

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3489

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 september 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 4 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Raadsaanbeveling trajecten naar succes op school (Kamerstuk 22 112, nr. 3486)

Fiche: Verordening versterking Europese defensie-industrie door gemeenschappelijke aanbestedingen (Kamerstuk 22 112, nr. 3487)

Fiche: Mededeling Internationale Oceaangovernance (Kamerstuk 22 112, nr. 3488)

Fiche: Mededeling over handel en duurzame ontwikkeling in handelsakkoorden

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Mededeling over handel en duurzame ontwikkeling in handelsakkoorden

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: de kracht van handelspartnerschappen: samen voor groene en rechtvaardige economische groei
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
22 juni 2022
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2022) 409
- d) *EUR-Lex*
EUR-Lex – 52022DC0409 – EN – EUR-Lex (europa.eu)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Buitenlandse Zaken Handel
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

Op 22 juni jl. presenteerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) een mededeling die ziet op afspraken over handel en duurzame ontwikkeling in EU-handelsakkoorden. Met deze mededeling geeft de Commissie opvolging aan de toezegging uit de mededeling over de Evaluatie van het handelsbeleid om de inzet voor het bevorderen van duurzaamheid middels handelsakkoorden vervroegd te herzien¹. Het voornaamste doel van de voorliggende mededeling is, in lijn met de groene en rechtvaardige transitie in het kader van de Green Deal, om de bijdrage die handelsakkoorden aan duurzame ontwikkeling leveren verder te versterken. EU-handelsakkoorden bieden een raamwerk voor samenwerking met derde landen en bevatten veelal afspraken over handel en duurzame ontwikkeling, gericht op bescherming van arbeidsrechten, klimaat, en milieu. Sinds enkele jaren zet de Commissie actiever in op implementatie en handhaving van deze afspraken². De Commissie geeft aan dat de nieuwe inzet ten aanzien van handel en duurzame ontwikkeling van toepassing zal zijn op toekomstige onderhandelingen, en indien gepast meegenomen zal worden in lopende onderhandelingen. Een aantal actiepunten is gericht op implementatie en monitoring, en zal reeds van toepassing zijn op bestaande akkoorden.

Op basis van een onafhankelijke studie naar afspraken over handel en duurzame ontwikkeling in akkoorden van derde landen³ en discussies met belanghebbenden heeft de Commissie een aantal prioriteiten en actiepunten geïdentificeerd. De actiepunten kunnen worden samengevat in zes prioriteiten: meer proactieve samenwerking met partners met betrekking tot implementatie van arbeids- en milieufspraken; een gerichte inzet per partnerland met landenprioriteiten; duurzaamheid in brede zin in

¹ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2197 (BNC-fiche).

² Zo publiceerde de Commissie in 2018 het zogenaamde 15 punten actieplan inzake handel en duurzame ontwikkeling (Trade and Sustainable Development (europa.eu)).

³ Velut, J. e.a., Comparative Analysis of Trade and Sustainable Development Provisions in Free Trade Agreements, LSE Consulting, Londen, 2022, beschikbaar op https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2022/february/tradoc_160043.pdf.

