Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2021–2022

35 154 Goedkeuring van de op 30 oktober 2016 te Brussel tot stand gekomen Brede Economische en Handelsovereenkomst (CETA) tussen Canada, enerzijds, en de Europese Unie en haar lidstaten, anderzijds (Trb. 2017, 13)

L

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 juni 2022

Graag bied ik u hierbij de vertaling aan van de antwoorden van Commissaris Dombrovskis in zijn brief d.d. 11 juni jl. Zoals toegezegd in de nota naar aanleiding van het verslag inzake de goedkeuring van CETA, zijn de antwoorden op de rechtstreeks aan de Commissie gestelde vragen naar het Nederlands vertaald.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.N.A.J. Schreinemacher

kst-35154-L
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2022

1. [Waarom heeft de Europese Commissie de volgende suggesties voor het SEP van Nederlandse stakeholders niet overgenomen?]

a. *[Duidelijke tijdlijnen creëren voor het reageren op klachten en het beslissen over vervolgacties.]*
Zoals hierboven aangegeven, en na nader beraad, zullen we in de herziene Operationele Richtlijnen specifieke tijdlijnen opnemen voor de beoordeling van TSD-klachten door het SEP.

b. *[De mogelijkheid bieden om eventuele Trade and Sustainable Development (TSD)-overtredingen te signaleren zonder verplichte onderbouwing van de claim, om te voorkomen dat eventuele inbreuken onopgemerkt blijven doordat de drempel voor een volledige SEP-klacht te hoog lag.]*
Het SEP-systeem is ingesteld met de intentie om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering en handhaving door de Commissie te vergroten. Het klachtenmechanisme is derhalve ontworpen om de Commissie in staat te stellen te handelen op grond van klachten die een bepaald minimum aan informatie omvatten betreffende de vermeende inbreuk, waardoor de Commissie mogelijke TSD-inbreuken sneller kan identificeren en sneller kan optreden. De diensten van de Commissie zijn gaarne bereid te assisteren bij het formuleren van klachten.
Daarnaast is het van belang erop te wijzen dat klachten niet de enige bron van informatie zijn en zullen zijn waarvan de Commissie gebruikmaakt bij uitvoering en handhaving en wij zullen tevens onafhankelijk handelspartners blijven monitoren wat betreft de naleving van hun verplichtingen en zullen indien nodig uitvoerings- en handhavingsmaatregelen treffen.

c. *[De mogelijkheid bieden om klachten tegen de EU en EU-lidstaten in te mogen brengen, aangezien zij ook inbreuk zouden kunnen maken op TSD-bepalingen in handelsovereenkomsten en getroffenen in derde landen niet altijd op de bescherming van hun eigen overheid kunnen rekenen.]*
Stakeholders kunnen gebruikmaken van een scala aan rechtsmiddelen en routes om verhaal te halen indien zij van mening zijn dat de EU of een lidstaat inbreuk maakt op een verplichting ingevolge de handelsverdragen. Zie ook het antwoord op vraag 2.

d. *[Duidelijke criteria creëren voor prioritering, om ervoor te zorgen dat TSD-klachten niet geprioriteerd worden boven klachten over markttoegang van bedrijven, en duidelijke feedback over welke vervolg- en handhavingsmaatregelen worden genomen en waarom.]*
In de eerste plaats wil ik de verzekering geven dat het SEP klachten over markttoegang en klachten over TSD-kwesties op voet van gelijkheid zal behandelen.
Ten tweede wordt er zowel in de huidige als herziene Operationele Richtlijnen duidelijk aangegeven welke leidende beginselen worden gehanteerd bij het prioriteren van zaken, ongeacht of deze betrekking hebben op TSD of markttoegang. Ik hecht er echter aan te benadrukken dat de prioritering dynamisch zal zijn, afhankelijk van de politieke visie en situatie ter plaatse, waardoor het SEP klachten kan «prioriteren» en «de-prioriteren». Hierdoor kan het SEP de middelen focussen op de meest relevante zaken die een grotere kans bieden op een positieve uitkomst of het bereiken van positieve ontwikkelingen op een gegeven moment en om snel en doeltreffend in te spelen op veranderende omstandigheden.

