

Vergaderjaar 2025–2026

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4321

MINISTER VAN BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2026

Met deze brief informeert het kabinet uw Kamer over de herziening van de verordening over het Algemeen Preferentieel Stelsel (APS), een unilateraal handelsstelsel waarmee de EU al sinds de jaren '70 tariefpreferenties voor import aanbiedt aan ontwikkelingslanden.¹

In 2021 heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan voor de herziening van de APS verordening uit 2012.² De positie van het kabinet in deze onderhandelingen is toegelicht in een BNC-fiche.³ In december 2025 hebben de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement en de Europese Commissie een voorlopig politiek akkoord bereikt in de trilog over de herziening.⁴ Na verwachting wordt de herziene verordening dit voorjaar ter goedkeuring voorgelegd aan het Europees Parlement en de Raad. Na goedkeuring door het Europees Parlement en de Raad kan de herziene verordening per 1 januari 2027 worden toegepast.

Het kabinet is positief over de uitkomst van de onderhandelingen en is derhalve voornemens om in de Raad in te stemmen met de herziening. In deze brief worden de nieuwe elementen van de herziene verordening uiteengezet, gevolgd door een kabinetsappreciatie.

¹ Verordening (EU) nr. 978/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012R0978>.

² Verordening (EU) nr. 978/2012 zou eind 2023 verlopen. In november 2023 is deze verordening verlengd tot eind 2027, aangezien de onderhandelingen over de herziening nog niet waren afgerond.

³ Kamerstuk 22 112, nr. 3237.

⁴ Het voorlopig politiek akkoord is hier gepubliceerd: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2024_2029/plmrep/COMMITTEES/INTA/DV/2026/01-26/AG_GSP_1335792EN.pdf. Deze tekst wordt nog juridisch gecontroleerd en vertaald. Momenteel is de definitieve versie nog niet beschikbaar.

Kern en structuur van het APS

Doel van het APS is het stimuleren van duurzame economische ontwikkeling van ontwikkelingslanden. De EU biedt via dit unilaterale handelstelsel preferentiële toegang tot de Europese markt aan ruim 60 ontwikkelingslanden.⁵ Dit vergroot exportkansen voor ontwikkelingslanden en inkomsten die hiermee worden verworven kunnen bijdragen aan het verminderen van armoede. Bovendien is het stelsel op zo'n manier ingericht dat begunstigde landen een prikkel krijgen voor diversificatie van handelsstromen. Door tariefpreferenties voorwaardelijk te maken stimuleert de EU via het APS tevens de verbetering van mensenrechten, arbeidsomstandigheden, goed bestuur en milieu- en klimaatbescherming.

Het APS bestaat uit drie schema's, die behouden blijven in de herziene verordening: *Everything But Arms* (EBA) voor minst ontwikkelde landen en standaard APS en APS+ voor laaginkomenslanden en lager middeninkomenslanden.⁶ Veruit de meeste landen in dit stelsel vallen onder EBA. EBA-landen genieten tarief- en quotavrije markttoegang tot de EU voor alle producten behalve wapens en munitie. Standaard APS landen krijgen gedeeltelijke of volledige afschaffing van invoerheffingen op twee derde van de EU-tarieflijnen. APS+ landen krijgen volledige afschaffing van invoerheffingen op twee derde van de EU-tarieflijnen op voorwaarde van ratificatie en effectieve implementatie van internationale verdragen op het gebied van mensenrechten, arbeidsrecht, goed bestuur, en milieu- en klimaatbescherming.⁷ In 2024 bedroeg de totale import in de EU onder het APS EUR 60 miljard, waarvan 51% afkomstig was uit EBA-landen, zoals Bangladesh. Zeker voor de armste landen zijn dit substantiële handelsstromen die significant bijdragen aan de lokale economie. Wanneer standaard APS of APS+ landen een handelsakkoord sluiten met de EU of gradueren tot hoogmiddeninkomensland, komen de APS-tariefpreferenties na enige tijd te vervallen (zogenoeten landen-graduatie). Bovendien vervallen de APS-tariefpreferenties op bepaalde producten als deze een zekere concurrentiepositie op de EU markt verkrijgen (zogenoeten product-graduatie).

