

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3890

Vragen van het lid **Teunissen** (PvdD) aan de Minister van Buitenlandse Zaken over *het klachtenmechanisme voor de naleving van duurzaamheidsafspraken in handelsverdragen* (ingezonden 13 juli 2021).

Antwoord van Minister **De Bruijn** (Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking) (ontvangen 2 september 2021).

Vraag 1

Bent u bekend met de brief van FNV, CNV & CNVI, VCP, Handel Anders, SOMO en Milieudefensie over het klachtenmechanisme voor de naleving van duurzaamheidsafspraken in handelsverdragen, het zogenaamde Single Entry Point (SEP)?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Kunt u bevestigen dat het klachtenmechanisme niks verandert aan het vrijhandelsakkoord tussen de EU en Canada (CETA)? Kunt u deze vraag met ja of nee beantwoorden?

Antwoord 2

Ja, het klachtenmechanisme verandert niet de inhoud van CETA en de afspraken die de EU en Canada overeen zijn gekomen. Wel kan het klachtenmechanisme de naleving verbeteren van afspraken over onder andere handel en duurzame ontwikkeling in bestaande handelsakkoorden, zoals CETA.

Vraag 3

Kunt u bevestigen dat het klachtenmechanisme voor CETA hooguit kan leiden tot formele consultaties met Canada en bij een negatieve uitkomst tot het voorleggen van de klacht aan een expertpanel, dat alleen een niet-bindend advies kan geven? Kunt u deze vraag met ja of nee beantwoorden?

¹ Milieudefensie, 2 juli 2021, «Brief aan Eerste Kamer over het Single Entry Point en de rol van de SER», https://milieudefensie.nl/actueel/lobbybrieven/brief_ek_sep_ser_namens-mmv.docx

Antwoord 3

Het klachtenmechanisme is er voor alle handelsakkoorden. Onder het klachtenmechanisme kunnen klachten worden ingediend over zowel handelsbelemmeringen als duurzame handel. Klachten over het niet naleven van duurzaamheidsafspraken in EU handelsakkoorden of het Algemeen Preferentieel Stelsel hebben dezelfde status onder het mechanisme als klachten over handelsbelemmeringen die strijdig zijn met markttoegang afspraken onder een EU handelsakkoord of WTO-regels.

Via het klachtenmechanisme kan vermeende gebrekkige naleving van de genoemde verplichtingen bij de Commissie worden aangekaart, waaronder ook de verplichtingen in CETA. Het klachtenmechanisme geeft Europese bedrijven en het maatschappelijk middenveld gestroomlijnde toegang tot de Commissie en draagt bij aan stevigere monitoring van de naleving van bestaande handelsafspraken tussen de EU en derde landen.

De bestaande afspraken over handel en duurzame ontwikkeling onder EU handelsakkoorden zijn juridisch bindend. Middels een jaarlijkse dialoog monitoren verdragspartijen, zoals de EU en Canada, de naleving van deze afspraken en identificeren ze kansen en problemen op het gebied van handel en duurzame ontwikkeling. Daarnaast voorzien deze akkoorden, waaronder CETA, in geschillenbeslechting ten aanzien van de duurzaamheidsafspraken die in het akkoord zijn gemaakt.

Wanneer de Commissie een klacht ontvangt en meent dat Canada de verplichtingen onder het handelsakkoord met de EU niet nakomt, dan kan dit leiden tot de inzet van verschillende instrumenten. De EU kan diplomatieke middelen inzetten om het probleem aan te kaarten of geschillenbeslechting starten. Wanneer gebruik wordt gemaakt van de geschillenbeslechtingsprocedure die geldt voor de hoofdstukken over handel en duurzaamheid in CETA dan voorziet deze procedure erin dat een rapport met bevindingen en aanbevelingen door een panel van deskundigen wordt opgesteld. Indien het deskundigenpanel stelt dat een van de partijen zijn verplichtingen niet nakomt, dienen partijen volgens het verdrag in overleg te treden en worden zij geacht binnen drie maanden passende maatregelen te nemen of een actieplan vast te stellen, rekening houdende met dit rapport (artikel 24.15 lid 11 CETA).

