

***Position paper VNO-NCW / MKB-Nederland over CETA
Deskundigenbijeenkomst Eerste Kamer – 12 mei 2020***

Inleiding: CETA vergt een brede, evenwichtige afweging

- De Eerste Kamer zal de ratificatie van CETA, het handels- en investeringsakkoord tussen de EU en Canada, behandelen. Deze notitie bevat een aantal feiten en overwegingen die daarvoor relevant zijn.
- CETA is wat betreft handels- en duurzaamheidsbepalingen het meest uitgebreide EU-handelsakkoord. Het is in veel opzichten echt een belangrijke stap vooruit en een goed akkoord. Tegelijkertijd is CETA niet volmaakt. In een internationale onderhandeling met 28 landen en vele stakeholders wordt nooit door één van de partijen elke wens binnengehaald.
- Handelsakkoorden als CETA hebben ook intrinsieke beperkingen omdat het nu eenmaal *handelsakkoorden* zijn, geen alomvattende bilaterale of multilaterale regeerakkoorden. Ze kunnen bestaande internationale fora voor duurzaamheidsbeleid complementeren, maar niet vervangen: bepaalde non-trade concerns kunnen in CETA geregeld worden, andere vergen (inter)nationaal flankerend beleid (bv milieu, sociaal) of akkoorden.
- Bij het oordeel over CETA is een evenwichtige afweging van belang: welke positieve resultaten worden met CETA bereikt; wat is niet bereikt; wat is de balans tussen het bereikte en het niet-bereikte, niet alleen in theorie maar ook qua reële gevolgen; wat zijn de nadelen van het *niet* ratificeren van CETA. En wat kan mogelijk in periodieke evaluaties verder verbeterd worden. Daar gaat deze notitie verder op in.

CETA is van groot belang vanuit Nederlands, Europees en geopolitiek perspectief

- Nederland is voor 34% van zijn economie van buitenlandse handel afhankelijk. Ons belang bij verdere duurzame liberalisering is evident, zeker nu de economie ongekende klappen krijgt door Covid-19 en de internationale context instabiel is.
- CETA is een akkoord tussen twee van de meest ontwikkelde handelspartners in de wereld die verregaand gelijke maatschappelijke normen koesteren. CETA is het meest vooruitstrevende akkoord van de EU op duurzaamheidsaspecten, het zet een nieuwe norm. Het is een belangrijke stap in een proces dat zich nog verder zal doorontwikkelen.
- Voor de EU is dit akkoord van bijzonder belang: als zelfs dit akkoord met een like-minded land als Canada vanwege duurzaamheidsargumenten niet geratificeerd wordt is het vrijwel uitgesloten dat de EU met enige andere handelspartner ter wereld wel nog een akkoord kan afsluiten dat aan de maatschappelijke eisen voldoet.
- CETA is ook geopolitiek van groot belang. Juist nu het voor Nederland essentiële multilateralisme overal bedreigd wordt, moet de EU met een kritieke massa van handelspolitiek gelijkgezinde landen (Australië, Canada, Japan, Korea, Nieuw-Zeeland e.a.) een netwerk van bilaterale handelsakkoorden afsluiten om een open internationaal handels- en investeringsklimaat te bevorderen.

CETA biedt betekenisvolle duurzaamheidsbepalingen

- Onze samenleving verwacht dat in handelsakkoorden steeds meer betekenisvolle bepalingen op het terrein van duurzaamheid in brede zin worden opgenomen.

- Het unanieme SER advies over TTIP (2016) bevat een toetsingskader voor duurzaamheid en handelsakkoorden. CETA voldoet in vergaande mate aan dat kader.
- Idealiter moeten duurzaamheidsnormen met betrekking tot handel vastgesteld worden in multilaterale akkoorden. Gezien de internationale context van dit moment is de kans dat op die manier substantiële afspraken gemaakt kunnen worden zeer gering. Niettemin kunnen ook in bilaterale akkoorden substantiële stappen gezet worden. CETA is daarvan een voorbeeld.

Beleidsruimte voor de overheden is in CETA expliciet gevrijwaard

- CETA gaat over handel in goederen en diensten. Het verdrag bevat waarborgen dat overheden eigen regels kunnen stellen, bijv. over beschermingsniveaus (o.a. in preambule, en expliciet o.a. voor financiële diensten, arbeid, samenwerking bij regelgeving).
- CETA staat toe dat publieke diensten kunnen worden uitgesloten van liberaliseringsverplichtingen. Partijen moeten zich daarbij wel houden aan het WTO GATS verdrag van 1995. Nederland heeft bij dat verdrag zijn eigen mogelijkheden om uitzonderingen te maken ingeperkt.
- Behalve via verdragen kan en mag Nederland via – niet-discriminerende – wetgeving het gedrag van binnenlandse en buitenlandse bedrijven te reguleren.