Inhoud van de herziene verordening

De meest noemenswaardige elementen van de herziene verordening worden hieronder toegelicht. De nadruk ligt in deze inhoudelijke beschrijving op de voorwaarden onder dit stelsel, waar het meest intensief over onderhandeld is. Het uitgangspunt van het APS blijft ongewijzigd, namelijk het bieden van kansen voor groei door genereuze toegang tot de EU markt en het werken aan duurzame ontwikkeling. Onder het APS biedt de EU volledige tarief- en quotavrije markttoegang voor minst ontwikkelde landen en aanzienlijke tariefkortingen voor andere ontwikkelingslanden. Dit wordt geflankeerd met maatregelen gericht op het stimuleren van duurzame ontwikkeling op het gebied van mensenrechten, arbeidsomstandigheden, goed bestuur en milieu- en klimaatbescherming. Vijf jaar na inwerkingtreding van de herziene verordening zal de Europese Commissie verslag uitbrengen over de toepassing van de verordening en beoordelen of een verdere herziening noodzakelijk is,

⁵ Overzicht van APS begunstigde landen: <https://circabc.europa.eu/ui/group/f243659e-26f5-44d9-8213-81efa3d92dc7/library/83191464-a9b5-4973-a3a9-fe17e57d68e8/details?download=true>.

⁶ De inkomenscategorieën van landen worden vastgesteld door de Wereldbank: <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/the-world-by-income-and-region.html>.

⁷ Alle geïmporteerde producten uit derde landen moeten sowieso voldoen aan EU-wetgeving, waaronder EU-eisen ten aanzien van plant- en diergezondheid, voedselveiligheid (sanitaire en fytosanitaire maatregelen) en etikettering.

waarbij onder andere wordt gekeken naar de ontwikkelings-, handels- en financiële behoeften van APS-landen.

Internationale verdragen, monitoring en intrekingsprocedure bij schendingen

In de huidige verordening worden alle begunstigde landen geacht zich te houden aan 15 internationale verdragen op het gebied van mensenrechten en arbeidsrecht. Deze rechten betreffen onder meer burgerrechten en politieke rechten, economische, sociale en culturele rechten, rechten voor de bescherming van vrouwen en kinderen, en fundamentele arbeidsrechten, zoals vrijheid van organiseren, recht om te onderhandelen, geen dwangarbeid en geen kinderarbeid. APS+ landen dienen de verdragen te ratificeren en effectief te implementeren, waaronder 12 aanvullende verdragen op het gebied van goed bestuur en milieu- en klimaatbescherming. In de herziening is de totale lijst van 27 internationale verdragen uitgebreid naar 32 verdragen voor alle APS-landen.⁸

Voor APS+ landen is een specifiek monitoringsregime van kracht om te toetsen of die landen de internationale verdragen ratificeren en effectief implementeren.⁹ In de herziene verordening worden APS+ landen geacht een actieplan op te stellen over effectieve implementatie van de internationale verdragen, dat openbaar wordt gemaakt na het succesvol behalen van APS+ status. Huidige APS+ landen krijgen na inwerkingtreding van de herziene verordening twee jaar de tijd om aan de nieuwe voorwaarden te voldoen en kunnen daarvoor bij de Europese Commissie een verzoek indienen om technische en financiële assistentie. De Europese Commissie en de Europese Dienst voor Extern Optreden gaan om de drie jaar in plaats van om de twee jaar een monitoringsrapport uitbrengen met aanbevelingen. Dit geeft APS+ landen meer tijd om opvolging te geven aan de aanbevelingen en eventueel wetswijzigingen door te voeren. In de herziene verordening wordt de belangrijke rol van het maatschappelijk middenveld bij monitoring expliciet benadrukt.

Bij ernstige en systematische schendingen van de verdragen door APS-landen, zoals op het gebied van mensenrechten, kan de Europese Commissie een procedure starten voor de mogelijke tijdelijke gedeeltelijke of volledige intrekking van APS-tariefpreferenties.¹⁰ Schendingen op het gebied van milieu- en klimaatbescherming en goed bestuur kunnen daar in de herziene verordening ook aanleiding toe vormen. Het APS vormt zo een instrument om begunstigde landen te stimuleren om veranderingen door te voeren, want de economische gevolgen van de intrekking van tariefpreferenties zijn groot. De Europese Commissie dient voor het intrekken van tariefpreferenties een analyse uit te voeren naar de sociaaleconomische gevolgen van de intrekking in begunstigde landen. In urgente gevallen van ernstige schendingen voorziet de herziene verordening in de mogelijkheid om de intrekingsprocedure te versnellen. De Europese Commissie blijft gedurende een intrekingsprocedure de

⁸ Internationale verdragen die worden toegevoegd: de Overeenkomst van Parijs, het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, het Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de rechten van het kind inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten, het Verdrag betreffende de arbeidsinspectie (nr. 81), het Verdrag betreffende tripartite raadplegingsprocedure (nr. 144) en het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad.

