

Vergaderjaar 2010–2011

32 591

EU-mededeling: Handel, groei en wereldvraagstukken COM(2010)612

C

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 23 mei 2011

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken¹ danken de minister en de staatssecretaris van Economische Zaken voor de beantwoording van de vragen en de reactie op het verzoek van de leden van de SP-fractie² inzake de mededeling van de Europese Commissie inzake handel, groei en wereldvraagstukken COM(2010)612³. Ook hebben de leden van de commissie kennisgenomen van het BNC-fiche dat betrekking heeft op deze mededeling⁴ en de brief van de minister en staatssecretaris van 4 februari 2011⁵.

Naar aanleiding hiervan is op 16 maart 2011 een brief gestuurd aan de minister en de staatssecretaris.

De minister en de staatssecretaris hebben op 23 mei 2011 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Warmolt de Boer

¹ Samenstelling: Schuurman (CU), Van den Berg (SGP), Meindertsmas (PvdA), Broekers-Knol (VVD), Doek (CDA), Terpstra (CDA), Essers (CDA), Kneppers-Heynert (VVD), voorzitter, Van Driel (PvdA), Sylvester (PvdA), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Hamel (PvdA), Asscher (VVD), Willems (CDA), Reuten (SP), vice-voorzitter, Hofstra (VVD), Laurier (GL), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Kuiper (CU), Elzinga (SP), Vliegthart (SP) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

² Kamerstukken I 2010/11, 32 591, B.

³ Dossiernummer E100066 op www.europapoort.nl

⁴ Kamerstukken II 22 112, nr. 1118.

⁵ Kamerstukken I 2010/11, 32 591, A.

BRIEF AAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Den Haag, 16 maart 2011

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken danken de minister en de staatssecretaris voor de beantwoording van de vragen en de reactie op het verzoek van de leden van de SP-fractie¹ inzake de mededeling van de Europese Commissie inzake handel, groei en wereldvraagstukken COM(2010)612². Ook hebben de leden van de commissie kennisgenomen van het BNC-fiche dat betrekking heeft op deze mededeling³ en de brief van de minister en staatssecretaris van 4 februari 2011⁴. De leden van de fractie van de SP wensen naar aanleiding van deze brieven nog op enkele aspecten in te gaan en hebben enkele vragen. De leden van de fractie van de PvdA sluiten zich bij enkele van deze vragen aan.

Financiële markten

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering het inzicht deelt dat het belangrijk is dat overheden mogelijkheden behouden om aanbieders van financiële diensten te reguleren. Sterker: het is de inzet van de regering om in nieuwe handelsakkoorden vrijwaringsmaatregelen met betrekking tot kapitaalverkeer te nemen. Dat verheugt de leden van de SP-fractie zeer.

Helaas komt de regering echter tot de conclusie dat zij geen aanleiding ziet aan te dringen op nader onderzoek naar de risico's van verdere liberalisering en deregulering, alvorens hierin stappen te zetten. De regering benadrukt dat liberalisering in de financiële sector niet hetzelfde is als deregulering. Ofschoon de regering dit in principe juist ziet, leidt liberalisering – zeker onder de *General Agreement on Trade in Services* (GATS) – doorgaans wel tot deregulering. Er zijn veel voorbeelden te geven van «GATS requests» van de EU aan derde landen om te dereguleren (bepaalde regels te «eliminieren»). Of worden dergelijke verzoeken momenteel allemaal herzien? Ligt het niet meer voor de hand eerst een nieuw internationaal toezichtkader op de financiële markten te implementeren, opnieuw risico's in te schatten en pas daarna eventueel te overwegen verdere marktopening in deze sector na te streven?

Investerings

Ten aanzien van de af te sluiten investeringsbeschermingsovereenkomsten (IBO's) door de EU hebben de leden van de fractie van de SP nog enkele vragen ter verduidelijking, met name over de Investor-State Dispute Settlement-mechanismen (ISDS-mechanismen). De leden van de PvdA-fractie sluiten zich bij deze vragen aan.

De Europese Commissie geeft aan de ICSID⁵-regels als uitgangspunt te willen nemen en daarbij weliswaar geen partij te zijn, maar wel – en met enig succes – op transparantie aan te dringen. De ISDS-mechanismen zijn echter nog wel zo ontransparant, dat het niet direct duidelijk is op welk internationaalrechtelijk kader het tribunaal zich baseert. De regering verwijst naar de OESO-richtlijnen. Deze richtlijnen zijn echter niet bindend voor bedrijven. Deze leden vragen daarom de regering hierover haar licht te laten schijnen. De ICSID zelf hanteert namelijk alleen een set procedurele regels. Hoe ontwikkelt zich jurisprudentie en is elk tribunaal gehouden aan hetzelfde kader? Hoe worden nieuwe regels (die investeerders kunnen schaden) die voortvloeien uit internationale afspraken (WTO-kader, ILO-conventies, EU-richtlijnen etc.) gewogen? Ontstaat er een

¹ Kamerstukken I 2010/11, 32 591, B.