Het antwoord op uw vraag luidt dus nee, daar er wel degelijk juridisch bindende verplichtingen uit de duurzaamheidshoofdstukken voortvloeien die, indien nodig, in een geschillenbeslechtingsprocedure kunnen worden vastgesteld wanneer partijen van inzicht verschillen over de reikwijdte van deze verplichtingen.

Vraag 4

Klopt het dat de «duurzaamheidsafspraken» waar klachten over ingediend kunnen worden via het SEP niet-afdwingbare afspraken zijn? Kunt u bevestigen dat bij bestaande handelsverdragen het klachtenmechanisme dus ook geen sancties kan opleggen als de afspraken worden overtreden? Bent u het ermee eens dat het mechanisme dus in feite een tandeloos instrument is?

Antwoord 4

Het klachtenmechanisme is niet tandeloos. Doel van het klachtenmechanisme is om Europese bedrijven en het maatschappelijk middenveld betere en gestroomlijnde toegang tot de Commissie te geven en bij te dragen aan stevigere monitoring van de naleving van bestaande afspraken tussen de EU en derde landen. Doordat personen en organisaties een vermeende schending bij een centraal punt kunnen melden, versterkt dit de monitoringsfunctie van de Commissie. Ook zorgt het mechanisme voor betere stroomlijning van de behandeling van klachten door de Commissie. Deze klachten kunnen leiden tot de inzet van verschillende instrumenten die de EU in relatie tot derde landen tot haar beschikking heeft, zoals uiteen gezet in het antwoord op vraag 3.

Vraag 5

Kunt u bevestigen dat de Europese Commissie zelf bepaalt welke klachten het in behandeling neemt zonder raadpleging van externe deskundigen? Hoe wordt er dan gegarandeerd dat klachten die raken aan het economisch belang van de EU niet kunnen worden afgewimpeld?

Antwoord 5

De Commissie neemt alle ingediende klachten in behandeling. Het klachtenmechanisme heeft juist als doel dat externe partijen, zoals ngo's, vakbonden en bedrijfsleven, vermeende schendingen aankaarten bij de Commissie. Dit geldt zowel voor klachten over handel en duurzame ontwikkeling, als voor klachten over handelsbelemmeringen. De Commissie verzoekt externe partijen middels het klachtenformulier om de nodige informatie aan te leveren voor de analyse van de klachten. De benodigde informatie kan in overleg met de Commissie worden aangevuld. Vervolgens is het aan de Commissie, waar nodig in overleg met de Raad, om bij vermeende schendingen passende vervolg acties te nemen.

Vraag 6

Kunt u bevestigen dat het klachtenmechanisme geen toegevoegde waarde heeft wanneer de afspraken waar een klacht over ingediend kan worden in eerste instantie al boterzacht en niet toereikend zijn om het milieu, mensen- en arbeidsrechten en dierenwelzijn te beschermen, zoals het geval is in bestaande handelsverdragen?

Antwoord 6

Nee, het klachtenmechanisme heeft een toegevoegde waarde daar het kan bijdragen aan de naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit de duurzaamheidshoofdstukken in handelsakkoorden. Deze verplichtingen zijn juridisch bindend. Verdragspartijen bij EU handelsakkoorden bevestigen onder andere dat ze fundamentele arbeidsrechten zullen respecteren, bevorderen en verwezenlijken en zeggen toe om zich in te spannen voor ratificatie van fundamentele ILO-conventies en de implementatie daarvan. Tevens bevestigen verdragspartijen dat ze hun verplichtingen zullen nakomen onder multilaterale milieu akkoorden waarbij ze partij zijn en spreken af bestaande milieuwetgeving te handhaven en bestaande beschermingsniveaus niet te zullen verlagen.

Vraag 7

Klopt het dat er geen tijdslijnen zijn vastgesteld waarbinnen de Europese Commissie moet reageren? Kunt u deze vraag met ja of nee beantwoorden?