⁹ De naleving van internationale verdragen door standaard APS- en EBA-landen wordt gemonitord via bestaande dialogen en monitoringsprocedures die losstaan van het APS, zoals een EU-mensenrechtendialoog en monitoring door de VN.

¹⁰ Artikel 19 van de APS verordening uit 2012 bevat meerdere grondslagen voor het starten van een intrekingsprocedure, maar in de herziening is dit de belangrijkste grondslag. Artikel 19 wordt in de herziene verordening artikel 23.

dialogo aangaan met het land in kwestie om te proberen tot een oplossing te komen. De tijdelijke gedeeltelijke of volledige intrekking van APS-tariefpreferenties is een laatste redmiddel.¹¹ Engagement en samenwerking met APS-landen heeft altijd de voorkeur.

Migratieafspraken

De tijdelijke gedeeltelijke of volledige intrekking van tariefpreferenties wordt in de herziene verordening ook mogelijk bij onvoldoende samenwerking van begunstigde landen met de EU op het gebied van migratie, specifiek de terugkeer van irreguliere migranten in de EU afkomstig uit een APS begunstigd land. Dit is voorwaardelijk gemaakt aan besluitvorming over visummaatregelen onder artikel 25bis van de Visumcode.¹² De koppeling met de Visumcode is nodig om ervoor te zorgen dat binnen het APS, een handelsinstrument, besluiten kunnen worden genomen die het gevolg zijn van onvoldoende terugkeersamenwerking. Dat betekent dat als er visummaatregelen tegen een APS-begunstigd land worden voorgesteld of worden genomen, dit kan leiden tot volledige of gedeeltelijke intrekking van tariefpreferenties.

Nog voordat tariefpreferenties kunnen worden ingetrokken, gaat de Europese Commissie met het land in kwestie minstens een jaar lang de dialoog aan om de terugkeersamenwerking met de EU te verbeteren. Bij onvoldoende vorderingen kunnen bij standaard APS en APS+ landen tariefpreferenties worden ingetrokken als maatregelen tegen het land reeds minimaal twaalf maanden eerder zijn voorgesteld onder de Visumcode. De drempel voor de intrekking van tariefpreferenties ligt hoger bij EBA-landen, namelijk maatregelen die reeds onder de Visumcode genomen zijn in plaats van maatregelen die alleen zijn voorgesteld. Zo wordt specifiek rekening gehouden met de kwetsbaardere positie van EBA-landen, die vaak beperkte capaciteit hebben om maatregelen te implementeren. Ook geldt voor EBA-landen bijvoorbeeld dat het besluit van de EU-lidstaten doorslaggevend is voor de Europese Commissie om te kunnen starten met een intrekkingsprocedure tegen EBA-landen. Ten behoeve van transparantie over deze intrekkingsprocedures worden de conclusies van de Europese Commissie over de proportionaliteit van de mogelijke intrekking openbaar gemaakt. De Raad en het Europees Parlement worden door de Europese Commissie goed op de hoogte gehouden van de verschillende procedures.

Bescherming van de Europese landbouwsector

In de herziene verordening zijn verschillende stappen genomen om de Europese landbouwsector beter te beschermen in het geval van ernstige marktverstoringen door een te hoge import van een bepaald product uit APS-landen. De monitoring van de import van landbouwproducten uit alle begunstigde landen wordt geïntensiveerd, zodat indien nodig op efficiënte wijze tariefpreferenties sneller (tijdelijk) kunnen worden opgeschort. Bij een te hoge import van textiel en ethanol, die tot ernstige marktverstoring leidt, kunnen onder bepaalde voorwaarden vrijwaringsmaatregelen worden genomen tegen standaard APS en APS+ landen. EBA-landen zijn uitgezonderd van deze maatregel. EBA-landen kunnen wel te maken

¹¹ Vanwege ernstige en systematische schendingen van bepaalde internationale verdragen zijn de APS-tariefpreferenties volledig ingetrokken voor Wit-Rusland in 2007 en gedeeltelijk ingetrokken voor Cambodja in 2020.

¹² Bij onvoldoende terugkeersamenwerking met een derde land, kunnen in de EU onder artikel 25bis van de Visumcode bijvoorbeeld maatregelen worden voorgesteld of genomen over de verzwarende van visumaanvragen, zoals langere beslistijden, en opschorting van de afgifte van het *multi-entry* visa.

krijgen met een nieuw mechanisme om Europese rijstproducenten te beschermen, namelijk in het geval van te hoge import van rijst uit met name EBA-landen die tot ernstige marktverstoring in de EU leidt. Voor het eerst wordt een tariefcontingent, oftewel een quotum, geïntroduceerd voor rijstimporten. Als het volume van rijstimport een bepaalde drempelwaarde voor rijstimporten bereikt, wordt onmiddellijk het normale EU-buitentarief (MFN) toegepast. Het volgende jaar wordt gedurende één jaar een quotum toegepast op de rijstimporten uit het desbetreffende land (de APS tariefpreferenties zijn dan alleen geldig binnen het quotum). De drempelwaarden zijn zo hoog dat dit mechanisme naar verwachting alleen in uitzonderlijke gevallen zal worden ingezet. Een dergelijk mechanisme bestaat onder de nieuwe APS-verordening alleen voor rijst.

