

Vergaderjaar 2015–2016

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 1640

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2016

Op 4 mei 2015 heeft het kabinet een adviesaanvraag gedaan aan de sociaaleconomische Raad over de onderhandelingen voor het EU-VS handelsakkoord, het *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP). Op 15 april 2016 heeft de sociaaleconomische Raad een advies uitgebracht. Hierbij treft u de kabinetsreactie aan op het SER-advies. Tijdens het Verslag Algemeen Overleg op 28 april jl. (Handelingen II 2015/16, nr. 82, item 8), waar de agenda voor de Raad Buitenlandse Zaken Handel op 13 mei (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1605) besproken werd, zijn er twee moties aangehouden over het SER-advies: een motie van de ChristenUnie over de zeven uitgangspunten van het SER-advies (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1614) en een motie van de PvdA over de suggesties van de SER ter verbetering van het *Investment Court System* (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1622). In deze kabinetsreactie wordt ingegaan op beide onderwerpen.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen

Kabinetsreactie SER-advies TTIP

De onderhandelingen over het EU-VS handelsakkoord (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* – TTIP) krijgen veel aandacht van de media, de politiek, het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven. TTIP is erop gericht om onnodige handelsbelemmeringen tussen de EU en de VS weg te nemen om de handel te bevorderen zonder dat dit ons huidige niveau van bescherming van mens, dier, plant en milieu aantast. Het kabinet is van mening dat een dergelijk akkoord belangrijk is voor Nederland, dat immers voor zijn welvaart in grote mate afhankelijk is van internationale handel. Er bestaan in de samenleving ook zorgen over de TTIP-onderhandelingen, onder meer over de mogelijke effecten op het Europese sociale model. Daarom heeft het kabinet in mei 2015 een adviesaanvraag gedaan bij de sociaaleconomische Raad (SER) over de vraag hoe de EU en haar lidstaten kunnen garanderen dat TTIP geen negatieve gevolgen heeft voor het Europese sociale model.

De SER heeft een aparte commissie opgezet om een analyse uit te voeren van verschillende aspecten van de onderhandelingen. In het daaruit volgende advies, dat op 15 april is gepresenteerd, geeft de SER zeven uitgangspunten voor een toekomstig TTIP, die het kabinet volledig onderschrijft:

1. De EU en de VS moeten streven het globaliseringsproces te richten op het duurzaam vergroten van de maatschappelijke welvaart, waarbij een multilateraal akkoord het streven blijft en waar derde landen ook per saldo van profiteren.
2. TTIP moet een gouden standaard vormen voor het EU-handelsbeleid met het bevorderen van Europese waarden, zoals mensenrechten, milieu, democratie en rechtstaat.
3. De EU moet haar hoge beschermingsniveau kunnen handhaven en indien nodig kunnen verhogen.
4. Ook in de toekomst moet voldoende beleidsruimte behouden blijven voor overheden om de beschermingsniveaus voor mens en milieu op een adequate wijze te kunnen borgen en verbeteren.
5. Publieke diensten moeten beschermd blijven.
6. TTIP moet mensen- en werknemersrechten verankeren en aanpassingsprocessen moeten goed worden begeleid.
7. De onderhandelingen moeten zo transparant mogelijk gevoerd worden.

Het advies gaat in een uitvoerige analyse verder in op vragen die in het politieke en maatschappelijke debat leven. Daarin wordt voor elk onderwerp een toelichting gegeven op de bestaande afspraken, op de inzet van het kabinet en de EU in TTIP en op de mogelijke waarborgen of verbeterpunten. De SER doet geen uitspraak in dit advies voor of tegen TTIP aangezien de onderhandelingen nog gaande zijn.

Hierbij reageert het kabinet op de deelonderwerpen, aanbevelingen en waarborgen die de SER presenteert in het advies.

Samenwerking op gebied van regelgeving

Het voorstel voor samenwerking op gebied van regelgeving (*regulatory cooperation*) bevat, aldus de SER, al verschillende waarborgen om aantasting van beschermingsniveaus te voorkomen. De SER pleit daarnaast voor verdere stappen door de reikwijdte van de samenwerking te beperken tot specifieke maatregelen die onnodige handelsbelemmeringen opleveren, een nauwkeurig mandaat op te stellen voor eventuele samenwerkingsinstanties en door alle belanghebbenden een gelijkwaardige, evenwichtige en betekenisvolle inbreng te laten hebben.

