

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3388

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 21 april 2022

De vaste commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over de brief van 4 februari 2022 over het Fiche: Verordening anti-dwang instrument (Kamerstuk 22 112, nr. 3300).

De vragen en opmerkingen zijn op 15 maart 2022 aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voorgelegd. Bij brief van 12 april 2022 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Wuite

De griffier van de commissie,
Meijers

Vragen en antwoorden

Inbreng leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het fiche Beoordeling Nieuw Commissievoorstel (BNC), en hebben daarover nog enkele opmerkingen en vragen.

De leden van de VVD-fractie steunen de totstandkoming van een effectief instrument dat voorkomt dat de EU op oneigenlijke wijze onder druk wordt gezet, zeker ook als het hierbij gaat om één land onder druk zetten zoals is gebeurd bij Litouwen door China. Kan de Minister aangeven welke meerwaarde het instrument in dergelijke gevallen kan hebben ten opzichte van het huidige instrumentarium? Zal er bij toepassing van het instrument ook gekeken worden naar het belang van de bescherming van de integriteit van de interne markt, zodat die niet meer zoals nu door China onder druk wordt gezet door eisen te stellen aan hoe bedrijven in de EU zelf hun waardeketen inrichten als zij nog naar China willen exporteren?

1. Antwoord van het kabinet:

Bestaande EU-instrumenten bieden niet altijd voldoende aangrijpingspunten om tegen economische dwang door derde landen 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. Wanneer van kracht, zal het anti-dwang instrument een belangrijke aanvulling zijn op het bestaande instrumentarium om ook in dergelijke situaties op te kunnen treden.

De meerwaarde van het instrument is dat het de EU een middel biedt om in te zetten op de-escalatie, om dialoog te voeren met derde landen om economische dwang te stoppen, en om onder voorwaarden in uiterste gevallen over te gaan tot het instellen van responsmaatregelen. Dit geeft het instrument daarmee mogelijk ook een afschrikwekkende werking. De EU zal niet in alle gevallen overgaan tot inzet van (maatregelen onder) het instrument. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat maatregelen van een derde land niet onder de reikwijdte van het instrument vallen en de EU deze via een andere route adresseert, of dat bij inzet van het instrument de dialoog met het betreffende land tijdig tot een oplossing leidt en het instellen van responsmaatregelen niet nodig blijkt.

Wanneer dwangmaatregelen van derde landen de integriteit van de Europese markt aantasten, zal dit zowel worden meegewogen bij de vaststelling van economische dwang (art. 2.2) als bij de vormgeving van eventuele responsmaatregelen door de Unie (art. 9).

De Minister schrijft dat de EU haar handelsbeleid geopolitiek moet gaan benaderen en dat de EU haar marktmacht effectiever moet gebruiken als geopolitiek instrument. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de kwalitatieve indicatoren voor het opleggen van anti-dwang maatregelen voor derde landen ook publiekelijk in te zien zijn? Hoe en door wie wordt er besloten om het anti-dwang instrument in te zetten? De leden van de VVD-fractie achten het van belang dat ondernemers in derde landen niet

worden afgeschrikt door dermate «onbekende» indicatoren wat kan leiden tot Europees protectionisme.

2. Antwoord van het kabinet:

In het wetsvoorstel worden onder art. 2.2 criteria genoemd die de Europese Commissie moet hanteren om vast te stellen of een maatregel onder de reikwijdte van het instrument valt en de procedure onder het instrument ingezet kan worden. Het gaat om de volgende criteria:

- a) **de intensiteit, de ernst, de frequentie, de duur, de reikwijdte en de omvang van de maatregel van het derde land en de daaruit voortvloeiende druk;**
- b) **of het derde land een patroon van inmenging vertoont dat is bedoeld om de Unie, lidstaten of andere landen tot specifieke handelingen te bewegen;**
- c) **de mate waarin de maatregel van het derde land een onder de soevereiniteit van de Unie of de lidstaten vallende materie aantast;**
- d) **of het derde land handelt op basis van een legitiem belang dat internationaal erkend wordt;**
- e) **of en op welke wijze het derde land vóór de instelling van zijn maatregelen serieuze pogingen heeft ondernomen om de kwestie te goeder trouw op te lossen door middel van internationale coördinatie of via internationale arbitrage, hetzij bilateraal, hetzij binnen een internationaal forum.**

Indien er sprake is van economische dwang en wanneer de inzet op de-escalatie en dialoog 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 (art. 7.1). De selectiecriteria voor het vormgeven van responsmaatregelen worden genoemd in art. 9. Besluitvorming vindt plaats via de onderzoeksprocedure, waarbij de Commissie een uitvoeringshandeling voorlegt en lidstaten hierover stemmen. Voorafgaand aan de vaststelling van responsmaatregelen of de wijziging van dergelijke maatregelen moet de Commissie via een bericht in het Publicatieblad van de Europese Unie of via andere geschikte openbare communicatiemiddelen informatie en standpunten over de economische gevolgen voor de marktdeelnemers in de Unie en het belang van de Unie inwinnen. De Commissie kan een uitvoeringshandeling niet aannemen wanneer een gekwalificeerde meerderheid van lidstaten tegenstemt. Aangenomen uitvoeringshandelingen worden gepubliceerd in het Publicatieblad van de EU.

Hoe wordt er ingezet op de juiste balans tussen weerstand bieden aan oneigenlijke druk en het zoveel als mogelijk behouden van een open economie? Is het hier bijvoorbeeld ook mogelijk verschil te maken tussen landen die zich constructiever opstellen bij het zoeken naar andere manieren van geschillenbeslechting, en landen die daar niet voor open staan? Daarnaast vinden de leden van de VVD-fractie het van belang dat er een permanente dialoog met het bedrijfsleven is en blijft. Wie zorgt er voor dat de permanente dialoog met het bedrijfsleven over het anti-dwanginstrument gefaciliteerd gaat worden?

3. Antwoord van het kabinet:

Bij de selectie van eventuele responsmaatregelen dient de Commissie rekening te houden met het voorkomen of minimaliseren van kosten voor actoren in de Unie, zoals het bedrijfsleven en consumenten, en het voorkomen of minimaliseren van disproportionele administratieve complexiteit en kosten in de toepassing van de maatregelen. Ook dient de Commissie bij de vormgeving rekening te houden met de effectiviteit van de maatregelen teneinde de economische dwang te stoppen (art. 9.2). Een reactie van de Unie onder het instrument zal dan ook zo gericht mogelijk worden vormgegeven.

In de voorgestelde procedure wordt rekening gehouden met de bereidheid van het derde land dat economische dwang toepast om met de Unie tot een oplossing te komen en te engageren (art. 2.2 en art. 5). Dat kan bijvoorbeeld via rechtstreekse onderhandelingen of om de kwestie voor te leggen aan internationale arbitrage. Indien het derde land samenwerkt, de economische dwang stopt en indien relevant schade die hieruit voortkomt vergoedt, hoeft de EU niet over te gaan tot het instellen van responsmaatregelen. Ook in gevallen waar de EU overgaat tot het instellen van responsmaatregelen zal ze open blijven staan voor dialoog en is het mogelijk om deze maatregelen op te schorten.

Waar nodig kan de Commissie op vertrouwelijke basis communiceren met bedrijven in het kader van het instrument. Daarnaast heeft de Commissie regelmatig contact met het bedrijfsleven in het kader van de toepassing van handelsinstrumenten. Zoals aangegeven in het BNC-fiche vindt het kabinet het belangrijk dat er een duidelijk centraal meldpunt voor bedrijven is in het geval ze worden geconfronteerd met economische dwang, en heeft dit ook aangegeven richting de Commissie.

De leden van de VVD-fractie staan achter een goede balans tussen een afschrikkend instrument dat effectief kan worden ingezet, het adequaat waarborgen van de belangen van de EU en haar lidstaten, en de wens om disproportionele kosten zoveel mogelijk te voorkomen, voor bijvoorbeeld lidstaten met een open economie. De Minister schrijft dat betrokkenheid van de Raad bij het nemen van maatregelen van belang is. Kan zij toelichten hoe de rol van de handelsministers in het proces er precies uitziet? Hoe gaat geborgd worden dat Directoraat Generaal Handel van de Europese Commissie (DG Trade) niet te solistisch op gaat treden, maar de keuze voor maatregelen is ingebed in een bredere strategie waarin ook andere maatregelen een rol kunnen spelen? Hoe zit het met de *checks and balances*?

