



Aan: De leden van de Commissie Buitenlandse zaken en handel van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Datum: 8 september 2016

Ons kenmerk: 130-cp-te-rvs

Betreft: Besluit tot ratificatie en voorlopige inwerkingtreding CETA

Contactpersoon: Jurjen van den Bergh 06 425 11 383

Geacht Kamerlid,

Op de Raad Buitenlandse Zaken van 22/23 september aanstaande moet de Europese Raad een besluit nemen aangaande de ondertekening van het handels- en investeringsverdrag met Canada, CETA, en de voorlopige inwerkingtreding hiervan in afwachting van definitieve ratificatie.

Uw Kamer heeft zich terecht in de positie gebracht dat de regering uw instemming nodig heeft voor een besluit over voorlopige inwerkingtreding en de verdeling tussen nationale en Europese bevoegdheden. Ondergetekende organisaties vragen uw Kamer om de minister te instrueren om in Bratislava niet in te stemmen met voorlopige inwerkingtreding of in elk geval onderdelen met een duidelijke nationale bevoegdheid daarvan uit te sluiten. Dat zijn volgens ons meer onderdelen dan de minister benoemt in de aan uw Kamer verzonden geannoteerde agenda.

In deze brief beargumenteren wij dat:

1. Het van politieke zuiverheid zou getuigen eerst duidelijkheid te krijgen over de verhoudingen tussen lidstaten, Europees Parlement en Europese Commissie. Hierover loopt een zaak bij het Europees Hof van Justitie - de EU-Singaporezaak - waar in maart 2017 een uitspraak in verwacht wordt;
2. Arbitrage, regelgevende samenwerking, het investeringshoofdstuk, het energiehoofdstuk en binnenlandse regulering dermate verweven zijn met nationale wetgeving dat zij uitgesloten moeten worden van voorlopige inwerkingtreding;
3. Het verdrag als geheel nog dermate controversieel is dat voorlopige inwerkingtreding überhaupt voorbarig zou zijn, in het licht van de eerdere uitspraak van minister Koenders van Buitenlandse Zaken dat van voorlopige inwerkingtreding alleen sprake kan zijn, wanneer de ondertekening van het verdrag gezien kan worden als een formaliteit. In de stukken voor het AO wordt in relatie tot de ratificatie van CETA terecht opgemerkt dat het verdrag integraal moet worden aangemerkt als gemengd, waardoor het gehele verdrag niet in werking kan treden indien één van de partijen niet zou ratificeren.

De stukken stellen dat “hierbij dient te worden opgemerkt dat afzonderlijke verdragsartikelen niet als “EU-only” of “gemengd” te kwalificeren zijn”.¹ De Kamer krijgt de gelegenheid zich uit te spreken over het gehele akkoord en het zou een onwenselijk politiek precedent scheppen om ditzelfde onderscheid (mixed/EU-only) vooruitlopend op ratificatie wel aan te brengen in relatie tot voorlopige inwerkingtreding.

Aangezien deze zomer uitgebreid informeel overleg plaatsgevonden heeft over welke hoofdstukken onder EU-competentie vallen en welke hoofdstukken buiten voorlopige inwerkingtreding zouden moeten vallen, achten wij dit Algemeen Overleg het juiste moment en de juiste setting om deze discussie te voeren met de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

In de volgende pagina's werken wij deze argumenten uit. Wij zijn te allen tijde bereid deze zaken toe te lichten in een nader gesprek, daarvoor kunt u contact opnemen met coördinator Jurjen van den Bergh op het nummer bovenaan de brief.

¹ Geannoteerde agenda RBZ Handel (d.d. 7 september 2016, MINBUZA-2016.555080), p.3

Vooraf: Waarover heeft het Nederlandse parlement bevoegdheid?

Het CETA-akkoord is inmiddels door de Europese Commissie aangemerkt als een gemengd akkoord, wat betekent dat nationale parlementen zich over de ratificatie ervan mogen uitspreken. Zoals ook de minister in de geannoteerde agenda benadrukt, geldt dat voor het akkoord als geheel. Indien een van de partijen niet ratificeert, treedt het hele voorliggende akkoord niet in werking.

