

TTIP EN DE WATERSCHAPPEN

Juli, 2016

Op dit moment onderhandelen de Europese Unie en de Verenigde Staten over een ambitieus handelsakkoord: het Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Het doel van dit verdrag is de onderlinge handel te vergemakkelijken, barrières zoals importtarieven af te bouwen en het onderling afstemmen van regels en standaarden voor producten en diensten. Het uiteindelijke verdrag zal gaan over markttoegang, wederzijdse erkenning van bepaalde regelgeving en nieuwe regels. Het idee is dat er een grote open markt van 800 miljoen consumenten gecreëerd wordt waar beide economieën van kunnen profiteren. Deze markt zal groot genoeg zijn om wereldwijd de investerings- en handelsstandaarden te kunnen bepalen. Nederland handelt en investeert veel in de VS. Verschillende onderzoeken geven aan dat de Nederlandse economie zal groeien door een dergelijk verdrag.

ZORGEN

Er leven echter ook zorgen. Zo bestaat de vrees dat Europese normen zullen verlagen, bijvoorbeeld op het gebied van voedselveiligheid, milieu, privacybescherming en arbeidsnormen. Verder is het nog onduidelijk wat de effecten gaan zijn op o.a. staatssteun en aanbestedingen. De zorgen focussen zich met name rond drie thema's te weten:

1. publieke diensten & markttoegang
2. investeringsbescherming en het geschillenbeslechtsmechanisme Investor-State Dispute Settlement (ISDS)
3. afstemming wet- en regelgeving.

RANDVOORWAARDEN & STANDPUNT UNIE VAN WATERSCHAPPEN

De Unie van Waterschappen is niet tegen een handelsverdrag met Amerika. Een handelsakkoord met de VS kan voordelen opleveren. Er zijn echter wel een aantal essentiële randvoorwaarden voordat een dergelijk verdrag gesteund kan worden:

1. Afstemming wet- en regelgeving: de samenwerking met de VS mag niet leiden tot het verlagen van de, over het algemeen hogere Europese standaarden (m.b.t. bijvoorbeeld chemicaliën en pesticiden, milieu, arbeidsomstandigheden etc.) of toelating van producten en diensten die hier niet aan voldoen. Het gaat hier bijvoorbeeld om een zorg voor harmonisatie op het gebied van toelating en gebruik van bestrijdingsmiddelen. Dit kan er toe leiden dat middelen die een negatief effect hebben op de waterkwaliteit en die hier verboden zijn, maar in de VS niet, toch op onze markt komen.
2. Investeringsbescherming mag niet leiden tot het uitstellen of beperken van nieuwe strengere wetgeving uit angst aangeklaagd te worden door bedrijven. Hier gaat het bijvoorbeeld om de zorg dat schaalgasboringen, met negatieve gevolgen voor de waterkwaliteit, worden toegestaan uit angst voor schadevergoedingseisen vanuit Amerikaanse bedrijven.
3. Publieke diensten: water (veiligheid, waterbeheer en afvalwaterzuivering) moet buiten het TTIP verdrag vallen. Het is aan de lidstaten zelf om over de invulling hiervan te beslissen. Hier gaat het om de zorg dat waterschapstaken, zoals bijvoorbeeld afvalwaterzuivering, (verplicht) worden geprivatiseerd.

Samenwerking op gebied van wet- en regelgeving

Het eerste zorgpunt betreft een van de belangrijkste onderdelen en doelen van TTIP. Dit is namelijk het doel te komen tot betere afstemming van bestaande en toekomstige wet- en regelgeving. Dit kan gaan om het wederzijds erkennen of harmoniseren van bijvoorbeeld elkaars standaarden, testprocedures, of inspecties, waar de uitkomsten gelijkwaardig zijn. Nu zijn er op een groot aantal onderdelen nog grote verschillen tussen de wet- en regelgeving in de VS en de EU.