handelsakkoorden integreren; collectieve monitoring van implementatie van afspraken; de rol van het maatschappelijk middenveld versterken, en mogelijkheden voor handhaving versterken. Ten eerste zal de Commissie blijven inzetten op een aanpak die gestoeld is op internationale raamwerken en standaarden om protectionisme te voorkomen. De Commissie geeft aan waar nodig partners middels technische en financiële assistentie te ondersteunen op basis van bestaande programma's en instrumenten. Ten tweede geeft de Commissie aan dat het prioriteren van bepaalde thema's op basis van kansen en zorgpunten per handelspartner behulpzaam kan zijn voor het bereiken van resultaten. De Commissie is in het kader hiervan voornemens om met verdragspartijen tijdspaden voor implementatie van duurzaamheidsafspraken overeen te komen. Onder het derde punt zet de Commissie onder andere in op het wegnemen van belemmeringen op milieugoederen en -diensten die bijdragen tot een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen en die hulpbronnenefficiëntie en circulariteit bevorderen. Ten vierde wil de Commissie nauwer samenwerken met EU-delegaties, lidstaten, het Europees Parlement en het maatschappelijk middenveld om afspraken te monitoren. Ten vijfde zal de Commissie toezien op nauwe samenwerking met het maatschappelijk middenveld. Ook zal de Commissie de nationale adviesgroepen waarin akkoorden voorzien ondersteuning bieden. Tenslotte bevat de mededeling een koerswijziging van de EU-inzet in onderhandelingen over handelsakkoorden met betrekking tot de procedures waarmee duurzaamheidsafspraken worden gehandhaafd. Indien een verdragspartij afspraken over fundamentele conventies van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) of het Parijsakkoord niet nakomt, stelt de Commissie voor dat in het uiterste geval en na het doorlopen van de geschillenbeslechtingsprocedure handelssancties kunnen worden getroffen. De Commissie kiest voor klimaat, milieu en arbeid omdat deze aanpak voortbouwt op de primaire inzet van de Commissie gericht op de eerbiediging van de fundamentele arbeidsrechten en van de Overeenkomst van Parijs als essentiële elementen in handels- en partnerschapsakkoorden. Hier blijft de EU op inzetten, zoals opgenomen in de mededeling over Evaluatie van het handelsbeleid. De Commissie zal op basis van een nieuwe raamwerkovereenkomst (het zogenoemde *Global Biodiversity Framework*) in het kader van het VN-Biodiversiteitsverdrag bezien of dit verdrag aan deze nieuwe geschillenbeslechtingsprocedure wordt toegevoegd.

Parallel aan de mededeling zijn herziene richtsnoeren voor het *Single Entry Point* gepubliceerd, het EU-klachtenmechanisme voor handelsafspraken in handelsakkoorden⁴. Op basis van deze herziene richtsnoeren kunnen naast NGO's, burgers, vakbonden en bedrijven ook nationale adviesgroepen, waarin handelsakkoorden voorzien, gezamenlijk klachten indienen onder het *Single Entry Point*. Ook introduceert de Commissie tijdspaden voor de behandeling van klachten over handel en duurzame ontwikkeling.

In de mededeling verwijst de Commissie ook naar een aantal initiatieven en wetsvoorstellen voor autonome instrumenten, zoals het Carbon Border Adjustment Mechanisme⁵. De Commissie geeft aan ook onder handelsakkoorden dialoog te zullen voeren met partnerlanden over deze autonome instrumenten.

⁴ https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/form-assets/operational_guidelines.pdf.

⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 3197 (BNC-fiche Verordening Carbon Border Adjustment Mechanism).

