te adresseren. Ook de WTO of EU-handelsverdragen bieden niet altijd de mogelijkheid voor geschillenbeslechting of responsmaatregelen bij economische dwang door derde landen. Daarbij vormt de duur van geschillenbeslechting vaak ook een belemmering voor een tijdige reactie. Het kabinet staat in beginsel dan ook positief tegenover het voorstel.

Het is volgens het kabinet belangrijk dat een balans wordt gevonden tussen enerzijds een voldoende afschrikkend instrument dat effectief kan worden ingezet, en anderzijds adequate waarborgen die de belangen van de Unie en disproportionele kosten voor lidstaten met een meer open economie voorkomen. Om tot een flexibel en zo effectief mogelijk instrument te komen is het noodzakelijk dat er enige ruimte is aan de zijde van de Commissie bij de toepassing van het instrument, bijvoorbeeld door de onderzoeksfase niet tijdsgebonden te maken en een brede definitie van economische dwang te hanteren. Tegelijkertijd is de betrokkenheid van de Raad bij het nemen van maatregelen van belang. Gezien de aard van het instrument zullen bij elke casus immers ook (geo-)politieke overwegingen een rol spelen. Nederland heeft als middelgrote economie met een open karakter belang bij een open, eerlijk en op regels gebaseerd internationaal handelssysteem. Handelsbeperkende maatregelen dienen daarom enkel als laatste stap te worden ingezet.

Het is voor het kabinet essentieel dat het instrument primair als afschrikmiddel dient, dat de-escalatie centraal staat, en maatregelen als laatste stap effectief en doelmatig zijn. Volgens het kabinet biedt het instrument voldoende mogelijkheden voor de-escalatie en dialoog met het derde land in kwestie. Daarbij hanteert de Commissie kwalitatieve criteria om vast te stellen of de dwang als zodanig voldoet aan de definitie van economische dwang in het wetsvoorstel. Indien de EU onder het instrument overgaat tot het instellen van maatregelen, zal dat, afhankelijk van het soort maatregelen dat genomen wordt, kosten met zich meebrengen. Daarbij moet gestreefd worden naar een zo eerlijk mogelijke verdeling van kosten over de lidstaten en ondernemingen en burgers van die lidstaten, die door het instrument als eerste worden geraakt. Het kabinet signaleert enkele aandachtspunten met betrekking tot de verhouding tot andere EU-instrumenten, het vaststellen van economische dwang door de Commissie, de selectie van maatregelen, de reikwijdte van de voorgestelde maatregelen, de betrokkenheid van lidstaten en het bedrijfsleven, en de rechtsgrondslag.

Het is voor het kabinet van belang dat onnodige overlap met het bestaande EU-instrumentarium voorkomen wordt, en dat het instrument coherent is met wetsvoorstellen die momenteel besproken worden in de EU, of die nog moeten verschijnen. Daarnaast kan economische dwang door een derde land impact hebben op de nationale veiligheid van de lidstaten. Dit impliceert dat lidstaten in lijn met hun competenties ook moeten kunnen blijven reageren op economische dwang op grond van nationale veiligheidsbelangen. Daarnaast is er ook een aandachtspunt in relatie tot de externe veiligheidsdimensie: zo vormt de relatie van het voorstel met het bredere gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) van de EU en specifiek het sanctie-instrumentarium een aandachtspunt. Het is essentieel dat inzet van het instrument goed ingebed is in de bredere strategie die mogelijk vanuit het GBVB door de EU gevoerd wordt ten aanzien van het land in kwestie. Eveneens speelt de op handen zijnde herziening van het Blocking Statute mee.⁴ In het impact assessment geeft de Commissie aan dat het instrument ook wordt toegepast in geval van extraterritoriale sancties met de intentie om de EU of lidstaten tot bepaalde beleidskeuzes te dwingen. Een ander aandachtspunt is de verhouding van mogelijke maatregelen tot maatregelen die de EU kan nemen onder andere (toekomstige) instrumenten. Het Internationaal Aanbestedingsinstrument (IPI), waarover momenteel triloogonderhandelingen plaatsvinden, is hier een voorbeeld van. De Commissie stelt in dit wetsvoorstel als mogelijke maatregel een fictieve prijsopslag bij de beoordeling van offertes voor, terwijl de Raad bij het IPI voorstander is van een bredere scoreopslag. Coherentie tussen verschillende instrumenten – zelfs als ze verschillende doelen en oogmerken hebben – is noodzakelijk voor de effectiviteit en juridische houdbaarheid van op te leggen maatregelen. Ook wil het kabinet graag nadere informatie van de Commissie over de verhouding van het instrument en de maatregelen tot internationaal recht en WTO-recht. Zo wil het kabinet graag weten wat er gebeurt als de EU gelijktijdig een WTO-zaak start, en hoe de Commissie in de toepassing van het instrument rekening zal houden met de mogelijkheid dat derde landen een WTO-zaak starten naar aanleiding van de maatregelen die de EU kan nemen.

