



Handelsverdragen – casestudy CETA (EU-Canada) en CEPA (EU-Indonesië)

14 januari 2026 | Prof. dr. mr. Freya Baetens (Universiteit Leiden en University of Oxford)

Samenvatting

Ten eerste: hoe zijn de onderhandelingen verlopen? De CETA-onderhandelingen tonen aan hoe EU-vrijhandelsovereenkomsten technisch kunnen worden afgesloten en toch politiek betwist, beheerd via verduidelijkingen en rechterlijke toetsing. De CEPA-onderhandelingen bewijzen hoe de EU onderhandelt te midden van fricties tussen klimaat- en vrijhandelsdoelstellingen, hoe zij de implementatie van de regelgeving organiseert, duurzaamheid koppelt aan markttoegang en politieke deals op een hoger niveau brengt om complexe dossiers af te ronden. Beide onderhandelingsprocessen blijven na de ondertekening afhankelijk van goed bestuur (paritaire commissies, interpretatieve instrumenten) om de implementatie te faciliteren – een standaard-EU-strategie voor het beheer van controversiële bepalingen en zich alsmaar verder ontwikkelende regelgevingsagenda's.

Ten tweede: welke afwegingen werden gemaakt, op economische terrein maar ook bij vraagstukken rond sociaal beleid, werkgelegenheid, klimaat, milieu en duurzaamheid in de verschillende fases van het opstellen en onderhandelen over CETA en CEPA? De EU stelt doelstellingen vast en laat een *Sustainability Impact Assessment* uitvoeren dat economische, sociale en milieueffecten modelleert. CETA beoogt tariefafbouw, diensten- en aanbestedingstoegang, en reguleringssamenwerking. Spanning tussen efficiëntie en reguleringsruimte leidde tot bijkomende waarborgen. CEPA combineert markttoegang met gezondheids- en technische productnormen, en voorziet o.m. in een apart investeringsakkoord. Het palmolieprotocol beoogt het conflict op te lossen tussen grondstoffenontginning enerzijds en duurzaamheids- en veiligheidsnormen anderzijds. Sociaal ligt de nadruk op de verbetering van arbeidsnormen en publieke diensten. Via een interpretatief instrument wordt het reguleringsrecht van staten bevestigd, de relatie tussen investeringen en duurzaamheid verduidelijkt, en een *Investment Court System* (ICS) opgericht.

Ten derde: wat zijn de belangrijkste keuzes die gemaakt kunnen worden bij deze verdragen om de neveneffecten te adresseren? Onderhandelaars en beleidsmakers zouden de volgende domeinen en hun neveneffecten gericht kunnen aanpakken: (1) reikwijdte en uitzonderingen; (2) investeringen; (3) handel en markttoegang; (4) arbeid en mensenrechten; (5) palmolie, ontbossing en andere risicoketens; (6) sociale vangnetten en transitie; (7) transparantie en participatie; (8) handhaving en geschillen; (9) coherentie met intern EU-recht; en, (10) weerbaarheid en geopolitiek. Juridische

waarborgen moeten worden gecombineerd met operationele instrumenten en flankerende sociale maatregelen. Zo worden economische baten benut, terwijl neveneffecten op arbeid, milieu en duurzaamheid actief worden beperkt—niet alleen op papier, maar in de uitvoering.

Ten vierde: voor de naleving van de verdragen zijn er institutionele structuren en rechtswegen ingesteld. Hoe functioneren deze in de praktijk? En in welke mate zijn deze ingericht om neveneffecten aan de orde te stellen en indien nodig naleving af te dwingen? De instituties functioneren in de praktijk vooral als probleemoplossende koppelingen; formele arbitrage is zeldzaam. Handelsverdragen waren in het verleden weinig of niet succesvol in hun aanpak van ongewenste neveneffecten, maar nieuwe verdragen bevatten handhaafbare duurzaamheidsbepalingen, ketenspecifieke protocollen en de mogelijkheid om markttoegang terug te draaien, indien noodzakelijk.

1. Centrale vraagstelling

Het onderwerp EU-handelsverdragen stond bij de vaste commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp op de kennisagenda's voor 2024 en 2025. In de schriftelijke briefing, zoals toegelicht in het digitale gesprek op 4 september 2025, stelde de voorbereidingsgroep voor om in het vervolg op reeds uitgevoerde kennisactiviteiten twee handelsverdragen te behandelen: CEPA (Indonesië) en CETA (Canada) door middel van een casestudie.

Bij deze casestudie wordt gekeken naar de drie fases van een handelsverdrag: de onderhandelingen, de uitkomst en de uitwerking van het verdrag in de praktijk. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de institutionele structuur onder de handelsverdragen (zoals technische commissies, geschillenbeslechting, etc.). In deze casestudie wordt, op verzoek van de voorbereidingsgroep, ook speciale aandacht gegeven aan de (onbedoelde) neveneffecten van handelsverdragen.