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In de beleidsnotitie «Doen waar Nederland goed in is» van juni jl. heeft het kabinet haar inzet voor strategisch en duurzaam handelsbeleid uiteen gezet⁶. Handelsakkoorden zijn een uniek instrument voor de EU om haar economische marktmacht te benutten, samenwerking met derde landen te versterken en economische kansen te creëren. Voor het kabinet is van belang dat deze akkoorden tevens hoge standaarden bevorderen voor bijvoorbeeld arbeidsrechten, biodiversiteit, milieu en circulariteit, klimaat, en *gendergelijkheid* en dat deze afspraken worden geïmplementeerd. Nederland is de afgelopen jaren een van de voornaamste pleitbezorgers geweest binnen de EU om duurzaamheidsafspraken in handelsakkoorden te versterken en zal dit blijven doen. In dat kader heeft het kabinet de stappen verwelkomd die de Commissie reeds gezet heeft om naleving en monitoring daarvan te versterken. Voortbouwend op een non-paper van mei 2020 gezamenlijk met Frankrijk⁷, heeft Nederland in december 2021 een aantal voorstellen gedaan voor de herziening van de EU-aanpak voor handel en duurzame ontwikkeling waarvan deze mededeling het uitvloeisel is⁸. Deze schriftelijke inbreng is tot stand gekomen na consultaties met Nederlandse vakbonden, NGO's en bedrijfsleven. Het kabinet heeft in die voorstellen ingezet op het versterken van de «wortel» en «stok» functie van duurzaamheidsafspraken in toekomstige akkoorden, bijvoorbeeld door implementatie van specifieke duurzaamheidsafspraken te koppelen aan tarief liberalisering. Het kabinet is voorstander van het opnemen van het klimaatakkoord van Parijs als essentieel element in handelsakkoorden. Gedetailleerde actieplannen en tijdspaden voor implementatie van duurzaamheidsafspraken kunnen samenwerking gericht sturen en helpen verdragspartijen om elkaar scherp te houden. Daarnaast heeft het kabinet herhaaldelijk aandacht gevraagd voor het versterken van samenwerking met het maatschappelijk middenveld, de Raad en relevante internationale organisaties. Zo heeft het kabinet de Commissie verzocht een ondersteunende rol te spelen bij het overkomen van organisatorische uitdagingen, het opzetten van actieplannen en tijdig doorgeven van informatie aan de nationale adviesgroepen waarin handelsakkoorden voorzien. Ook heeft het kabinet het belang van tijdige en kwalitatief hoogwaardige *Sustainability Impact Assessments* benadrukt, zowel in de voorstellen als op andere momenten. Wat betreft het Biodiversiteitsverdrag, heeft het kabinet de Commissie verzocht om zich in te spannen de nieuwe raamwerkovereenkomst in duurzaamheids-hoofdstukken op te nemen. Tenslotte heeft het kabinet zich ingezet voor het oprichten en het verbeteren van de werking van het *Single Entry Point*, voornamelijk waar het meldingen van klachten over duurzame ontwikkeling betreft⁹.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de mededeling van de Commissie en steunt het streven om via handelsbeleid een bijdrage te leveren aan duurzame ontwikkeling. De mededeling ligt in het verlengde van de voorstellen van het voorgaande kabinet ter versterking van de naleving, monitoring en handhaving van duurzaamheidsafspraken. Ook steunt het kabinet de herziening van de richtsnoeren van het *Single Entry Point*. De mededeling verschijnt in een periode waarin open handelsstromen en op regels

⁶ Kamerstuk 36 180, nr. 1.

⁷ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1541.

⁸ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2437.

⁹ Zie onder andere Kamerstuk 21 501-02, nr. 2394.

gebaseerde handel des te meer van belang zijn, gezien de oorlog in Oekraïne en de gevolgen daarvan op toeleveringsketens.

Voor de integrale aanpak van de inzet op duurzame ontwikkeling kan het kabinet steun uitspreken. Het kabinet hecht aan de EU-inzet op duurzaamheid in WTO-verband, naast de brede inzet middels bilaterale handelsakkoorden. Het is daarnaast wenselijk dat handelsakkoorden bijdragen aan de dialoog met derde landen over handelsgerelateerde autonome instrumenten van de EU, waartoe de Commissie actiepunten voorstelt.