Gezien de vele vormen die economische dwang kan aannemen, heeft het kabinet begrip voor de definitie van economische dwang die de Commissie heeft gekozen op basis van kwalitatieve criteria. Wel vraagt het kabinet nadere toelichting van de Commissie over enkele voorgestelde criteria voor de vaststelling of er sprake is van economische dwang. Alhoewel deze vaststelling grotendeels los staat van de aanleiding waarom een derde land overgaat tot economische dwang – solidariteit is immers essentieel en pogingen om soevereine besluiten van de EU of een lidstaat te beïnvloeden zijn per definitie onacceptabel – is het volgens het kabinet wenselijk dat de Commissie hier rekening mee houdt. De Commissie lijkt hier in het voorstel ook rekening mee te houden via het criterium of het derde land handelt op basis van een legitieme zorg die internationaal erkend is. Dit criterium behoeft volgens het kabinet verduidelijking. Ook vraagt het kabinet toelichting van de Commissie over de weging van de verschillende criteria. Het kabinet wenst verder nadere toelichting van de Commissie over mogelijke toepassing van het instrument bij informele economische dwang en/ of toepassing op natuurlijke personen of bedrijven. Een adequate onderbouwing voor het nemen van gelegitimeerde maatregelen vormt in deze gevallen immers vaak een uitdaging, wat in geval van optreden tegen derde landen op gespannen voet staat met de voorwaarden onder internationaal recht om maatregelen te kunnen nemen. Wat betreft de betrokkenheid van het

⁴ De Commissie werkt momenteel aan een wetsvoorstel ter herziening van het Blocking Statute dat naar verwachting in het tweede kwartaal van 2022 verschijnt.

bedrijfsleven zal het kabinet aandringen dat er een duidelijk meldpunt voor bedrijven is in het geval ze worden geconfronteerd met economische dwang.