Antwoord 7

Nee, het klachtenmechanisme berust op bestaande juridische kaders. Daarbij geldt dat de Commissie gehouden is aan de algemene regels voor een goede administratie. Dat is vastgelegd in de Europese code voor Goed administratief gedrag. Hierin staat dat (de ambtenaar van) de Commissie erop zal toezien dat over verzoeken of klachten aan de EU-instelling binnen een redelijke termijn, zonder vertraging en in ieder geval niet later dan twee maanden na datum van ontvangst een besluit wordt genomen. Voor de specifieke stappen die onderdeel van de behandeling van een klacht kunnen uitmaken, zijn geen tijdspaden voorzien. Het kabinet heeft de Commissie verzocht om te onderzoeken of deze kunnen worden opgesteld. De Commissie heeft aangegeven deze zomer het functioneren van het klachtenmechanisme te evalueren².

Vraag 8

Klopt het dat er geen richtlijnen zijn vastgesteld waar de onderbouwing van het besluit om een klacht wel of niet in behandeling te nemen aan moet voldoen en indieners geen mogelijkheden hebben om een besluit aan te vechten? Vindt u dit getuigen van transparantie?

Antwoord 8

De Commissie neemt alle ingediende klachten in behandeling. Het is aan de Europese Commissie, waar nodig in overleg met de Raad, om bij vermeende schendingen vervolgacties te nemen. De EU is immers partij bij handelsakkoorden en de Commissie vertegenwoordigt de EU vis-a-vis derde landen. De indiener van een klacht wordt door de Commissie geïnformeerd of diens klacht aanleiding geeft tot actie en zo ja, welke stappen voorzien zijn. De

² Zie Kamerbrief met nummer 165792.39U

Commissie weegt bij de volgorde van behandeling en het inzetten van middelen bij een bepaalde klacht de situatie in derde landen, als ook de juridische basis en het systemisch belang. Zij doet dit mede met het oog op het behalen van een efficiënt en effectief resultaat.

Vraag 9

Waarom kunnen ngo's, vakbonden of burgers van buiten de EU niet zelfstandig een klacht indienen bij het mechanisme, terwijl het klachtenmechanisme juist alleen betrekking heeft op landen buiten de EU? Is dit omdat het maatschappelijk middenveld binnen de EU minder zicht heeft op wat er buiten de EU speelt binnen lokale gemeenschappen?

Antwoord 9

Het klachtenmechanisme is bedoeld om de monitorings- en handhavingsfunctie van de Commissie te versterken, in het geval derde landen de afspraken vis-a-vis de EU niet of onvoldoende nakomen. Daarom ligt het voor de hand dat organisaties en personen binnen de EU zich kunnen wenden tot de Commissie, die de EU vis-a-vis derde landen vertegenwoordigt.

Indien in de omgekeerde situatie organisaties in derde landen vermoeden dat er sprake is van een schending door de EU, ligt het voor de hand dat zij zich wenden tot de eigen overheid.

In geval organisaties in derde landen schendingen door de eigen overheid willen aankaarten, kunnen ze samenwerken met organisaties binnen de EU die zich tot de Commissie kunnen wenden. Organisaties in derde landen kunnen bijvoorbeeld in samenwerking met een EU-burger, een entiteit van wie het kantoor, de administratie of hoofdvestiging in de EU geregistreerd is of een ngo die overeenkomstig het recht van een EU-lidstaat is opgezet een klacht indienen.

Vraag 10

Waarom kunnen er geen klachten ingediend worden als de EU of een EU-lidstaat zelf een duurzaamheidsafspraken schendt? Bent u van mening dat de EU of EU-lidstaten nooit duurzaamheidsafspraken schenden?

Antwoord 10

Voor het aankaarten van vermeende gebrekkige naleving van Europeesrechtelijk vastgelegde duurzaamheidsverplichtingen door de EU of een EU-lidstaat bestaan aparte procedures. Zo kunnen burgers en bedrijven naar de nationale rechter stappen wanneer zij van mening zijn dat Europese regels worden overtreden door een lidstaat, en waarbij die nationale rechter vervolgens de zaak bij het EU Hof van Justitie kan aankaarten. Daarnaast kan de Commissie via een inbreukprocedure tegen een lidstaat de naleving van Europeesrechtelijke verplichtingen handhaven.

