

Tilburg University

No more 'Made in Canada'?

Meuwese, A.

Published in:
RegelMaat

Publication date:
2010

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Meuwese, A. (2010). No more 'Made in Canada'? *RegelMaat*, 25(1), 29-32.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

OBJETS TROUVÉS

No more ‘Made in Canada’?*

A.C.M. Meuwese

Ook handleidingen voor wetgeving, zoals de Aanwijzingen voor de Regelgeving, kunnen soms spannende lectuur vormen. Dat geldt in ieder geval voor de Canadese *Cabinet Directive on Streamlining Regulation*. Deze handleiding verving in april 2007 de *Government of Canada Regulatory Policy* uit 1999 en bevat de volgende bepaling:

‘Departments and agencies are to take advantage of opportunities for cooperation, either bilaterally or through multilateral fora, by:
(...) limiting the number of specific Canadian regulatory requirements or approaches to instances when they are warranted by specific Canadian circumstances and when they result over time in the greatest overall benefit to Canadians; and
identifying the rationale for their approach, particularly when specific Canadian requirements are proposed.’¹

Met andere woorden worden Canadese beleidsambtenaren en wetgevingsjuristen aangemoedigd om internationale normen een voorkeursbehandeling te geven. Het gaat hierbij met name om het beperken van het aantal ‘*unique to Canada*’-regels. Hoewel internationale samenwerking over regelgeving, met name op technische gebieden, steeds gebruikelijker wordt, is het voor het eerst dat een dergelijke wenk expliciet wordt opgenomen in officiële regelgevingsaanwijzingen. De voorkeur voor internationale standaarden op zich is niet zo revolutionair, maar het vereiste een motivering te verstrekken bij afwijking ervan gaat wel veel verder dan het beleid in andere landen op dit punt.

Er bestaat steeds meer samenwerking tussen landen om, ook buiten de context van internationale organisaties, hun regelgeving af te stemmen. Hoewel hierbij soms kosmopolitische idealen of praktische overwegingen (‘het wiel niet opnieuw uitvinden’) een rol spelen, wordt deze ‘*regulatory cooperation*’ grotendeels ingegeven door de behoefte handelsbelemmeringen te minimaliseren. De Wereldhandelsorganisatie richt zich vooral op gelijkwaardigheid van nationale normen, wat voor veel landen niet ver genoeg gaat. Er wordt door meerdere landen en organisaties nagedacht over hoe regelgevingsprocessen zo kunnen worden ingericht dat de kans op het ontstaan van nieuwe obstakels voor handel en investeringen verkleind wordt. Zo zijn bijvoorbeeld de Europese Commissie en het Amerikaanse *Office for Manage-*

* Mr. dr. A.C.M. Meuwese is Marie Curie fellow aan de Universiteit Antwerpen.

1 De *Cabinet Directive on Streamlining Regulation* kan worden gedownload van <www.regulation.gc.ca/directive/directive01-eng.asp>.

ment and Budget, dat verantwoordelijk is voor de controle op gedelegeerde regelgeving, een bilaterale dialoog aangegaan met het algemene wetgevingsbeleid als onderwerp en wijzigingen in hun impactanalyserichtlijnen tot gevolg.² Ook bevatten handelsakkoorden steeds vaker bepalingen over samenwerking op het gebied van regelgeving. Echter, een zodanige mate van eerbiediging van internationale normen dat de bewijslast bij afwijken op de nationale regelgever komt te liggen, hebben andere landen tot nu toe nog niet aangedurfd, ook niet als het om betrekkelijk vrijblijvende 'zelfbinding' gaat, zoals hier. Canada wil dus graag de beste leerling van de klas zijn,³ en dat in weerwil van de binnenlandse politieke druk.

Canada heeft te maken met het klassieke dilemma rond vrije handel. Het is een echt exportland, waardoor politici burgers toch moeten zien te overtuigen van de voordelen van vrije handel op de langere termijn voor de economie en voor de samenleving als geheel. Tegelijkertijd bestaat in Canada de publieke perceptie dat internationale samenwerking over regelgeving juist leidt tot een lager beschermingsniveau, en in het bijzonder tot 'selling out' richting de Verenigde Staten. Tijdens de openbare consultatie over de wijziging van de handleiding voor wetgeving hebben veel non-gouvernementele organisaties kritiek geleverd op de sterke focus op internationale standaarden. Men stelt dat deze aanpak erop neerkomt dat andere rechtssystemen slaafs gevolgd worden, en dat terwijl Canada jarenlang juist de ambitie heeft gehad een leider te zijn op het gebied van gezondheids-, milieu- en veiligheidsnormen. Aangezien internationale standaarden vaak tot stand komen op basis van 'consensus' zijn deze veelal gebaseerd op de laagste gemeenschappelijke noemer.⁴ Het standpunt van de bedenkers van deze regel voor regelgeving is dat het aanpassen van specifieke Canadese regels aan internationale standaarden vaak even hoge baten kan opleveren voor de maatschappij, maar met minder of geen handelseffecten.⁵

Voor het inschatten van de consequenties van de 'made in Canada'-bepaling is het van belang te weten welk type 'internationale normen' beoogd wordt. Uit de parle-

