

Vergaderjaar 2015–2016

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 1592

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 maart 2016

Tijdens het Algemeen Overleg van 7 oktober 2015 (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1551) heb ik uw Kamer toegezegd een appreciatie op hoofdlijnen te sturen van de onderhandelingstekst van het Trans-Pacific Partnership (TPP) die op 5 november 2015 is gepubliceerd, en de mogelijke invloed van TPP op het Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) daarbij te bezien. Met deze brief doet het kabinet deze toezegging gestand.

Trans-Pacific Partnership (TPP)

TPP is een handelsakkoord tussen twaalf landen uit de Pacific, Azië en de Amerika's. Deelnemers zijn Australië, Brunei, Canada, Chili, Japan, Maleisië, Mexico, Nieuw Zeeland, Peru, Singapore, de Verenigde Staten en Vietnam. De twaalf landen, met in totaal ongeveer 800 miljoen inwoners, vertegenwoordigen gezamenlijk bijna 40% van het wereldwijde Bruto Binnenlands Product (BBP) en bijna een kwart van de totale wereldhandel. TPP is daarmee het grootste handelsakkoord uit de historie. Een recente studie van de Wereldbank uit januari 2016 voorspelt een gemiddelde stijging van het BBP van TPP-landen van 1,1% in 2030, mits alle TPP-landen het Verdrag geratificeerd hebben¹. Daarnaast kan bij sommige TPP-landen de handel met 11% toenemen. Deze stijging heeft ook weer positieve neveneffecten naar de rest van de wereld.

De in 2008 begonnen TPP-onderhandelingen zijn op 5 oktober 2015 formeel afgerond. Op 5 november 2015 zijn de onderhandelingsteksten openbaar gemaakt. De tekst beslaat meer dan 2.000 pagina's en bevat naast 30 inhoudelijke hoofdstukken, meer dan 100 sideletters (bilaterale afspraken). De definitieve TPP-tekst is 26 januari jl. gepubliceerd.

¹ *Potential Macroeconomic Implications of the Trans-Pacific Partnership*, Wereldbank, Januari 2016.

TPP is een open akkoord, waarbij andere landen kunnen aansluiten. Pas na ratificatie zal duidelijk worden of het bij de huidige groep blijft, of dat het akkoord nog een uitbreidingsronde tegemoet kan zien. Landen als Korea, de Filipijnen, Thailand en Indonesië hebben al interesse getoond, en er is een aantal Latijns-Amerikaanse landen dat mogelijk wil toetreden.

Hieronder wordt ingegaan op de verschillende kernonderdelen van het TPP-verdrag. Dit betreft douanetarieven, diensten, landbouw, duurzame ontwikkeling, aanbestedingen, intellectueel eigendom en investeringen.

Douanetarieven

Het verlagen of wegnemen van douanetarieven vormt de kern van een handelsakkoord. Onder het TPP-verdrag is vastgesteld dat het overgrote deel van de douanetarieven op de handelsstromen tussen de TPP-landen worden verlaagd of geëlimineerd. De precieze tariefafbouw van landen is in aparte schema's van de landen vastgelegd (zo hebben de VS en Japan bijvoorbeeld afgesproken op de lange termijn ruim 99% van hun tarieven te verlagen of te elimineren). Sommige landen passen de tariefverlaging en -eliminatie aan voor alle TPP-landen, andere landen hebben de tariefverlagingen gespecificeerd naar verschillende TPP-landen afhankelijk van de gevoeligheid van producten.

Voor sommige gevoelige producten (zoals bepaalde landbouwproducten, textiel en sommige onderdelen/machines) zijn overgangperiodes of (permanente) quota met een verlaagd tarief afgesproken.

Diensten

Vanwege het groeiende belang van de dienstensector voor de wereld economie, bevat het handelsverdrag ook een breed hoofdstuk over de handel in diensten. Hierbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan grensoverschrijdende handel in diensten, financiële dienstverlening, elektronische handel en telecommunicatie. De tekst van de hoofdstukken is gebaseerd op het WTO-akkoord *General Agreement on Trade in Services* (GATS) en de uitwerking daarvan in sectorspecifieke overeenkomsten. Deelnemende landen kunnen per sector aangeven in welke mate zij concurrentie van buitenlandse partijen toestaan. Hierbij valt op dat de afspraken die voor Nederland van belang zijn, zoals de maritieme sector, weinig ambitieus zijn. Zo behouden de Verenigde Staten het recht iedere beperking op te leggen aan grensoverschrijdend transport en vereist Japan dat zijn schepen onder Japans eigenaarschap vallen.