4. Antwoord van het kabinet:

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om de besluitvorming over responsmaatregelen plaats te laten vinden via de onderzoeksprocedure, waarbij de Commissie een uitvoeringshandeling niet kan aannemen wanneer een gekwalificeerde meerderheid van lidstaten tegenstemt. Zoals aangegeven in het BNC-fiche 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. Een flink aantal

EU-lidstaten is met Nederland van mening dat er voldoende betrokkenheid van de Raad moet zijn.

Ook de Commissie beschouwt het wetsvoorstel als complementair aan meer structurele initiatieven op EU-niveau gericht op het vergroten van de weerbaarheid van de Unie. Ook bij het vormgeven van eventuele responsmaatregelen dient de Commissie negatieve effecten op andere beleidsterreinen of doelstellingen van de Unie te voorkomen of te minimaliseren (art. 9.2d). In de praktijk zal DG Trade bij inzet van het instrument waar nodig schakelen met andere relevante DG's binnen de Commissie, en met de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO). Uiteindelijk kunnen lidstaten gedurende de besluitvorming over uitvoeringshandelingen ook oordelen of de Commissie voldoende rekening heeft gehouden met de belangen van de Unie.

Erkent de Minister dat relatief open economieën eigenlijk twee belangen hebben rond het instrument, namelijk dat er geen disproportioneel gebruik komt dat doorslaat naar protectionisme, maar dat relatief open economieën ook extra kwetsbaar kunnen zijn voor dwang door derde landen en daarom de bescherming van het instrument nodig hebben? Hoe wordt hier in de uitvoering rekening mee gehouden?

5. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet ziet het belang dat de EU weerbaarder wordt en effectief kan reageren op economische dwang door derde landen. Zoals aangegeven in het antwoord op vragen 1 en 3 is het onder voorwaarden in uiterste gevallen mogelijk om over te gaan tot het instellen van responsmaatregelen. Ook biedt de door de Commissie voorgestelde procedure waarborgen die ervoor moeten zorgen dat het instrument enkel in reactie op economische dwang en proportioneel wordt ingezet, en niet voor protectionistische doeleinden.

Door te kiezen voor een breed palet aan mogelijke responsmaatregelen die niet alleen in algemene zin tegen partijen uit een derde land kunnen worden toegepast maar ook tegen specifieke bedrijven en natuurlijke personen, kan actie aan EU-zijde gericht worden vormgegeven en kunnen kosten beperkt worden. Om een afschrikmiddel te hebben en derde landen te bewegen om economische dwang te stoppen, dient de EU echter wel bereid te zijn om bepaalde kosten te dragen. De aard en omvang daarvan zullen per casus verschillen.

Landen met relatief open economieën zijn niet per definitie extra kwetsbaar voor economische dwang uit derde landen vergeleken met landen met minder open economieën. Alhoewel afhankelijkheden inherent zijn aan internationale handel, hebben economieën die relatief open zijn meer diversificatiemogelijkheden. De aard van de strategische afhankelijkheden is bepalend voor het risico dat deze afhankelijkheid kan vormen voor de borging van publieke belangen en de kwetsbaarheid voor economische dwang.

Verder schrijft de Minister dat het kabinet graag verdere toelichting wil over de criteria met betrekking tot informele economische dwang en/of toepassing op natuurlijke personen of bedrijven. De leden van de VVD-fractie delen deze gedachte en vragen zich af of er in de criteria ook

extra aandacht is voor bedrijven met staatsteun? Wat zouden de criteria zijn? Is er in de criteria ook aandacht voor ongereguleerde monopolisten en bedrijven die staatsteun ontvangen en zijn hier andere maatregelen voor? Dit laatste juist vanwege het geopolitieke karakter bij dit soort bedrijven.

6. Antwoord van het kabinet:

In het voorstel van de Commissie is het mogelijk om onder voorwaarden responsmaatregelen toe te passen op specifieke natuurlijke of rechtspersonen (art. 8). Zo kan de Commissie bijvoorbeeld op basis van art. 8.2 responsmaatregelen instellen tegen (staats)bedrijven van herkomst uit het derde land dat economische dwang toepast wanneer deze betrokken zijn bij of banden hebben met de regering van het betrokken derde land.

Het instrument is niet gericht op het adresseren van concurrentievervalsingen op de interne markt, bijvoorbeeld in geval van overnames van bedrijven die gevestigd zijn in de EU door bedrijven die subsidies ontvangen, en geopolitieke overwegingen die hier mogelijk bij spelen. In het kader van concurrentievervalsingen is het voorstel voor de verordening buitenlandse subsidies relevant, dat als doel heeft om concurrentievervalsingen op de interne markt als gevolg van buitenlandse subsidies beter aan te pakken. Momenteel vinden onder leiding van het Franse voorzitterschap onderhandelingen plaats over de Raadspositie ten aanzien van de Verordening buitenlandse subsidies. Het Franse voorzitterschap streeft ernaar om in juni in de Raad hierover tot een gemeenschappelijk standpunt te komen. Nederland zet onder andere intensief in op bepalingen die het mogelijk maken het overhevelen van voordelen vanuit een derde land naar de interne markt, die bijvoorbeeld voortkomen uit speciale of exclusieve rechten in het derde land of door nauwe banden met overheden in het derde land, aan te pakken zodat dit expliciet binnen de reikwijdte van de verordening valt. Dit wordt positief ontvangen. Verder is de mogelijke toetsing van buitenlandse investeringen op de effecten op nationale veiligheid en openbare orde (o.a. de eerder tot stand gekomen Foreign Direct Investment (FDI) screeningsverordening) relevant in dit kader.

Inbreng leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het BNC-fiche over de Verordening van het anti-dwang instrument. Deze leden zijn blij dat het kabinet in beginsel positief tegenover het voorstel staat. De ontwikkelingen van de afgelopen twee weken tonen ten overvloede de noodzaak aan van een EU die snel en efficiënt te werk moet kunnen gaan, om de persoonlijke en economische vrijheid van EU-burgers te kunnen beschermen. De leden hebben over het fiche nog wel enkele vragen.

De leden vragen zich af wat het te verwachten tijdpad is voor de implementatie van dit instrument. De huidige crisis in Oekraïne laat zien dat geopolitieke volwassenwording van de EU niet langer op zich kan laten wachten en dit instrument zou daar een sterk onderdeel vanuit kunnen maken. Indien de verwachting is dat dit instrument snel geïmplementeerd kan worden, hoe wordt het sanctiepunt van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland voorbereid op mogelijke uitwerkingen van dit instrument?

7. Antwoord van het kabinet:

Het is nog niet te voorzien wanneer het anti-dwang instrument in werking zal treden. Momenteel wordt het wetsvoorstel onder het Franse Voorzitterschap behandeld in de Raadswerkgroep Handelsvraagstukken. Tot dusver heeft een eerste artikelsgewijze bespreking plaatsgevonden waarbij de Commissie een inhoudelijke toelichting heeft gegeven. De Raad zal nu eerst naar een Raadspositie toewerken. Wanneer ook het Europees Parlement een positie heeft aangenomen, kunnen triloogonderhandelingen van start gaan.

Het kabinet zet zich er voor in dat de inzet van het instrument goed wordt ingebed in de bredere strategie die mogelijk vanuit het GBVB door de EU gevoerd wordt ten aanzien van een derde land in kwestie. Zoals gesteld in het BNC-fiche is de relatie van het voorstel met het bredere GBVB van de EU en specifiek het sanctie-instrumentarium een aandachtspunt. Toepassing van het anti-dwang instrument is echter specifiek gericht op het tegengaan van economische dwang, terwijl sancties die de EU neemt in het kader van het sanctie-instrumentarium andere doelen dienen. Het is ook niet de verwachting dat er significante overlap zal zijn tussen maatregelen onder het sanctie-instrumentarium en het anti-dwang instrument, omdat het opleggen van reeds geldende maatregelen de effectiviteit van het anti-dwang instrument zou ondermijnen.

