

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)

J

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BUITENLANDSE ZAKEN, DEFENSIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING¹

Vastgesteld 7 juni 2022

Op 13 oktober 2020 besloot de commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking (BDO) bij de nadere procedure van het CETA-wetsvoorstel (35 154) in het kader van het wetsvoorstel om de regering te vragen naar de uitwerking van het nog op te zetten notificatiemechanisme waarmee maatschappelijke organisaties klachten kunnen indienen over de naleving van de bepalingen van handelsakkoorden (klachtenmechanisme), zoals genoemd in de nadere memorie van antwoord, alvorens een besluit te nemen over verdere inhoudelijke behandeling van het wetsvoorstel.

Hierover heeft de commissie met de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking in een aantal rondes schriftelijk overleg gevoerd.²

De commissie besloot op 17 mei 2022 naar aanleiding van deze schriftelijke rondes inbreng te leveren voor verslag.

Inleiding

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben kennisgenomen van de brief³ van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 12 mei 2022 inzake de reactie van Eurocommissaris Dombrovskis aangaande het klachtenmechanisme voor handelsafspraken.

¹ Samenstelling:

Faber-Van de Klashorst (PVV), Ganzevoort (GL), Van Apeldoorn (SP) (*voorzitter*), Van Dijk (SGP), Jorritsma-Lebbink (VVD), Atsma (CDA), Oomen-Ruijten (CDA), Kooile (PvdA), Prast (PvdD), Van Rooijen (50PLUS), arbouw (VVD), Van Ballekom (VVD) (*1^e ondervoorzitter*), Beukering (Fractie-Nanninga), Bezaan (PVV), Dittrich (D66), Huizinga-Heringa (CU) (*2^e ondervoorzitter*), Dessing (FVD), Karimi (GL), Kluit (GL), Moonen (D66), Otten (Fractie-Otten), Vos (PvdA), Van Wely (Fractie-Nanninga) en Raven (OSF).

² Zie *Kamerstukken I*, 2020–2021, 35 154, G, 35154, H en 35 154, I. en *Kamerstukken I*, 2021–2022, 35 925 XVII / 35 154, J.

³ Zie verslag schriftelijk overleg: *Kamerstukken I*, 2021–2022, 35 925 XVII / 35 154, J.

Zij hebben nog enkele vragen. De leden van de fracties van de **SP** en de **Partij voor de Dieren** sluiten zich aan bij de vragen van de GroenLinks-fractie.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief⁴ van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 12 mei 2022 inzake het klachtenmechanisme voor handelsafspraken en van de daarbij gevoegde brief van Eurocommissaris Dombrovskis van 6 mei 2022, beide over het klachtenmechanisme voor handelsafspraken van de EU. Uit beide brieven wordt duidelijk dat werk is gemaakt van de ontwikkeling en uitwerking van een klachtenmechanisme voor duurzaamheidsafspraken in handelsakkoorden, waarop door deze fractie sterk is aangedrongen; vooral om de positie van maatschappelijke organisaties bij de naleving en handhaving van duurzaamheidsafspraken in alle handelsakkoorden van de EU, niet alleen CETA, te versterken. Hoewel de leden van de PvdA-fractie de inzet van de Nederlandse regering en van de Europese Commissie hierbij op zich waarderen, hebben zij nog wel een aantal vragen.

De leden van de fractie van de **Partij voor de Dieren** hebben kennisgenomen van de brief⁵ van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 12 mei 2022 inzake de reactie van Eurocommissaris Dombrovskis aangaande het klachtenmechanisme voor handelsafspraken en de reactie. Zij hebben naar aanleiding hiervan nog een aantal aanvullende vragen. De leden van de fractie van de **SP** sluiten zich graag aan bij de vragen van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks

Op verzoek van de Nederlandse regering heeft de Eurocommissaris voor Handel, de heer Dombrovskis, nadere duiding verschaft over met name het proces rondom het klachtenmechanisme. Dit was een reactie op de brief van de regering van 24 juni 2021. De leden van GroenLinks zullen zich in deze inbreng hoofdzakelijk beperken tot het recentelijk ingevoerde klachtenmechanisme (*Single Entry Point*, hierna SEP).

De Minister schrijft in een begeleidende brief van 12 mei 2022 aan de Kamer welke stappen er gezet zijn door haar en haar voorgangers in het garanderen van meer duurzaamheid in het Europese handels- en investeringsbeleid.⁶ Ook de Eurocommissaris voor Handel schrijft dat hij het klachtenmechanisme als garantie ziet voor verankering van mensen- en arbeidsrechten, en duurzaamheid in het algemeen. De leden van de GroenLinks-fractie stellen vast dat het SEP de belangrijkste bezwaren van CETA niet oplost, zoals de ICS-clausule («Investment Court System») waar alleen investeerders via een parallel rechtssysteem claim kunnen indienen tegen EU-lidstaten of Canada. Is de regering het op dit punt met deze leden eens?