De volgende vragen staan hierbij centraal (en worden in de casestudy in deze volgorde besproken):

1. Hoe zijn de onderhandelingen verlopen?
2. Welke afwegingen werden gemaakt, op economische terrein maar ook bij vraagstukken rond sociaal beleid, werkgelegenheid, klimaat, milieu en duurzaamheid in de verschillende fases van het opstellen en onderhandelen over CETA en CEPA?
3. Wat zijn de belangrijkste keuzes die gemaakt kunnen worden bij deze verdragen om de onderkende neveneffecten te adresseren?
4. Voor de naleving van de verdragen zijn er institutionele structuren en rechtswegen ingesteld. Hoe functioneren deze in de praktijk? En in welke mate zijn deze ook ingericht om neveneffecten aan de orde te stellen en indien nodig naleving af te dwingen?

2. Opzet van het onderzoek

Deze casestudie is bedoeld als een vooronderzoek (of een 'opzet') voor een uitgebreidere studie. Hiervoor zullen de volgende bronnen geanalyseerd worden:

- de belangrijkste onderhandelingsverslagen (zowel aan EU-zijde als aan de zijde van de respectievelijke onderhandelingspartners, voorzover beschikbaar) en
- de ontwerpteksten van de twee bovenvermelde verdragen.

In de uitgebreidere studie zal ook gekeken worden naar reacties in individuele EU-lidstaten, zowel op politiek vlak als bij geselecteerde stakeholders zoals vakbonden, industrie-federaties en ngo's.

Op dat moment kan er ook een landenvergelijking toegevoegd worden, eventueel met uitbreiding naar andere, vergelijkbare, handelsverdragen, alsook een academisch literatuurverzicht.

De uitkomst van deze casestudie dient een driedubbel doel:

- Ten eerste biedt de casestudie inzicht in de huidige stand van zaken met betrekking tot de CEPA (Indonesië) en CETA (Canada), alsook in de te verwachten neveneffecten van deze verdragen.
- Ten tweede zal de casestudie de vaste commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (en eventuele andere geïnteresseerden) helpen meer gedetailleerde vragen te stellen ter voorbereiding van de uitgebreide studie;
- Ten derde zal deze casestudie toelaten om een summier overzicht van beleidsopties aan te stippen, dat verder uitgewerkt kan worden in de uitgebreide studie.

3. De centrale onderzoeksvragen

3.1. Hoe zijn de onderhandelingen verlopen?

CETA – Het *Comprehensive Economic and Trade Agreement* tussen de EU en Canada werd gelanceerd in 2009, afgesloten in 2013 als een “principeakkoord”, ondertekend op 30 oktober 2016 en is sinds 21 september 2017 voorlopig van toepassing. Volledige inwerkingtreding wacht op ratificatie door alle EU-lidstaten (in januari 2026 stond de teller op zeventien ratificaties, inclusief Nederland). De onderhandelingen waren technisch afgerond in 2014, maar politiek turbulent in 2016: het Belgische Waalse Gewest dreigde met een veto waardoor de Belgische ratificatie in het gedrang kwam. Dit zette de EU en Canada ertoe aan een gezamenlijk interpretatief instrument af te spreken om het reguleringsrecht van staten, investeringsnormen en het niet-verlagen van beschermingsmaatregelen te verduidelijken. CETA verving ook het klassieke *Investor-State Dispute Settlement* (ISDS) arbitrage-mechanisme door een *Investment Court System* (ICS). Het EU Hof van Justitie bevestigde in 2019 de verenigbaarheid hiervan met het EU-recht in Advies 1/17. Sinds de voorlopige toepassing in 2017 in werking trad, is het Gemengd Comité voor CETA de uitvoering blijven verfijnen, bijvoorbeeld via de uitwerking van versnelde douaneregels in 2025.

CEPA – De onderhandelingen voor het *Comprehensive Economic Partnership Agreement* tussen de EU en Indonesië gingen van start op 18 juli 2016 en duurden negentien formele rondes (de laatste in juli 2024), waarna de onderhandelingen verschoven naar ad-hocrondes op hoog niveau. Op 13 juli 2025 volgde een politiek akkoord tussen de presidenten Ursula von der Leyen en Prabowo Subianto. De partijen rondden vervolgens op 23 september 2025 de onderhandelingen af over zowel het handelspact als de investeringsbeschermingsovereenkomst (die echter geen bindend investeerder/staat-geschillenbeslechtsmechanisme bevat). Het CEPA-onderhandelingstraject kende een scherpere geopolitieke en regelgevende tegenwind dan CETA. Er waren, in het bijzonder, wrijvingen over de EU-ontbossingsverordening (*EU Deforestation Regulation*, EUDR) en de toegang tot de palmoliemarkt. Momenteel verwacht men dat CEPA in januari 2027 in werking zal treden.

