

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

26 oktober 2015

WETSONTWERP

**houdende instemming met de Overeenkomst
tussen de Belgisch-Luxemburgse Economische
Unie, enerzijds, en de Republiek Panama,
anderzijds, inzake de wederzijdse bevordering
en bescherming van investeringen, gedaan te
Panama-stad op 26 maart 2009**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **Richard MILLER**

INHOUD

Blz.

I. Uiteenzetting door de vice-eersteminister en minister van Buitenlandse Zaken en Europese Zaken, belast met Beliris en de Federale Culturele Instellingen	3
II. Bespreking.....	3
III. Stemmingen	7

Zie:

Doc 54 **1308/ (2014/2015):**
001: Wetsontwerp.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

26 octobre 2015

PROJET DE LOI

**portant assentiment à l'Accord entre l'Union
économique belgo-luxembourgeoise, d'une
part, et la République du Panama, d'autre
part, concernant l'encouragement et la
protection réciproques des investissements,
fait à Panama le 26 mars 2009**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES RELATIONS EXTÉRIEURES
PAR
M. **Richard MILLER**

SOMMAIRE

Pages

I. Exposé du vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères et européennes, chargé de Beliris et des Institutions culturelles fédérales	3
II. Discussion	3
III. Votes.....	7

Voir:

Doc 54 **1308/ (2014/2015):**
001: Projet de loi.

2649

**Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag/
Composition de la commission à la date de dépôt du rapport**

Voorzitter/Président: Dirk Van der Maelen

A. — Vaste leden / Titulaires:

N-VA Rita Bellens, An Capoen, Peter De Roover, Peter Luykx
 PS Philippe Blanchart, Stéphane Crusnière, Gwenaëlle Grovonius
 MR Jean-Jacques Flahaux, Katrin Jadin, Richard Miller
 CD&V Sarah Claerhout, Els Van Hoof
 Open Vld Nele Lijnen, Tim Vandenput
 sp.a Dirk Van der Maelen
 Ecolo-Groen Wouter De Vriendt
 cdH Georges Dallemagne

B. — Plaatsvervangers / Suppléants:

Karolien Grosemans, Johan Klaps, Koen Metsu, Yoleen Van Camp, Brecht Vermeulen
 Nawal Ben Hamou, Frédéric Daerden, Sébastien Pirlot, Özlem Özen
 Denis Ducarme, Philippe Goffin, N, Benoît Piedboeuf
 Leen Dierick, Raf Terwingen, Veli Yüksel
 Patricia Ceysens, Patrick Dewael, Dirk Van Mechelen
 Maya Detiège, Fatma Pehlivan
 Benoit Hellings, Evita Willaert
 Francis Delpérée, Vanessa Matz

C. — Niet-stemgerechtigd lid / Membre sans voix délibérative:

FDF Véronique Caprasse

N-VA	:	<i>Nieuw-Vlaamse Alliantie</i>
PS	:	<i>Parti Socialiste</i>
MR	:	<i>Mouvement Réformateur</i>
CD&V	:	<i>Christen-Democratisch en Vlaams</i>
Open Vld	:	<i>Open Vlaamse liberalen en democraten</i>
sp.a	:	<i>socialistische partij anders</i>
Ecolo-Groen	:	<i>Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen</i>
cdH	:	<i>centre démocrate Humaniste</i>
VB	:	<i>Vlaams Belang</i>
PTB-GO!	:	<i>Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture</i>
FDF	:	<i>Fédéralistes Démocrates Francophones</i>
PP	:	<i>Parti Populaire</i>

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000: *Parlementair document van de 54^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer*
 QRVA: *Schriftelijke Vragen en Antwoorden*
 CRIV: *Voorlopige versie van het Integraal Verslag*
 CRABV: *Beknopt Verslag*
 CRIV: *Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)*
 PLEN: *Plenum*
 COM: *Commissievergadering*
 MOT: *Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)*