Landbouw

Landbouw is één van de gevoeligste onderwerpen geweest bij de onderhandelingen over TPP. TPP omvat een sterke afbouw en eliminatie van tarieven op vlees, zuivel, groente, fruit en andere landbouwproducten tussen TPP-landen. Op de gevoeligste terreinen zijn soms langere overgangperiodes of alleen bepaalde quota met verlaagd tarief afgesproken.

De afbouw en eliminatie van veel landbouwtarieven tussen TPP-landen zal de EU-landen op diverse markten op achterstand zetten zolang voor de EU hogere invoertarieven blijven gelden. Op voor Nederland belangrijke sectoren als rund- en varkensvlees, zuivel, groenten en fruit zal dit van invloed zijn. Zo zullen melkproducten, kaas en fruit uit Canada en Nieuw-Zeeland sterk profiteren van afbouw van tarieven en toegang tot belangrijke markten als Japan, VS en opkomende markten als Vietnam, Maleisië en Mexico.

Het hoofdstuk met afspraken over sanitaire en fytosanitaire (SPS) maatregelen bevat een verwijzing naar de principes en afspraken die zijn opgenomen in het WTO SPS-akkoord. Zo kunnen landen maatregelen nemen ter bescherming van de voedselveiligheid, dier- en plantgezondheid. Deze maatregelen dienen gebaseerd te zijn op wetenschappelijke gegevens, en mogen geen onnodige handelsbelemmeringen veroorzaken. Tevens wordt verwezen naar de WTO-SPS overeenkomst waarin eventuele voorzorgsmaatregelen worden genoemd bij onvolgende wetenschappelijk bewijs. Samenwerking, transparantie en informatievoorziening over de maatregelen tussen de TPP-landen wordt versterkt. Ook onderlinge afstemming van het veiligheidsniveau, erkenning van regionalisatie bij aanpak van plant- en dierziekten, audit en certificering zijn onderdeel van TPP.

Voorts wordt in de overeenkomst het gebruik van exportsubsidies afgeschaft, en wordt verwezen naar samenwerking in standaarden voor biologische landbouw, informatiedeling over procedures en beleid inzake biotechnologie en de wijze waarop landen omgaan met bescherming van producten met geografische oorsprongsbenaming.

Duurzame ontwikkeling

Er zijn verschillende hoofdstukken die bepalingen bevatten gerelateerd aan duurzame ontwikkeling. Zo kent TPP een hoofdstuk over samenwerking en capaciteitsopbouw. Elk partij zal een contactpunt instellen voor deze onderwerpen. In EU-akkoorden worden afspraken over capaciteitsopbouw doorgaans in politieke akkoorden opgenomen.

Het hoofdstuk over handel en arbeid bevat een herbevestiging van verplichtingen en principes van de International Labour Organization (ILO) op het gebied van arbeid en een verplichting om aanvaardbare arbeidsvoorwaarden te borgen. Er is een aparte inspanningsverplichting opgenomen om bedrijven aan te sporen maatschappelijk verantwoord te ondernemen.

In het hoofdstuk over handel en milieu wordt uitgebreid ingegaan op samenwerking op een groot aantal terreinen, waarbij het recht van landen erkend wordt om een eigen niveau van milieubescherming vast te stellen. Veelal betreft het een herbevestiging van bestaande verplichtingen voortvloeiend uit diverse internationale milieukoorden. Een aantal onderwerpen wordt hierbij specifiek belicht, bijvoorbeeld duurzame visserij en bescherming van mariene terreinen. Ook is, net zoals bij het hoofdstuk over handel en arbeid, een artikel over Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) opgenomen. Geschillen over afspraken onder dit hoofdstuk kunnen net zoals bij handel en arbeid aangekaart worden via een overlegprocedure en in tweede instantie via het algemene systeem van geschillenbeslechting.

Overheidsaanbestedingen

In TPP zijn onder het hoofdstuk overheidsaanbestedingen bepalingen opgenomen die er voor moeten zorgen dat de procedures voor de behandeling van aanbieders van overheidsopdrachten eerlijk, transparant en niet-discriminerend verlopen. Daarnaast zal verantwoording en transparantie in de besluitvorming ook verbeterd worden door het instellen van een onafhankelijke rechterlijke instantie of autoriteit. Deze zal, indien een dienstverlener daartoe een verzoek indient, een besluit nemen of het aankoopbeleid van de desbetreffende overheidsinstantie correct is geweest.