Onderhandelingsdynamiek – De fricties bij CETA concentreerden zich op de politiek binnen de EU (regionale vetodreigingen, gerechtelijk toezicht op de bescherming van investeringen) en werden opgelost door middel van interpretatieve garanties en juridische validatie van ICS. De neteligste kwesties bij CEPA waren daarentegen inhoudelijk en sectoraal – palmolie, duurzaamheid en due diligence-regels – waarbij Indonesië betoogde dat de unilaterale klimaatmaatregelen van de EU kleine boeren zouden kunnen schaden. De gefaseerde aanpak van de EU bij de implementatie van de EUDR en de parallelle vooruitgang op het gebied van CEPA hebben ertoe bijgedragen dat beide partijen eind 2025 toch tot een akkoord kwamen.

Architectuur en inhoud – CETA is een uitgebreide overeenkomst met een brede reikwijdte: een vrijwel totale afschaffing van tarieven, verregaande toegang tot diensten en aanbestedingen, samenwerking op regelgevingsgebied en duurzame ontwikkeling (*Trade and Sustainable*

Development, TSD), plus het ICS (nog niet van kracht in afwachting van nationale ratificaties). CEPA weerspiegelt een groot deel van die architectuur: verlaging of afschaffing van tarieven, toegang tot (digitale) diensten en aanbestedingen, sanitaire en fytosanitaire regelgeving (*Sanitary and Phytosanitary measures*, SPS), verminderen van handelsbarrières (*Technical Barriers to Trade*, TBT), TSD en een afzonderlijke investeringsbeschermingsovereenkomst. Echter, de politiek-economische fundering van CEPA is meer gericht op duurzaamheid van grondstoffen dan CETA's grotendeels trans-Atlantische verhaal over afstemming van de regelgeving. CEPA-berichtgeving onderstreept ook de verwachte handelseffecten op de palmoliemarkt zodra de vrijhandelsovereenkomst in werking zal treden en de EUDR-tijdlijnen worden aangepast.

Voor verdere analyse

In de uitgebreidere studie kan diepgaander geanalyseerd worden:

- Hoe de CETA- en CEPA-onderhandelingen een blauwdruk kunnen vormen voor de onderhandeling van toekomstige EU mega-vrijhandelsovereenkomsten (of hoe het juist niet moet) om technische en politieke conflicten te vermijden.
- Hoe de bestaande mechanismen, zoals verduidelijkingen (gezamenlijke interpretatieve instrumenten) en rechterlijke toetsing (zoals het Advies 1/17), functioneren in de praktijk.
- Hoe implementatie van regelgeving efficiënt georganiseerd kan worden.
- Hoe duurzaamheid gekoppeld kan worden aan markttoegang.
- Hoe politieke deals op een hoger niveau gebracht kunnen worden om complexe dossiers af te ronden.
- Hoe onderhandelingsprocessen afhankelijk blijven van goed bestuur na de ondertekening (paritaire commissies, interpretatieve instrumenten) om de implementatie te faciliteren.
- Hoe zich momenteel een standaard EU-strategie ontwikkelt voor het beheer van controversiële bepalingen en zich alsmaar verder ontwikkelende regelgevingsagenda's.

3.2. Welke afwegingen werden gemaakt, op economische terrein maar ook bij vraagstukken rond sociaal beleid, werkgelegenheid, klimaat, milieu en duurzaamheid in de verschillende fases van het opstellen en onderhandelen over CETA en CEPA?

3.2.1 Mandaat en effectbeoordelingen

De EU stelt doelstellingen vast en laat een duurzaamheidseffectbeoordeling (*Sustainability Impact Assessment*, SIA) uitvoeren die, o.m. via consultaties, voorspellende modellen uitwerkt van economische, sociale (incl. mensenrechten/werk) en milieueffecten. Dit stuurt de strategie van het onderhandelingssteam.

De SIA (2011) voorzag beperkte maar positieve handelseffecten, met sectorwinnaars (o.a. industriële goederen, voedingsmiddelen) en aandachtspunten voor arbeidsmarkttransities en milieudruk. Die analyse voedde latere waarborgen in TSD-hoofdstukken en publieke diensten-clausules in CETA.

Vanaf 2016 stonden naast markttoegang vooral palmolie/ontbossing en kleine boeren centraal, zoals tot uiting kwam in CEPA. De SIA-logica verschoof richting waardeketens en due diligence (EUDR), en de vraag hoe handelsvoordelen te koppelen aan duurzaamheid en traceerbaarheid voor miljoenen kleine producenten.

3.2.2 Technische onderhandelingen

Economie/industrie – Zoals hierboven reeds aangehaald voorziet CETA in een bijna volledige tariefafbouw en diepere markttoegang met een sterke dienstencomponent en deelname aan het aanbestedingsproces voor overheidsopdrachten, alsook intensievere trans-Atlantische samenwerking wat betreft technische normen en marktregulering. Hierbij werd een afweging (trade-off) gemaakt tussen efficiëntiewinst vs. beleidsruimte (het recht van staten om nieuwe regulering uit te vaardigen) en het behoud van hoge consumentenstandaarden, wat leidde tot de nodige verduidelijkingen en waarborgen. CETA bevat een investeringsbeschermingshoofdstuk dat voorziet in ICS.