e. *[Rol voor de EU Domestic Advisory Group (DAG) in de prioritering van klachten en het hebben van informatie- en adviesrecht over klachten over handelsovereenkomst waar zij bij betrokken zijn.]*
Ik deel het belang dat u en de Nederlandse Eerste Kamer hecht aan de DAGs. De rol van deze interne adviesgroepen wordt versterkt in de

context van de TSD-toetsing, onder meer door duidelijk te maken dat EU-DAGs SEP-klachten kunnen indienen bij inbreuken op TSD-verplichtingen en – indien nodig – de belangen kunnen vertegenwoordigen van een partij die gevestigd is in een partnerland. Bovendien wordt er in de herziene SEP Operationele Richtlijnen aangegeven dat DG Handel bereid is, bijvoorbeeld wanneer kleinere stakeholders overwegen een klacht in te dienen, de reikwijdte van de beschikbare informatie te bespreken. Dit kan geschieden in het kader van prenotificatiecontacten op vrijwillige basis teneinde de formele indiening van een klacht voor te bereiden.

2. Is de Europese Commissie het met het kabinet eens dat het niet nodig is om klachten in te dienen tegen de EU en haar lidstaten als zij hun TSD-verplichtingen niet nakomen, omdat de EU- en nationale wetgeving sterke waarborgen biedt om arbeidsrecht en milieu te beschermen en omdat onderdanen van derde landen bij hun eigen overheid terecht zouden kunnen als TSD-verplichtingen worden geschonden door de EU?]

TSD-verplichtingen die zijn opgenomen in vrijhandelsakkoorden van de EU komen overeen met het niveau van de bescherming van arbeid en milieu in de EU en de EU-lidstaten zoals gewaarborgd door nationaal, Europees en internationaal recht. Indien deze normen worden geschonden door lidstaten bestaan er diverse mechanismen om deze verplichtingen te handhaven, zowel op nationaal als Europees niveau, onder andere door middel van gerechtelijke en inbreukprocedures. Deze klachten kunnen door de stakeholders langs verschillende kanalen worden verzonden, waaronder via EU-delegaties in het buitenland. Het SEP-klachtenmechanisme is in het leven geroepen als een gericht instrument om klachten te verzamelen over de toepassing van de verplichtingen die een derde land is aangegaan uit hoofde van EU-handelsovereenkomsten. Dit betreft zowel verplichtingen inzake markttoegang als vermeende schendingen van TSD-Hoofdstukken.

3. Is de Europese Commissie van mening dat de EU- en nationale wetgeving geen sterke waarborgen bieden om de rechten van investeerders te beschermen?

De Europese Commissie is van mening dat de EU- en nationale wetgeving wel sterke waarborgen bieden om de rechten van investeerders te beschermen. Het Hof merkte in zijn Advies 1/17 van 30 april 2019 op dat «*de opneming in de CETA van bepalingen op het gebied van de niet-discriminerende behandeling en de bescherming van investeringen en de oprichting van gerechten die losstaan van de rechterlijke instanties van de partijen teneinde de naleving van die bepalingen te verzekeren, tot doel hebben aan de ondernemingen en natuurlijke personen van een partij volledig vertrouwen te geven dat zij met betrekking tot hun investeringen op het grondgebied van de andere partij op voet van gelijkheid zullen worden behandeld ten aanzien van de ondernemingen en de natuurlijke personen van deze laatste, en dat hun investeringen op het grondgebied van die andere partij bij de overeenkomst veilig zijn.*»

In dit opzicht komt het beschermingsniveau dat ingevolge CETA geldt voor Canadese investeerders overeen met het beschermingsniveau dat intern genoten wordt door EU-investeerders binnen de EU. Door het in CETA opnemen van een bepaling inzake het beschermen van investeringen waarborgt de EU dat EU-investeerders die in Canada opereren, profiteren van het vergelijkbare beschermingsniveau dat voor hen in de EU geldt.