Vraag 11

Kunt u bevestigen dat de Trade Barrier Regulation waar het klachtenmechanisme onderdeel van is wel procedurele rechten toekent aan bedrijven die klachten indienen bij de Commissie over opgelegde handelsbarrières, maar niet aan burgers of organisaties die klachten indienen met betrekking tot duurzaamheid? Bent u het ermee eens dat dit tekenend is voor het constant prioritair stellen van handels- en investeringsbelangen boven de bescherming van mens, dier en milieu?

Antwoord 11

Het is inderdaad zo dat de Trade Barrier Regulation (TBR) procedurele rechten toekent aan bedrijven daar onder artikel 5, lid 4, bepaald is dat de Commissie binnen 45 dagen dient te besluiten over een klacht. De verordening inzake handelsbelemmeringen heeft specifiek betrekking op ondernemingen of bedrijfstakken van de Unie die klachten indienen over belemmeringen van het handelsverkeer.

De werking van de Trade Barrier Regulation (TBR) is echter niet wezenlijk anders dan die van het nieuwe klachtenmechanisme. Onder de TBR verordening hebben bedrijven de mogelijkheid zich rechtstreeks tot de Commissie te wenden wanneer ze handelsbarrières ervaren in derde landen. Het is aan de Commissie om de klacht te beoordelen en vervolgens aan een passende oplossing te werken. Onder het nieuwe klachtenmechanisme geldt

dat zowel bedrijven als ngo's of individuele personen zich rechtstreeks tot de Commissie kunnen wenden. Vervolgens is het aan de Commissie om de klacht te beoordelen en vervolgens aan een passende oplossing te werken. Dat geldt voor klachten over zowel duurzaamheid als markttoegang. Daarbij dient de Commissie zich bij het behandelen van klachten te houden aan de Europese Code voor Goed administratief gedrag, zoals genoemd in het antwoord op vraag 7. Het kabinet heeft de Commissie in aanvulling daarop gevraagd om te bekijken of het mogelijk is om een tijdspad op te stellen voor specifieke stappen in het proces van behandeling van binnengekomen klachten.

Vraag 12

Klopt het dat u de Sociaal Economische Raad (SER) heeft gevraagd een aantal bijeenkomsten te organiseren met het maatschappelijk middenveld over het klachtenmechanisme? Hoeveel bijeenkomsten zijn er geweest en wie waren er bij deze gesprekken? Wat was uw rol bij deze bijeenkomsten?

Antwoord 12

Zoals u is medegedeeld in een Kamerbrief van 25 juni jl. hebben de afgelopen maanden met ondersteuning van de Sociaal Economische Raad (SER) gespreksrondes plaatsgevonden met vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers alsmede het bredere maatschappelijk middenveld³. Deze gespreksrondes zijn op verzoek van het kabinet georganiseerd, zoals ook is toegezegd in de brief aan de Eerste Kamer van 16 november 2020. Het doel van deze bijeenkomsten was om additionele input te verzamelen over (de werking van) het klachtenmechanisme en dit te delen met de Commissie. In totaal hebben drie digitale bijeenkomsten plaatsgevonden. Tijdens de eerste bijeenkomst heeft Denis Redonnet, de Chief Trade Enforcement Officer van de Commissie, het klachtenmechanisme gepresenteerd en vragen van deelnemers hierover beantwoord. Aan de sessies namen verschillende vakbonden, ngo's en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven deel, te weten: FNV, CNV, SOMO, Milieudefensie, VCP, Handel Anders, en VNO-NCW/MKB NL. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken werd op (hoog) ambtelijk niveau vertegenwoordigd. Het ministerie heeft het doel van de bijeenkomsten en het proces toegelicht.

Vraag 13

Waarom heeft u de SER niet om een formeel advies gevraagd, maar hebt u uw eigen conclusies getrokken uit de gesprekken?

Antwoord 13

Het kabinet wilde zo snel mogelijk de inbreng van een bredere groep belanghebbenden verzamelen om additionele input over de werking van het klachtenmechanisme te kunnen leveren aan de Commissie. Het heeft de SER daarom gevraagd dit proces te faciliteren. Het staat de SER uiteraard vrij om desgewenst een eigen advies te schrijven over het klachtenmechanisme.