Behoudens een aantal uitzonderingen, zullen de afspraken uit het hoofdstuk overheidsaanbestedingen ervoor zorgen dat discriminerende praktijken die een land kan introduceren («het beleid van lokaal inkopen», zoals in de Verenigde Staten) niet gelden voor de aanbestedingen die onder de werking van dit hoofdstuk vallen. Elk TPP-land heeft een schema van toezeggingen uitonderhandeld met daarin een opsomming van de instanties en soort van aanbestedingsactiviteiten die deel zullen uitmaken van de dekking onder het hoofdstuk overheidsaanbestedingen. De afspraken in dit hoofdstuk zijn inhoudelijk niet veel anders dan wat reeds in andere overeenkomsten, met name die van de WTO *Government Procurement Agreement (GPA)*, is afgesproken.

TPP zal vermoedelijk geen grote impact hebben op de overheidsaanbestedingen door de VS. De VS heeft in WTO-verband of bilateraal al met alle TPP-landen (met uitzondering van Vietnam, Maleisië en Brunei) overeenkomsten over overheidsaanbestedingen afgesloten. De mogelijkheden om in Vietnam en Maleisië op contracten te bieden zijn beperkt door de lange overgangperiodes die afgesproken zijn.

Daarnaast vallen de aanbestedingen door de Amerikaanse staten en lokale overheden (sub-federaal niveau) buiten de werkingssfeer van het TPP-verdrag. Wel is de afspraak gemaakt dat de TPP-landen uiterlijk binnen drie jaar na de inwerkingtreding van dit akkoord, opnieuw onderhandelingen zullen starten met de bedoeling om de dekking uit te breiden, inclusief die op sub-centraal niveau.

Intellectueel eigendom

TPP gaat op een aantal punten verder dan het Trade related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS)-Verdrag, o.a. op het gebied van octrooien, geografische aanduidingen, auteursrecht, internet service providers (ISP's) en handhaving.

Wat opvalt bij octrooien is de introductie van de termijn van respijt van 12 maanden. Dit betekent dat een uitvinder – indien hij zijn vinding reeds publiek heeft gemaakt – niet het recht op octrooi verliest als hij binnen 12 maanden alsnog een octrooiaanvraag doet. In de EU bestaat deze mogelijkheid niet.

Wat betreft de afspraken over farmaceutische octrooien, zijn in TPP bepalingen opgenomen die in een aantal gevallen minder ver gaan dan EU-wetgeving. Zo is er sprake van 5-jaar bescherming van klinische data, die autoriteiten voor geneesmiddelencontrole daardoor niet mogen gebruiken om marktgoedkeuring te geven aan een generiek of «*biosimilaar*» medicijn. In de EU kan deze periode oplopen tot 10 jaar.

Wat afwijkt van EU-regelgeving is de introductie in TPP van «*Patent linkage*» waardoor nationale autoriteiten generieke medicijnen niet kunnen toelaten zonder de octrooihouder daarover in te lichten (met mogelijke vertraging in markttoegang tot gevolg). TPP zal niet beperkend werken voor de bepalingen in de Doha Verklaring over TRIPS en Volksgezondheid.² Voor TPP-landen blijft het mogelijk maatregelen te nemen ter bescherming van de volksgezondheid

De sectie over geografische indicaties biedt TPP-landen alsnog de mogelijkheid de door de EU beschermde status van traditionele herkomst en productieproces te weigeren, indien een geografische indicatie als generieke naam wordt beschouwd. In EU-onderhandelingen over

² https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_trips_e.htm

handelsakkoorden wordt er juist op ingezet dat andere landen de EU beschermde status erkennen.

De sectie over auteursrecht biedt de mogelijkheid voor een langere beschermingsduur dan 70 jaar (in plaats van de vaak gehanteerde 50 jaar). Opvallend zijn de strafrechtelijke sancties in geval van het uitschakelen van technologische beschermingsmiddelen die auteursrechtelijk werk moeten beschermen tegen inbreuk. Daarnaast is er geen aandacht voor bescherming van filmacteurs en omroeporganisaties terwijl dit wel een Europees aandachtspunt is.

Voor wat betreft de handhaving van intellectuele eigendomsrechten is in TPP een groot aantal bepalingen opgenomen, inclusief strafrechtelijke bepalingen. Conform inzet in de onderhandelingen over het EU-handelsverdrag met Canada (CETA) en het *Anti Counterfeiting Trade Agreement* (ACTA), is Nederland geen voorstander van een uitgebreide strafrechtelijke handhaving op het gebied van het internet. In het algemeen geldt dat handhaving van intellectueel eigendom in lijn dient te zijn met de EU-richtlijnen en de nationale wetgeving.