De leden vragen zich af of er verdere toelichting gegeven kan worden over hoe dit instrument precies zal gaan werken zoals het nu voorgesteld is. In de eerste fase zal de Commissie kijken of er sprake is van economische dwang door een derde land. Wat zijn die criteria precies en welke criteria zou Nederland hierin op willen nemen? Welke belanghebbenden kunnen gevraagd worden in de beoordeling of er sprake is van economische dwang? In hoeverre zal de inbreng van belanghebbenden wegen in de uiteindelijke beoordeling van de Commissie? Wie initieert de eerste fase? Zal dit de Europese Commissie zijn die economische dwang signaleert, of kunnen lidstaten zich melden als zij economische dwang van een derde land signaleren? Kunnen individuele bedrijven zich ook melden als zij van mening zijn dat derde landen economische dwang gebruiken? Welke termijn wordt door de Commissie gezien als een redelijke termijn waarin er over de economische dwang onderhandeld wordt? Wat vindt Nederland een redelijke termijn? Wat is de rol van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en het geschillenbeslechtsingsmechanisme in deze procedure?

8. Antwoord van het kabinet:

De Commissie heeft bij de publicatie van het wetsvoorstel ook een schema gepubliceerd waarin de procedure onder het instrument nader uiteengezet wordt.¹

De criteria op basis waarvan de Commissie beoordeelt of er sprake is van economische dwang in het voorstel zijn vastgelegd onder art. 2.2. Nederland dringt hier aan op verduidelijking van het criterium of het derde land handelt op basis van een legitiem belang dat internationaal erkend wordt (art. 2.2d).

¹ Zie https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/december/tradoc_159962.pdf.

De Commissie mag op basis van informatie afkomstig van elke bron besluiten tot het starten van een onderzoek (art. 3.2). De Commissie kan dus op basis van eigen informatie besluiten een onderzoek te starten, of kan hiertoe besluiten naar aanleiding van informatie van een lidstaat, een bedrijf of andere belanghebbenden. Tijdens het onderzoek mag de Commissie belanghebbenden ook om (nadere) inbreng vragen. De mate waarin inbreng van belanghebbenden wordt meegewogen zal afhangen van de informatie die is aangeleverd en dus per casus verschillen. Ook heeft de Commissie de mogelijkheid om tijdens het onderzoek het derde land in kwestie verzoeken om observaties te delen, alvorens een beslissing te nemen.

De Commissie heeft de periode voor dialoog met het derde land bewust niet tijdsgebonden gemaakt, omdat deze meer dan bij bestaande handelsinstrumenten zal afhangen van de casus in kwestie en de vorm waarin dialoog plaatsvindt, bijv. directe onderhandelingen of internationale arbitrage. Het kabinet volgt deze redenering.

Er is geen specifieke rol weggelegd voor geschillenbeslechting via de WTO onder het instrument. Wel kan de EU vermeende schendingen van handelsafspraken binnen de WTO aan de orde stellen die samengaan met de economische dwang, zoals de EU momenteel doet met Chinese maatregelen tegen Litouwen.² Ook wanneer het anti-dwang instrument van kracht is, zou de EU alsnog kunnen kiezen om maatregelen via de WTO aan te vechten indien sprake is van vermeende schending van de handelsregels in plaats van het anti-dwang instrument in te zetten. Het instrument vormt immers een onderdeel van een breder EU-instrumentarium. Bij elke casus zal moeten worden bekeken welk instrument het meest effectief is.

In de tweede fase wordt gesteld dat de Commissie maatregelen kan vaststellen mits dit in het belang is van de EU en noodzakelijk om de belangen en rechten van de Unie en de lidstaten te beschermen. Welke kwalitatieve criteria liggen er onder die beslissing? Wanneer wordt besloten dat dit in het belang van de EU is? Kunnen lidstaten het aanvechten indien de Commissie besluit dat het niet in het belang van de EU is maatregelen op te leggen? Zal dit dan ook moeten gebeuren met een gekwalificeerde meerderheid in de Raad?

9. Antwoord van het kabinet:

Het voorstel voor een anti-dwang instrument biedt een wetgevend kader dat de Europese Commissie moet toepassen in individuele casussen. Volgens het wetsvoorstel stelt de Commissie een uitvoeringshandeling vast waarin wordt bepaald dat zij een responsmaatregel van de Unie neemt wanneer:

- a) **het optreden uit hoofde van de artikelen 4 en 5 die gaan over overleg of eventuele internationale arbitrage met het betrokken derde land binnen een redelijke termijn niet heeft geleid tot beëindiging van de economische dwang en vergoeding van de schade die de Unie of een lidstaat daardoor is berokkend;**
- b) **maatregelen nodig zijn ter bescherming van de belangen en rechten van de Unie en haar lidstaten in dat specifieke geval, en**
- c) **optreden in het belang van de Unie is.**

² Zie <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2355>.

De belangen en rechten van de Unie en de lidstaten onder b) die relevant zijn zullen per casus verschillen. De Unie-belangentest waar onder c) naar verwezen wordt is een bestaand concept in verschillende EU-wetgeving op het gebied van handelspolitiek. Het betreft de noodzaak voor de Commissie om een zorgvuldige afweging te maken tussen de verschillende belangen van producenten, industriële gebruikers, importeurs en consumenten.

Het is uiteindelijk aan de EU-lidstaten om gedurende de besluitvorming over Unie-responsmaatregelen te oordelen of maatregelen nodig zijn ter bescherming van de belangen en rechten van de Unie en haar lidstaten in dat specifieke geval en of optreden in het belang van de Unie is. De Commissie stelt voor dat besluitvorming plaatsvindt via de onderzoeksprocedure, waarbij de Commissie een uitvoeringshandeling voorlegt en lidstaten hierover stemmen. De Commissie kan een uitvoeringshandeling niet aannemen wanneer een gekwalificeerde meerderheid van lidstaten tegenstemt.

Voorafgaand aan de vaststelling van responsmaatregelen of de wijziging van dergelijke maatregelen moet de Commissie via een bericht in het Publicatieblad van de Europese Unie of via andere geschikte openbare communicatiemiddelen informatie en standpunten over de economische gevolgen voor de marktdeelnemers in de Unie en het belang van de Unie inwinnen. Aangenomen uitvoeringshandelingen worden gepubliceerd in het Publicatieblad van de EU.

Het kabinet is kritisch ten aanzien van de voorgestelde besluitvorming en zal inzetten op voldoende betrokkenheid van de Raad gedurende de besluitvorming, met inachtneming van de toelichting van de Commissie over de reikwijdte van de maatregelen en het belang van effectieve inzetbaarheid van het instrument.

Heeft het instrument wat Nederland betreft op dit moment voldoende afschrikkende werking? Hoe zou wat Nederland betreft die werking verhoogd kunnen worden?

10. Antwoord van het kabinet:

In de ogen van het kabinet heeft de Europese Commissie bij de vormgeving van het instrument goed gekeken naar het maximaliseren van het afschrikwekkende effect ervan. Uiteindelijk zal de daadwerkelijke afschrikwekkende werking moeten blijken na de inwerkingtreding van het instrument. Het afschrikwekkende effect zal mogelijk verder versterken bij de (eerste) toepassing van het instrument. Het is uiteraard altijd mogelijk dat een derde land niet, of niet onmiddellijk, afziet van economische dwang. Daarom is het belangrijk dat de EU de responsmaatregelen die worden ingezet kan aanpassen (art. 10). Ook is het denkbaar dat het in een specifiek geval niet in het belang van de Unie is om actie te ondernemen onder het instrument, maar actie via een andere route geschikter is.

Wat betekent dit instrument voor de Nederlandse ondernemers? Zullen zij bijtijds meegenomen worden in de overwegingen van de Commissie? Kan de Minister toelichten wat voor impact zij precies van deze maatregelen zullen ervaren?

11. Antwoord van het kabinet:

Zoals aangegeven in het BNC-fiche zullen de gevolgen voor Nederlandse ondernemers afhangen van de eventuele 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. 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, al dan niet door het nemen van maatregelen, mogelijk positieve gevolgen hebben voor bedrijven, ook op de middellange termijn. 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.