Maar de Europese Commissie stelt voor het verdrag, vooruitlopend op ratificatie, alvast onverkort te implementeren. Daarmee geeft de Commissie uiting aan haar standpunt dat onder de druk van de Raad weliswaar om politieke redenen besloten is het akkoord als gemengd te betitelen, maar dat zij van mening blijft dat het gehele akkoord onder haar competentie valt.

Dit leidt tot twee mogelijke onwenselijke uitkomsten: indien een van de lidstaten niet ratificeert treedt CETA niet in werking en dient alles dat voorlopig in werking is getreden te worden teruggedraaid, of de EU besluit de voorlopig in werking getreden delen te blijven uitvoeren in afwachting van nieuwe onderhandelingen over een aanpassing van het verdrag. Theoretisch kan voorlopige inwerkingtreding eindeloos voortduren.

Als de Europese Raad dit laatste accepteert, dan wordt de stem van het Nederlandse parlement goeddeels symbolisch. Wat de Tweede Kamer ook van CETA vindt, het zal dan mogelijk geen consequenties hebben voor (de uitvoering van) het verdrag. Eerder werd dit door een meerderheid van uw Kamer als onwenselijk gezien.

Op 15 juli jl vond in de Trade Policy Committee van de Europese Raad een informeel overleg plaats over voorlopige inwerkingtreding en de verdeling van competenties tussen EU en de nationale parlementen (mixity). Daar spraken diverse lidstaten (Slovenië, Oostenrijk, Hongarije en België) reeds hun reserves uit over voorlopige inwerkingtreding van CETA in zijn geheel. Griekenland, Roemenië en Bulgarije spraken wederom hun inhoudelijke reserves bij het hele verdrag uit. Blijkens de gelekte notulen heeft Nederland in deze vergadering geen voorbehouden gemaakt op enig terrein. In de geannoteerde agenda verklaart de minister hierover eerst met uw Kamer te willen overleggen.

Intussen heeft de Europese Commissie in een zogenaamd non paper al enige suggesties voor uitzonderingen op voorlopige inwerkingtreding.² Zo stellen zij voor Investeringsbescherming, inclusief ICS uit te sluiten van voorlopige inwerkingtreding. Hetzelfde doen ze met het transporthoofdstuk.

Door lidstaten zijn de volgende uitsluitingen voorgesteld voor voorlopige inwerkingtreding:

Investeringsbescherming (inclusief ICS): Duitsland, Finland, Luxemburg, Portugal

Het hele investeringshoofdstuk: Hongarije en Litouwen

Transport en delen van het duurzaamheidshoofdstuk: Oostenrijk en Frankrijk

Cultuursubsidies: Oostenrijk

Mediation en Intellectueel eigendomsrecht: Frankrijk.

² <http://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2016/08/COM-nonpaper-182-16.pdf>

Bij de discussie over voorlopige inwerkingtreding zien wij derhalve drie belangrijke overwegingen:

1. Lopende zaak rond voorlopige inwerkingtreding

Er is discussie over of de Europese Commissie zich zulke vergaande bevoegdheden kan toemeten. De competentieverdeling tussen Commissie, Europees Parlement en de lidstaten blijft juridisch onduidelijk, omstreden en onderwerp van politiek getouwtrek. Deze maand houdt het Europees Hof een hoorzitting over het vrijhandelsakkoord tussen de EU en Singapore. Uitspraak in deze zaak, die hierover meer uitsluitsel zou moeten geven, wordt over circa 6 maanden verwacht. Het ligt voor de hand om m.b.t. het besluiten tot voorlopige inwerkingtreding van (delen van) CETA in elk geval deze uitspraak af te wachten.

2. Onderdelen die verweven zijn met nationale wetgeving

CETA is een verstrekkend handelsakkoord dat vergaande politieke implicaties heeft voor binnenlandse regelgevende bevoegdheden en beleidsruimte. CETA's agenda voor diepgaande handelsliberalisering en markttoegang voor buitenlandse investeerders en dienstverleners richt zich nadrukkelijk op 'regulering achter de grens', dat wil zeggen, Europese en nationale regelgeving. Wij pleiten ervoor dat nationale parlementen zich sowieso uitspreken over de volgende thema's.