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000: *Document parlementaire de la 54^e législature, suivi du n^o de base et du n^o consécutif*
 QRVA: *Questions et Réponses écrites*
 CRIV: *Version Provisoire du Compte Rendu intégral*
 CRABV: *Compte Rendu Analytique*
 CRIV: *Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)*
 PLEN: *Séance plénière*
 COM: *Réunion de commission*
 MOT: *Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)*

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

*Bestellingen:
 Natieplein 2
 1008 Brussel
 Tél.: 02/ 549 81 60
 Fax : 02/549 82 74
 www.dekamer.be
 e-mail : publicaties@dekamer.be*

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

*Commandes:
 Place de la Nation 2
 1008 Bruxelles
 Tél.: 02/ 549 81 60
 Fax : 02/549 82 74
 www.lachambre.be
 courriel : publications@lachambre.be*

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergadering van 20 oktober 2015.

I. — UITEENZETTING DOOR DE VICE-EERSTEMINISTER EN MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN EUROPESE ZAKEN, BELAST MET BELIRIS EN DE FEDERALE CULTURELE INSTELLINGEN

De heer Didier Reynders, vice-eersteminister en minister van Buitenlandse Zaken en Europese Zaken, belast met Beliris en de Federale Culturele Instellingen, geeft aan dat de Overeenkomst tussen de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie (BLEU) enerzijds, en de Republiek Panama anderzijds, de bevordering van de investeringen beoogt, alsook het bieden van garanties voor een maximale bescherming aan de investeerder, zoals de waarborg voor een billijke en gerechtvaardigde behandeling van de investering, de clause van de meest begunstigde natie om discriminatie te voorkomen, een vergoedingsplicht bij eigendomsberovende maatregelen, de vrije overmaking van inkomsten en het creëren van een gepast juridisch kader waarbinnen investeringsgeschillen kunnen geregeld worden en waarbij de investeerder een beroep kan doen op internationale arbitrage.

Deze Overeenkomst werd al op 4 juli 2010 door Luxemburg bekrachtigd, en op 28 oktober 2010 door de Republiek Panama. Voorts heeft het Vlaams Gewest op 6 mei 2011 een decreet tot instemming aangenomen.

Voor het overige verwijst de minister naar de memorie van toelichting (DOC 54 1308/001, blz. 4 en volgende).

II. — BESPREKING

Mevrouw Gwenaëlle Grovonius (PS) geeft aan dat haar fractie het wetsontwerp zal verwerpen, om de redenen die werden aangestipt tijdens de bespreking van het wetsontwerp houdende instemming met de Handelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Colombia en Peru, anderzijds, gedaan te Brussel op 26 juni 2012 (DOC 54 1271/002).

In verband met de van de BLEU uitgaande overeenkomsten omtrent de bescherming van de investeringen, wijst de spreekster erop dat België een standpunt moet verdedigen waarbij de regeling op Europees niveau niet toegelijker mag zijn dan het BLEU-model, ook inzake instelling van sociale clausules en milieugerelateerde clausules. Die clausules zouden bindend moeten zijn, onder meer door te voorzien in vrijwaringsclausules

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 20 octobre 2015.

I. — EXPOSÉ DU VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES, CHARGÉ DE BELIRIS ET DES INSTITUTIONS CULTURELLES FÉDÉRALES

M. Didier Reynders, vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères et européennes, chargé de Beliris et des Institutions culturelles fédérales, indique que l'Accord entre l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL), d'une part, et la République du Panama, d'autre part, a pour objectif, outre l'encouragement des investissements, d'offrir à l'investisseur les garanties d'une protection maximale, telles que la garantie d'un traitement juste et équitable de l'investissement, la clause de la nation la plus favorisée afin de prévenir toute discrimination, l'obligation d'indemnisation dans le cas de mesures privatives de propriété, le libre transfert des revenus et la création d'un cadre juridique adéquat dans lequel pourront être réglés les différends relatifs aux investissements et qui permet à l'investisseur de faire appel à l'arbitrage international.