Het kabinet deelt de aanbevelingen van de SER. Zoals eerder aangegeven in de Kamerbrief over de Raad Buitenlandse Zaken Handel op 7 mei 2015 (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1499) heeft Nederland heel duidelijk uitgesproken dat elke vorm van samenwerking op dit gebied de democratische besluitvorming niet mag doorkruisen, alleen adviserend mag zijn en dat alle belanghebbenden, waaronder het bedrijfsleven, vakbonden en consumentenorganisaties, daarbij gelijkwaardig behandeld moeten worden. De recente voorstellen van de Europese Commissie sluiten goed aan op het SER-advies.

Publieke diensten

Over publieke diensten deelt de SER de inzet van het kabinet en de Europese Commissie dat overheden vrij moeten blijven om bepaalde diensten van «algemeen publiek belang» te verklaren. Zo vallen door de overheid verrichte diensten niet onder het verdrag, kan een eerder geprivatiseerde dienst weer door een overheid worden uitgevoerd en staat het overheden vrij om prestatie- en kwaliteitseisen te stellen aan diensten en dienstverrichting. De SER stelt dat met de huidige onderhandelingsinzet stappen worden gezet in de gewenste richting.

Het kabinet deelt het uitgangspunt van de SER dat de onderhandelingsinzet om publieke diensten uit te zonderen, voldoende bescherming biedt voor het uitvoeren van publieke diensten. De Nederlandse inzet in het waarborgen van publieke diensten is ook in de Kamerbrief van 18 januari jl. (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1574) toegelicht. De bescherming van publieke diensten is voor het kabinet een rode lijn.

Arbeidsnormen

De SER pleit voor goede materiële en procedurele waarborgen om te zorgen dat de EU en de VS de fundamentele arbeidsnormen en andere belangrijke ILO-verdragen in rechte en in de praktijk respecteren. Om dit te bewerkstelligen, stelt de SER voor een goed monitoringsmechanisme op te zetten. Daarnaast raadt de SER aan om in TTIP, in tegenstelling tot in andere EU-handelsakkoorden, een bindend geschillenbeslechtsmechanisme op te nemen dat toeziet op de naleving van de overeengekomen arbeidsnormen, zo nodig met sancties. Ook adviseert de SER dat maatschappelijke organisaties direct of indirect toegang hebben tot dit mechanisme. De SER schrijft in het advies dat dit punt nog uitwerking behoeft.

Het kabinet deelt de noodzaak voor het opnemen van een hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling met daarin bindende afspraken over arbeidsnormen, milieufspraken en maatschappelijk verantwoord ondernemen. Dit standpunt neemt het kabinet in bij alle onderhandelingen over handelsakkoorden. In de TTIP-onderhandelingen heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan voor de inhoudelijke bepalingen van het hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling, waarin bepalingen zijn opgenomen over onder meer milieuverdragen, ILO-verdragen en maatschappelijk verantwoord ondernemen.¹ De institutionele bepalingen, onder meer over de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld en over de procedures in geval van een geschil, zijn nog niet ingevuld. In de komende maanden presenteert de Europese Commissie een voorstel voor het institutionele deel van het hoofdstuk. Op basis hiervan bepaalt het kabinet de Nederlandse positie. Het kabinet wil dat met dit hoofdstuk een hoge standaard wordt neergezet met effectieve afspraken die ook moet gelden in toekomstige handelsak-

¹ EU-tekstvoorstel: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc_153923.pdf

koorden. In de standpuntbepaling zal het SER-advies over een bindend geschillenbeslechtsmechanisme uiteraard zwaar meewegen. Daarnaast gaat het kabinet ook onderzoek doen naar de participatie van maatschappelijke organisaties in een dergelijk geschillenbeslechtsmechanisme.

Investeringsbescherming

Wat betreft investeringsbescherming is het uitgangspunt van de SER dat overheden voldoende beleidsruimte moeten behouden om de beschermingsniveaus voor mens en milieu op een adequate wijze te kunnen borgen en te kunnen verbeteren. Afspraken over de bescherming van investeringen mogen er niet toe leiden dat deze beleidsruimte onder druk komt te staan. De SER concludeert dat een investeringsarbitragemechanisme tussen goed functionerende en hoog ontwikkelde rechtssystemen niet nodig is en dat de «koninklijke weg» die van de nationale rechtsgang is. Omdat volgens de SER niet in alle landen het rechtssysteem van voldoende kwaliteit is, is de versterking van nationale rechtssystemen zeer belangrijk. Zolang niet elke EU-lidstaat en staat in de VS een goed functionerend rechtssysteem heeft, is het *Investment Court System* een mogelijke optie om dit op te vangen, aldus de SER. De SER geeft aan dat het EU-voorstel voor het *Investment Court System* een verbetering is in vergelijking met het oude systeem, maar dat er nog een aantal vragen zijn, zoals over de noodzaak van een apart investeringshof. De SER beveelt aan dat het voorgestelde *Investment Court System* op een aantal punten verder verbeterd wordt, bijvoorbeeld door het verzekeren van de financiële onafhankelijkheid van de rechters en de garantie dat het hof alleen kan toetsen of de genomen maatregel van een overheid in lijn is met het verdrag. Daarnaast legt de SER een specifiek verband met de afspraken over handel en duurzame ontwikkeling en geeft zij aan dat de geschillenbeslechtsmechanismen in het investeringshoofdstuk en duurzaamheidshoofdstuk in balans met elkaar moeten zijn. De SER concludeert verder dat de opname van het nieuwe mechanisme in TTIP een mogelijkheid is om een gouden standaard te creëren voor modernisering van andere investeringsakkoorden. Daarbij kan toegewerkt worden naar een internationaal investeringshof waarbij andere landen kunnen aansluiten.