Voor een effectief afschrikwekkend effect van het instrument en om maatregelen proportioneel vorm te kunnen geven is het belangrijk dat uit een brede groep mogelijke maatregelen gekozen kan worden die effectief en efficiënt zijn en het gewenste effect op het ongewenste gedrag van dat derde land sorteren. Het kabinet steunt om eenzelfde reden de mogelijkheid om maatregelen op te kunnen leggen aan natuurlijke personen of individuele bedrijven, en onder voorwaarden maatregelen op te leggen aan bedrijven gelinkt aan het derde land in kwestie die actief zijn op de interne markt. Het merendeel van de voorgestelde maatregelen valt onder het gemeenschappelijk handelsbeleid van de EU en is reeds bekend vanwege toepassing onder andere handelsinstrumenten. Het kabinet heeft echter vragen over enkele voorgestelde maatregelen met het oog op de reikwijdte hiervan, de toegevoegde waarde in relatie tot andere maatregelen, de coherentie met andere beleidsdoelstellingen van de EU en de afbakening tot de nationale veiligheid. Zo wenst het kabinet meer informatie van de Commissie over de reikwijdte en werking van mogelijke maatregelen, waaronder die op het gebied van aan handel gerelateerde aspecten van intellectueel eigendom, handel in diensten, financiële diensten, en van directe buitenlandse investeringen. Het kabinet begrijpt dat de Commissie in haar voorstel kijkt naar het volledige pallet aan mogelijke economische dwangmaatregelen en hier ook de beperking van financiële dienstverlening in meeneemt. De beperking van financiële dienstverlening kan in het uiterste geval noodzakelijk zijn, maar het kabinet acht het hierin wel van groot belang dat er in deze overweging de gevolgen voor de financiële stabiliteit worden meegenomen. Mogelijke maatregelen mogen deze stabiliteit niet in gevaar brengen. Het kabinet zal er in de bespreking in de Raad op inzetten dat hier aandacht aan wordt besteed. Verder is het kabinet kritisch ten aanzien van voorgestelde maatregelen in bijlage I in de vorm van restricties op registraties en autorisaties onder EU-chemicaliënwetgeving (REACH) en die op het gebied van veterinaire en fytosanitaire wetgeving van de EU. Ook hier wenst het kabinet nadere uitleg van de Commissie. Er zijn grote risico's verbonden aan het instrumentalisieren van beleid dat gericht is op risicobeheersing en voedselveiligheid. Risico's m.b.t. voedsel- en productveiligheid voor de consumenten op de interne markt moeten worden vermeden. De standaarden die de EU hieraan stelt mogen niet naar beneden worden aangepast. Ook kan dit de normatieve en regelgevende invloed van de EU ondermijnen. Wat betreft mogelijke maatregelen gericht op natuurlijke personen en individuele bedrijven zal het kabinet de Commissie vragen stellen over de voorgestelde mogelijkheid voor EU-bedrijven om kosten te verhalen op deze partijen. Zo is onduidelijk hoe dit mechanisme geïmplementeerd zou kunnen worden, en hoe de financiële impact van economische dwang vastgesteld zou worden door zowel in de EU gevestigde bedrijven zelf als de EU. Ook zal het kabinet aandringen op meer duidelijkheid over de gevallen waarin de Commissie maatregelen gericht op natuurlijke personen kan aannemen en welk type maatregelen dit zijn.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Verschillende lidstaten delen de probleemanalyse van de Commissie en staan net als Nederland in beginsel positief tegenover het wetsvoorstel. Er leven echter veel vragen over de verhouding tot andere EU-instrumenten. Daarnaast hebben verschillende lidstaten vragen over de verhouding van het voorstel tot internationaal recht en WTO-recht. Enkele lidstaten hebben ook zorgen over mogelijke escalatie van handelsconflicten bij

inzet van het instrument, en zien graag een nadere inkadering van maatregelen.

De positie van het Europees Parlement is nog niet bekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is in beginsel positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 207 VWEU. Artikel 207, tweede lid, VWEU geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen die het kader voor de uitvoering van de gemeenschappelijke handelspolitiek van de EU bepalen. Het kabinet kan instemmen met deze rechtsgrondslag. Inhoudelijk is de keuze voor deze rechtsgrondslag verdedigbaar, omdat het voorstel is gericht op economische dwang door derde landen in de vorm van maatregelen die aan handel en investeringen raken. Het zwaartepunt van het voorstel ligt op het gebied van gemeenschappelijke handelspolitiek en het merendeel van de maatregelen die de Commissie voorstelt vallen onder de gemeenschappelijke handelspolitiek. Desalniettemin raakt het voorstel ook aan andere beleidsterreinen, waaronder de interne markt. Het kabinet zal daarom in de verdere behandeling in de Raad openstaan voor eventuele uitbreiding van de rechtsgrondslag. Op het terrein van gemeenschappelijke handelspolitiek is sprake van een exclusieve bevoegdheid van de EU (artikel 3, lid 1, onder e, VWEU). Een belangrijk aandachtspunt vormt de relatie tussen bepaalde in bijlage I opgenomen mogelijke maatregelen die onder het anti-dwang instrument genomen kunnen worden en die rechtstreeks raken aan wetgevingsinstrumenten van de interne markt en de besluiten die op grond van die instrumenten worden genomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om beperkingen op registraties en vergunningen van producten of diensten uit een derde land in verband met de sanitaire en fytosanitaire wetgeving. Afhankelijk van de vraag of de uitvoeringshandelingen die de Europese Commissie op grond van dit voorstel kan vaststellen al dan niet rechtstreeks ingrijpen op het registratie- en beoordelingsproces onder deze wetgevingsinstrumenten en bestaande registraties of beoordelingen kunnen aantasten, zal het kabinet opnieuw bezien of de voorgestelde rechtsgrondslag aangevuld moet worden of dat deze voorgestelde maatregelen verhangen moeten worden naar een ander wetgevingsinstrument gebaseerd op interne markt rechtsgronden. Het kabinet zal daarom bij de Commissie aandringen op duidelijkheid over de wisselwerking tussen de lijst van de voorgestelde maatregelen en bestaande wetgevingsinstrumenten.