Cet Accord a déjà été ratifié par le Luxembourg en date du 4 juillet 2010 et par la République du Panama en date du 28 octobre 2010. Par ailleurs, la Région flamande a adopté un décret d'assentiment le 6 mai 2011.

Le ministre renvoie pour le surplus à l'exposé des motifs (DOC 54 1308/001, p. 4 et suivantes).

II. — DISCUSSION

Mme Gwenaëlle Grovonius (PS) indique que son groupe rejettera ce projet pour les raisons déjà évoquées lors de l'examen du projet de loi portant assentiment à l'Accord commercial entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part et la Colombie et le Pérou, d'autre part, fait à Bruxelles le 26 juin 2012 (DOC 54 1271/002).

En ce qui concerne les accords de protection des investissements émanant de l'UEBL, l'intervenante estime que la Belgique doit défendre une position selon laquelle il ne peut être question de reculer, au niveau européen, par rapport au modèle UEBL en ce compris sur l'incorporation de clauses sociales et environnementales. Celles-ci devraient être contraignantes notamment via l'insertion de clauses de sauvegarde

en doeltreffende controlemechanismen. Hoewel haar fractie herhaaldelijk vroeg om het model van die overeenkomsten bij te sturen, stelt de spreekster vast dat men daar nog altijd geen werk van heeft gemaakt.

Mevrouw Grovonijs herinnert eraan dat de Belgische regering en de Luxemburgse regering er zich toe hebben verbonden de overeenkomsten inzake de bevordering en bescherming van investeringen die al in het kader van de BLEU zijn ondertekend, te ratificeren en bekend te maken. De meeste van die toekomstige verdragen bevatten echter een arbitrageclausule die lijkt op een dergelijke clausule in het kader van het Trans-Atlantisch Handels- en Investeringspartnerschap (TTIP) en die massaal door de Europese burgers wordt verworpen. Ook deze Overeenkomst bevat een arbitrageclausule.

Voorts vindt de spreekster dat dit arbitragemechanisme moeilijk te rijmen valt met de verplichting voor elke Staat om dezelfde behandeling te waarborgen voor zowel de buitenlandse als de nationale investeerders. Hoe lang nog zal privéarbitrage worden bevoorrecht ten opzichte van de hoven en rechtbanken van de overeenkomstsluitende Staten?

In verband met de sociale normen en de milieuge-relateerde normen benadrukt de spreekster dat deze Overeenkomst geen enkele bindende bepaling bevat, aangezien artikel 5 ervan slechts in een overlegprocedure ter zake voorziet.

Voorts heeft de spreekster vragen bij de meerwaarde van een dergelijke overeenkomst voor de Belgische ondernemingen. Het is volgens haar daarentegen duidelijk dat deze Overeenkomst alleen de baggerondernemingen ten goede komt.

Ten slotte herinnert mevrouw Grovonijs eraan dat de Republiek Panama vaak als een belastingparadijs wordt gezien. Met deze Overeenkomst riskeert België fiscale ontvangsten mis te lopen, wat gestaafd lijkt te worden door de memorie van toelichting: "(...) het betreft telkens een volledige vrijstelling van de inkomstenbelasting gedurende de volledige activiteitsduur (minimaal 10 jaar (...))" (DOC 54 1308/001, blz.7).

De heer Dirk Van der Maelen (sp.a) is tegen deze Overeenkomst gekant, om vier belangrijke redenen:

— inzake arbeidsrecht kunnen ingevolge de Overeenkomst de door de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) verankerde rechten worden ingeperkt; zo zou in het Kanaalgebied het recht op lidmaatschap van een vakbond aan banden kunnen worden gelegd, of zou het stakingsrecht er kunnen worden opgeheven;

et de mécanismes effectifs de contrôle. Malgré des demandes répétées de son groupe quant à une révision du modèle de ces accords, l'intervenante constate que celle-ci n'a toujours pas initiée.