Het kabinet deelt de opvatting van de SER dat de vrijheid van overheden om publieke belangen op democratische wijze te beschermen onbetwist moet zijn. Het kabinet deelt de positie van de SER dat zorgvuldig overheidsoptreden de beste remedie blijft tegen investeringsgeschillen. Voor het beslechten van een geschil worden investeerders aangemoedigd de nationale rechtsgang te bewandelen. Een eerlijke en onafhankelijke nationale rechtsgang is helaas niet overal gegarandeerd. In investeringsverdragen worden daarom afspraken gemaakt over een minimumbescherming. Dit betreft bijvoorbeeld afspraken dat overheden buitenlandse investeerders redelijk en billijk zullen behandelen, niet willekeurig kunnen onteigenen en dat buitenlandse investeerders gelijk behandeld zullen worden ten opzichte van nationale investeerders. Deze minimumbescherming is ook verankerd in de Nederlandse wet. Dat betekent niet dat buitenlandse investeerders in Nederland extra rechten krijgen of een hogere bescherming genieten. De rechten die in het nieuwe EU-voorstel van investeringsbescherming worden opgenomen, komen overeen met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur die we in het Nederlands recht kennen. Het *Investment Court System* biedt daarbij een transparant en onafhankelijk alternatief voor het beslechten van investeringsgeschillen. Hierbij wordt getoetst of een overheidsmaatregel in strijd is met de afspraken in het verdrag, waarbij het recht van overheden om beleid in het publiek belang te maken, zoals ter bescherming van de

volksgezondheid of milieu, expliciet gewaarborgd wordt. De kwalificatievereisten voor rechters van het *Investment Court System* zijn gelijk aan de vereisten voor rechters van het Internationaal Gerechtshof. Het nieuwe systeem legt beperkingen op aan nevenfuncties van rechters, om te voorkomen dat zij ook als advocaat optreden in investeringsgeschillen. Een financiële vergoeding verzekert de onafhankelijkheid en compenseert voor het verlies van inkomen. Het nieuwe mechanisme van investeringsbescherming kan een voorbeeld zijn voor andere akkoorden. Dit blijkt ook uit de opname van het *Investment Court System* in het handelsakkoord tussen de EU en Vietnam en tussen de EU en Canada (CETA). Het kabinet steunt de lijn om in dit kader verder toe te werken naar een multilateraal investeringshof.

Markttoegang en tarieven

Voor de afspraken over de verlaging van tarieven vraagt de SER om specifieke aandacht voor deelsectoren die kwetsbaar zijn in de landbouw, mede door verschil in eisen ten aanzien van dierenwelzijn. Voor die producten pleit de SER voor tariefquota, een geleidelijke verlaging van tarieven of aanvullend flankerend beleid om te zorgen dat de sector zich kan aanpassen en de standaarden niet in het geding komen.

Het kabinet deelt de analyse van de SER dat er (deel)sectoren zijn die door tariefverlaging risico's kunnen ondervinden van meer concurrentie uit de VS, met name in de landbouw. Zoals aangegeven in Kamervraagbeantwoording (Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 1954) is het kabinet net als de SER van mening dat tariefquota en geleidelijke verlaging van tarieven opties zijn om voor specifieke producten de negatieve impact te beperken of te voorkomen. Hiermee dient tevens het risico vermeden te worden dat op het gebied van dierenwelzijn en milieu het Europese beleid wordt ondermijnd door extra voordelen toe te kennen aan producten die op basis van lagere standaarden tot stand komen. Daarom is dit onderdeel van het kabinetsstandpunt. Met het uitgangspunt dat het hoge beschermingsniveau voor mens, dier, plant en milieu in de EU behouden blijft, moet tegelijkertijd de mogelijkheid worden benut om bepaalde niet-tarifaire knelpunten in de toegang van EU-producten tot de VS op te heffen (onder andere zuivel, groenten en fruit). Er is op dit punt veel te winnen voor de Europese (incl. Nederlandse) landbouwsector, vooral voor producenten en exporteurs van agrarische producten waarvoor dergelijke knelpunten worden opgeheven. Het kabinet onderschrijft daarom de constatering van de SER dat tegenover mogelijke minnen in de ene sector elders mogelijke plussen staan. Daarbij ondersteunt het kabinet actief de innovatie en verduurzaming in de agrarische productieketens om deze sterker en toekomstgericht te maken op de internationale markt.