Vraag 14

Waarom was er tijdens de bijeenkomsten van de SER geen ruimte voor een discussie over de belangrijkste kritiekpunten van het maatschappelijk middenveld op handelsverdragen, namelijk de scheve balans tussen de bescherming van investeerders enerzijds en de bescherming van mens, dier en milieu anderzijds? Waarom is het ministerie niet alsnog bereid geweest deze kritiek mee te nemen?

Antwoord 14

Conform de brief aan de Eerste Kamer van 16 november jl. heeft het kabinet met ondersteuning van de SER gespreksrondes georganiseerd en aan deelnemers gevraagd om additionele inbreng te leveren op het nieuwe klachtenmechanisme.

Tijdens de gespreksrondes vroeg een aantal deelnemers aandacht voor hun fundamentele bezwaren betreffende de reikwijdte, afdwingbaarheid en toegankelijkheid van afspraken over handel en duurzame ontwikkeling in

³ Referentienummer Kamerstuk 21501-02, nr. 2394

handelsakkoorden. De gespreksrondes richtten zich – zoals ook toegezegd aan de Eerste Kamer en door het ministerie in de gespreksrondes steeds helder gecommuniceerd – specifiek op de werking van het nieuwe klachtenmechanisme en waren niet bedoeld om de Commissie te voorzien van inbreng op het instrumentarium waarover de EU beschikt vis-a-vis derde landen. In de brief aan Commissaris Dombrovskis is gecommuniceerd dat een aantal deelnemers fundamentele problemen heeft met de reikwijdte, afdwingbaarheid en toegankelijkheid van afspraken over handel en duurzame ontwikkeling in handelsakkoorden. De Commissie had reeds toegezegd om de inzet voor afspraken over handel en duurzame ontwikkeling, vastgelegd in het 15-punten plan, vroegtijdig te zullen herzien. In dit kader zijn onlangs de online consultaties gestart, zodat belanghebbenden aan de Commissie hierop hun inbreng kunnen leveren. Zoals reeds is gesteld in het antwoord op vraag 4, zal het kabinet ook hierop zijn input geven en belanghebbenden in Nederland hierover consulteren.

Vraag 15

Bent u het eens met de stelling dat de slagkracht van het SEP beperkt is zolang mensenrechten, arbeidsrechten en duurzaamheid slechts als niet-afdwingbare duurzaamheidshoofdstukken in handelsverdragen worden opgenomen?

Antwoord 15

Zie het antwoord op vraag 3 en 6.

Vraag 16

Klopt het dat het klachtenmechanisme al in november 2020 gelanceerd is en sindsdien ook in werking is getreden? Kunt u toelichten waarom u in uw communicatie met de Eerste Kamer spreekt van een «verdere uitwerking» als het mechanisme al uitgewerkt en operationeel is?⁴

Antwoord 16

Dat klopt en hierover is de Kamer ook geïnformeerd middels de brief van 16 november jl. De Commissie heeft meermaals aangegeven dat het mechanisme zich zal moeten bewijzen in de praktijk en open te staan voor verbeteringen in de verdere uitwerking, zoals ook in deze brief vermeld staat.

Vraag 17

Loopt er een officiële procedure voor het «verder uitwerken» van het klachtenmechanisme bij de Europese Commissie of is Nederland door de Europese Commissie gevraagd na de lancering inbreng te leveren over het mechanisme? Zo nee, zijn de suggesties voor een verdere uitwerking die u op 24 juni jl. naar de Eurocommissaris van Handel hebt verstuurd op eigen initiatief geweest?⁵

Antwoord 17

Als voorstander van een dergelijk klachtenmechanisme heeft het kabinet besloten om in te gaan op de uitnodiging van de Commissie om inbreng te leveren op het klachtenmechanisme, waarover u geïnformeerd bent via de brief van 25 juni jl. Op 20 juli jl. is een ontvangstbevestiging van de heer Dombrovskis ontvangen in reactie op de brief van Minister Kaag. Commissaris Dombrovskis geeft aan dat het functioneren van het klachtenmechanisme deze zomer geëvalueerd zal worden en dat de Commissie op basis daarvan deze herfst met een eerste jaarlijks «Implementation and Enforcement» rapport zal komen.

Vraag 18

Is er een eindpunt of -datum voor de «verdere uitwerking» van het mechanisme? Zo ja, wanneer is dit?