Mme Grovonijs rappelle que les gouvernements belges et luxembourgeois se sont engagés à ratifier et notifier les accords de promotion et de protection des investissements déjà signés dans le cadre de l'UEBL. Or, une majorité de ces futurs traités contiennent une clause d'arbitrage similaire à celle qui est massivement rejetée par les citoyens européens dans le cadre des négociations du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* – TTIP). En l'espèce, le présent Accord prévoit une clause d'arbitrage.

L'intervenante estime que ce mécanisme d'arbitrage est difficilement compatible avec l'obligation pour chaque État de garantir aux investisseurs étrangers le même traitement qu'aux investisseurs nationaux. Combien de temps va-t-on encore privilégier des arbitrages privés par rapport aux cours et tribunaux des États contractants?

En ce qui concerne les normes sociales et environnementales, l'intervenante souligne que le présent Accord ne contient aucune disposition contraignante puisque son article 5 ne prévoit qu'une procédure de consultation en la matière.

Par ailleurs, l'intervenante s'interroge sur la plus-value d'un tel accord pour les entreprises belges. Il apparaît au contraire que cet Accord ne profitera qu'aux entreprises spécialisées dans le dragage.

Enfin, Mme Grovonijs rappelle que sur le plan fiscal la République du Panama est souvent présentée comme un paradis fiscal. Cet accord risque donc d'engendrer des pertes de revenus fiscaux pour la Belgique, ce qui semble être corroboré par l'exposé des motifs: "(...) les entreprises bénéficient néanmoins systématiquement d'une exonération à 100 % de l'impôt sur les revenus pendant toute la période d'activité (10 ans au minimum (...))" (Doc 54 1308/001, p.7).

M. Dirk Van der Maelen (sp.a) s'oppose à cet Accord pour quatre raisons principales:

— en matière de droit du travail, l'accord permet une limitation des droits consacrés par l'Organisation Internationale du Travail (OIT) tels que la limitation du droit de s'affilier à un syndicat ou l'interdiction du droit de grève dans la zone du Canal;

— de Overeenkomst beantwoordt niet aan de minimumcriteria van de modelovereenkomst betreffende de wederzijdse aanmoediging en bescherming van de investeringen van de BLEU; artikel 6.1 van die modelovereenkomst voorziet er immers in dat de lidstaten er zich toe verbinden te streven naar arbeidswetgevingen die sporen met de ILO-normen, en dat artikel 6.1 is niet opgenomen in deze Overeenkomst;

— de Overeenkomst voorziet in geen enkele vorm van driehoeksoverleg in geval van schending van de rechten van de werknemers, noch in enig mechanisme dat de Staat ertoe verplicht een sociale dialoog te bevorderen;

— er bestaat een overduidelijke onbalans tussen de rechten van de investeerders en de vrijheid van de Staat om zijn eigen beleid te voeren. De investeerders moeten inderdaad worden beschermd tegen willekeurige onteigeningsmaatregelen, maar de spreker merkt op dat artikel 7.2, b), van de Overeenkomst dermate ruim is geformuleerd dat elke uitzetting *de facto* onmogelijk is, zelfs in geval van dwingende factoren die met het openbaar nut verband houden.

De spreker pleit er derhalve voor dat België in de toekomst de minimale sociale en milieugerelateerde clausules bepaalt die stelselmatig zullen moeten worden opgenomen in elke handels- of investeringsovereenkomst.

De heer Benoit Hellings (Ecolo-Groen) onderstreept dat de sociale situatie in de Republiek Panama precies dezelfde is als die in Qatar. De arbeidskrachten in Panama zijn immers voor het overgrote deel buitenlanders. Volgens de ILO en verscheidene ngo's worden de rechten van die buitenlandse werknemers geregeld met voeten getreden.