1. Arbitrage (ICS) in het belang van investeerders en transnationaal opererende dienstenaanbieders kan diep ingrijpen op Europese en nationale wet- en regelgeving, de wet- en regelgevende bevoegdheden van (lagere) overheden en hun ruimte om beleid te maken. Het ligt daarmee voor de hand dat de lidstaten hierover zeggenschap hebben.

2. Regulatory cooperation (regelgevende samenwerking) De binnen dit hoofdstuk vallende regels aangaande de douane-unie en mededinging zijn een exclusieve EU-bevoegdheid (art. 3 TFEU). Echter, regels over het functioneren van de interne markt, consumentenbescherming, transport, energie, milieu - om een aantal belangrijke beleidsterreinen te noemen - zijn gemengde bevoegdheden (art. 4 TFEU).

Bovendien raakt dit hoofdstuk aan het bredere terrein van economische en sociale politiek, waar de EU slechts de bevoegdheid heeft om beleid te coördineren, net als op het gebied van industriebeleid, cultuur, toerisme, gezondheidszorg en onderwijs, en is het de bevoegdheid van de lidstaten om op deze terreinen het beleid vorm te geven (art. 6 TFEU). CETA raakt op allerlei manieren aan deze nationale competenties, hetgeen een zwaarwegend argument zou zijn tegen voorlopige inwerkingtreding van het verdrag als zodanig voordat de nationale parlementen zich over de reikwijdte en implicaties hebben kunnen buigen.

3. Investeringsbescherming:

In relatie tot de markttoegang en de bescherming van investeringen maakt CETA geen onderscheid tussen directe en portfolio-investeringen. Daarmee moeten niet alleen ICS, maar ook de substantiële bepalingen in het investeringshoofdstuk worden beschouwd als een 'gemengde' bevoegdheid.

Bovendien moet in relatie tot CETA in acht worden genomen dat het verdrag, vooruitlopend op het omstreden TTIP-akkoord, Amerikaanse bedrijven met vestigingen in Canada (en dat zijn er vele) langs een achterdeur de mogelijkheid verschaft investeringsclaims neer te leggen bij Europese lidstaten als beleidsmaatregelen hun belangen dreigen te schaden. Het is niet denkbeeldig dat de mogelijkheid om te kunnen dreigen met dit soort claims kan leiden tot het afzwakken van voorgenomen regelgeving.

Diverse lidstaten hebben al gevraagd om uitsluiting van voorlopige inwerkingtreding van de substantiële investeringsbeschermingsbepalingen en ICS. Uit de stukken voor het AO blijkt dat minister Ploumen zich hierbij wil aansluiten, ook om zo opvolging te geven aan de Kamermoties hieromtrent. De ondertekenaars van deze brief pleiten voor uitsluiten van het investeringshoofdstuk als geheel.

4. Het CETA-hoofdstuk over binnenlandse regulering (hfst 12, 'Domestic regulation') zou van voorlopige inwerkingtreding moeten worden uitgesloten. Dit hoofdstuk gaat over vergunings- en kwalificatie-eisen en –procedures voor grensoverschrijdende dienstverleners en dienstenactiviteiten. Dit hoofdstuk bevat diverse onnauwkeurig geformuleerde en daarmee voor meerdere uitleg vatbare bepalingen t.a.v. de eisen aan het verlenen van zulke vergunningen. Zo mogen besluiten van (lagere) overheden niet 'arbitrair' zijn; besluitvorming moet 'helder en transparant' zijn, 'objectief', en 'vooraf duidelijk en openbaar'; een besluit tot gunning moet bovendien genomen worden zodra de bevoegde autoriteiten hebben vastgesteld dat aan de voorwaarden voor gunning is voldaan, en dat als de vergunning eenmaal is verstrekt, de autorisatie onmiddellijk en onverwijld moet ingaan, in overeenstemming met de voorwaarden die daaraan worden gesteld; procedures moeten bovendien 'zo simpel mogelijk' zijn en zij mogen het aanbieden van een dienst of andere economische activiteit niet 'onnodig compliceren of vertragen'.