CEPA onderging een vergelijkbaar proces van uitbreiding van de markttoegang, afspreken van SPS/TBT-regels en toegang geven tot digitale handel. I.h.b. wordt verwacht dat de landbouw- en voedselindustrie, de chemische industrie, de machinebouwindustrie en de auto-industrie baat zullen hebben bij CEPA. Indonesië heeft ook toegezegd om 221 EU-geografische aanduidingen (Geographical Indications, GI's) zal beschermen, in ruil voor Europese bescherming voor 72 Indonesische GI's. Hier focusten de onderhandelingen eerder op de voorspelbare toegang tot grondstoffen/landbouwketens en -markten in ruil voor het naleven van de EU-eisen rond duurzaamheid en productveiligheid. De afweging (trade-off) in deze context lag bij het uitbreiden van exportkansen vs. het beheersbaar blijven van de kosten van traceerbaarheid en compliance voor bedrijven en kleine boeren.

Er werd ook een afzonderlijk investeringsbeschermingsakkoord afgesloten waarin echter geen ISDS of ICS is opgenomen, maar wel een vrijwillig bemiddelingsmechanisme voor investeerder/staat-geschillen, alsook een interstatelijk geschillenbeslechtsmechanisme. De partijen zijn overeengekomen dat de onderhandelingen voor een bindend investeerder/staat-geschillenbeslechtsmechanisme in de komende drie jaren tot resultaat moeten leiden.

Sociaal/werkgelegenheid – Bij de CETA- en CEPA-onderhandelingen eisten vakbonden en regio's garanties voor de bescherming van arbeidsnormen en publieke diensten. Er waren ook bitse discussies over een mogelijk risico op "regulatory chill" door investeringsbescherming. Sommige partijen vreesden dat landen zich tijdelijk zullen laten weerhouden van het aannemen van nieuwe sociale/gezondheids- en milieuwetgeving, uit angst voor processen door buitenlandse investeerders. Dit resulteerde in de oprichting van het ICS en de opname van expliciete "right-to-regulate"-passages in de verdragsteksten.

Bij CETA lag de nadruk vooral op binnenlandse aanpassingen (her-/bijscholing, regionale zorgpunten) en waarborgen voor publieke diensten. Bij CEPA werd er eerder gekeken naar het behoud van de waardigheid van werk in landbouw- en bosketens (ketenverantwoordelijkheid, kinder- en dwangarbeidsrisico's) en op het inclusief maken van exportkansen voor kleine producenten.

Klimaat/milieu/duurzaamheid – CETA legt sterk de nadruk op het coöperatieve element van TSD, wat, vanwege de publieke controverse en angst voor het 'naar beneden nivelleren' (*race to the bottom*) van bestaande normen in de EU en haar lidstaten, politiek gemitigeerd werd via interpretatieve waarborgen en (nogmaals) de bevestiging van het reguleringsrecht van staten. In de CEPA-onderhandelingen vormde duurzaamheid het hardste onderhandelings-thema ('deal-maker or -breaker'), waarbij het spanningsveld vooral op milieuterrein lag: EUDR (ontbossingsvrije producten) vs. markttoegang voor palmolie. De uitkomst was het palmolieprotocol dat voorziet in een permanente dialoog tussen de verdragspartijen over regelgeving en samenwerking

(traceerbaarheid, certificering, herbebossing), zodat handel en ontbossingsdoelen niet botsen maar elkaar versterken.

3.2.3 Politieke validering

In de context van CETA dwong de Waalse weerstand de EU en Canada tot het in het leven roepen van een gezamenlijk interpretatief instrument (*Joint Interpretative Instrument*), gepubliceerd in januari 2017, dat nogmaals het recht om te reguleren bevestigt, investeringsnormen en TSD-verplichtingen verduidelijkt, en afstand neemt van het klassieke geschillenbeslechtsmechanisme (ISDS, in de vorm van arbitrage) t.b.v. ICS. Hierbij werd een afweging gemaakt tussen de noodzaak om het investeerdersvertrouwen te behouden vs. het de wens tot het versterken van statelijke controle en de bescherming van sociale en milieunormen.

Na jaren van technische rondes zorgden geopolitiek en EUDR-controverse voor een politieke overeenkomst en finale sluiting van CEPA in september 2025, met het palmolieprotocol als politiek “ventiel” om duurzame ketens te verzoenen met marktoegang.