Arbeidsnormen en betrokkenheid van de DAGs in CETA: er is veel bereikt

- De CETA onderhandelingen waren vanaf het begin ook gericht op een versterkte naleving van arbeidsnormen. In dat kader ratificeerde Canada reeds tijdens de onderhandelingen de drie nog resterende ILO kernconventies en onderschrijft nu alle 8 ILO kernconventies.
- Voor de naleving van de bepalingen over arbeidsnormen door Canada bestaan nu met CETA de volgende mechanismen:
 1. Nationale implementatie van ILO conventies door de Canadese autoriteiten (de 'koninklijke weg')
 2. ILO procedures in geval van vermeende schendingen (dat is een grondig proces, maar traag en zonder harde sancties)
 3. De procedure via het Nationaal Contactpunt (NCP) van de OESO Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen; Canada heeft een goed draaiend en effectief NCP en een pro-actief beleid om bedrijven bij procedures te betrekken.
 4. De in CETA voorziene bindende en afdwingbare procedure voor geschillenbeslechting tussen EU en Canada over inbreuken op arbeidsnormen en andere duurzaamheidsissues (procedure is diplomatiek effectief, maar mist harde sancties).
 5. Een intensieve civil society dialoog in de Domestic Advisory Groups DAGs.¹ Nieuw in CETA is dat de DAGs ook ongevraagd advies kunnen geven over hoofdstuk 23 (arbeid en handel). De DAGs uit de EU en Canada vergaderen ook gezamenlijk.
 6. Betrokkenheid van vakbonden en ILO.

¹ De DAG's bij CETA (één in de EU en één in Canada) bestaan uit enige tientallen vertegenwoordigers van stakeholders op het terrein van economie, arbeidsrechten en milieu, waaronder werkgevers en werknemers, en hebben tot taak aanbevelingen te doen over alle zaken die de CETA hoofdstukken over duurzame ontwikkeling (handel en duurzame ontwikkeling, handel en arbeid, handel en milieu) betreffen.

- Er bestaat dus reeds een aantal mechanismen om de naleving van arbeidsnormen in Canada aan de orde te stellen. Canada heeft bovendien een open maatschappij, zeer vergelijkbaar met Europese landen, en heeft gevestigde vakbonden.
- De EU en Canada zijn het er op dit moment ook over eens dat er geen lacunes zijn in de naleving van de arbeidsnormen in CETA.
- In het maatschappelijke debat is nu aan de orde of in CETA nog verdergaande maatregelen moeten en kunnen worden opgenomen.

..... maar er kunnen extra stappen gezet worden

- Er bestaat nog een aantal aanvullende mogelijkheden om, binnen het kader van het huidige CETA, de naleving van de arbeidsnormen verder aan te scherpen en tot een grotere betrokkenheid van de DAGs te komen. De recente non-paper van de Nederlandse en Franse overheid om tot versterking te komen van de duurzaamheidshoofdstukken in vrijhandelsakkoorden sluit hier goed op aan, verwacht mag dus ook worden dat de Nederlandse overheid onderstaande extra stappen steunt.
 1. De EU en Canada zouden in het Gemengd Comité nadere werkafspraken kunnen maken over versterking van het bestaande monitoringmechanisme, door meer procedureel vastgelegde transparantie, uitgewerkte afspraken over institutionalisering, en een formeel verantwoordingsmechanisme. Misstanden, mochten deze zich alsnog voordoen, kunnen zo tijdig gesignaleerd en aangepakt worden. Klachten en ongevraagde adviezen van de DAGs of het Dialoogforum en inbreng van vakbonden en ILO moeten snel besproken kunnen worden en daarna moet verantwoording volgen over de follow-up.
 2. Lidstaten kunnen besluiten de Europese Commissie op te dragen om een jaarlijks rapport over de naleving van duurzaamheidshoofdstukken in handelsverdragen te maken. Daarin zou de Commissie ook moeten rapporteren over de naleving van in meer algemene bewoordingen gestelde bepalingen over arbeidsnormen.
 3. De Raad moet zich dan daarnaast committeren dat hij, als het jaarlijks Commissierapport vaststelt dat er sprake is van niet-naleving van duurzaamheidsnormen, dit direct zal bespreken.
 4. Meer specifiek zou in de Trade Barrier Regulation TBR (binnenkort herzien en herdoopt tot Enforcement Regulation ER), de mogelijkheid kunnen worden opgenomen voor bepaalde private partijen (erkende Europese sociale partners, EU-DAG, leden van EU-DAG) om klachten in te dienen over de schending van arbeidsnormen in CETA. De Commissie zou dan, na een snelle toets of de klacht voldoende substantie heeft, een formeel onderzoek moeten starten waarbij ook beschikbare informatie van de ILO en vakbonden betrokken moet worden. Op basis van het Commissie-rapport zouden de Raad en of de Commissie kunnen besluiten de in de TBR/ER voorziene *state-to-state* geschillenbeslechtsprocedure te starten.
 5. De instelling van een EU Chief Trade Enforcement Officer. Deze is aanstaande. Het betreffende Commissievoorstel belast de CTEO o.a. met het toezicht op en de verbetering van de naleving van duurzaamheidsbepalingen in handelsverdragen, met een nultolerantie voor kinderarbeid. Het voorstel ligt nu bij het Europees Parlement en de Raad. Nederland zou dit voorstel moeten steunen.
- In het permanente reviewproces van CETA dat plaatsvindt kunnen de eerste drie hier voorgestelde directe verbeteringen worden gerealiseerd. In de omvattende evaluatie die over 5 jaar gepland is kunnen dan ingrijpender stappen besproken worden, zoals de mogelijkheid van het opleggen van sancties bij schending van de