EBA-graduatie

In de herziene verordening worden door het schrappen van het zogeheten economische kwetsbaarheids criterium de doorstroombmogelijkheden van EBA naar APS+ bevorderd. Dit criterium zette een maximale waarde van het concurrentievermogen van de export van een begunstigd land af tegen de totale APS-export naar de EU.

Kabinetsappreciatie

Het kabinet is positief over de uitkomst van de onderhandelingen over de herziening van het APS en voornemens om de verordening dit voorjaar definitief goed te keuren in de Raad. De voorwaarden waaraan APS-landen dienen te voldoen worden aangescherpt, maar tegelijkertijd blijft het APS een toegankelijk en aantrekkelijk stelsel en daarmee een belangrijk EU-ontwikkelingsinstrument voor een groot aantal ontwikkelingslanden, met een aanzienlijke ontwikkelingsimpact. Het kabinet hecht aan het bevorderen van duurzame economische ontwikkeling van ontwikkelingslanden en een genereus en ruimhartig APS draagt daaraan bij. Het kabinet houdt daarbij aandacht voor de benuttingsgraad van APS-tariefpreferenties door begunstigde landen, die momenteel het hoogst is in Aziatische landen, en de wijze waarop het APS diversificatie in begunstigde landen kan stimuleren, aangezien de meeste import onder het APS nog steeds kleding en textiel betreft. Het APS biedt niet alleen kansen voor groei en markttoegang, maar bevordert ook duurzame ontwikkeling door landen te stimuleren zich te houden aan internationale verdragen. In de onderhandelingen heeft Nederland het belang van deze kerndoelstellingen van het APS meermaals onder de aandacht gebracht, onder meer in een positiepaper van april 2022 met gelijkgezinde EU-lidstaten.¹³

Naast het behoud van een genereus en ruimhartig stelsel heeft Nederland zich tijdens de onderhandelingen ingezet voor het voordeligmaken van tariefpreferenties aan Europese terugkeersamenwerking. De terugkeer van vertrekplichtigen blijft een belangrijke beleidsprioriteit van het kabinet. Het kabinet wil daar het brede EU instrumentarium voor inzetten. Het is daarom positief dat op Europees niveau nu voor het eerst onder een handelsinstrument consequenties verbonden kunnen worden aan onvoldoende medewerking van terugname van vertrekplichtige eigen onderdanen door begunstigde landen. Deze constatering – in de vorm van voorgestelde of opgelegde visummaatregelen – is onderhevig aan het doorlopen van procedures onder de Visumcode. Besluitvorming over visummaatregelen onder de Visumcode verloopt doorgaans langzaam en de verwachting is daarom dat de praktische gevolgen voor APS-landen op korte termijn dan ook relatief beperkt zullen zijn. Desalniettemin kunnen

¹³ Kamerstuk 22 112, nr. 3400.

deze nieuwe voorwaarden voor APS-landen een stimulerende werking hebben om terugkeersamenwerking met de EU te verbeteren.

Een ander belangrijk aandachtspunt tijdens de onderhandelingen was het beschermen van de Europese landbouwsector, specifiek Europese rijstproducenten die naar eigen zeggen concurreren met rijst uit EBA-landen, zoals Myanmar en Cambodja. Het kabinet heeft zich terughoudend opgesteld ten aanzien van voorstellen die markttoegang tot de EU voor de minst ontwikkelde landen ernstig beperken, aangezien één van de doelstellingen van het APS het verlenen van tarief- en quotavrije toegang tot de EU voor die landen is. Het kabinet kan zich vinden in het compromis dat uiteindelijk bereikt is, omdat het instrument om de invoer van rijst uit minst ontwikkelde landen te beperken bij een ernstige marktverstoring van de Europese rijstsector alleen in uitzonderlijke gevallen zal worden ingezet.

Tot slot merkt het kabinet op dat de onderhandelingen over de herziening langer hebben geduurd dan verwacht. Het is belangrijk dat APS-landen spoedig duidelijkheid krijgen over de nieuwe voorwaarden en zich daarop tijdig kunnen voorbereiden.

De Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.W. Sjoerdsma