Dit zorgt in sommige gevallen voor extra kosten en bureaucratie. Een veel aangehaald voorbeeld is het testen van de veiligheid van auto's. Nu moet dit zowel in de EU als de VS worden gedaan¹. Het is ook één van de belangrijkste barrières die door het MKB naar voren wordt gebracht². TTIP moet er voor zorgen dat een aantal van deze barrières wordt opgeheven. Daarom wordt er gestreefd naar 'regulatory cooperation'.

Het wordt gezien als één van de belangrijkste onderdelen van TTIP in relatie tot economische groei en de creatie van nieuwe banen³. Het is echter ook meteen één van de onderwerpen die leidt tot de nodige discussie en zorgen over het mogelijk verlagen van bijvoorbeeld de milieustandaarden in Europa⁴. Binnen het verdrag wordt een specifiek hoofdstuk gewijd aan regulatory cooperation, met verschillende sectorale annexen, bijvoorbeeld op het gebied van chemicaliën⁵. In de VS en de EU wordt er gewerkt met verschillende methodes om te bepalen of iets toegelaten kan worden of niet. In sommige sectoren bestaat er een verschil tussen de EU en de VS in de benadering van risico's. Zo dient het milieubeleid van de EU te berusten op het zogeheten voorzorgsbeginsel. Een principe dat verankerd is in het verdrag van Lissabon⁶.

Dit principe maakt preventieve maatregelen mogelijk en nodig ingeval van risico's⁷. Op het gebied van chemicaliën en pesticiden vereist dit dus dat aangetoond kan worden dat deze stoffen geen onnodig gevaar vormen. In de VS wordt echter met een soort omgekeerde benadering gewerkt. Daar is wetenschappelijk bewijs van schadelijke gevolgen nodig voordat een stof kan worden gereguleerd.

Het gevolg hiervan is dat in de VS nog een groot aantal chemicaliën en pesticiden op de markt is die in de EU niet (meer) zijn toegestaan⁸. Stoffen die de waterschappen, gezien hun taak op het gebied van waterkwaliteit ook niet graag (terug) zien op de Nederlandse en Europese markt. De vraag is dus waar eventuele discussies en onderhandelingen op dit vlak toe leiden.

Momenteel wordt er door verschillende partijen aangegeven dat TTIP nu al invloed heeft op nieuwe wet- en regelgeving. Zo besteedde The Guardian en One World op respectievelijk 22 mei 2015 en 10 juni 2015 een uitgebreid artikel aan het uitstellen van een verbod op pesticiden als gevolg van Amerikaanse lobby met het oog op TTIP^{9 10}. Dit leidde ook in Nederland tot Kamervragen¹¹. In reactie daarop heeft het kabinet een brief aan de Tweede Kamer gestuurd over het vermeende verband tussen TTIP en het vaststellen van criteria om hormoonverstorende stoffen te kunnen identificeren en de wijze waarop de Europese Commissie daarop heeft gereageerd, waarin geconcludeerd werd dat er geen verband bestaat¹².

Hoewel het huidige EU-voorstel voordeel op kan leveren door het tijdig voorkomen van onnodige handelsbelemmeringen, bestaan er zorgen over de invulling en invloed van institutionele samenwerking tussen de EU en VS op gebied van wet- en regelgeving. Welke vorm de samenwerking tussen de EU en VS uiteindelijk krijgt, is op dit moment nog onderwerp van onderhandeling. Nederland heeft ten aanzien van samenwerking op gebied van wet- en regelgeving drie randvoorwaarden gesteld.