3.2.4 ‘Legal scrubbing’, ratificatie en (voorlopige) toepassing

Bijna alle handelshoofdstukken van CETA zijn voorlopig van kracht sinds 2017, maar ICS treedt pas in werking na ratificatie door alle lidstaten. De onderliggende reden voor deze tweetraps-inwerkingtreding was dat er duidelijk economisch voordeel lag bij het meteen toepassen van quasi-niet controversiële handelsregels, terwijl er meer tijd nodig is om de democratische legitimatie van het investeringsluik te versterken.

CEPA zit momenteel nog in een vroeger stadium. Na de finale afsluiting in september 2025 volgen momenteel de ‘legal scrubbing’ en vertalingen. De implementatie van CEPA zal afhangen van de afstemming van de EUDR-deadlines en de uitvoeringscapaciteit aan Indonesische zijde (digitale tracering, certificering).

3.2.5 Uitvoering en governance (na ondertekening)

Beide akkoorden kennen comités (o.a. TSD-comité) en Domestic Advisory Groups voor de monitoring van arbeids- en milieunormen. De TSD-herziening door de EU (2022) verhoogt de handhaafbaarheid van deze regels (waarbij zelfs sancties mogelijk zijn bij ernstige schendingen van bv. de verdragen van de internationale arbeidsorganisatie (*International Labour Organisation*, ILO) en het Parijse Klimaatakkoord, waardoor de afweging opschuift van “dialoog” naar een “mix van dialoog én afdwinging”).

Voor verdere analyse

In de uitgebreidere studie kan diepgaander geanalyseerd worden:

- Hoe de verschillende politieke prioriteiten (investeringsbescherming en intra-EU-legitimiteit bij CETA vs. ketenduurzaamheid, en de EUDR bij CEPA) resulteerden in verschillende afwegingen die bij het schrijven van de verdragstekst tot uiting kwamen.
- Hoe de EU-lijn t.a.v. TSD in de loop van de tijd verhard is (meer gericht op handhaving), wat men sterker ziet in CEPA (afspraken over palmolie-duurzaamheid en goed bestuur) dan destijds in CETA.
- Hoe de inhoud van CETA voornamelijk bepaald werd door de afweging tussen markttoegang en samenwerking enerzijds vs. rechtsstatelijke waarborgen (recht om te reguleren, ICS) anderzijds – en hoe dit intussen in de praktijk geïmplementeerd is.
- Hoe CEPA zich bevindt op het kruispunt van handel en duurzame ketens: markttoegang wordt expliciet gekoppeld aan ontbossingsvrije en sociaal verantwoorde productie - met nieuwe implementatiearchitectuur (protocol, dialoog, traceerbaarheid) om economische baten te verbinden met arbeid, klimaat en biodiversiteit.

3.3 Wat zijn de belangrijkste keuzes die gemaakt kunnen worden bij deze verdragen om de onderkende neveneffecten te adresseren?

Hieronder volgt een korte bespreking van tien beleidsdomeinen die onderhandelaars en beleidsmakers bij CETA/CEPA-achtige verdragen het beste gericht zouden kunnen aanpakken om ongewenste neveneffecten op het vlak van sociale regulering, klimaat, milieu, werkgelegenheid en duurzaamheid te vermijden.

3.3.1 Reikwijdte en uitzonderingen

- **Reguleringsrecht (*right to regulate*):** expliciet maken dat strenge arbeids-, milieu- en volksgezondheidsnormen behouden of zelfs aangescherpt mogen worden; geen neerwaartse nivellering (*race to the bottom*).
- **Algemene uitzonderingen** (indien een maatregel onder een dergelijke uitzondering valt, dan rechtvaardigt dit de niet-naleving van bv. een markttoegangsclausule): kruisverwijzingen toevoegen naar uitzonderingsclausules in andere verdragen, zoals het *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) Article XX en *General Agreement on Trade in Services* (GATS) Article XIV binnen het Wereldhandelsorganisatie-systeem (*World Trade Organisation*, WTO), of rechtstreeks naar verdragen waarvan de uitvoering als een uitzondering op de handelsregels beschouwd kan worden, zoals het Parijse Klimaatakkoord en biodiversiteitsverdragen.
- **Publieke diensten:** bescherming invoegen voor niet-discriminerende overheidsmaatregelen m.b.t. gezondheid, onderwijs, water, klimaat, milieu, sociale huisvesting.
- **Geen *standstill*-garantie:** niet beloven dat de huidige regulering niet zal veranderen (*standstill*), omdat dit de beleidsruimte zou belemmeren.
- **Voorzorgsbeginsel:** bevestigen dat wetgeving uit voorzorg toegelaten is, ook zonder volledige wetenschappelijke zekerheid.