b) Subsidiariteit

Gezien de exclusieve bevoegdheid van de EU op het terrein van gemeenschappelijke handelspolitiek, is het subsidiariteitsbeginsel niet van toepassing.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet is positief over het voorstel als geheel. De voorgestelde wetgeving heeft tot doel om de Unie in staat te stellen effectief te reageren op economische dwang door derde landen. Het voorgestelde instrument is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat het een raamwerk biedt voor actie op EU-niveau waarbij dialoog geprioriteerd wordt, en selectiecriteria voor eventuele maatregelen aansturen op proportioneel optreden en het beperken van kosten en administratieve lasten. De Commissie komt daarnaast in het impact assessment ook tot de conclusie dat bestaande EU-instrumenten of

geschillenbeslechting via de WTO of EU-handelsakkoorden onvoldoende alternatieven bieden, omdat deze geen grondslag bevatten op basis waarvan de EU kan reageren op economische dwang. Bovendien gaat het voorstel niet verder dan noodzakelijk, omdat het een gefaseerde en geconditioneerde procedure bevat waarmee de EU kan inzetten op de escalatie en in het laatste geval over kan gaan tot proportionele maatregelen. Zoals aangegeven heeft het kabinet wel vragen en zorgen over de proportionaliteit en effectiviteit van sommige maatregelen die zijn opgenomen in bijlage I (meer specifiek onderdelen h t/m k), in ieder geval daar waar het risico bestaat dat deze maatregelen de bescherming van de volksgezondheid, diergezondheid, het milieu of de beschikbaarheid van bepaalde producten of diensten kan aantasten. Op deze punten kan het proportionaliteitsoordeel bijgesteld worden op basis van de verduidelijkingen die aan de Europese Commissie zullen worden gevraagd en de inzichten bij andere lidstaten.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

In het financieel memorandum van het voorstel geeft de Commissie aan dat het instrument geen directe financiële gevolgen zal hebben afgezien van die voor het administratieve budget van de Unie. De Commissie schat dat voor beheer van het instrument 5 FTE nodig zal zijn. Voor de periode 2023 t/m 2029 betreft het naar verwachting in totaal 5,6 miljoen euro aan uitgaven.

Het kabinet is van mening dat de hiervoor benodigde financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de Raadsconclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord.

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

Het voorstel dicht geen specifieke rol toe aan nationale autoriteiten en bevat daarom geen directe financiële consequenties voor de rijksbegroting. Betrokkenheid van nationale autoriteiten bij implementatie is afhankelijk van de maatregelen die zullen worden aangenomen onder het instrument. Hoewel de kosten van uitvoering en handhaving uiteindelijk zullen afhangen van de mate waarin de EU overgaat tot het instellen van maatregelen, verwacht de Commissie op basis van het uitgevoerde impact assessment niet dat aanzienlijk extra middelen nodig zullen zijn. Eventuele budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Afhankelijk van de toepassing van het instrument, het soort maatregelen dat de EU treft, de duur van de maatregelen, en de mate waarin Nederlandse bedrijven handelen met het derde land in kwestie kan het voorstel financiële consequenties voor het bedrijfsleven hebben. In het impact assessment houdt de Commissie hier volgens het kabinet voldoende rekening mee in de analyse van de verschillende opties om het instrument vorm te geven. Enerzijds kunnen maatregelen kosten veroorzaken, bijvoorbeeld voor importeurs van goederen uit het derde land waartegen