¹ <http://bit.ly/29CUygd>

² <http://bit.ly/1Ej2JLZ>

³ <http://bit.ly/1ScJHYT>

⁴ <http://bit.ly/1QQ1N7I>

⁵ <http://bit.ly/249Ihts>

⁶ <http://bit.ly/29OVQXG>

⁷ <http://bit.ly/29wl0Zp>

⁸ <http://bit.ly/1QQ1N7I>

⁹ <http://bit.ly/1Lsn3tI>

¹⁰ <http://bit.ly/29OWK6d>

¹¹ <http://bit.ly/29AY3mt>

¹² <http://bit.ly/29GIH10>

Elke vorm van samenwerking mag alleen adviserend zijn, Europese en nationale democratische procedures mogen niet doorkruist worden en alle belanghebbenden moeten een gelijkwaardige inbreng kunnen leveren.

In zijn aanbevelingen aan de Europese Commissie onderstreept het Europees Parlement de zorg dat er tussen de EU en de VS op sommige onderdelen zeer grote verschillen zijn. Het Parlement roept de Europese Commissie dan ook op om te erkennen dat op onderdelen waar de EU- en VS-wetgeving te ver uit elkaar liggen (waaronder REACH) er geen overeenkomst zal komen en dat er dus ook niet verder over onderhandeld wordt¹³.

Investeringsbescherming

Ook is de laatste tijd veel discussie ontstaan over investeringsbescherming en het geschillenbeslechtsmechanisme Investor-to-State Dispute Settlement (ISDS) zoals opgenomen in investeringsverdragen. Deze clausules bieden buitenlandse bedrijven en hun investeringen bescherming tegen oneerlijke behandeling, discriminerende maatregelen en geeft voorwaarden waaronder onteigend mag worden. Het gaat hierbij om basisregels, zoals die ook ingebed zijn in ons nationale rechtssysteem. Indien een investeerder schade lijdt door onrechtmatig handelen van een overheid, kan de investeerder de staat aanklagen bij een internationaal arbitragetribunaal voor mogelijke schending van de verdragsbepalingen en compensatie eisen voor de geleden schade.

Een dergelijke clause moet dus voorkomen dat landen onjuist handelen, bijvoorbeeld bij het introduceren van nieuwe wet- en regelgeving, waardoor een buitenlandse investeerder onrechtmatig benadeeld wordt. Het mechanisme is uitgevonden om een gelijk speelveld te creëren met name in landen waar het investeringsklimaat niet voldoende rechtszekerheid biedt, zoals het ontbreken van een goed ontwikkeld en onafhankelijk rechtssysteem. Beslechting van investeringsgeschillen tussen investeerders en staten kunnen dan ook voor een onafhankelijk en internationaal tribunaal afgehandeld worden.

Zowel de EU als de VS beschikken echter al over een zeer ontwikkeld en onafhankelijk rechtssysteem. Over het algemeen word je in Nederland gecompenseerd in geval van onrechtmatige onteigening of discriminatoire behandeling door de overheid.

Zo stelt de waterwet (artikel 7.14 en verder) dat "Aan degene die als gevolg van de rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer schade lijdt of zal lijden, wordt op zijn verzoek door het betrokken bestuursorgaan een vergoeding toegekend, voor zover de schade redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en voor zover de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd [...]"¹⁴. Er zijn echter ook situaties waarbij door omstandigheden niet per se sprake is van een vergoeding. Zo valt te denken aan de invoering van de teeltvrije zone langs waterlopen en de vraag is of in deze situaties ISDS benut kan worden.

Zowel de EU als de VS zijn toch voorstander van de opname van een mechanisme voor investeringsbescherming. Eén van de redenen hiervoor is dat TTIP gezien wordt als blauwdruk voor toekomstige handels- en/of investeringsverdragen (bijvoorbeeld met China). Er wordt dan ook geschermd met het feit dat als er geen vorm van investeringsbescherming in TTIP komt het ook heel lastig wordt om dit in een toekomstig verdrag wel te krijgen¹⁵.

Daarnaast willen de EU en VS de negen bilaterale investeringverdragen tussen de EU en diverse EU-lidstaten en de VS (uit begin jaren '90) vervangen door een moderne versie.