Economische effecten

De SER geeft aan dat de verwachte economische effecten van TTIP positief zijn. De effecten zijn sterk afhankelijk van de uiteindelijke uitkomst van de onderhandelingen. Macro-economisch zijn de effecten beperkt en nauw verweven met structurele aanpassingen die hoe dan ook onder invloed van technologische ontwikkelingen en globalisering plaats vinden, aldus de SER. Toch zullen er wel verschuivingen tussen en binnen sectoren en regio's plaatsvinden. Daarbij kunnen de gevolgen voor afzonderlijke bedrijven en voor bepaalde groepen werknemers negatief uitpakken en ingrijpend zijn. De SER wijst daarom op het belang van een goede begeleiding van deze aanpassingsprocessen en beveelt aan om zowel binnen de EU als nationaal hier specifieke aandacht aan te geven en de beschikbare instrumenten – zoals het Europees Sociaal Fonds en het Globaliseringsfonds – optimaal in te zetten.

Het kabinet deelt de analyse van de SER dat TTIP naar verwachting positieve economische effecten oplevert en ook dat de effecten per sector kunnen verschillen. Ook is het kabinet het met de SER eens, dat het daarom belangrijk is om aandacht te hebben voor de bedrijven en groepen werknemers die nadeel kunnen ondervinden door TTIP, bijvoorbeeld via het Europees Sociaal Fonds en het Globaliseringsfonds. De SER geeft terecht aan dat deze effecten met name op de korte termijn spelen en dat op de lange termijn werkloosheid door andere factoren dan handelspolitiek wordt bepaald. Daarnaast zijn er regelingen die op nationaal niveau ondersteuning en sociale zekerheid bieden. Nederlandse werknemers die werkloos raken, ongeacht of de oorzaak gerelateerd is aan de uitwerking van handelsakkoorden, kunnen gebruik maken van ondersteuning door het UWV. Verder heeft het kabinet in reactie op het SER-advies «Werkloosheid voorkomen, beperken en goed verzekeren» geld beschikbaar gesteld voor de sociale partners en andere partijen in de arbeidsmarktregio's om te experimenteren met innovatieve manieren om mensen die hun baan dreigen te verliezen aan het werk te houden en naar werk te begeleiden (Kamerstuk 33 556, nr. 89).

Impact op derde landen

De SER besteedt ook aandacht aan de impact van TTIP op derde landen. De SER noemt verschillende opties om de eventuele negatieve effecten van TTIP op derde landen te matigen of te compenseren, onder meer door afspraken over oorsprongsregels en wederzijdse erkenning van standaarden. Daarnaast benoemt de SER ook afstemming van preferentiële tariefsystemen, handelsfacilitatie en afspraken van derde landen onderling als opties.

Het kabinet heeft eerder aangegeven dat de positieve gevolgen van TTIP voor ontwikkelingslanden zo groot mogelijk moeten zijn. In 2015 heeft de Rijksuniversiteit Groningen op verzoek van het kabinet een onderzoek uitgevoerd om de impact van TTIP op derde landen beter in kaart te brengen. Op basis van dat onderzoek heeft het kabinet een brief naar de Kamer gestuurd met een analyse van de bestaande onderzoeken en mogelijkheden om de positieve impact van TTIP op ontwikkelingslanden te vergroten (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1547). De SER wijst daarbij terecht op, onder meer, de afspraken over oorsprongsregels, wederzijdse erkenning van standaarden en preferentiële tariefsystemen.

Tot slot

Het SER-advies bevat een uitgebreide analyse van de verschillende aandachtspunten in de TTIP-onderhandelingen, waaronder de mogelijke effecten op het Europese sociale model. Hiermee is het een belangrijke bijdrage voor een op feiten gebaseerd debat. De aanbevelingen zijn op veel vlakken een bevestiging of aanscherping van de Nederlandse positie zoals die in de afgelopen drie jaar is uitgedragen. Het kabinet onderschrijft de zeven uitgangspunten zoals de SER die in het advies heeft geformuleerd. Deze dienen voor het kabinet als maatstaf waarlangs het uiteindelijke akkoord beoordeeld gaat worden.