maatregelen van kracht zijn. Anderzijds kan het voorkomen van economische dwang mogelijk positieve financiële gevolgen hebben voor bedrijven. Op basis van het uitgevoerde impact assessment verwacht de Commissie dat de administratieve lasten voor het Europees bedrijfsleven als gevolg van het voorstel relatief beperkt blijven. Ook hier geldt dat de lasten per casus zullen verschillen. Daarbij dient de Commissie bij het bepalen van eventuele maatregelen administratieve complexiteit en kosten voor het bedrijfsleven waar mogelijk te vermijden of te minimaliseren.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Met het voorgestelde instrument is de EU beter in staat om op te treden tegen economische dwang door derde landen. Economische dwang kan resulteren in directe kosten voor EU-bedrijven en hun concurrentiepositie ondermijnen. Zo kunnen commerciële transacties in gevaar komen door onzekerheid over mogelijke dwangmaatregelen, kan een afzetmarkt wegvallen, en kunnen bedrijven op termijn marktaandeel verliezen. Gezien de verschillende vormen die economische dwang kan aannemen zal de economische impact per geval verschillen. Naast de impact van economische dwang, kunnen maatregelen die de EU aanneemt onder het voorgestelde instrument ook de concurrentiepositie van EU-bedrijven verslechteren, bijvoorbeeld wanneer aanvullende invoerrechten betaald moeten worden bij invoer uit een derde land. Daarom zal per casus gekeken moeten worden hoe de verwachte kosten die verbonden zijn aan het instellen van maatregelen zich verhouden tot de impact van de economische dwang. De Commissie stelt verschillende criteria voor die moeten helpen om proportionele maatregelen te selecteren, waaronder het minimaliseren van negatieve effecten en onnodige administratieve lasten voor EU-ondernemingen. Het is daarnaast belangrijk op te merken dat het instellen van maatregelen een laatste stap vormt onder het instrument, wanneer dialoog en inzet op de-escalatie niet tot een oplossing hebben geleid.

Economische dwang door derde landen heeft veelal tot doel om langs economische weg bepaald beleid bij de EU of lidstaten af te dwingen. Door de EU in staat te stellen om op te treden tegen economische dwang past het voorstel binnen de kabinetsinzet op het vergroten van het Europese geopolitieke handelingsvermogen en het vergroten van de internationale slagkracht van de EU. Het voorstel heeft een duidelijke geopolitieke component en bevat elementen uit zowel het EU-handelsinstrumentarium als het EU-buitenlandbeleid en het bijbehorende instrumentarium. Het voorstel raakt ook duidelijk aan betrekkingen met andere geopolitieke spelers – zowel in de reactie op economische dwang door derde landen, als in het zoeken naar samenwerking met gelijkgezinde landen die ook getroffen worden door de dwang. Aangezien economische dwang pogingen betreft tot het beïnvloeden van soevereine besluiten in de EU of lidstaten, raakt het ook per definitie aan publieke belangen, waaronder de integriteit van de democratische rechtsstaat. Tot slot is het voorstel onderdeel van de inzet op open strategische autonomie van de EU. Het voorstel voorziet in een aan regels en procedures gebonden reactie op economische dwang, en past daarmee als laatste redmiddel binnen de bredere EU-agenda gericht op het vergroten van EU-weerbaarheid.

6. Implicaties juridisch

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

De voorgestelde verordening heeft rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde en is verbindend in al haar onderdelen. Het voorstel voor een verordening heeft geen gevolgen voor nationale en decentrale regelgeving.