4. [Waarom zouden non-EU investeerders de mogelijkheid moeten hebben om claims tegen de EU en haar lidstaten in te dienen door middel van investeringsarbitrage, maar non-EU maatschappelijke organisaties niet de mogelijkheid om klachten in te dienen?]

In tegenstelling tot traditionele investeringsarbitrage ingevolge bestaande investeringsovereenkomsten die tussen de EU-lidstaten en Canada (of andere partners bij EU-investeringsovereenkomsten) van kracht zijn, zullen alle procedures bij het Investeringsgerecht in het kader van CETA (of andere EU-investeringsovereenkomsten) volledig transparant zijn, zijn de hoorzittingen toegankelijk voor het publiek, en zullen belanghebbende derden, zoals niet-gouvernementele maatschappelijke organisaties, de mogelijkheid krijgen zienswijzen bij het Investeringsgerecht in te dienen. Dit waarborgt dat alle aspecten op het gebied van mensenrechten en duurzame ontwikkeling in investeringsgeschillen daadwerkelijk voor het voetlicht komen bij het Investeringsgerecht.

Non-EU maatschappelijke organisaties zouden normaliter de mogelijkheid hebben klachten over investeerdersgedrag in te dienen bij de rechter in hun eigen land. Bovendien volgen Canada en de meeste EU-lidstaten de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen. Het klachtenmechanisme van de Richtlijnen biedt getroffen individuen en gemeenschappen de mogelijkheid negatieve gevolgen op maatschappelijk en milieugebied die het gevolg zijn van wangedrag van ondernemingen aan te kaarten om te streven naar oplossingen voor aangebrachte schade en een einde te maken aan schadelijke activiteiten van ondernemingen. De Richtlijnen kunnen extraterritoriaal worden toegepast – en dit gebeurt al – bijvoorbeeld bij vermeend wangedrag van EU-multinationals die in derde landen opereren.

Wat betreft de mogelijkheid dat een non-EU maatschappelijke organisatie TSD-klachten op basis van het SEP kan indienen, geven de huidige operationele richtlijnen (en ook de herziene richtlijnen) duidelijk aan dat zij dit kunnen doen indien zij vertegenwoordigd worden door in de EU gevestigde stakeholders. Naar mijn mening vormt dit geen onnodige belemmering van de mogelijkheid voor niet in de EU gevestigde stakeholders om klachten over TSD-kwesties in te dienen, waarbij het Europese karakter van het SEP behouden blijft. Daarnaast vormt dit een afspiegeling van onze ervaringen voorafgaande aan de instelling van het SEP, toen niet in de EU gevestigde stakeholders altijd hun krachten bundelden met in de EU-gevestigde stakeholders bij hun contacten met de Commissie over TSD en andere kwesties.

5. [Erkent de Europese Commissie dat niet alle landen buiten de EU de rechten en belangen van hun onderdanen respecteren en dat de rechtsstaat in vele delen van de wereld te wensen overlaat? Waar moeten die mensen en organisaties volgens de Europese Commissie heen als de EU of haar lidstaten TSD-verplichtingen schendt en hun nationale overheid hun niet vertegenwoordigt?]

Het antwoord op deze vraag is opgenomen in de antwoorden op vraag 2 (de specifieke rol van het SEP-klachtenmechanisme) en vraag 1.e. – de rol van DAGs bij het verzamelen van input van stakeholders uit derde landen.

6. Waarom zouden we CETA in zijn huidige vorm accepteren, ondanks de grote disbalans tussen de sterke wettelijke rechten en mogelijkheden voor investeerders enerzijds, en anderzijds de zwakke duurzaamheidsnormen en het gebrek aan mogelijkheden voor maatschappelijke organisaties om ze af te dwingen?