Investerings

In het investeringshoofdstuk in TPP zijn afspraken gemaakt op het gebied van markttoegang en bescherming van investeringen. TPP-landen verplichten zich tot het geven van markttoegang aan elkaar en zullen elkaars investeringen en investeerders niet minder gunstig behandelen dan eigen soortgelijke investeringen en investeerders. De verplichtingen gelden in principe voor alle sectoren, tenzij een sector expliciet door de TPP-landen is uitgezonderd. Daarnaast worden voorwaarden gesteld voor onteigening en de mogelijkheid voor investeerders om kapitaal vrij te kunnen overmaken naar het buitenland. Het verdrag biedt investeerders de mogelijkheid bij onrechtmatig handelen door TPP-landen schadevergoeding te eisen via een mechanisme voor de beslechting van geschillen tussen investeerders en staten (Investor-Staat Dispute Settlement).

Het Verdrag geeft hierbij de nodige waarborgen voor het recht van TPP-landen om in het publieke belang te reguleren. Een specifieke bepaling geeft aan dat de verplichtingen in het investeringshoofdstuk TPP-landen niet weerhoudt om maatregelen te nemen in het belang van milieu, gezondheid of andere doelstellingen van regelgeving. Ook bevat de tekst waarborgen waarbij maatregelen die in het publieke belang genomen zijn geen indirecte onteigening vormen.

Voor de geschillenbeslechtingprocedure worden duidelijke regels gesteld ten aanzien van de ontvankelijkheid van claims en de transparantie van de procedure. Zo geldt er een beperkte periode waarbinnen een claim aangespannen mag worden (niet meer dan 3 jaar nadat de mogelijke schending van het verdrag heeft plaatsgehad), kunnen bedrijven zonder substantiële bedrijfsactiviteiten en gecontroleerd door een bedrijf uit een derde land uitgesloten worden van het verdrag. Daarnaast dienen lopende zaken over hetzelfde geschil onder nationale rechtsgang van een van de TPP-landen ingetrokken worden. Zittingen en processtukken zijn in principe openbaar. TPP-landen zullen toewerken naar een gedragscode voor arbiters. Partijen bij het geschil kiezen zelf de arbiters. Er is niet voorzien in een beroepsmechanisme, maar er wordt wel verwezen naar mogelijke toepassing van een beroepsmechanisme indien dat in de toekomst via andere institutionele regelingen wordt ontwikkeld. In dat geval zullen TPP-landen bezien of uitspraken onder het TPP-investeringsgeschillenbeslechtingsmechanisme kunnen worden onderworpen aan een dergelijk beroepsmechanisme.

Enkele TPP-landen hebben specifieke uitzonderingen opgenomen ten aanzien van toepassing van het geschillenbeslechtsmechanisme tussen een investeerder en een staat. Zo heeft Mexico bijvoorbeeld uitzonderingen opgenomen indien een claim van een investeerder in strijd zou zijn met bepaalde wetten op het terrein van een aantal voor Mexico strategische sectoren zoals loterijen en kansspelen. En in het kader van het akkoord tussen Australië en Nieuw Zeeland, de «*Australia New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement*» (CER), kan een Australische investeerder geen claim indienen onder TPP tegen Nieuw-Zeeland. Ook is een algemene clausule opgenomen waarbij een TPP-land op elk moment kan bepalen de voordelen voortvloeiende uit het geschillenbeslechtsmechanisme tussen een investeerder en een staat te ontzeggen voor claims tegen een anti-rookmaatregel. Een dergelijke claim kan dan niet aanhangig gemaakt worden. Ook kan een TPP-land op het moment dat een dergelijke claim aanhangig wordt gemaakt deze uitzondering nog invoeren. Dit betekent dat op dat moment de toegang tot het geschillenbeslechtsmechanisme onder het Verdrag niet van toepassing is.

Procedure voor de totstandkoming van het TPP

Nadat alle landen die de overeenkomst ondertekend hebben hun ratificatieprocedures tot sluiting hebben afgerond, kan het Verdrag in werking treden. Dit kan op drie manieren. De eerste optie is dat alle TPP-landen, binnen twee jaar na ondertekening de depositaris in kennis stellen dat ze hun juridische procedures hebben doorlopen. 60 dagen na de laatste notificatie zal het verdrag dan in werking treden.