duurzaamheidsbepalingen, mede op basis van de dan opgedane ervaringen inzake omvang van conflicten en effectiviteit van het beschikbare instrumentarium².

Samenvatting van de voorgestelde extra stappen

1. Nadere werkafspraken tussen de EU en Canada over snelle signalering van mogelijke misstanden, snelle behandeling van input van DAGs en de ILO, en verantwoording afleggen over de follow-up van gemaakte afspraken
2. Lidstaten vragen de Commissie om een jaarlijks rapport over de naleving van de duurzaamheidshoofdstukken inclusief de in algemene bewoordingen gestelde bepalingen
3. Blijkt uit het rapport dat bepalingen niet worden nageleefd, dan zal de Raad dit direct bespreken
4. Opname in de Trade Enforcement Regulation dat EU sociale partners, DAGs en DAG-leden klachten kunnen indienen over niet-naleving van arbeidsnormen in CETA. Substantiële klachten leiden tot een formeel onderzoek van de Commissie. Op basis daarvan kan de state-to-state geschillenbeslechting worden opgestart.
5. De Chief Trade Enforcement Officer krijgt uitdrukkelijk mede tot taak de naleving van duurzaamheidsbepalingen te verbeteren, met een nultolerantie voor kinderarbeid.

De eerste stap kan o.i. binnen het bestaande CETA kader door de EU en Canada gezamenlijk worden genomen. De laatste vier stappen zouden eenzijdig door de EU kunnen worden genomen.

ICS investeringsbescherming in CETA is wezenlijk anders en minder vergaand dan ISDS

- Discriminatie of onfaire behandeling van buitenlandse investeerders door overheden, zonder mogelijkheid van beroep op een onafhankelijke rechter, is in de handelspolitiek een fenomeen van alle tijden. Natuurlijk komt het ook voor dat investeerders in de fout gaan.
- Er is daarom een evenwichtig systeem van bescherming nodig. Het oude Investor to State Dispute Settlement ISDS mist dat evenwicht.
- Op basis van uitgebreide maatschappelijke discussie over bezwaren tegen ISDS heeft de Europese Commissie voor CETA het Investment Court System ICS ontworpen.
- ICS is een grote en substantiële wijziging ten opzichte van het oude ISDS en adresseert de tekortkomingen van ISDS:
 1. Het heeft een publiek in plaats van een privaat karakter,

² In het maatschappelijk debat is momenteel o.a. aan de orde of CETA nog verder gaande maatregelen zou moeten bevatten, en ook of harde sancties zoals boetes of opschorting van het verdrag moeten worden ingevoerd. Voor dergelijke aanpassingen is verdragswijziging nodig en dus een nieuw en onvoorspelbaar onderhandelings- en ratificatietraject.

Canada zelf kent dergelijke sancties reeds in andere handelsverdragen. In de praktijk zijn deze echter vrijwel nooit toegepast.

Binnen de EU is de wenselijkheid van harde sancties niet onomstreden. De Commissie meent dat vaak meer bereikt kan worden met een stevig constructief engagement en dialoog (zoals bij de FTA onderhandelingen met Vietnam) dan met sancties. Dat geldt temeer in de huidige multipolaire wereld waarin de EU niet zomaar aan andere landen haar wil kan opleggen. Daarnaast is de realiteit dat sancties juist de verkeerde en kwetsbare groepen in de samenleving in het beoogde land kunnen raken, en ook in de EU zelf handelspartners (lidstaten, sectoren, bedrijven) kunnen raken die geen relatie hebben tot de schendingen.