Op welke wijze heeft in de optiek van de regering het initiatief van het SEP effect op de bestaande afspraken van de huidige handelsakkoorden, waaronder CETA? Kan de regering deze effecten duidelijk onderbouwen? Het nieuwe klachtenmechanisme zorgt er in de optiek van de leden van de GroenLinks-fractie niet voor dat de naleving in het verdrag zelf anders wordt geregeld. Oftewel, de handhaving van verdragen blijft hetzelfde, zo

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

⁶ *Kamerstukken I, 2021–2022, 35 925 XVII / 35 154, J, blz. 3.*

ook bij het CETA-verdrag. Tijdens het debat over de begrotingsstaat Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2021⁷, waar ook over CETA werd gesproken, kon de toenmalige Minister geen antwoord op deze vraag geven. Ook wordt dit niet duidelijk in de communicatie van de regering en de Europese Commissie. Deze leden verzoeken de regering hierover opnieuw met de Europese Commissie in gesprek te treden om hier maximale helderheid over te verschaffen. Kan de regering hier een reactie op geven?

De leden van de GroenLinks-fractie stellen vast dat er bij het SEP een groot verschil in mate van binding en helderheid is bij het afhandelen van klachten bij zogenoemd «market acces issues», vergeleken met klachten inzake duurzaamheidsaspecten en schending van vakbondsrechten. Heeft de regering meer informatie over de mate van binding en transparantie bij het afhandelen van klachten dan momenteel is terug te lezen in de brieven van de regering en de Europese Commissie? Zo niet, zou de regering deze informatie willen opvragen bij de Europese Commissie?

Via het SEP kunnen bedrijven klachten neerleggen bij de Europese Commissie over landen die handelsbarrières opleggen op basis van de EU-verordening inzake handelsbelemmeringen (*Trade Barriers Regulation*). Onder deze wettelijke verordening krijgen bedrijven wel procedurele rechten en is de Europese Commissie gebonden aan strikte richtlijnen inzake de afhandeling van klachten en de tijdspaden waarbinnen ze een antwoord dient te geven. Organisaties die een klacht inzake de eerder hierboven beschreven duurzaamheid indienen krijgen die garanties niet. Hoe apprecieert de regering dit verschil in procedurele rechten, en is zij bereid zich hard te maken voor een wijziging in dezen? Zo ja, op welke wijze en hoe relateert dat aan het Nederlandse standpunt inzake CETA? Zo nee, waarom niet? De leden van de GroenLinks-fractie verzoeken de regering hierover met de Europese Commissie in gesprek te gaan zodat deze disbalans tussen bedrijven en NGO's wordt hersteld. Kan de regering hierop reageren?

Er blijft in de optiek van de leden van de GroenLinks-fractie sprake van een fundamenteel ongelijk speelveld tussen investeerders enerzijds en burgers, activisten, vakbonden en andere maatschappelijke organisaties anderzijds, als het gaat om afdwingbare en bindende rechten (inclusief de exclusieve toegang tot arbitrage voor investeerders). Is de regering het hiermee eens en is zij bereid zich hard te maken voor een wijziging in dezen? Zo ja, op welke wijze en hoe relateert dat aan het Nederlandse standpunt inzake CETA? Zo nee, waarom niet?

De slagkracht van het SEP is beperkt omdat duurzaamheidseisen, mensen- en arbeidsrechten verankerd blijven in het niet-afdwingbare hoofdstuk inzake handel en duurzame ontwikkeling («TSD»). Is de regering bereid met de Europese Commissie in gesprek te gaan om te zorgen dat deze eisen en rechten een integrale en bindende inbedding in verdragen krijgen, zodat het SEP ook effectief is? Hoe beoordeelt de regering de slagkracht van het SEP, gelet op het hierboven genoemde TSD-voorbeeld?

Er is nog veel onduidelijk over de processen rondom klachten, zoals transparantie, tijdlijn, ondersteuning bij indiening, heldere eisen en onderbouwing eisen, rol van nationale adviesgroepen en evaluatie van het mechanisme. De leden van de GroenLinks-fractie zouden graag meer helderheid over de processen van SEP krijgen om een goede beoordeling van het mechanisme te kunnen maken. Deze leden vragen de regering

⁷ Debat van 15 december 2020 inzake 35.570 XVII, verslag EK 2020/2021, nr. 16, item 3 herdruk.

dan ook op bovengenoemde punten helderheid bij de Europese Commissie te verkrijgen in de komende tijd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

Eurocommissaris Dombrovskis geeft in zijn brief aan dat vijf suggesties die de Nederlandse regering aan de Europese Commissie had gedaan op basis van door de SER georganiseerde gesprekken met maatschappelijke organisaties worden opgenomen in de herziening van de «*SEP operating guidelines*», die in de zomer van 2022 worden gepubliceerd.⁸ Kan de regering er zorg voor dragen dat de herziene «*SEP operating guidelines*» bij publicatie tevens aan de Eerste Kamer worden gezonden?