De Commissie dient bij de selectie van eventuele responsmaatregelen administratieve complexiteit en kosten voor het bedrijfsleven waar mogelijk te vermijden of te minimaliseren. Daarnaast zal de Commissie de werking van responsmaatregelen monitoren, en deze waar nodig tussentijds aanpassen.

Hoe verhoudt dit instrument zich bijvoorbeeld tot het Internationaal Aanbestedingsinstrument (*International Procurement Instrument*, IPI)? Worden die ook in samenhang beoordeeld door de verschillende Europese instanties?

12. Antwoord van het kabinet:

Het IPI en het wetsvoorstel voor een anti-dwanginstrument dienen verschillende doelen. Waar het IPI gericht is op het afdwingen van wederkerigheid op de markt voor overheidsaanbestedingen in derde landen is het voorstel voor een anti-dwang instrument erop gericht om economische dwang door derde landen te voorkomen en daar desnoods onder voorwaarden op te reageren. De Commissie stelt onder het anti-dwang instrument wel voor om ook beperkende maatregelen te kunnen nemen op het gebied van overheidsaanbestedingen, zoals het opleggen van een fictieve prijsopslag of uitsluiting van partijen bij aanbestedingen. Het kabinet zal daarom ook inzetten op coherentie tussen beide instrumenten, ook al dienen ze verschillende doelen, met het oog op de effectiviteit en juridische houdbaarheid van op te leggen maatregelen, alsook het beperken van administratieve lasten.

Inbreng leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA Tweede Kamerfractie maken graag van de gelegenheid gebruik om enkele vragen te stellen naar aanleiding van de brief met Kamerstuk 22 112, nr. 3300 betreffende fiche; Verordening anti-dwang instrument.

Welk mandaat heeft de Raad (van de EU) om de proportionaliteit te toetsen of het anti-dwang instrument te rechtvaardigen is om in te zetten in het algemeen belang van de EU en niet van een individueel lid(staat)?

13. Antwoord van het kabinet:

In het voorstel van de Europese Commissie vindt besluitvorming plaats via de onderzoeksprocedure. Hierbij legt de Commissie een uitvoeringshandeling voor waarover lidstaten stemmen. De Commissie kan een uitvoeringshandeling niet aannemen wanneer een gekwalificeerde meerderheid van lidstaten tegenstemt. Het is aan lidstaten om bij de stemming te oordelen of de inzet van responsmaatregelen zoals voorgesteld proportioneel, noodzakelijk en in het belang van de Unie is.

Kan de Minister de governance structuur rondom het anti-dwang instrument nog eens helder toelichten. Wie doet wat en wanneer? Wie beslist er uiteindelijk en in welke verhoudingen?

14. Antwoord van het kabinet:

Zie het antwoord op vraag 8 en 9.

Wanneer is er sprake van «protectionisme» en wanneer is dat niet het geval?

15. Antwoord van het kabinet:

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 5 ziet het kabinet het belang dat de EU weerbaarder wordt en effectief kan reageren op economische dwang door derde landen. Onder dit instrument wordt het mogelijk om onder voorwaarden in uiterste gevallen over te gaan tot het instellen van responsmaatregelen. De door de Commissie voorgestelde procedure biedt waarborgen die ervoor moeten zorgen dat het instrument enkel in reactie op economische dwang en proportioneel wordt ingezet, en niet voor protectionistische doeleinden.

Dit is ook aangegeven en nader toegelicht door de Europese Commissie tijdens het gesprek met uw vaste commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking op 8 maart jl. De Commissie stond toen onder andere stil bij het proces dat doorlopen moet worden bij de inzet van het anti-dwang instrument en dat ervoor zorgt dat het instrument enkel wordt ingezet in reactie op economische dwang door derde landen.

Kan de Minister een aantal voorbeelden geven? Wat is de inschatting van de Minister, hoe vaak dit instrument ingezet gaat worden? Kan de Minister een indicatie geven op basis van de afgelopen 5 jaar?

16. Antwoord van het kabinet:

Inzet van het instrument zal sterk afhangen van de mate waarin derde landen economische dwang aanwenden voor geopolitieke doeleinden. Zoals hiervoor aangegeven onder andere in de antwoorden op de vragen 1, 3, 4, 5, 6 en 12 maakt het anti-dwang instrument deel uit van een breder instrumentarium van de EU en dient het slechts in uiterste gevallen te worden ingezet. Ook betekent inzet van het instrument niet dat de Unie in alle gevallen zal overgaan tot het instellen van responsmaatregelen. De Commissie schat in het *impact assessment* op basis van voorgaande incidenten gemiddeld minder dan 1 keer per jaar

over te zullen gaan tot toepassing van responsmaatregelen.³ Ook de Commissie meldt hierbij dat de frequentie van inzet sterk zal afhangen van externe factoren.

Hoe voorkomen we dat als de EU dit instrument inzet, het gaat leiden tot tweespalt en/of verdeling binnen de EU?

17. Antwoord van het kabinet:

Het is altijd mogelijk dat lidstaten gedurende het besluitvormingsproces tot verschillende oordelen komen. Dit komt ook voor bij de besluitvorming onder andere EU-instrumenten. Besluitvorming onder de regels van comitologie voorziet in de mogelijkheid om het instrument toe te kunnen passen, ook wanneer er geen unanimiteit is onder lidstaten. In het voorstel van de Commissie vindt besluitvorming plaats via de onderzoeksprocedure, waarbij de Commissie een uitvoeringshandeling niet kan aannemen wanneer een gekwalificeerde meerderheid van lidstaten tegenstemt.

Om tot een flexibel en zo effectief mogelijk instrument te komen is het volgens het kabinet noodzakelijk dat er enige ruimte is aan de zijde van de Commissie bij de toepassing van het instrument, bijvoorbeeld door een brede definitie van economische dwang te hanteren. Tegelijkertijd is de betrokkenheid van de Raad bij het nemen van maatregelen van belang. Het kabinet zal inzetten op voldoende betrokkenheid van de Raad gedurende besluitvorming, en daarbij onder andere oog houden voor effectieve inzetbaarheid van het instrument.

Welke strikte criteria worden er gehandhaafd om een mogelijke inzet te beoordelen?

18. Antwoord van het kabinet:

Zie het antwoord op vraag 8.

Inbreng leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben het fiche over het EU anti-dwang instrument gelezen. De leden hebben hier nog een aantal vragen over.

De leden constateren dat er op 31 mei 2022 met de Minister ook in een debat verder kan worden gesproken over dit BNC fiche over het anti-dwang instrument. Is deze behandeling op 31 mei niet aan de late kant ook met het oog op de behandeling van dit voorstel in andere landen?

19. Antwoord van het kabinet:

Het is niet de verwachting van het kabinet dat de Raad op korte termijn een Raadspositie aanneemt. Het Commissiedebat op 31 mei over de Raad Buitenlandse Zaken Handel zou dus een goede gelegenheid kunnen zijn om in gesprek te gaan over het instrument. Het is uiteraard aan uw Kamer om te bepalen op welke wijze u het wetsvoorstel wil behandelen.

³ Zie https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/december/tradoc_159963.pdf, p. 39.

De leden zien dat dit voorstel gericht zal zijn op de dwang die derde landen kunnen opleggen op economisch gebied richting de Europese Unie. Kan de Minister hiervan een aantal recente voorbeelden noemen?

20. Antwoord van het kabinet:

De Europese Commissie maakt in haar *impact assessment* onderscheid tussen *explicit, disguised, en silent coercion* of boycotts. Als voorbeeld van *explicit coercion* noemt de Commissie onderdelen van Section 301 van de US Trade Act uit 1974, waaronder de VS in het verleden bijvoorbeeld onderzoek heeft uitgevoerd naar de digitale dienstenbelasting die in Frankrijk in voorbereiding was. Als voorbeeld van *disguised coercion* noemt de Commissie misbruik van handelsdefensieve maatregelen of misbruik van maatregelen op het gebied van veterinaire en fytosanitaire maatregelen. China heeft dergelijke economische dwang ingezet tegen Australië, vermoedelijk als reactie op de oproep tot een onafhankelijk onderzoek naar de oorsprong van COVID-19. Als voorbeeld van *silent coercion* of boycotts noemt de Commissie onder andere de (informele) boycotts van Koreaanse bedrijven in China.⁴ Verder zijn de Chinese maatregelen tegen Litouwen te zien als een vorm van zowel *disguised coercion* (o.a. maatregelen die raken aan douaneformaliteiten) als *silent coercion* (problemen die worden ervaren in interacties met niet-gouvernementele organisaties en staatsbedrijven).⁵

Vindt de Minister binnen de balans de afschrikwekkende werking van dit instrument belangrijker of de eventuele disproportionele kosten voor de inwoners van de lidstaten?

21. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet ziet geen noodzaak voor een separate weging tussen het belang van de afschrikwekkende werking van het instrument, en het belang om disproportionele kosten te voorkomen. Beide afwegingen worden meegenomen in het wetsvoorstel. De afschrikwekkende werking van het instrument gaat uit van de vormgeving van het instrument als zodanig, waaronder de reikwijdte van mogelijke responsmaatregelen. De Europese Commissie dient bij het selecteren en de toepassing van responsmaatregelen rekening te houden met het voorkomen of minimaliseren van kosten voor actoren in de Unie, waaronder consumenten. Zie hiervoor ook het antwoord op vraag 11 hierboven.

Kan de Minister uitleggen waarom Frankrijk hier zo veel haast mee heeft en dit daarom prioritair wil behandelen? Kan de Minister toezeggen dat de zorgvuldigheid betreffende dit voorstel meer aandacht heeft dan de duidelijke wens van Frankrijk om dit snel in te voeren?

22. Antwoord van het kabinet:

Zowel het Franse Voorzitterschap als andere lidstaten zien de toegevoegde waarde van een anti-dwang instrument binnen het EU-instrumentarium. Huidige geopolitieke ontwikkelingen onderstrepen de urgentie voor het vergroten van het Europese geopolitieke handelingsvermogen en een slagvaardiger Europees

⁴ Zie <https://trade.ec.europa.eu/doclib/html/159963.htm>, p. 9, 12–13.

⁵ Zie ook het verzoek tot WTO-consultaties van de EU: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2022/january/tradoc_160022.pdf.

buitenlandbeleid. Het wetsvoorstel zal de gebruikelijke wetgevingsprocedure doorlopen, waarbij een zorgvuldige behandeling centraal staat.

De leden constateren dat er een aantal landen waarschuwen voor protectionisme van de kant van de Europese Unie. Begrijpt de Minister deze zorgen? Zou dit protectionisme er niet voor kunnen zorgen dat landen die juist sterk geholpen zijn bij een toegankelijke Europese afzetmarkt, zoals landen in Afrika, hard worden geraakt?

23. Antwoord van het kabinet:

Zie ook het antwoord op vraag 15 en 16. Het anti-dwang instrument maakt onderdeel uit van een breder instrumentarium en biedt de EU de mogelijkheid om in uiterste gevallen op te treden, waarbij responsmaatregelen gericht kunnen worden ingezet tegen derde landen die economische dwang uitoefenen tegen de EU of een lidstaat. Het instrument voorziet dan ook niet in het nemen van generieke protectionistische maatregelen. Volgens het kabinet zijn voldoende waarborgen opgenomen tegen een protectionistische inzet van het instrument.

Het voorstel zal naar verwachting slechts beperkt implicaties hebben voor ontwikkelingslanden. De mogelijkheid om economische dwang uit te oefenen jegens de EU, hangt immers sterk samen met de economische machtspositie van het land dat economische dwang uitoefent.

De leden willen de Minister ten slotte nog vragen naar de grote rol die de Europese Commissie speelt in dit instrument. Kan de Minister toezeggen dat het niet de Europese Commissie is die voornamelijk dit instrument vormgeeft, maar dat de Europese Raad en het Europees Parlement ook voldoende ruimte hebben om dit beleid te beïnvloeden?

24. Antwoord van het kabinet:

Behandeling van het wetsvoorstel vindt plaats via de gebruikelijke wetgevingsprocedure. Kern hiervan is dat zowel de Raad als het Europees Parlement een beslissende stem hebben in dit proces en beide instellingen de mogelijkheid hebben om in te zetten op gewenste aanpassingen van het wetsvoorstel in deze procedure.

De Europese Commissie zal als uitvoerder van de wetgeving logischerwijs een belangrijke rol gaan spelen in de toepassing van de verschillende fases onder het instrument. Het kabinet acht dat ook wenselijk. Nederland zet daarbij in op voldoende betrokkenheid van de Raad gedurende besluitvorming. Het is aan het Europees Parlement om de eigen positie te bepalen.

Inbreng leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de EU-verordening betreffende een anti-dwang instrument en willen de regering nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de GroenLinks-fractie delen de mening dat de EU over bepaalde bevoegdheden moet kunnen beschikken om de economische dwang van derde landen ervaren door de Unie of door individuele lidstaten tegen te gaan. Echter moeten deze bevoegdheden afgebakend

zijn en delen de leden de kritische houding van het kabinet met betrekking tot enkele in bijlage I⁶ voorgestelde maatregelen zoals restricties op registraties en autorisaties onder sanitaire, fytosanitaire en chemicaliën-wetgeving van de EU. Gaat de Minister deze zorgen aankaarten bij de Europese Commissie in verband met de bescherming van voedsel- en productveiligheid van geïmporteerde goederen uit het getroffen derde land voor EU-inwoners? Kan de Minister de Europese Commissie vragen toe te lichten hoe het van plan is om deze veiligheid te waarborgen en hoe waarschijnlijk het is dat er gebruik wordt gemaakt van responsmaatregelen genoemd in lid j en lid k van bijlage I⁷? Kan de Minister de Kamer op de hoogte houden van de reactie van de Europese Commissie?

25. Antwoord van het kabinet:

Nederland heeft gedurende de artikelsgewijze toelichting van het wetsvoorstel door de Commissie in de Raadswerkgroep Handelsvraagstukken al vragen gesteld over de voorgestelde responsmaatregelen, waaronder over de reikwijdte ervan. De Commissie heeft in reactie onder andere aangegeven dat beleid gericht op risicobeheersing en voedselveiligheid geenszins aangetast zal worden in geval de responsmaatregelen genoemd in lid j en lid k van bijlage I toegepast zouden worden. Eventuele inzet zou primair actie op het gebied van nieuwe registratie- of autorisatieaanvragen betreffen. De komende periode wordt de bespreking van het wetsvoorstel in de Raadswerkgroep vervolgd, waarbij ook nader in wordt gegaan op de responsmaatregelen. Het kabinet zal daarbij inzetten op verdere verduidelijking van de reikwijdte van de voorgestelde responsmaatregelen, en mede op basis hiervan tot een afweging komen. Ik zal uw Kamer blijven informeren over het verloop van de besprekingen in de Raad.

De leden van de GroenLinks-fractie delen de wens van het kabinet om nadere informatie van de Europese Commissie te krijgen over de verhouding van het instrument en de maatregelen tot internationaal recht en het recht voortkomend uit de Wereldhandelsorganisatie (WTO). De leden vragen de Minister of zij het nuttig acht om te onderzoeken of de definitie van economische dwang door derde landen in het internationaal recht of in WTO-recht verbreed kan worden met het oog op het afkeuren, verbieden en tegengaan van dergelijke dwangmaatregelen buiten de grenzen van de EU en zo nee, waarom niet?

26. Antwoord van het kabinet:

Hoewel het kabinet zoals gemeld in het BNC-fiche nog enkele vragen heeft over de verhouding van het instrument en de maatregelen tot internationaal recht en WTO-recht, acht het kabinet het niet nodig om te onderzoeken of een definitie van economische dwang door derde landen in het internationaal recht of in WTO-recht op te nemen.

Het internationaal recht staat onder bepaalde strikte voorwaarden – zoals proportionaliteit in het licht van de ernst van de internationale onrechtmatige daad en voorafgaande kennisgeving – toe dat er tegenmaatregelen worden ingesteld in reactie op een internationale onrechtmatige daad. De Commissie licht dit nader toe in recital 10 van het wetsvoorstel en in het *impact assessment*. Hoewel de WTO-akkoorden het begrip «economische

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0775&from=EN>.