Wanneer de TPP-landen hun ratificatie niet binnen twee jaar hebben afgerond, dan is de tweede optie dat het verdrag 26 maanden na ondertekening in werking treedt als ten minste zes van de ondertekenaars aan de depositaris hebben gemeld dat zij hun juridische procedures doorlopen hebben. De voorwaarde is dan wel dat de ondertekenaars ten minste 85 procent van het gecombineerde Bruto Nationaal Product (BNP) van de oorspronkelijke ondertekenaars vertegenwoordigen. Dit betekent dat het Verdrag niet zonder de VS en Japan in werking zou kunnen treden.

De derde optie is van toepassing indien het Verdrag nog niet in werking is getreden onder eerste of tweede optie. In deze situatie zal het Verdrag 60 dagen na notificatie door ten minste zes landen in werking treden (mits zij ten minste 85 procent vertegenwoordigen van het gecombineerde BNP van de oorspronkelijke ondertekenaars). De overige landen treden toe wanneer zij daar klaar voor worden geacht.

EU-VS handelsakkoord (TTIP)

Inhoudelijk biedt de TPP-tekst een inzage in de inzet van de VS op verschillende dossiers. Daarbij geldt wel dat TPP een ander handelsakkoord is dan TTIP, waar andere belangen en soorten economieën een groot verschil maken.

De gevolgen van TPP voor de EU lijken vooralsnog beperkt. De EU heeft al handelsakkoorden met diverse TPP-landen en heeft verschillende onderhandelingen met TPP-landen lopen. Zo zijn de onderhandelingen over een handelsakkoord met Chili, Peru en Singapore afgerond en de onderhandelingen met Canada en Vietnam bijna afgerond. Tevens lopen er onderhandelingen over een handelsakkoord met Japan, Maleisië en de Verenigde Staten en gaan er onderhandelingen starten met Australië, Nieuw-Zeeland en Mexico.

Bedrijven uit de EU kunnen in de VS wel een achterstand krijgen op hun concurrenten afkomstig uit de andere TPP-landen. Immers, de TPP-landen hebben over het verlagen van importtarieven en wegnemen van handelsbarrières afspraken gemaakt, waar deze afspraken niet gelden voor EU-landen. TTIP is dan belangrijk om de relatieve achterstand van Europese bedrijven te compenseren.

De hoofdstukken over milieu, arbeid en ontwikkeling in TPP stroken met de inzet van de EU in TTIP. Het EU-tekstvoorstel voor het hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling bevat ook een herbevestiging van de ILO-verplichtingen en afspraken op gebied van milieu en MVO. Dat TPP een apart hoofdstuk over ontwikkeling heeft, laat zien dat er ruimte is voor de Nederlandse inzet dat TTIP ook ten goede moet komen aan ontwikkelingslanden.

Op het gebied van openbare aanbestedingen hebben de TPP-leden procedurele afspraken gemaakt die niet verder gaan dan bestaande verplichtingen, onder meer in de *Government Procurement Agreement*. De EU-inzet voor TTIP is om wel verder te gaan en vooral op subfederaal niveau in de VS een gelijk speelveld te creëren. Op dit moment lopen bedrijven uit de EU nog vaak aan tegen beperkingen vanuit de Amerikaanse overheid, bijvoorbeeld door de *Buy American*-bepalingen. Ook op gebied van maritieme diensten is de EU-inzet ambitieuzer dan in TPP is afgesproken.

Op het gebied van intellectueel eigendom zijn in TPP onder meer verdergaande afspraken gemaakt over termijnen van patenten van medicijnen en over strafrechtelijke handhaving. Dit is een goed voorbeeld van het verschil tussen TPP en de inzet van de EU bij TTIP. Er zijn grote verschillen tussen de TPP-landen op gebied van intellectuele eigendomsrechten. Bij de EU en de VS geldt dat beiden een goed systeem hebben ten aanzien van de intellectuele eigendomsrechten. In de onderhandelingen over TTIP is de Commissie zeer terughoudend op dit gebied, met uitzondering van afspraken over geografische aanduidingen. Nederland steunt de Commissie hierin.

Met betrekking tot investeringen bevat de TPP-tekst een aantal goede waarborgen om ongewenste risico's van het mechanisme voor de beslechting van geschillen tussen investeerders en staten te mitigeren, zoals het recht om in het publieke belang te reguleren en duidelijke regels ten aanzien van de ontvankelijkheid van claims en de transparantie van de procedure. Op andere punten wijkt TPP nog wel af van de hervormingsvoorstellen van de EU voor een *Investment Court System*, zoals de keuze van arbiters en het ontbreken van een beroepsmechanisme. Ook voorziet het *Investment Court System* niet in specifieke uitzonderingen van het geschillenbeslechtingsmechanisme, zoals die voor tabak.

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