Antwoord 18

Zie het antwoord op vraag 17.

⁴ Eerste Kamer, vergaderjaar 2020–2021, Kamerstuk 35 154, G

⁵ Kamerstuk 2021Z11899

Vraag 19

Hoeveel klachten zijn er sinds de lancering van het klachtenmechanisme al ingediend? Waar gingen deze klachten over?

Antwoord 19

Tot op heden heeft de Commissie 19 formele klachten ontvangen via het klachtenmechanisme. Al deze formeel ingediende klachten gaan over handelsbelemmeringen. Daarnaast heeft de Commissie tot op heden met 90 individuen of organisaties vooroverleg gevoerd over klachten (pre-notification), waarvan een aantal gesprekken voortduren. Slechts één zeer recent contact in het kader van dit vooroverleg heeft betrekking op handel en duurzame ontwikkeling, de overige contacten gaan over vermeende handelsbarrières.

Vraag 20

Aan hoeveel van de binnengekomen klachten heeft de Europese Commissie besloten opvolging te geven? Wat was de onderbouwing hiervoor?

Antwoord 20

De Commissie neemt alle ingediende klachten in behandeling en zet daartoe alle middelen in die zij tot haar beschikking heeft. De Commissie weegt bij de volgorde van behandeling en het inzetten van middelen bij een bepaalde klacht de situatie in derde landen, als ook de juridische basis en het systemisch belang. Zij doet dit mede met het oog op het behalen van een efficiënt en effectief resultaat.

Vraag 21

Hoeveel van de binnengekomen klachten zijn er naar tevredenheid van de indiener opgelost?

Antwoord 21

Zoals aangegeven, neemt de Commissie alle klachten in behandeling. Over de klachten die via het klachtenmechanisme ontvangen en naar tevredenheid van de indiener behandeld zijn, zijn nog geen gegevens beschikbaar.

Vraag 22

Wat bedraagt de gemiddelde doorlooptijd momenteel voor het afronden van de behandeling van een klacht?

Antwoord 22

De Commissie beschikt nog niet over voldoende gegevens over de gemiddelde doorlooptijd van de klachten die onder het klachtenmechanisme zijn ingediend, omdat het klachtenmechanisme pas onlangs gelanceerd is. De Commissie neemt veelal reeds contact op met derde landen terwijl een casus nog geanalyseerd wordt. Wanneer door de Commissie een analyse van de klacht en een actieplan is opgesteld, is de klachtenprocedure voltooid en zal de Commissie aan het actieplan opvolging geven.

Vraag 23

Bent u bereid om zowel de eventueel ingediende klachten als de reactie daarop van de Europese Commissie openbaar te maken? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 23

De Commissie ontvangt klachten via het klachtenmechanisme en het is dan ook aan de Commissie om over het openbaar maken ervan te besluiten. Momenteel hanteert de Commissie nog geen standaard procedure voor openbaarmaking. De Commissie geeft als reden dat het een nieuw mechanisme betreft dat nog in ontwikkeling is. Bovendien is zorgvuldigheid geboden wat betreft de openbaarmaking van de identiteit van indieners van een klacht en van vertrouwelijke informatie.

Vraag 24

Bent u het eens met het kritiekpunt van de CNV & CVNI, FNV, Handel Anders, SOMO, VCP en Milieudefensie dat het klachtenmechanisme de problemen van verdragen zoals CETA niet oplost?

Antwoord 24

Nee, het kabinet is het niet eens met de stelling dat een verdrag zoals CETA leidt tot een slechte bescherming van mens, dier en milieu. De EU kan haar beschermingsniveau handhaven en, indien nodig, verhogen. CETA bevat afspraken over duurzame ontwikkeling, milieubescherming en arbeidsrechten en biedt een platform voor samenwerking op deze gebieden en op het gebied van dierenwelzijn.

Het klachtenmechanisme is bedoeld om de monitorings- en handhavingsfunctie van de Commissie te versterken. Klachten over het niet naleven van duurzaamheidsbepalingen in handelsakkoorden hebben dezelfde toegang tot dit klachtenmechanisme als klachten over handelsbelemmeringen.