De spreker heeft verschillende vragen:

— welke “offensieve belangen” verdedigt België in Panama? Gaat het alleen om belangen aangaande haveninfrastructuur en baggerwerkzaamheden?

— welk nut heeft een arbitrageclausule, aangezien Delcredere de Belgische ondernemingen verzekert tegen de politieke en handelsrisico's in de internationale handelsbetrekkingen, en die Dienst ook de directe investeringen in het buitenland verzekert?

— welke eventuele impact heeft de kandidatuur van Panama voor de VN-Mensenrechtenraad gehad op de ondertekening van deze Overeenkomst? Werd die kandidatuur door de minister ter sprake gebracht tijdens zijn zending in Panama in augustus 2015, aangezien ook België kandidaat is voor de VN-Mensenrechtenraad?

— l'Accord ne répond pas aux critères minimaux du modèle-type d'accord relatif à l'encouragement et la protection réciproques des investissements de l'UEBL. En effet, l'article 6.1 de ce modèle d'accord prévoit l'engagement des États à tendre vers des législations du travail conformes aux normes de l'OIT. Cet article n'est pas reproduit dans le présent Accord;

— l'Accord ne prévoit aucune procédure tripartite de consultation en cas de violation des droits des travailleurs ni aucun mécanisme visant à obliger l'État à promouvoir un dialogue social;

— il existe un déséquilibre manifeste entre les droits des investisseurs et la liberté de l'État à mener sa politique. Si les investisseurs doivent effectivement être protégés à l'encontre de mesures d'expropriation arbitraires, l'intervenant relève que la formulation de l'article 7.2.,b) de l'Accord est tellement large qu'elle empêchera *de facto* toute expropriation et ce même si des impératifs d'utilité publique sont avérés.

L'orateur plaide donc pour qu'à l'avenir la Belgique détermine les clauses sociales et environnementales minimales qui devront systématiquement figurer dans tout accord commercial ou d'investissement.

M. Benoit Hellings (Ecolo-Groen) souligne que la situation de la République du Panama est identique d'un point de vue social à celle du Qatar. En effet, la main d'œuvre utilisée au Panama est principalement étrangère. Or, selon l'OIT et plusieurs ONG, les droits de ces travailleurs étrangers sont régulièrement bafoués.

L'intervenant souhaite poser diverses questions:

— quels sont les intérêts offensifs que la Belgique défend au Panama? Ces intérêts se limitent-ils aux infrastructures portuaires et aux opérations de dragage?

— quel est l'intérêt d'une clause d'arbitrage alors que le Ducroire assure les entreprises belges contre les risques politiques et commerciaux dans les relations commerciales internationales ainsi que les investissements directs à l'étranger?

— quel a été l'éventuel impact de la candidature de Panama au Conseil des Droits de l'homme des Nations Unies sur la signature du présent Accord? Cette candidature a-t-elle été abordée par le ministre lors de sa mission au Panama au mois d'août 2015 sachant que la Belgique est également candidate au Conseil des Droits de l'homme des Nations Unies?

De minister wenst de volgende verduidelijkingen aan te brengen:

— deze Overeenkomst is het resultaat van onderhandelingen die in 2009 zijn afgerond. Het is natuurlijk mogelijk om overeenkomsten continu te herzien in het licht van recentere ontwikkelingen, maar het komt er in de eerste plaats op aan datgene uit te voeren waarover onderhandeld is en dat afgesproken is; anders zou nooit enig bilateraal investeringsakkoord worden bekrachtigd;

— wat de regeling van de geschillen betreft, voorziet de Overeenkomst in verschillende mechanismen, zowel in de precontentieuze fase als wanneer een beroep wordt gedaan op de procedure van internationale arbitrage; de minister is in dat verband van mening dat het de voorkeur verdient garanties te verkrijgen van een Staat waarmee België of de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie onderhandelt, dan via Delcredere geld te moeten besteden aan de waarborg van verschillende investeringsoperaties;