¹³ <http://bit.ly/1HPnH6L>

¹⁴ <http://bit.ly/29D9KuX>

¹⁵ <http://bit.ly/2a5rDm9>

Verder is van belang dat een gelijk speelveld aan beide zijden gegarandeerd is: de VS wil bescherming in de gehele EU en de EU wil dat in elke Amerikaanse staat.

Een ISDS-zaak die vaak naar voren wordt gebracht is de zaak van Vattenfall versus Duitsland. Energiebedrijf Vattenfall eist compensatie van de Duitse staat, omdat de nieuwe Duitse wetgeving (uitfaseren kernenergie) een onteigening betekent voor de kerncentrales van Vattenfall en eerder gedane substantiële investeringen^{16 17}.

Een ander voorbeeld is de zaak van Lone Pine versus Québec/Canada¹⁸. In 2011 heeft de regering in Québec besloten, op basis van zorgen om mogelijke watervervuiling, een moratorium uit te vaardigen op het gebruik van fracking onder en in de omgeving van de St. Lawrence rivier. Canadees energiebedrijf Lone Pine heeft hierop besloten om middels NAFTA (handelsakkoord tussen Canada, Mexico en de VS) Canada via een brievenbus-firma in de VS aan te klagen en een vergoeding van +/- €175 miljoen te vragen. Dit omdat zij tot 2011 stevig geïnvesteerd hadden in het verkrijgen van de vergunningen en concessies en het uitvoeren van het nodige onderzoek. In beide gevallen is de uitkomst nog niet bekend.

Er is momenteel veel discussie gaande over investeringsbescherming en de mogelijke consequenties^{19 20}. De belangrijkste zorg is dat investeringsbescherming kan leiden tot een zogeheten regulatory chill, een situatie waarbij de EU of de lidstaten geen nieuwe wet- en regelgeving meer durven in te voeren uit angst voor hoge arbitrageclaims.

Nederland erkent dat er zorgen bestaan over de opname van een investeringsbeschermingsmechanisme in TTIP en wil daarom het traditionele regime van investeringsbescherming moderniseren, te beginnen in TTIP. Deze nieuwe voorstellen richten zich onder meer op transparantie, onafhankelijkheid van arbiters, uitsluiting van brievenbusfirma's, een beroepsmechanisme en garanties voor beleidsruimte²¹.

Nederland heeft deze voorstellen ingebracht in de EU voor de uitwerking van een verbeterd mechanisme. Op 12 november 2015 heeft de EU haar voorstel voor een nieuw mechanisme van investeringsbescherming met het 'Investment Court System' voorgesteld aan de VS. Dit systeem werkt op basis van een permanent investeringshof, met door Verdragspartijen benoemde rechters, waarbij partijen bij het geschil geen keuze hebben over welke rechter hun zaak zal behandelen. Daarnaast bestaat het voorstel uit een gedragscode om belangenverstremgeling te voorkomen, transparante procedures en een beroepsmechanisme. Uiteindelijk wenst de EU hierbij ook toe te werken naar een multilateraal investeringshof. Het voorstel verankert het recht van overheden om in het publieke belang te reguleren.

Nederland steunt dit voorstel, dat ISDS vervangt zal worden ingezet in alle lopende en toekomstige onderhandelingen tussen de EU en haar handelspartners. Inmiddels is het vernieuwde mechanisme geaccepteerd in het handelsakkoord tussen de EU en Canada (CETA) en de EU en Vietnam.

Ook binnen het Europees Parlement en binnen de fracties heerst onenigheid over dit onderwerp. Uiteindelijk werd er na veel en intensief overleg een alinea opgenomen in een resolutie van 8 juli 2015 waarin de Commissie wordt opgeroepen om: te zorgen dat buitenlandse investeerders op niet discriminerende wijze worden behandeld maar ook geen betere rechten genieten dan binnenlandse investeerders en het ISDS-mechanisme te vervangen door een nieuw stelsel voor de afdoening van geschillen tussen investeerders en staten dat onderworpen is aan democratische beginselen en toetsing [...]²².