De zesde suggestie van de Nederlandse regering om het klachtenmechanisme te versterken door het opnemen van tijdspaden («*timelines*») in dit mechanisme is niet overgenomen omdat de Europese Commissie eerst meer ervaring wil opdoen met het klachtenmechanisme. De leden van de PvdA-fractie vrezen echter dat zonder bindende deadlines het proces van het klachtenmechanisme wel eens heel erg lang zou kunnen duren. Dat is voor de klagers onwenselijk, maar daardoor kan ook de veronderstelde misstand waarover de klacht gaat, onnodig lang in stand blijven. Door het opnemen van tijdspaden krijgen klagers meer duidelijkheid over de termijnen waarbinnen de Europese Commissie op hun klacht zal reageren en deze zal beoordelen. De Minister stelt in haar brief dat tijdspaden de transparantie van het mechanisme nog verder kan vergroten en dat zij is bereid zich daarvoor in te zetten.⁹ Haar voorganger stelde echter reeds in september 2020 in de nadere memorie van antwoord¹⁰ in antwoord op vragen van de PvdA-fractie dat «tijdspaden» onderdeel moeten zijn van de procedureregels van het klachtenmechanisme die verder uitgewerkt dienden te worden. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering dan ook om er bij de Europese Commissie sterk op aan te dringen dat de Commissie toezegt dat redelijke tijdspaden met bindende deadlines worden opgenomen in de herziening van de «*SEP operating guidelines*» die in de zomer van 2022 wordt gepubliceerd, en deze Kamer zo spoedig mogelijk over de reactie van de Commissie te berichten.

In de brief van de Minister staat dat dankzij het Frans-Nederlandse non-paper van mei 2020 in het (handels)akkoord met het Verenigd Koninkrijk «voor het eerst het Parijsakkoord als essentieel element is opgenomen».¹¹ Dat wekt volgens deze leden verwarring. Immers, CETA dateert van 2015. In de beantwoording van vragen van deze Kamer (zie bijvoorbeeld de antwoorden bij vragen 28 en 176 in de nadere memorie van antwoord¹²) heeft de regering echter herhaaldelijk opgemerkt dat CETA geheel in lijn is met het Parijsakkoord en dat dat bindend is vastgelegd in de zogeheten Gezamenlijk Uitleggingsinstrument bij CETA. Kan de regering dit nog eens bevestigen en uitleggen waarom in de brief van 12 mei 2022 wordt gesteld dat in het post-Brexit verdrag met het Verenigd Koninkrijk het Parijsakkoord voor het eerst als essentieel element in een EU-handelsverdrag is opgenomen?

In zijn brief van 6 mei 2022 schrijft Eurocommissaris Dombrovskis over de rol van «Domestic Advisory Groups» (DAGs) en hun relatie tot de Single Entry Point (SEP). Hij zegt daarbij «*to take that reflection further as part of*

⁸ Brief van Commissaris Dombrovskis over het klachtenmechanisme voor handelsafspraken.

Bijlage bij *Kamerstukken I*, 2021–2022, 35.925 XVII / 35.154, J.

⁹ *Kamerstukken I*, 2021–2022, 35.925 XVII / 35.154, J, blz. 3.

¹⁰ *Kamerstukken I*, 2020–2021, 35.154, F, blz. 25.

¹¹ *Kamerstukken I*, 2021–2022, 35.925 XVII / 35.154, J, blz. 5.

¹² *Kamerstukken I*, 2020–2021, 35.154, F, blz. 20–21 en blz. 122.

*the broader TSD review process».*¹³ Kan de regering bij de Europese Commissie navragen wanneer dat zal gaan gebeuren, en over het antwoord van de Commissie de Kamer zo spoedig mogelijk informeren?

Verder schrijft Eurocommissaris Dombrovskis in zijn brief: *«In her letter, former Minister Kaag also suggested that the SEP should inform complainants of the reason of decisions taken throughout the process, especially concerning follow-up actions to be taken. While we need to reflect further on this issue, we have already committed to inform the complainant about the developments in the assessment of the case carried out by the SEP and the conclusions it reaches.»*¹⁴ Zou de regering deze laatste zin nader kunnen toelichten? Stelt de Europese Commissie klagers gemotiveerd op de hoogte wanneer zij een klacht niet ontvankelijk verklaart, zo vragen de leden van de PvdA-fractie?