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0775&from=EN>.

dwang» niet kennen, kunnen specifieke maatregelen die derde landen nemen in het kader van het uitoefenen van economische dwang, zoals misbruik van handelsdefensieve maatregelen of importrestricties, wel een schending van handelsafspraken binnen de WTO opleveren. De EU kan deze dan binnen de WTO aan de orde stellen.

De leden van de GroenLinks-fractie benadrukken het belang van een brede definitie van dwangmaatregelen zodat de Europese Commissie genoeg beweegruimte heeft. De leden hopen dat dit ertoe leidt dat anti-dwangmaatregelen een effectief instrument zullen worden wat in de praktijk ingezet kan worden. Zou de Minister de huidige Chinese sancties tegen Litouwen als gevolg van de opening van het diplomatieke kantoor van Taiwan in het kader van dit voorstel beschouwen als economische dwang door een derde land en zo nee, waarom niet, en zo ja, welke specifieke anti-dwangmaatregelen zou de Europese Commissie overwegen om in te zetten?

27. Antwoord van het kabinet:

Chinese maatregelen tegen Litouwen zijn te zien als een vorm van economische dwang die valt onder de reikwijdte van het wetsvoorstel en de start van een onderzoek mogelijk zou maken. Onderdelen van de maatregelen tegen Litouwen zijn in de ogen van de EU strijdig met verschillende WTO-afspraken, zoals uiteengezet in het EU-verzoek tot consultaties aan China.⁸ De situatie toont het belang aan van een breed EU-instrumentarium om soortgelijke situaties effectief het hoofd te kunnen bieden. Het wetsvoorstel voor een anti-dwanginstrument vormt daar een belangrijke aanvulling op.

De leden van de GroenLinks-fractie maken zich zorgen over de mogelijk negatieve financiële gevolgen van anti-dwangmaatregelen voor Europese bedrijven en consumenten. In het fiche⁹ wordt genoemd dat de Europese Commissie de kosten voor het bedrijfsleven bij het bepalen van maatregelen dient te vermijden of minimaliseren. Kan de Minister erop aandringen dat de Europese Commissie ook Europese consumenten beschermt tegen negatieve financiële gevolgen en hierbij indicatoren van brede welvaart meeneemt bij het bepalen van eventuele maatregelen?

28. Antwoord van het kabinet:

In geval van toepassing van het instrument zal de Europese Commissie ook informatie verzamelen over de mogelijke impact van responsmaatregelen op consumenten en werknemers in de Unie (art. 11.4). Ook vormen consumenten een onderdeel van de belangenafweging in de Unie-belangentest, zoals nader omschreven in het antwoord op vraag 9.

Verschillende van de door de Commissie voorgestelde responsmaatregelen zullen niet direct impact hebben op consumenten, zoals die op het gebied van exportcontrole. Bij de selectie van responsmaatregelen zal gekeken worden naar de effecten die specifieke maatregelen kunnen hebben, bijvoorbeeld op de beschikbaarheid van een bepaald product. Het kabinet acht het

⁸ Zie https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2022/january/tradoc_160022.pdf.

⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/12/08/fiche-9-verordening-anti-dwang-instrument>.

voor deze stap niet nodig om aan te dringen om daar de indicatoren van brede welvaart bij te betrekken.

Daarnaast maken de leden van de GroenLinks-fractie zich enige zorgen over wie er geraakt worden door anti-dwangmaatregelen. Houdt de Europese Commissie er rekening mee dat eventuele anti-dwangmaatregelen niet onnodige negatieve financiële of maatschappelijk ontwrichtende gevolgen hebben voor partijen die geen invloed kunnen uitoefenen op het intrekken van dwangmaatregelen? Wordt er gewerkt aan mogelijke scenario's als gevolg van het inzetten van antidwangmaatregelen? Zijn er plannen om de gevolgen daarvan voor burgers en bedrijven te mitigeren? Welke rol neemt de Nederlandse overheid hierin?

29. Antwoord van het kabinet:

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om eventuele responsmaatregelen zo gericht mogelijk vorm te geven. Zo is het onder voorwaarden ook mogelijk om maatregelen toe te passen op bedrijven of natuurlijke personen. Ook dient de Commissie bij de selectie van responsmaatregelen rekening te houden met het voorkomen of minimaliseren van kosten voor actoren in de Unie, zoals het bedrijfsleven en consumenten, en het voorkomen of minimaliseren van disproportionele administratieve complexiteit en kosten in de toepassing van de maatregelen (art. 9.2).

Het is echter niet mogelijk om op voorhand aan te geven dat in elke situatie waarin responsmaatregelen worden genomen, kosten voor bedrijven, consumenten en de bredere samenleving vermeden kunnen worden. Het reageren op economische dwang vergt de bereidheid om in uiterste gevallen kosten te dragen aan EU-zijde, of kosten op te leggen aan bedrijven in derde landen wanneer er geen minder verregaande opties voorhanden zijn.

Inbreng leden van de Volt-fractie

De leden van de Volt-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het BNC-fiche Verordening anti-dwang instrument en de Nederlandse inzet inzake het instrument. De leden van de Volt-fractie achten het van groot belang dat de Europese Unie de mogelijkheid krijgt die het in staat stelt om op te treden tegen economische dwang door derde landen. De gevolgen van economische dwang onder Donald Trump hebben geleid tot grote verliezen van EU-bedrijven. Daarnaast zou economische dwang niet moeten worden ingezet om de EU tot beleidskeuzes te dwingen, zoals het geval is bij het dispuut omtrent de digital taks. Over het BNC-fiche hebben de leden van de Volt-Fractie nog de volgende vragen:

2. Essentie voorstel

b) Impact assessment Commissie

Deelt Nederland de analyse dat een nieuw instrument op basis van verschillende parameters inderdaad de meest effectieve, efficiënte en coherente keuze is? Welke parameters worden hierbij aangehouden?

30. Antwoord van het kabinet:

Zoals aangegeven in het BNC-fiche staat het kabinet in het beginsel positief tegenover het wetsvoorstel voor een anti-dwang instrument. Huidige EU-instrumenten bieden onvoldoende

mogelijkheden om economische dwang te adresseren. Het instrument past ook goed binnen de kabinetsinzet om het Europese geopolitieke handelingsvermogen te vergroten en de EU op dit terrein slagvaardiger te maken.

In het *impact assessment* houdt de Commissie de volgende parameters aan: aanleidingen en drempels voor actie, mogelijke acties, criteria voor de selectie van maatregelen, besluitvorming, activering van het instrument, en betrokkenheid van de belanghebbenden.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De leden van de Volt-fractie delen de analyse van het kabinet dat in het licht van het toenemend gebruik van handelsbeleid door derde landen als geopolitiek instrument, de EU weerbaarder moet worden en zich moet kunnen beschermen tegen ongewenste economische dwang door derde landen. De nadruk op open strategische autonomie en het versterken van de Europese Unie als geopolitieke macht zijn daarbij een positieve bijkomstigheid. Daarnaast geeft het kabinet aan dat de EU haar marktmacht effectiever moet gebruiken als geopolitiek instrument.

De leden van de Volt-fractie hebben daarover de volgende vragen. Het anti-dwanginstrument wordt ingesteld om te voorkomen dat derde landen hun economie inzetten als geopolitiek pressiemiddel en zo beleid van EU-lidstaten beïnvloeden. Hoe zal worden voorkomen dat dit instrument en het inzetten van de marktmacht als geopolitiek instrument niet dezelfde koers inslaan? Welke concrete voorstellen zal Nederland daarvoor inbrengen? Welke waarborgen of beperkingen worden gesteld aan het aanwenden van dit instrument in dit kader? Welke elementen in de evaluatie van economische dwang waarborgen dit? Is het kabinet van mening dat, omdat handel en geopolitiek steeds nauwer verweven raken, de Europese Unie dit ook proactief zou moeten doen of dat zij, zoals met dit instrument beoogd wordt, reactief druk moet zetten in het geval dat een ander land over gaat tot economische dwang?