3.3.2 Investerings

- **Duidelijke investeringsbescherming:** adequate beschrijvingen van de rechten van investeerders (zoals bv. *fair and equitable treatment*, FET) om verwarring bij investeerders én staten te vermijden.
- **Geschillenbeslechting:** een goed-functionerend, betaalbaar, transparant en bindend geschillenbeslechtingsmechanisme (ongeacht of dit nu arbitrage of ICS is) met mogelijkheid tot derde-partij-inzendingen (*amicus curiae briefs*) en tegenvorderingen van staten (*counterclaims*) bv. voor schendingen van de mensenrechten, of klimaatschade toegebracht door investeerders.
- **Sanctiebepalingen:** uitsluiting van investeringsbescherming na bewezen ernstige schendingen zoals omkoping of gebruik van dwangarbeiders (*denial-of-benefits*); anti-SLAPP-waarborgen (*Strategic Lawsuit Against Public Participation*), zijnde beschermingsmaatregelen uit de nieuwe EU-richtlijn tegen strategische rechtszaken.

3.3.3 Handel en markttoegang

- **Fasering met mijlpalen:** tariefafbouw of extra markttoegang pas toekennen nadat bepaalde duurzaamheidstargets behaald worden (traceerbaarheid, ontbossingsvrije ketens, goede arbeidscondities).
- **Mogelijkheid tot snap-back en rebalancing:** tijdelijk terugdraaien van tarieven of privileges bij ernstige en/of aanhoudende schendingen van milieu- of arbeidsnormen.
- **Rules of Origin:** voorkeur voor lage-CO₂-inputs, cumulatie voor “groene” componenten, snellere verwerking (*green lanes*) voor gecertificeerde stromen.
- **Overheidsopdrachten:** ruimte om sociale en groene criteria te wegen in de beoordeling van de aanbestedingen; opdelen in percelen en het verlagen van drempels zodat de toegang voor kleine en middelgrote bedrijven vergroot wordt.

3.3.4 Arbeid en mensenrechten

- **Handhaafbaar TSD-hoofdstuk:** gelijke geschillenregeling en sancties voor TSD als voor markttoegang; bindende tijdslijnen, duidelijke indicatoren (inspecties, loonbetaling, *occupational safety and health*, OSH).
- **Snelle respons:** facility-level-mechanisme (naar het model van het *Canada-US-Mexico Agreement*, CUSMA) voor ernstige schendingen zoals uitbuiting of inbreuken op de vrijheid van vereniging of collectieve onderhandelingen.
- **Inheemse/landrechten:** verplicht vrije, voorafgaande en geïnformeerde instemming (*Free, Prior and Informed Consent*, FPIC) bij dergelijke projecten; herstel/benefit-sharing-clausule opnemen.
- **Keten zorgplicht:** afstemmen op EU *due diligence*-regels; wederzijdse erkenning van geloofwaardige certificeringen en auditkwaliteitseisen.

3.3.5 Palmolie/ontbossing en andere risicoketens

- **Gespecialiseerd protocol:** naar het model van het CEPA-palmolieprotocol voorzien in een permanente dialoog over risicoketens, nauwkeurige opvolging via satellietbeelden, digitale traceerbaarheid op microniveau, cut-off-data, klachtenmechanisme voor stakeholders.
- **Bescherming van kleine boeren:** capaciteits- en financieringsvenster (coöperaties, boslandbouw (*agroforestry*), herbeplanting), lagere administratieve lasten (collectieve certificering) en technische bijstand.

3.3.6 Sociale vangnetten en transitie

- **Trade-adjustment programma's:** aanpassingsinstrumenten die mensen helpen met zich om- of bij te scholen, mobiliteit bevorderen, tijdelijke inkomenssteun, regionaal gericht op kwetsbare sectoren.
- **Lokale werkgelegenheid:** partnerschapsclausules voor leerwerk- en stagequota bij grote projecten; hulp bij registratie van kleine en middelgrote bedrijven in het partnerland.

3.3.7 Transparantie en participatie

- **Sterkere Domestic Advisory Groups:** budget, recht op informatie, hoorzittingen, en “trigger-recht” om TSD-consultaties of panels te starten.
- **Open governance:** standaard publicatie van voorstellen, notulen, country-by-country voortgang en nalevingsdashboards.

3.3.8 Handhaving en geschillen

- **Proportionele remedies:** boetes of gerichte opschorting i.p.v. brede handelsretorsies; herstel- en nalevingsplannen met tussentijdse mijlpalen.
- **Snelle procedures:** verkorte termijnen voor acute risico's (ontbossing, dwangarbeid), interim-maatregelen mogelijk maken.
- **Coördinatie met WTO/EU-recht:** conflictclausule en heldere voorrangsregels.

3.3.9 Coherentie met intern EU recht

- **Fasering en overgang:** realistische tijdslijnen om EUDR/due-diligence normen te halen; equivalentiemechanismen voor nationale schema's die dezelfde uitkomsten leveren.
- **Data-interoperabiliteit:** open standaarden voor certificaten/ketenpaspoorten (*Application Programming Interface, API*), zodat kosten voor kleine en middelgrote bedrijven dalen.