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

Het voorstel kent de Commissie de bevoegdheid toe om gedelegeerde handelingen vast te stellen. Gedelegeerde handelingen kunnen worden vastgesteld om: ten eerste aanvullende type maatregelen toe te voegen aan de lijst in bijlage I wanneer deze a) net zo effectief of effectiever zijn dan de maatregelen die in bijlage I zijn opgenomen, b) net zo effectief of effectiever zijn om verlichting te bieden aan marktdeelnemers die getroffen zijn door economische dwang, c) negatieve impact op getroffen actoren voorkomen of minimaliseren, en d) administratieve complexiteit en kosten voorkomen of minimaliseren (artikel 7, lid 7). Het kabinet staat negatief tegenover deze voorgestelde bevoegdheid, aangezien dit politiek belangrijke en gevoelige besluiten betreft die aan de reikwijdte van de maatregelen die onder het instrument genomen kunnen worden raken. Bijlage I ziet toe op een essentieel onderdeel van de voorgestelde wetgevingshandeling en kan derhalve niet via gedelegeerde handelingen worden gewijzigd of aangevuld. Het kabinet is van mening dat de toekenning van deze bevoegdheid niet mogelijk is. Ten tweede krijgt de Commissie de bevoegdheid om per gedelegeerde handeling de punten 2 tot 4 in bijlage II aan te passen die regels vaststellen voor de oorsprong van een dienst of nationaliteit van een investering, met het oog op het waarborgen van de effectiviteit van het instrument. Dit heeft als doel rekening te houden met relevante ontwikkelingen in relevante internationale instrumenten, en met ervaring in de toepassing van maatregelen onder het instrument of andere EU-wetgeving (artikel 13, lid 2). Het kabinet acht het toekennen van deze bevoegdheid mogelijk, omdat het niet de vaststelling van essentiële onderdelen betreft. Bovendien acht het kabinet de toekenning van deze bevoegdheid wenselijk, met het oog op de effectiviteit van het instrument. Het kabinet acht de keuze voor een gedelegeerde handeling (i.p.v. uitvoering) in dit geval passend, omdat de gedelegeerde handeling leidt tot een wijziging van een bijlage bij de verordening. Bovendien acht het kabinet de bevoegdheidsdelegatie naar inhoud voldoende afgebakend. De bevoegdheidsdelegatie wordt voorts op grond van artikel 14 toegekend voor onbepaalde tijd. Het kabinet zal voor de wijziging van bijlage II via gedelegeerde handeling pleiten voor toekenning voor bepaalde tijd met de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging, waarbij de bevoegdheidsdelegatie naar behoren geëvalueerd kan worden.

Het voorstel kent de Commissie verder de bevoegdheid toe om uitvoeringshandelingen vast te stellen. Zo voorziet het voorstel in de mogelijkheid voor de Commissie om door middel van uitvoeringshandelingen maatregelen in te stellen tegen landen en/of natuurlijke personen of bedrijven (artikel 7, lid 1 en artikel 8, lid 1). Ook kent het voorstel de Commissie de bevoegdheid toe om door middel van uitvoeringshandelingen deze maatregelen op te schorten (artikel 10, lid 2) of te wijzigen (artikel 10, lid 3). De vaststelling van de uitvoeringshandelingen verloopt via de onderzoeksprocedure conform artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011. Uit artikel 2, lid 2, sub iv) van deze Verordening vloeit voort dat