Aangezien andere TSD-hoofdstukken van EU-handelsovereenkomsten reeds van kracht zijn, bevat het TSD-hoofdstuk van CETA ambitieuze en verstrekkende verplichtingen op het gebied van duurzaamheid. Volgens deze bepalingen moeten de EU en haar handelspartners zich houden aan internationale normen en verbintenissen op het gebied van arbeid en milieu, moeten zij deze en hun eigen onderscheiden arbeids- en milieuwetten handhaven, mogen zij niet afwijken van arbeids- of milieuwetten om handel of investeringen aan te moedigen, moeten zij op duurzame wijze handelen in natuurlijke hulpbronnen, de illegale handel in bedreigde dier- en plantensoorten bestrijden, etc.

In lijn met de internationale praktijk geeft de EU de voorkeur aan samenwerking en dialoog om de effectieve uitvoering van deze verplichtingen te waarborgen aangezien deze aanpak de beste route is om duurzame en langdurige effecten ter plaatse te bewerkstelligen. EU-handelsovereenkomsten dragen bij aan het creëren van platformen voor een uitgebreide uitwisseling met haar bevoorrechte handelspartners. De EU organiseert regelmatig dialogen over samenwerking en regelgeving en biedt gerichte technische ondersteuning aan haar handelspartners wanneer dat nodig is.

De TSD-verplichtingen uit hoofde van CETA zijn niettemin ook juridisch bindend en afdwingbaar via een speciaal geschillenbeslechtingsmechanisme op basis van onafhankelijke en transparante toetsing door een deskundigenpanel. Dit handhavingsmechanisme komt aan bod wanneer de op samenwerking gebaseerde afspraken niet werken en het nodig blijkt via een geschillenbeslechtingsprocedure te waarborgen dat de partij zich gaat houden aan de afgesproken TSD-verplichtingen. De EU heeft reeds gebruikgemaakt van dit mechanisme om de effectieve uitvoering van concrete TSD-verplichtingen te verzekeren bij andere partners dan Canada en zal dit zo nodig blijven doen. Niettemin is er tot op heden geen informatie onder de aandacht van de Commissie gebracht over mogelijke tekortkomingen of mogelijke niet-naleving van CETA-bepalingen.

Wat betreft het maatschappelijk middenveld vervult de EU een voortrekkersrol bij het betrekken van het maatschappelijk middenveld bij het TSD-beleid door middel van handelsovereenkomsten. De Commissie raadpleegt regelmatig en veelvuldig belanghebbende partijen via een goed ontwikkelde horizontale structuur van maatschappelijke dialogen, waar kwesties over handel en duurzame ontwikkeling regelmatig de revue passeren. In EU-handelsovereenkomsten wordt specifiek ruimte geboden voor de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij de uitvoering van TSD-verplichtingen, waaronder via de DAGs (die financiering krijgen voor logistieke ondersteuning en functioneren nadat de overeenkomsten in werking treden). Goed onderbouwde en op bewijzen gestoelde bijdragen van maatschappelijke organisaties zijn voor de Commissie van wezenlijk belang bij het identificeren en prioriteren van TSD-zaken en het nemen van maatregelen.

Met name in relatie tot de handhaving van de ambitieuze TSD-verplichtingen van de EU, kunnen DAGs en maatschappelijke organisaties besluiten een actieve rol te spelen, bijvoorbeeld door het indienen van TSD-gerelateerde klachten bij het Single Entry Point, via het sturen van amicus curiae-brieven naar een deskundigenpanel bij

geschillenbeslechting of door hun hoorzittingen bij te wonen. Bij de TSD-toetsing zal de rol van het maatschappelijk middenveld verder worden versterkt, bijvoorbeeld door het uitnodigen van DAGs bij ontmoetingen met vertegenwoordigers van lidstaten. Daar kunnen zij hun specifieke expertise bijdragen en DAGs nauwer betrekken bij het voorbereiden van ontmoetingen van TSD-comités met partnerlanden, met name bij het identificeren en monitoren van prioriteiten bij de uitvoering.