Vragen en opmerkingen van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen of de regering kan bevestigen dat het klachtenmechanisme (oftewel het *Single Entry Point*, SEP) niets verandert aan de inhoud van het vrijhandelsakkoord tussen de EU en Canada (CETA). Kan de regering bevestigen dat alleen burgers en organisaties die gevestigd zijn in de EU een klacht kunnen indienen bij het klachtenmechanisme, en dus niet inwoners en milieu- en mensenrechtenorganisaties gevestigd in landen buiten de EU – terwijl zij wel te maken kunnen krijgen met de effecten van handelsverdragen, bijvoorbeeld landonteigening, of waterverontreiniging?

Verder vragen deze leden of de regering kan bevestigen dat in veel landen waar de EU-handelsverdragen mee sluit, burgers en organisaties niet altijd de bescherming genieten van hun overheid. Tot wie kunnen deze mensen zich volgens haar dan richten wanneer duurzaamheidsafspraken worden geschonden en zij niet terecht kunnen bij het SEP?

Is de regering bekend met de grootste bezwaren tegen CETA, waaronder het tekort aan democratische zeggenschap, het risico op verlaging van standaarden om handelsbelemmeringen weg te nemen en de ongelijke rechtstoegang die wordt gecreëerd ten gunste van buitenlandse investeerders? Klopt het dat het klachtenmechanisme de genoemde bezwaren niet weg kan nemen?

Klopt het dat uit de «Duurzaamheidseffectbeoordelingen»¹⁵ die de Europese Commissie liet uitvoeren naar CETA, naar voren kwam dat het hogere handelsverkeer tussen Canada en de EU en de daarmee gepaard gaande intensivering van de landbouw zal leiden tot hogere emissies van broeikasgassen en methaan en tot een toename in het gebruik van chemische producten, die op zijn beurt invloed zal hebben op de kwaliteit van het land, het grondwater, lucht(vervuiling), biodiversiteit en afvalproductie?

¹³ Brief van Commissaris Dombrovskis over het klachtenmechanisme voor handelsafspraken, blz. 2. Bijlage bij *Kamerstukken I*, 2021–2022, 35.925 XVII / 35.154, J.

¹⁴ Idem, blz. 3.

¹⁵ European Commission, Sustainable Impact Assessment https://policy.trade.ec.europa.eu/analysis-and-assessment/sustainability-impact-assessments_en.

Is de regering bekend met het rapport «Making Sense of CETA»¹⁶ dat de duurzaamheidsafspraken in CETA «mooie gordijnen voor een verder leegstaand huis» noemt? Wat vindt de regering van de kritiek dat de duurzaamheidsafspraken gemaakt in CETA boterzacht zijn?

Kan de regering bevestigen dat het klachtenmechanisme de duurzaamheidsafspraken in CETA niet beter maakt, en er geen claims kunnen worden ingediend over milieu- en klimaatvervuiling en mensenrechtenschendingen, waar geen afspraken over zijn gemaakt?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben tevens een aantal vragen aan de Europese Commissie met het verzoek aan de regering deze ter beantwoording aan de Europese Commissie voor te leggen.

Ten eerste vragen zij waarom de Europese Commissie de volgende suggesties voor het SEP van Nederlandse stakeholders niet heeft overgenomen:

- Duidelijke tijdlijnen creëren voor het reageren op klachten en het beslissen over vervolgacties;
- 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;
- 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 getroffen in derde landen niet altijd op de bescherming van hun eigen overheid kunnen rekenen;
- 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;
- 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.

Is de Europese Commissie het met de regering 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?

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

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

¹⁶ PowerShift, CCPA et al., «Making Sense of CETA. An analysis of the final text of the Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement», 2nd edition, Berlin/Ottawa, 2016. <https://power-shift.de/wp-content/uploads/2018/11/Making-sense-of-CETA-2018.pdf>
<https://power-shift.de/wp-content/uploads/2018/11/Making-sense-of-CETA-2018.pdf>

mensen en organisaties volgens de Europese Commissie heen als de EU of haar lidstaten TSD-verplichtingen schendt en hun nationale overheid hun niet vertegenwoordigt?

Waarom zouden de leden van de PvdD-fractie CETA in zijn huidige vorm moeten 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?

De leden van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking zien de reactie van de regering met belangstelling tegemoet. Onder voorbehoud van ontvangst van de nota naar aanleiding van het verslag, uiterlijk **30 juni 2022, 12:00 uur**, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking,
Van Apeldoorn

De griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking,
Van Luijk