31. Antwoord van het kabinet:

Het anti-dwang instrument past goed binnen de kabinetsinzet om het Europese geopolitieke handelingsvermogen te vergroten en de EU op dit terrein slagvaardiger te maken. Het anti-dwang instrument is echter defensief en biedt de EU alleen de mogelijkheid om maatregelen te nemen wanneer een derde land economische dwang uitoefent jegens de EU of een lidstaat. Zodra het derde land stopt met de economische dwang, zullen ook de maatregelen die onder het instrument zijn genomen worden stopgezet. Bovendien zijn in het wetsvoorstel verschillende waarborgen ingebouwd en dienen responsmaatregelen slechts in uiterste gevallen te worden ingezet. Zie ook het antwoord op vraag 3.

In brede zin zet ook de EU haar marktmacht in om verschillende beleidsdoelstellingen te bereiken in het buitenlandbeleid, bijvoorbeeld door afspraken te maken op het gebied van duurzame ontwikkeling in handelsakkoorden. Het kabinet is hier voorstander van.

Het is de verwachting dat overeenkomst in de triloof fase over het voorstel mogelijk nog enkele jaren kan duren. Daarbij geeft het kabinet

aan dat ze belang hecht aan de versterking van het op regels gebaseerde mondiale handelssysteem, waarbij er specifiek verwezen wordt naar het inbedden van nieuwe instrumenten in het al bestaande instrumentarium. Dit vinden de leden van de Volt-fractie positief. Het kabinet gaat echter niet in op de mogelijkheden om, naast het anti-dwanginstrument, afspraken met een gelijkaardig doel in het kader van de multilaterale context, zoals de WTO, te maken. Kan de Minister daarom aangeven of er mogelijkheden zijn om, naast het anti-dwanginstrument, tot een overeenkomst te komen inzake economische dwang op multilateraal niveau? Zo ja, welke stappen zal Nederland nemen om dit te bewerkstelligen en de discussie hieromtrent te starten? Zo nee, waarom ziet de Minister geen mogelijkheden om op multilateraal niveau hierover tot een overeenstemming te komen?

32. Antwoord van het kabinet:

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 26 kennen WTO-akkoorden het begrip «economische dwang» niet. Specifieke maatregelen die derde landen nemen in het kader van het uitoefenen van economische dwang, zoals misbruik van handelsdefensieve maatregelen of importrestricties, kunnen wel een schending van handelsafspraken binnen de WTO opleveren. De EU kan deze dan binnen de WTO aan de orde stellen.

Versterking van het op regels gebaseerde multilaterale handelssysteem zou derhalve kunnen helpen om manier waarop economische dwang wordt uitgeoefend beter te kunnen adresseren. Het kabinet zet in op versterking en hervorming van de WTO in de aanloop naar de (uitgestelde) 12e Ministeriële Conferentie dit jaar. Wat betreft WTO-hervormingen zet het kabinet onder andere in op het herstel en de hervorming van het geschillenbeslechtingsysteem.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet geeft in het BNC-fiche aan dat WTO- en EU-handelsverdragen niet altijd de mogelijkheid voor geschillenbeslechting of responsmaatregelen bieden bij economische dwang door derde landen en dat daarnaast geschillenbeslechting vaak te lang duurt om tijdig te kunnen reageren. Kan de Minister aangeven of er naast het instrument, mogelijkheden zijn om zowel in WTO-kader als binnen EU-handelsverdragen geschillenbeslechting of responsmaatregelen bij economische dwang door derde landen te verbeteren of beter te waarborgen? Hoe verhoudt het voorstel zich tot internationaal recht en WTO-recht? Is er op dit gebied, met de aanstelling van de EU Chief Trade Enforcement Officer, al verbetering opgetreden? Zo ja, hoe verhoudt zich dit tot het nieuwe instrument?

33. Antwoord van het kabinet:

Zie het antwoord op vraag 26 voor de verhouding van het instrument tot WTO-recht en internationaal recht en vraag 32 over geschillenbeslechting. Onder toezicht van de aangestelde Chief Trade Enforcement Officer (CTEO) zet de Commissie sterk in op effectieve implementatie en handhaving van handelsafspraken. De Commissie heeft in oktober 2021 nog een rapport gepubliceerd waarin het haar inzet op dit terrein nader uiteenzet.¹⁰ Wanneer het anti-dwang instrument van kracht is, zal het vallen onder de verantwoordelijkheid van de CTEO.

¹⁰ Zie https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/september/tradoc_159794.pdf.

Daarnaast geeft het kabinet aan dat «disproportionele kosten voor lidstaten met een meer open economie» voorkomen moeten worden. Het instrument is er echter op gericht dat wanneer Europese bedrijven schade ondervinden van economische dwang van derde landen, geacteerd wordt om niet machteloos te staan tegenover de consequenties van economische dwang en juist de economische schade zo veel mogelijk te beperken. Kan de Minister daarom een voorbeeld geven van mogelijke disproportionele kosten voor lidstaten met een meer open economie die verwacht worden bij het aanwenden van het anti-dwanginstrument?

34. Antwoord van het kabinet:

Nederland is relatief sterk geïntegreerd in internationale waardeketens. In 2018 bestond 33% van de bruto uitvoer vanuit Nederland uit buitenlandse toegevoegde waarde. Dit is een stuk hoger dan in bijvoorbeeld Duitsland en Italië, waar ongeveer 25% van de bruto uitvoer uit buitenlandse toegevoegde waarde bestond.¹¹ Handelsbeperkende maatregelen die genomen kunnen worden onder het anti-dwanginstrument, zoals het instellen van verhoogde invoerrechten, kunnen daarom relatief hogere kosten voor Nederland en Nederlandse exporteurs met zich meebrengen, die mogelijk disproportioneel zijn in vergelijking met de kosten die andere lidstaten en hun exporteurs maken.

Het kabinet geeft ook aan dat ze graag betrokkenheid van de Raad zouden willen hanteren. Dit zet mogelijk de deur open voor het meewegen van politieke belangen bij het instellen van maatregelen en brengt daarmee de onafhankelijkheid van het instrument in het geding. Daarnaast is handelsbeleid een exclusieve EU-competentie, waarmee lidstaten dus mogelijk op de stoel van de Europese Commissie plaatsnemen en de geloofwaardigheid van de EU als gezamenlijke sterke geopolitieke macht juist teniet wordt gedaan. Daarnaast kan het geven van mandaat aan de Raad leiden tot onenigheid tussen lidstaten en daarmee de aanwending en implementatie van het instrument vertragen. Kan de Minister daarnaast aangeven wat deze betrokkenheid van de Raad volgens Nederland zou moeten inhouden? Kan de Minister aangeven wat de meerwaarde is van betrokkenheid van de Raad bij het nemen van maatregelen?

35. Antwoord van het kabinet:

Zoals aangegeven in het BNC-fiche, zal het kabinet inzetten op voldoende betrokkenheid van de Raad gedurende de besluitvorming. Ik verwijs u graag naar het antwoord op vraag 13 en 17 voor de voorziene rol van de Raad in het besluitvormingsproces.

Het wetsvoorstel bevat een duidelijke geopolitieke component en bevat elementen uit zowel het EU-handelsinstrumentarium als het EU-buitenlandbeleid en het bijbehorende instrumentarium. Gezien deze geopolitieke component, zullen (geo)politieke belangen een rol spelen in de besluitvorming. Politieke belangen worden overigens ook al meewogen bij de inzet van andere EU-instrumenten, zowel binnen het gemeenschappelijk handelsbeleid als op andere beleidsterreinen.

Verder geeft de Minister aan dat handelsbeperkende maatregelen alleen als laatste stap dienen te worden ingezet. Kan de Minister aangeven welke maatregelen dit betreft? Kan de Minister daarnaast aangeven welke

¹¹ OESO (2022). Trade in Value Added (TiVA) 2021. <https://stats.oecd.org/>.

andere maatregelen genomen zouden kunnen worden om het anti-dwang instrument effectief in te zetten?

36. Antwoord van het kabinet:

Het betreft de responsmaatregelen die genoemd worden in bijlage I van het wetsvoorstel. Andere acties zijn vooral gelegen in de fase voorafgaand aan inzet van het instrument. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 1 is het mogelijk dat de EU niet overgaat tot inzet van het instrument, maar bijvoorbeeld via WTO-geschillenbeslechting maatregelen van een derde land adresseert of inzet van een ander handelsinstrument geschikter is in een bepaald geval. Indien de EU overgaat tot inzet van het anti-dwang instrument, betekent dat overigens niet dat in elk geval responsmaatregelen worden opgelegd. De EU zal altijd eerst trachten in te zetten op een dialoog met het derde land, om de economische dwang te doen stoppen.