¹⁶ <http://bit.ly/1fDjN4Q>

¹⁷ <http://bit.ly/1c1bXyx>

¹⁸ <http://bit.ly/29WAMAJ>

¹⁹ <http://on.ft.com/29Cup6x>

²⁰ <http://bit.ly/1aQuBde>

²¹ <http://bit.ly/1NCBKHz>

²² <http://bit.ly/1bAyXi8>

Publieke diensten & Markttoegang

Voor dit zorgpunt lijkt steeds meer duidelijkheid te komen. In eerste instantie bestond namelijk de zorg dat mogelijk bepaalde publieke diensten opengesteld moesten worden voor buitenlandse aanbieders. De Europese Commissie bevestigt dat (lokale) overheden het recht behouden om te beslissen over de invulling van publieke diensten. Ook het Europees Parlement onderstreept dit belang.

De Unie van Waterschappen vindt dat de watertaken bij uitstek een publieke taak zijn. Er kan geen sprake van zijn dat TTIP of het ISDS mechanisme de bestaande wettelijke vastlegging daarvan ter discussie stelt.

PLANNING & PROCES

De Unie van Waterschappen, noch de waterschappen zijn partij in de onderhandelingen. Buitenlandse handel is een exclusieve bevoegdheid van de EU. De Europese Commissie onderhandelt op basis van een onderhandelingsmandaat van de EU-lidstaten met de Verenigde Staten. Het Europees Parlement en de EU-lidstaten moeten het verdrag uiteindelijk goedkeuren. Het Europees Parlement heeft op 8 juli 2015 met een ruime meerderheid een resolutie aangenomen waarin steun wordt uitgesproken voor een ambitieus handelsakkoord waar verschillende randvoorwaarden van belang zijn en waarbij alleen een nieuwe vorm van investeringsbescherming acceptabel wordt geacht. Nederland wil het verdrag ook graag aan het nationale parlement voorleggen en het Nederlandse parlement heeft hierover al in 2014 een brief gestuurd aan de Commissie²³. Een sluitend antwoord is nog niet gegeven op deze vraag.

De onderhandelingen met de VS zijn gestart in 2013. Om te komen tot een verdrag worden er drie fasen doorlopen: mandatering van de Europese Commissie (oftewel waar mag over onderhandeld worden en wat is het doel), onderhandelrondes, als de onderhandelingen zijn afgerond publiceert de Commissie de tekst van het akkoord en wordt om toestemming gevraagd²⁴. Momenteel zijn de onderhandelingen in volle gang. Volgens de officiële planning zou er eind 2016 een overeenkomst op hoofdlijnen moeten zijn. Iets wat nog eens werd bevestigd door President Obama en Bondskanselier Merkel tijdens de Hannover Messe op 24 april jl..

De expertise, informatiepositie en beïnvloedingsmogelijkheden van de Unie van Waterschappen over internationale handelspolitiek zijn beperkt. Dit neemt echter niet weg dat er wel vragen leven onder de waterschappen. Deze vragen hebben we in een eerder stadium al gedeeld met het ministerie van Buitenlandse Zaken en zullen we blijven delen.

De Unie van Waterschappen volgt het dossier al geruime tijd via Bureau Brussel en is betrokken bij de Europese Koepelorganisaties EurEau en CEEP en levert via deze kanalen input op het proces. We blijven in gesprek over de ontwikkelingen en communiceren daarover met de waterschappen .

VOOR VRAGEN:

Joost Klein Entink (jkleinentink@uvw.nl +31 70 351 97 47)

Dieter Staat (staat@vewin-uvw.be +3224016156)

²³ <http://bit.ly/29OYXyu>

²⁴ <http://bit.ly/29N19rD>