3.3.10 Weerbaarheid en geopolitiek

- **Leveringszekerheid:** diversificatieclausules, gezamenlijke risico-monitoring, en crisis-safeguards voor basisproducten (voedsel, medische inputs).
- **Klimaatconsistentie:** compatibiliteit garanderen met het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de Europese buitengrens (*Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM*) en het emissiehandelssysteem (*Emissions Trading System, ETS*); samenwerking bij meting van product- CO_2 (*Product Carbon Footprint, PCF*), groene waterstof en kritieke grondstoffen.

Voor verdere analyse

In de uitgebreidere studie kan diepgaander geanalyseerd worden:

- Hoe elk van de bovenvermelde domeinen, alsmede elk subdomein, tot een effectief beleidsvoorstel kan worden uitgewerkt.
- Hoe juridische waarborgen (beleidsruimte, uitzonderingen, handhaafbare TSD) met operationele instrumenten (traceerbaarheid, capaciteitsopbouw, snelle handhaving) en sociale flankerende maatregelen gecombineerd kunnen worden.
- Hoe economische baten benut kunnen worden, terwijl neveneffecten op arbeid, milieu en duurzaamheid actief kunnen worden beperkt—niet alleen op papier, maar ook in de praktijk.

3.4 Ten aanzien van de naleving van de verdragen zijn er institutionele structuren en rechtswegen ingesteld. Hoe functioneren deze in de praktijk? En in welke mate zijn deze ook ingericht om neveneffecten aan de orde te stellen en indien nodig naleving af te dwingen?

Dit onderdeel analyseert hoe de nalevingsarchitectuur bij CETA/CEPA werkt, hoe die in de praktijk functioneert, en in hoeverre zij is toegerust om neveneffecten (op arbeid, milieu, ontbossing, kleine boeren, etc.) te agenderen en verbetering – indien nodig – af te dwingen. Dit is een voorzet voor een diepgaandere analyse in de uitgebreide studie.

3.4.1 Wie stuurt en wie mag meepraten?

Gezamenlijke comités – Bij CETA is er een Joint Committee met thematische subcomités (goederen, diensten, TSD, sanitair/fytosanitair, overheidsopdrachten, enz.). CEPA heeft een vergelijkbare structuur; naar verwachting komt er ook een specifiek werkplatform rond risicoketens (palmolie/ontbossing, traceerbaarheid).

In de praktijk gebeurt het meeste opvolgwerk in deze comités: hier gaat men technische lijsten updaten, interpretaties verduidelijken, tijdslijnen aanpassen. Dit voorkomt vaak formele geschillen, maar is weinig zichtbaar en afhankelijk van politieke wil.

Civil society inbedding – *Domestic Advisory Groups* (DAGs) aan beide kanten en een Civil Society Forum. In de praktijk is dit nuttig voor vroegsignalering (arbeidsmisstanden/ontbossing), maar deze groepen hebben geen eigen handhavingsmacht, slechts beperkte middelen en een wisselende respons van overheden. Aanbevelingen zetten wel reputatiedruk.

3.4.2. Rechtswegen voor staten

Klassieke staat-tegen-staat geschillenregeling – Na consultaties kan er een arbitragepanel opgezet worden dat een rapport uitbrengt dat de partijen verplicht moeten naleven. Bij aanhoudende niet-naleving, kunnen concessies (tarieven/markttoegang) opgeschort worden of volgen er monetaire sancties.

Tot nu toe, in de praktijk bij CETA, waren er weinig tot geen formele zaken omdat conflicten meestal binnen het desbetreffende comité worden opgelost. Het zwaard van Damocles (opschorting) bestaat, maar wordt spaarzaam (of helemaal niet) ingezet.

TSD-hoofdstuk (arbeid/milieu/klimaat) – Onder het oudere EU-model (zoals CETA), wordt er een overleg georganiseerd tussen de verdragspartijen en kan een Panel of Experts aangesteld worden dat niet-bindende aanbevelingen uitbrengt. Er zijn géén sancties mogelijk voor TSD-schendingen. CEPA is een voorbeeld van het recentere EU-beleid waarbij de EU TSD handhaafbaarder wil maken door het TSD-hoofdstuk af te dwingen via dezelfde procedure als in de handelshoofdstukken, en sancties mogelijk wil maken als ultimatum remedium bij ernstige/aanhoudende schending van ILO-kernnormen of het Parijse Klimaatakkoord.

Onder het oude model kwam verandering vooral via dialoog en naming-and-shaming (denk aan het succes van het TSD-panel in de *EU-Korea*-zaak). Het nieuwe model (zoals verwacht in CEPA) heeft meer tanden: uiteindelijk kan zelfs markttoegang (tijdelijk) worden teruggedroefd.