Waar de Commissie met de mededeling enerzijds een minimum aan afspraken en handhavingsprocedures voorstelt, geeft zij tegelijkertijd aan dat inspanningen per partnerland gericht moeten worden ingezet om gewenste resultaten te behalen. Het kabinet kan zich in deze aanpak vinden. Het kabinet zal aandringen op het zo spoedig mogelijk aan de slag gaan met het opvolgen van de actiepunten die onder bestaande akkoorden uitgevoerd kunnen worden¹⁰. Voorbeelden hiervan zijn het stellen van prioriteiten per partnerland inclusief eventuele actieplannen en tijdspaden voor implementatie van duurzaamheidsafspraken, het bieden van steun voor implementatie van afspraken, de dialoog over autonome instrumenten van de EU en het versterken van de samenwerking met het maatschappelijk middenveld. Het kabinet zal naast de voorgestelde verbeteringen blijven inzetten op tijdige afronding van *Sustainability Impact Assessments*, zodat deze vanaf het begin van invloed kunnen zijn op onderhandelingen en implementatie van een handelsakkoord. Over enkele actiepunten zoals het versterken van de samenwerking met delegaties in partnerlanden, hoort het kabinet graag op welke manier hier uitvoering aan gegeven zal worden. Ook vraagt het kabinet zich af in hoeverre de voorstellen betrekking hebben op afspraken over duurzame ontwikkeling in investeringsakkoorden.

Het kabinet kan ook steunen dat de EU bij de onderhandeling van nieuwe handelsakkoorden inzet op een versterkte handhavingsprocedure, waarbij schendingen van specifieke bepalingen (inzake fundamentele ILO-conventies en het Parijsakkoord) in het uiterste geval kan leiden tot handelssancties. Bij een schending van deze bepalingen wordt het mogelijk om handelssancties te treffen na het doorlopen van de consultatiefase, het inroepen van een deskundigenpanel en indien de aanbevelingen uit het rapport van het deskundigenpanel niet worden geïmplementeerd. Het aantonen van een handelsverstoring effect is daarbij niet noodzakelijk, waarmee een technische uitdaging die het kabinet voorzag, is vermeden. Vergeleken met het voorstel uit het gezamenlijke non-paper met Frankrijk¹¹ om gefaseerde liberalisering van bepaalde goederen te koppelen aan implementatie van specifieke duurzaamheidsafspraken, biedt deze geschillenbeslechtingprocedure meer ruimte voor het selecteren van de tarieflijnen in reactie op schendingen van verplichtingen door een verdragspartner. Het is wenselijk dat voor deze vorm van handhaving heldere procedures worden vastgelegd die garanderen dat handelssancties een laatste redmiddel en proportioneel zijn. De Commissie dient in meer detail toe te lichten op welke manier proportionaliteit van de handelssancties gegarandeerd kan worden. Het kabinet steunt de Commissie in haar voorstel om de handhavingsprocedure te versterken voor de specifieke bepalingen die verwijzen naar fundamentele ILO-conventies en het Parijsakkoord. Hiermee wordt voorgebouwd op de huidige EU inzet en nadruk in de vormgeving en implementatie op

¹⁰ Conform het verzoek van het lid Koole en Oomen tijdens het CETA debat van 11 juli jl. in de Eerste Kamer, Handelingen I 2021/22, nr. 37, item 3.

¹¹ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1541.

arbeidsrechten en klimaat. Ook zal het kabinet de Commissie oproepen om zodra het nieuwe raamwerk voor het Biodiversiteitsverdrag tot stand is gekomen, zo snel mogelijk te evalueren of en op welke wijze deze ook onderdeel kan worden van de inzet op handavingsprocedures.

Tenslotte zal het kabinet er op blijven inzetten dat verdragspartijen toezeggen om het klimaatakkoord van Parijs effectief te implementeren, middels *Nationally Determined Contributions* (NDCs) in lijn met de 1,5 graden doelstelling. Met de versterkte aanpak voor naleving, monitoring en handhaving van o.a. multilaterale milieuoverdragen, waaronder het Parijsakkoord, en inzet op opname van datzelfde akkoord als essentieel element in toekomstige handelsakkoorden, wordt het tegengaan van klimaatverandering verder verankerd in EU-handelsakkoorden. Het kabinet steunt deze voorstellen en voldoet daarmee aan de toezegging om de Kamer schriftelijk te informeren over de inzet op klimaat in handelsakkoorden.¹²

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Binnen de Raad is brede steun voor het bevorderen van duurzame ontwikkeling via handelsakkoorden. Lidstaten hebben echter uiteenlopende zienswijzen over de mate waarin duurzame ontwikkeling via handelsakkoorden bevorderd moet worden. Een grote groep lidstaten benadrukt daarbij dat de EU niet achter kan blijven ten opzichte van andere landen en voortvarend akkoorden moet afsluiten. Wat betreft het specifieke voorstel om handhaving te versterken, heeft voornamelijk geen lidstaat in de Raad zich negatief hierover uitgesproken. Wel hebben enkele lidstaten zorgen geuit over de implementatie.