2. kent onafhankelijke rechters,
 3. is transparant en
 4. voorziet in coherentie van uitspraken.
 5. Het toetst alleen *hoe* een overheidsmaatregel is ingevoerd en toegepast (bijvoorbeeld is een onteigening voldoende gemotiveerd door een publiek belang, waren er goede rechtswaarborgen, was er sprake van discriminatie van buitenlandse investeerders, is er een redelijke schadeloosstelling betaald voor de onteigening).
 6. ICS toetst niet *of* de overheid een bepaalde maatregel mag nemen ter bescherming van mens en milieu.
 7. Daarnaast bevat het waarborgen tegen oneigenlijke en hoge claims.
- Opname van ICS in CETA kan de eerste stap zijn voor een nieuw, breed internationaal en evenwichtig systeem van geschillenbeslechting over investeringsbescherming.
 - Voor Nederland is aparte investeringsgeschillenbeslechting in de relatie met Canada zelf geen must; maar een aantal andere EU lidstaten kent op dit moment geen echt onafhankelijke rechter. Ook Nederlandse investeerders ervaren in die lidstaten het gebrek aan rechtsbescherming. Investeringsgeschillenbeslechting is daarom wel een essentieel onderdeel van handelsakkoorden als, ook als precedent voor toekomstige akkoorden.
 - Een veel gehoord bezwaar tegen ICS is dat deze rechtsgang alleen voor buitenlandse bedrijven bestaat. Dit bezwaar miskent de realiteit dat juist buitenlandse investeerders slachtoffer kunnen zijn van gerichte discriminatie. ICS trekt die scheve verhouding dan weer recht. Ook is het zo dat extra zekerheid voor investeerders extra investeringen bevordert, Dat is dus ook in het belang van de gastlanden.
 - Een ander veel gehoord bezwaar is dat ICS niet toegankelijk is voor andere stakeholders. Dit bezwaar miskent dat ICS alleen voor investeringsconflicten geldt. Voor duurzaamheidskwesties in relatie tot die investeringen bestaan andere beroepsmogelijkheden (zie het bovenstaande); die zijn weer niet altijd toegankelijk voor bedrijven (zoals het NCP).

Grote nadelige politieke en economische gevolgen als CETA niet doorgaat

- Als één EU lidstaat CETA niet zou ratificeren kan het verdrag niet definitief in werking treden. De Nederlandse beslissing heeft dus grote gevolgen.
- De reeds gerealiseerde liberalisering van handel tussen de EU en Canada moet dan worden teruggedraaid
- De grote stap voorwaarts op bepalingen inzake handel en duurzaamheid in CETA wordt dan niet gerealiseerd. De dialoog in het kader van de DAGs zal bijvoorbeeld stoppen. Ook de dialoog tussen de EU en derde landen over verbetering van duurzaamheidsbeleid in het kader van handelsrelaties zal dan stoppen. Immers de kans dat andere landen de in CETA neergelegde normen zullen overtreffen is niet reëel.
- Mogelijkheden om met andere derde landen nieuwe afspraken over liberalisering te maken zullen aanzienlijk afnemen
- De kans dat er een multilateraal investeringshof ICS ter vervanging van ISDS komt zal afnemen. Daarmee nemen ook de kansen van modernisering van de 1200 EU investeringsverdragen met ISDS erin af.
- De mogelijkheden om bij de omvattende CETA evaluatie over 5 jaar nieuwe stappen te zetten vervalt ook.
-

Samenvattend: alles afwegend is het belangrijk dat CETA doorgaat, met een extra inzet op arbeidsnormen

- CETA is op het gebied van handel en duurzaamheid een wezenlijke stap voorwaarts, en biedt perspectief om nog verder te gaan.
- CETA bevat bepalingen om de beleidsvrijheid van de EU en Canada te waarborgen.
- CETA is een stap voorwaarts op het terrein van handel en arbeid, en bevat een reeks mechanismen om misstanden aan de kaak te stellen, in een context waarin de kans op misstanden beperkt is. Er is daarnaast ook ruimte, en er liggen concrete voorstellen, voor aanvullende stappen binnen het bestaande CETA kader.
- ICS is een wezenlijk ander investeringsbeschermingssysteem dan ISDS en adresseert veel opgekomen bezwaren tegen ISDS. Het is belangrijk dat er een aangepaste vorm van investeringsbescherming blijft bestaan.
- Zo bezien lijken de nog resterende bezwaren tegen CETA niet op te wegen tegen het grote reële nadeel – voor Nederland, voor de EU en geopolitiek - van het niet doorgaan van CETA.