de onderzoeksprocedure met name van toepassing is voor de vaststelling van (o.a.) uitvoeringshandelingen met betrekking tot de gemeenschappelijke handelspolitiek. Het kabinet is kritisch ten aanzien van de voorgestelde besluitvorming, met name waar het besluitvorming over maatregelen betreft die niet expliciet op het gebied van de gemeenschappelijk handelspolitiek liggen, omdat deze maatregelen raken aan beperkende maatregelen, zoals bekend vanuit het GBVB. Gelet hierop kan het vaststellen van uitvoeringshandelingen op grond van artikel 291, lid 2, VWEU worden voorbehouden aan de Raad. Derhalve zal het kabinet inzetten op voldoende betrokkenheid van de Raad gedurende besluitvorming, met inachtneming van de toelichting van de Commissie over de reikwijdte van de maatregelen en effectieve inzetbaarheid van het instrument. Het kabinet acht de keuze voor uitvoeringshandelingen (i.p.v. delegatie) passend, omdat het niet gaat om handelingen van algemene strekking. De Commissie voorziet in het voorstel in de mogelijkheid tot het gebruik van de spoedprocedure bij het vaststellen van de uitvoeringshandeling voor het instellen van maatregelen (artikel 7, lid 6), conform artikel 8 van Verordening (EU) nr. 182/2011. Hierdoor zullen deze uitvoeringshandelingen onmiddellijk van toepassing zijn zonder voorafgaande voorlegging aan een comité bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten. De uitvoeringshandeling wordt achteraf aan het comité voorgelegd en indien het comité een negatief advies uitbrengt via een gekwalificeerde meerderheid van stemmen tegen, trekt de Commissie de uitvoeringshandeling onmiddellijk in. Gezien het geopolitieke karakter van het voorliggende instrument en de gevolgen die het instellen van maatregelen kan hebben op bilaterale betrekkingen met derde landen, is het kabinet kritisch ten aanzien van de wenselijkheid en noodzakelijkheid van de spoedprocedure.

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

Het voorgestelde moment van inwerkingtreding is twintig dagen na publicatie van de verordening in het Publicatieblad van de Europese Unie. Het kabinet heeft twijfels over de haalbaarheid van de inwerkingtreding haalbaar, gezien de Commissie de mogelijkheid voorstelt voor bedrijven om kosten van economische dwang te verhalen. Dit onderdeel behoeft verduidelijking.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het wetsvoorstel bevat in artikel 16 een evaluatieverplichting. Deze evaluatie vindt uiterlijk 3 jaar na aanneming van de eerste maatregelen plaats, en anders uiterlijk zes jaar na inwerkingtreding van de verordening. Het kabinet kan zich vinden in deze evaluatiebepaling. Deze evaluatie zou onder andere gebruikt moeten worden om te kijken hoe het instellen van maatregelen door middel van uitvoeringshandelingen met gebruikmaking van de onderzoeksprocedure functioneert, hoe implementatie van het instrument verloopt, en of de reikwijdte van maatregelen voldoende is.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Op basis van de verordening is de Commissie de bevoegde autoriteit voor de uitvoering van de

onderzoeken in het kader van de verordening. Voor de implementatie en handhaving van verschillende mogelijke maatregelen is een rol weggelegd voor nationale autoriteiten. Het betreft veelal maatregelen waarbij autoriteiten betrokken zijn die de EU reeds kan nemen onder andere handelsinstrumenten. Het gaat dan bijvoorbeeld om handhaving van tarifaire handelsmaatregelen door de douane. Het kabinet zal de Commissie bevragen over de precieze rol van nationale autoriteiten bij andere maatregelen, waaronder die op het gebied van intellectueel eigendom, chemicaliënwetgeving en veterinaire en fytosanitaire wetgeving. De Commissie verwacht op basis van het impact assessment dat de administratieve lasten voor nationale autoriteiten beperkt zal blijven.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel zal naar verwachting slechts beperkt implicaties hebben voor ontwikkelingslanden. Hoewel het mogelijk is dat het instrument wordt ingezet tegen economische dwang door ontwikkelingslanden met een beperkte economische machtspositie, is de verwachting niet dat het zwaartepunt van eventuele toepassing daar komt te liggen. Verder is het mogelijk dat maatregelen van de EU indirect bedrijven in ontwikkelingslanden raken omdat deze deel uitmaken van waardeketens van bedrijven uit derde landen waar maatregelen tegen worden getroffen. Ook hier is de impact naar verwachting beperkt.