- 2 A.C.M. Meuwese, 'EU-U.S. Horizontal Regulatory Cooperation. Two Global Regulatory Powers Converging on How to Assess Regulatory Impacts?', in: J. Swinnen & D. Vogel (red.), *Cooperating in Managing Biosafety and Biodiversity in a Global World, EU, US and California* (te verschijnen in 2010).
- 3 En wel letterlijk: 'The implementation of the Canadian Government regulatory reform framework was guided by the desire to make Canada a best-in-class regulator', zoals werd opgemerkt in de presentatie *Regulatory Reform and Administrative Simplification: The Canadian Experience* op het OECD Global Forum on Convergence in Rio de Janeiro op 22-23 oktober 2007.
- 4 Zie bijv. Pembina Institute, *The Federal Cabinet Directive on Streamlining Regulation. Commentary from the Pembina Institute*, 19 april 2007.
- 5 Treasury Board of Canada Secretariat, *Canadian Cost-Benefit Analysis Guide. Regulatory Proposals*, p. 9. The downloaden van <http://sciencepolicy.colorado.edu/students/envs_5120/CanadaCBA.pdf>; External Advisory Committee on Smart Regulation, *Smart Regulation for Canada. A Consultation Document*, juli 2004, p. 18-19: 'This step would reduce the cumulative impact of unique regulatory requirements on international commerce. This does not mean compromising Canada's ability to meet its social and environmental objectives. Rather, the emergence of global markets and the need to cooperate in managing international problems means that country-specific solutions are increasingly less effective.' Te downloaden van <www.agwest.sk.ca/regulations/documents/SmartRegulations.pdf>.

mentaire geschiedenis blijkt dat men met name de regels van de belangrijkste handelspartners op het oog heeft.⁶ In het voorstel van het comité dat de Canadese regering heeft geadviseerd over de nieuwe handleiding, was expliciet de toevoeging opgenomen dat specifiek Canadese regelgeving passend zou zijn 'when there is no commonly agreed upon international or North American standard'.⁷ Maar ook kunnen worden bedoeld de normen die internationale regelgevers, waar de nationale regelgevende instanties vaak op de een of andere wijze aan gelieerd zijn, opstellen. Een voorbeeld zijn de regels van het *International Atomic Energy Agency* (IAEA) over het ontwerp van kerncentrales, milieubescherming, stralingspreventie, transport van energie en de planning van handelingen bij noodgevallen, bekend als '*NS-R-1, Safety of Nuclear Plants: Design*', die door de *Canadian Nuclear Safety Commission* (CNSC) zijn overgenomen.⁸ Het ligt voor de hand te veronderstellen dat men vooral regels van technische aard voor ogen had toen men de 'made in Canada'-bepaling opstelde. Toch is nu juist het interessante aan dit geval dat men de term 'internationale normen' uit de bepaling heeft geschrapt en het daarmee onmogelijk heeft gemaakt deze te definiëren. Dat zet de deur op een kier voor minder 'technische' en wellicht ook minder 'publiekrechtelijke' transnationale normen.

Wat betekent dit alles nu voor wetgevingsjuristen? Allereerst was er onder de juridische adviseurs van de Canadese regering sprake van een ongemakkelijk gevoel over de nieuwe '*made in Canada*'-bepaling in de handleiding. Men wees op de risico's van zo'n onontgonnen juridische constructie ('*soft law*', maar toch ...), en in het bijzonder op het gevaar van aantasting van de autoriteit van het Canadese parlement. '*Incorporation by reference*', dynamische verwijzingen in wetten of regelingen naar bijvoorbeeld ISO-normen, leidt vaak al tot gefrons bij juristen.⁹ Het verheffen van internationale normen tot voorkeursoptie in het regelgevingsproces gaat nog een flinke stap verder.

Wat zal het effect zijn van deze Canadese minirevolutie op wetgevingsgebied? Onder de wetgevingsjuristen en beleidsambtenaren is nog steeds een cultuurverandering nodig, wil de bepaling echt een grotere rol voor internationale normen bewerkstelligen. 'Isn't Canadian regulation good enough?', is volgens een van de voorstanders van de nieuwe bepaling nog steeds een veelgehoorde vraag. Wel hangt de wijze waarop de nieuwe bepaling ontvangen wordt, af van het departement: internationale samenwerking over regelgeving zit een transportministerie nu eenmaal meer in de genen dan bijvoorbeeld een onderwijsministerie. De *Treasury Board* lijkt vast-

6 Standing Committee on Industry, Natural Resources, Science and Technology, 38th Parliament, 1st Session, 28 oktober 2004, nr. 1545: 'We should as a country review and adopt regulatory approaches to our key international trading partners where that is possible.'

7 External Advisory Committee on Smart Regulation 2004, recommendation 3.

8 Department of Nuclear Safety and Security, Integrated Regulatory Review Service (IRRS) to Canada, 31 mei-12 juni 2009. De regels zijn te vinden in Regulatory Document RD-337, *Design of New Nuclear Power Plants*.

9 De inzichten in deze alinea zijn gebaseerd op de presentatie die Mohan Denetto, Director 'Regulatory Policy' bij het Treasury Board of Canada Secretariat hield op de International Regulatory Reform Conference in Berlijn in de herfst van 2008. Een video van de discussie kan worden bekeken op YouTube: <www.youtube.com/watch?v=Um9Mk5rfSa8>.

besloten om bij het screenen van alle voorgestelde regelgeving streng naar de onderliggende motivatie te kijken.¹⁰ Of men altijd een rechtvaardiging in de vorm van een kosten-batenanalyse zal eisen, is nog onduidelijk. De parlementaire geschiedenis suggereert dat het aanvoeren van ‘zeer belangrijke nationale beleidsdoeleinden’ of ‘constitutionele waarden die specifiek bij Canada horen’ voldoende is,¹¹ de oorspronkelijke initiatiefnemers houden het bij ‘uniek Canadese factoren zoals klimaat en geografie’.¹²

10 Idem.

11 Standing Committee on Industry, Natural Resources, Science and Technology 2004.

12 External Advisory Committee on Smart Regulation 2004, p. 19.