Daarnaast geeft het kabinet aan een aantal vragen mee te willen geven aan de Europese Commissie inzake het hanteren van de criteria, alsook het proces zelf. Daarbij gaat het kabinet niet in op welke definities en criteria gehanteerd zouden moeten worden volgens Nederland, alsook welke maatregelen mogelijk ingezet zouden moeten worden. Kan de Minister aangeven wat de Nederlandse inzet is met betrekking tot de definitie van «economische dwang»? Welk proces heeft Nederland voor ogen inzake de vaststelling van economische dwang?

37. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet steunt de het voorstel van de Commissie om een brede definitie van economische dwang te hanteren met het oog op de gewenste effectiviteit van het instrument. Voor de aandachtspunten van het kabinet ten aanzien van de vaststelling van economische dwang en criteria die hiervoor gelden verwijst ik u naar het antwoord op vraag 8.

Het kabinet geeft ook aan dat het instrument voornamelijk een afschrikwekkend effect moet hebben, en geeft daarnaast aan nog verdere vragen te hebben over de reikwijdte en werking van mogelijke maatregelen. Kan de Minister aangeven welke verschillende reacties tegen economische dwang voorzien zijn? Hoe zou een adequate toolbox eruit zien volgens Nederland? Welke instrumenten acht Nederland voldoende?

38. Antwoord van het kabinet:

Het voorstel van de Commissie voorziet in een procedure die uit twee fases bestaat. Indien de Commissie vaststelt dat er sprake is van economische dwang, dan volgt eerst actie aan EU-zijde in de vorm van overleg met het betrokken derde land, bijvoorbeeld via rechtstreekse onderhandelingen of bemiddeling. Als deze inzet niet binnen een redelijke termijn tot een oplossing heeft geleid, zal de Commissie in de tweede fase maatregelen vaststellen. Daarbij kan de Commissie kiezen uit maatregelen die in bijlage I worden genoemd. 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. Het is onder voorwaarden mogelijk dat de Commissie maatregelen treft tegen partijen die actief zijn op de interne markt (als dienstverlener of investeerder). Het is

**mogelijk dat de EU kiest om acties van derde landen te adres-
seren via een andere route dan het anti-dwang instrument, zoals
via WTO-geschillenbeslechting.**

**Zoals ook aangegeven in het antwoord op vraag 1 zal het
anti-dwang instrument een belangrijke aanvulling zijn op het
bestaande instrumentarium dat gericht is op het vergroten van de
weerbaarheid van de EU. De EU heeft al verschillende instru-
menten tot haar beschikking in haar *toolbox*, waaronder het
handelsdefensief instrumentarium. Hiermee kan de EU onder
andere maatregelen instellen wanneer goederen gedumpt worden
op de interne markt. Ook beschikt de EU over de verordening
over handhaving van internationale handelsregels, die de EU in
staat stelt rechten op grond van internationale handelsovereen-
komsten af te dwingen, bijvoorbeeld wanneer een derde land niet
akkoord gaat met een tijdelijke beroepsprocedure, nadat een
panelrapport is uitgebracht in een geschillenbeslechtingspro-
cedure in de WTO. Verder wordt in EU-verband gesproken over
enkele nieuwe instrumenten, zoals de verordening buitenlandse
subsidies waar ook in het antwoord op vraag 6 naar verwezen
wordt. Ook is recent een voorlopig akkoord bereikt tussen de
Commissie, het Europees Parlement en de Raad ten aanzien van
het Internationaal Aanbestedingsinstrument (IPI). Met deze
nieuwe instrumenten wordt in de ogen van het kabinet een
belangrijke stap gezet richting een gelijk spelveld voor
Europese bedrijven.**

Wat zijn de reservaties inzake 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? Zou de mogelijkheid
voor het instellen van deze maatregelen niet juist een afschrikwekkend
effect kunnen hebben? Wat verwacht het kabinet inzake de effectiviteit van
de andere voorgestelde maatregelen met betrekking tot een effectief
afschrikwekkend effect veroorzaken? Zouden deze voldoende zijn om het
effect te bereiken, zonder de handel-gerelateerde aspecten? Kan de
Minister dit staven met onderzoek?

39. Antwoord van het kabinet:

**Ook het kabinet vindt het belangrijk dat uit een brede groep
mogelijke responsmaatregelen gekozen kan worden die effectief
en efficiënt zijn en het gewenste effect op het ongewenste
gedrag van dat derde land sorteren. Dat is mede van belang om
acties aan EU-zijde zo gericht mogelijk vorm te geven en om
onnodige kosten te voorkomen. Het merendeel van de door de
Commissie voorgestelde responsmaatregelen zijn bekend uit
andere EU-handelsinstrumenten, zoals tarifaire maatregelen. De
Commissie gaat nader in op de mogelijke maatregelen in haar
impact assessment.¹²**

**In principe staat het kabinet open voor responsmaatregelen op
het gebied van aan handel gerelateerde aspecten van intellec-
tueel eigendom, handel in diensten, financiële diensten, en
directe buitenlandse investeringen. Wel heeft het kabinet de
vraag wat voor specifieke maatregelen hieronder zouden kunnen
vallen. Op het gebied van intellectueel eigendom en directe
buitenlandse investeringen wil het kabinet bijvoorbeeld weten of**

¹² Zie https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/december/tradoc_159963.pdf, vanaf p. 30.

de maatregelen ook bestaande bescherming of investeringen zouden kunnen aantasten, om tot een afweging te kunnen komen. Daarbij geldt dat er naast het doel om economische dwang tegen te gaan ook andere beleidsdoelstellingen zijn waar rekening mee gehouden moet worden, zoals het belang dat financiële stabiliteit geborgd blijft.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het kabinet geeft aan dat enkele lidstaten zorgen hebben over mogelijke escalatie van handelsconflicten bij inzet van het instrument en een nadere inkadering van maatregelen zouden willen zien. Kan de Minister aangeven om welke landen het hier gaat? Kan de Minister aangeven wat een nadere inkadering van maatregelen zou inhouden? Hoe groot wordt de kans geacht dat het inzetten van het anti-dwanginstrument zou kunnen bijdragen aan het escaleren van handelsconflicten?

40. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet kan niet ingaan op de specifieke positie van afzonderlijke lidstaten. Zoals eerder aangegeven hebben enkele lidstaten zorgen over de verhouding van het instrument tot andere EU-instrumenten en de reikwijdte van responsmaatregelen zoals die zijn voorgesteld door de Commissie.

Volgens het kabinet biedt het instrument zoals voorgesteld voldoende mogelijkheden voor de-escalatie en dialoog met het derde land in kwestie, en de mogelijkheid om in uiterste gevallen responsmaatregelen proportioneel vorm te geven. Het valt echter niet uit te sluiten dat er gevallen zullen zijn waar inzet van het instrument leidt tot een tegenreactie van een derde land. Dit is in de ogen van het kabinet een risico dat de EU moet accepteren om haar geopolitiek handelingsvermogen te vergroten en om op te kunnen treden tegen economische dwang.

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

a) Consequenties EU-begroting

Het kabinet geeft aan dat de benodigde financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de financiële kaders van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021–2027. Was er in het MFK 2021–2027 al begroot voor de mogelijke uitgaven van een anti-dwanginstrument? Zo ja, zijn deze fondsen voldoende voor de financiering? Zo nee, hoe zou volgens het kabinet het MFK aangepast moeten worden om in de benodigde fondsen te voorzien? Wat zijn de consequenties van een dergelijke aanpassing voor de bestedingen?

41. Antwoord van het kabinet:

In het financieel memorandum bij het wetsvoorstel geeft de Commissie aan dat de kosten onder het instrument volledig kunnen worden gefinancierd door middel vanerschikking binnen de relevante rubriek van het meerjarig financieel kader. Het betreft uitgaven binnen rubriek 7 van het meerjarige financiële kader voor «personele middelen» en «andere administratieve uitgaven».