Het Europees Parlement (hierna: EP) heeft de mededeling in zijn geheel verwelkomd. Wat betreft het specifieke voorstel om handhaving te versterken, stelt het EP dat dit kan leiden tot betere naleving.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De mededeling ziet op het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek. Op dit terrein is er sprake van een exclusieve bevoegdheid van de EU (zie artikel 3, lid 1, onder e, VWEU). De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen.

b) Subsidiariteit

Gezien de exclusieve bevoegdheid van de EU op het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek, is het subsidiariteitsbeginsel niet van toepassing.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De mededeling heeft als doel om de bijdrage van EU-handelsakkoorden aan duurzame ontwikkeling te vergroten. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken omdat

¹² Toezegging om schriftelijk toe te lichten hoe het kabinet de komende jaren gaat inzetten op klimaat in het kader van handelsakkoorden, gedaan door de Minister voor Energie en Klimaat tijdens het debat over klimaatplannen van 23 februari 2022, Handelingen II 2021/22, nr. 54, items 2 en 5.

het een verdere versterking vormt van de huidige EU-aanpak voor het bevorderen van handel en duurzame ontwikkeling. Het optreden is ook geschikt omdat bijvoorbeeld de samenwerking met het maatschappelijk middenveld wordt versterkt en wordt voorgesteld om in specifieke gevallen handels sancties te kunnen nemen, wat de naleving van duurzaamheidsafspraken zou kunnen versterken en daarmee dus bijdraagt aan duurzame ontwikkeling. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk omdat de actiepunten voornamelijk extra inspanningen voor bestaande afspraken betreffen, zoals betere monitoring, die kunnen bijdragen aan betere naleving van deze afspraken. Ook gaat de in de mededeling voorgestelde aanpak niet verder dan noodzakelijk omdat waar het gaat om een nieuwe invulling aan EU-zijde van duurzaamheidsbepalingen in handelsakkoorden, deze inzet met name is gericht op toekomstige handelsakkoorden (waar relevant inclusief toekomstige handelsakkoorden waarover al onderhandelingen lopen). Voor wat betreft bestaande handelsakkoorden zal deze nieuwe invulling worden meegenomen wanneer zich een kans voor heronderhandeling voordoet. Het direct openbreken van bestaande handelsakkoorden en deze tegelijkertijd heronderhandelen zou immers niet werkbaar en wenselijk zijn.

d) Financiële gevolgen

Er worden geen financiële gevolgen verwacht. Mochten deze desondanks optreden, is het kabinet van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Er worden geen gevolgen verwacht voor regeldruk en concurrentiekracht. De geopolitieke implicaties van de mededeling zullen naar verwachting beperkt zijn. De voorgestelde inzet bouwt namelijk voort op de eerdere EU-inzet waarmee al ervaring is opgedaan in handelsakkoorden met derde landen. Ook betreft het een onderhandelingsproces waardoor een derde land invloed heeft op de uitkomst. De door de Commissie gepresenteerde actiepunten dienen de doeltreffendheid, uitvoering en handhaving van de huidige benadering van handel en duurzame ontwikkeling verder te verbeteren. Daarmee raken ze aan de (toekomstige) samenwerking met derde landen via handelsakkoorden. Gezien de aard van de afspraken over duurzame ontwikkeling dragen deze bij aan het mondiale leiderschap van de EU, bijvoorbeeld op het gebied van klimaat.