Dergelijke formuleringen zijn vaag. Daardoor kan gemakkelijk een spanningsveld ontstaan tussen de noodzaak voor een brede belangenafweging voor bepaalde gunningen en de eisen van zorgvuldig bestuur, inclusief inspraak van maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden. Ook liggen conflicten op de loer over de politieke beleidsruimte om 'nee' te zeggen tegen bepaalde projecten en activiteiten als de maatschappelijke weerstand te groot is (neem bijvoorbeeld de gang van zaken omtrent de omstreden Keystone XL-pijplijn in de VS): de bepalingen in dit hoofdstuk zijn vooral gericht op het zo snel mogelijk tot een besluit komen om bedrijven in staat te stellen hun economische activiteiten te ontplooiën, waarbij het primaat niet ligt bij het brede maatschappelijk belang, maar bedrijfsbelangen voorop staan.

5. Energie

CETA moet Europese en Canadese bedrijven meer toegang verschaffen tot elkaars energiemarkten. CETA vormt een bedreiging voor maatregelen om de ecologische voetafdruk van economische activiteiten te beperken. Zo zal CETA de mogelijkheden belemmeren om binnenlandse regels door te voeren die differentiëren tussen producten op basis van hun CO₂-voetafdruk.

Dergelijke maatregelen – die in toenemende mate noodzakelijk zullen zijn om de doelstellingen uit het klimaatakkoord te halen, kunnen met de investeringsregels van CETA in de hand, gemakkelijk onderwerp worden van investeringsclaims. Ook dit pleit tegen (voorlopige) implementatie van het investeringshoofdstuk in CETA. Naar onze mening zouden maatregelen gericht op het bereiken van klimaatdoelstellingen per definitie moeten worden uitgesloten van investeringsarbitrage.

3. Argumenten om volledig van voorlopige inwerkingtreding af te zien

Gezien de toenemende bewustwording rond de potentieel verstrekkende implicaties van alomvattende handels- en investeringsakkoorden als CETA mag er niet zonder meer van worden uitgegaan dat ratificatie door alle 28 EU-lidstaten een gelopen koers is. Met een voorlo-

pige inwerkingtreding worden belangrijke veranderingen in wet- en regelgeving in gang gezet. Echter, er is geen ervaring met een exit-strategie als een of meer lidstaten niet akkoord gaan met ratificatie van een handels- en investeringsakkoord als CETA, waarbij maatregelen voortvloeiend uit de overeenkomst zouden moeten worden teruggedraaid. Een dergelijke onzekerheid omtrent houdbaarheid en consistentie van regelgeving is in elk geval niet in het belang van het bedrijfsleven. Ook dit pleit tegen voorlopige inwerkingtreding.

Er moet worden geconcludeerd dat het noodzakelijke politieke debat over de effecten van CETA nog gevoerd moet worden in het Europese Parlement en de nationale parlementen. Daarbij is er nog geen sluitende analyse van de te verwachten gevolgen van de in CETA afgesproken liberalisering van handel en investeringen. Nu de definitieve CETA-tekst bekend is, kan een brede(re) inschatting worden gemaakt van de specifieke gevolgen voor specifieke sectoren en bedrijfstakken. Ook een dergelijke impactanalyse zou het politieke debat over ratificatie van CETA moeten voeden.

In de hierboven geschetste context zou voorlopige inwerkingtreding zorgen voor een onwenselijk *fait accompli*. Voorlopige inwerkingtreding is een optie, geen 'must'. Dat geldt niet alleen voor die onderdelen die vallen onder de competentie van de lidstaten. Het geldt ook voor de elementen die als *EU-only* zouden kunnen worden aangemerkt. CETA is een uitermate complex verdrag dat op diverse fronten in potentie diep ingrijpt op de democratische speelruimte.

Een overhaast groen licht op de Raad Buitenlandse Zaken in Bratislava voor (omstreden onderdelen van) CETA behoort niet tot de zorgvuldige politieke beraadslaging waarmee ratificatie van een dergelijk verstrekkend akkoord omkleed zou moeten zijn.

Met vriendelijke groet,

Catelene Passchier
Vicevoorzitter FNV

Freek Bersch
Campagneleider Milieudefensie

Faiza Oulahsen
Campagneleider Greenpeace

Jurjen de Waal
Campaigner foodwatch

Roos van Os
Onderzoeker SOMO

Niels Jongerius
Onderzoeker Transnational Institute