— in verband met de Belgische “offensieve belangen” spreekt het voor zich dat de verbreding van het Panamakanaal in eerste instantie in de kaart speelt van verscheidene Belgische bedrijven die gespecialiseerd zijn in baggerwerkzaamheden of in de aanleg van nieuwe sluiscomplexen. Panama heeft echter nog andere sectoren die kunnen worden ontwikkeld (onder meer de bouw). Het zijn trouwens die verschillende opportuniteiten voor Belgische bedrijven die aan de basis lagen van een prinselijke economische zending in 2009;

— algemeen genomen stelt de minister vast dat de Republiek Panama opnieuw een stabiele Staat met een groeiende economie geworden is. Tijdens zijn werkbezoek in augustus 2015 ontmoette de minister zijn evenknie, mevrouw Isabel de Saint Malo; deze heeft de wens uitgesproken om in Panama een hub te creëren voor de doorvoer van alle voor de subregio bestemde humanitaire hulp bij natuurrampen;

— tot slot meent de minister dat het voor België niet nodig was deze Overeenkomst te sluiten om lid te worden van de VN-Mensenrechtenraad. Wel heeft hij (tijdens zijn recent bezoek aan Panama) de kandidatuur van België voor de VN-Veiligheidsraad opgebracht.

Le ministre souhaite apporter les précisions suivantes:

— le présent Accord est le fruit d’une négociation qui s’est terminée en 2009. On peut certes revoir continuellement des accords à la lumière de développements plus récents mais il convient en premier ordre d’exécuter ce qui a été négocié et conclu. A défaut, aucun accord d’investissement bilatéral ne serait jamais ratifié;

— en ce qui concerne le règlement des différends, l’Accord prévoit plusieurs mécanismes tant dans la phase précontentieuse que lors du recours à la procédure d’arbitrage international. A cet égard, le ministre estime qu’il est préférable d’obtenir des garanties de la part d’un État avec lequel la Belgique ou l’Union économique belgo-luxembourgeoise négocie que de devoir consacrer des moyens financiers à la garantie de diverses opérations d’investissement par le truchement du Ducroire;

— quant aux intérêts offensifs belges, il est évident que les travaux d’élargissement du Canal de Panama profitent tout d’abord à diverses entreprises belges spécialisées dans le dragage ou la construction de nouveaux ensembles d’écluses. Mais il existe également d’autres secteurs à développer au Panama dont celui de la construction. Ces différentes opportunités pour des entreprises belges ont d’ailleurs justifié l’envoi d’une mission économique princière en 2009;

— de manière générale, le ministre constate que la République du Panama est redevenu un État stable avec une économie croissante. Lors de sa visite de travail en août 2015, le ministre a rencontré son homologue, Mme Isabel de Saint Malo, qui a émis le souhait de créer au Panama un “hub” pour le transit de l’ensemble de l’aide humanitaire destinée à la sous-région en cas de catastrophes naturelles;

— enfin, le ministre estime que la conclusion du présent Accord n’était pas nécessaire pour que la Belgique devienne membre du Conseil des Droits de l’homme des Nations Unies. Il a, par contre, (pendant sa visite récente au Panama), évoqué la candidature de la Belgique au Conseil de sécurité des Nations Unies.

III. — STEMMINGEN

De artikelen 1 en 2 worden achtereenvolgens met 9 tegen 4 stemmen aangenomen.

Het gehele wetsontwerp wordt aangenomen met dezelfde stemuitslag.

De rapporteur,

Richard MILLER

De voorzitter a.i.,

Katrin JADIN

III. — VOTES

Les articles 1^{er} et 2 sont successivement adoptés par 9 voix contre 4.

L'ensemble du projet de loi est adopté par le même vote.

Le rapporteur,

Richard MILLER

La présidente a.i.,

Katrin JADIN