3.4.3 Investerings

In CETA vervangt ICS het klassieke arbitragesysteem van ISDS door een beroepsinstantie, met meer transparantie en een nauwe definitie van *fair and equitable treatment* en expliciet recht om te reguleren. ICS treedt pas in werking na voltooiing van alle ratificaties, dus dit is momenteel nog puur theoretisch. Voor CEPA werd een separaat Investment Protection Agreement afgesloten met een vergelijkbare, gemoderniseerde logica, maar een bindend beslechtsmechanisme voor geschillen tussen investeerders en staten moet nog onderhandeld worden.

Belangrijk: investeringsrechtspraak handhaaft geen TSD-normen; het is een route voor investeerders om investeringsstandaarden af te dwingen, niet voor vakbonden of ngo's om klacht neer te leggen wegens schendingen van arbeids- of milieunormen.

3.4.4 Zijn neveneffecten goed adresseerbaar?

Signalering en oplossingsontwerp – DAG's, TSD-comités en ad-hocwerkgroepen zijn effectief om problemen vroeg te signaleren (b.v. risico's in palmolieketens, arbeidsinspectielacunes) en om routekaarten (traceerbaarheid, capaciteitsopbouw) af te spreken.

Bindende afdwinging – Onder CETA's TSD-model is er vrijwel geen mogelijkheid tot dwingend optreden; de meeste effectieve druk is eerder politiek-moreel van aard. CEPA is ontworpen in het tijdperk van de verstevigde EU-TSD-aanpak: bij ernstige, aanhoudende schendingen kunnen sancties of opschorting van verdragsvoordelen volgen. Daarmee kunnen neveneffecten (ontbossing, kinder-/dwangarbeid) efficiënt geadresseerd worden als de dialoog vastloopt.

Keten-specifieke instrumenten – Een protocol rond palmolie/ontbossing met satellietbeelden, digitale traceerbaarheid, cut-off-data en klachtenkanalen geeft concrete hefboomen. Succes hangt af van gegevenskwaliteit, financiering voor kleine boeren en IT-interoperabiliteit.

3.4.5 Hoe werkt het in de praktijk—sterktes en zwaktes

Sterktes

- **Vroege de-escalatie:** veel fricties worden in comités opgelost voordat ze juridisch worden.
- **Lerend vermogen:** gezamenlijke werkgroepen/roadmaps leveren praktische verbeteringen (normen, audits, douane-IT).
- **Escalatiepad bestaat:** voor markthoofdstukken is opschorting mogelijk; onder het nieuwe TSD-beleid zou dit ook kunnen bij ernstige schendingen van arbeids- en milieunormen.

Zwaktes

- **Beperkte toegang voor derden:** slachtoffers/Ngo's hebben geen directe procesbevoegdheid; ze zijn afhankelijk van de politieke wil van staten.
- **Traagheid:** consultaties, panels en nalevingsfasen duren maanden/jaren—niet ideaal bij acute schade.
- **Asymmetrieën:** kleine producenten of lokale autoriteiten hebben beperkte capaciteit; zonder flankerende hulp blijven nalevingskosten hoog.
- **Legacy-FTA's:** oudere akkoorden (zoals CETA's TSD-hoofdstuk) missen tanden (sancties); upgradering kan, maar vergt politiek akkoord.

3.4.6 Wat maakt afdwinging geloofwaardig?

- **Heldere triggers** (indicatoren, tijdslijnen) in TSD-actieplannen.
- **Proportionele remedies** (gerichte opschorting of boetes) i.p.v. brede handelsoorlog.

- **Publieke rapportage** (dashboard-verplichtingen) voor druk en transparantie.
- **Capaciteitsvensters** voor kleine producenten zodat naleving haalbaar is.
- **Coherentie met intern EU-recht** (EUDR/due diligence): soepele equivalentie en fasering om dubbele lasten te vermijden.

Voor verdere analyse

In de uitgebreidere studie kan diepgaander geanalyseerd worden:

- Hoe elk van de bovenvermelde domeinen, alsook elk subdomein, tot een effectief beleidsvoorstel kan uitgewerkt worden.
- Hoe de instituties (vóór formele arbitrage of ICS) nog beter kunnen functioneren in de praktijk als probleemoplossende koppelingen.
- Hoe voor neveneffecten de stap van signalering naar afdwinging efficiënter gezet kan worden met handhaafbare TSD-bepalingen, ketenspecifieke protocollen en de mogelijkheid om – als het echt moet – markttoegang terug te draaien.

Deze factsheet is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking van de Tweede Kamer met De Jonge Akademie, de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU), de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), TNO en de Vereniging Universiteiten van Nederland (UNL).



Disclaimer

De Jonge Akademie, KNAW, NWO, TNO, UMCNL, UNL en VH bemiddelen tussen parlementaire kennisvraag en wetenschappelijk kennisaanbod. De informatie in het kader van Parlement en Wetenschap is afkomstig van vooraanstaande wetenschappers, maar niet onderworpen aan peer review en niet door de wetenschapsorganisaties geverifieerd.