² Dossiënummer E100066 op www.europapoort.nl

³ Kamerstukken II 22 112, nr. 1118.

⁴ Kamerstukken I 2010/11, 32 591, A.

⁵ International Centre for Settlement of Investment Disputes.

bindend internationaal rechtskader voor transnationale investeringen?

Voorts constateren deze leden dat de regering toenemende samenwerking tussen OESO, WTO en ILO signaleert. Welke uitkomsten zijn hier te verwachten?

Ook willen deze leden graag helderheid krijgen of, als het sluiten van IBO's een exclusieve EU-competentie wordt, eventuele schadevergoedingen voortkomend uit geschillenbeslechting dan ook door de EU worden gedragen. Hoe zit het in dat geval met nationale regelgeving die de investering schaadt en waarop de EU geen zeggenschap heeft? Of blijven geschillen beslecht worden op het niveau van de lidstaten versus investeerders? Hoe verhoudt zich dit dan tot regelgeving die voortvloeit uit Europese wetgeving? En hoe verhoudt in dat geval een Europees afgesloten IBO, waarop de lidstaat geen directe invloed heeft, zich ten opzichte van wetgeving in het algemeen, nationaal belang?

Sociale clausules in vrijhandelsakkoorden

De leden van de SP-fractie zijn zeer ingenomen met de positie die de regering inneemt in de discussie ten aanzien van het opnemen van een duurzaamheidshoofdstuk, met daarin bepalingen over ILO-conventies, in alle nieuwe vrijhandelsakkoorden met derde landen. Wel zijn deze leden zeer benieuwd naar de praktijk, bijvoorbeeld in het geval van het genoemde akkoord met Colombia/Peru. Wat zijn de ambities van de EU met betrekking tot de sociale clausule in dat recent afgesloten akkoord met deze landen met een beruchte reputatie op het gebied van mensenrechten? Hoe is de monitoring en geschillenbeslechting geregeld? De leden van de PvdA-fractie sluiten zich bij deze vragen aan.

Aid for Trade

De regering stelt dat Nederland haar Aid for Trade beleid de komende jaren sterker zal focussen, waarbij speciaal wordt gericht op die sectoren waar Nederland sterk in is. Hoe worden ontwikkelingslanden hiermee geholpen, zo vragen de leden van de fractie van de SP. De leden van de PvdA fractie sluiten zich bij deze vraag aan.

Overheidsaanbestedingen

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering het volgende stelt: «Natuurlijk is het goed om druk uit te oefenen op derde landen om hun aanbestedingsmarkten open te stellen, maar we moeten een goede afweging maken van de economische kosten en baten om te voorkomen dat we in onze eigen voet schieten»¹. Dat roept de vraag op wat dan precies de Nederlandse positie ten aanzien van liberalisering van overheidsaanbestedingen is. Kan de regering dat verhelderen? De leden van de PvdA-fractie sluiten zich bij deze vraag aan.

De leden van genoemde fracties zien de beantwoording door de regering met belangstelling tegemoet.

Een gelijkkluidende brief is verzonden aan de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
E. M. Kneppers-Heynert

¹ Kamerstukken I 2010/11, 32 591, A.

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 mei 2011

Gaarne danken wij de vaste commissie voor Economische Zaken voor de brief van 16 maart jongstleden, waarin ons een aantal nadere vragen is voorgelegd omtrent de internationale handelspolitiek. Onderstaand worden deze vragen per deelonderwerp beantwoord.

Deregulering in financiële markten

De leden van uw Kamer geven aan de visie van de regering te delen dat liberalisering in de financiële sector niet hetzelfde is als deregulering. De conclusie dat dit onder General Agreement on Trade in Services (GATS) niet zo zou zijn, delen wij niet. De verzoeken die in GATS worden gedaan hebben marktopening tot doel, niet de beperking van de mogelijkheden van overheden om te reguleren. Daar waar in de verzoeken gevraagd wordt om regels te elimineren, gaat het veelal om regels die discriminerend zijn ten aanzien van buitenlandse aanbieders. Het aanpassen of elimineren van dit soort regels leidt tot markttoegang voor buitenlandse aanbieders onder dezelfde voorwaarden als hun binnenlandse concurrenten, maar verkleint in geen geval de ruimte van de overheid om te reguleren.

Investerings

Ten aanzien van investeringen vallen de vragen in drie categorieën uiteen. In de beantwoording wordt eerst ingegaan op het internationale juridische kader rondom investeringsbescherming, vervolgens op transparantie en tenslotte op de vragen gericht op de verdeling van competenties aangaande de Investeringsbeschermingsovereenkomsten (IBO's).

Internationaal kader

Hoewel er geen algemeen multilateraal internationaalrechtelijk kader voor investeringsbescherming bestaat (op specifieke onderdelen zoals bijvoorbeeld het Energiehandvest bestaat er wel een multilateraal kader), vormt het goed ontwikkelde netwerk van IBO's een internationaalrechtelijk bindend kader. Op dit moment zijn er wereldwijd ongeveer 2 700 bindende IBO's afgesloten. Deze verdragen bieden investeerders veelal de mogelijkheid om geschillen met het investeringsgastland te beslechten in arbitrage, bijvoorbeeld ingevolge de regels van de conventie van het International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID conventie), waar veel staten partij bij zijn. Dit alles garandeert een hoge mate aan rechtszekerheid en voorspelbaarheid voor investeerders en verdragspartijen.

Naast dit rechtskader bestaat er een groot aantal andere niet bindende regels die een belangrijke toevoeging aan internationale normstelling vormen, met name daar waar het om de inspanningen van de private sector gaat. Hiertoe behoren de OESO Richtlijnen voor multinationale ondernemingen, welke op dit moment herzien worden, alsmede regels die door het bedrijfsleven, vakbonden en NGOs opgesteld zijn, zoals de VN Global Compact.

De toenemende samenwerking tussen ILO, OESO en WTO is in de ogen van de regering een positieve ontwikkeling. Verdere samenwerking kan leiden tot beter op elkaar afgestemde multilaterale afspraken die in de verschillende fora gemaakt worden. Dit is echter nadrukkelijk een lange

termijn proces, waarvan geen onmiddellijke resultaten verwacht mogen worden. Bovendien rijst de vraag of, en zo ja, op welke wijze de in dat kader gemaakte afspraken met het toekomstige Europese investeringsbeleid afgestemd kunnen worden.

Transparantie

Zowel in ICSID kader als in het kader van de United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) staat transparantie hoog op de agenda. De Europese Commissie heeft aangegeven dat zij verbeteringen wil van de bestaande regels over de publicatie van beslissingen, de toegang van derde partijen bij de behandelingen van geschillen en de benoeming van arbiters. De ICSID regels zijn in 2006 op tal van deze punten aangepast en voor de UNCITRAL regels wordt op dit moment hierover overlegd.

Het Nederlandse standpunt is dat het wenselijk is de transparantie bepalingen van de UNCITRAL regels gelijk te trekken met die van ICSID. Als dit bereikt is zal de praktijk moeten uitwijzen of er verdergaande stappen noodzakelijk zijn. Wel is het belangrijk om te onderstrepen dat er een balans moet zijn tussen de belangen van de investeerder, die vaak hecht aan vertrouwelijkheid van geschil en geschillenbeslechting, snelheid en efficiëntie, en het belang van transparantie met name daar waar publieke belangen aan de orde zijn.

Competentieverdeling IBOs

De nieuwe exclusieve bevoegdheid van de EU op het gebied directe buitenlandse investeringen betekend naar het oordeel van de regering niet dat alle aspecten van IBO's of vrijhandelsakkoorden (FTAs) met een investeringshoofdstuk in de exclusieve bevoegdheid van de EU vallen. Naar het oordeel van de regering vallen ten minste twee onderdelen die standaard in IBO's en FTAs opgenomen worden nog steeds onder de bevoegdheid van de lidstaten.

Het eerste aspect betreft de geschillenbeslechtingsmechanismen die onderdeel van alle IBO's en FTAs zijn. De EU heeft ook naar het Verdrag van Lissabon geen exclusieve bevoegdheid op dit onderdeel verkregen, zodat de lidstaten nog steeds een belangrijke rol op dit punt zullen gaan spelen. Het tweede onderdeel betreft de vraagstukken rond eigendom, onteigening en compensatie, die altijd in IBO's geregeld worden, welke nog steeds tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren. Om die reden behoren toekomstige EU IBO's en FTA's deels tot de bevoegdheid van de EU en deels tot die van de lidstaten. Derhalve dienen dergelijke verdragen als gemengde akkoorden geratificeerd te worden.

Sociale clausules in vrijhandelsakkoorden

In het recent gearafeerde vrijhandelsakkoord («multi-party agreement») tussen de EU enerzijds en Peru en Colombia anderzijds, is een sterk hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling opgenomen. Dit was zowel de ambitie van de Nederlandse regering als van de Europese Commissie. Onderdeel van dit hoofdstuk zijn wederzijdse afspraken over de promotie en effectieve implementatie van de fundamentele conventies van de ILO, die betrekking hebben op het recht op vereniging en collectief onderhandelen (Nrs. 87 en 98), de afschaffing van dwangarbeid en verplichte arbeid (Nrs. 29 en 105), de afschaffing van kinderarbeid (Nr. 138) en de afschaffing van discriminatie in arbeid en beroep (Nrs. 100 en 111). De verdragspartijen houden elkaar op de hoogte van de naleving van deze afspraken en werken samen om de effectieve implementatie verder te bevorderen.

Het duurzaamheids hoofdstuk voorziet in de instelling van een subcomité voor handel en duurzame ontwikkeling, dat een breed aantal taken krijgt omtrent toezicht en communicatie over naleving van de afspraken in het hoofdstuk. Dit comité organiseert ook eenmaal per jaar een bijeenkomst met NGOs vanuit de betrokken partijen voor een dialoog over naleving van de afspraken. Ten aanzien van de beslechting van geschillen, biedt het akkoord in eerste instantie de mogelijkheid tot overheidsconsultaties, indien zich een zaak aandient die beide partijen aangaat. Mochten de overheidsconsultaties geen bevredigende uitkomst opleveren, dan is de oprichting van een expert panel mogelijk. Dit panel zal een rapport inclusief aanbevelingen uitbrengen over de kwestie ter zake. Naast de afspraken in het hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling zijn in het vrijhandelsakkoord (mede op stevig aandringen van de Nederlandse regering) ook de fundamentele mensenrechten vastgelegd als een essentieel onderdeel van het akkoord. Schending van deze rechten zou daarmee *ad ultimo* kunnen leiden tot opschorting van het gehele verdrag.

Aid for Trade

Nederland is positief over de betekenis van hulp voor handel, als middel om ontwikkelingslanden beter deel te laten nemen aan het wereldhandelsstelsel. Het vergroten van de productiviteit en het concurrentievermogen van ontwikkelingslanden en het verbeteren van hun toegang tot de wereldmarkt versterkt de zelfredzaamheid van de mensen en instituties in deze landen.

In de basisbrief ontwikkelingssamenwerking (Kamerstuk 32 500 V, nr. 15), met nadere uitwerking in de focusbrief (Kamerstuk 32 605, nr. 2), zijn de brede lijnen uitgezet voor het beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Uitgangspunt in deze brieven is dat Nederland de meerwaarde van het ontwikkelingsbeleid wil vergroten door een sterkere focus te zoeken op terreinen waar Nederland kennis en ervaring heeft. De inzet om «hulp voor handel» sterker te focussen volgt deze lijn. In de komende periode zal dus ook nadrukkelijk worden gekeken hoe op basis van de thematische keuzes en met inachtneming van de inperking van het aantal partnerlanden tot een scherpere inzet voor hulp voor handel gekomen kan worden. Waar aansluiting kan worden gevonden op eigen kwaliteiten, kan een betere donorcoördinatie en een betere kwaliteit van programma's worden geleverd, wat ontwikkelingslanden ten goede komt.

Overheidsaanbestedingen

Lidstaten van de EU hebben betrekkelijk open markten voor overheidsopdrachten. Hierover zijn ook verplichtingen aangegaan met een dozijn andere voornamelijk ontwikkelde landen in het kader van een WTO overeenkomst inzake overheidsopdrachten. Buitenlandse leveranciers kunnen hiervan profiteren. Nu is het zo dat niet alle partijen bij die overeenkomst identieke verplichtingen op zich hebben genomen en dat bijvoorbeeld China nog in onderhandeling is over toetreding tot de overeenkomst. De aangehaalde zin geeft aan dat sluiting van de Europese markt in een poging druk uit te oefenen op andere landen om hun markt voor overheidsopdrachten te openen niet zonder risico is. Hoewel dit onderhandelingstactisch aantrekkelijk kan lijken, zou dit in praktijk ten koste kunnen gaan van bedrijven die er wel degelijk in slagen overheidsopdrachten binnen te halen in relatief gesloten markten. Andere landen kunnen immers reageren met uitsluiting van Europese bedrijven waardoor toegang tot hun markt per saldo af- in plaats van toeneemt. Zo zijn Nederlandse bedrijven al actief in China, ook al ontbreken formele afspraken van overheid tot overheid, en zal hun positie gevaar lopen als de EU en China in een spiraal van wederzijdse uitsluiting terecht komen.

Bovendien profiteert Nederland zelf van het openen van de eigen markt voor overheidsopdrachten, omdat deze opdrachten soms door buitenlandse leveranciers tegen lagere kosten uitgevoerd kunnen worden.

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker