

# TTIP

## Transatlantic Trade and Investment Partnership



## **TTIP**

# Transatlantic Trade and Investment Partnership

UITGEBRACHT AAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

NR.4 - APRIL 2016

## Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert het kabinet en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociaal en economisch beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Ook is de SER betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 bij wet ingesteld. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers, en kroonleden (onafhankelijke deskundigen). De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER. Ook alle adviezen die sinds 1950 zijn verschenen, zijn daar te vinden. Adviezen van de laatste jaren zijn ook in gedrukte vorm verkrijgbaar.

Het SERmagazine brengt maandelijks nieuws en achtergrondinformatie over de SER, de overleconomie en belangrijke sociaal-economische ontwikkelingen.

Sociaal-Economische Raad  
Bezuidenhoutseweg 60  
Postbus 90405  
2509 LK Den Haag  
T 070 3499 499  
E [communicatie@ser.nl](mailto:communicatie@ser.nl)  
[www.ser.nl](http://www.ser.nl)

©2016, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

ISBN 978-94-6134-080-1

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>9</b>
<b>Bevindingen</b>	<b>11</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>25</b>
<b>2 Bouwstenen uit eerdere SER-advisering</b>	<b>27</b>
2.1 Doel van dit hoofdstuk	27
2.2 Het brede welvaartsbegrip als uitgangspunt	27
2.3 Handelsakkoorden en duurzame globalisering	30
2.4 Bouwstenen voor de beoordeling van TTIP	32
<b>3 Achtergronden</b>	<b>35</b>
3.1 Context: intensieve economische relaties tussen de VS en de EU	35
3.2 Geopolitieke betekenis van TTIP	44
3.3 Democratische controle: wie beslist er over TTIP?	47
<b>4 Waarover wordt onderhandeld?</b>	<b>53</b>
4.1 Algemene uitgangspunten onderhandelingsmandaat van de EU voor TTIP	53
4.2 Markttoegang: verminderen belemmeringen aan de grens	56
4.3 Non-tarifaire belemmeringen: verminderen belemmeringen achter de grens	60
4.3.1 Waar gaat het over? (En waarover niet?)	61
4.3.2 Afspraken over samenwerking tussen regelgevende autoriteiten	66
4.3.3 Afspraken over technische standaarden	71
4.3.4 Afspraken over sanitaire en fytosanitaire maatregelen	73
4.3.5 Sectorale afspraken	75
4.4 Liberalisatie dienstenverkeer en uitsluiting van publieke diensten	78
4.5 Aanbesteding door de overheid	84
4.6 Bescherming van investeringen: van ISDS naar ICS	85
4.6.1 Achtergronden investeringsbescherming en -arbitrage	85
4.6.2 Het mandaat van de Raad van Ministers: modernisering van ISDS	88
4.6.3 Voorstellen van de Europese Commissie voor een Investeringshof	89
4.6.4 De VS en ISDS	93
4.6.5 Maatschappelijke zorgen en bezwaren	96
4.7 Duurzame ontwikkeling, fundamentele arbeidsnormen en handel	98

<b>5.</b>	<b>Voorziene waarborgen voor publieke belangen met name op sociaal terrein</b>	<b>103</b>
5.1	Inleiding	103
5.2	Afstemming van regelgeving	103
5.2.1	Maatschappelijke zorgen en bezwaren	103
5.2.2	Voorziene waarborgen	105
5.2.3	Beoordeling	108
5.3	Liberalisering handelsverkeer en uitsluiting publieke diensten	112
5.3.1	Maatschappelijke zorgen en bezwaren	112
5.3.2	Voorziene waarborgen voor de uitsluiting van publieke diensten	112
5.3.3	Beoordeling	118
5.4	Fundamentele arbeidsnormen en handel	119
5.4.1	Maatschappelijke zorgen en bezwaren	119
5.4.2	Voorziene waarborgen	120
5.4.3	Beoordeling	125
5.5	Investeringsbescherming en het ICS	131
5.5.1	Maatschappelijke zorgen en bezwaren	131
5.5.2	Voorziene waarborgen in het nieuwe ICS	133
5.5.3	Beoordeling	137
<b>6.</b>	<b>Mogelijke effecten van TTIP op groei, welvaart en werkgelegenheid</b>	<b>143</b>
6.1	Inleiding: maatschappelijke welvaart als richtsnoer	143
6.2	Internationale handel en maatschappelijke welvaart	144
6.3	Inschatting economische effecten TTIP	148
6.3.1	Algemeen	148
6.3.2	De basis-methodiek: schatten in twee stappen	150
6.3.3	Alternatieve berekeningen voor de EU	153
6.3.4	Drie soorten studies	154
6.3.5	Verklaring van de verschillen	157
6.4	Mogelijke gevolgen voor derde landen: het belang van spill-overs	158
6.4.1	Inleiding	158
6.4.2	Uitkomsten van empirische studies	158
6.4.3	Hoe negatieve gevolgen voor derde landen matigen?	161
6.5	Effecten op arbeidsmarkt en werkgelegenheid	162
6.6	Tot slot	164

<b>Bijlagen</b>		<b>167</b>
1	Adviesvraag	169
2	Samenstelling Commissie TTIP	171
3	Behorende bij paragraaf 5.4: De VS en de ILO-Verdragen	173
4	Behorende bij paragraaf 5.4: Fundamentele arbeidsnormen in het voorstel van de Europese Commissie voor het hoofdstuk handel en duurzaamheid in TTIP	179
5	Behorende bij paragraaf 6: Inschatting van economische effecten van TTIP	183

## Lijst van kaders

De WTO en de fundamentele regels voor internationale handel	42
TTIP, TPP, CETA, TISA en meer	46
Bevoegdheden CETA Joint Committee	55
TTIP en de concurrentiepositie van de Europese pluimveesector	59
TTIP en asbest in remvoeringen	63
TTIP en Refit	69
De TBT- en SPS-overeenkomsten van de WTO	72
TTIP en de aanpak van knelpunten in de handel in agrarische producten	74
Erkenning van beroepskwalificaties: de voorstellen in TTIP vergeleken met de bestaande EU-wetgeving	79
De GATS	81
Claims van Amerikaanse bedrijven tegen Nederland door TTIP?	94
TTIP en afvalwaterzuivering in Nederland	115
Vrijheid van vakvereniging en het recht om te onderhandelen in het voorstel van de Europese Commissie voor TTIP	122
Juridisch kader verbod op producten van kinderarbeid	123
Kunnen (algemeen verbindend verklaarde) cao's onderwerp zijn van investeringsarbitrage?	136
Graviteitsanalyse	155
Fundamentele arbeidsnormen in het TPP-verdrag	176
LEI-studie naar de gevolgen voor de Nederlandse voedingsmiddelenindustrie	193

## Lijst van gebruikte afkortingen in handels- en investeringsovereenkomsten

- CETA = Comprehensive Economic and Trade Agreement. Concept handels- en investeringsakkoord tussen de EU en Canada.
- BIT = Bilateral Investment Treaty. Bestaande bilaterale investeringsovereenkomsten tussen landen.
- GATS = General Agreement on Trade in Services. Overeenkomst over de vrijmaking van de handel in diensten in het kader van de Wereldhandelsorganisatie WTO.
- GATT = General Agreement on Trade and Tariffs. Overeenkomst inzake tarieven en handel in het kader van de Wereldhandelsorganisatie WTO.
- ILO = International Labour Organisation.
- ICS = Investment Court System. Aanduiding voor het voorstel van de Europese Commissie voor een Investeringshof voor arbitrage tussen bedrijven en overheden over investeringsbescherming als opvolging van ISDS.
- ISDS = Investor to State Dispute Settlement. Huidige vorm van arbitrage tussen bedrijven en overheden over investeringsbescherming.
- NAFTA= North American Free Trade Agreement. Handels- en investeringsovereenkomst tussen de VS, Canada en Mexico.
- OIE = The World Organization for Animal Health (voorheen Office International des Epizooties ). Internationale 'dierenziektewaakhond' erkend in de SPS overeenkomst.
- SPS = Overeenkomst over sanitaire en fytosanitaire maatregelen (sanitary and phytosanitary measures) in het kader van de WTO. Afspraken over het gebruik van nationale regels voor de bescherming van mensen, dieren en planten tegen ziektes en schadelijke stoffen in voedsel.
- TBT = Overeenkomst over technische handelsbelemmeringen (technical barriers to trade) in het kader van de WTO.
- TISA = Trade in Service Agreement. Onderhandelingen over akkoord over dienstenhandel dat voort bouwt op de GATS.
- TPP = Trans-Pacific Partnership. Concept akkoord van de VS over handel en investeringen met Australië, Brunei, Canada, Japan, Maleisië, Mexico, Nieuw Zeeland, Peru, Singapore en Vietnam.
- TTIP = Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership. Onderhandelingen over handels- en investeringsverdrag tussen de EU en de VS. Onderwerp van dit advies.
- WTO = Wereldhandelsorganisatie.



## Voorwoord





## Voorwoord

Handelsverdragen waren tot voor kort vooral voer voor specialisten. De onderhandelingen tussen de EU en de VS over TTIP leiden echter tot een breed maatschappelijk debat. Mensen maken zich zorgen over onder meer de veiligheid van hun voedsel, over ondermijning van democratische besluitvorming en over verlies van banen. Dit advies bespreekt deze zorgen én de waarborgen die in een definitief handelsverdrag moeten komen voor de bescherming van publieke belangen. Het wil daarmee een bijdrage leveren aan een goed geïnformeerd maatschappelijk debat over TTIP en aan de zoektocht naar de juiste balans tussen het bevorderen van internationale handel en het beschermen van publieke belangen.

Het advies formuleert een aantal uitgangspunten die tezamen een toetssteen kunnen vormen voor de beoordeling van TTIP *als* de VS en de EU tot een akkoord weten te komen:

- De EU en de VS moeten er naar streven om het globaliseringsproces te richten op het duurzaam vergroten van de maatschappelijke welvaart. TTIP moet zo worden vormgegeven dat ook derde landen er per saldo van kunnen profiteren en dat het geen belemmering vormt voor deelname van andere landen en voor een nieuw multilateraal akkoord.
- Van TTIP wordt verwacht dat het een 'gouden' standaard vestigt voor toekomstig Europees handels- en investeringsbeleid.
- Europa moet zijn hoge beschermingsniveau in wet- en regelgeving kunnen handhaven en zo nodig verder verhogen.
- Er moet ook in de toekomst voldoende beleidsruimte blijven voor overheden om de beschermingsniveaus voor mens en milieu op een adequate wijze te kunnen borgen en desgewenst te kunnen verbeteren.

Flankerend beleid is nodig om de effecten van handels- en investeringsverdragen in goede banen te leiden. Hoewel vrijmaking van handel per saldo positieve effecten kan hebben, kunnen de gevolgen voor afzonderlijke bedrijven en voor bepaalde groepen werknemers negatief uitpakken en ingrijpend zijn.

Om een scherpe inzet van parlement, burgers, bedrijfsleven, vakbonden en maatschappelijke organisaties, mede via het publieke debat, te bevorderen is het van belang dat de onderhandelingen zo transparant mogelijk zijn en de bevindingen uit de duurzaamheidseffect-beoordelingen tijdig door het kabinet aan het parlement en het bredere publiek worden voorgelegd.

Met dit advies wil de SER een bijdrage leveren aan een weloverwogen beoordeling van inhoud en proces van TTIP door het kabinet en het Nederlandse parlement. Dit advies spreekt geen oordeel over TTIP uit. Dat kan ook niet, want de onderhandelingen zijn nog gaande. We zijn geïnformeerd over de onderhandelingsinzet van de Europese Unie en van Nederland, maar het is onzeker in hoeverre het eindresultaat overeenkomt met de onderhandelingsinzet van de EU. Een commissie onder voorzitterschap van prof. dr. Paul van der Heijden heeft het advies voorbereid. Ik dank Paul en de leden van de commissie voor het vele werk dat zij hebben verricht.

Mariëtte Hamer  
*Voorzitter SER*

# Bevindingen

## Adviesvraag Minister Ploumen

Minister Ploumen heeft de SER op 4 mei 2015 advies gevraagd over het waarborgen van arbeidsnormen in het handels- en investeringsverdrag TTIP. De adviesvraag wijst op een aantal maatschappelijke zorgen over TTIP zoals druk op de arbeidsstandaarden in Europa, verlies aan werkgelegenheid en verlies van beleidsvrijheid op het terrein van publieke diensten. Ook zijn er zorgen over het beoogde arbitrage mechanisme tussen investeerders en staten in TTIP.

Dit advies bespreekt niet alleen deze maatschappelijke zorgen en bezwaren, maar gaat ook in op de waarborgen in TTIP voor de bescherming van publieke belangen. Met name – maar niet uitsluitend – wordt gekeken naar bescherming op sociaal terrein inclusief de positie van en mogelijke gevolgen voor werknemers. Het advies bestrijkt daarom een breder terrein van onderwerpen dan de adviesvraag.

## Bijdrage aan een weloverwogen beoordeling van TTIP

Met dit advies wil de SER een bijdrage leveren aan een weloverwogen beoordeling van inhoud en proces van TTIP door het kabinet en het Nederlandse parlement. Dit advies spreekt echter geen oordeel over TTIP uit. Dat kan ook niet, want de onderhandelingen zijn nog gaande. We zijn geïnformeerd over de onderhandelingsinzet van de Europese Unie en van Nederland, maar het is onzeker in hoeverre het eindresultaat overeenkomt met de onderhandelingsinzet van de EU.

## Achtergronden TTIP

Sinds juni 2013 onderhandelen de EU en de VS over een omvattend handels- en investeringsverdrag, het Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Aan een handelsverdrag tussen EU en de VS wordt al langer gedacht. In het verleden was onder meer de zorg dat zo'n bilateraal verdrag het wereldhandelssysteem zou kunnen schaden reden tot terughoudendheid. De onderhandelingen over vernieuwing van het wereldhandelssysteem stagneren echter. Een akkoord tussen de VS en de EU kan vanwege het grote gewicht van de twee handelsblokken in de totale wereldmarkt belangrijke bouwstenen leveren voor een nieuw multilateraal akkoord. Later kunnen ook landen zoals China en India hun handtekening zetten. Daarnaast kan TTIP het trans-Atlantische bondgenootschap versterken in een toenemend instabiele wereld.

Waarover onderhandelen de VS en de EU?

De onderhandelingen in TTIP bestrijken de handel in goederen en diensten en investeringen. Het gaat daarbij om een verbetering van de markttoegang zoals het verlagen van handelstarieven voor goederen, betere afstemming van regelgeving om onnodige handelsbelemmeringen weg te nemen (non-tarifaire belemmeringen) en het ontwikkelen van een gemeenschappelijke benadering op terreinen als intellectueel eigendom en de relatie tussen handel en duurzaamheid.

Uitgangspunten bij de beoordeling van TTIP

Richtinggevend voor de SER-advisering zijn het brede welvaartsbegrip en het streven naar duurzame globalisering. Het betekent dat maatschappelijke welvaart niet alleen materiële vooruitgang inhoudt door bevordering van een hogere groei van de productie per werkende, maar ook bevordering van sociale vooruitgang (welzijn en sociale cohesie) en een goede kwaliteit van de leefomgeving. Door evenwicht en samenhang te brengen en te behouden tussen *people, planet and profit* legt deze benadering de basis voor duurzame ontwikkeling. De SER heeft dit streven in verschillende adviezen verder uitgewerkt.

Welke basis legt dit nu voor de beoordeling van TTIP? Van belang is dat de TTIP-onderhandelingen gaan over handel én investeringen en ook over het verlagen van tarieven én het wegnemen van onnodige handelsbelemmeringen die het gevolg zijn van gebrekkige afstemming van regelgeving.

Op basis van het bovenstaande formuleert de SER zeven uitgangspunten:

- a. De EU en de VS moeten streven om het globaliseringsproces te richten op het duurzaam vergroten van de maatschappelijke welvaart ook in opkomende economieën en ontwikkelingslanden. Hoewel de bilaterale weg vooralsnog het meeste perspectief biedt, moet het streven blijven om te komen tot een nieuw breed multilateraal akkoord. TTIP moet zo worden vormgegeven dat ook derde landen er per saldo van kunnen profiteren. Het verdrag mag geen belemmering vormen voor de toetreding van andere landen en voor een nieuw multilateraal akkoord. TTIP draagt daarmee bij aan de vermindering van de mondiale ongelijkheid.
- b. Van TTIP wordt verwacht dat het een 'gouden' standaard vestigt voor toekomstig Europees handels- en investeringsbeleid. Het dient de Europese waarden te bevorderen, waaronder de bescherming van mensen- en werknemersrechten, milieu, de democratie en de rechtsstaat. Het handels- en investeringsbeleid moet derhalve inclusieve groei bevorderen en ongelijkheid verminderen. De naleving van de fundamentele arbeidsnormen (vrijheid van vakbondsorganisatie, col-

lectief onderhandelen, een verbod op kinderarbeid, dwangarbeid en discriminatie) dient bindend ten grondslag te liggen aan het economisch handelen van de EU en al zijn handels- en investeringspartners.

- c. Europa moet zijn relatief hoge beschermingsniveau, zowel in wet- en regelgeving als in overige (beleids)maatregelen, kunnen handhaven en desgewenst kunnen verhogen. TTIP en de daarin voorziene betere afstemming van regelgeving, de vrijmaking van de dienstenmarkt, het verlagen van de tarieven en de afspraken over investeringsbescherming mogen hier geen afbreuk aan doen.
- d. Voor overheden moet in de toekomst voldoende beleidsruimte blijven om de beschermingsniveaus voor mens en milieu op een adequate wijze te kunnen borgen en verbeteren. Tekortkomingen wat betreft decent work worden aangepakt en met flankerend beleid worden overgangsproblemen en verdelingseffecten opgepakt. De afspraken over afstemming van regelgeving, de liberalisatie van de dienstenmarkt en de bescherming van investeringen mogen er niet toe leiden dat deze beleidsruimte onder druk komt te staan. Dit vraagt om een goede balans tussen handels- en investeringsbelangen en andere gerechtvaardigde publieke belangen zoals beschermingsmaatregelen voor mens en milieu.
- e. Overheden moeten vrij blijven, om overeenkomstig de eigen voorkeuren, bepaalde diensten ‘van algemeen publiek belang’ te verklaren; ook de wijze van organisatie en financiering behoren in beginsel tot de soevereiniteit van de lidstaten. TTIP mag hier geen afbreuk aan doen.
- f. Naast de verankering van mensen- en werknemersrechten in de verdragen zelf is flankerend beleid nodig om de effecten van handels- en investeringsverdragen in goede banen te leiden, zodat zij aan inclusieve groei bijdragen. Flankerend beleid moet naast de fundamentele rechten ook de sociale dialoog, een actief werkgelegenheidsbeleid en sociale bescherming waarborgen. Hoewel TTIP per saldo positieve effecten kan hebben, kunnen de gevolgen negatief uitpakken en ingrijpend zijn voor afzonderlijke bedrijven en voor bepaalde groepen werknemers. Een goede begeleiding van deze aanpassingsprocessen is noodzakelijk, met gerichte aandacht voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt waaronder laaggeschoolde, oudere werknemers. In aanvulling hierop is het gewenst voor veelbelovende clusters en sectoren een goed voorwaardenscheppend en ondersteunend beleid te voeren, vooral gericht op het versterken van het innovatievermogen. Dergelijk beleid is primair de verantwoordelijkheid van de individuele lidstaten, maar verdient ondersteuning vanuit de Europese Unie. Meer in het algemeen vraagt het globaliseringsproces om een nationaal beleid dat stoelt op twee pijlers: de eerste pijler van inkomensverwerving door hogere participatie, productiviteitsgroei en door versterking van comparatieve voordelen en de tweede pijler van inkomensbescherming en vergemakkelijken van aanpassings-

processen. Beide pijlers zijn nodig om in te spelen op het globaliseringsproces en om het draagvlak voor open markten te versterken.

- g. Maatschappelijk draagvlak en transparantie: om een scherpere inzet van de Tweede Kamer, bedrijfsleven, vakbonden en maatschappelijke organisaties, mede via het publieke debat, te bevorderen is een noodzakelijke voorwaarde dat de onderhandelingen transparant zijn. Ook dient de regering de bevindingen uit de duurzaamheidseffect-beoordelingen tijdig aan de Tweede Kamer en het bredere publiek te communiceren.

Op basis van de bovenstaande uitgangspunten heeft de SER een beoordeling gemaakt van de waarborgen in de onderhandelingsinzet van de EU voor het duurzaam vergroten van de maatschappelijke welvaart. Daarbij is gekeken naar vier belangrijke onderdelen in de onderhandelingen:

1. de afstemming van regelgeving;
2. de uitsluiting van publieke diensten bij de liberalisatie van het dienstenverkeer;
3. fundamentele arbeidsnormen en handel;
4. investeringsbescherming en -arbitrage.

Dit heeft geleid tot de volgende conclusies:

#### 1. Afstemming van regelgeving

Handelsbelemmeringen nemen niet alleen de vorm aan van tarieven en quota's. Ze kunnen ook bestaan uit uiteenlopende regels voor producten en diensten. De vraag is in hoeverre deze handelsbelemmeringen onnodig zijn. Een voorbeeld: de VS eisen vaak keuringen van afzonderlijke productvariëteiten in plaats van het desbetreffende producttype. Dat houdt in dat bijvoorbeeld elke *kleur* lippenstift afzonderlijk opnieuw moeten worden getest, ook al heeft de EU vastgesteld dat het desbetreffende *type* of merk lippenstift voldoet aan de strenge Europese cosmetica-richtlijn. Dat levert extra kosten op voor Europese producenten, aangezien de aparte test voor elke kleur niets toevoegt. Bij de afstemming van regelgeving gaat het om afspraken over de erkenning van elkaars testmethodes, technische standaarden, inspecties en meer samenwerking bij het ontwikkelen van nieuwe standaarden. De maatschappelijke zorg en het bezwaar hiertegen is dat de afstemming van regelgeving ten koste gaat van de beschermingsniveaus van mens en milieu.

Het uitgangspunt van de SER is dat de EU zijn relatief hoge beschermingsniveau zowel in wet- en regelgeving als in overige (beleids)maatregelen moet kunnen handhaven en verhogen. TTIP en de daarin voorziene betere afstemming van regelgeving mag geen aanleiding vormen voor verlaging van niveaus van bescherming van

mens en milieu. Regulering van beschermingsniveaus voor mens en milieu vormt een belangrijk instrument voor het bevorderen van maatschappelijke welvaart. Waar sprake is van uiteenlopende beschermingsniveaus tussen de EU en de VS is zorgvuldigheid en voorzichtigheid nodig bij de afstemming van regelgeving tussen de EU en de VS.

De voorstellen van de Europese Commissie bevatten waarborgen om aantasting van beschermingsniveaus te voorkomen. Deze waarborgen dienen op een aantal terreinen te worden versterkt:

- De reikwijdte van de afstemming van de regelgeving in het voorstel van de Europese Commissie is nu te breed geformuleerd. Deze dient gericht te zijn op specifieke maatregelen die onnodige handelsbelemmeringen opleveren.
- Het mandaat van de *regulatory cooperation board* en de sectorale boards dient nauwkeurig te worden omschreven. Deze instantie mag enkel adviesrecht hebben. Ze mag democratische procedures aan beide zijden van de oceaan voor de vaststelling van wet- en regelgeving niet doorkruisen.
- Alle relevante stakeholders, zoals vakbonden, bedrijven, milieu- en consumentenorganisaties etcetera, krijgen een gelijkwaardige, evenwichtige en betekenisvolle inbreng. Dit moet het uitgangspunt zijn voor de verdere uitwerking van het institutioneel kader voor de betrokkenheid van stakeholders bij afstemming van de regelgeving. Dit gaat verder dan een consultatie van de stakeholders over het jaarverslag van de *regulatory board*.

Transparantie is van het grootste belang om elke schijn te voorkomen dat een van de belanghebbenden het consultatieproces kan domineren. Zowel het Europees Parlement als de nationale parlementen dienen goed geïnformeerd te worden over, en betrokken te worden bij, de adviezen voor de betere afstemming van de regelgeving, zodat zij handhaving van de bestaande beschermingsniveaus kunnen bewaken.

Om democratische controle te waarborgen op beslissingen die door een gezamenlijk EU-VS TTIP-comité na afsluiten van het Verdrag kunnen worden genomen (TTIP als ‘levend verdrag’), is het van belang om de bevoegdheden van dit comité nauwkeurig te omschrijven en het Europees Parlement (EP) hier goed bij te betrekken.

## 2. Uitsluiting van publieke diensten

De TTIP onderhandelingen gaan niet alleen over de handel in goederen, maar ook over de handel in diensten. De maatschappelijke zorg en het bezwaar hiertegen is dat de vrijmaking van het dienstenverkeer ook publieke diensten kan raken en dat



hierdoor besluiten tot liberalisatie van publieke diensten (bijvoorbeeld in de gezondheidszorg en het onderwijs) onomkeerbaar kunnen worden.

Uitgangspunt van de SER is dat overheden vrij moeten blijven, om overeenkomstig de eigen voorkeuren, bepaalde diensten ‘van algemeen publiek belang’ te verklaren; ook de wijze van organisatie en financiering behoren in beginsel tot de soevereiniteit van de lidstaten. TTIP mag hier geen afbreuk aan doen.

In dit stadium kan worden vastgesteld dat met de onderhandelingsinzet van de EU sprake is van stappen in de door de SER gewenste richting. Een echte beoordeling is pas mogelijk op grond van het onderhandelingsresultaat.

### 3. Handel en fundamentele arbeidsnormen

De EU-lidstaten hebben de Europese Commissie een duidelijk mandaat gegeven om afspraken te maken over duurzame ontwikkeling als overkoepelend doel van de partijen. De EU en de VS moeten streven om respect voor internationale milieu- en arbeidsstandaarden te waarborgen en te faciliteren. Ze zouden in TTIP moeten vastleggen dat ze handel en investeringen niet zullen bevorderen door een verlaging van standaarden voor milieu, arbeid en gezondheid en veiligheid of door aantasting van de fundamentele arbeidsnormen. De maatschappelijke zorgen en bezwaren richten zich op de naleving van bestaande arbeidsnormen met name in de VS en de oneerlijke concurrentie die hiervan het gevolg kan zijn. De VS hebben slechts twee van de acht fundamentele ILO-verdragen geratificeerd – het verdrag over de afschaffing van dwangarbeid en de ergste vormen van kinderarbeid.

Vraag is hoe TTIP de naleving van arbeidsnormen effectief kan bevorderen.

Zoals aangegeven bij de uitgangspunten voor de beoordeling wordt van TTIP verwacht dat het een ‘gouden’ standaard vestigt voor toekomstig Europees handels- en investeringsbeleid. Deze ‘gouden standaard’ hanteert de EU bij voorkeur ook in andere handels- en investeringsakkoorden, al kan wat de modaliteiten betreft daarbij sprake zijn van maatwerk dat afhankelijk is van de relatie met het land in kwestie. Het dient de Europese waarden te bevorderen, waaronder de bescherming van mensen- en werknemersrechten, milieu, de democratie en de rechtsstaat. De naleving van de fundamentele arbeidsnormen (vrijheid van vakbondsorganisatie, collectief onderhandelen, een verbod op kinderarbeid, dwangarbeid en discriminatie) dient bindend ten grondslag te liggen aan het economisch handelen van de EU en al haar handels- en investeringspartners.

Er moeten om te beginnen zowel goede materiële als procedurele waarborgen zijn om te zorgen dat de VS en de EU de fundamentele arbeidsnormen en andere

belangrijke ILO-verdragen die van belang zijn in het kader van de Decent Work-verklaring van de ILO respecteren, zowel in recht als in de praktijk. Ratificatie en effectieve implementatie door verdragspartijen van de fundamentele verdragen en andere belangrijke ILO verdragen die van belang zijn in het kader van de Decent Work-verklaring van de ILO, blijft de koninklijke weg. Maar zolang dat nog niet geval is, dient TTIP bindende en gedetailleerde bepalingen te bevatten over wat de fundamentele arbeidsnormen inhouden en wat verdragspartijen moeten doen om implementatie en naleving te realiseren. Respect voor fundamentele arbeidsnormen waaronder het respecteren van de vakbondsvrijheid door EU en VS, en de afspraak dat men niet op gronden van non-respect comparatieve voordelen mag hebben of houden is een belangrijke voorwaarde vooraf. De voorstellen van de Europese Commissie in het duurzaamheidshoofdstuk voorzien in deze bindende inhoudelijke normstelling.

Om deze bepalingen te kunnen handhaven, dient er vervolgens een goed monitoringsmechanisme te zijn, zodat misstanden tijdig kunnen worden gesignaleerd, en partijen op grond daarvan worden aangespoord deze aan te pakken. Daarbij zou kunnen worden gedacht aan periodieke rapportages door een onafhankelijk secretariaat – zoals dat ook is afgesproken in het kader van NAFTA – over de stand van zaken rond de implementatie van de Decent Work Agenda in de EU en de VS waaronder de handhaving en naleving van arbeidsnormen in de praktijk.

Ten derde moet er een bindend geschillenbeslechtsmechanisme zijn – met een adequate betrokkenheid van sociale partners en de ILO – zodat misstanden aan de orde kunnen worden gesteld. Hieruit voort vloeit dat met adequate en effectieve maatregelen de misstanden worden weggenomen. Gelet op de geschetste ervaringen is het wenselijk dat gezocht wordt naar wegen om dit toezicht tanden te geven en een gouden standaard te zetten op het terrein van toezicht en naleving.

Elementen van dit geschillenbeslechtsmechanisme zijn: voldoende onafhankelijkheid ten opzichte van de verdragspartijen; het zo nodig kunnen opleggen van effectieve sancties aan verdragspartijen; redelijke termijnen van afronding. Bij de uitwerking zijn verschillende varianten denkbaar die op hun merites moeten worden beoordeeld:

- Bijvoorbeeld het inrichten van een apart geschillenmechanisme in het kader van het verdrag voor geschillen betreffende het duurzaamheidshoofdstuk of een speciaal in het leven te roepen tribunaal voor geschillen over arbeidsnormen. Welke vormen van sancties zoals boetes of handelssancties, eventueel aangevuld met compensatie voor de benadeelde betrokkenen.

- Rechtstreekse of indirecte rechtstoegang voor derden zoals civil society en vakbonden (zonder hoge financiële drempels) via een onafhankelijk secretariaat zoals hierboven genoemd of via een nationaal contactpunt.

Bij de vormgeving en uitwerking van een dergelijk geschillenbeslechtsmechanisme is tevens relevant hoe in de bescherming van de belangen van investeerders is voorzien (zie hieronder), zodat een completer en evenwichtiger stelsel van geschillenbeslechting ontstaan met oog voor alle belangen.

#### 4. Investeringsbescherming en het Investeringshof

TTIP omvat niet alleen afspraken over handel, maar ook afspraken over buitenlandse investeringen. De afspraken gaan over markttoegang en bescherming van investeringen (non-discriminatie van buitenlandse investeringen, toepassing van het beginsel van meest begunstigde natie, eerlijke behandeling, onbeperkte kapitaaltransfer, compensatie bij onrechtmatige onteigening) en arbitrage bij inbreuken op deze bescherming. Op grond hiervan kan compensatie aan het gastland worden gevraagd voor een onrechtmatige onteigening of discriminatie middels een arbitrage tussen bedrijven en overheden.

Afspraken over markttoegang en bescherming van buitenlandse investeringen zijn nu vastgelegd in bilaterale investeringsverdragen. De 28 EU-lidstaten hebben in totaal bijna 1200 van dergelijke verdragen lopen met landen buiten de EU. Nederland heeft er meer dan 90 afgesloten. Er bestaan grote maatschappelijke bezwaren tegen de bestaande vormen van investeringsbescherming en arbitrage-mechanismen in investeringsovereenkomsten 'oude stijl', dat wil zeggen de tot nu toe gebruikelijke vormen van investeringsarbitrage ISDS (investor to state dispute settlement). Vanwege deze grote bezwaren en het toenemende maatschappelijke debat en protest heeft de Raad van Ministers inmiddels nadere voorwaarden gesteld aan opname van een investeringshoofdstuk in TTIP. De Europese Commissie heeft een aangepast mechanisme voorgesteld in de vorm van een Investeringshof (ICS).

In en tussen goed functionerende en hoog ontwikkelde rechtssystemen is volgens de SER een afzonderlijk investeringsarbitragemechanisme niet nodig. De koninklijke weg is naar de mening van de SER de verbetering van de (nationale) rechtssystemen in de betrokken landen.

Uitgangspunt van de SER is dat ook in de toekomst voldoende beleidsruimte voor overheden moet blijven 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.

Dat is in onvoldoende mate gegarandeerd in de bestaande ISDS-mechanismen. Deze bevatten een aantal tekortkomingen zoals het private karakter ervan, onvoldoende onafhankelijkheid en onpartijdigheid van arbiters, gebrek aan transparantie en onvoldoende coherentie van uitspraken en de mogelijke aantasting van de beleidsvrijheid van staten door onder meer een te ruime definitie van het begrip indirecte onteigening en de mogelijkheid om zeer hoge schadeclaims toe te kennen.

De voorstellen van de Europese Commissie voor een publiek Investeringshof vormen een stap in de goede richting om de tekortkomingen van het oude ISDS te adresseren. Belangrijke elementen van inhoudelijke aard zijn de expliciete vermelding van het recht van staten om maatregelen te treffen gericht op de bescherming van mens en milieu en de bepaling dat dergelijke maatregelen niet mogen worden beschouwd als een vorm van indirecte onteigening waarvoor schadevergoeding kan worden geëist. Belangrijke elementen van procedurele aard zijn de benoeming van onafhankelijke door de EU en de VS benoemde rechters; het introduceren van een beroepsmogelijkheid met een tribunaal dat wordt voorgezeten door een ingezetene uit een derde land; incorporatie van de zogeheten UNCITRAL-regels over transparantie in de arbitrage: zittingen zijn openbaar, publicatie van de meeste processtukken en het recht om te interveniëren van derde partijen met een aantoonbaar belang bij het geschil.

Het voorgestelde ICS zou op een aantal punten verder moeten worden verbeterd om ook echt te kunnen functioneren als een internationale rechterlijke instantie met een publiek en onafhankelijk karakter. Het gaat dan onder andere om de financiële onafhankelijkheid van arbiters/rechters bij de (duur van de) rechtsgang. De materiele waarborgen zouden er op gericht dienen te zijn dat het Investeringshof uitsluitend toetst *hoe* een overheidsmaatregel is ingevoerd en toegepast en niet *of* de overheid een bepaalde maatregel om mens en milieu te beschermen mag nemen. Een Investeringshof langs bovenstaande lijnen zou functioneren als noodrem. Naast voldoende waarborgen in TTIP, blijft zorgvuldig overheidsoptreden overigens de beste remedie tegen arbitrageclaims

Bij beantwoording van de vraag of een Investeringshof al dan niet noodzakelijk is, spelen verschillende overwegingen een rol.

Een Investeringshof zou soelaas kunnen bieden zolang niet elk lidstaat in de EU en deelstaat in de VS een goed functionerend rechtstelsel heeft. Relevant is dus de verwachting of nationale stelsels binnen afzienbare termijn voldoende waarborgen bieden voor investeringsbescherming (de koninklijke weg).

Een modernisering van de geschillenbeslechting in de vorm van een ICS kan een goede stap zijn als men beoogt hiermee bestaande investeringsovereenkomsten die nog het 'oude' ISDS bevatten te vervangen en te moderniseren. Dit vereist dan wel dat het voorgestelde Investeringshof een multilateraal karakter krijgt. Indien TTIP zelf zich gaandeweg zou ontwikkelen tot een multilateraal stelsel, waarbij ook andere landen zich zouden kunnen en willen aansluiten, zou daarmee ook meer voor de hand liggen om een multilateraal (investerings)geschillenbeslechtigingsmechanisme in te richten.

Een en ander neemt niet weg dat nog steeds sprake zou zijn van een in de ogen van de vakbeweging eenzijdige vorm van geschillenbeslechting in het belang van buitenlandse investeerders, zonder garanties dat een evenwichtige belangenafweging plaatsvindt ten opzichte van andere belangen (publieke belangen, mens en milieu, arbeidsnormen). Dit aspect moet worden beoordeeld in de context van de vraag of en zo ja op welke wijze TTIP zal voorzien in bindende en effectieve implementatie, naleving en handhaving van de in het duurzaamheidshoofdstuk voorziene verplichtingen met betrekking tot onder andere (fundamentele) arbeidsnormen, en daarbij ook voorziet in een bindend geschillenmechanisme.

Maatwerk bij de verlaging van tarieven in verband met dierenwelzijnstandaarden EU  
De discussie over TTIP spitst zich toe op non-tarifaire belemmeringen voor de handel en op de bescherming van investeringen. De invoertarieven die de VS en de EU in het onderlinge handelsverkeer hanteren, zijn gemiddeld laag (maar enkele procenten). Meer dan de helft van de goederenhandel is al tariefvrij. Van afschaffing van het gros van de resterende invoertarieven hoeven geen grote effecten te worden verwacht. Maar er zijn nog een paar hoge tarieven (tot tientallen procenten). Deze betreffen met name onderdelen van de agribusines. Voor de agrarische sector moet per deelsector worden gekeken naar de gevolgen en moeten indien nodig per deelsector passende maatregelen worden genomen. Dat kan het geval zijn als de verlaging van de invoertarieven in de EU de houdbaarheid van de relatief hoge dierenwelzijnsstandaarden in de EU ondermijnt. Als dat het geval is, is maatwerk nodig in de vorm van bijvoorbeeld tariefquota, waardoor het nultarief voor een deel van de tarieven geldt, of een geleidelijke verlaging van de tarieven.

### Inschatting van de economische effecten van TTIP

Door TTIP zullen zowel de VS als de EU zich verder kunnen specialiseren in economische activiteiten waarin zij relatief goed in zijn (een comparatief voordeel hebben). Daardoor kan TTIP in potentie bijdragen aan groei, welvaart en werkgelegenheid.

De verschillende beschikbare studies naar de effecten van TTIP laten sterk uiteenlopende uitkomsten zien. De meest gezaghebbende studies wijzen uit dat TTIP Europa en Nederland extra economische groei kan opleveren, in de orde van grootte van 0,5 procent tot 2 procent, uitgesmeerd over tien jaar. Deze uitkomst is uiteraard sterk afhankelijk van de mate waarin het feitelijk gaat lukken om onnodige niet-tarifaire belemmeringen uit de weg te ruimen. Het is daarom – en met de lessen van NAFTA in het achterhoofd – verstandig om de groei-effecten behoedzaam te ramen.

Macro-economisch gezien zijn de verschuivingen die met TTIP gepaard gaan, ook vrij beperkt en nauw verweven met structurele aanpassingen die hoe dan ook onder invloed van technologische ontwikkelingen en globalisering plaats vinden. Daarbij is een voordeel dat de specialisatie tussen de VS en de EU zich binnen, en niet tussen sectoren afspeelt. Dat vergemakkelijkt de aanpassing aan een steeds verfijndere specialisatie in TTIP-verband.

Per saldo mogen licht positieve effecten op werkgelegenheid en loonvoet worden verwacht. Daarbij blijft het met het oog op het brede welvaartsbegrip de vraag waar potentiële welvaartswinsten zullen neerslaan: voor afzonderlijke bedrijven en voor bepaalde groepen werknemers kunnen de gevolgen wel negatief uitpakken en ingrijpend zijn. Een goede begeleiding van deze aanpassingsprocessen is daarom noodzakelijk. De effecten van een handelsverdrag manifesteren zich doorgaans pas na verloop van jaren. Dat betekent dat er tijd is om met goed flankerend beleid de transitie-effecten op te vangen. Naar het oordeel van de SER moet het beleid alle burgers voldoende houvast bieden om betrokkenen in staat te stellen zo goed mogelijk in te spelen op veranderingen en verzekerd te zijn van een voldoende inkomensbescherming. De SER beveelt daarom aan om zowel binnen de EU als nationaal hieraan specifieke aandacht te geven en de beschikbare instrumenten – zoals het Europees Sociaal Fonds en het Globaliseringsfonds – optimaal in te zetten. Dat is van belang voor werknemers – met gerichte aandacht voor laaggeschoolde, oudere werknemers – en voor bedrijven. Zo kan het Europees Globaliseringsfonds individuele dienstverlening om ontslagen werknemers aan het werk te helpen, financieren. Deze gerichte aandacht voor transitievraagstukken sluit aan bij analyses en aanbevelingen in eerdere SER-adviezen.

### Gevolgen voor derde landen

Verdere vrijmaking van handel tussen de VS en de EU zal om te beginnen leiden tot handelsverlegging ten nadele van derde landen. Per saldo kan het effect voor derde landen toch nog positief uitpakken, zowel door handelscreatie als door de doorwerking van een zekere afstemming van regels en procedures tussen de VS en de EU via directe en indirecte *spill-overs*.

De EU en de VS kunnen op verschillende manieren de omvang van deze *spill-overs* bevorderen. In het bijzonder de suggestie om TTIP van een uitnodiging aan derden om zich, in welke vorm dan ook, bij deze vrijmaking van de handel aan te sluiten, verdient volgens de SER grondige overweging.



Advies





# 1 Inleiding

## Adviesvraag

Minister Ploumen van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft de SER op 4 mei 2015 advies gevraagd over het waarborgen van arbeidsnormen in TTIP<sup>1</sup>. Hoe kunnen de EU en de lidstaten waarborgen dat TTIP geen negatieve gevolgen heeft voor ons Europese sociale model, met nadruk op de arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden, waarin verder wordt gekeken dan de gebruikelijke bepalingen over arbeid in handelsakkoorden? De adviesvraag wijst op een aantal maatschappelijke zorgen zoals verlies beleidsruimte op het gebied van publieke diensten, verlies van werkgelegenheid en druk op arbeidsnormen.

## Karakter van het advies

Dit advies richt zich op de borging van publieke belangen met name – maar niet uitsluitend – op sociaal terrein inclusief de positie van en mogelijke gevolgen voor werknemers. De adviesvraag wijst op een aantal maatschappelijke zorgen over en bezwaren tegen TTIP zoals druk op de arbeidsstandaarden in Europa, een verlies aan werkgelegenheid en verlies van beleidsvrijheid in het algemeen en in het bijzonder op het terrein van publieke diensten. Er zijn ook zorgen over het beoogde arbitrage mechanisme tussen investeerders en staten in TTIP.

Dit advies bespreekt deze maatschappelijke zorgen en bezwaren én de waarborgen in TTIP voor de bescherming van publieke belangen. Het formuleert toetsstenen voor de uiteindelijke beoordeling van TTIP, die pas kan plaatsvinden als de onderhandelingen tussen de EU en de VS zijn afgerond. Die afronding is voorzien in najaar 2016. De hoofdstukken 4 en 5 van dit advies zijn vooral gebaseerd op het mandaat dat de Raad van Ministers aan de Europese Commissie voor de onderhandelingen heeft gegeven en de voorstellen die de Europese Commissie op basis daarvan heeft gedaan aan de Verenigde Staten.

Het advies wil een bijdrage leveren aan een meer geïnformeerd debat over TTIP. Van daar dat er ook uitvoerig is ingegaan op de vraag waar TTIP over gaat. Het bestrijkt daarom een breder terrein van onderwerpen dan de adviesvraag<sup>2</sup>. Het bestrijkt echter niet alle aspecten van TTIP; de gegevensbescherming komt bijvoorbeeld niet aan de orde. Met dit advies wil de SER een bijdrage leveren aan een weloverwogen beoordeling van inhoud en proces van TTIP door het kabinet en het Nederlandse en het Europese Parlement.

---

1 Zie bijlage 1.

2 Om deze reden heeft de SER ook meer tijd genomen om de adviesvraag te beantwoorden.

Uitgangspunt van de SER-advisering is het brede welvaartsbegrip en het streven naar duurzame globalisering (zie hoofdstuk 2). Hieruit volgt dat de SER vindt dat TTIP geen aanleiding mag vormen voor verlaging van bestaande niveaus van bescherming van mens en milieu. Deze moeten op hun eigen merites worden beoordeeld, en niet als een afgeleide van het streven naar verlaging van handelskosten. Europa moet zijn hoge beschermingsniveau in wet- en regelgeving kunnen handhaven. Er moet ook in de toekomst voldoende beleidsruimte blijven voor overheden om deze beschermingsniveaus op een adequate wijze te kunnen handhaven en desgewenst te verhogen.

#### Leeswijzer

Hoofdstuk 2 verduidelijkt aan de hand van eerdere SER-advisering het vertrekpunt van de SER bij de analyse en beoordeling van TTIP. Daarna bespreekt hoofdstuk 3 de relevante achtergrondinformatie. Daarbij komen de volgende vragen aan bod: Wat is de economische en geopolitieke context van TTIP? Wie onderhandelt er namens de EU lidstaten over TTIP? Wie beslist uiteindelijk over TTIP? Hoofdstuk 4 laat zien waar de onderhandelingen overgaan (en waarover niet), wat het mandaat van de Europese Commissie is, en welke voorstellen de Europese Commissie op basis hiervan aan de VS heeft gedaan. Hoofdstuk 5 gaat over de waarborgen voor publieke belangen met name op sociaal terrein. Het gaat na welke maatschappelijke zorgen er zijn, wat de voorziene waarborgen zijn, en komt tot een beoordeling van deze waarborgen. Hoofdstuk 6 bespreekt de mogelijke effecten van TTIP op groei, welvaart en werkgelegenheid aan de hand van bestaande studies.

#### Vorbereiding van het advies

Het advies is voorbereid door een commissie onder voorzitterschap van prof. dr. Paul van der Heijden<sup>3</sup>. Hoofdstuk 6 over de economische effecten is voorbereid door een werkgroep van de commissie onder voorzitterschap van prof. dr. Jacques Pelkmans.

---

3 Zie bijlage 2 voor de samenstelling van deze commissie en zijn Werkgroep economische effecten.

## 2 Bouwstenen uit eerdere SER-advisering

### 2.1 Doel van dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk geeft het vertrekpunt aan van de SER bij de analyse en beoordeling van TTIP. De SER heeft in de afgelopen jaren adviezen uitgebracht over duurzame globalisering en verschuivende economische machtsverhoudingen<sup>1</sup>. Uit het advies over duurzame globalisering is het initiatief internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO) voortgekomen<sup>2</sup>. De belangrijkste elementen daarvan worden in het onderstaande besproken. Deze adviezen en het IMVO-initiatief vormen een basis voor de beoordeling van TTIP door de SER. De slotparagraaf formuleert op basis daarvan vier uitgangspunten voor de beoordeling van TTIP.

### 2.2 Het brede welvaartsbegrip als uitgangspunt

Richtinggevend voor de beleidsaanbevelingen van de SER is het brede welvaartbegrip. Het betekent dat maatschappelijke welvaart niet alleen materiële vooruitgang inhoudt door bevordering van een hogere groei van de productie per werkende, maar ook bevordering van sociale vooruitgang (welzijn en sociale cohesie) en een goede kwaliteit van de leefomgeving. Door evenwicht en samenhang te brengen en te behouden tussen *people, planet and profit* legt deze benadering de basis voor duurzame ontwikkeling<sup>3</sup>. Economische groei is dus duurzaam als deze gepaard gaat met sociale cohesie, een prettige en gezonde leefomgeving en een goede milieukwaliteit. Duurzame groei is in de visie van de SER het overkoepelende concept. Inclusieve groei vertegenwoordigt daarin vooral de sociale dimensie<sup>4</sup>. Het duidt op groei die resulteert in productieve werkgelegenheid met fatsoenlijke banen (volwaardig werk), waardoor het mogelijk wordt een leefbaar inkomen te verdienen, een basis sociale zekerheid tot stand te brengen en de armoede te overstijgen<sup>5</sup>.

Het brede welvaartsbegrip sluit aan bij wat in Europa de sociale markteconomie wordt genoemd. Deze vertegenwoordigt gedeelde waarden zoals solidariteit en

---

1 SER-advies, 2008, *Duurzame Globalisering: een wereld te winnen*. SER-advies, 2012, *Verschuivende Economische Machtsverhoudingen*. Zie ook: SER-advies, 2011, *Ontwikkeling door duurzaam ondernemen*.

2 Het SER-initiatief Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen is eind 2008 van start gegaan en heeft geresulteerd in verschillende rapporten, adviezen en activiteiten. Voor een overzicht zie: <http://www.ser.nl/nl/actueel/werkprogramma/imvo.aspx>

3 SER-advies, 2008, *Duurzame Globalisering*, p. 45;

4 SER-advies, 2011, *Ontwikkeling door duurzaam ondernemen*, p. 22.

5 SER-advies, 2011, *Ontwikkeling door duurzaam ondernemen*, p. 22.

cohesie, gelijke kansen en bestrijding van alle vormen van discriminatie, goede gezondheids- en veiligheidsomstandigheden op het werk, toegang tot onderwijs en zorg voor iedereen, ingebed in een sterke traditie van sociale dialoog en partnerschap. Op mondiaal niveau wordt gesproken van de Decent Work Agenda: het bevorderen van de fundamentele arbeidsnormen, werkgelegenheid, sociale bescherming en sociale dialoog<sup>6</sup>.

Onderdeel van de sociale markteconomie zijn ook de diensten van algemeen belang. De lidstaten van de EU zijn vrij om, overeenkomstig de eigen voorkeuren, bepaalde diensten ‘van algemeen belang’ te verklaren; ook de wijze van organisatie en financiering behoren in beginsel tot de soevereiniteit van de lidstaten. Diensten worden ‘van algemeen belang’ genoemd wanneer de overheid het nodig vindt de toegang tot deze diensten voor iedereen, ongeacht economische, maatschappelijke of geografische omstandigheden, tegen een betaalbare prijs te waarborgen<sup>7</sup>.

#### Van breed welvaartbegrip naar duurzame globalisering

De wereld raakt steeds meer verweven: het heeft daarom weinig betekenis om voor of tegen globalisering te zijn. Waar het om gaat is dit proces in goede banen te leiden. Uitgaande van het brede welvaartsbegrip betekent dit dat gestreefd moeten worden naar een duurzame globalisering. Liberalisering van de handel en investeringen kan de maatschappelijke welvaart alleen ten goede komen indien deze plaatsvindt binnen een flankerend beleid dat is gericht op het bevorderen van duurzame ontwikkeling in drie dimensies: economisch, sociaal en ecologisch<sup>8</sup>. Op economisch terrein gaat het er onder andere om voor veelbelovende clusters en sectoren een goed voorwaardenscheppend en ondersteunend beleid te voeren, vooral gericht op het versterken van het innovatievermogen. Dergelijk beleid is primair de verantwoordelijkheid van de individuele lidstaten, maar verdient ondersteuning vanuit de Europese Unie<sup>9</sup>. Op sociaal terrein gaat het bij het flankerend beleid om het veiligstellen van minimumstandaarden en een goede omgang met overgangsproblemen en verdelingseffecten als gevolg van handel en investeringen, en om de vraag hoe Nederland kan bijdragen aan de bevordering van Decent Work en het daarbij horende respect voor fundamentele arbeidsnormen<sup>10</sup>.

---

6 SER-advies, 2008, *Duurzame Globalisering*, op. cit dem, p. 46; zie voor de samenhang tussen de sociaal-economische doelstellingen van de SER en die van de EU ook: SER-advies, 2009, *Europa 2020: de nieuwe Lissabonstrategie*, pp. 26-27.

7 SER-advies, 2005, *Dienstenrichtlijn*, p. 59.

8 SER-advies, 2008, *Duurzame Globalisering*, pp. 45-46.

9 SER-advies, 2009, *Europa 2020: de nieuwe Lissabonstrategie*, p. 78.

10 SER-advies, 2009, *Europa 2020: de nieuwe Lissabonstrategie*, p. 169.

Handel tussen landen leidt ertoe dat landen zich kunnen toelagen op datgene waar ze goed in zijn – hun comparatieve voordeel. Van zo'n specialisatie, die nog wordt versterkt door schaal- en leereffecten, kunnen alle landen beter worden. De specialisatie impliceert wel dat er een herschikking van middelen en mensen in de economie plaatsvindt, waardoor er verdelingseffecten optreden en verliezers en overgangsproblemen kunnen ontstaan. Vooral de inkomensverschillen binnen landen zijn toegenomen. De dominante oorzaak hiervan is de combinatie van technologische ontwikkeling en het door globalisering versnelde specialisatieproces waardoor de bonus op onderwijs en bijgevolg de verschillen tussen hoog- en laagopgeleiden zijn toegenomen. Daarbij zijn ook instituties belangrijk: dit verklaart mede waarom de inkomensverschillen in Nederland beperkt blijven<sup>11</sup>. Het hangt onder meer af van de wijze waarop met deze overgangsproblemen en verdelingseffecten wordt omgegaan hoe globalisering van invloed is op de welvaart in brede zin<sup>12</sup>.

Het draagvlak voor globalisering staat onder druk vanwege onzekerheid in delen van de maatschappij over het globaliseringsproces, waarvan gevreesd wordt dat het ongrijpbaar is, de beleidsruimte van overheden uitholt en leidt tot voortdurend (dreigend) banenverlies<sup>13</sup>. De SER betoogt in het advies *Duurzame Globalisering* dat de overheid ook in een steeds opener economie beleidsruimte heeft en moet hebben en dat de eigen beleidskeuzes zelfs steeds belangrijker worden. Het adresseren van het vraagstuk vraagt om een herkenbaar beleid ten aanzien van de primaire taken van de overheid zoals het zorgen voor een goed onderwijsstelsel, een activerend sociaal vangnet, en het borgen van publieke belangen. Om het globaliseringsproces als zodanig te beïnvloeden en vorm te geven richting duurzaamheid, is de rol van de Europese Unie (EU) van groot belang.

Het belang van fundamentele arbeidsnormen en fatsoenlijk werk

Duurzame globalisering houdt respect voor de fundamentele arbeidsnormen en de bevordering van Decent Work in. De Nederlandse overheid, werkgevers- en werknemersorganisaties, consumenten en maatschappelijke organisaties verwachten dat bedrijven zakendoen met respect voor werknemersrechten, mensenrechten en milieu. Internationaal is dat vastgelegd in de ILO-constitutie en (bindende) ILO-verdragen, de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen en de UN Guiding Principles on Business and Human Rights en fundamentele arbeidsnormen van de ILO die hier deel van uitmaken<sup>14</sup>.

---

11 SER-advies, 2009, *Europa 2020: de nieuwe Lissabonstrategie*, p. 63. SER-advies, 2012, *Verschuivende Economische Machtverhoudingen*, pp. 53-4.

12 SER-advies, 2008, *Duurzame Globalisering*, p. 64.

13 SER-advies, 2008, *Duurzame Globalisering*, p. 265

14 SER, 2014, *Themarapportage due diligence*, p. 7.

## 2.3 Handelsakkoorden en duurzame globalisering

In zijn advies *Verschuivende economische machtsverhoudingen* uit 2012 is de SER nagegaan wat de opkomst van China en andere opkomende economieën betekent voor het streven naar duurzame globalisering.

De raad wijst daarbij ten eerste op het belang van gezamenlijk optreden binnen de EU. Met de EU staan de lidstaten sterker in het globaliseringsproces. Individuele lidstaten zijn niet in staat om in afzonderlijkheid de spelregels voor het globaliseringsproces te beïnvloeden en vorm te geven. De EU heeft wél het gewicht om daarop invloed uit te oefenen en daarmee de loop van het globaliseringsproces te richten op het duurzaam vergroten van de maatschappelijke welvaart<sup>15</sup>. De verschuivende economische machtsverhoudingen accentueren daarom het belang van de EU voor het vormgeven en beïnvloeden van het globaliseringsproces gericht op een duurzame verhoging van de maatschappelijke welvaart<sup>16</sup>.

De SER constateert dat mede gezien de verschuivende economische machtsverhoudingen het niet mogelijk is gebleken tot multilaterale akkoorden te komen die passen bij de huidige fase van het globaliseringsproces en die zich richten op de vrijmaking van het dienstenverkeer, investeringen, concurrentie, bescherming van intellectueel eigendom, het wegnemen van non-tarifaire belemmeringen en op duurzaamheidsissues zoals Decent Work. Gezien de stagnatie van de Doha-ronde over multilaterale handelsbesprekingen, bieden bilaterale akkoorden op dit moment meer perspectief<sup>17</sup>. De recente brede en diepe bilaterale akkoorden stimuleren de handel in intermediaire goederen en productionenetwerken en maken het mogelijk dat landen aansluiting kunnen vinden bij de huidige fase van het globaliseringsproces<sup>18</sup>. Voor de beoordeling van de bilaterale akkoorden zijn drie aandachtspunten van belang: 1. gevolgen voor de EU en voor de partnerlanden; 2. gevolgen voor derden en de WTO; 3. de handhaving van de duurzaamheidsbepalingen<sup>19</sup>.

Bij het in kaart brengen van de mogelijke gevolgen van handels- en investeringsovereenkomsten dient ook goed gekeken te worden naar de mogelijke effecten op werkgelegenheid, sociale bescherming en de sociale dialoog. Expertise op het ter-

---

15 SER-advies, 2012, *Verschuivende Economische Machtsverhoudingen*, p. 139.

16 SER-advies, 2012, *Verschuivende Economische Machtsverhoudingen*, p. 143.

17 SER-advies, 2012, *Verschuivende Economische Machtsverhoudingen*, p. 162. In december 2013 is het wel gelukt om een multilateraal akkoord in de WTO af te sluiten over o.a. verbetering van douaneprocedures (Trade Facilitation Agreement). Dit zogeheten 'Bali-pakket' is nog niet door alle leden van de WTO geratificeerd. Zie: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tradfa\\_e/tradfa\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm).

18 SER-advies, 2012, *Verschuivende Economische Machtsverhoudingen*, p. 158.

19 SER-advies, 2012, *Verschuivende Economische Machtsverhoudingen*, p. 157.

rein van Decent Work en een betrokkenheid van vakbonden zijn daarbij van cruciaal belang<sup>20</sup>. Om een scherpere inzet van de Tweede Kamer, bedrijfsleven, vakbonden en maatschappelijke organisaties, mede via het publieke debat, te bevorderen is het van belang dat de bevindingen uit de duurzaamheidseffectbeoordelingen tijdig door de regering aan de Tweede Kamer en het bredere publiek worden gecommuniceerd<sup>21</sup>.

Bilaterale akkoorden bieden een kans om duurzaamheid waaronder Decent Work op de agenda te plaatsen. Er moet daarbij wel sprake zijn van meer dan mooie woorden en intenties, namelijk van een afdwingbaarheid van de afspraken. De raad wijst in dit verband op de effectieve handhaving van de duurzaamheidsbepalingen in de bilaterale verdragen en steunt de inzet van de Nederlandse regering om de bepalingen van mensenrechtenclausules in (handels)verdragen met derde landen als ‘essentieel’ aan te merken, waardoor de EU het desbetreffende verdrag eenzijdig kan opschorten in geval van niet-naleving. De raad is het met het kabinet eens dat wat de modaliteiten betreft daarbij sprake kan zijn van maatwerk dat afhankelijk is van de relatie met het land in kwestie. De SER heeft eerder vastgesteld dat voordat de mogelijkheid van opschorting van een handelsverdrag wordt overwogen, er ook moet worden gekeken naar de effectiviteit van een dergelijke maatregel en naar het belang van de bevolking in ontwikkelingslanden bij open markten in de ontwikkelde landen. Dit pleit voor terughoudendheid bij het inzetten van handelspolitieke maatregelen<sup>22</sup>.

Investeringsakkoorden: behoud van beleidsruimte én beschermingsniveaus

De SER is in het advies over de Verschuivende Economische Machtsverhoudingen ook in gegaan op investeringsbeschermingsovereenkomsten. Met het Verdrag van Lissabon heeft de EU exclusieve bevoegdheid op het gebied van buitenlandse directe investeringen verkregen. In dat licht is het logisch dat de Europese Commissie voorstellen doet voor een Europees investeringsbeleid, waaronder een overgangsregeling om tot EU-investeringsovereenkomsten te komen. Rond het investeringshoofdstuk in TTIP spelen afwegingen van uiteenlopende aard een rol.

De nieuwe Europese investeringsovereenkomsten – zo stelt het genoemde advies vast – mogen er niet toe leiden dat de beleidsruimte in ontvangende landen om gerechtvaardigde publieke belangen na te streven direct dan wel indirect afneemt; dit mag echter niet resulteren in een verkapt vorm van protectionisme. Dit vraagt

---

20 SER-advies, 2012, *Verschuivende Economische Machtsverhoudingen*, p. 163.

21 SER-advies, 2012, *Verschuivende Economische Machtsverhoudingen*, p. 163.

22 SER-advies, 2012, *Verschuivende Economische Machtsverhoudingen*, pp. 163-164.



dus om een zorgvuldige afweging en een goede balans tussen de bescherming van buitenlandse investeerders en die van gerechtvaardigde publieke belangen in ontvangende landen<sup>23</sup>.

## 2.4 Bouwstenen voor de beoordeling van TTIP

Richtinggevend voor de SER-advisering zijn het brede welvaartsbegrip en het streven naar duurzame globalisering. De SER heeft dit in verschillende adviezen verder uitgewerkt. Welke basis legt dit nu voor de beoordeling van TTIP? Van belang daarbij is dat de TTIP-onderhandelingen gaan over handel én investeringen en ook over het verlagen van tarieven én het wegnemen van onnodige handelsbelemmeringen van non-tarifaire aard.

Op basis van het bovenstaande formuleert de SER zeven uitgangspunten:

- a. De EU en de VS moeten streven om het globaliseringsproces te richten op het duurzaam vergroten van de maatschappelijke welvaart ook in opkomende economieën en ontwikkelingslanden. Hoewel de bilaterale weg vooralsnog het meeste perspectief biedt, moet het streven blijven om te komen tot een nieuw breed multilateraal akkoord. TTIP moet zo worden vormgegeven dat ook derde landen er per saldo van kunnen profiteren. Het verdrag mag geen belemmering vormen voor de toetreding van andere landen en voor een nieuw multilateraal akkoord. TTIP draagt daarmee bij aan de vermindering van de mondiale ongelijkheid.
- b. Van TTIP wordt verwacht dat het een 'gouden' standaard vestigt voor toekomstig Europees handels- en investeringsbeleid. Het dient de Europese waarden te bevorderen, waaronder de bescherming van mensen- en werknemersrechten, milieu, de democratie en de rechtsstaat. Het handels- en investeringsbeleid moet derhalve inclusieve groei bevorderen en ongelijkheid verminderen. De naleving van de fundamentele arbeidsnormen (vrijheid van vakbondsorganisatie, collectief onderhandelen, een verbod op kinderarbeid, dwangarbeid en discriminatie) dient bindend ten grondslag te liggen aan het economisch handelen van de EU en al zijn handels- en investeringspartners.
- c. Europa moet zijn relatief hoge beschermingsniveau, zowel in wet- en regelgeving als in overige (beleids)maatregelen, kunnen handhaven en desgewenst kunnen verhogen. TTIP en de daarin voorziene betere afstemming van regelgeving, de vrijmaking van de dienstenmarkt, het verlagen van de tarieven en de afspraken over investeringsbescherming mogen hier geen afbreuk aan doen.

---

23 SER-advies, 2012, *Verschuivende Economische Machtsverhoudingen*, p. 165.

- d. Voor overheden moet in de toekomst voldoende beleidsruimte blijven om de beschermingsniveaus voor mens en milieu op een adequate wijze te kunnen borgen en verbeteren. Tekortkomingen wat betreft decent work worden aangepakt en met flankerend beleid worden overgangsproblemen en verdelingseffecten opgepakt. De afspraken over afstemming van regelgeving, de liberalisatie van de dienstenmarkt en de bescherming van investeringen mogen er niet toe leiden dat deze beleidsruimte onder druk komt te staan. Dit vraagt om een goede balans tussen handels- en investeringsbelangen en andere gerechtvaardigde publieke belangen zoals beschermingsmaatregelen voor mens en milieu.
- e. Overheden moeten vrij blijven, om overeenkomstig de eigen voorkeuren, bepaalde diensten ‘van algemeen publiek belang’ te verklaren; ook de wijze van organisatie en financiering behoren in beginsel tot de soevereiniteit van de lidstaten. TTIP mag hier geen afbreuk aan doen.
- f. Naast de verankering van mensen- en werknemersrechten in de verdragen zelf is flankerend beleid nodig om de effecten van handels- en investeringsverdragen in goede banen te leiden, zodat zij aan inclusieve groei bijdragen. Flankerend beleid moet naast de fundamentele rechten ook de sociale dialoog, een actief werkgelegenheidsbeleid en sociale bescherming waarborgen. Hoewel TTIP per saldo positieve effecten kan hebben, kunnen de gevolgen negatief uitpakken en ingrijpend zijn voor afzonderlijke bedrijven en voor bepaalde groepen werknemers. Een goede begeleiding van deze aanpassingsprocessen is noodzakelijk, met gerichte aandacht voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt waaronder laaggeschoolde, oudere werknemers. In aanvulling hierop is het gewenst voor veel belovende clusters en sectoren een goed voorwaardenscheppend en ondersteunend beleid te voeren, vooral gericht op het versterken van het innovatievermogen. Dergelijk beleid is primair de verantwoordelijkheid van de individuele lidstaten, maar verdient ondersteuning vanuit de Europese Unie. Meer in het algemeen vraagt het globaliseringsproces om een nationaal beleid dat stoelt op twee pijlers: de eerste pijler van inkomensverwerving door hogere participatie, productiviteitsgroei en door versterking van comparatieve voordelen en de tweede pijler van inkomensbescherming en vergemakkelijken van aanpassingsprocessen. Beide pijlers zijn nodig om in te spelen op het globaliseringsproces en om het draagvlak voor open markten te versterken.
- g. Maatschappelijk draagvlak en transparantie: om een scherpere inzet van de Tweede Kamer, bedrijfsleven, vakbonden en maatschappelijke organisaties, mede via het publieke debat, te bevorderen is een noodzakelijke voorwaarde dat de onderhandelingen transparant zijn. Ook dient de regering de bevindingen uit de duurzaamheidseffect-beoordelingen tijdig aan de Tweede Kamer en het bredere publiek te communiceren.

Deze bouwstenen vormen tezamen de toetssteen voor de beoordeling van TTIP op basis van de nu voorliggende onderhandelingsteksten. Ze vormen ook de leidraad voor de analyse van TTIP in de komende hoofdstukken.

## 3 Achtergronden

Dit hoofdstuk geeft achtergrondinformatie over de feitelijke handels- en investeringsrelaties tussen de EU en de VS en over de onderhandelingen tussen de VS en de EU over TTIP. Het legt de basis voor het volgende hoofdstuk dat uiteenzet waarover in het kader van TTIP wordt onderhandeld (en waarover niet). Evenals andere recente handelsakkoorden gaat TTIP niet alleen over handel in goederen en diensten, maar ook over buitenlandse investeringen. Daarnaast gaat het niet alleen over het wegnemen van invoertarieven en –quota, maar ook, of beter gezegd juist, om het wegnemen van non-tarifaire belemmeringen die voortvloeien uit onvoldoende afstemming van regelgeving.

Dit hoofdstuk gaat achtereenvolgens in op de economische context bestaande handelsrelaties tussen de VS en de EU (3.1), de mogelijke betekenis van TTIP in de geopolitieke context (3.2), en het besluitvormingsproces bij de onderhandelingen (3.3).

### 3.1 Context: intensieve economische relaties tussen de VS en de EU

Intensieve handelsrelaties tussen de EU en de VS...

De EU-lidstaten en VS onderhouden intensieve handels- en investeringsrelaties. Ze zijn nog steeds elkaars belangrijke handels- en investeringspartner. Hun onderlinge handel in goederen en diensten bedraagt op jaarbasis bijna 900 miljard euro (zie tabel 3.1). Ongeveer 60 procent van de handel betreft goederen; 40 procent heeft betrekking op commerciële diensten. Zowel bij goederen als bij diensten heeft de EU een handelsoverschot.

Tabel 3.1 EU-export en -import naar/vanuit de VS in 2014 (mld. euro's)

	EU export naar VS	EU import uit VS	Balans
Goederen	310,9	204,9	106
Diensten	193,6	182,1	11,6
Totaal	504,6 (18,3%)*	387 (12,2%)*	117,6

\* Percentage van de totale export respectievelijk totale import van de EU.

Bron: Europese Commissie.

De bovenstaande traditionele maatstaven van internationale handel geven niet altijd een goed beeld van de toegevoegde waarde van de uitvoer. Door het opknippen van productieprocessen zijn internationale waardeketens voor goederen en diensten ontstaan. De export bestaat hierdoor niet alleen uit goederen en diensten

uit eigen land, maar voor een belangrijk deel ook uit geïmporteerde goederen en diensten die daar in verwerkt zijn. De toegevoegde waarde van de export is daarom niet gelijk aan de export zelf. Omdat de meeste import uit China nog steeds bestaat uit de *assemblage* van high-techproducten zoals computers die elders in de wereld zijn ontwikkeld, is de export van China gemeten in toegevoegde waarde veel kleiner dan de traditionele maatstaf die is gebaseerd op de totale waarde van de bruto-export. Voor de handelsrelaties tussen de VS en de EU geldt het omgekeerde: deze zijn veel belangrijker in termen van toegevoegde waarde dan de traditionele handelscijfers suggereren<sup>1</sup>.

... én investeringsrelaties tussen de EU en de VS

In 2012 bedroeg de directe investeringsstroom van Amerikaanse burgers en bedrijven in de EU ongeveer 133 miljard euro. De directe investeringen vanuit de EU naar de VS bedroegen ongeveer 94 miljard euro<sup>2</sup>. De waarde van de totale voorraad van directe investeringen van de VS in de EU-lidstaten en andersom houdt elkaar bijna in evenwicht: de waarde van de Amerikaanse investeringen in de EU bedraagt 1652 miljard euro (50 procent van het totaal van buitenlandse investeringen); de waarde van de investeringen van de EU-lidstaten in de VS bedraagt 1686 miljard euro (62 procent van het totaal). Dat is veel meer dan beide landen in Azië hebben geïnvesteerd<sup>3</sup>.

De totale waarde van de portfolio-investeringen van de EU in de VS bedroeg eind 2014 3627 miljard euro<sup>4</sup>. Vanuit de VS was er in 3434 miljard euro geïnvesteerd in Europese aandelen en schuldpapier<sup>5</sup>.

---

1 Zie uitgebreider D. S. Hamillton en J. Pelkmans, 2015, Rule-makers or rule takers? An introduction to TTIP, in D. S. Hamillton en J. Pelkmans (red.), *Rule-makers or rule takers? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, pp. 4-7. Zij wijzen er ook op dat de toegevoegde waardebenadering laat zien dat met name het belang van de dienstenhandel veel groter is dan uit de traditonele cijfers blijkt. Zie voor de toepassing van de toegevoegde waarde benadering voor Nederland: O. Lemmers, 2013, *Global value chains and the value added of trade*, CBS 2013; SER-advies, 2008, *Duurzame Globalisering: een wereld te winnen*, pp. 90-31; SER-rapport, 2015, *Verhogen maatschappelijke welvaart via arbeidsinzet en arbeidsproductiviteit*, p.p. 25-26.

2 W.H. Cooper, 2014, EU-U.S. *Economic Ties: Framework, Scope and Magnitude*, Congressional Research Service, 7-5700, pp. 6-7.

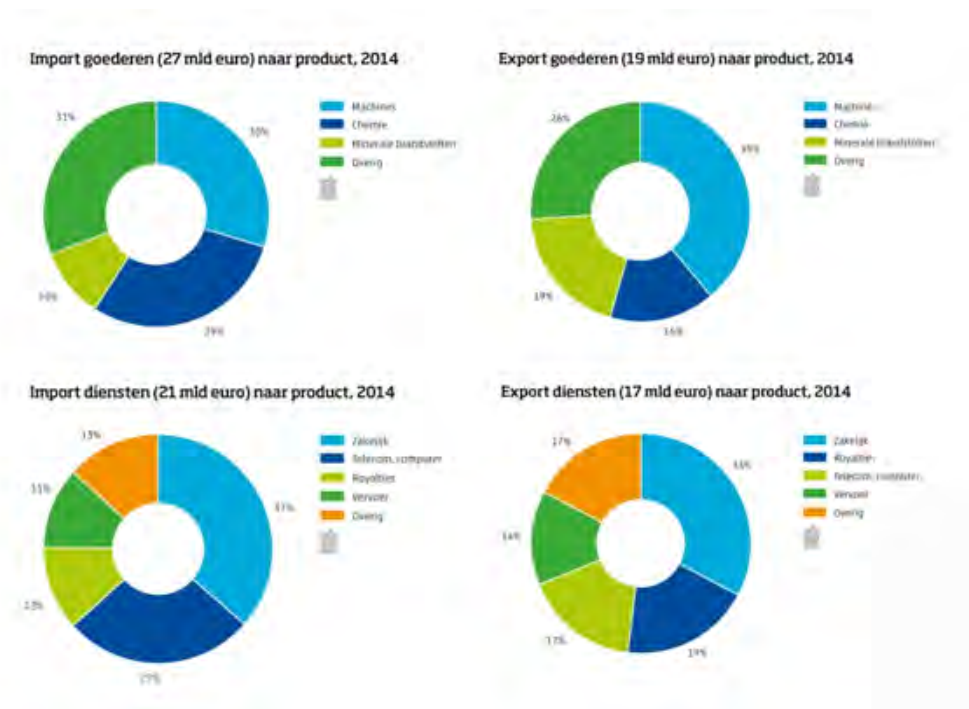
3 <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/united-states/>.

4 Data ontleend en samengesteld op basis van het Coordinated Portfolio Investment Survey (CPIS) van het IMF: <http://data.imf.org/?sk=B981B4E3-4E58-467E-9B90-9DE0C3367363&slid=1424792073105&ss=1424792073105>. De IMF bedragen luiden in dollars. Gehanteerde wisselkoers bij omzetten in euro's: 1 euro = 1,0855 dollar. Portfolio investeringen volgens de definitie van het IMF bestaan uit aandelen en investment funds shares (met een zeggenschapsbelang > 10 procent) en korte en lange termijn schuldtitels. De investeringen vanuit Europa naar de VS komen voor bijna zestig procent voor rekening van vier landen: het UK, Ierland, Luxemburg en Nederland.

5 Bijna drie kwart (73 procent) werd belegd in het UK, Ierland, Luxemburg en Nederland.

Ook intensieve handels en investeringsrelaties tussen Nederland en de VS  
 Nederland exporteerde in 2014 ter waarde van 19 miljard euro aan goederen naar  
 de VS en importeerde ter waarde van 27 miljard euro. Voor diensten bedroeg de  
 export 17 miljard euro en de import 21 miljard euro<sup>6</sup>. Figuur 3.1 geeft aan hoe de  
 goederen- en dienstenhandel tussen Nederland en de VS is samengesteld. Het laat  
 zien dat de handel vooral binnen sectoren plaatsvindt (zie verderop).

Figuur 3.1 Samenstelling goederen en diensten handel NL en VS (2014)



Bron: CBS

Op basis van toegevoegde waarde (zie hierboven) is het belang van export vanuit  
 Nederland naar de VS veel belangrijker. Op basis van de bovenstaande traditionele  
 handelscijfers komt de VS met 4 procent van de totale export op plaats zes van de  
 landen waarnaar Nederland exporteert (Duitsland staat op plek 1 met 25 procent).  
 Maar op basis van toegevoegde waarde staat de VS met 10 procent van de totale  
 export op basis van toegevoegde waarde op plaats 3 en is het verschil met Duitsland

<sup>6</sup> Zie voor een uitgebreidere factsheet: <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/9616DD05-3E69-4A05-BF93-E6734CF45DCA/0/2015FS10NederlandendeVS.pdf>

dat ook met deze maatstaf het belangrijkste land voor onze export blijft (14 procent) veel kleiner<sup>7</sup>.

Ons land is al jaren een grote investeerder in de VS. En omgekeerd is er vanuit de VS veel in Nederland geïnvesteerd. Dat geldt zowel voor de directe investeringen als portfolio-investeringen. De omvang van de investeringsrelaties wordt mede bepaald door het feit dat Nederland veel zogeheten BFI's kent (bijzondere financiële instellingen). Dit zijn in Nederland gevestigde dochtermaatschappijen van buitenlandse ondernemingen die fungeren als financieel intermediair tussen diverse onderdelen van het concern waarvan ze deel uitmaken<sup>8</sup>. De vorderingen en verplichtingen van deze instellingen hebben veelal betrekking op directe investeringen vanuit het ene land via Nederland in een ander land, of op het doorsluizen naar de buitenlandse moeder van in het buitenland aangetrokken middelen. Tabel 3.2 laat de investeringsrelaties zien tussen Nederland en de VS met en zonder BFI's.

Tabel 3.2 Investeringsrelaties NL en VS (miljarden euro's)

	Directe Investeringsrelaties		Portfolio Investeringsrelaties	
	NL > VS	VS > NL	NL > VS	VS > NL
Excl BFI's	72 <sup>1</sup>	65 <sup>2</sup>		
Incl BFI's	552 <sup>3</sup> (436) <sup>4</sup>	704 <sup>5</sup> (702) <sup>6</sup>	402 <sup>7</sup>	361 <sup>8</sup>

Toelichting: 1: DNB tabel 12.6.2 periode 2013; 2: DNB tabel 12.6.1 periode 2013; 3: DNB tabel 12.19 periode 2013; 4: titel nr. 3, periode 2014; 5: DNB tabel 12.18 periode 2013; 6: titel nr. 5, periode 2014; 7: IMF, periode eind 2014; 8: titel nr. 7.

Bron: DNB: <http://www.dnb.nl/statistiek/statistieken-dnb/betalingsbalans-en-extern-vermogen/index.jsp>  
IMF: zie voetnoot 4

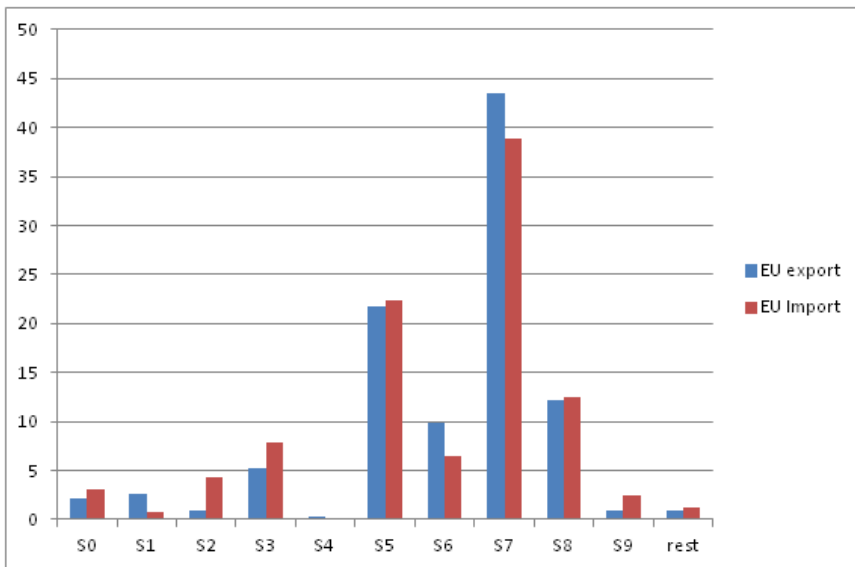
### Sectorale uitsplitsing van de handel tussen de EU en de VS

De handel concentreert zich vooral binnen sectoren. Dat is kenmerkend voor de handelsrelaties van hoogontwikkelde landen. Het is dus niet zo dat de EU-lidstaten zich specialiseren in de ene sector en de VS zich specialiseert in een andere sector en dat op basis daarvan wordt gehandeld. Voor goederen zijn de onderlinge handelsrelaties vooral intensief in de sector chemie (S5) en in de sector machines en vervoersonderdelen (S7); deze sectoren nemen samen meer dan tweederde van de goederenhandel voor hun rekening (zie figuur 3.2).

<sup>7</sup> ING, 2014, *Nederland Handelsland: herziening ranglijst belangrijkste exportlanden voor Nederland*, p. 3.

<sup>8</sup> Definitie DNB.

Figuur 3.2 Structuur van de goederenhandel tussen EU en de VS (2014).  
(verticale as: aandeel sector in totale EU goederen export/import).



Bron: Op basis data Europese Commissie.

Toelichting: De sectoren zijn ingedeeld naar de Standard International Trade Classification (SITC1): S0: voeding en levende dieren, S1: dranken en tabak; S2: grondstoffen excl. brandstoffen; S3: minerale brandstoffen; S4: dierlijke en plantaardige olie en vet; S5: chemische producten; S6: fabricaten gerangschikt volgens de grondstoffen (leder, staal, etc), S7: machines en vervoersonderdelen; S8: diverse gefabriceerde goederen; S9 niet afzonderlijke genoemde goederen.

### Flink deel van de export naar de VS door middelgrote bedrijven

Het zijn vooral grotere bedrijven die transatlantisch exporteren. Dat neemt niet weg dat 28 procent van de waarde van de uitvoer van de EU naar de VS op conto van het midden- en kleinbedrijf (mkb: bedrijven tot 250 werknemers) komt<sup>9</sup>. Van de 169.000 bedrijven in de EU die naar de VS exporteren, behoren er 150.000 (88 procent) tot het mkb.

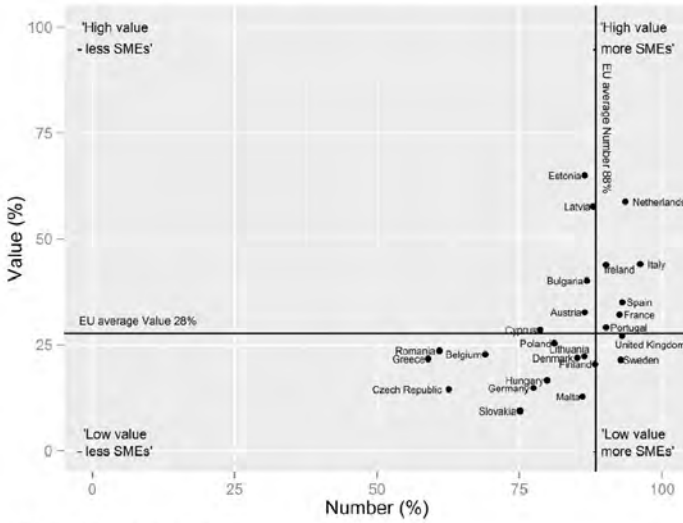
Voor Nederland liggen deze percentages nog hoger: 94 procent van de exporteurs naar de VS behoort tot het mkb; het mkb is goed voor 59 procent van de exportwaarde naar de VS. Ons land neemt daarmee in de EU een bijzondere positie in (zie figuur 3.3): betrekkelijk veel kleinere bedrijven (vooral tussen 50 en 250 werknemers) zijn al actief in de handel met de VS en kunnen ook direct voordeel trekken van een betere toegang tot deze grote exportmarkt.

<sup>9</sup> De navolgende passage is gebaseerd op: Europese Commissie, *Report: Small and Medium Sized Enterprises and the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, Luxemburg 2014.



Figuur 3.3 Aandeel van het mkb in de uitvoer naar de VS, in aantallen bedrijven en in exportwaarde

Figure 1.1 Share of exporting SMEs to all exporting firms to the US by value and number.



Source: US-TEC database breakdown by MS.

Overigens blijft staan dat een groot deel van het midden- en kleinbedrijf niet exporteert. Vaak leent het product of de dienst zich daar niet voor ('de bakker op de hoek'). Ook de kleine schaal kan een handicap vormen bij het bewerken van buitenlandse markten. Dit neemt niet weg dat niet minder dan eenderde van het kleinbedrijf (tot 50 werknemers, maar exclusief zelfstandigen zonder personeel en eenmanszaken) internationaal actief is<sup>10</sup>. Maar die activiteiten zijn vooral op andere Europese landen – in het bijzonder België en Duitsland – gericht. Van het middelgrote bedrijfsleven (50 tot 250 werknemers) is bijna de helft internationaal actief. Hier vinden we ook de bedrijven die op de Amerikaanse markt actief zijn of daartoe de ambitie hebben<sup>11</sup>.

10 ING Economisch Bureau, 2014, *MKB – Een derde kleinbedrijf doet zaken over de grens*, Augustus 2014.

11 Volgens cijfers van de Europese Commissie (Eurostat) exporteerden in 2012 ongeveer 6100 Nederlandse mkb bedrijven naar de VS (Europese Commissie, *Report: Small and Medium Sized Enterprises and the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, Luxemburg 2014, p. 6). In 2014 waren er in Nederland 10.620 middelgrote mkb-bedrijven (50-249 werknemers), 48.580 mkb-bedrijven met 10 tot 49 werknemers en 289.615 bedrijven met 2 tot 9 werknemers: zie: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bedrijven/publicaties/artikelen/archief/2015/steeds-meer-ondernemers-in-nederland.htm>. Als we nu de 6100 mkb bedrijven die naar de VS exporteren afzetten tegen het totale aantal mkb bedrijven met 2 of meer werknemers (349.000), dan resulteert een percentage van 1,7. Als we rekening houden met het feit dat de exportwaarde van het kleine mkb (< 10 werknemers) gering is, en de 6100 afzetten tegen de mkb bedrijven met 10 of meer werknemers, dan resulteert een percentage van 10 procent  $(6100 / (10620 + 48580)) * 100$ . Zie voor de verdeling van de exportwaarde naar de omvang van bedrijven: <http://www.staatvanhetmkb.nl/dashboard/internationaal>.

Het Nederlandse mkb is de afgelopen jaren sterk afhankelijk gebleken van de binnenlandse bestedingen. Dat vormde in de voorbije crisis een belangrijke handicap<sup>12</sup>. Een wat sterkere internationale oriëntatie (zowel binnen als buiten de EU) kan de positie van mkb-bedrijven door de economische cyclus heen versterken.

Naast directe ook indirecte effecten

Ook bedrijven die zelf internationaal niet actief zijn, kunnen gevolgen ondervinden van verdere vrijmaking van de handel met de Verenigde Staten. Deze indirecte effecten kunnen zowel positief als negatief zijn. Een bedrijf kan onderdeel uitmaken van – of toeleveren aan – een internationale waardeketen die door TTIP een extra impuls krijgt. Aan de andere kant zal op bepaalde markten de concurrentiedruk zeker toenemen. Dat is lastig voor huidige leveranciers (groot en klein) – maar kan voor afnemers (waartoe naast consumenten ook mkb-bedrijven behoren) gunstig uitpakken. Ook zullen mkb-bedrijven mogelijk last krijgen van handelsverschuiving waar trans-Atlantische handel in de plaats komt van intra-Europese handel. Mede vanwege het belang van het mkb voor de Europese werkgelegenheid dienen omvang en (regionale) impact van deze mogelijke effecten beter in kaart te worden gebracht.

Handelsbelemmeringen wegen vaak zwaarder naarmate bedrijf kleiner is

Uit een enquête komt naar voren dat mkb-bedrijven bij de uitvoer van goederen naar de VS vooral het voldoen aan de regels voor voedselkwaliteit en -veiligheid, en meer in het algemeen aan de technische regelgeving, als belemmering ervaren. Als belemmering bij de uitvoer van diensten naar de VS worden vaak beperkingen op de mobiliteit van personen genoemd.

De kosten die zijn verbonden aan het voldoen aan de relevante regelgeving voor export naar de VS, maken voor een flink deel van het bedrijfsleven meer dan vijf procent uit van de opbrengst uit de verkopen in de VS. Voor kleinere bedrijven wegen deze kosten vaak nog zwaarder. Voor het mkb vormen administratieve rompslomp en bureaucratische procedures, het voldoen aan verschillende nationale technische standaarden en andere reguleringen in diverse buitenlandse belangrijke belemmeringen voor het exporteren van hun producten. De daaraan verbonden kosten zijn niet-proportioneel en daardoor voor kleinere bedrijven vaak prohibitief hoog<sup>13</sup>. Juist kleinere bedrijven hebben daarom veel belang bij vermindering van onnodige handelskosten.

<sup>12</sup> SER-Rapport, 2014, *Verbreiding en versterking financiering mkb*.

<sup>13</sup> Europese Commissie, Commission Staff Working Document, *Impact Assessment Report on the future of EU-US trade relations*, SWD, 2013, 68 final, 12-3-2013, p. 46. Van Amerikaanse kant wordt gewezen op de handelsbelemmeringen die juist kleinere bedrijven ondervinden in de uitvoer naar de EU: US International Trade Commission, 2014, *Trade Barriers That U.S. Small and Medium-sized Enterprises Perceive as Affecting Exports to the European Union*, Investigation No. 332-541, USITC Publication 4455, Washington, DC.

Inbedding huidige handels- en investeringsrelaties

De huidige handelsrelaties tussen de EU en de VS zijn vooral ingebed in de regels van de WTO met als belangrijkste uitgangspunten non-discriminatie (door toepassing van het meest begunstigde beginsel en nationale behandeling) en markttoegang (zie kader WTO). Die regels bestrijken onder meer tarieven, handel in diensten, aanbesteding, technische standaarden, sanitaire en fytosanitaire maatregelen en intellectueel eigendom.

### **De WTO en de fundamentele regels voor internationale handel**

De Wereldhandelsorganisatie (WTO) is een intergouvernementele organisatie waarin wordt onderhandeld over de regels voor de internationale handel. Daarnaast bewaakt de WTO deze regels en biedt zij een platform en mechanisme voor het beslechten van handelsgeschillen tussen overheden. Het WTO-recht bestaat uit negentien verdragen (waaronder een verdrag over technische handelsbelemmeringen en fytosanitaire maatregelen: zie paragraaf 4.3.3.) en de uitleg die de WTO-panels voor geschillenbeslechting en de WTO-beroepscommissie daaraan geven. Het bestaat uit vier fundamentele materiële regels:

- Regels inzake non-discriminatoire behandeling, met inbegrip van de verplichting tot behandeling als meestbegunstigde natie (Most Favoured Nation, MFN) en de verplichting tot het verlenen van nationale behandeling (National Treatment) aan buitenlandse producten die gelijk zijn aan binnenlandse producten.
- Regels inzake toegang tot de markt (Market Access), met inbegrip van regels inzake tarifaire en non-tarifaire handelsbelemmeringen.
- Regels inzake oneerlijke handel, met inbegrip van regels inzake antidumpingheffingen, subsidies en compenserende antisubsidieheffingen.
- Regels inzake conflicten tussen handelsliberalisering en andere maatschappelijke waarden en belangen, met inbegrip van uitzonderingen inzake algemeen overheidsbeleid, nationale en internationale veiligheid, economische crises, regionale integratie en de regels inzake bijzondere en gedifferentieerde behandeling van ontwikkelingslanden.

Bron: SER-advies *Duurzame Globalisering*, pp. 187-8.

Daarnaast zijn er bilaterale samenwerkingsovereenkomsten tussen de EU en de VS op het terrein van onder andere technische standaarden en veterinaire maatregelen.

De investeringsbescherming is nu geregeld in bilaterale verdragen tussen de VS en enkele afzonderlijke lidstaten van de EU. Nederland heeft geen investeringsbeschermingsovereenkomst met de VS<sup>14</sup>.

Ondanks deze inbedding van de handels- en investeringsrelaties van de EU en de VS in WTO-regels en bilaterale overeenkomsten zijn er tal van belemmeringen voor de handels- en investeringsstromen. Hoofdstuk 4 geeft hiervan voorbeelden. Deze belemmeringen kunnen verschillende oorzaken hebben. In het kader van de WTO-afspraken over overheidsaanbestedingen hebben de VS en Europa elkaar bijvoorbeeld maar op een beperkt aantal terreinen concessies verleend<sup>15</sup>. En de bestaande bilaterale afspraken over technische of veterinaire standaarden hebben een beperkte reikwijdte<sup>16</sup>. Hierdoor blijven er handelsbelemmeringen op deze terreinen zoals voor aanbesteding ‘buy American’-bepalingen (paragraaf 4.5) en een Amerikaans importverbod voor rundvlees (paragraaf 4.3). TTIP is een poging om op deze en andere punten verder te komen om zodoende de handels- en investeringsrelaties te intensiveren. De inzet van de Europese onderhandelaars is er bijvoorbeeld op gericht om de ‘buy American’ en het importverbod op rundvlees zo veel mogelijk van tafel te krijgen.

Maatschappelijke zorgen over en bezwaren tegen effecten van TTIP

Handelsbelemmeringen kunnen een functie hebben voor bescherming van mens en milieu. Er bestaan zorgen dat verdere verlaging van handelsbelemmeringen tussen de VS en de EU ten koste gaat van die beschermingsfunctie. Daarnaast bestaan er twijfels of zo’n verlaging ook positief uitwerkt op de economische groei. Zo rijst de vraag of het Europese en Nederlandse bedrijfsleven wel opgewassen zal zijn tegen de sterkere concurrentie vanuit de VS. Is er wel sprake van een ‘gelijk speelveld’, of zou TTIP de deur open zetten voor Amerikaanse bedrijven om bijvoorbeeld mkb-bedrijven in Europa weg te concurreren?

Als TTIP tot een beetje meer economische groei leidt, levert dat dan wel banen op? En zijn dat dan ook banen voor lager opgeleiden?

---

14 Er bestaan wel afspraken over de behandeling van investeerders in het Vriendschapsverdrag dat de VS en Nederland in 1956 hebben gesloten (DAFT: Dutch-American Friendship Treaty). Dit verdrag bevat bepalingen over de gelijke behandeling van buitenlandse investeerders met ingezetenen en markttoegang van buitenlandse investeerders. Het voorziet echter niet in een arbitrage-mechanisme. Zie uitgebreider: C. Tietje en F. Baetens, 2014, *The Impact of Investor-State-Dispute Settlement (ISDS) in the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, studie voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken, bijlage bij TK 21 501-02, nr. 1397.2014, p. 36.

15 Zie uitgebreider: S. Woolcock en J. H. Grier, 2015, *TTIP and Public Procurement*, in: D. S. Hamillton en J. Pelkmans (red.), *Rule-makers or rule takers? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, pp. 318-320.

16 Zie b.v. voor technische handelsbelemmeringen: M. Egan en J. Pelkmans, 2015, *TTIP’s Hard Core Technical barriers to trade and standards*, in: S. Hamillton en J. Pelkmans (red.), *Rule-makers or rule takers? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, pp. 67-68.

Met TTIP gunnen de VS en de EU elkaar voordelen van vrijere markttoegang. Dat leidt onvermijdelijk tot handelsverlegging ten nadele van derde landen (waaronder ontwikkelingslanden). Worden deze landen het kind van de rekening? Kortom: zal TTIP onze maatschappelijke welvaart wel ten goede komen? Belangrijke onderdelen van die vraag worden in de volgende hoofdstukken nader uitgewerkt.

## 3.2 Geopolitieke betekenis van TTIP

Een van de uitgangspunten van de SER is dat TTIP een ‘gouden’ standaard moet zetten voor toekomstig Europees- en handelsbeleid (paragraaf 2.4). Een toonaangevend verdrag tussen de EU en de VS kan vanwege het grote gewicht van beide handelsblokken een mondiale uitstraling op het terrein van duurzaamheid hebben. Daarnaast kan TTIP het trans-Atlantische bondgenootschap versterken in een toenevend instabiele wereld met spanningen over onder meer de annexatie van de Krim door Rusland, de expansiedrift van China in de Chinese Zuidzee, de burgeroorlog in Syrië en de ontwrichting die dit in de regio teweeg brengt<sup>17</sup>.

Als er een akkoord over TTIP wordt gesloten, zal dat het grootste mondiale handelsakkoord zijn. De VS en de EU nemen samen 47 procent van de wereldimport voor hun rekening, 43 procent van de wereldexport, 35 procent van het wereldinkomen en 12 procent van de wereldbevolking<sup>18</sup>.

Maar de intensieve handelsrelaties tussen EU en de VS vinden plaats binnen verschuivende economische machtsverhoudingen. Die is vooral het gevolg van de snelle opkomst van China. China is in tien jaar tijd de grootste exporteur van goederen geworden (zie figuur 3.4). Alleen de EU is als handelsblok nog groter<sup>19</sup>.

Aan een handelsverdrag tussen EU en de VS wordt al langer gedacht. In het verleden was onder andere de zorg dat zo’n bilateraal verdrag het multilaterale handelssysteem zou kunnen schaden reden tot terughoudendheid. De situatie is nu echter veranderd. Zoals de SER eerder in het advies *Verschuivende Economische Machtsverhoudingen* heeft aangegeven, is het mede gezien de verschuivende economische machtsverhoudingen niet mogelijk gebleken tot multilaterale akkoorden te komen die passen bij

---

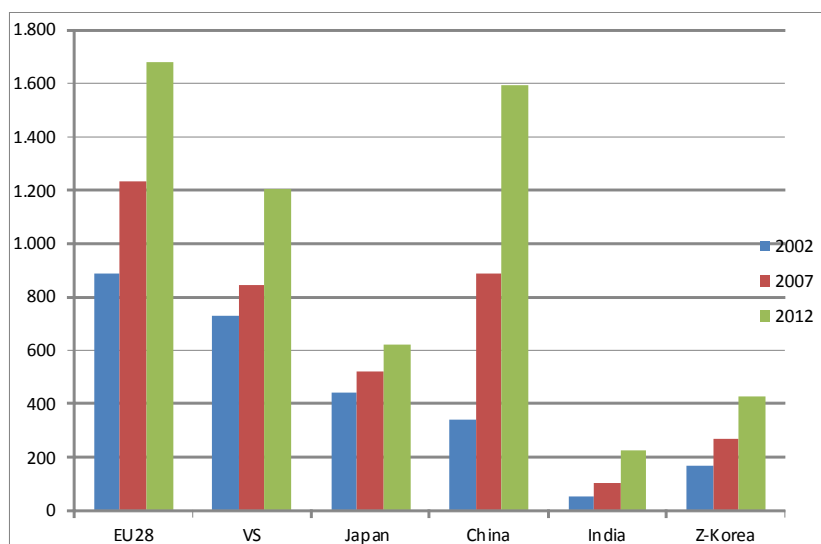
<sup>17</sup> Zie P. van Ham, 2014, *TTIP and the Renaissance of Transatlanticism*, Clingendael Report: “The TTIP will be indispensable for buying time and initiating the transatlantic renaissance that is needed to enter the post-Western era with confidence and from a position of strength” (p. 10).

<sup>18</sup> Steven Brakman, Tristan Kohl, Charles van Marrewijk, 2015, *The Impact of the Transatlantic Trade & Investment Partnership (TTIP) on Low Income Countries – Agreement heterogeneity and supply chain linkages*, p. 3.

<sup>19</sup> Hierbij past wel de kanttekening dat in termen van toegevoegde waarde de export van China veel kleiner is omdat het vooral high-tech goederen assembleert die elders zijn ontwikkeld (zie boven).

de huidige fase van het globaliseringsproces en die zich richten op de bevordering van de handel in diensten, investeringen, concurrentie, bescherming van intellectueel eigendom, het wegnemen van non-tarifaire belemmeringen en op duurzaamheidsissues zoals Decent Work<sup>20</sup>.

Figuur 3.4 Export van goederen (mld euro's) in de EU, VS, Japan, China, India en Z-Korea, 2002-2012



Bron: Eurostat. Bij de EU28 gaat het alleen om de handel met niet-EU landen.

Hiermee dreigt het multilaterale stelsel op lange termijn te eroderen. Al blijft versterking van het multilaterale stelsel de koninklijke weg om te komen tot breed gedragen afspraken over de wijze waarop we globalisering vormgeven, bieden bilaterale verdragen op dit moment meer perspectief<sup>21</sup>. Een akkoord tussen de VS en de EU kan vanwege het grote gewicht van de twee handelsblokken in de totale wereldmarkt nu belangrijke bouwstenen leveren voor een nieuw multilateraal akkoord waarvoor later ook China en India hun handtekening zullen zetten<sup>22</sup>.

De VS heeft in oktober 2015 met landen rond de Pacific een concept handels- en investeringsakkoord gesloten (TPP), waardoor de druk op China en India verder zal

20 SER-advies, 2012, *Verschuivende Economische Machtverhoudingen*.

21 Eerder is opgemerkt (zie voetnoot 17, hoofdstuk 2) dat het in 2013 gelukt is om binnen de WTO overeenstemming te bereiken over een Trade Facilitation Agreement.

22 Zie verder D. Hamilton en S. Blockmans, 2015, *The Geostrategic Implications of TTIP*, CEPS Special Report no. 105.

toenemen om mee te werken aan nieuwe en betere regels voor het multilaterale handelssysteem (zie kader).

Dat versterkt het belang dat in de architectuur van TTIP als toonaangevend verdrag met een mondiale uitstraling op basis van principes van duurzaamheid, zoals een goede bescherming van ons milieu, erkenning van het belang van publieke diensten en krachtige waarborgen voor Decent Work een prominente plaats krijgen.

### **TTIP, TPP, CETA, TISA en meer**

Begin oktober 2015 is overeenstemming bereikt over het Trans-Pacific Partnership (TPP) tussen de VS en Australië, Brunei, Canada, Japan, Maleisië, Mexico, Nieuw Zeeland, Peru, Singapore, en Vietnam. Het TPP conceptverdrag omvat zo'n veertig procent van de wereldeconomie en zou daarmee het grootste handelsverdrag sinds de WTO-Uruguay ronde zijn. Het conceptverdrag moet nu eerst juridisch worden 'afgepoetst'. Daarna moet het door de landen worden geratificeerd.

De EU heeft de onderhandelingen met Canada over een handels- en investeringsverdrag afgesloten het Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA). Dit Verdrag wacht nog op ratificatie. Met Japan onderhandelt de EU over een vrijhandelsverdrag.

De VS en de EU hebben het voortouw genomen om een Trade in Service Agreement (TiSA) af te sluiten met 22 andere leden van de WTO en andere landen die zich daarbij willen aansluiten. De onderhandelingen hierover zijn nog bezig; veel is nog onduidelijk en er is nog maatschappelijke discussie over.

Naast deze strategische overweging speelt mee dat de Amerikaanse en Europese leiders naar wegen zoeken die zouden kunnen bijdragen aan hogere economisch groei en herstel van werkgelegenheid. Tegen deze achtergrond is eind 2011 besloten om een bilaterale High Level Working Group on Jobs and Growth op te richten met als opdracht alle mogelijkheden voor versterking van de trans-Atlantische handelsrelaties te beoordelen<sup>23</sup>. In zijn eindrapport oordeelde deze Working Group dat een omvattend handels- en investeringsakkoord de beste weg is om de handel te bevorderen en groei en werkgelegenheid te stimuleren. Nadat president Obama het Amerikaanse Congres had geïnformeerd en de Raad van Ministers de Europese Commis-

---

23 Kamerbrief 21 501-02, nr. 1372.

sie een mandaat hadden gegeven, zijn de onderhandelingen over TTIP in 2013 van start gegaan.

De gevolgen van TTIP voor derde landen komen aan de orde in paragraaf 6.4. Daar wordt ook besproken hoe de EU en de VS kunnen bevorderen dat ontwikkelingslanden ook van TTIP kunnen profiteren.

### 3.3 Democratische controle: wie beslist er over TTIP?

De Europese Commissie onderhandelt met de VS namens de lidstaten. Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat de Europese Commissie de onderhandelingen over TTIP leidt. De achtergrond hiervan is dat het EU-Werkingsverdrag bepaalt dat de EU op het terrein van handel en buitenlandse investeringen een exclusieve bevoegdheid heeft. Dat betekent dat alleen de EU wetgevend kan optreden en een internationaal verdrag kan sluiten. Het EU-Werkingsverdrag bepaalt dat op het terrein van handel en investeringen de onderhandelingen over een internationaal verdrag door de Europese Commissie worden gevoerd. De Commissie doet dit binnen het mandaat dat ze van de Raad (het gaat in dit geval om de Raad van Ministers van Buitenlandse Zaken, afdeling handel) heeft gekregen en in overleg met een speciaal comité van de Raad (het Comité handelspolitiek). Dit mandaat is in 2014 openbaar gemaakt.

De Commissie brengt aan het Comité handelspolitiek en aan het Europees Parlement (EP) regelmatig verslag uit over de stand van zaken van de onderhandelingen. De onderhandelingen vinden plaats in rondes die afwisselend aan beide zijden van de oceaan worden gehouden. Hoewel er geen consultatie vooraf plaatsvindt met het EP, worden de uitkomsten hiervan wel door de onderhandelaars toegelicht in het Europees Parlement respectievelijk het Amerikaanse Congres<sup>24</sup>. In het kader van het streven naar meer transparantie, heeft de Europese Commissie augustus 2015 besloten om hiervan uitgebreider verslag te doen op haar website<sup>25</sup>. Van de elfde onderhandelingsronde in oktober 2015 is een gedetailleerd verslag verschenen van de onderwerpen die besproken zijn<sup>26</sup>. De Europese Commissie publiceert inmiddels bijna alle voorstellen die ze in de onderhandelingen inbrengt op haar

24 Tussen de onderhandelingen is er wel sprake van consultatie met de zogeheten TTIP Stakeholder Advisory Group. Zie voor de samenstelling en de verslagen van deze groep: <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/documents-and-events/#advisory-group>

25 [http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/malmstrom/blog/transparency-ttip\\_en](http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/malmstrom/blog/transparency-ttip_en). De inzet wat betreft de hoogte van tarieven en tarieflijnen is vertrouwelijk. Openheid hierover zou de onderhandelingspositie van de EU kunnen schaden en invloed kunnen hebben op markten.

26 [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc\\_153935.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc_153935.pdf)



website<sup>27</sup>. In vergelijking met eerdere onderhandelingen over handelsakkoorden is dit ongebruikelijk. De Europese Commissie gaat deze mate van transparantie in al haar onderhandelingen over handels- en investeringsakkoorden betrachten<sup>28</sup>. Van Amerikaanse kant is meer terughoudendheid bij het delen van documenten. In 2015 zijn *reading rooms* geopend in Amerikaanse ambassades in Europese hoofdsteden. Deze zijn echter niet toegankelijk voor nationale parlementen of andere belanghebbenden. Door de Amerikaanse terughoudendheid is moeilijk te achterhalen hoe de partijen op elkaars voorstellen reageren en welke uitruilen in de onderhandelingen plaatsvinden. EP-leden hebben in de zogeheten reading room in Brussel inzage in alle onderhandelingsstukken van de EU die ook met de lidstaten worden gedeeld. Dit gold eerst alleen voor de voorzitter en fractieleiders van de commissie van internationale handel van het EP<sup>29</sup>. Maar op aandrang van het EP geldt het nu voor alle leden. Voor deze inzage gelden de algemene bepalingen van het EP voor de omgang met vertrouwelijke stukken<sup>30</sup>. De kritiek hierop is dat inzage in een reading room met zich meebrengt dat desbetreffende stukken nog altijd slechts achter gesloten deuren worden gedeeld. Het inbrengen van gevraagd en ongevraagd advies blijft hierdoor lastig, wat in het licht van het beoordelen van de complexe materie door volksvertegenwoordigers en in het licht van de, vanwege de reikwijdte van TTIP, noodzakelijkheid van het voeren van een open en geïnformeerd debat over TTIP, problematisch is en blijft.

De Europese Commissie organiseert regelmatig, bijvoorbeeld tijdens iedere onderhandelingsronde, consultaties met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld. Ook minister Ploumen doet dit: zij beschouwt transparantie en consultatie niet alleen als een verantwoordelijkheid van de Europese Commissie<sup>31</sup>.

De Raad beslist uiteindelijk of er een akkoord wordt gesloten

Volgens het EU-Werkingsverdrag (artikel 207) besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid over het sluiten van een handelsakkoord. Ten aanzien van de onderhandelingen over en de sluiting van akkoorden over de handel in diensten, de handelsaspecten van intellectuele eigendom en buitenlandse directe investeringen ligt

---

27 <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1230>

28 Europese Commissie, Handel voor iedereen: naar een meer verantwoord handels- en investeringsklimaat, pp. 16-18. Zie: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc\\_154137.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc_154137.pdf)

29 Zie: <http://www.europarl.europa.eu/news/nl/news-room/content/20151202IPR05759/html/All-MEPs-to-have-access-to-all-confidential-TTIP-documents>. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20150428+ANN-07+DOC+XML+V0//NL&navigationBar=YES>

30 Zie: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20150428+ANN-07+DOC+XML+V0//NL&navigationBar=YES>

31 Zie TK 21 501-02, 1372 (Kamerbrief van 22 april 2014 over TTIP).

dit anders. Als het akkoord bepalingen bevat op terreinen waar het EU-Werkingsverdrag eenparigheid van stemmen voorschrijft voor maatregelen die gelden binnen de EU, dient de Raad ook over deze bepalingen van TTIP met eenparigheid van stemmen te besluiten.

De ministers in de Raad zijn hierover verantwoording schuldig aan hun nationale parlementen. Over de zaken waarover de Raad zich met unanimiteit moet uitspreken, is de mogelijke invloed van nationale parlementen op de uiteindelijke besluitvorming het grootst.

Het EP en de Raad kunnen alleen ja of nee zeggen tegen een akkoord

Voordat de Europese Commissie aan de Raad een voorstel tot sluiting van een akkoord voorlegt, moet het door het Europees Parlement worden goedgekeurd. Zowel de Raad als het EP kunnen een overeenkomst enkel goedkeuren of afkeuren en er geen formele amendementen op aanbrenge. Eerder heeft het EP het ACTA-Verdrag over gegevensuitwisseling met de VS niet goedgekeurd.

Richtinggevende resolutie van het EP

Hoewel het EP vooraf geen inspraak heeft op het onderhandelingsmandaat, kan ze wel aanbevelingen aan de Commissie formuleren die duidelijk maken langs welke lat ze een Verdrag zal leggen om het goed te keuren. Op 8 juli 2015 heeft het EP een resolutie aangenomen met aanbevelingen aan de Europese Commissie betreffende TTIP waaraan ze een akkoord zal toetsen<sup>32</sup>. In deze resolutie staat dat een succesvolle afronding van TTIP van groot politiek belang is. Het roept de Commissie om ervoor te zorgen dat de TTIP-onderhandelingen leiden tot een ambitieuze, evenwichtige en hoogwaardige handels- en investeringsovereenkomst die duurzame groei en hoogwaardige werkgelegenheid bevordert.

Het EP wil dat de hoge beschermingsgraad van Europese consumenten, veiligheid en gezondheid wordt gegarandeerd en dat sociale, fiscale en milieudumping wordt voorkomen. Ook benadrukt het EP dat publieke diensten buiten het verdrag moeten blijven en dat de Europese geografische indicaties goed worden beschermd. Voorts moeten gevoelige landbouw- en industriële producten een speciale behandeling genieten.

Om tijd en geld te besparen aan de grenzen, dringt het EP aan om wederzijdse erkenning van gelijkwaardige standaarden. Wel wil het EP dat de onderhandelaars bewerkstelligen dat op terreinen waar de Amerikaanse standaarden erg veel ver-

---

32 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0252+0+DOC+XML+V0//NL>.

schillen van de Europese – denk aan de toelating van chemicaliën of klonen – de Europese standaarden blijven gelden. De voorziene afstemming van regelgeving moet volgens het EP de bestaande besluitvormingsprocedures en de daarin opgenomen waarborgen voor democratie volledig respecteren, transparant zijn en een evenwichtige betrokkenheid van stakeholders garanderen.

Het EP wil dat het hoofdstuk over duurzame ontwikkeling bindend en afdwingbaar is. Het moet gericht zijn op de volledige ratificatie, implementatie en afdwingbaarheid van de fundamentele verdragen van de ILO. Om te zorgen dat de standaarden op het terrein van arbeid en milieu worden geïmplementeerd en nagekomen, moet TTIP voortbouwen op de goede praktijken van eerdere handelsverdragen, moet er een effectief toezichtmechanisme zijn waarin ook sociale partners zitting hebben en moet de implementatie en naleving van deze standaarden ook onder de reikwijdte vallen van het algemene resolutiemechanisme voor het Verdrag.

De fracties in het EP hebben een compromis bereikt over de manier waarop geschillen tussen investeerders en landen zouden moeten worden beslecht. Daarin is de oude vorm van investeringsbescherming afgewezen, maar de mogelijkheid voor een nieuw mechanisme opengelaten. Een dergelijk systeem moet volgens het EP transparant zijn, voldoen aan democratische principes en onder democratisch toezicht staan. Geschillen moeten worden beoordeeld door benoemde, onafhankelijke, professionele rechters in openbare zittingen. Er moet een beroepsmogelijkheid komen, jurisdictie van de EU en lidstaten moeten worden gerespecteerd en private belangen mogen de doelstellingen van overheidsbeleid niet ondermijnen. In reactie heeft eurocommissaris Malmström haar voorstellen voor hervorming van het systeem uitgewerkt in een juridische tekst die aan de VS is voorgelegd (zie paragraaf 4.6, tabel 4.2).

Hoofdstuk 5 gaat uitgebreider in op de waarborgen voor de bescherming van publieke belangen die het EP vraagt op het gebied van publieke diensten, afstemming van regelgeving en ISDS.

Gemengd akkoord vraagt ook instemming nationale parlementen

Het verloop van de besluitvormingsprocedure hangt ook af van de aard van de overeenkomst: is het een zogeheten ‘EU-only akkoord’ of een ‘gemengd akkoord’? Van een gemengd akkoord is sprake als het akkoord zaken betreft die binnen de

bevoegdheid van de lidstaten vallen<sup>33</sup>. Bij een gemengd akkoord moeten ook de nationale parlementen het verdrag ratificeren<sup>34</sup>. In Nederland zal het verdrag door de Tweede en daarna door de Eerste Kamer worden behandeld mede op basis van advies van de Raad van State<sup>35</sup>.

Het voorstel van de Europese Commissie aan de Raad tot ondertekening van het akkoord kan gepaard gaan met een voorstel voor voorlopige toepassing van het verdrag. Dit gaat uitsluitend over de onderdelen waarvoor de EU bevoegd is. De Commissie kan ook het voorstel doen om slechts enkele van deze onderdelen voorlopig toe te passen. Mocht een nationaal parlement geen goedkeuring geven dan kan een gemengd akkoord niet in werking treden. Maar de afwijzing van een gemengd verdrag door een lidstaat zou de voorlopige toepassing van het EU-deel van het akkoord niet aantasten. Dat deel van het akkoord zou onverkort in alle lidstaten gelden. Zoiets heeft tot op heden echter nog nooit plaatsgevonden.

Op initiatief van de Tweede Kamer hebben twintig parlementen uit de lidstaten bij de Commissie aangedrongen om TTIP aan te merken als een gemengd akkoord. Ook volgens het kabinet is er sprake van een gemengd akkoord<sup>36</sup>. Dat is volgens de Commissie uiteindelijk aan de Raad om te bepalen. Gezien de praktijk met eerdere handelsverdragen met Zuid-Korea en met Peru en Colombia, waar (ondanks dat er bij twee van de drie akkoorden om een EU-only ondertekening was gevraagd) werd besloten tot ondertekening als gemengde akkoorden, verwacht de Commissie dat de Raad TTIP ook als een gemengd akkoord zal beschouwen.

De Commissie en de Raad verschillen van mening in hun uitleg van het Verdrag van Lissabon wanneer er sprake is van een gemengd akkoord. Het vrijhandelsakkoord tussen de EU en Peru en Colombia had volgens de Commissie uitsluitend betrekking op zaken die binnen de bevoegdheid van de EU vielen. De Raad besloot echter dat het om een gemengd akkoord ging. De Commissie heeft naar aanleiding van de ondertekening van het vrijhandelsakkoord met Singapore daarom aan het Hof van Justitie om duidelijkheid gevraagd<sup>37</sup>.

---

33 Zie voor een heldere uitleg: <http://www.minbuza.nl/ecer/dossiers/externe-betrekkingen/exclusieve-en-gedeelde-externe-bevoegdheden-van-de-eu.html>

34 Zoals hierboven is aangegeven zijn nationale parlementen ongeacht de aard van het akkoord betrokken bij TTIP via de verantwoording van de positie die de minister inneemt in de Raad.

35 Kamerbrief Minister Ploumen van 8 mei 2015, TK 21 501-02, nr. 1499, p.3

36 Idem.

37 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-1235\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1235_en.htm)

De Commissie vindt zelf dat het uiteindelijk afhangt van de inhoud van het verdrag of het als een EU-only of als een gemengd akkoord zal worden beschouwd. Zij zal hierover (pas) haar oordeel geven in haar uiteindelijke ondertekeningsvoorstel. Tegelijkertijd laat de Commissie weten dat de Europese Raad en het Europees Parlement volledig betrokken zijn in het onderhandelingsproces en de uiteindelijke afsluitende fase, zodat – aldus de Commissie – volledige democratische controle doorlopend het proces is gewaarborgd. Ook benadrukt de Commissie dat zij na iedere onderhandelingsronde de Raad en het Europees Parlement op de hoogte stelt van de stand van zaken. Dit bewijst – aldus de Commissie – dat in het institutionele raamwerk van de EU er talloze gelegenheden zijn voor nationale autoriteiten van de lidstaten om betrokken te zijn bij de onderhandelingen en goedkeuring van handelsverdragen.

Als de Raad inderdaad besluit dat TTIP een gemengd akkoord is, zal het gehele verdrag in werking treden zodra de Raad, het Europees Parlement en de parlementen van de 28 lidstaten akkoord zijn.

## 4 Waarover wordt onderhandeld?

De TTIP onderhandelingen zijn nog niet afgerond. Er is ook nog geen concept onderhandelingsakkoord. Het onderstaande beoogt een beeld te schetsen van de onderwerpen waarover wordt onderhandeld. Waar mogelijk is dit gebaseerd op meer uitgewerkte voorstellen die de Europese Commissie in het onderhandelingsproces heeft gedaan. Verder is gebruik gemaakt van het mandaat dat de Europese Commissie van de Raad heeft gekregen.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd: Paragraaf 4.1 bespreekt de algemene uitgangspunten van het onderhandelingsmandaat voor TTIP. De daarop volgende paragrafen gaan achtereenvolgens in op:

- het wegnemen van belemmeringen *aan* de grens met name door verlaging van tarieven (4.2);
- het verminderen van belemmeringen *achter* de grens door een betere afstemming van regelgeving (4.3);
- de vrijmaking van het dienstenverkeer (4.4);
- aanbesteding door de overheid (4.5);
- de vrijmaking en bescherming van buitenlandse investeringen (4.6);
- duurzame ontwikkeling en handel (4.7).

Elke paragraaf begint met een voorbeeld van een handelsbelemmering. Daarna wordt aangegeven welk mandaat de Europese Commissie op dit vlak heeft. Vervolgens wordt, zover beschikbaar, ingegaan op de concrete voorstellen die de Europese Commissie in de onderhandelingen heeft ingebracht. Tot slot worden kort de belangrijkste maatschappelijke zorgen en bezwaren aangeduid die in hoofdstuk 5 uitvoeriger worden besproken. Daar worden ook de waarborgen besproken die zijn voorzien om deze zorgen en bezwaren te adresseren.

### 4.1 Algemene uitgangspunten onderhandelingsmandaat van de EU voor TTIP

De EU heeft een exclusieve bevoegdheid op het terrein van de handelspolitiek (inclusief buitenlandse investeringen). Dat betekent dat de Europese Commissie namens de lidstaten onderhandelt met de VS over TTIP (zie paragraaf 3.3). De Commissie doet dit binnen een mandaat dat ze van de lidstaten via de Raad van Ministers van de EU heeft gekregen. Dit mandaat is in 2014 openbaar gemaakt. Het geeft

de uitgangspunten weer voor een verdrag over TTIP en bepaalt de reikwijdte ervan. Het zal bij de beoordeling van het concept TTIP Verdrag door de Raad een belangrijke toetssteen vormen.

#### Het onderhandelingsmandaat

Volgens het onderhandelingsmandaat heeft TTIP als doel om de handel en investeringen (inclusief portfolio investeringen) tussen de EU en de VS te bevorderen en daarmee nieuwe kansen te creëren voor economische groei en werkgelegenheid<sup>1</sup>. De wegen hiervoor zijn verbeterde markttoegang, verbeterde afstemming van de regelgeving op het terrein onder andere van intellectueel eigendom en de bescherming van arbeid en het milieu<sup>2</sup>. Het Verdrag moet volledig consistent zijn met de WTO-regels en verplichtingen. De afspraken over handel, diensten en afstemming van regelgeving moeten verder gaan dan de vastleggingen van de partijen in bestaande WTO-Verdragen.

Volgens het mandaat moet in TTIP herkenbaar zijn dat duurzame ontwikkeling een overkoepeld doel van de partijen is en dat zij zullen streven naar het waarborgen en faciliteren van respect voor internationale milieu en arbeidsstandaarden<sup>3</sup>.

Gestreefd moet worden naar een hoog beschermingsniveau voor het milieu, werknemers en consumenten overeenkomstig het acquis van de EU en de wetgeving van de lidstaten<sup>4</sup>. De VS en de EU-lidstaten moeten in TTIP vastleggen dat ze handel en investeringen niet zullen bevorderen door een verlaging van de standaarden voor het milieu, arbeid en gezondheid en veiligheid of door verlaging van de fundamentele arbeidsnormen<sup>5</sup>. In TTIP moet onder meer het recht worden opgenomen om

---

1 Raad van Ministers, 2013, *Directives for the negotiation on the Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United States*, 11103/13, richtlijn 7, p. 4. Dit document is op 9 oktober 2014 vrij gegeven: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11103-2013-DCL-1/en/pdf>.

2 Idem, richtlijn 5, p. 3: 'The Agreement shall be composed of three key components: (a) market access, (b) regulatory issues and Non-Tariff Barriers (NTBs), and (c) rules. All three components will be negotiated in parallel and will form part of a single undertaking ensuring a balanced outcome between the elimination of duties, the elimination of unnecessary regulatory obstacles to trade and an improvement in rules, leading to a substantial result in each of these components and effective opening of each others markets'.

3 Idem, richtlijn 8, p. 4: 'The Agreement should recognise that sustainable development is an overarching objective of the Parties and that they will aim at ensuring and facilitating respect of international environmental and labour agreements and standards while promoting high levels of protection for the environment, labour and consumers, consistent with the EU acquis and Member States' legislation'. Zie ook richtlijn 6, p. 3, dat stelt dat in de pre-ambule moet worden opgenomen: 'The commitment of the Parties to sustainable development and the contribution of international trade to sustainable development in its economic, social and environmental dimensions, including economic development, full and productive employment and decent work for all as well as the protection and preservation of the environment and natural resources'.

4 Idem, zie citaat in voorgaande voetnoot.

5 Idem: 'The Agreement should recognise that the Parties will not encourage trade or foreign direct investment by lowering domestic environmental, labour or occupational health and safety legislation and standards, or by relaxing core labour standards or policies and legislation aimed at protecting and promoting cultural diversity'.

maatregelen te nemen met het oog op de bescherming van gezondheid, veiligheid, arbeid, milieu en culturele diversiteit<sup>6</sup>.

#### TTIP als levend verdrag

Het EU-mandaat voorziet in een institutionele structuur in TTIP die zorgt voor een effectieve follow-up van de afspraken in TTIP en die tevens het bereiken van een vooruitstrevende compatibiliteit van regelgevende regimes promoot. Dit wordt wel aangeduid als een 'levend verdrag' en wordt verder vormgegeven in het hoofdstuk in TTIP genaamd 'Regulatory Cooperation'.

Onderstaand kader geeft aan hoe dit in het Verdrag tussen de EU en Canada (CETA) is geregeld.

#### **Bevoegdheden CETA Joint Committee**

In CETA is vastgelegd dat een CETA Joint Committee wordt opgericht. Doel hiervan is ervoor te zorgen dat bij de uitvoering van de afspraken in het verdrag rekening kan worden gehouden met nieuwe omstandigheden, zoals technologische verbeteringen of nieuwe wetenschappelijke inzichten.

De bevoegdheid om beslissingen te nemen in het CETA Joint Committee is nauwkeurig in het verdrag omschreven, en is beperkt tot voornamelijk technische aangelegenheden en handels- en douanezaken, ter uitvoering van de afspraken in het verdrag. Denk aan het aanpassen van bepalingen over oorsprongsregels, het versnellen van liberalisatietijden, het aanpassen van de lijst met geografische aanduidingen, het wederzijds erkennen van beroepskwalificaties of het invoeren van bepalingen op het gebied van handelsfacilitatie. In het CETA Joint Committee hebben officiële afgevaardigden uit de EU en Canada zitting. De afspraken, die bindend kunnen zijn, komen tot stand met wederzijdse instemming van beide partijen. De instemming van de EU met een beslissing van het Joint Committee moet vooraf door de Raad van ministers van de EU worden goedgekeurd, op basis van een voorstel van de Commissie. Hierover wordt het Europees Parlement geïnformeerd.

Deze aanpak is gangbaar en vind je ook terug in andere handelsakkoorden, zoals bijvoorbeeld het verdrag van de EU met Zuid-Korea. Niet alle technische besluiten ter

<sup>6</sup> Raad van Ministers, 2013, *Directives for the negotiation on the Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United States*, 11103/13, richtlijn 6, p. 3; 'The right of the Parties to take measures necessary to achieve legitimate public policy objectives on the basis of the level of protection of health, safety, labour, consumers, the environment and the promotion of cultural diversity as it is laid down in the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, that they deem appropriate'.



uitvoering van verdragen worden apart ter goedkeuring voorgelegd aan nationale parlementen. De minister en de Europese Commissie hebben de bevoegdheid om, binnen de door nationale parlementen en het Europese parlement goedgekeurde wettelijke kaders, zelfstandig uitvoeringsbeslissingen te nemen. Enkele voorbeelden zijn bijvoorbeeld het aannemen van de procedurele regels voor het consulteren van het maatschappelijk middenveld via een Civil Society Forum, het nemen van een besluit over welke deelnemers er in een expertpanel mogen deelnemen en het vernieuwen van de definitie van het concept 'oorsprongsstatus' in regelgeving. Ook kan besloten worden om geen exportheffingen meer toe te staan, geografische aanduidingen toe te voegen en quota's af te schaffen.

Ten aanzien van de relatie tussen het Joint Committee en het Regulatory Cooperation Body: deze twee organen hebben ieder een afzonderlijke taak: het Joint Committee neemt technische uitvoeringsbesluiten, terwijl de activiteiten van het Regulatory Cooperation Body zich beperken tot het uitwisselen van ervaringen, het identificeren van geleerde lessen, het bespreken van beleidsaanpassingen en mogelijke alternatieven hierop, en bespreken welke effecten dit mogelijk kan hebben op de EU-Canada relatie.

Voor TTIP geldt dat de onderhandelingen nog gaande zijn. Nederland heeft al eerder aangegeven scherp te kijken naar het onderdeel "regulatory cooperation". Voor het kabinet staat vast dat de bevoegdheden van ons eigen parlement en van het Europese parlement niet mogen worden ingeperkt: dat is een rode lijn.

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken

#### Maatschappelijke zorgen en bezwaren

Er bestaan maatschappelijke zorgen over en bezwaren tegen TTIP dat het als 'levend verdrag' het mogelijk maakt dat beschermende regelgeving voortdurend weer ter discussie wordt gesteld, met uitstel of afstel als gevolg. Ook bestaan er zorgen dat het proces van regulatory cooperation zal leiden tot 'lagere' standaarden dan maatschappelijk gewenst (zie verder hoofdstukken 4.2 en 5.2).

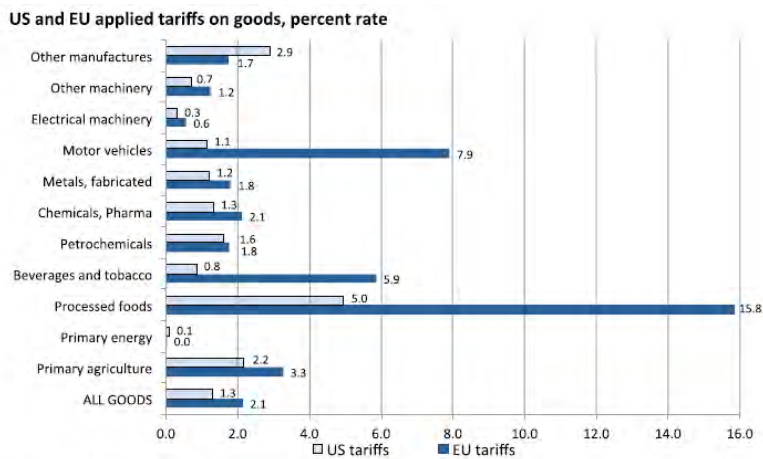
## 4.2 Markttoegang: verminderen belemmeringen aan de grens

#### Voorbeelden en algemeen beeld van belemmeringen

Tarieven zorgen ervoor dat geïmporteerde producten en diensten relatief duurder worden ten opzichte van binnenlandse productie. Dit is nadelig voor Europese of Amerikaanse bedrijven die exporteren naar de andere kant van de oceaan.

De economische effecten van TTIP zijn voor een belangrijk deel afhankelijk van de verlaging van niet-tarifaire belemmeringen (zie hieronder). Van afschaffing van invoertarieven in de handel tussen de VS en de EU zullen geen grote effecten uitgaan. De invoertarieven die de VS en de EU sinds de in 1994 afgesloten Uruguayronde hanteren, brengen gemiddeld genomen 1 tot 2 procent aan handelskosten met zich. Meer dan de helft van de goederenhandel is tariefvrij. Alleen voor motorvoertuigen, dranken en tabak en voedingsmiddelen hanteert de EU hogere invoertarieven (zie figuur 4.1). Het importtarief op uit de VS geïmporteerde motorvoertuigen (onderdelen) bedraagt bijvoorbeeld 8 procent. De VS hanteren daarbij gemiddeld lagere tarieven dan de EU. Het importtarief op motorvoertuigen bedraagt daar 1,2 procent. En voor sommige producten zijn de tarieven nog steeds erg hoog. Het betreft vooral bepaalde landbouwproducten<sup>7</sup>. Het importtarief van de EU voor zuivelproducten uit de VS bedraagt meer dan 50 procent.

Figuur 4.1 Invoertarieven van de VS en de EU (2011)



Bron: Peter Egger, Joseph Francois, Miriam Manchin en Douglas Nelson (2015), Non-tariff barriers, integration and the transatlantic economy, *Economic Policy*, pp. 539-584, inz. p. 547.

Naast tarieven kunnen ook douaneprocedures geïmporteerde producten duurder maken. Europese bedrijven klagen onder andere over dure containerinspecties,

<sup>7</sup> Zie uitgebreider: T. Josling en S. Tangermann, 2014, *Agriculture, Food and the TTIP: Possibilities and Pitfalls*, CEPS Special Report, pp. 5-6.

ingewikkelde procedures en vertragingen waardoor zij soms deadlines van klanten in de VS niet kunnen halen<sup>8</sup>.

Het onderhandelingsmandaat: mogelijkheden en voorstellen om de belemmeringen te verminderen

De EU en de VS hebben het voornemen om de resterende importtarieven zoveel mogelijk af te schaffen<sup>9</sup>. Voor die producten, waarvoor nu een hoog tarief geldt, kan worden gekozen voor lange overgangstermijnen naar een nultarief, het handhaven van tarief voor bepaalde producten, of de introductie van zogeheten tariefquota waardoor het lage of nultarief maar voor een deel van de geïmporteerde goederen geldt<sup>10</sup>. Een impactstudie op de gevolgen voor werkgelegenheid en milieubelasting zal uitsluitsel moeten geven of dit soort mogelijkheden wel wenselijk is. Dat onderstreept het belang dat de uitkomsten van de Sustainable Impact Studies (SIAs) inzake TTIP tijdig beschikbaar komen, zodat zij de onderhandelingen en de politieke keuzes dienaangaande nog daadwerkelijk kunnen beïnvloeden. De staande praktijk is nu dat SIAs daarvoor vaak te laat komen.

Douaneprocedures

De Europese Commissie heeft de VS voorstellen gedaan om de douaneprocedures sneller, eenvoudiger en transparanter te maken<sup>11</sup>. Beide partijen zouden zich moeten committeren om te streven naar snelle, kostenefficiënte procedures die geen onnodige belemmeringen met zich meebrengen. Om dit te bereiken zou er meer gebruik moeten worden gemaakt van informatietechnologie. Partijen zouden ook een centraal contact moeten inrichten. Het voorstel voorziet verder in afspraken over onder meer het snel vrijgeven van goederen, proportionele boetes, de herimport van gerepareerde goederen, en advance rulings.

Maatschappelijke zorgen over dierenwelzijn en afwegingen in de landbouwsector

Maatschappelijke zorgen bestaan dat tariefverlaging in de landbouwsector ten koste kan gaan van maatregelen gericht op dierenwelzijn. Deze zorgen zijn er met name in de pluimvee- en de varkenssector. Zolang Europa geen welzijnseisen kan stellen aan de import uit derde landen, en consumenten zich vooral laten leiden door de laagste kosten, is er geen gelijk speelveld en hebben producenten van buiten Europa die zich niet aan dezelfde dierenwelzijnseisen hoeven te houden, een

---

8 European Commission, 2015, *Small and medium sized Enterprises and the Transatlantic Trade and Investment Partnership*.

9 Raad van Ministers, 2013, *Directives for the negotiation on the Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United States*, 11103/13, richtlijnen 10-12, p. 5.

10 T. Josling en S. Tangermann, pp. 10-11.

11 [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc\\_153027.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153027.pdf)

concurrentievoordeel. Invoertarieven kunnen worden gezien als compensatie hiervoor. Het afschaffen van de invoertarieven plaatst boeren in Nederland en Europa in een nadelige concurrentiepositie.

Een waarborg om dit tegen te gaan is het hanteren van een lange overgangstermijn bij de verlaging van bepaalde tarieven, het hanteren van tariefquota en aanvullend flankerend beleid om te zorgen dat een sector zich kan aanpassen en dierenwelzijnsstandaarden niet in het geding komen (zie kader TTIP en de concurrentiepositie van de Europese pluimveesector). Het schijnt dat de Europese Commissie rundvlees, pluimveevlees, varkensvlees, eieren en boter op de lijst van gevoelige producten heeft geplaatst. Daardoor zouden voor deze producten afspraken over tariefquota mogelijk kunnen zijn. Verder moet bedacht worden dat tegenover de mogelijke minnen in de ene sector elders mogelijke plussen staan (bijvoorbeeld bij de zuivel), waardoor de landbouwbouw sector als geheel bij verdere marktopening en tariefverlaging gebaat kan zijn.

### **TTIP en de concurrentiepositie van de Europese pluimveesector**

In de EU zijn sinds enkele jaren legbatterijen verboden. Dat zorgt voor een hogere kostprijs voor Europese eieren. De VS kennen een dergelijk algemeen verbod niet. Californië heeft de verkoop van legbatterij eiprodukten heeft verboden, maar niet de productie ervan. Komt de concurrentiepositie van de Nederlandse pluimveesector onder druk als de tarieven op eieren en eiprodukten worden afgeschaft in het kader van TTIP? Soortgelijke zorgen zijn er ook in de varkenssector.

De SER heeft in zijn advies *Waarden van de landbouw* (2008) al vastgesteld dat aanvullende wettelijke eisen ter zake van dierenwelzijn voor hogere productiekosten zorgen, en is daarbij expliciet op het voorbeeld van de pluimveehouderij ingegaan (zie pp. 49-50 en 83-84 van het genoemde advies). "Zolang Europa geen welzijnseisen kan stellen aan de import uit derde landen, en consumenten zich vooral laten leiden door de laagste kosten, betekenen aanvullende eisen een verlies aan marktaandeel en een verslechtering van de concurrentiepositie voor boeren in Nederland of Europa." De EU heeft gestreefd naar de erkenning van dierenwelzijn als een 'non trade concern' in het WTO-Verdrag maar dit is op veel weerstand gestuit. De VS kunnen niet tot een verbod op legbatterijen worden gedwongen. De uitwerking van de hogere productiekosten op de concurrentiepositie worden gecompenseerd door een relatief hoog invoertarief op eieren en verwerkte eiprodukten. Verlaging/afschaffing van dit tarief zal de positie van derde landen op de EU-markt voor verwerkte eiprodukten versterken. Overigens zijn de verschillen in voerkosten en de wisselkoers

ten opzichte van de dollar belangrijkere determinanten van de concurrentiepositie van de Europese pluimvee­sector dan de verschillen in huisvestingskosten. TTIP zal niet de dierenwelzijnstandaarden van de EU ondermijnen, maar kan er wel toe leiden dat meer legbatterij-eieren – vooral via verwerkte producten – binnen de EU worden afgezet. Gedacht zou kunnen worden aan een geleidelijke verlaging van de tarieven zodat de sector zich kan aanpassen en zich meer kan richten op die segmenten van de markten waar afnemers bereid zijn te betalen voor hogere dierenwelzijnstandaarden. Of de introductie van zogeheten tariefquota waardoor het lage of nultarief maar voor een deel van de geïmporteerde goederen geldt. Verdere subsidies aan boeren voor investeringen in dierenwelzijn zouden als (toelaatbare) ‘groene-box-maatregelen’ kunnen worden beschouwd. Tot slot moet bedacht worden dat de verlaging van de tarieven of een grotere markttoegang de Europese landbouwsector elders voordeel kan bieden bijvoorbeeld in de zuivel- of rundvleessector. Als alleen naar de mogelijke minnen wordt gekeken kunnen mogelijke plussen niet worden geïncasseerd.

Bronnen: SER-advies, 2008, *Waarden van de Landbouw*;  
Kamerbrief 16 maart 2015 over de concurrentiepositie van de pluimvee­sector.

### 4.3 Non-tarifaire belemmeringen: verminderen belemmeringen achter de grens

De onderhandelingen over TTIP hebben mede als doel om manieren te vinden om de regelgeving van de EU en de VS meer op elkaar te laten aansluiten, met behoud van het bestaande niveau van bescherming. Met name op dit terrein kan het TTIP-verdrag de handelsregels vernieuwen<sup>12</sup>. Omdat het samen met het voorziene investeringsarbitrage mechanisme en de economische effecten de belangrijkste bron voor maatschappelijke zorg is wordt hier uitgebreider bij stilgestaan om het beeld scherp te krijgen waarover het precies gaat.

---

12 P. Chase en J. Pelkmans, 2015, *This time it's different: turbo charging regulatory cooperation in TTIP*, CEPS Special Report 110.

Het is de bedoeling om in TTIP de non-tarifaire belemmeringen langs vier wegen te verminderen:

1. Door algemene (horizontale) afspraken te maken over samenwerking tussen regelgevende autoriteiten (regulatory cooperation) (par. 4.3.2).
2. Door afspraken te maken over de aanpak van technische handelsbelemmeringen (par. 4.3.3).
3. Door afspraken te maken over sanitaire en fytosanitaire maatregelen (par. 4.3.4).
4. Door sectorale afspraken te maken over de aanpak van non-tarifaire belemmeringen (par. 4.3.5).

#### 4.3.1 Waar gaat het over? (En waarover niet?)

##### Voorbeelden

Handelsbelemmeringen nemen niet alleen de vorm aan van tarieven en quota's. De VS accepteren bijvoorbeeld niet de EU-standaarden voor medische instrumenten of voedselverwerkende machines. Europese bedrijven die deze producten maken moeten hun producten opnieuw laten testen in de VS of aan de lokale eisen aanpassen. De VS eisen vaak keuringen van afzonderlijke productvariëteiten in plaats van het producttype. Dat houdt in dat elke *kleur* lippenstift afzonderlijk opnieuw moeten worden getest, ook al heeft de EU vastgesteld dat het desbetreffende *type* of merk lippenstift voldoet aan de strenge Europese cosmetica-richtlijn<sup>13</sup>. Een ondernemer die afbreekbaar servies produceert en voldoet aan de Europese normen, zal in de VS voor elk kopje of schoteltje afzonderlijk moeten aantonen dat het afbreekbaar is. Dat brengt extra kosten met zich mee die vooral zwaar kunnen wegen voor mkb-bedrijven. Het gaat niet alleen om extra testen, maar bijvoorbeeld ook om *onnodig uiteenlopende voorschriften* op het terrein van labels- en verpakkingsvoorschriften, registratie, inspecties, conformiteitbeoordelingen etcetera. De noodzaak van labelingsvoorschriften of inspecties zelf staat niet ter discussie. Of een bepaalde maatregel tot onnodig uiteenlopende voorschriften leidt, kan niet in algemene zin worden bepaald, maar zal per geval en per sector (zie paragraaf 4.3.5) moeten worden bekeken.

De verschillen in de benadering van risico's kunnen er ook toe leiden dat bepaalde producten niet worden toegelaten. Vanwege de gekkekoeienziekte hebben de VS de import van Europees rundvlees bemoeilijkt. Dat was terecht op het moment dat de

---

<sup>13</sup> Deze realistische voorbeelden zijn gebaseerd op de presentatie van K. Berden (Ecorys), *Introduction to TTIP*, tijdens het TTIP-congres van VNO-NCW op 11 november 2015.

gekkekoeienziekte heerste eind van de jaren negentig. Het probleem is dat deze restricties nog steeds gelden nu de gekkekoeienziekte in de EU allang onder controle is.

#### Algemeen beeld handelskosten non-tarifaire belemmeringen

Non-tarifaire belemmeringen zijn op dit moment voor de handel in de meeste goederen en diensten belangrijker dan tarifaire belemmeringen. Maar de handelskosten die ze veroorzaken, zijn veel lastiger in te schatten dan die van tarifaire belemmeringen. Ecorys heeft op basis van een enquête onder bedrijven, interviews met experts en literatuuronderzoek voor twintig sectoren getracht om eerst de non-tarifaire belemmeringen in beeld te krijgen en vervolgens hun effect op de handelsstromen te kwantificeren (zie uitgebreider paragraaf 6.3). Volgens deze berekeningen hebben de non-tarifaire belemmeringen die Europese bedrijven ondervinden bij hun export van goederen naar de VS, een vergelijkbaar effect als een tarief van 25 procent (omgekeerd 20 procent). Voor de voedselverwerkende en drankenindustrie zou dit zelfs 75 procent bedragen.

Het mandaat van de Raad: waarover wordt wel en waarover wordt niet onderhandeld?

Een belangrijk doel van TTIP is om onnodige handelsbelemmeringen weg te nemen middels onder andere betere samenwerking tussen regelgevende en normzetzende instanties (waardoor bijvoorbeeld het aantal inspecties kan worden verminderd), het erkennen van elkaars standaarden en meer samenwerking bij het ontwikkelen van nieuwe standaarden. De Europese Commissie heeft hiervoor van de Raad een mandaat ontvangen<sup>14</sup>.

Maar de Europese Commissie heeft niet het mandaat om in TTIP te onderhandelen over de aanpassing van onderliggende beschermingsniveaus voor mens, dier of milieu. Volgens het mandaat van de Raad moet de afstemming van de regelgeving het recht om maatregelen te nemen met het oog op een hoog beschermingsniveau respecteren<sup>15</sup>. Waar die beschermingsniveaus of de inschatting van mogelijke risico's daarvoor te veel uiteenlopen zal het lastig, zo niet onmogelijk zijn, om de belemmeringen weg te nemen door een betere afstemming van regelgeving. Te den-

---

14 Raad van Ministers, 2013, *Directives for the negotiation on the Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United States*, 11103/13, richtlijn 25: 'The Agreement will aim at removing unnecessary obstacles to trade and investment, including existing NTBs, through effective and efficient mechanisms, by reaching an ambitious level of regulatory compatibility for goods and services, including through mutual recognition, harmonisation and through enhanced cooperation between regulators'.

15 Idem.: 'Regulatory compatibility shall be without prejudice to the right to regulate in accordance with the level of health, safety, consumer, labour and environmental protection and cultural diversity that each side deems appropriate, or otherwise meeting legitimate regulatory objectives, and will be in accordance with the objectives set out in paragraph 8'.

ken valt aan genetisch gemodificeerd voedsel of vlees van dieren die met hormonen zijn behandeld. Over deze zaken wordt in TTIP niet onderhandeld. TTIP zal geen verandering brengen op terreinen waar die beschermingsniveau te veel uiteenlopen zoals bij de bescherming tegen asbest. De EU kan nu de invoer van bepaalde producten verbieden waarin asbest is verwerkt; TTIP zal hier niets aan veranderen (zie onderstaand kader).

### TTIP en asbest in remvoeringen

De Europese Unie heeft verordeningen en richtlijnen opgesteld voor het omgaan met asbest. Richtlijn 2002/78/EG bepaalt dat remvoeringen van auto's geen asbest mogen bevatten. Nederland heeft deze richtlijn geïmplementeerd in het Productbesluit Asbest. Lidstaten mogen de verkoop of in het verkeer brengen van remvoeringen waarin asbest is verwerkt, verbieden. Dat betekent dus ook dat ze import van auto's die dergelijke remvoeringen bevatten, kunnen verbieden. Dat is ook overeenkomstig de WTO-regels. De WTO beroepscommissie bepaalde dat Frankrijk producten uit Canada mocht weigeren, omdat daarin asbest was verwerkt. De desbetreffende Franse maatregel werd nodig en toelaatbaar geacht om de veiligheid en gezondheid te kunnen garanderen.

De VS verbieden sommige producten waarin asbest is verwerkt. De Amerikaanse Environmental Protection Agency (EPA) heeft in 1989 geprobeerd dat verbod uit te breiden tot onder meer remvoeringen. Ze is echter op dit punt door een federale rechter teruggedrukt, zodat asbest nog steeds in Amerikaanse auto's mag worden verwerkt. De EU kan de import van dergelijke auto's tegenhouden. TTIP verandert niets aan deze situatie. De Europese Commissie mag op basis van het onderhandelingsmandaat niet onderhandelen over aanpassing van beschermingsniveau (en in dit geval zal de Europese Commissie dat ook helemaal niet willen). De afspraken over een betere afstemming van regelgeving gaan niet over de aanpassing van die regelgeving. De bepalingen uit Richtlijn 2002/78/EG en andere Europese regelgeving met betrekking tot de verwerking, het verwijderen en het werken met asbest staan niet ter discussie.

Bronnen: Richtlijn 2002/78/EG, PB L 267/23 van 04.10.2002;  
 WTO dispute DS135, European Communities – Measures Affecting Asbestos and Products Containing Asbestos;  
 U.S. Federal Bans on Asbestos: <http://www2.epa.gov/asbestos/us-federal-bans-asbestos>.



Het voorzorgsbeginsel en verschillen in de methodes voor het inschatten van risico's door de EU en de VS

Op het terrein van de voedselveiligheid zijn de benaderingen van de VS en de EU de laatste decennia steeds meer uiteen gaan lopen. De VS en de EU schatten de risico's van vlees van dieren die met hormonen of antibiotica zijn behandeld, en genetische gemanipuleerde planten voor de voedselveiligheid verschillend in. De EU is op deze terreinen voorzichtiger of meer risico-avers. Zij gaat uit van het voorzorgsbeginsel. Dit is als volgt omschreven in de SPS-overeenkomst (zie kader in paragraaf 3.4.4) van de WTO:

*In cases where relevant scientific evidence is insufficient, a Member may provisionally adopt sanitary or phytosanitary measures on the basis of available pertinent information, including that from the relevant international organizations as well as from sanitary or phytosanitary measures applied by other Members. In such circumstances, Members shall seek to obtain the additional information necessary for a more objective assessment of risk and review the sanitary or phytosanitary measure accordingly within a reasonable period of time.*

Het impliceert dat zolang risico's niet kunnen worden uitgesloten door wetenschappelijk onderzoek, voorzichtigheid is geboden. De EU laat vlees van dieren die met hormonen zijn behandeld, niet toe. Maar enkele genetische gemodificeerde organismes (ggo's) worden toegelaten, waarbij lidstaten de mogelijkheid hebben om de teelt van ggo's op hun grondgebied te verbieden. Dat laatste kunnen de lidstaten doen zelfs als er in de wetenschappelijke beoordeling op Europees niveau groen licht is gegeven. De VS gaan er meer vanuit dat zolang risico's niet wetenschappelijk zijn aangetoond, er ook geen sprake is van een risico. Vanuit de VS wordt de toepassing van het voorzorgsmotief door de EU dan ook bekritiseerd als te weinig wetenschappelijk. Ook op andere terreinen zoals bij chemische stoffen (zie hieronder) en cosmetica lopen de inschattingen van de risico's voor de gezondheid en veiligheid van mensen uiteen. Hierbij passen echter vier nuanceringen:

1. Het is niet gezegd dat het voorzorgsbeginsel per definitie beter is. Het kan leiden tot overschatting van de risico's en daarmee ook belemmerend werken voor innovatie<sup>16</sup>. Het voorzorgsprincipe heeft er echter wel toe geleid dat bijvoorbeeld het naleven van Arbo-normen standaard onderdeel uitmaakt van een toegestaan product op de Europese markt.
2. Op een aantal terreinen tolereren de VS minder risico's. Het hanteert bijvoorbeeld striktere emissienormen voor de uitstoot van stikstof door auto's dan de EU ('dieselgate').

---

<sup>16</sup> Voor een kritische bespreking van het gebruik van het voorzorgsprincipe in de EU zie: G. Majone, 2002, What price safety? The precautionary principle and its policy implications, *Journal of Common Market Studies*, vol 40(1), pp. 89-109.

3. Het is ook niet gezegd dat de VS altijd achterop blijven bij de inschatting van risico's. Zo heeft de Amerikaanse voedsel- en warenautoriteit FDA in juni 2015 een verbod op transvetten uitgevaardigd<sup>17</sup>. Die moeten binnen drie jaar helemaal verdwenen zijn. Deze industrieel geharde plantaardige oliën worden onder andere bij de bereiding van chips en margarine gebruikt en vergroten volgens de FDA de kans op hartaanvallen. In Europa hebben alleen Denemarken, Oostenrijk en Hongarije het gebruik van transvetten tot een minimum beperkt. In de EU is vermelding op het etiket ook niet verplicht. Net als in de EU dient ook melkvee in de VS dat behandeld is met antibiotica uit de productie worden gehaald. Deze melk voldoet niet aan de zogeheten 'Grade A Pasteurized Milk Ordinance' en kan dan ook niet worden gebruikt voor menselijke consumptie. Melk wordt op verboden residuen getest en indien er bij dezelfde melkveehouder meerdere overtredingen worden geconstateerd, kan zijn vergunning worden ingetrokken. Een studie waarin voor een groot aantal mogelijke risico's is onderzocht hoe de VS en de EU hiermee omgaan laat zien dat het beeld van een meer voorzichtige EU vooral bepaald wordt door de spraakmakende zaken zoals vlees van met hormonen behandelde dieren en genetische gemodificeerde organismes<sup>18</sup>.
4. Niet alle verschillen in regelgeving en voorschriften rond technische standaarden zijn terug te voeren op fundamentele verschillen in de inschatting van risico's. Sommige verschillen zijn arbitrair tot stand gekomen. Een voorbeeld daarvan zijn de verschillen in de voorschriften voor de verlichtingssystemen van auto's<sup>19</sup>. TTIP is er juist op gericht onnodige handelsbelemmeringen die hieruit voortvloeien zoveel mogelijk weg te nemen zonder dat dit leidt tot lagere beschermings- of veiligheidsniveaus.

De EU streeft naar waarborgen in TTIP dat zij het voorzorgsbeginsel altijd mag blijven hanteren en dat maatregelen die op basis hiervan zijn genomen zoals het verbod op vlees van met hormonen behandelde dieren of de restricties op

<sup>17</sup> Voor het verbod op transvetten in de VS zie *NRC Handelsblad* 17 juni 2015.

<sup>18</sup> De bredere studie naar de inschatting van risico's is van de hand van J. Wiener et al, 2011, *The Reality of Precaution: Comparing Risk Regulation in the United States and Europe*, RFF Press, Washington and London. David Vogel benadrukt juist de divergentie tussen de VS en Europa. Zie D. Vogel, 2012, *The politics of precaution; regulating health, safety and environmental risks in Europe and the United States*, Oxford University Press. Hij baseert zich daarbij echter vooral de hormoon behandeling van dieren en genetisch gemodificeerde organismus. Als oorzaak voor de divergentie tussen de VS en de EU in de inschatting van risico's wijst hij met name op de bredere impact die de gekke koeienziekte; deze heeft mede geleid tot een mindere tolerantie van risico's die te maken hebben met voedselveiligheid.

<sup>19</sup> Zie voor de verschillen in de verlichtingssystemen van auto's en de implicaties daarvan in de werkelijke wereld: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/february/tradoc\\_153168.4.9%20Vehicles%20paper%20second%20test%20case.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/february/tradoc_153168.4.9%20Vehicles%20paper%20second%20test%20case.pdf) en C. Freund en S. Oliver, 2015, Gains from Convergence in US and EU auto regulations under TTIP, in: D. S. Hamilton en J. Pelkmans (red.), *Rule-makers or rule takers? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership*.

genetisch gemodificeerde organismes niet geraakt worden door de afspraken (zie paragraaf 4.3.4).

Maatschappelijke zorgen over het kunnen blijven hanteren van het voorzorgsbeginsel. Hoewel het door de EU gehanteerde voorzorgsbeginsel in de onderhandelingen over TTIP voor zover bekend niet ter discussie staat is het voorzorgsbeginsel al sinds het wordt gehanteerd een bron voor discussie en voer voor Europese juristen. De verschillen in inschatting van de risico's door de VS en de EU kunnen een 'trigger' zijn om het fel bediscussieerde voorzorgsbeginsel wederom ter discussie te stellen, met het risico dat het op termijn toch wordt afgezwakt of zelfs verlaten.

### 4.3.2 Afspraken over samenwerking tussen regelgevende autoriteiten

Het onderhandelingsmandaat van de Raad

De Raad heeft de Europese Commissie het mandaat gegeven om te onderhandelen over algemene afspraken over een betere afstemming van regelgeving en de daarbij behorende institutionele voorzieningen<sup>20</sup>. De Europese Commissie heeft de VS op basis hiervan een voorstel gedaan voor de tekst van een hoofdstuk in TTIP over de samenwerking tussen regelgevende autoriteiten<sup>21</sup>. Het omvat vooral procedures voor samenwerking tussen bevoegde autoriteiten; het bevat geen verplichting om tot een bepaalde uitkomst voor regelgeving of standaarden te komen<sup>22</sup>. In het TTIP-Verdrag zou het recht om te reguleren met het oog op de bescherming van algemene belangen moeten worden opgenomen. De eerste bepaling in de tekst maakt duidelijk dat daarbij moet worden uitgegaan van een hoog beschermingsniveau voor mens en milieu<sup>23</sup>.

---

20 Zie Raad van ministers, 2013, *Directives for the negotiation on the Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United States*, 11103/13, richtlijnen 25 en 26: 'The Agreement will include cross-cutting disciplines on regulatory coherence and transparency for the development and implementation of efficient, cost-effective, and more compatible regulations for goods and services, including early consultations on significant regulations, use of impact assessments, evaluations, periodic review of existing regulatory measures, and application of good regulatory practices. The Agreement shall also include a framework for identifying opportunities and for guiding further work on regulatory issues, including provisions that provide an institutional basis for harnessing the outcome of subsequent regulatory discussions into the overall Agreement'.

21 [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/april/tradoc\\_153403.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/april/tradoc_153403.pdf)

22 Zie artikel 1 lid 2: 'This Chapter provides a framework for cooperation among regulators and encourages the application of good regulatory practices. It will help identify and make use of possibilities for cooperation in areas or sectors of common interest. Its provisions do not entail any obligation to achieve any particular regulatory outcome'.

23 Zie artikel 1 lid 1a: 'To reinforce regulatory cooperation thereby facilitating trade and investment in a way that supports the Parties' efforts to stimulate growth and jobs, while pursuing a high level of protection of inter alia: the environment; consumers; public health, working conditions; social protection and social security; human, animal and plant life; animal welfare; health and safety; personal data; cybersecurity; cultural diversity; and preserving financial stability'.

Daarbij moeten ook fundamentele uitgangspunten bij het inschatten en managen van risico's zoals het voorzorgsprincipe worden gerespecteerd<sup>24</sup>.

Het voorstel van de Europese Commissie

De belangrijkste elementen uit het voorstel van de Europese Commissie met betrekking tot regulatory cooperation zijn<sup>25</sup>:

- Het vroegtijdig delen van informatie over voorgenomen wetgeving en impact assessments.
- Het wederzijds betrekken van stakeholders ('any interested natural or legal person') bij de consultatie over voorgenomen wetgeving (zie kader verderop: TTIP en Refit).
- Het rekening houden bij impact assessments met de internationale aspecten zoals de wetgeving van de andere partij en de impact op de internationale handel of investeringen.
- Oprichting van een contactpunt voor de bilaterale contacten gericht op informatie-uitwisseling over voorgenomen wetgeving, geplande impact assessments en stakeholder meetings etc.
- Het onderzoeken van de mogelijkheid van wederzijdse erkenning of harmonisatie op die terreinen waar sprake is van vergelijkbare beschermingsniveaus<sup>26</sup>.
- Het streven naar samenwerking met derde partijen om internationale technische normen en standaarden te ontwikkelen.
- Het oprichten van een regulatory cooperation board die toeziet op de implementatie van de bovengenoemde elementen en die nieuwe initiatieven voor samenwerking ontwikkeld (zie uitgebreider hieronder<sup>27</sup>).

24 Zie de NB bij artikel 1: 'The provisions as set forth in this Chapter cannot be interpreted or applied as to oblige either Party to change its fundamental principles governing regulation in its jurisdiction, for example in the areas of risk assessment and risk management'.

25 Het onderstaande is gebaseerd op voorstellen van de Europese Commissie die in mei 2015 zijn gepubliceerd. Op 21 maart 2016 heeft de Commissie herziene voorstellen gepubliceerd: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc\\_154377.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc_154377.pdf); [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc\\_154380.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc_154380.pdf). De belangrijkste wijzigingen in de nieuwe voorstellen hebben betrekking op de institutionele vormgeving (die wordt meer open gelaten), de afstemming op decentraal niveau (die wordt vrijblijvender). Daarnaast zijn de reikwijdte en de instrumenten verduidelijkt en is er meer aandacht voor transparantie. Waar relevant wordt in voetnoten aangegeven waar de herziene voorstellen afwijken van het voorstel dat in mei 2015 is gepubliceerd.

26 In het voorstel van 21 maart is dit op een andere wijze vormgegeven. Wederzijdse erkenning of harmonisatie wordt als mogelijkheid genoemd (artikel x5. Lid 1). Maar dit moet voldoen aan het algemene uitgangspunt dat de samenwerking bijdraagt aan hogere beschermingsstandaarden en niet aan lagere standaarden en op generlei wijze de beschermingsniveau compromitteert (artikel x1. Lid 2 zie: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc\\_154377.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc_154377.pdf)).

27 In het voorstel van 21 maart is dit op een andere wijze vormgegeven. Wederzijdse erkenning of harmonisatie wordt als mogelijkheid genoemd (artikel x5. Lid 1). Maar dit moet voldoen aan het algemene uitgangspunt dat de samenwerking bijdraagt aan hogere beschermingsstandaarden en niet aan lagere standaarden en op generlei wijze de beschermingsniveau compromitteert (artikel x1. Lid 2 zie: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc\\_154377.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc_154377.pdf)).

### Reikwijdte van de beoogde samenwerking

De beoogde samenwerking heeft betrekking op regelgeving met betrekking tot onder andere verlenen van autorisatie, vergunningverlening, of kwalificatie en de eigenschappen en productiemethoden van goederen<sup>28</sup>. Het gaat verder om maatregelen:

- op het centrale (voor de EU de Europese Commissie) én op het decentrale niveau (voor de EU de lidstaten)<sup>29</sup>.
- die een significante invloed kunnen hebben op handel én investeringen<sup>30</sup>.

Dat maakt de potentiële reikwijdte van de maatregelen die voor afstemming in aanmerking komen zeer breed.

Benoeming, samenstelling en bevoegdheden van de voorgestelde regulatory board  
Het voorstel van de Europese Commissie voorziet in de oprichting van een regulatory cooperation board of body. De VS en de EU benoemen de leden van dit samenwerkingsorgaan<sup>31</sup>. Het zal worden samengesteld uit vertegenwoordigers van de bevoegde autoriteiten en regelgevende agentschappen in de VS en de EU<sup>32</sup>. Stakeholders zijn niet vertegenwoordigd; het is wel de bedoeling dat het samenwerkingsorgaan ze consulteert.

---

28 Zie artikel 3: 'The provisions of Section II apply to regulatory acts at central level in areas not excluded from the scope of TTIP provisions, which: a) determine requirements or related procedures for the supply or use of a service in the territory of a Party, such as for example authorization, licensing, or qualification; or b) determine requirements or related procedures applying to goods marketed in the territory of a Party concerning their characteristics or related production methods, their presentation or their use'. In het voorstel van 21 maart 2016 wordt onder regelgevende maatregelen verstaan 'measures of general applicability concerning specific goods or services prepared by regulatory authorities' (artikel x2, lid b.) zie: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc\\_154377.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc_154377.pdf)

29 Daarbij wordt een onderscheid gemaakt (zie artikel 3) tussen de bepalingen die betrekking hebben op praktijken van goede regelgeving (vroegtijdige informatie over voorgenomen wetgeving, betrokkenheid van stakeholders, impact assessments,) en samenwerking tussen regelgevende instanties (informatie-uitwisseling, gezamenlijke acties). Voor de eerste groep bepalingen over goede praktijken gaat het om uitsluitend om maatregelen op centraal (EU) niveau. Voor de tweede groep over samenwerking gaat het om maatregelen op centraal én decentraal niveau. Voor de EU hoort ook de verkenning van mogelijke harmonisatie in op die terreinen waar sprake is van een vergelijkbaar beschermingsniveau (zie artikel 10). In de voorstellen van 21 maart wordt de samenwerking op het decentrale niveau genoemd als iets wat de EU en de VS kunnen bevorderen en faciliteren als de verantwoordelijke autoriteiten aangeven daar behoefte aan te hebben. Het is aan die autoriteiten om daarbij dan passende modaliteiten bij te vinden (artikel x7 in: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc\\_154377.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc_154377.pdf))

30 Het betreft hier de maatregelen die betrekking hebben op de samenwerking tussen regelgevende instanties (zie vorige voetnoot).

31 Zie: artikel 14 lid 1 van het voorstel van de Europese Commissie.

32 Zie: artikel 16 lid 1 van het Commissie voorstel: 'The RCB shall be composed of representatives of the Parties, including at the non-central level. It shall include senior representatives of regulators and competent authorities, as well as representatives responsible for regulatory coordination activities and international trade matters at the central level. In addition, whenever the RCB considers cooperation in relation to specific regulatory acts at central or non-central level, the relevant regulators and competent authorities responsible for those acts shall be invited to participate in RCB meetings'.

De functies van de regulatory body zijn omschreven in artikel 14 lid 2 van het voorstel van de Europese Commissie<sup>33</sup>:

- Voorbereiding en publicatie van het jaarlijkse programma voor samenwerking op het terrein van regelgeving. Hierin worden gezamenlijke activiteiten benoemd en een overzicht gegeven van lopende initiatieven.
- Het toezicht op de implementatie van de afspraken in het hoofdstuk over regulatory cooperation.
- Betrokkenheid bij de technische voorbereiding van de actualisatie of verandering van specifieke of sectorale maatregelen. Hierbij dienen de interne procedures van de partijen voor het tot stand brengen van wetgeving te worden gerespecteerd. Voor de EU betreft dit het exclusieve initiatiefrecht van de Europese Commissie. De regulatory board krijgt geen wetgevende bevoegdheden.
- Het bespreken van mogelijke nieuwe initiatieven die worden aangedragen door de VS of de EU of door de stakeholders van de partijen.
- De voorbereiding van gezamenlijke initiatieven in internationale fora.
- Verzekeren van transparantie in de samenwerking tussen de EU en de VS.

Punt c wordt nog nader ingevuld<sup>34</sup>. In de toelichting op het voorstel benadrukt de Europese Commissie dat het samenwerkingsorgaan louter een adviesfunctie zal krijgen en geen enkele rol in het opstellen of vooraf screenen of doorlichten van wetgevingsvoorstellen<sup>35</sup>.

### TTIP en Refit

Eurocommissaris Timmermans heeft in mei 2015 zijn zogenoemde 'Better Regulation' agenda gepresenteerd voor betere regelgeving voor betere resultaten. De Europese Commissie is van plan de beleidsvorming verder open te stellen, beter te luisteren naar en in overleg te treden met degenen die EU-wetgeving uitvoeren en ervan profi-

33 In het voorstel van 21 maart 2016 is de institutionele vormgeving opengelaten (zie voetnoot 90).

34 Het artikel 14 lid 2 bevat een zogeheten placeholder: [Placeholder on technical preparation of proposals for the update, modification or addition of specific or sectoral provisions. Such updates, modifications or additions will be adopted in accordance with the internal procedures of each Party. The RCB will not have the power to adopt legal acts].

35 'This body would not have regulatory or rule-making competences, as also clarified in Article 14 paragraph 2 subparagraph c) of the EU proposal (Article 14 'Establishment of the Regulatory Cooperation Body'). The RCB would not be a joint decision-making body, but will have a consultative role. The adoption of regulations would remain in the hands of domestic regulatory and legislative bodies or institutions. Any future initiative to further regulatory compatibility would follow the democratic process of each side, in full respect on the European side of the role of EU Member States and the European Council and Parliament, respectively. Such activity will also be conducted with the necessary transparency. The RCB will not interfere with internal regulatory decision making by each side as it will not have any role of prior vetting or examination of draft regulations'. Zie: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/may/tradoc\\_153431.1%20Detail%20explanation%20of%20the%20EU%20proposal%20for%20a%20Chapter%20of%20reg%20coop.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/may/tradoc_153431.1%20Detail%20explanation%20of%20the%20EU%20proposal%20for%20a%20Chapter%20of%20reg%20coop.pdf), p. 12.

teren. De Commissie stelt, dat openstelling van de beleidsvorming de EU transparanter en meer verantwoordelijk kan maken, maar er ook voor zorgt dat het beleid wordt gebaseerd op de beste beschikbare gegevens en doeltreffender wordt. Op alle niveaus – lokaal, regionaal, nationaal en op EU-niveau –, aldus de Commissie, begrijpen degenen die de gevolgen van wetgeving ondervinden, het best het effect dat wetgeving zal hebben, en zij kunnen tevens gegevens aanreiken om de wetgeving te verbeteren. Daarnaast zal bekeken worden in hoeverre bestaande maatregelen doeltreffender en doelmatiger kunnen worden gemaakt. Dit laatste bouwt voort op het lopende programma voor ‘gezonde regelgeving’ (Refit). Verantwoordelijk eurocommissaris Timmermans beklemtoont dat betere regelgeving geen kwestie zou zijn van ‘meer’ of ‘minder’ regelgeving, noch een aantasting zou inhouden van beschermingsniveaus voor mens en milieu.

Het programma voor betere regelgeving – waaronder Refit – en de onderhandelingen over TTIP zijn twee verschillende processen. Het Refit-programma loopt volgens het kabinet niet vooruit op mogelijke uitkomsten van de onderhandelingen over TTIP.

Er zijn wel raakvlakken:

- Zowel TTIP als het betere regelgevingsprogramma en Refit zijn gericht op het wegnemen van onnodige handelsbelemmeringen. TTIP richt zich daarbij op een betere afstemming van regelgeving tussen de VS en de EU. Het betere regelgevingsprogramma en Refit op het doelmatiger en doeltreffender maken van respectievelijk toekomstige regelgeving en bestaande regelgeving.
- Beide zijn gericht op het vroegtijdig betrekken van stakeholders (‘any interested natural or legal person’) bij de consultatie over voorgenomen wetgeving.

Vanuit maatschappelijke organisaties en met name de vakbeweging, zowel nationaal als Europees, is kritiek geuit op Refit en het betere regelgevingprogramma, en de daarin vervatte agenda voor vermindering van veronderstelde ‘red tape’, waarmee volgens hen met name de aanval wordt geopend op sociale regelgeving. Er bestaan ook zorgen over de mogelijke samenhang tussen het in het kader van Refit/Better regulation ter discussie stellen van het bestaande Europese acquis op het gebied van bijvoorbeeld arbeidsomstandigheden en het gebrek aan bereidheid om bestaande regels nog verder te verbeteren (bijvoorbeeld als het gaat om bescherming tegen kankerverwekkende stoffen), en het mogelijk al bij voorbaat rekening houden met de lagere beschermingsniveaus in de VS.

Bronnen: Mededeling Europese Commissie over betere regelgeving voor betere resultaten (COM(2015) 215); Beantwoording Kamervragen van de leden Jan Vos/Kerstens over het Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) en arbeidsnormen, REACH, REFIT en chemische ontsmetting van kippenvlees, 21 mei 2015. Zie uitgebreider over de zorgen over de samenhang tussen TTIP en de betere regelgevingsagenda: P. de Pous, 2016, *Better regulation: TTIP under the radar?*

### Maatschappelijke zorgen en bezwaren

Er zijn grote maatschappelijke zorgen over en bezwaren tegen de voorstellen voor afstemming van de regelgeving (*regulatory cooperation*), omdat die er toe kunnen leiden dat handelsbelangen voorrang zullen nemen op een goede bescherming van mens en milieu. Deze zorgen en bezwaren hebben betrekking op de volgende punten (zie uitgebreider paragraaf 5.2.1:

- De voorziene *regulatory cooperation board* en de expert panels kunnen (Amerikaanse) bedrijven de mogelijkheid geven de wetgeving te beïnvloeden.
- De beoordeling van wat als ‘onnodige handelsbelemmering’ moet worden aangemerkt, wie dat bepaalt op welke gronden, is een kernpunt van maatschappelijke zorg. Indien dan zou worden gekozen voor gelijkschakeling van nu uiteenlopende beschermingsniveaus, dan heeft dat langs die weg gevolgen voor de maatschappelijke welvaart. Voor zover dat leidt tot verlaging van beschermingsniveaus van mens en milieu, gaat dat ten koste van het welvaartsniveau<sup>36</sup>.
- De regulatory board kan in het verlengde daarvan de beleidsruimte van het EP en de Raad om wetten vast te stellen ondermijnen. Volgens de critici is het mandaat van de regulatory cooperation board te breed en de juridische status onduidelijk; kan het alleen advies geven of ook voorstellen voor wetgeving doen, en daarmee de positie van de Europese Commissie ondermijnen?
- Er zijn ook zorgen dat de dynamiek van wederzijdse erkenning van regels en de druk van concurrentie van onder lagere normen geproduceerde goederen en diensten, zowel in de VS als in de EU een race naar de bodem in gang kunnen zetten.

Hierbij is ook de samenloop met het Refit-programma van de Europese Commissie van belang, dat wordt gezien als een poging om de beschermingsniveaus te verlagen.

#### 4.3.3 Afspraken over technische standaarden

Het onderhandelingsmandaat en de voorstellen van de Europese Commissie

De Europese Commissie heeft van de Raad het mandaat gekregen om voortbouwend op het WTO-Verdrag over technische handelsbelemmeringen te onderhandelen over afspraken over technische handelsbelemmeringen. Het doel is om te komen tot een zekere convergentie van technische normen en standaarden en conformiteitbeoordelingen om daarmee conflicterende technische voorschrif-

---

<sup>36</sup> Zie: Martin Myant en Ronan O'Brien, 2015, *The TTIP's impact: bringing in the missing issue*, ETUI Working Paper 2015.01. Paragraaf 6.3.1 gaat uitgebreider in op deze studie.



ten en overbodige en kostbare conformiteitbeoordelingen te voorkomen<sup>37</sup>. Voortbouwend hierop heeft de Europese Commissie de VS voorstellen gedaan<sup>38</sup>. De belangrijkste elementen van het voorstel van de Commissie zijn:

- Incorporatie van het WTO verdrag over technische standaarden (TBT) (zie kader).
- Betere samenwerking van de bevoegde instanties bij de ontwikkeling van nieuwe technische standaarden en samenwerking om mondiale technische standaarden te ontwikkelen.
- Notificering van technische standaarden bij de WTO, informatie-uitwisseling over voorgenomen en bestaande technische standaarden.
- De mogelijkheid om wederzijds commentaar te leveren op voorgenomen technische standaarden.
- Doorlichting van de conformiteitbeoordelingen om onnodige lasten te verminderen en waar mogelijk te komen tot wederzijdse erkenning van conformiteitbeoordelingen.
- Het commitment om door de voorwaarden voor labeling geen onnodige belemmeringen voor handel te creëren.

### **De TBT- en SPS-overeenkomsten van de WTO**

In de WTO zijn overeenkomsten gesloten over technische handelsbelemmeringen (TBT) en sanitaire en fytosanitaire maatregelen (SPS). De TBT overeenkomst heeft als doel om een evenwicht te vinden tussen het wegnemen van onnodige handelsbelemmeringen enerzijds en ruimte voor het borgen van legitieme publieke belangen anderzijds. De overeenkomst maakt onderscheid tussen verplichte technische voorschriften en vrijwillige normen. Technische voorschriften dienen zo min mogelijk de handel te belemmeren gegeven hun doel om legitieme publieke doelen zoals de bescherming van mens en milieu. De overeenkomst schrijft landen voor zoveel internationale normen als mogelijk is te hanteren. Afwijkingen hiervan zijn toegestaan indien dit nodig wordt geacht voor de bescherming van het leven van mensen, dieren, planten of het milieu.

De SPS-overeenkomst betreft afspraken over het gebruik van nationale regels voor de bescherming van mensen, dieren en planten tegen ziekte en schadelijke stoffen in voedsel. De overeenkomst moedigt landen aan internationale normen te hanteren.

37 Een technische norm of regelgeving is in het WTO-Verdrag over Technical Barriers to Trade (TBT) gedefinieerd als een "document which lays down product characteristics or their related processes and production methods, including the applicable administrative provisions, with which compliance is mandatory. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marketing or labeling requirements as they apply to a product, process or production method". Een standaard is op een zelfde wijze gedefinieerd, zij het dat deze vrijwillig is. Een conformiteitsbeoordeling is een procedure om te beoordelen of aan de relevante eisen van een technische norm of standaard is voldaan. Zie: P. van den Bossche, 2008, *The law and policy of the World Trade Organization*, pp. 807-8.

38 [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc\\_153025.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153025.pdf)

Landen mogen hiervan afwijken, op basis van wetenschappelijke inzichten alsmede op risicobeoordeling.

In de zogeheten Codex Alimentarius worden normen vastgesteld die door SPS en TBT erkend worden. De Codex heeft ook een code vastgesteld om de dumping van onveilig of slecht voedsel te voorkomen.

Bron: SER-advies *Duurzame globalisering*, p. 171.

Voor de TBT-overeenkomst zie: WTO, 2014, Technical barriers to Trade. WTO Agreement Series.

### Maatschappelijke zorgen en bezwaren

Met name over het voornemen om met het oog op het wegnemen van handelsbelemmeringen labelingseisen op elkaar af te stemmen bestaan zorgen: de Europese labelings-eisen zouden veel meer transparantie voor de consument bieden dan het in de VS gehanteerde systeem. De bescherming van de consument zou het leidende principe moeten zijn.

#### 4.3.4 Afspraken over sanitaire en fytosanitaire maatregelen

Sanitaire en fytosanitaire maatregelen richten zich op de bescherming van mensen, dieren en planten tegen ziekte en schadelijke stoffen in voedsel. Binnen de WTO is hierover de zogeheten SPS-overeenkomst gesloten (zie bovenstaand kader). Er bestaat sinds 1999 een veterinaire overeenkomst tussen de VS en de EU over de keuring en het welzijn van dieren en de keuring van dierlijke producten. Maar het feit dat de VS met beroep op de gekkekoelziekte uit het verleden nog steeds de import van Europees rundvlees bemoeilijkt, laat zien dat deze overeenkomst niet goed functioneert.

Het onderhandelingsmandaat en de voorstellen van de Europese Commissie

De Raad heeft de Europese Commissie het mandaat gegeven om voortbouwend op de SPS-overeenkomst en de bijbehorende Codex Alimentarius alsmede de veterinaire overeenkomst tot nadere afspraken met de VS te komen. Het voorzorgbeginsel zou daarbij gerespecteerd dienen te worden<sup>39</sup>. Op basis hiervan heeft de

<sup>39</sup> Zie Raad van Ministers, 2013, *Directives for the negotiation on the Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United States*, 11103/13, richtsnoer 25: 'Provisions of the SPS chapter will build upon the key principles of the WTO SPS Agreement, including the requirement that each side's SPS measures be based on science and on international standards or scientific risk assessments, while recognising the right for the Parties to appraise and manage risk in accordance with the level of protection that each side deems appropriate, in particular when relevant scientific evidence is insufficient, but applied only to the extent necessary to protect human, animal, or plant life or health, and developed in a transparent manner, without undue delay. The Agreement should also aim at establishing cooperation mechanisms which will, inter alia, discuss equivalence on animal welfare between the Parties.'

Europese Commissie de VS een uitgewerkt voorstel gedaan<sup>40</sup>. Ze stelt voor om in het desbetreffende hoofdstuk van TTIP de veterinaire overeenkomst met de VS op te nemen, te verbeteren en uit te breiden naar maatregelen op terrein van fytosanitaire maatregelen gericht op voedselveiligheid en het voorkomen van schadelijke ziektes. De VS en het EU zouden het commitment uit moeten spreken deze maatregelen niet te gebruiken om handel onnodig te verstoren door onnodige vertraging. Er zou ook meer openheid over relevante importbepalingen moeten komen. Daarnaast moeten er afspraken worden gemaakt over de voorwaarden en mogelijkheden om tot wederzijdse erkenning en audits van controlerende instanties te komen.

Zorgen in de landbouwsector

TTIP biedt de mogelijkheid om een aantal zorgen in de landbouwsector te adresseren (zie kader).

### **TTIP en de aanpak van knelpunten in de handel in agrarische producten**

De Nederlandse landbouwsector wordt met een aantal knelpunten geconfronteerd die te maken hebben met onvoldoende afstemming van sanitaire en fytosanitaire regelgeving:

- BSE-regels. De dierziekte BSE is vrijwel uitgeroeid, maar de VS verbieden nog steeds de import van rund- en kalfsvlees uit Europa. Dit is niet gebaseerd op internationale wetenschappelijke regels zoals vastgesteld door de internationale waakhond voor dierziekten OIE in Parijs. Alleen Ierland heeft onlangs toestemming gekregen voor export. Nederland heeft al Amerikaanse inspecteurs op bezoek gehad, maar nog steeds geen goedkeuring ontvangen.
- Regionalisatie bij uitbraken van besmettelijke dierziekten. Internationaal is het landen toegestaan om dan het grondgebied in te delen in ziektevrrije en besmette zones. Vanuit de vrije zones moet de handel en export door kunnen gaan. Dit is vastgelegd door de internationale dierziektenwaakhond OIE. Maar de VS erkennen zulke 'regionalisatie' nog niet.

Verregaande fytosanitaire eisen door de VS zijn een sta-in-de-weg voor Europese exporteurs van diverse plantaardige producten. Belangrijk voorbeeld is appel en peer, waar acht EU-lidstaten jarenlang aan hebben getrokken, maar nauwelijks

---

40 [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc\\_153026.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153026.pdf)

verder kwamen in hun onderhandelingen met de Amerikanen. Ook voor tomaten, paprika, kersen en consumptieaardappelen gelden dergelijke ervaringen.

- De EU kan nu geen lamsvlees naar de VS exporteren door Amerikaanse eisen aan het scrapie-vrij zijn van de dieren. De EU heeft echter een goed monitoringssysteem. De VS gaan in hun importeisen veel verder dan wat de OIE gerechtvaardigd vindt op wetenschappelijke basis.

TTIP biedt de mogelijkheid om deze knelpunten aan te pakken. Succes is echter niet verzekerd. Het voorstel van de Europese Commissie voor het hoofdstuk over sanitaire en fytosanitaire maatregelen bevat bepalingen over het tijdig wegnemen van noodmaatregelen als het gevaar voor dierziekten weer is geweken, de mogelijkheid om regionale zones in te stellen op basis van de richtlijnen van de World Organisation of Animal Health (OIE). Ook biedt het de mogelijkheid om in een joint management comité tot nadere afstemming van fytosanitaire eisen te komen. De VS en Europa leggen op dit moment als het gaat om agrarische producten en de volksgezondheid uiteenlopende accenten: Europa weert vlees van dieren die met hormonen zijn behandeld; de VS zijn erg beducht voor dierziekten die op mensen kunnen worden overgebracht. De samenwerking in TTIP-verband kan zowel de VS als de EU helpen om het beleid te stoelen op een meer rationeel debat.

#### 4.3.5 Sectorale afspraken

Het onderhandelingsmandaat en de voorstellen van de Europese Commissie

De Europese Commissie heeft van de Raad het mandaat gekregen om afspraken te maken over de afstemming van regelgeving in bepaalde specifieke sectoren (zoals chemie, cosmetica, machines, medische apparatuur, transportmiddelen, farmacie, textiel en diensten)<sup>41</sup>. Daarmee kan meer maatwerk worden geboden gezien de verschillen in beschermingsniveaus en de wijze waarop de risico's daarvoor worden ingeschat. Als deze verschillen betrekkelijk gering zijn, kan gedacht worden aan

41 Zie Raad van ministers, 2013, *Directives for the negotiation on the Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United States*, 11103/13, richtsnoer 25: 'The Agreement will include provisions or annexes containing additional commitments or steps aimed at promoting regulatory compatibility in specific, mutually agreed goods and services sectors, with the objective of reducing costs stemming from regulatory differences in specific sectors, including consideration of approaches relating to regulatory harmonisation, equivalence, or mutual recognition, where appropriate. This should include specific and substantive provisions and procedures in sectors of significant importance to the transatlantic economy, including, but not limited to, automotives, chemicals, pharmaceuticals and other health industries, Information and Communication Technologies and financial services, ensuring the removal of existing NTBs, preventing the adoption of new NTBs and allowing market access at a level greater than that delivered through horizontal rules of the Agreement. With regard to financial services, negotiations should also aim at common frameworks for prudential cooperation'.

voorstellen voor harmonisatie van toekomstige standaarden of wederzijdse erkenning van elkaars normen en standaarden. Bij grote verschillen kan gedacht worden aan vroegtijdige informatie-uitwisseling, samenwerking bij het ontwikkelen van een gemeenschappelijke wetenschappelijke benadering, samenwerking bij nieuwe producten of stoffen of erkenning van conformiteitsbeoordelingen (beoordeling of aan de regels is voldaan meestal door een derde partij) van het land waarin de goederen zijn geproduceerd.

Als er sprake is van grote verschillen in standaarden of de benaderingen dan zijn alleen minder vergaande vormen van samenwerking mogelijk; versoepeling of verlaging van vastgelegde verplichtingen in ieders systeem is dan niet aan de orde. Een voorbeeld daarvan is de chemie, waar de EU-regelgeving (REACH) en de Amerikaanse regelgeving te ver uiteenlopen om tot harmonisatie of wederzijdse erkenning te komen. Op dit gebied is de inzet van de EU gericht op het maken van afspraken over :

- Samenwerking in prioritering van chemicaliën die getest moeten worden;
- Afstemmen van classificatie en labeling van chemicaliën;
- Samenwerking op nieuwe terreinen (zoals nanomateriaal);
- Verbeterde uitwisseling van informatie en bescherming van bedrijfsvertrouwelijke informatie.

In de automotive sector hanteren de VS en de EU verschillende technische voorschriften. Deze betreffen bijvoorbeeld de verankering van veiligheidsriemen en, zoals eerder opgemerkt, de verlichtingssystemen van auto's. De Europese Commissie heeft onderzocht of dit ook in de praktijk tot andere resultaten leidt wat betreft de veiligheid op de weg. Dat blijkt op deze terreinen nauwelijks het geval te zijn<sup>42</sup>. Hier zou dus wederzijdse erkenning van elkaars technische voorschriften kunnen plaatsvinden.

Tabel 4.1 laat de verschillen in regelgeving zien voor een aantal sectoren en het niveau van samenwerking wat hierbij passend is volgens de Europese Commissie.

---

42 Zie voor case studies over functionele equivalentie bij respectievelijk de verankering van veiligheidsriemen en koplampen: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc\\_153023.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153023.pdf); [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/february/tradoc\\_153168.4.9%20Vehicles%20paper%20second%20test%20case.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/february/tradoc_153168.4.9%20Vehicles%20paper%20second%20test%20case.pdf)

Tabel 4.1 Verschillen in regelgeving tussen de EU voor een aantal sectoren

	Verschillen EU en VS	Passende samenwerking hierbij volgens de Europese Commissie
Chemie	Europese wetgeving (REACH) en Amerikaanse wetgeving (TSCA) verschillen op fundamentele punten. REACH bepaalt dat elke stof die op de markt komt door het bedrijf moet worden getest. In de VS geldt dit alleen voor producten die vooraf zijn geselecteerd door de Environmental Protection Agency (EPA). REACH maakt het mogelijk dat de overheid alle data van bedrijven over stoffen en hun mogelijk risico kan opeisen. In de VS moet de EPA duidelijk maken waarom ze bepaalde data nodig heeft <sup>1</sup> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Samenwerking in prioritering van chemicaliën die getest moeten worden;</li> <li>- Afstemmen van classificatie en labeling van chemicaliën;</li> <li>- Samenwerking op nieuwe terreinen ;</li> <li>- Verbeterde uitwisseling van informatie<sup>2</sup>.</li> </ul>
Cosmetica	Europese wetgeving en Amerikaanse wetgeving verschillen op fundamentele punten. EU hanteert lijst van 1372 verboden stoffen in cosmetica en is daardoor op zich strenger. Maar sommige producten die in de EU als cosmetica worden beschouwd, zoals zonnecrèmes met UV-filter, en tandpasta met fluoride, vallen in de VS onder het strengere medicijnenregime <sup>3</sup> . Hetzelfde geldt voor twee elementen van lippenstift. Daarnaast eisen de VS het testen van afzonderlijke kleuren lippenstift; het beginsel is dat afzonderlijke producten worden getest en niet een type product.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meer samenwerking op het terrein van wetenschappelijke veiligheids assessments en gegevens vereisten voor toegevoegde stoffen zoals UV- filters.</li> <li>- Aanpassen van EU en VS regelgeving aan internationale ISO standaard voor vervaardiging cosmetica.</li> <li>- Stimuleren van alternatieven voor dierproeven.</li> <li>- Samenwerking gericht op de harmonisatie van test methoden op basis van ISO standaarden (b.v. voor bepalen beschermingsfactor zonnecrème).</li> <li>- Samenwerking bij uniformering labelingvoorschriften (b.v. ten aanzien van namen stoffen of beschermingsfactor).</li> <li>- Samenwerking bij nieuwe stoffen en terreinen en binnen de internationale organisatie ICCR<sup>4</sup>.</li> </ul>
Machines en electronica (engineering products)	Europese en Amerikaans regelgevend kader laat verschillen zien ten aanzien van technische voorschriften en conformiteitsbeoordelingen. De laatste zijn in de VS over het algemeen strenger vanwege veiligheidseisen voor het gebruik van apparaten en machines op de werkvloer <sup>5</sup> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meer samenwerking tussen regelgevende instanties gericht op: vroegtijdig uitwisselen van informatie over voorgenomen maatregelen; gezamenlijke initiatieven in internationale organisaties; beoordeling van conformiteitsbeoordelingen.</li> <li>- Bevorderen van samenwerking tussen organisaties die standaarden zetten zoals ISO.</li> <li>- Samenwerking op het terrein van markttoezicht.</li> <li>- Meer transparantie over regelgeving en voorschriften<sup>6</sup>.</li> </ul>
Automotive	Europese en Amerikaans regelgevend kader laat vooral verschillen zien ten aanzien van o.a. test- en conformiteitsbeoordeling, veiligheids- en milieuvoorschriften. Vereiste veiligheidsniveaus zijn echter vergelijkbaar <sup>7</sup> . EU is over het algemeen strenger ten aanzien van CO <sub>2</sub> voorschriften. VS zijn strenger ten aanzien van stikstofuitstoot. De VS maken in tegenstelling tot de EU hierbij geen onderscheid tussen diesel- en benzinemotoren. Verschillen op het terrein van conformiteits-beoordelingen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificatie van terreinen waar sprake is van functionele equivalentie van veiligheidseisen en milieuvoorschriften gericht op wederzijdse erkenning van technische voorschriften.</li> <li>- Wederzijds gebruik van elkaars testmethodes voor toelating op de markt (v.b. EU gebruikt Amerikaanse testmethodes om te kijken of auto's voldoen aan Amerikaanse voorschriften en vice versa).</li> <li>- Op terreinen waar er geen sprake is van equivalentie en op nieuwe terreinen: versterkte samenwerking binnen het kader van de internationale UNECE-overeenkomst.</li> </ul>

Bron: SER-secretariaat. Gebaseerd op: Chemie: 1. D. Vogel, 2012, op. cit., pp. 170-171; United States Government Accountability office, 2007, Comparison of U.S. and recently enacted European Union Approches to Protect against the risks of toxic chemicals; zie uitbreider: E. D. Elliot en J. Pelkmans, 2015, Greater TTIP Ambitions in Chemicals: Why and How? In: D. S. Hamilton en J. Pelkmans (red). *Rule-Makers of Rule-Takers: Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, pp. 438-440; 451-456; Ecorys, 2009, *Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment – an Economic Analyses*, pp. 51-58; 2. Europese Commissie, 2015, *Inside TTIP*, pp. 22-23 ; Cosmetica: 3. Ecorys, 2009, op. cit.; pp. 63-66; 4. [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/may/tradoc\\_152470.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/may/tradoc_152470.pdf); Machines en electronica: 5 en 6: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc\\_153022.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153022.pdf); Automotive: 7. Ecorys, 2009, op. cit, pp. 43-46; C. Freund en S. Oliver, 2015, Gains from Convergence in US and UE Auto regulations under TTIP, in: D. S. Hamilton en J. Pelkmans (red). *Rule-Makers of Rule-Takers: Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, pp. 507-513; D. Vogel, 2012, op. cit., pp. 116-7. 8. [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/may/tradoc\\_152467.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/may/tradoc_152467.pdf).

Maatschappelijke zorgen en bezwaren

De maatschappelijke zorgen en bezwaren richten zich met name op de vraag of er voldoende garanties zijn dat de beoogde vorm van samenwerking in bepaalde sectoren niet kan leiden tot een verlaging van de beschermingsniveaus.

## 4.4 Liberalisatie dienstenverkeer en uitsluiting van publieke diensten

Voorbeelden

De Amerikaanse Jones Act uit 1920 bepaalt dat er tussen twee havens in de Verenigde Staten alleen mag worden gevaren met een schip dat in de Verenigde Staten is gebouwd, Amerikaanse bemanning aan boord heeft, onder de vlag vaart van de Verenigde Staten en met een schip dat Amerikaans eigendom is. Op grond daarvan baggeren bijvoorbeeld uitsluitend Amerikaanse bedrijven Amerikaanse zeehavens uit. De Nederlandse baggersector heeft hierdoor geen enkele mogelijkheid in de Verenigde Staten actief te worden en pleit voor uitzonderingen op de Jones en Dredging Act voor baggerschepen.

Deze vorm van afscherming van de eigen markt is een voorbeeld van een non-tarifaire belemmering. Andere voorbeelden daarvan in de dienstensector hebben betrekking op onvoldoende wederzijdse erkenning van diploma's en kwalificaties van dienstverrichters, restrictieve inreisbepalingen voor dienstverrichters, beperkingen op buitenlandse aandelenbezit van bedrijven in de VS zoals in de telecomsector.

De regulering van en toezicht op de dienstenmarkt brengt met zich mee dat een betere integratie van dienstenmarkten niet alleen vraagt om het wegnemen van toegangsbelemmeringen voor de markt in een ander land, maar ook om het zoveel mogelijk wegnemen van belemmeringen *achter* de grens als gevolg van uiteenlopende regelgeving. Bij TTIP gaat het daarbij uitdrukkelijk niet om harmonisatie van regelgeving zoals op bepaalde terreinen en sectoren van de dienstenmarkt binnen de EU het geval is. In de EU is bijvoorbeeld de inhoud en duur van de artsenopleiding geharmoniseerd. Op basis daarvan wordt de verkregen beroepskwalificatie als arts in alle lidstaten van de EU erkend (zie kader erkenning beroepskwalificaties). Het voorstel voor erkenning van beroepskwalificaties in TTIP bevat alleen een kader voor het maken van vrijwillige afspraken over de erkenning van beroepskwalificaties tussen de VS en de EU.

## **Erkenning van beroepskwalificaties: de voorstellen in TTIP vergeleken met de bestaande EU-wetgeving**

Belemmeringen in het grensoverschrijdend dienstenverkeer zijn onder meer terug te voeren op verschillen in de eisen die worden gesteld aan de uitoefening van bepaalde beroepen zoals artsen, advocaten of architecten. Het voorstel van de Europese Commissie voor de handel in diensten in TTIP bevat een hoofdstuk over de wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties. Dit hoofdstuk bevat een kader voor het maken van toekomstige afspraken voor wederzijdse erkenning van gereguleerde beroepen. Het voorstel gaat veel minder ver dan de bestaande EU-wetgeving.

### **Stand van zaken in de EU**

Het EU Werkingsverdrag (artikel 53) bevat de bevoegdheid voor het vaststellen van richtlijnen voor de onderlinge erkenning van beroepskwalificaties met het oog op de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst. Op basis hiervan zijn de inhoud en duur van de opleidingen grotendeels geharmoniseerd voor zeven beroepen die in elke lidstaat zijn gereguleerd (artsen, verpleegkundigen, tandartsen, dierenartsen, apothekers, verloskundigen en architecten). Voor deze beroepen geldt het beginsel van automatische erkenning van kwalificaties in elke lidstaat.

Voor (gereguleerde) beroepen waarvan de opleidingseisen niet zijn geharmoniseerd, geldt het zogeheten algemene stelsel van erkenning. Dit is gebaseerd op een individuele beoordeling van diploma's en eventueel beroepservaring waarbij de ontvangende lidstaat eventueel compenserende maatregelen kan vragen. Hiervoor is een gedetailleerd juridisch kader opgesteld. Daarnaast is er voor een aantal commerciële, ambachtelijke en industriële beroepen een stelsel van erkenning op basis van beroepservaring.

Om de erkenning te vergemakkelijken is recentelijk een digitale Europese beroepskaart geïntroduceerd. Deze wordt afgegeven door de lidstaat waar de beroepskwalificaties of de beroepservaring is opgedaan. Voor het kunnen uitoefenen van tijdelijke en incidentele werkzaamheden in een andere lidstaten is deze kaart voldoende.

### **Voorstel voor TTIP**

De door de Europese Commissie voorgestelde procedure voor de wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties in TTIP voorziet in de oprichting van een comité voor de wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties. De VS en de EU moedigen hun relevante autoriteiten of beroepsgroepen aan een gezamenlijke voorstel te doen aan dit comité voor een wederzijdse erkenningsovereenkomst voor het desbetreffende beroep.



Dit voorstel bevat onder andere een inschatting van de mate waarin de beroepskwalificaties met elkaar compatibel zijn. Het comité toetst of het voorstel voldoet aan de in het voorstel opgenomen richtlijnen voor een wederzijdse erkenningsovereenkomst en kan vervolgens opdracht geven aan onderhandelaars om een dergelijke overeenkomst tot stand te brengen. Een overeenkomst verplicht de relevante autoriteiten in gelijke gevallen tot gelijke behandeling van een dienstverrichter uit de andere partij. In een individueel klachtrecht, zoals in de EU het geval is, is echter niet voorzien.

Bronnen: TTIP [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc\\_153669.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc_153669.pdf); richtlijn 2005/36 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (herzien in 2013). Geconsolideerde versie: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:02005L0036-20140117>. Voor een heldere uitleg zie: R.V.A. Bishoen en I.M. Welbergen, *Herziening richtlijn erkenning beroepskwalificaties*, NtEr, 2014, no. 1, pp. 8-16.

#### Het onderhandelingsmandaat en de voorstellen van de Europese Commissie

De Europese Commissie heeft van de Raad het mandaat gekregen om op basis van de WTO-afspraken in de General Agreement on Trade in Services (GATS) een overeenstemming over de liberalisatie van het dienstenverkeer te sluiten (zie kader GATS)<sup>43</sup>. Het gaat daarbij om een grotere markttoegang en om afspraken om buitenlandse dienstverrichters gelijkwaardig aan nationale dienstverrichters te behandelen. De nationale behandeling staat niet los van de markttoegang<sup>44</sup>. Bij een uitzondering op een nationale behandeling behouden lidstaten het recht om buitenlandse aanbieders te weren op de markt, of nationale aanbieders voor te trekken op buitenlandse aanbieders<sup>45</sup>. Het mandaat geeft de Commissie ook de opdracht om met de VS afspraken te maken over transparantie, onpartijdigheid en een goede rechtsgang voor het verlenen van vergunningen. De Commissie heeft ook het mandaat om afspraken te maken over kwalificatie-eisen en procedures en een raamwerk voor de wederzijdse erkenning van diploma's.

43 Zie Raad van ministers, 2013, *Directives for the negotiation on the Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United States*, 11103/13, richtsnoeren 15-17: 'The aim of negotiations on trade in services will be to bind the existing autonomous level of liberalisation of both Parties at the highest level of liberalisation captured in existing FTAs, in line with Article V of GATS, covering substantially all sectors and all modes of supply, while achieving new market access by tackling remaining long-standing market access barriers, recognising the sensitive nature of certain sectors. Furthermore, the US and the EU will include binding commitments to provide transparency, impartiality and due process with regard to licensing and qualification requirements and procedures, as well as to enhance the regulatory disciplines included in current US and EU FTAs. The Parties should agree to grant treatment no less favourable for the establishment in their territory of companies, subsidiaries or branches of the other Party than that accorded to their own companies, subsidiaries or branches, taking due account of the sensitive nature of certain specific sectors.

The Agreement should develop a framework to facilitate mutual recognition of professional qualifications'.  
44 Zie uitgebreider: W. Wang, 2012, *On the relationship between market access and national treatment under the GATS?*, *The International Lawyer*, pp. 1045-1065.

45 Zie Eerste Kamerbrief Minister Koenders van 16 mei 2015 naar aanleiding van het plenair debat Algemene Europese Beschuwingen, Eerste Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 166 B, p. 13.

De Commissie moet er volgens het mandaat voor zorgen dat niets in de afspraken verhindert dat partijen hun wet- en regelgeving en voorwaarden voor toegang en verblijf van natuurlijke personen kunnen toepassen. Het mandaat stelt verder dat de wet- en regelgeving en voorwaarden van de EU en de lidstaten met betrekking tot arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden zullen blijven gelden<sup>46</sup>.

### De GATS

De GATS overeenkomst van de WTO uit 1994 berust voor een belangrijk deel op de specifieke vastleggingen van de leden van de WTO op het terrein van marktopening en nationale behandeling. Deze vastleggingen worden per sector apart gedaan voor elk van de vier wijzen waarop diensten grensoverschrijdend worden aangeboden:

1. Vanuit het ene land naar het andere land via de post of elektronische communicatie zonder verplaatsing van consumenten of producenten. Voorbeeld: een Amerikaans bedrijf dat een analyse van de marktmogelijkheden in Nederland bestelt bij een Nederlands onderzoeksbureau.
2. Door verplaatsing van consumenten naar het land waar de dienst wordt aangeboden. Voorbeeld: een Nederlandse toerist die in New York naar de kapper gaat.
3. Door vestiging van een bedrijf in een ander land om daar diensten aan te bieden. Hier is dus sprake van een permanente verplaatsing van een producent. Voorbeeld: een Spaanse hotelketen die vestigingen opent in New York.
4. Door tijdelijke verplaatsing van een dienstverrichter (als natuurlijk persoon) naar een ander land. Voorbeeld: een Amerikaanse architect (en zijn assistenten) die in Den Haag een nieuw stadhuis ontwerpt.

Landen (respectievelijk de EU) geven dus in een zogeheten *schedule* of lijst aan in hoeverre ze voor een sector die ze willen openstellen, gebonden zijn aan de afspraken in GATS over marktopening en nationale behandeling voor elk van de vier wijzen waarop grensoverschrijdende diensten kunnen worden aangeboden. Ze doen dat in een aparte appendix. Dit zal zo ook in TTIP gebeuren. TTIP richt zich op het wegnemen van belemmeringen in al deze vier vormen van dienstverlening. De eerste twee vormen vallen in TTIP onder grensoverschrijdende dienstverlening. In de praktijk zullen de meeste belemmeringen zich voordoen bij de laatste twee vormen.

<sup>46</sup> Zie Raad van Ministers, 2013, *Directives for the negotiation on the Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United States*, 11103/13, richtsnoer 18: 'The Commission should also ensure that nothing in the Agreement prevents the Parties from applying their national law, regulations and requirements regarding entry and stay, provided that, in doing so, they do not nullify or impair the benefits accruing from the Agreement. The EU and Member States' laws, regulations and requirements regarding work and labour conditions shall continue to apply'.

Nederland heeft – net als een grote groep andere EU-lidstaten als Denemarken, Zweden en het Verenigd Koninkrijk – niet veel voorbehouden gemaakt bij de GATS wat betreft de private diensten. Andere lidstaten als België en Duitsland hebben er meer. Dit komt vooral door de verschillende tradities van regulering in de verschillende lidstaten:

- Duitsland is een federatie en heeft daarom op verschillende plaatsen voorbehouden gemaakt die enkel van toepassing zijn op een of enkele deelstaten. Zo is de restrictie voor de aankoop van onroerend goed enkel van toepassing op de deelstaat Berlijn.
- Duitse regelgeving richt zich voornamelijk op de markttoegang, waar in Nederland vooral de dienstverlenende activiteit zelf reguleert. Duitsland kent veel eisen zoals de verplichting je in te schrijven bij een beroepsvereniging, en stelt bepaalde voorbehouden aan rechtsvormen en eisen aan het aandeelhouder-schap. Nederland reguleert veel eerder de daadwerkelijke activiteit (bijvoorbeeld door vergunningseisen). Dergelijke eisen worden niet geregeld of beperkt door handelsverdragen, en behoeven daardoor ook geen voorbehouden.
- Nederland heeft de afgelopen decennia al haar wet- en regelgeving doorgelicht op mogelijke verbeteringen en vermindering van administratieve lasten. In andere lidstaten bestaan echter nog veelvuldig onnodige of disproportionele eisen. Dit is ook terug te zien in de voorbehouden van die lidstaten.

Bron: SER-secretariaat, uitzonderingen private diensten: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

### Voorstellen van de Europese Commissie

Het voorstel dat de Europese Commissie in juli 2015 heeft ingebracht bij de onderhandelingen over diensten bevat naast een hoofdstuk over grensoverschrijdende diensten, ook een hoofdstuk over investeringen, over de toegang en tijdelijk verblijf van natuurlijke personen voor zakelijke dienstverlening en over e-commerce<sup>47</sup>. De voorstellen voor de hoofdstukken over investeringen en grensoverschrijdende diensten volgen de standaardbepalingen van Europese handels- en investeringsovereenkomsten over markttoegang, nationale behandeling, meest-begunstigde behandeling, en uitzonderingsbepalingen. Het hoofdstuk over tijdelijke toegang en verblijf bepaalt welke categorieën personen voor welke werkzaamheden onder welke voorwaarden hierop een aanspraak kunnen doen. Dat is nader bepaald in een annex (zie volgende pagina).

---

47 Zie: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc\\_153669.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc_153669.pdf).

Daarnaast bevat het voorstel een hoofdstuk over een regelgevend raamwerk. Het bevat bepalingen voor het eenvoudiger en transparanter verlenen van vergunningen en kwalificatieprocedures en de afspraken over de erkenning van beroepskwalificaties (zie eerdere kader erkenning beroepskwalificaties). Dit hoofdstuk bevat daarnaast sectorale bepalingen onder meer over een betere markttoegang voor het maritieme verkeer zoals baggeraars.

Het voorstel bevat ook drie annexen waar zowel door de EU als door de lidstaten gedetailleerd is aangegeven voor welke diensten en activiteiten uitzonderingen gelden op het beginsel van bijvoorbeeld nationale behandeling (negatieve lijst) dan wel voor welke sectoren de markt wordt geopend (positieve lijst)<sup>48</sup>.

Tijdelijk verblijf van natuurlijke personen met het oog op het verrichten van diensten  
In Annex drie is – overeenkomstig het mandaat van de Raad – opgenomen dat het tijdelijk verblijf van natuurlijke personen voor zakelijke doeleinden (specialisten voor het opzetten van een onderneming, managers, verkopers) geschiedt binnen de voorwaarden die de EU en de lidstaten hiervoor stellen zoals bijvoorbeeld ook vastgelegd in collectieve arbeidsvoorwaarden, en dat de toegang van natuurlijke personen kan worden opgeschort als er sprake is van de intentie om hiermee een arbeidsconflict te beïnvloeden<sup>49</sup>.

#### Uitsluiting van publieke diensten

Het mandaat van de Raad vraagt om de hoge kwaliteit van de Europese nutsbedrijven overeenkomstig het protocol bij het EU-Verdrag over diensten van algemeen economisch belang te respecteren<sup>50</sup>. Ook diensten die onder de overheidsgezag vallen, dienen te worden uitgesloten<sup>51</sup>. Het gaat daarbij om niet-commerciële diensten die niet-concurrerend worden aangeboden (zoals bijvoorbeeld activiteiten die dienen voor het handhaven van het openbaar gezag). Audiovisuele diensten dienen buiten de afspraken te vallen.

48 [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc\\_153670.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc_153670.pdf)

49 Zie Annex 3, p. 121, voetnoot 3: 'All other requirements of EU and Member States' laws and regulations regarding entry, stay, work and social security measures shall continue to apply, including regulations concerning period of stay, minimum wages as well as collective wage agreements. Commitments do not apply in cases where the intent or effect of their temporary presence is to interfere with, or otherwise affect the outcome of, any labour/ management dispute or negotiation'.

50 Zie Raad van ministers, 2013, *Directives for the negotiation on the Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United States*, 11103/13, richtsnoer 19: "The high quality of the EU's public utilities should be preserved in accordance with the TFEU and in particular Protocol no26 on Services of General Interest, and taking into account the EU's commitment in this area, including GATS".

51 Zie Raad van ministers, 2013, *Directives for the negotiation on the Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United States*, 11103/13, richtsnoer 20: 'Services supplied in the exercise of governmental authority as defined by Article I.3 of GATS shall be excluded from these negotiations'.

Eurocommissaris Malmström en VS-ambassadeur Froman hebben op 20 maart 2015 in een gezamenlijke verklaring over publieke diensten bevestigd dat de handelsovereenkomsten van de VS en de EU geen restricties opleggen aan overheden om diensten aan te bieden of te ondersteunen op het terrein zoals water, onderwijs, gezondheidszorg en sociale diensten.

Het voorstel dat de Europese Commissie heeft ingebracht over de onderhandelingen over diensten in TTIP volgt, zoals gebruikelijk in handelsverdragen, de systematiek van de GATS (zie hierboven). Dat betekent dat het een algemeen deel bevat en een drie annexen waarin de EU én de afzonderlijke lidstaten aangeven welke verplichtingen ze aangaan ten aanzien van markttoegang en welke beperkingen ze maken ten aanzien van nationale behandeling op grond waarvan buitenlandse aanbieders van de markt kunnen worden geweerd of nationale aanbieders kunnen worden voorgetrokken. De relevante bepalingen ten aanzien van de beoogde uitsluiting van publieke diensten zijn opgenomen in het algemene deel en in de appendices waarin de EU en de afzonderlijke lidstaten aangeven welke beperkingen ze wel, en bij de uitsluiting van publieke diensten vooral niet, aangaan. Dat leidt tot een complex geheel dat uitgebreider wordt besproken in paragraaf 5.3.2.

Zorgen of de publieke diensten in voldoende mate zijn uitgesloten

De maatschappelijke zorgen over de afspraken in TTIP over de vrijmaking van het dienstenverkeer spitsen zich toe op de vraag of publieke diensten in voldoende mate zijn uitgesloten van de beoogde liberalisering van het dienstenverkeer in TTIP. Daarbij gaat het ook om de vraag in hoeverre een besluit tot liberalisatie van publieke diensten door TTIP onomkeerbaar wordt. Paragraaf 5.3 gaat hier nader op in.

## 4.5 Aanbesteding door de overheid

Voorbeelden

De Amerikaanse wet schrijft voor dat bij de aanleg van wegen, vliegvelden en spoorwegen die door de federale overheid worden gefinancierd, alleen gebruik mag worden gemaakt van ijzer, staal en industrieproducten die voor honderd procent in de VS zijn gemaakt. De Amerikaanse wetgeving kent meer van dergelijke Buy America of Buy American-bepalingen. Een recent voorbeeld is de American Recovery and Reinvestment Act uit 2009<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Zie uitgebreider: S. Woolcock en J. Heilman Greir, 2015, Public Procurement in the Transatlantic Trade and Investment Partnership, CEPS Special Report, no. 100, pp. 15 e.v.

Mogelijkheden en voorstellen om de belemmeringen te verminderen

De VS en de EU hebben in het kader van de WTO afspraken gemaakt over het openstellen van de aanbestedingsmarkt op basis van wederkerigheid. Maar de EU is hiermee terughoudend zolang de VS vast blijven houden aan de Buy American bepalingen. De inzet van de Europese Commissie is vooral gericht op het wegnemen van deze bepalingen of het voorkomen dat ze verder worden uitgebreid<sup>53</sup>. In het mandaat van de Raad wordt het adresseren van de Buy American-bepalingen expliciet genoemd<sup>54</sup>. Daarnaast is de inzet om tot afspraken te komen over de voorwaarden voor aanbestedingsprocedures (non-discriminatie, transparantie, voorspelbaar en eerlijk) en de tijdige bekendmaking van openbare aanbestedingen aan beide zijden van de oceaan.

De afspraken over aanbesteding binnen het kader van de WTO of van TTIP kunnen overheden niet dwingen om zaken uit te besteden. Ook blijft het mogelijk om – mits op niet-discriminatoire basis – eisen te stellen ten aanzien van bijvoorbeeld de arbeidsvoorwaarden bij overheidscontracten zoals vastgelegd in ILO-verdrag 94.

Maatschappelijke zorgen

Het afschermen van (delen van) de markt van overheidsaanbestedingen voor buitenlandse aanbieders kan ook gebruikt worden als een instrument om publieke belangen en nationale werkgelegenheid veilig te stellen. Verder is het binnen de EU op grond van de huidige juridische kaders weliswaar mogelijk om sociale clausules bij overheidsaanbestedingen te realiseren. De zorg bestaat dat onder de druk van openstelling van de aanbestedingsmarkt deze belangen onvoldoende in acht worden genomen.

## 4.6 Bescherming van investeringen: van ISDS naar ICS

### 4.6.1 Achtergronden investeringsbescherming en -arbitrage

TTIP gaat niet alleen over handel. Afspraken over markttoegang en bescherming van buitenlandse investeringen zijn nu vastgelegd in bilaterale investeringsverdragen. Deze afspraken bieden buitenlandse investeerders bepaalde zekerheden en verminderen het financiële risico dat ze lopen door te investeren in een ander land. De

<sup>53</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc\\_153000\\_3%20Public%20Procurement.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153000_3%20Public%20Procurement.pdf)

<sup>54</sup> Raad van Ministers, 2013, op. cit., p. 10. 'The Agreement shall also include rules and disciplines to address barriers having a negative impact on each others' public procurement markets, including local content or local production requirements, in particular Buy America(n) provisions, and those applying to tendering procedures, technical specifications, remedy procedures and existing carve-outs, including for small and medium-sized enterprises, with a view to increasing market access, and where appropriate, streamlining, simplifying and increasing transparency of procedures'.

VS hebben met 57 landen een lopend investeringsverdrag waarvan negen (nieuwe) EU-lidstaten. De 28 EU-lidstaten hebben in totaal bijna 1200 van dergelijke verdragen lopen met landen buiten de EU. Nederland heeft er meer dan 90 afgesloten<sup>55</sup>.

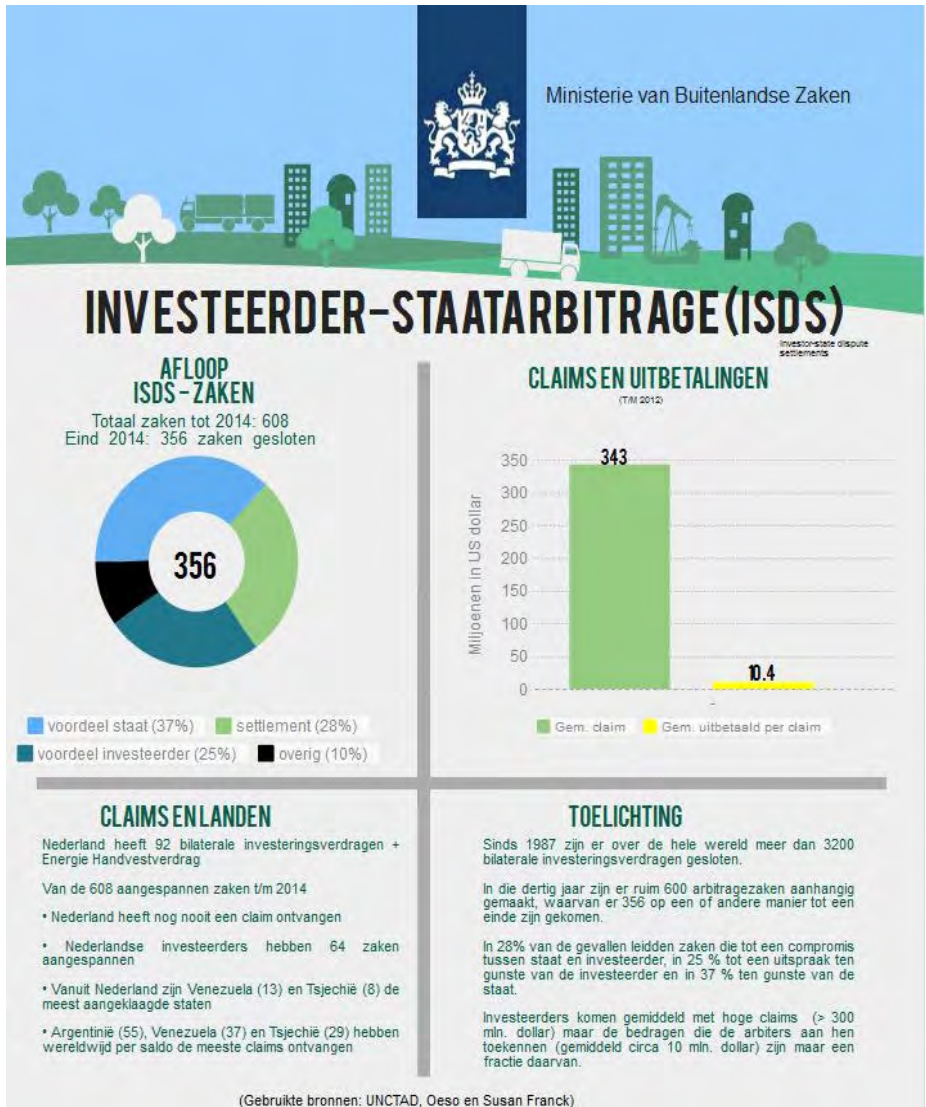
De investeringsbeschermingsovereenkomsten bevatten naast de standaardbepalingen uit de handelsverdragen zoals markttoegang, het non-discriminatiebeginsel en de meest begunstigde behandeling, ook bepalingen die specifiek van belang zijn voor investeringen zoals een eerlijke behandeling, onbeperkte kapitaaltransfer, compensatie bij onrechtmatige onteigening, en arbitrage bij inbreuken op de investeringsbeschermingsovereenkomst. Op grond hiervan kan compensatie aan het gastland worden gevraagd voor een onrechtmatige onteigening of discriminatie middels een arbitrage tussen bedrijven en overheden (ISDS: investor- to-state dispute settlement). Een recent voorbeeld is de zaak van televisiezender Al Jazeera tegen Egypte. De televisiezender eist van Egypte een compensatie ter hoogte van 150 miljoen dollar wegens het verstoren van zijn signaal en beslaglegging op zijn eigendom<sup>56</sup>. Dit is een opmerkelijke zaak, omdat hier het bedrijf en niet de overheid de claim legt op het publiek belang (namelijk de vrijheid van meningsuiting). Een andere ISDS-claim tegen Egypte is aangespannen door Veolia: dit bedrijf vraagt compensatie van hogere kosten door een verhoging van het Egyptische minimumloon. In deze twee zaken is er nog geen uitspraak gedaan.

---

55 Waarbij opgemerkt moet worden dat diverse ontwikkelingslanden hun bilaterale investeringsverdragen aan het herzien en/of het opzeggen zijn, omdat deze verdragen naar hun oordeel de facto weinig bijdragen aan het aantrekken van buitenlandse investeringen, terwijl zij de ontvangende landen wel kwetsbaar maken voor ISDS-claims, met aanmerkelijke gevoelde risico's voor de beleidsruimte voor het doorvoeren van (nieuwe) regelgeving en de overheidsbudgetten. Landen als Indonesië en Zuid-Afrika hebben daarom recent hun IBO's met Nederland opgezegd.

56 Dit voorbeeld is ontleend aan TK, 21 501-02, nr. 1397.

Onderstaande infographic zet een aantal feiten over ISDS op een rijtje.



Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken



Het blijkt dat 28 procent van de gevallen leiden tot een compromis. In 37 procent van de gevallen wordt de overheid in het gelijk gesteld. Recentelijk is dit ook gebeurd in de zaak die Philip Morris had aangespannen tegen Australië over verpakingsvoorschriften voor sigarettendoosjes<sup>57</sup>. In een kwart van de gevallen wordt de investeerder in het gelijk gesteld. Daarbij ontvangen ze doorgaans een veel lagere compensatie (gemiddeld 10 miljoen dollar) dan de oorspronkelijke claim<sup>58</sup>. De recente toekenning van 1 miljard euro in een onteigeningszaak aangespannen tegen de regering van Ecuador is hierop een uitzondering, die wellicht tot een hoger gemiddeld claimbedrag leidt. Nederland heeft nog nooit een claim ontvangen (zie ook kader 'Meer claims door Amerikaanse bedrijven tegen Nederland door TTIP?' in paragraaf 4.6.4). Omgekeerd worden vanuit Nederland door hier gevestigde investeerders veel zaken aangespannen.<sup>59</sup> In 2013 behoorde Nederland tot de landen waaruit de meeste claims afkomstig zijn, waaronder van zogeheten postbus-ondernemingen. Vanwege het relatief hoge aantal bilaterale investeringsovereenkomsten, het relatief hoge aantal bilaterale belastingovereenkomsten, het gunstige fiscale klimaat en een hoog ontwikkelde juridische adviessector, is Nederland een aantrekkelijke vestigingsplaats voor buitenlandse hoofdkantoren.

#### 4.6.2 Het mandaat van de Raad van Ministers: modernisering van ISDS

Met het Verdrag van Lissabon heeft de EU exclusieve bevoegdheden gekregen om naast handelsovereenkomsten ook investeringsovereenkomsten te sluiten. De bestaande bilaterale overeenkomsten van de lidstaten zullen geleidelijk worden vervangen door Europese investeringsbeschermingsovereenkomsten. Vandaar dat de Europese Commissie het mandaat heeft gekregen om in TTIP een hoofdstuk over de markttoegang en bescherming van investeringen uit te onderhandelen. De Raad van Ministers stelt hier wel bepaalde voorwaarden aan. Het moet ten eerste gericht zijn op een hoog beschermingsniveau voor buitenlandse investeerders, een gelijk speelveld én de garantie dat de beleidsruimte gehandhaafd blijft voor de EU en de

---

57 <http://www.theguardian.com/australia-news/2015/dec/18/australia-wins-international-legal-battle-with-philip-morris-over-plain-packaging>

58 Van Harten en Malysheuski komen op basis van 86 gevallen waarin een compensatie is toegekend tot een hoger gemiddeld bedrag van 84 miljoen dollar (7191 mln dollar/86). Zij stellen dat dit bedrag in overgrote mate (>90 procent) aan de grootste ondernemingen is toegekend. Deze data hebben betrekking op 'ordered compensation' door een Tribunaal en niet op de werkelijk uitbetaalde bedragen zoals in de infographic. In de woorden van de auteurs: 'We did not attempt to track actual records of payment of awards or account for changes in ordered compensation due to set aside or annulment decisions' (p. 14). Daarnaast hebben de data betrekking op een meer recentere tijdsperiode (voorjaar 2015 ipv eind 2012, waardoor ook de grote claims op Ecuador (zie hoofdstekst) zijn meegenomen). Zie: G. Van Harten en P. Malysheuski, 2016, *Who has benefited financially from investment treaty arbitration? An evolution of the size and wealth of claims*, Osgoode Hall law Studies, research Paper 14.

59 Zie E. Schram et al, Nederland is spil in ISDS-systeem. <http://longreads.oneworld.nl/nederland-is-spil-in-isds-systeem/>

lidstaten om niet-discriminerende maatregelen te nemen en te implementeren op sociaal terrein, milieu terrein, veiligheid en gezondheid, en financiële stabiliteit. Het moet volgens de Raad ten tweede een ‘state of the art’ arbitragemechanisme bevatten, met de volgende kenmerken<sup>60</sup>:

- transparantie;
- onafhankelijkheid van de arbiters;
- voorspelbaarheid door onder andere de mogelijkheid van het geven van bindende uitleg van bepalingen door de partijen;
- bescherming tegen niet-serieuze claims;
- voorkomen van *forum-shopping*;
- de mogelijkheid om tegen uitspraken van de arbiters in beroep te kunnen gaan.

Of er in TTIP een investeringshoofdstuk met een bijbehorend ISDS zal worden opgenomen zal volgens de Raad van ministers afhangen of aan bovenstaande voorwaarden is voldaan. Deze vraag zal ook worden beantwoord in het licht van de totale balans in het Verdrag<sup>61</sup>.

#### 4.6.3 Voorstellen van de Europese Commissie voor een Investeringshof

Elementen van het voorstel

De Europese Commissie heeft op basis van het mandaat van de Raad voorstellen aan de VS gedaan voor een overeenkomst over investeringsbescherming met daarin een gemoderniseerd arbitragemechanisme in de vorm van een bilateraal Investeringshof (ICS: Investment Court System)<sup>62</sup>. Het is de bedoeling dat dit uitgroeit tot een multilateraal Investeringshof voor alle arbitragezaken die investeringsovereenkomsten tussen de EU en derde landen betreffen. De EU en Canada zijn overeengekomen om het Investeringshof ook op te nemen in het CETA-Verdrag<sup>63</sup>.

60 Zie Raad van Ministers, 2013, op. cit., richtsnoer 23, p. 9: ‘Enforcement: the Agreement should aim to provide for an effective and state-of-the-art investor-to-state dispute settlement mechanism, providing for transparency, independence of arbitrators and predictability of the Agreement, including through the possibility of binding interpretation of the Agreement by the Parties. State-to-state dispute settlement should be included, but should not interfere with the right of investors to have recourse to the investor-to-state dispute settlement mechanisms. It should provide for investors as wide a range of arbitration fora as is currently available under the Member States’ bilateral investment agreements. The investor-to-state dispute settlement mechanism should contain safeguards against manifestly unjustified or frivolous claims. Consideration should be given to the possibility of creating an appellate mechanism applicable to investor-to-state dispute settlement under the Agreement, and to the appropriate relationship between ISDS and domestic remedies’.

61 Zie Raad van Ministers, 2013, op. cit., richtsnoer 22, p. 8: ‘After prior consultation with Member States and in accordance with the EU Treaties the inclusion of investment protection and investor-to-state dispute settlement (ISDS) will depend on whether a satisfactory solution, meeting the EU interests concerning the issues covered by paragraph 23, is achieved. The matter shall also be considered in view of the final balance of the Agreement’.

62 [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc\\_153955.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc_153955.pdf)

63 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-399\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-399_en.htm)

Het voorstel bevat de volgende elementen (zie uitgebreider tabel 4.2):

- Nadere bepaling van de reikwijdte van de investeringsbescherming en -arbitrage: eerlijke en redelijke behandeling, nationale behandeling, meest-begunstigde behandeling en het recht op compensatie bij onteigening (zie onder 1 van tabel 4.2 alsmede tabel 4.3).
- Hiermee samenhangend: verankering van het recht om te reguleren door o.a. te bepalen dat maatregel gericht op de bescherming van mens en milieu geen vorm van indirecte onteigening zijn (zie onder 2).
- Onafhankelijkheid van arbiters, transparantie van het proces, een nieuwe mogelijkheid voor derden om zich te voegen in het proces en de mogelijkheid om in beroep te gaan<sup>64</sup>.
- Voorkomen van oneigenlijk gebruik en hoge en onterechte claims en forum shopping door postbusondernemingen (zie onder 4).
- Vastlegging dat het Investeringshof bij de toetsing of de desbetreffende bepalingen van het TTIP-verdrag alleen relevante bepalingen van internationaal recht toepast en het binnenlands recht daarbij buiten beschouwing laat (zie onder 5).

---

64 Om je als procespartij te voegen bij het geschil geldt een cumulatieve eis: 1) een rechtstreeks en aanwezig belang en 2) het moet (gedeeltelijk) toevoegen aan de eis/het verweer van de partijen tussen wie het geschil is gerezen. De toegang is beperkt, in lijn met de in Nederland geldende eisen voor belanghebbenden bij geschillen voor de Nederlandse bestuursrechter en de eisen onder EU-recht. Deze mogelijkheid om daadwerkelijk deel te nemen als derde partij in het proces is nieuw en komt in geen enkel verdrag voor.

Derde partijen worden daarnaast bij de geschillenbeslechtsingsprocedure betrokken door de toepassing van de UNCITRAL Transparantieregels. Daardoor worden alle informatie over de procedure en onderliggende documenten openbaar gemaakt en zullen zittingen openbaar zijn. Het uitgangspunt is dus openbaarheid van zaken, tenzij er redenen zijn om anders te beslissen (art. 18 TTIP investment chapter). En ten tweede wordt het mogelijk voor derde partijen om zich als 'vriend van het hof', zogenaamde *amicus curiae* te voegen in een procedure (art. 23(5) TTIP investment chapter). Dit sluit aan bij procedures onder de UNCITRAL Transparantieregels. Een bekend geval was de *amicus curiae* van de Wereldgezondheidsorganisatie in de zaak Philip Morris tegen Australië.

Tabel 4.2 Voorstellen van de Europese Commissie voor het investeringshoofdstuk in TTIP inclusief een bilateraal Investeringshof (ICS).

Aspect	Uitwerking in voorstel
1. Nadere bepaling van de reikwijdte van de investeringsbescherming en de investeringsarbitrage	Artikel 3 (sectie 2) bepaalt dat de EU en de VS buitenlandse investeerders redelijk en eerlijk zullen behandelen. Van een inbreuk hierop is volgens dit artikel sprake bij o.a. ontzeggen van rechtstoegang, fundamentele inbreuk op een goed procesgang, discriminatie op grond van ras, geslacht of geloof en bedreiging of dwang (artikel 3). Artikel 4 bepaalt dat eventuele compensatie vanwege oorlog etc. ook aan buitenlandse investeerders dient te worden betaald. Artikel 5 (sectie 2) bepaalt dat de EU en de VS investeerders niet direct en indirect (zie ook hieronder bij recht om te reguleren) zullen onteigenen of nationaliseren behalve als er sprake is van een algemeen belang, er een goede rechtsgang is, er geen sprake is van discriminatie van buitenlandse investeerders en er een snelle adequate en effectieve compensatie tegenover staat. De arbitrage tussen investeerders en staten heeft betrekking op de bovenstaande bepalingen over investeringsbescherming en de toepassing van nationale behandeling en meest begunstigde behandeling in het hoofdstuk over diensten en investeringen (artikel 1 sectie 3).
2. Het recht om te reguleren	Het recht om te reguleren met het oog op de bescherming van publieke belangen zoals consumenten en sociale bescherming wordt vastgelegd in artikel 2 van het hoofdstuk over investeringsbescherming <sup>1</sup> . Dit hoofdstuk bepaalt ook dat niet-discriminerende maatregelen gericht op publieke belangen zoals consumenten- en sociale bescherming niet beschouwd worden als een vorm van indirecte onteigening (artikel 5 en de bijbehorende annex 1). Annex 2 bepaalt dat onderhandelingen over een herstructurering van overheidsschuld nooit doorkruist kunnen worden door een arbitrage claim.
3. Onafhankelijkheid, transparantie arbitrage-mechanisme en beroepsmogelijkheden	Oprichting van een bilateraal Investeringshof bestaande uit een tribunaal van eerste aanleg en een beroepsinstantie met gekwalificeerde en onafhankelijke rechters uit de EU, de VS en derde landen die voor een bepaalde termijn worden aangesteld en die door de EU en de VS worden benoemd. Deze zullen op basis van toewijzing zaken behandelen (sectie 3, artikel 9). Ze zijn gebonden zijn aan ethische gedragsregels die o.a. bepalen dat arbiters niet als adviseur van partijen kunnen optreden (idem, artikel 11). Op de behandeling van zaken zijn de zogeheten UNCITRAL regels over transparantie van toepassing (artikel 18). Er wordt ook een beperkte mogelijkheid geschapen voor een derde partij om partij te worden in geschil (artikel 23).
4. Voorkomen oneigenlijk gebruik en onterechte en hoge claims, voorkomen, forum shopping en misbruik van post-bus ondernemingen en meervoudige en parallelle procedures.	Het voorstel bevat een aantal bepalingen om oneigenlijk gebruik van investeringsarbitrage tegen te gaan. Zaken die zijn aangespannen door bedrijven die een belang hebben genomen met het oogmerk om hiermee toegang te krijgen tot de investeringsarbitrage, zullen niet worden behandeld (artikel 15). Het Verdrag heeft alleen betrekking op investeringen met een zekere duur, vastlegging van kapitaal, de verwachting van winst en risico (definitie investeringen). Bedrijven die een geding verliezen, moeten zelf de proceskosten betalen, tenzij het ICS dit niet passend acht gegeven de omstandigheden (artikel 28 lid 4). Het ICS kan de behandeling van een zaak afwijzen als bij een ander Tribunaal of bij een nationaal hof een soortgelijke klacht is ingediend (artikel 14). Artikel 28 (lid 2) bepaalt dat de toegekende compensatie niet hoger mag zijn dan het verlies dat de investeerder heeft geleden. Artikel 28 (lid 3) verbiedt het toekennen van een zeer hoge ('punitive') compensatie.
5. Toepasselijke wetgeving en relatie met nationale wetgeving.	De investeringsarbitrage heeft betrekking op het niet nakomen van de bepalingen over investeringsbescherming in het TTIP-Verdrag die tot een verlies of schade hebben geleid voor de klagende partij door onrechtvaardig handelen (artikel 1.1). Het tribunaal toetst of de desbetreffende bepalingen niet zijn nagekomen. Het past daarbij alleen relevante bepalingen van internationaal recht toe (artikel 13). Het nationale recht behoort daarbij buiten beschouwing gelaten te worden. Als dat nodig is, dienen de Tribunalen de gangbare uitleg van het nationale recht te volgen. Ze kunnen eventueel de partijen om een bindende uitleg vragen of om expert opinies.

<sup>1</sup> 'The provisions of this section shall not affect the right of the Parties to regulate within their territories through measures necessary to achieve legitimate policy objectives, such as the protection of public health, safety, environment or public morals, social or consumer protection or promotion and protection of cultural diversity'.

### Vergelijking van de voorstellen van de Commissie met het oude ISDS

Deze voorstellen impliceren een kanteling van een 'privaat' arbitragemechanisme, waarbij het bedrijf en het aangeklaagde land elk een arbiter mogen worden benoemen (aangevuld met een onafhankelijke derde), naar een 'publiek' Investeringshof met door de EU en de VS benoemde, onafhankelijke arbiters, die bij loting zaken behandelen en dat de mogelijkheid kent om in de beroep te gaan. Het meer publieke karakter komt ook tot uiting in voorstel om het secretariaat onder te brengen bij VN-instellingen als het permanente Hof van Arbitrage of het internationaal centrum voor de beslechting van investeringsgeschillen (zelfstandig onderdeel van de Wereldbank).

Tabel 4.3 laat zien dat de voorstellen van de Commissie niet alleen verder gaan dan de bestaande bilaterale investeringsovereenkomsten (BITS), maar ook dan de afspraken in het concept handels- en investeringsakkoord tussen Canada en de EU (CETA) en het concept akkoord tussen de VS en andere landen langs de Pacific (TTP). De tabel spitst de vergelijking toe op twee onderdelen.

*Materieel:* wat wordt onder indirecte onteigening verstaan? Is dat breed geformuleerd zodat bedrijven er relatief gemakkelijk een beroep op kunnen doen? Of is het juist nauwkeurig omschreven zodat maatregelen gericht op de bescherming van mens en milieu er buiten vallen en daardoor meer bescherming biedt voor overheden tegen investeringsclaims? Een nauwkeurige omschrijving van indirecte onteigening beperkt mogelijke claims tot inbreuken op redelijke en eerlijke behandeling, non-discriminatie en tot het compensatiebedrag bij *directe* onteigening. De arbitrage gaat dan louter over de vraag *hoe* overheidsmaatregelen zijn genomen in plaats van de vraag of een overheid een maatregel mag nemen.

*Procedureel:* wie benoemt de arbiters, hoe transparant is het proces, is er een beroepsmogelijkheid?

Tabel 4.3      Vergelijking bestaande bilaterale investeringsovereenkomsten, CETA, TPP en de voorstellen van de Europese Commissie in TTIP

	Materieel: wat is er bepaald over b.v. indirecte onteigening	Procedureel: benoeming van arbiters beroepsmogelijkheden etc.
Bestaande BITS	Indirecte onteigening is niet nauwkeurig omschreven.	Bedrijf en overheid mogen ieder een arbiter aanwijzen. Daarnaast is er een derde arbiter.
CETA (concept akkoord)	Indirecte onteigening is nauwkeurig omschreven. Niet-discriminerende maatregelen gericht op publieke belangen zoals consumenten- en sociale bescherming kunnen niet als indirecte onteigening worden beschouwd.	Bedrijf en overheid mogen ieder een arbiter aanwijzen. Daarnaast is er een derde arbiter. Er is sprake van meer transparantie. De EU en Canada zijn na het sluiten van het conceptakkoord overeengekomen dit te vervangen door een bilateraal Investeringshof zoals in TTIP.
TPP (concept akkoord)	Als in CETA	Als in CETA. Er is ook een code of conduct voor arbiters afgesproken.
Voorstel Europese Commissie in TTIP	Als in CETA	Oprichting van een bilateraal Investeringshof ICS bestaande uit een tribunaal van eerste aanleg en een beroepsinstantie met gekwalificeerde en onafhankelijke rechters uit de EU, de VS en derde landen die voor een bepaalde termijn worden aangesteld en door de EU en de VS worden benoemd. Zij behandelen zaken bij toerbeurt.

Bron: SER-secretariaat.

De vergelijking tussen bestaande BITS en CETA is mede gebaseerd op S. Hindelang en C. Sassenrath, 2015, *The investment chapters of the EU's international trade and investment agreements in comparative perspective*. Studie voor het DG voor extern beleid van het EP. Voor TPP en het voorstel van de Europese Commissie voor ICS: zie hoofdstekst.

#### 4.6.4 De VS en ISDS

De VS willen in TTIP investeringsbescherming inclusief ISDS opnemen, omdat ze de bestaande verdragen met de nieuwe EU lidstaten willen moderniseren en uitbreiden naar de EU<sup>65</sup>. Naast het garanderen van een gelijk speelveld, willen ook de VS garanties dat overheden het recht behouden om te reguleren in het publiek belang<sup>66</sup>. De wens om afspraken over investeringsbescherming te harmoniseren, speelt overigens niet alleen in de onderhandelingen met de EU. Ook in de onderhandelingen met een aantal Aziatische landen, Chili, Canada, Nieuw-Zeeland en Australië over het Trans-Pacific Partnership was opname van ISDS een harde eis van de VS. De afspraken over investeringsbescherming in TTIP en TPP zullen, vanwege de omvang van beide verdragen, waarschijnlijk trendsettend zijn voor andere toekomstige bilaterale en multilaterale handelsverdragen.

<sup>65</sup> Zie Eerste Kamer 34 166 B, p. 18.

<sup>66</sup> Zie: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/transatlantic-trade-and-investment-partnership-t-tip/t-tip-5>.

De afspraken over investeringsbescherming die de VS met andere landen in het TPP-Verdrag hebben gemaakt, gaan wat betreft de benoeming en de selectie van de arbiters nog uit van het 'oude' model waarbij zowel een bedrijf als een aangeklaagde staat elk een van de arbiters mag benoemen, en waarbij een derde arbiter uit een ander land dan het aangeklaagde land wordt benoemd en er geen beroepsmogelijkheden bestaan (zie tabel 4.4)<sup>67</sup>. Maar het bevat ook elementen van het 'nieuwe' model zoals een precieze verwoording van wat onder een eerlijke en gelijke behandeling en (indirecte) onteigening moet worden verstaan, gedragsregels voor arbiters, en een vergaande vorm van transparantie<sup>68</sup>.

Nederland heeft geen bilateraal investeringsverdrag met de VS. Er bestaan maatschappelijke zorgen dat TTIP de weg openzet voor claims door Amerikaanse bedrijven. Het onderstaande kader gaat daar nader op in.

### **Claims van Amerikaanse bedrijven tegen Nederland door TTIP?**

Het VPRO-programma *Tegenlicht* was op 4 oktober 2015 gewijd aan ISDS. Centraal stond de claim die het Amerikaanse bedrijf Lone Pine op grond van het NAFTA-Verdrag had aangespannen tegen de regering van Quebec in Canada vanwege het intrekken van een vergunning om onder het bekken van de St. Lawrence-rivier schaliegas te winnen. Deze zaak werd als exemplarisch gezien voor de Amerikaanse claimcultuur. Het programma suggereerde dat door ISDS in TTIP op te nemen, Nederland hierdoor ook geraakt zou kunnen worden; het zou het zelfbeschikkingsrecht kunnen verliezen om bijvoorbeeld te stoppen met de aardgaswinning in Groningen.

In deze documentaire worden dus drie zaken aan de orde gesteld:

1. De zaak tussen Lone Pine en de Canadese regering zelf. Staat hier de zelfbeschikking van de Canadese overheid ter discussie?
2. De ontwikkeling en de impact van het aantal claims tegen Canada onder NAFTA. Is er sprake van een Amerikaanse claimcultuur die de Canadese regering duur is komen te staan en haar terughoudend heeft gemaakt bij het nemen van maatregelen om het milieu te beschermen?
3. De mogelijke gevolgen van het opnemen van ISDS voor Nederland. Krijgt Nederland hierdoor ook te maken met de veronderstelde Amerikaanse claimcultuur? Verliezen we ons recht op zelfbeschikking?

<sup>67</sup> Zie <http://www.mfat.govt.nz/downloads/trade-agreement/transpacific/TPP-text/9.%20Investment%20Chapter.pdf>, artikel 9.21.

<sup>68</sup> Zie respectievelijk artikel 9.6, 9.7 en annex 9-C, 9.21 en 9.23.

Over deze vragen kan het volgende worden opgemerkt.

Een standaardbepaling van handels- en investeringsverdragen – ook van NAFTA – is dat overheden een bedrijf mogen onteigenen, of soortgelijke maatregelen zoals het intrekken van vergunningen mogen nemen, mits dit gebeurt in het publiek belang, met rechtswaarborgen omkleed, zonder te discrimineren wordt toegepast, en er een redelijke schadevergoeding wordt betaald. Lone Pine voelt zich benadeeld omdat volgens het bedrijf zijn vergunning is ingetrokken ‘without due process, without compensation, and with no cognizable [kenbaar gemaakt] public purpose’. Lone Pine betoogt wat betreft het laatste punt dat de overheid van Quebec het publiek belang van de intrekking van de vergunning niet expliciet heeft aangegeven en een lopend onderzoek van een strategisch milieu beoordelingscomité niet heeft willen afwachten. Lone Pine betwist niet het recht om een vergunning in te trekken vanwege de bescherming van het milieu – dat recht hebben overheden ook – maar de wijze waarop dat is gebeurd. De overheid van Quebec stelt dat zij wel zorgvuldig heeft gehandeld, dat de desbetreffende NAFTA-bepalingen dan ook niet zijn geschonden, en dat Lone Pine geen enkele schade heeft opgelopen.

Het is nu aan de arbiters om te oordelen of de overheid van Quebec onzorgvuldig heeft gehandeld en of Lone Pine recht heeft op een schadeloosstelling. Uit een analyse van de zaken die bedrijven op grond van NAFTA tegen Canada hebben aangespannen, blijkt dat de Canadese overheid zich in de afgelopen jaren relatief succesvol heeft verdedigd. Tietje en Baetens trekken op basis van een nader onderzoek van de zaken die onder NAFTA zijn aangespannen drie conclusies:

1. De zaken waarin het bedrijf compensatie kreeg toegekend betroffen alle de wijze waarop een overheidsmaatregel was genomen en niet de maatregel zelf.
2. In die zaken waarin bedrijven de overheidsmaatregel – het recht om te reguleren – aanvochten, hebben bedrijven de zaak altijd verloren. Deze eerste twee punten laten zien dat de beste garantie tegen ongerechtvaardigde claims zorgvuldig overheidsbeleid is.
3. Er is geen aanwijzing dat de onderzochte zaken hebben geleid tot *regulatory chill*. Dat betekent niet dat regulatory chill nooit kan optreden. Hier is veel discussie over in de literatuur.



Baetens relateert ook de veronderstelde Amerikaanse claimcultuur. Zij wijst er op dat in 2013 de meeste claims uit Nederland, Duitsland, Luxemburg en dan pas de VS kwamen. Van de top tien landen waaruit de meeste claims komen, behoren er zes tot de EU. De Duitse werkgeversorganisaties BDI haalt Unctad cijfers aan waaruit blijkt dat de meerderheid van de claims tegen de lidstaten van de EU door investeerders zijn ingediend uit andere EU-lidstaten. De BDI wijst er verderop dat het aantal zaken onder NAFTA ingediend door Amerikaanse bedrijven de laatste jaren niet is toegenomen, in tegenstelling tot de wereldwijde trend.

Nederland behoort tot de landen die de meeste investeringsovereenkomsten (rond de negentig) met andere landen hebben. In die landen zijn veel Amerikaanse bedrijven actief. Deze zouden nu al, via een dochteronderneming of via herschikking van activiteiten, een claim tegen Nederland kunnen indienen. Ze zouden ook naar de Nederlandse rechter kunnen stappen als ze zich benadeeld voelen en menen dat de onteigeningswet niet goed is toegepast. TTIP verandert hier niets aan. Dit is overigens geen argument voor het niet opnemen van ISDS in TTIP: het gaat niet alleen om de situatie in Nederland, maar ook om die in andere EU-lidstaten en de VS.

Tot nu toe heeft Nederland nooit een claim tegen zich ontvangen. Dit kan een aanwijzing zijn dat de Nederlandse overheid zorgvuldig optreedt. Dit blijft de beste garantie tegen claims door buitenlandse investeerders.

Bronnen: de klacht van Lone Pine en het verweer van de overheid van Quebec zijn openbaar en te downloaden via: <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/topics-domaines/disp-diff/gov.aspx?lang=eng>. De analyse van Tietje en Baetens van de Lone Pine en andere NAFTA zaken is te vinden in: C. Tietje en F. Baetens, *The impact of Investor-State Dispute Settlement (ISDS) in the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, bijlage bij TK 21 501-02, nr. 1397.2014, pp. 78-93; Zie voor een overzicht verder: L. Poulsen, J. Bonnitcha en J. Yackee, 2015, *Transatlantic Treaty Protection*, in: D. S. Hamilton en J. Pelkmans (eds.), *Rule-Makers of Rule-Takers: Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, pp. 166-170. Deze auteurs geven ook een overzicht van de mogelijkheden voor Amerikaanse bedrijven om via bestaande investeringsovereenkomsten een klacht in te dienen (p. 159). Volgens hen is er wel sprake van een Amerikaanse klachtencultuur (p. 165). Voor de data over het aantal claims en de ontwikkeling daarvan zie: F. Baetens, 2015, *Transatlantic Investment Treaty Protection – a response to Poulsen, Bonnitcha en Yackee*, in: Hamilton en Pelkmans, op. cit., p. 195; BDI, 2015, *International Investment Agreements and Investor-State Dispute Settlement: Fears, Fact, Faultlines*, p. 17.

#### 4.6.5 Maatschappelijke zorgen en bezwaren

Grote maatschappelijke bezwaren bestaan tegen de bestaande vormen van investeringsbescherming en arbitragemechanismen in investeringsovereenkomsten 'oude stijl', dat wil zeggen de tot nu toe gebruikelijke vormen van ISDS.

Samengevat gaat het dan om de volgende punten:

- Er is sprake van eenzijdige bescherming van investeringsbelangen, waardoor ‘particuliere’ bedrijfsbelangen boven publieke belangen, milieu- en arbeidsnormen gaan, en geen evenwichtige belangenafweging plaatsvindt;
- De mogelijkheid van hoge schadeclaims leidt tot ‘regulatory chill’, dat wil zeggen tot terughoudendheid om nieuwe wettelijke maatregelen te treffen die beogen de bescherming van mens, arbeid en milieu te verbeteren;
- Er is geen level playing field, want nationale bedrijven en investeerders hebben geen toegang; internationale investeerders hoeven niet eerst nationale rechtsmiddelen uit te putten en kunnen dus de nationale rechtsgang omzeilen;
- De arbiters zijn niet onafhankelijk omdat ze mede door de investeerder als klagende partij worden benoemd, en er veel mee te verdienen valt;
- De procesgang is niet transparant, wat veel ruimte geeft voor oneigenlijke beïnvloeding;
- ISDS leidt tot oneigenlijk gebruik via ‘forum shopping’ en postbusfirma’s;
- ISDS geeft met name grote transnationale bedrijven een krachtig pressiemiddel in handen om te lobbyen tegen nieuwe regelgeving en voor verdere deregulering<sup>69</sup>.

Vanwege deze grote bezwaren en het toenemende maatschappelijke debat en protest heeft de Raad van ministers inmiddels nadere voorwaarden gesteld aan opname van een investeringshoofdstuk in TTIP, en heeft de Europese Commissie een aangepast mechanisme voorgesteld in de vorm van een ICS. Dit nieuwe mechanisme komt echter volgens critici niet tegemoet aan alle bezwaren. Zo is ICS nog steeds geen onafhankelijke en volwaardige gerechtelijke instantie, maar blijft een vorm van arbitrage, waarin arbiters eenzijdig blijven oordelen over investeringsbelangen.<sup>70</sup> Overheidsmaatregelen die beogen mens en milieu te beschermen, kunnen nog steeds getoetst worden op de vraag of ze niet onnodig handelsbelemmerend zijn, en de beloning van arbiters is afhankelijk van ingediende claims. Verder is er nog steeds geen sprake van een level playing field, omdat buitenlandse investeerders niet eerst nationale rechtsmiddelen hoeven uit te putten of aan te tonen dat zij geen redelijk toegang hebben tot de nationale rechter of daar geen eerlijk proces kunnen verwachten. Daarom betwisten zij de noodzaak van het opnemen van een apart arbitragemechanisme tussen bedrijven en overheden in welke vorm dan ook (zie uitgebreider paragraaf 5.5.1). Paragraaf 5.5 zet de maatschappelijke

<sup>69</sup> Zie: G. Van Harten en P. Malysheuski, 2016, *Who has benefited financially from investment treaty arbitration? An evolution of the size and wealth of claims*, Osgoode Hall law Studies, research Paper 14.

<sup>70</sup> Zie ook de stellingname van de ‘Deutsche Richterbund’, de Duitse bond van rechters en procureurs, nr. 04/16 van februari 2016 (<http://www.drj.de/cms/index.php?id=952>) en de stellingname van de European Association of Judges: <http://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2015/11/EAJ-report-TIPP-Court-october.pdf>.

zorgen en bezwaren en de voorziene waarborgen op het terrein van investeringsbescherming systematisch op een rij.

## 4.7 Duurzame ontwikkeling, fundamentele arbeidsnormen en handel

Mandaat om afspraken te maken over duurzaamheid

De Raad heeft de Europese Commissie een duidelijk mandaat gegeven om afspraken te maken over duurzame ontwikkeling als overkoepelend doel van de partijen (zie paragraaf 4.1). De partijen moeten streven om respect voor internationale milieu- en arbeidsstandaarden te waarborgen en te faciliteren. De VS en de EU-lidstaten zouden in TTIP moeten vastleggen dat ze handel en investeringen niet zullen bevorderen door een verlaging van standaarden voor milieu, arbeid en gezondheid en veiligheid of door aantasting van de fundamentele arbeidsnormen. Het doel van dit hoofdstuk moet zijn om af te spreken dat er in TTIP niet voorbijgegaan wordt aan de verplichtingen die de partijen op het gebied van arbeid en milieu zijn aangegaan.

De Raad wil dat een TTIP-overeenkomst mechanismen bevat om de Decent Work Agenda van de ILO te ondersteunen door middel van een effectieve implementatie van de fundamentele arbeidsnormen door de partijen in hun wetgeving en het bevorderen van internationale samenwerking op dit punt<sup>71</sup>. Dit geldt eveneens voor relevante multilaterale milieuafspraken. Het verdrag moet ook bepalingen bevatten op het terrein van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het Verdrag moet een mechanisme bevatten dat toeziet op de implementatie van de afspraken waarbij ook organisaties uit het maatschappelijke middenveld zijn betrokken. Het moet ook een geschillenbeslechtingmechanisme bevatten. De economische, sociale en ecologische impact van het Verdrag dient geanalyseerd te worden middels een onafhankelijke Duurzaamheidseffect beoordeling (Sustainability Impact Assessment), waarbij ook het maatschappelijk middenveld wordt betrokken.

---

<sup>71</sup> Zie Raad van Ministers, 2013, op. cit., richtsnoer 32, p. 15: 'The Agreement will include mechanisms to support the promotion of decent work through effective domestic implementation of International Labour Organisation (ILO) core labour standards, as defined in the 1998 ILO Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work and relevant Multilateral Environment Agreements as well as enhancing co-operation on trade-related aspects of sustainable development. The importance of implementation and enforcement of domestic legislation on labour and environment should be stressed as well. It should also include provisions in support of internationally recognised standards of corporate social responsibility, as well as of the conservation, sustainable management and promotion of trade in legally obtained and sustainable natural resources, such as timber, wildlife or fisheries' resources. The Agreement will foresee the monitoring of the implementation of these provisions through a mechanism including civil society participation, as well as one to address any disputes'.

### Voorstel Europese Commissie

De Europese Commissie heeft op basis van dit mandaat op 6 november 2015 een uitgewerkt voorstel aan de Amerikaanse onderhandelaars voorgelegd over handel en duurzame ontwikkeling<sup>72</sup>. Het bevat vier hoofdelementen die hieronder kort worden besproken. Deze voorstellen sluiten aan bij de nieuwe handelsstrategie van de Europese Commissie die meer nadruk legt op duurzaamheidsaspecten<sup>73</sup>.

### Overkoepelende uitgangspunten

Voorgesteld wordt ten eerste dat de partijen hun inzet herbevestigen om duurzame ontwikkeling – economische en sociale ontwikkeling en bescherming van het milieu – na te streven en te bevorderen dat handel en investeringen hieraan bijdragen. De afspraken in het duurzaamheidshoofdstuk zouden hier aan kunnen bijdragen door:

- Herbevestiging van de doeleinden op het terrein van de bescherming van arbeid en milieu in een context van open en transparante handels- en investeringsrelaties.
- Het formuleren en implementeren van beleid dat bijdraagt aan duurzame ontwikkeling.
- Bevordering van dialoog en samenwerking tussen partijen ook in relatie met derde landen.
- Aanmoediging van bedrijfsleven, vakbonden en andere maatschappelijke organisaties om een bijdrage te leveren aan het bevorderen van duurzaamheid.
- Bevordering van publieke consulatie, participatie en discussie over duurzaamheidsaspecten verbonden aan het TTIP-Verdrag.

Partijen bevestigen hun recht om te reguleren waarbij ze zullen streven dat hun beleid en wetten gericht blijven op verbetering van de beschermingsniveaus voor arbeid en milieu.

### Arbeidsnormen

Voorgesteld wordt dat het deel over arbeidsnormen een algemeen deel bevat waarin de partijen hun inzet voor de Decent Work Agenda en de fundamentele arbeidsnormen herbevestigen. Ze benadrukken de noodzaak voor de wederzijdse versterking

<sup>72</sup> Zie: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc\\_153923.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc_153923.pdf).

<sup>73</sup> Europese Commissie, 2015, Trade for all: towards a more responsible trade and investment policy. Zie: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc\\_153846.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf)

van handelsbeleid en arbeidsnormen en het belang van de Decent Work Agenda van de ILO<sup>74</sup>.

Het voorgestelde hoofdstuk bevat een uitwerking van elk van de vier fundamentele arbeidsnormen – de vrijheid van organisatie en het recht op collectieve onderhandelingen, het elimineren van gedwongen arbeid, het effectief uitbannen van kinderarbeid en gelijkheid en non-discriminatie. Daarbij wordt aangegeven wat de arbeidsnormen inhouden en wat de partijen moeten doen om daar inhoud aan te geven. Daarnaast bevat het hoofdstuk een aantal afspraken over samenwerking in internationale organisaties als de ILO.

#### Milieuafspraken

Voorgesteld wordt dat partijen in het deel over milieuafspraken hun verbintenis herbevestigen om de verdragen die ze hebben ondertekend, te ratificeren, hun streven om andere verdragen te ratificeren, internationaal samen te werken en hun recht om maatregelen te nemen om de verdragen te implementeren. Dit wordt nader uitgewerkt voor de verdragen op het terrein van biodiversiteit, handel in beschermde flora en fauna (CITES-verdrag, duurzame bosbeheer en handel in hout, duurzame visserij en handel en verantwoord milieubeheer en handel in chemicaliën en afval).

#### Horizontale afspraken

Voorgesteld wordt dat partijen hier vastleggen dat het ongepast is om de beschermingsniveaus op het terrein van arbeid en milieu te verlagen om daarmee handel en investeringen te bevorderen of te beïnvloeden. Verder bevat dit deel afspraken over transparantie en publieke participatie, duurzaamheidseffectbeoordelingen en maatschappelijk verantwoord ondernemen op basis van onder meer de OECD Richtlijnen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen, de daarin opgenomen fundamentele arbeidsnormen van de ILO, en de UN Guiding Principles on Business and Human Rights.

#### Institutionele aspecten en procedurele waarborgen

Het voorstel van de Europese Commissie bevat geen bepalingen over institutionele aspecten zoals toezicht op de afspraken, een geschillenbeslechtsmechanisme en

---

<sup>74</sup> Zie artikel 4: 'The Parties recognise the value of global standards and agreements on labour matters as fundamental instruments to promote and achieve decent work for all and stress the need to enhance the mutual supportiveness between trade and labour policies and rules. Accordingly, they agree to promote the development of their trade and investment relations in a manner conducive to the realisation of the Decent Work Agenda, as expressed through the International Labour Organisation (ILO) 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation, in its four strategic objectives: 'a) employment promotion, b) social protection, c) social dialogue, d) fundamental principles and rights at work, and the cross-cutting issues of gender equality and non-discrimination'.

de betrokkenheid van vakbonden en andere organisaties uit het maatschappelijk middenveld hierbij. De Europese Commissie is van plan om eerst vergaande overeenstemming met de VS te krijgen over de inhoud van de voorstellen en pas daarna met voorstellen te komen over hoe het toezicht op de afspraken vorm te geven en een mechanisme om geschillen hierover te beslechten<sup>75</sup>. Daarbij speelt volgens de Commissie mee dat de EU en de VS weliswaar beide eraan hechten om de afspraken bindend en afdwingbaar te maken, maar verschillen in de wijze van optreden bij niet-naleving.

De Amerikaanse handelsverdragen bieden de mogelijkheid om zo nodig effectieve sancties te treffen zoals de beëindiging of de opschorting van de preferentiële status. Bedrijven, NGO's en vakbonden hebben de mogelijkheid om de preferentiële status van specifieke producten of landen aan te klagen<sup>76</sup>. Een recent voorbeeld betreft de dreiging met sancties tegen Guatemala wegens het niet nakomen van de arbeidswetten en de vervolging van vakbondsleden<sup>77</sup>. Gezien het geopolitieke en economische gewicht van de VS gaat het hier overigens om asymmetrische verdragen, waarbij de zwakkere partner in voorkomende gevallen veel moeilijker in staat zal zijn effectief te dreigen met sancties tegen de VS. De vraag is of de VS in een verdrag met een gelijkwaardige handelspartner als de EU vergelijkbare sanctiemechanismen zullen willen opnemen.

#### Maatschappelijke zorgen en bezwaren

De maatschappelijke zorgen en bezwaren richten zich op de naleving van bestaande arbeidsnormen. De vraag is hoe TTIP de naleving van arbeidsnormen effectief kan bevorderen.

De VS hebben slechts twee van de acht fundamentele ILO verdragen geratificeerd – het verdrag over de afschaffing van dwangarbeid en de ergste vormen van kinderarbeid. Tot de fundamentele ILO verdragen die de VS niet hebben geratificeerd, behoren de verdragen over de vrijheid van vakvereniging en het recht op collectieve onderhandelingen. De VS zouden deze verdragen volgens de critici ook niet naleven. Dit zou volgens hen kunnen leiden tot situaties van oneerlijke concurrentie

<sup>75</sup> Zie: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1393>

<sup>76</sup> Zie SER-advies, 2008, *Duurzame Globalisering*, op. cit., pp. 193-194; H. Horn, P.C. Mavroidis en A. Sapir, 2008, *Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements*, Bruegel Blueprint 7; ILO, 2015, *Social Dimension of Free Trade Agreements*; L. Compa, 2014, *Re-planting a field: International Labour Law for the Twenty-First Century*, Inaugural lecture on the acceptance of the Paul van der Heijden Chair in Social Justice, Leiden Law School.

<sup>77</sup> Zie L. Compa, op. cit, p. 14 en p. 18. De dreiging met sancties tegen Bangladesh betrof het opschorten van tariefpreferenties. Dit was meer symbolisch omdat kleding uit Bangladesh niet onder de Amerikaanse tariefpreferenties valt. De dreiging met sancties tegen Guatemala vindt plaats in het kader van het zogeten CAFTA-DR handelsakkoord tussen de VS en vijf Midden-Amerikaanse staten en de Dominicaanse Republiek.

met Amerikaanse bedrijven die werknemers onderbetalen en uitbuiten, hetgeen vervolgens zou kunnen leiden tot een neerwaartse spiraal binnen Europa. Ook bestaan zorgen dat uitspraken in het kader van ISDS de fundamentele arbeidsnormen zouden kunnen ondermijnen. Paragraaf 5.4 bespreekt de maatschappelijke zorgen en bezwaren rond fundamentele arbeidsnormen alsmede de voorziene waarborgen in relatie tot handel; paragraaf 5.5 doet hetzelfde maar dan in relatie tot investeringsbescherming.

## 5 Voorziene waarborgen voor publieke belangen met name op sociaal terrein

### 5.1 Inleiding

Het EU-Werkingsverdrag bepaalt dat de EU zich in alle facetten van haar extern optreden moet laten leiden door haar beginselen die zijn gericht op een hoog beschermingsniveau voor werknemers, milieu en consumenten en het daarbij horende respect voor mensenrechten en fundamentele vrijheden, de bestrijding van armoede en de bevordering van goed bestuur. In lijn hiermee heeft de SER aangegeven (zie hoofdstuk 2) dat de handels- en investeringsovereenkomsten van de EU er niet toe mogen leiden dat de beleidsruimte van landen afneemt om gerechtvaardigde publieke belangen na te streven.

De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat, is welke waarborgen in TTIP zijn voorzien voor de handhaving van een hoog beschermingsniveau en het behoud van de hiervoor benodigde beleidsruimte van landen. De aandacht richt zich daarbij achtereenvolgens op de afstemming van regelgeving (5.2), de uitsluiting van publieke diensten bij de liberalisatie van het dienstenverkeer (5.3), arbeid en handel (5.4) en tot slot op investeringsbescherming en ISDS (5.5). De paragrafen hebben een zelfde opzet: eerst wordt ingegaan op de maatschappelijke zorgen en bezwaren, daarna worden de waarborgen besproken die zijn voorzien, en tot slot worden deze beoordeeld in het licht van de geuite zorgen en bezwaren. Bij deze beoordeling moet wel bedacht worden dat het hier gaat om een beoordeling van voorlopige teksten en voorstellen, veelal gebaseerd op onderhandelingsinzetten van de EU, voor zover die openbaar zijn gemaakt. De uiteindelijke beoordeling door de Raad, het EP en de nationale parlementen kan pas plaatsvinden op basis van een volledig verdrag dat voor goedkeuring voorligt.

### 5.2 Afstemming van regelgeving

#### 5.2.1 Maatschappelijke zorgen en bezwaren

Grote maatschappelijke zorgen zijn er over en bezwaren tegen de voorstellen voor afstemming van de regelgeving (*regulatory cooperation*), omdat die er toe kunnen leiden dat handelsbelangen voorrang zullen nemen op een goede bescherming van



mens en milieu<sup>1</sup>. Deze zorgen en bezwaren hebben betrekking op de volgende punten:

- De voorziene regulatory cooperation board en de expert panels (zie paragraaf 4.3.2) kunnen (Amerikaanse) bedrijven de mogelijkheid geven de wetgeving in deze zin te beïnvloeden<sup>2</sup>. Daarmee kunnen stakeholders voorafgaand aan de politieke besluitvorming al kunnen aansturen op de minst handelsbelemmerende vorm van nieuwe regelgeving, wat – mede onder invloed van een krachtige bedrijvenlobby – afzwakking van standaarden en beschermingsniveaus in de hand kan werken.
- De regulatory board kan in het verlengde daarvan de beleidsruimte van het EP en de Raad om wetten vast te stellen ondermijnen. Volgens de critici<sup>3</sup> is het mandaat van de regulatory cooperation board te breed en de juridische status onduidelijk; kan het alleen advies geven of ook voorstellen voor wetgeving doen, en daarmee de positie van de Europese Commissie ondermijnen?

Ook bestaan zorgen over het streven naar een ‘levend’ verdrag: de mogelijkheid om na het afsluiten van het Verdrag bindende afspraken te maken die buiten de politiek plaatsvinden<sup>4</sup>. Het proces van regulatory cooperation in TTIP als ‘levend verdrag’ maakt het mogelijk dat beschermende regelgeving in een doorlopend proces telkens weer ter discussie kan worden gesteld, met uitstel of afstel als gevolg. Dat geldt zowel voor nieuwe als bestaande regelgeving. Hierbij is ook de samenloop met het REFIT-programma van de Europese Commissie van belang, dat wordt gezien als een poging om de beschermingsniveaus te verlagen. Dit terwijl de grote problemen waarmee we ons mondiaal geconfronteerd zien (klimaatverandering, toenemende ongelijkheid, etc.) juist vragen om doortastend regelgevend optreden van overheden.

Er zijn ook zorgen dat de dynamiek van wederzijdse erkenning van regels en de druk van concurrentie van onder lagere normen geproduceerde goederen en diensten, zowel in de VS als in de EU een race naar de bodem in gang zouden kunnen zetten<sup>5</sup>. En volgens sommigen zou het überhaupt niet mogelijk zijn om

---

1 Platform Authentieke Journalistiek, SOMO en TNI, 2014, Feiten of fabels: 7 claims over TTIP (update september 2015: 10 claims over TTIP); R. van den Dickenberg, *Waarschuwing: expertpanel kan TTIP wetten vertragen*, SC, 2-06-2015, p. 8. Omgekeerd zijn er vanuit de VS zorgen dat Europese bedrijven en banken het Amerikaanse beschermingsniveau zullen aantasten. Zie: <http://www.citizen.org/tafta>.

2 Platform Authentieke Journalistiek, op. cit., p. 21; R. van den Dickenberg, *Waarschuwing: expertpanel kan TTIP wetten vertragen*, SC, 2-06-2015, p. 8.

3 Fractievoorzitter Thieme van de Partij voor de Dieren heeft in de Tweede Kamer de vrees uitgesproken voor ‘regulerende clubjes van multinationals en technocraten die samen de wet- en regelgeving gaan aanpassen’. Dickenberg, op., cit.

4 Zie bijvoorbeeld SOMO en zie noot 1: TNI, Feiten en fabels: 10 claims over TTIP, p. 28.

5 Platform Authentieke Journalistiek, op. cit., p. 17.

de wetgeving te veranderen zonder de standaards te verlagen<sup>6</sup>. Mede in combinatie met een mechanisme voor investeringsgeschillenbeslechting, zou het voorgestelde proces van regelgevende samenwerking kunnen leiden tot terughoudendheid bij het maken van wetgeving die het beoogde hoge beschermingsniveau moet beschermen (*regulatory chill*). De beoordeling van wat als ‘onnodige handelsbelemmering’ moet worden aangemerkt, wie dat bepaalt op welke gronden, is een kernpunt van maatschappelijke zorg.

### 5.2.2 Voorziene waarborgen

Volgens het mandaat dat de Raad de Europese Commissie heeft gegeven moet de afstemming van de regelgeving gericht zijn op het wegnemen van onnodige handelsbelemmeringen waarbij de beschermingsniveaus van de lidstaten en de procedures, methodes en principes, zoals het voorzorgsbeginsel, worden gerespecteerd (zie paragraaf 4.3.1).

Afspraken over samenwerking tussen de regelgevende autoriteiten

Voor een betere afstemming van de regelgeving heeft de Europese Commissie overeenkomstig de richtlijnen van de Raad een aantal concrete tekstvoorstellen gedaan voor de onderhandelingen over TTIP (zie paragraaf 4.3.2). Het ‘horizontale’ voorstel van de Commissie voor meer samenwerking tussen de regelgevende autoriteiten in het desbetreffende hoofdstuk van TTIP bevat de volgende waarborgen voor de bescherming van publieke belangen<sup>7</sup>:

- Als doel wordt de afstemming van de regelgeving genoemd ten einde de handel te bevorderen op een wijze die leidt tot meer groei en werkgelegenheid en waarbij een hoog beschermingsniveau wordt nagestreefd (artikel 1 lid a van het voorstel).
- Vastlegging van het recht van de partijen om deze beschermingsniveaus te reguleren (artikel 1 lid 3 en 12 lid 3)<sup>8</sup>.

6 Platform Authentieke Journalistiek, p. 16; A. Jongerius en G. Oosterwijk, op. cit., p. 34.

7 Voorstel van de Europese Commissie aan de VS voor een hoofdstuk over afstemming van regelgeving. Openbaar gemaakt op 4 mei 2015. Op 21 maart 2016 heeft de Commissie herziene voorstellen gepubliceerd: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc\\_154377.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc_154377.pdf); [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc\\_154380.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc_154380.pdf). Waar relevant wordt in voetnoten aangegeven waar de herziene voorstellen afwijken van het voorstel dat in mei 2015 is gepubliceerd.

8 In de voorstellen van 21 maart 2016: artikel x1. Lid 3: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc\\_154377.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc_154377.pdf); artikel 1 lid 2 in het hoofdstuk good regulatory practices: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc\\_154377.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc_154377.pdf).

- Explicitering dat de samenwerking geen verplichting in houdt om tot een bepaalde uitkomst te komen (artikel 1 lid 2)<sup>9</sup>.
- Vastlegging dat de verkenning van mogelijkheden tot wederzijdse erkenning of harmonisatie alleen kan geschieden als het niet ten koste gaat van een hoog beschermingsniveau (artikel 10 lid 1)<sup>10</sup>.
- Verduidelijking dat de regulatory cooperation board, het samenwerkingsorgaan voor de afstemming van regelgeving, geen regelgevende bevoegdheden heeft (artikel 14 lid 2 c)<sup>11</sup>.
- Garanties voor transparantie van het samenwerkingsorgaan en de betrokkenheid van stakeholders (waaronder vakbonden) bij de jaarlijkse bespreking en evaluatie van de werkzaamheden (artikel 14 lid 5 en artikel 15 lid 2 en lid 3).

Deze waarborgen zijn specifiekere dan de waarborgen opgenomen in hoofdstuk 26 over de afstemming van regelgeving in het conceptverdrag tussen de EU en Canada (CETA)<sup>12</sup>.

De Europese Commissie schrijft in een toelichting bij het voorstel voor de samenwerking tussen de regelgevende autoriteiten dat het artikel 3 van het voorstel over de reikwijdte betrekking heeft op specifieke maatregelen<sup>13</sup>:

*In essence these are regulations:*

- *that contain precise requirements on how products should be designed to be marketed and used in the EU or the US;*
- *that provide specific conditions for the supply of services, including for example licenses or qualification of service providers.*

*By contrast, regulatory cooperation would typically not cover legislation that establishes a framework or principles, applicable generally and across sectors (such as in the area of company law, consumer protection or the protection of personal data, to name a few).*

9 In het voorstellen van 21 maart 2016: artikel x1. Lid 4; artikel x1. Lid 2 stelt in aanvulling dat de samenwerking plaatsvindt op terreinen die geschikt worden geacht door de Partijen. Artikel x3 lid b bepaalt dat de samenwerking betrekking heeft op terreinen "to which both Parties have determined common interest". Een voetnoot verduidelijkt dat "it will be up to the relevant authorities of each Party to determine their interest in a particular cooperation".

10 Het voorstel van 21 maart 2016 bepaalt in artikel x.1, lid 2 dat "regulatory cooperation activities that aim at improving, and not reduce, undermine or otherwise compromise the level of protection in public policy areas [...] as considered appropriate by either Party".

11 Zoals hierboven aangegeven in voetnoot 25, hoofdstuk 4, laat het voorstel van 21 maart 2016 de institutionele vormgeving open en benoemt het doelstellingen en uitgangspunten.

12 Zie hoofdstuk 26 van CETA waar het beschermingsniveau alleen in artikel 3 ter sprake komt: "The objectives of regulatory co-operation include: a) Contributing to the protection of human life, health or safety, animal or plant life or health and the environment."

13 [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/may/tradoc\\_153431.1.1%20Detail%20explanation%20of%20the%20EU%20proposal%20for%20a%20Chapter%20of%20reg%20coop.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/may/tradoc_153431.1.1%20Detail%20explanation%20of%20the%20EU%20proposal%20for%20a%20Chapter%20of%20reg%20coop.pdf)

Dit zou verder verduidelijkt kunnen worden in het desbetreffende artikel 3<sup>14</sup>.

De Europese Commissie benadrukt in een toelichting op haar voorstellen het belang van transparantie. Ze geeft aan in een later stadium met meer uitgewerkte voorstellen te komen over het institutioneel kader voor de sectorale afspraken en de betrokkenheid van stakeholders daarbij<sup>15</sup>:

*The RCB (regulatory cooperation board) would work closely with other institutional bodies and committees in TTIP and with sectoral work groups to avoid duplication and overlaps. The activities of the RCB or any similar body need to be transparent, and updates on its work would have to be regularly published. The RCB would adopt terms of reference and meet at regular intervals. The RCB should proactively interact with stakeholders, including businesses, consumers, NGOs and trade unions, in line with best practice.*

*The EU Commission intends to further develop its proposal on the institutional framework regarding regulatory cooperation and sectors, taking into account input from stakeholders, once negotiations have sufficiently advanced.*

#### Afspraken over sanitaire en fytosanitaire maatregelen

Het voorstel van de Europese Commissie voor een hoofdstuk over sanitaire en fytosanitaire maatregelen noemt als doel van het hoofdstuk het vergemakkelijken van de handel “while preserving each Party’s right to protect human, animal or plant life and health in its territory and respecting each party regulatory systems, risk assessments, risk management and policy development processes” (artikel 2 lid 1). Dat betekent dat de EU het voorzorgsbeginsel altijd mag blijven hanteren en dat maatregelen die op basis hiervan zijn genomen, zoals het verbod op met hormonen behandeld vlees of de restricties op genetisch gemodificeerde organismes, niet geraakt worden door de afspraken. Over deze zaken wordt in TTIP niet onderhandeld. Artikel 9.3 maakt duidelijk dat het land waar de producten worden ingevoerd uiteindelijk beslist of de producten van het exporterende landen voldoen aan zijn beschermingseisen voor mensen, dieren en planten tegen ziekte en schadelijke stoffen in voedsel.

<sup>14</sup> In het voorstel van 21 maart 2016 wordt onder regelgevende maatregelen verstaan ‘measures of general applicability concerning specific goods or services prepared by regulatory authorities’. De regelgevende autoriteiten zijn hier de autoriteiten op EU-niveau en in de VS het federale niveau.

<sup>15</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/may/tradoc\\_153431.11%20Detail%20explanation%20of%20the%20EU%20proposal%20for%20a%20Chapter%20of%20reg%20coop.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/may/tradoc_153431.11%20Detail%20explanation%20of%20the%20EU%20proposal%20for%20a%20Chapter%20of%20reg%20coop.pdf), p. 12. Het voorstel van 21 maart 2016 bevat een afzonderlijk artikel x.6 over transparantie en publieke participatie. Artikel x6 lid 3 stelt de oprichting voor van een Joint Regulatory Cooperation Program met adviesgroepen voor de EU en de VS “composed by business including small and medium sized enterprises, trade unions and public interests groups, ensuring a balanced representation of all interests concerned.”

### Sectorale afspraken

Uitgangspunt bij de sectorale voorstellen is dat de mate waarin regelgeving op elkaar kan worden afgestemd afhankelijk is van de bestaande verschillen in beschermingsniveaus en de wijze waarop deze worden benaderd en gehandhaafd. Lopen deze in de huidige situatie te ver uiteen – zoals in de chemie – dan beperkt de afstemming zich tot informatie-uitwisseling en verkenning van samenwerking bij nieuwe chemicaliën (zie paragraaf 4.3.5).

Tabel 5.1 zet de maatschappelijke zorgen besproken in paragraaf 5.2.1 naast de in de deze paragraaf besproken waarborgen.

Tabel 5.1 Maatschappelijke zorgen en bezwaren over de afstemming van regelgeving en de voorziene waarborgen

Maatschappelijke zorg	Voorziene waarborg regulatory cooperation
Verlaging beschermingsniveau arbeid, consumenten en milieu.	Uitgangspunt bij afstemming van de regelgeving is de handhaving van een hoog beschermingsniveau. Als de beschermingsniveaus te veel uiteenlopen of als deze te verschillend zijn geregeld, dan leidt dit of tot uitsluiting (zoals voor voedsel met genetisch gemodificeerde organismen of vlees van met hormonen behandelde dieren) of tot beperkingen aan wat er te bereiken valt met de afstemming van regelgeving (zoals chemie). Onderzoek naar mogelijkheden wederzijdse erkenning of harmonisatie alleen op die terreinen waar sprake is van vergelijkbare beschermingsniveaus.
De vraag is wie er wanneer en op welke gronden zou moeten oordelen of er sprake is van equivalentie in beschermingsniveaus, regelgeving en voorschriften.	Regulatory cooperation board heeft adviserende en overleg functie en kan zelf geen wetgeving of regels vaststellen. Afspraken in het hoofdstuk over afstemmen van regels en procedures verplichten niet om een bepaalde uitkomst te aanvaarden. Recht om te reguleren is expliciet vastgelegd in horizontaal hoofdstuk over regulatory cooperation.
Te grote invloed van expert panels en regulatory board op regelgeving. Uitholling van positie EP en Raad.	Zie boven plus expliciete bepaling dat de interne procedures voor het tot stand brengen van wet- en regelgeving van de EU en de VS gerespecteerd dienen te worden.
Onduidelijke juridische status van de regulatory board	Leden van de board worden door de EU en de VS benoemd. De board is samengesteld uit vertegenwoordigers van de EU en de VS (vakdepartementen, regelgevende agentschappen). Regulatory board heeft advies en overlegfunctie.
Bovenmatige invloed van machtige en goed geoutilleerde stakeholders.	Transparantie en brede betrokkenheid van alle stakeholders bij de jaarlijkse bespreking werk van de regulatory cooperation board.

### 5.2.3 Beoordeling

#### Nadere bepaling van de reikwijdte van de afstemming

Wat betreft de voorziene waarborgen tegen de verlaging van het beschermingsniveau vraagt het EP aan de onderhandelaars in alle duidelijkheid vast te stellen:

welke technische procedures en normen fundamenteel zijn en niet voor compromissen vatbaar zijn, voor welke een gemeenschappelijke benadering kan worden gevonden, en op welke gebieden wederzijdse erkenning op basis van gemeenschappelijke strenge normen en een sterk stelsel voor markttoezicht wenselijk is dan wel met een verbeterde informatie-uitwisseling kan worden volstaan, en er tevens voor zorgen dat overeenkomsten niet van invloed zijn op normen die moeten worden vastgesteld op gebieden waarop de wetgeving of de normen zeer verschillend zijn in de VS en de EU, zoals bijvoorbeeld de tenuitvoerlegging van bestaande (kader)wetgeving (bijv. REACH), of de aanneming van nieuwe wetten (bijv. betreffende klonen), of toekomstige definities van invloed op het beschermingsniveau (bijv. betreffende hormoonontregelende stoffen).

In paragraaf 4.3.2 is aangegeven dat de beoogde reikwijdte van de afstemming van de regelgeving heel breed is: maatregelen van de EU én de lidstaten die van significante invloed kunnen zijn op handel én investeringen. Er moet nog nader bepaald worden hoe en door wie wordt vastgesteld welke maatregelen van de lidstaten een significante impact op de handel of investeringen kunnen hebben. Het is de vraag of een dergelijke brede reikwijdte nodig is gezien het beoogde doel, temeer omdat een zo brede reikwijdte maatschappelijke zorgen over beschermingsniveaus voedt. De afstemming van de regelgeving zou daarom ook kunnen worden toegespitst op maatregelen die een aantoonbaar *direct* effect hebben op de internationale handel in goederen en diensten. Volgens Chase en Pelkmans zouden wet- en regelgeving gericht op binnenlandse aangelegenheden zoals arbeidstijden, arbeidsrecht, loonniveaus, standaarden voor luchtvervuiling buiten het bereik van de samenwerking moeten blijven, ook al kunnen maatregelen op deze terreinen indirect handelseffecten hebben<sup>16</sup>. Hierbij is ook artikel 4.7 van het voorgestelde duurzaamheids-hoofdstuk van belang. Dat bepaalt dat partijen schendingen van de fundamentele arbeidsnormen niet mogen gebruiken om een comparatief voordeel te behalen én dat arbeidsnormen niet mogen worden gebruikt voor protectionistische doeleinden<sup>17</sup>. De reikwijdte van de afstemming van de regelgeving dient dus nog nader te worden verduidelijkt. Dit geldt ook voor het niveau waarop dat dient te geschieden: gaat het primair om regelgeving uit de EU of de Amerikaanse federale overheid of ook om regelgeving van de lidstaten in de EU en de Amerikaanse staten?<sup>18</sup>

16 P. Chase en J. Pelkmans, 2015, *This time it's different: turbo charging regulatory cooperation in TTIP*, CEPS Special Report 110, p. 12.

17 "The Parties recognise that the violation of fundamental principles and rights at work cannot be invoked or otherwise used as a legitimate comparative advantage and that labour standards should not be used for arbitrary or unjustifiable discrimination or protectionist trade purposes".

18 Artikel 2 van het voorstel van de Europese Commissie onderscheidt het centrale niveau (EU en Amerikaanse federale overheid) en de centrale overheid van de lidstaten (voor Nederland dus de Rijksoverheid) en de Amerikaanse staten. Zie: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/april/tradoc\\_153403.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/april/tradoc_153403.pdf)

### Voldoende checks en balances

Voor het wegnemen van de zorgen over de invloed van expert panels en de regulatory cooperation board zijn met name goede checks en balances nodig. Een mogelijkheid daartoe is een verdere precisering van het mandaat en de werkwijze van de expert panels en de regulatory cooperation board, de verantwoording van de regulatory cooperation board en de betrokkenheid van stakeholders hierbij<sup>19</sup>. Ook het EP pleit hiervoor in zijn resolutie van juli 2015. Het beklemtoont dat het gevestigde regelgevingsproces aan beide kanten van de oceaan gerespecteerd dient te worden en dat het vermogen van Europese, nationale en plaatselijke autoriteiten om hun eigen beleid, met name het sociaal en milieubeleid, bij wet te regelen volledig in tact blijft.

Het kabinet stelt drie randvoorwaarden aan de regulatory cooperation board die helder moeten worden opgenomen<sup>20</sup>:

1. deze instantie mag enkel adviesrecht hebben;
2. Europese en nationale democratische procedures mogen niet doorkruist worden;
3. alle belanghebbenden, dus ook maatschappelijke organisaties bestaande uit o.a. vakbonden, moeten een gelijkwaardige inbreng kunnen hebben<sup>21</sup>.

Transparantie is van het grootste belang om elke schijn dat een stakeholder het consultatieproces kan domineren, te voorkomen.

Het EU-mandaat voorziet in een institutionele structuur in TTIP die zorgt voor een effectieve follow-up van de afspraken in TTIP en die tevens het bereiken van een vooruitstrevende compatibiliteit van regelgevende regimes promoot. Om democratische controle te waarborgen op beslissingen die door een gezamenlijk TTIP comité na afsluiten van het Verdrag kunnen worden genomen, is het van belang om de bevoegdheden van dit comité nauwkeurig te omschrijven en het EP hier goed bij te betrekken.

### Conclusie

Het uitgangspunt van de SER is dat de EU zijn relatief hoge beschermingsniveau in wet- en regelgeving als in overige (beleids)maatregelen moet kunnen handhaven en verhogen (zie paragraaf 2.4). TTIP en de daarin voorziene betere afstemming van regelgeving mag geen aanleiding vormen voor verlaging van niveaus van bescher-

---

19 Zie uitgebreider: A. Alemanno, 2015, *The Regulatory Cooperation Chapter of the Transatlantic Trade and Investment Partnership: Institutional structures and democratic consequences*, *Fortcoming in Journal of International Economic Law*.

20 Kamerbrief van Minister Ploumen over het verslag van de Raad Buitenlandse Zaken en Handel van 7 mei 2015 in Brussel, TK 21 501-02, nr. 1499, p. 2. Volgens de Minister bevestigt de Europese deze voorwaarden volledig.

21 Zie ook: Kamerbrief Minister Ploumen met beantwoording vragen Kamerlid Jasper van Dijk van 22 mei 2015.

ming van mens en milieu. Regulering van beschermingsniveaus voor mens en milieu vormt een belangrijk instrument voor het bevorderen van maatschappelijke welvaart.

Waar sprake is uiteenlopende beschermingsniveaus tussen de EU en de VS is dus zorgvuldigheid en voorzichtigheid nodig bij de afstemming van regelgeving tussen de EU en de VS.

De voorstellen van de Europese Commissie bevatten waarborgen om aantasting van beschermingsniveaus te voorkomen. Deze waarborgen dienen op een aantal terreinen te worden versterkt:

- De reikwijdte van de afstemming van de regelgeving in het voorstel van de Europese Commissie is nu te breed geformuleerd. Deze dient gericht te zijn op specifieke maatregelen die onnodige handelsbelemmeringen opleveren.
- Het mandaat van de regulatory cooperation board en de sectorale boards dient nauwkeurig te worden omschreven. Deze instantie mag enkel adviesrecht hebben. Ze mag democratische procedures aan beide zijden van de oceaan voor de vaststelling van wet- en regelgeving niet doorkruisen.
- Alle relevante stakeholders, zoals vakbonden, bedrijven, milieu- en consumentenorganisaties etc., moeten een gelijkwaardige, evenwichtige en betekenisvolle inbreng hebben. Dit moet het uitgangspunt zijn voor de verdere uitwerking van het institutioneel kader voor de betrokkenheid van stakeholders bij afstemming van de regelgeving. Er is meer gewenst dan een consultatie van de stakeholders over het jaarverslag van de regulatory board.

Transparantie is van het grootste belang om elke schijn te voorkomen dat een van de belanghebbenden het consultatieproces kan domineren. Zowel het Europees Parlement als de nationale parlementen dienen goed geïnformeerd te worden over, en betrokken te worden bij, de adviezen voor de betere afstemming van de regelgeving, zodat zij handhaving van de bestaande beschermingsniveaus kunnen bewaken.

Om democratische controle te waarborgen op beslissingen die door een gezamenlijk EU-VS TTIP comité na afsluiten van het Verdrag kunnen worden genomen (TTIP als 'levend verdrag'), is het van belang om de bevoegdheden van dit comité nauwkeurig te omschrijven en het EP hier goed bij te betrekken.



## 5.3 Liberalisering handelsverkeer en uitsluiting publieke diensten

### 5.3.1 Maatschappelijke zorgen en bezwaren

De belangrijkste maatschappelijke zorg en bezwaar wat betreft de voorziene liberalisatie van het dienstenverkeer is dat dit ook publieke diensten op het terrein van onderwijs, gezondheidszorg, water, post en openbaar vervoer kan raken. Voor publieke diensten, zo wordt wel in het publieke debat wel gesteld, geldt slechts een zeer smalle uitzondering. Daarmee staan publieke diensten die deels privaat gefinancierd worden aangeboden, dan wel in concurrentie met andere aanbieders, bloot aan liberaliseringsdruk. Er is ook zorg dat een eenmaal genomen besluit tot liberalisering door TTIP onherroepelijk wordt. Nederland heeft in vergelijking met andere lidstaten weinig voorbehouden gemaakt bij de liberalisering van private diensten (zie kader GATS in paragraaf 4.4). De zorg is ook dat de ruimte om eisen te stellen aan buitenlandse commerciële toetreders inzake universele dienstverlening en andere prestatie-eisen in de knel komt. Er bestaan ook zorgen dat een investeringsgeschillenbeslechtsmechanisme in TTIP het lastig maken om een eerder genomen besluit tot liberalisering terug te draaien. Deze zorg wordt in paragraaf 5.5 besproken.

### 5.3.2 Voorziene waarborgen voor de uitsluiting van publieke diensten

Eurocommissaris Malmström en VS-ambassadeur Froman hebben op 20 maart 2015 in een gezamenlijke verklaring over publieke diensten getracht een aantal zorgen die leven over diensten weg te nemen. Ze bevestigen hierin dat de handelsovereenkomsten van de VS en de EU geen restricties opleggen aan overheden om diensten aan te bieden of te ondersteunen op het terrein zoals water, onderwijs, gezondheidszorg en sociale diensten. Geen enkele overeenkomst verplicht overheden om diensten te privatiseren of belet overheden de reikwijdte uit te breiden van de diensten die zij publiek aanbieden. Ook beletten zij overheden niet om diensten die eerst privaat werden uitgevoerd in publieke hand te nemen; het uitbesteden van diensten in de marktsector impliceert niet dat deze onherroepelijk deel uit gaan maken van de private sector. Deze punten hebben betrekking op alle lagen van de overheid. Deze uitsluiting van publieke diensten is overeenkomstig het mandaat dat de Raad aan de Europese Commissie heeft gegeven (zie paragraaf 4.4).

De Europese Commissie heeft een voorstel aan de VS gedaan voor het hoofdstuk over investeringen en grensoverschrijdende diensten in TTIP<sup>22</sup>. Dit voorstel volgt, zoals gebruikelijk in handelsverdragen, de systematiek van de GATS (zie paragraaf 4.4). Dat betekent dat het een algemeen deel bevat en een aantal annexen waarin de EU én de lidstaten aangeven welke verplichtingen ze aangaan ten aanzien van markttoegang en welke beperkingen ze maken ten aanzien van nationale behandeling op grond waarvan buitenlandse aanbieders van de markt kunnen worden geweerd of nationale aanbieders kunnen worden voorgetrokken. Deze systematiek leidt tot een complex geheel dat aanleiding kan geven tot misverstanden.

De uitsluiting van publieke diensten is in het tekstvoorstel van de Europese Commissie op de volgende wijze geconcretiseerd:

1. Het concept hoofdstuk uit het verdrag heeft geen betrekking op diensten “supplied in the exercise of government authority” (artikel 1.1.3(j)). Hieronder worden diensten of activiteiten verstaan “which are performed neither on a commercial basis nor in competition with one or more operators” (artikel 1.1.3(k)). Het betreft het hier een beperkt aantal publieke diensten die te maken hebben met de handhaving van het overheidsgezag
2. Annex III bevat een opsomming van de sectoren waarvoor de markt wordt opengesteld voor buitenlandse investeerders en dienstenaanbieders. Wat betreft onderwijs, gezondheidszorg, sociale diensten etcetera gaat het alleen om *privaat* gefinancierde diensten<sup>23</sup>. Daarbij kunnen de afzonderlijke lidstaten ook bepaalde uitzonderingen maken voor bijvoorbeeld *privaat* gefinancierd onderwijs. Nederland doet dit niet in TTIP en heeft dat ook niet gedaan in andere verdragen.
3. In deze Annex III maakt de EU een voorbehoud voor publieke diensten voor zowel nationale overheden als voor lagere overheden, ook als deze zijn uitbesteed aan private ondernemingen: “activities considered as public utilities at a national or local level may be subject to public monopolies or to exclusive rights granted to private operators” (p.119)<sup>24</sup>. TTIP heeft dus geen betrekking op publieke diensten of een particuliere dienstverlener aan wie het exclusieve recht is gegeven om een bepaalde dienst aan te bieden. Op deze annex is het zogeheten ‘pal effect’, waar-

22 Zie: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc\\_153669.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc_153669.pdf) en [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc\\_153670.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc_153670.pdf).

23 Zie Annex III, p. 151 (onderwijs), p. 155 (gezondheidszorg en sociale diensten).

24 In een voetnoot wordt verduidelijkt dat “Public utilities exist in sectors such as related scientific and technical consulting services, R&D services on social sciences and humanities, technical testing and analysis services, environmental services, health services, transport services and services auxiliary to all modes of transport. Exclusive rights on such services are often granted to private operators, for instance operators with concessions from public authorities, subject to specific service obligations. Given that public utilities often also exist at the sub-central level, detailed and exhaustive sector-specific listing is not practical”.

bij een eenmaal genomen besluit tot liberalisering onherroepelijk is, niet van toepassing<sup>25</sup>. Met andere woorden: maatregelen zoals liberalisering van een bepaalde sector kunnen desgewenst weer worden teruggedraaid. Deze definitie van overheidstaken is dus veel breder dan de definitie in artikel 1.1 van diensten “supplied in the exercise of government authority”. De definitie is bewust vaag gehouden om partijen ruimte te geven om zelf te bepalen wat onder “activities considered as public utilities” moet worden verstaan (zie ook onderstaand kader).

4. Annex II bevat een opsomming van sectoren waarvoor de verdragsbepalingen ten aanzien van bestaande én toekomstige maatregelen met betrekking tot nationale behandeling, het meest begunstigde beginsel, het verbod op het stellen van bepaalde prestatie voorschriften (performance requirements) en eisen aan het management en bestuur van de onderneming *niet* gelden. De uitzondering geldt ook voor nieuwe vormen van dienstverlening die nog niet zijn geclassificeerd. Hier behouden de EU en de lidstaten dus de vrijheid om maatregelen op deze terreinen te nemen en de markt af te schermen voor buitenlandse dienstverrichters. Hieronder vallen publiek gefinancierd onderwijs, gezondheidszorg en sociale diensten en waterleidingmaatschappijen. Ook op deze annex is het zogeheten ‘pal effect’, *niet* van toepassing. Met andere woorden: maatregelen zoals liberalisering van een bepaalde sector kunnen desgewenst weer worden teruggedraaid.
5. De vastleggingen in Annex II hebben geen betrekking op maatregelen die de overheid neemt gericht op de kwaliteit van de dienstverlening. Dit geldt voor alle soorten diensten – publiek of privaat of hybride (zie Annex II pp. 55-6). Hieronder vallen universele dienstverplichtingen die waarborgen dat diensten voor een ieder onder dezelfde voorwaarden toegankelijk zijn tegen een redelijke prijs.

In het handelspolitieke jargon is Annex II een negatieve lijst en Annex III een positieve lijst. Maar in Annex III wordt een voorbehoud gemaakt voor publieke diensten; het is daarom juister te spreken van een hybride lijst.

Voorbeelden: afvalwaterzuivering en gezondheidszorg

Nederland heeft in de GATS geen uitzonderingen gemaakt voor buitenlandse aanbieders op het terrein van afvalwaterzuivering en zorgverzekeraars. Deze hebben al toegang tot de Nederlandse markt. TTIP zal hier niets aan veranderen. Maar de overheid behoudt toch haar volledige beleidsvrijheid om eisen te stellen aan aanbieders

---

<sup>25</sup> Bij sectoren genoemd in Annex III behoudt de EU zich het recht voor om huidige wetgeving in stand te laten, of nieuwe of meer beperkende regelgeving in te voeren, die strijdig mag zijn t.a.v. de toezeggingen op het gebied van toegangsverlening voor buitenlandse ondernemingen op de Europese markt (markttoegang; artikel 3-2 van hoofdstuk III in het EU-voorstel voor een hoofdstuk over diensten, investeringen en e-commerce).

van deze diensten. Ook daaraan zal TTIP niets veranderen. Het onderstaande kader werkt dit uit voor de afvalwaterzuivering.

### TTIP en afvalwaterzuivering in Nederland

Nederland is eerder verplichtingen aangegaan over vrijmaking van dienstenverkeer in het General Agreement on Trade in Services (GATS). Daarbij heeft ons land geen uitzondering gemaakt voor afvalwaterzuivering. Op basis van GATS artikel XVI over markttoegang is het niet toegestaan quota in welke vorm dan ook te hanteren, en in Artikel XVII verplicht Nederland zich tot het gelijk behandelen van buitenlandse en binnenlandse investeerders en dienstverleners. Hierin heeft Nederland zich zelf gecommiteerd aan nagenoeg volledige openstelling van de Nederlandse markt voor buitenlandse aanbieders. Dit staat in Deel III van de GATS vermeld, pagina 297 ([https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/26-gats.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats.pdf)). Hierdoor hebben buitenlandse aanbieders, bijvoorbeeld uit Canada, de VS of Japan, nu ook al vrije toegang tot de Nederlandse markt, en worden zij niet anders behandeld dan Nederlandse aanbieders in dezelfde dienstensector. Doordat Nederland in de GATS geen specifieke uitzondering voor afvalwaterzuivering heeft opgenomen, kan zo'n uitzondering in bilaterale verdragen – zoals TTIP – niet alsnog worden bedongen.

Dit neemt niet weg dat overheden voor *elke* dienst (publiek, privaat of een hybride variant) volledige beleidsvrijheid behouden om eigen regelgeving door te voeren die betrekking heeft op de kwaliteit van de dienstverlening. Dit wordt in elk handelsakkoord opgenomen door middel van de zinsnede:

*The list below does not include measures relating to qualification requirements and procedures, technical standards and licensing requirements and procedures when they do not constitute a market access or a national treatment limitation. Those measures (e.g. need to obtain a license, universal service obligations, need to obtain recognition of qualifications in regulated sectors, need to pass specific examinations, including language examinations, and non-discriminatory requirement that certain activities may not be carried out in environmental protected zones or areas of particular historic and artistic interest), even if not listed, apply in any case to services and services suppliers of other Parties.*

In het voorstel van de Europese Commissie voor TTIP is dit opgenomen in Annex II, punt 7 op pp. 55-6; zie punt 5 hierboven.

In de annexen van handelsverdragen als CETA en TTIP wordt tegelijkertijd de mogelijkheid behouden om in de toekomst voor een publieke, private of hybride dienst

naar aanleiding van politieke, maatschappelijke of wettelijke veranderingen (nadere) beperkingen op te leggen aan dienstverleners die opereren in een bepaald land. Dit valt zowel onder het principe van het behoud van het recht voor overheden om te reguleren (in CETA bijvoorbeeld opgenomen in de preambule), maar wordt in de annexen over diensten opgenomen middels de zinsnede:

*In all EU Member States, services considered as public utilities at a national or local level may be subject to public monopolies or to exclusive rights granted to private operators.*

In het voorstel van de Europese Commissie voor TTIP is dit opgenomen in Annex III; zie punt 3 hierboven.

Op deze manier wordt onder andere kwaliteit en toegankelijkheid van Nederlandse diensten – of deze nu privaat, publiek of hybride zijn – afdoende afgedekt. Mocht later blijken dat een dienst toch beter anders kan worden ingericht (bijvoorbeeld door toch een overheidsmonopolie in te stellen, additionele eisen te stellen aan aanbieders etcetera) dan blijft dat alsnog mogelijk. Zo heeft Nederland ook onder de GATS nieuwe regelgeving in kunnen voeren, zoals de Wet gemeentelijke watertaken uit 2008 en hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer.

Kortom: afvalwaterzuivering is onder de GATS niet uitgezonderd. TTIP zal niets aan de huidige situatie veranderen, omdat buitenlandse aanbieders al vrije toegang hebben. De overheid behoudt toch haar volledige beleidsvrijheid, omdat 1) buitenlandse aanbieders dezelfde regels en wetten moeten naleven als Nederlandse, 2) er monopolies gevormd of exclusieve rechten gegeven mogen worden voor diensten die gezien worden als publieke diensten (ongeacht de wijze van financiering). Ook daaraan verandert TTIP niets.

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken, bewerking SER-secretariaat.

Ook buitenlandse zorgverzekeraars hebben nu al toegang tot de Nederlandse markt en moeten daarbij dezelfde regels in acht nemen die gelden voor Nederlandse zorgverzekeraars. TTIP zal daar dus niets aan veranderen.

Eurocommissaris Malmström heeft de Britse minister van Handel Livingston in een open brief duidelijk gemaakt dat TTIP de lidstaten vrij laat in de toekomstige organisatie van de gezondheidszorg<sup>26</sup>:

*We use a series of reservations in EU trade agreements to make sure that EU Member State governments (at all levels, from central government to local authorities) can continue to*

---

26 [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/july/tradoc\\_152665.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/july/tradoc_152665.pdf)

*manage their public services however they see fit. For example, we reserve the right for governments to operate monopolies and grant exclusive rights for selected providers, whether these are public or private operators. We make sure that governments do not have to open up any of their public services markets (such as publicly-funded health services) to private operators if they do not want to, and that should they choose to do so, there is nothing to prevent them reversing this decision in future. Member States have the possibility to modulate reservations according to their needs as part of EU trade negotiations. The UK is covered by these reservations, has always followed this approach, and is free to decide to continue to do so in TTIP.*

De eurocommissaris schrijft ook dat als een lidstaat zou besluiten een eerdere liberalisering in de gezondheidszorg terug te draaien, de lidstaat niet hoeft te vrezen voor een ISDS claim (tenzij er sprake is van onteigening van bezit waarvoor geen compensatie is gegeven). Paragraaf 5.5 gaat hier nader op in.

Tabel 5.2 zet de maatschappelijke zorgen besproken in paragraaf 5.3.1 naast de in de deze paragraaf besproken waarborgen.

**Tabel 5.2** Maatschappelijke zorgen en bezwaren en de voorziene waarborgen bij de liberalisatie van het dienstenverkeer

Maatschappelijke zorg en bezwaar	Voorziene waarborg
De beoogde uitzondering van publieke diensten is onvoldoende gewaarborgd doordat hiervoor een te smalle uitzondering wordt gemaakt.	<p>Diensten ‘supplied in the exercise of government authority’ vallen niet onder het verdrag.</p> <p>De markt wordt alleen opgesteld voor privaat gefinancierde diensten op het terrein van onderwijs, gezondheidszorg, sociale diensten etc.</p> <p>De EU maakt een voorbehoud voor markttoegang voor publieke diensten of een particuliere dienstverlener aan wie het exclusieve recht is gegeven een bepaalde dienst aan te bieden.</p> <p>De EU maakt een voorbehoud voor nationale behandeling van publiek gefinancierd onderwijs, gezondheidszorg, sociale diensten en mogelijke nieuwe vormen van dienstverlening. Dit geeft de mogelijkheid de markt af te schermen voor buitenlandse dienstverrichters.</p>
Eenmaal genomen besluiten tot liberalisatie zijn onherroepelijk vanwege het hanteren van een negatieve lijst.	Het zogeheten ‘pal effect’ dat een eenmaal genomen besluit onherroepelijk maakt, is niet van toepassing op de besluiten om de markt open te stellen en ook niet op besluiten om nationale behandeling niet meer toe te passen. Met andere woorden: een besluit om de markt open te stellen of om buitenlandse aanbieders van deze markt te weren kan altijd weer worden teruggedraaid. Dat moet wel zorgvuldig gebeuren (zie ook paragraaf 5.5.2).
Mogelijkheid om universele dienstverplichtingen aan commerciële dienstverleners op te leggen (zoals kwaliteitseisen bij kinderopvang) komt in de knel.	De vastleggingen op het terrein van o.a. nationale behandeling en prestatie-eisen (performance requirements) hebben geen betrekking op universele dienstverplichtingen die waarborgen dat diensten voor een ieder onder dezelfde voorwaarden toegankelijk zijn tegen een redelijke prijs. Dit geldt voor alle diensten – publiek, privaat of hybride.

### 5.3.3 Beoordeling

De verklaring over publieke diensten van eurocommissaris Malmström en VS-ambassadeur Froman van 20 maart 2015 (zie paragraaf 5.3.2) is bedoeld om maatschappelijke zorgen weg te nemen over privatiseringen en uitbesteden (en het eventueel terugdraaien daarvan), de beleidsvrijheid en de verlaging van het beschermingsniveau.

De resolutie van het EP van juli 2015 (zie paragraaf 3.3) vraagt de Europese Commissie voort te bouwen op deze verklaring en de huidige en toekomstige diensten van algemeen belang alsook van algemeen economisch belang (met inbegrip van, maar niet beperkt tot, watervoorziening, gezondheidszorg, sociale diensten, sociale-zekerheidsstelsels en onderwijs) uit te sluiten van de werkingssfeer van TTIP. Dit moet ervoor zorgen dat de nationale en eventueel lokale overheden hun volledige recht behouden om iedere maatregel betreffende het opdragen, organiseren, financieren en aanbieden van openbare diensten, zoals bepaald in de Verdragen en in het onderhandelingsmandaat van de EU, in te voeren, goed te keuren, te behouden of in te trekken; deze uitsluiting moet van toepassing zijn ongeacht de vraag hoe deze diensten worden verleend en hoe zij worden gefinancierd.

Het EP vraagt verder om een positieve lijst die de diensten bevat die worden opengesteld, en een negatieve lijst van sectoren waarvoor afspraken over onder andere nationale behandeling niet gelden.

De tekstvoorstellen die de Commissie in juli 2015 heeft gepresenteerd over diensten, lijken aan de resolutie van het EP tegemoet te komen. Het bevat waarborgen voor de uitsluiting van publieke diensten. De Europese Commissie en het Europees Parlement willen dat landen zelf de bevoegdheid hebben en houden om te bepalen of zij diensten van algemeen belang publiek dan wel privaat uit laten voeren.

De Europese Commissie sluit diensten van algemeen *economisch* belang niet bij voorbaat uit van het TTIP-Verdrag. Het gaat hierbij om diensten van economische aard – die aan individuele gebruikers worden geleverd en in rekening worden gebracht – waarvoor de lidstaten of de EU op grond van een criterium van algemeen belang openbare dienstverplichtingen van toepassing heeft verklaard zoals de verplichting om aan alle gebruikers in het grondgebied tegen uniforme tarieven en onder gespecificeerde voorwaarden te leveren, ongeacht de rentabiliteit van de individuele verrichting<sup>27</sup>. Het belang van deze diensten voor het bevorderen van sociale en territoriale samenhang is in artikel 14 van het EU-Werkingsverdrag vast-

gelegd. Bij de diensten van algemeen economisch belang gaat het bijvoorbeeld om netwerksectoren zoals telecommunicatie, elektriciteit en postdiensten. Amerikaanse telecombedrijven hebben al toegang tot de Europese markt; omgekeerd willen Europese bedrijven ook een betere toegang tot de Amerikaanse telecommarkt verwerven. Daarom heeft de EU er geen belang bij deze netwerksectoren van de werkingssfeer uit te sluiten.

Vanzelfsprekend behoort ook TTIP de mogelijkheid open te laten om openbare dienstverplichtingen op te leggen, of met het oog daarop aan dienstverrichters bepaalde exclusieve rechten te verlenen. Aan deze voorwaarden lijkt TTIP te voldoen (zie punten 3,4 en 5 in paragraaf 5.3.2, en het daarin opgenomen kader over afvalwater, alsmede het citaat uit de brief van eurocommissaris Malmström).

#### Conclusie

Uitgangspunt van de SER is dat overheden vrij moeten blijven, om overeenkomstig de eigen voorkeuren, bepaalde diensten ‘van algemeen publiek belang’ te verklaren; ook de wijze van organisatie en financiering behoren in beginsel tot de soevereiniteit van de lidstaten. TTIP mag hier geen afbreuk aan doen.

In dit stadium kan worden vastgesteld dat met de onderhandelingsinzet van de EU sprake is van stappen in de door de SER gewenste richting. Een echte beoordeling is pas mogelijk op grond van het onderhandelingsresultaat.

## 5.4 Fundamentele arbeidsnormen en handel

### 5.4.1 Maatschappelijke zorgen en bezwaren

De VS hebben slechts twee van de acht fundamentele ILO-verdragen geratificeerd – het verdrag over de afschaffing van dwangarbeid en de ergste vormen van kinderarbeid. Tot de fundamentele ILO-verdragen die de VS niet hebben geratificeerd, behoren de verdragen over de vrijheid van vakvereniging en het recht op collectieve onderhandelingen<sup>28</sup>. Zoals ook diverse malen naar aanleiding van klachten door de ILO is vastgesteld leven de VS deze verdragen in de praktijk ook niet na. Daarbij wordt onder meer gewezen op het feit dat de VS toestaan dat zestienjarigen in de landbouw in vaak riskante situaties werken (gebruik pesticiden, werken met oogst en maai machines), het uitbesteden van werk aan gevangenen, het tolereren dat bedrijven middels vakbondsvijandige strategieën vakbonden de facto buiten de

27 Zie SER-advies, 2005, *Dienstenrichtlijn*, pp. 59-60 en SER-advies, 2010, *Overheid én markt: het resultaat telt!*, pp. 79-83.

28 Zie bijlage 3 over de ILO en de VS.



deur houden en dat een groot aantal staten restricties opleggen aan het functioneren van vakbonden<sup>29</sup> (zie bijlage 3 over de VS en de ILO). Dit zou volgens hen kunnen leiden tot situaties van oneerlijke concurrentie met Amerikaanse bedrijven die werknemers onderbetalen en uitbuiten, hetgeen vervolgens weer zou kunnen leiden tot een neerwaartse spiraal binnen Europa<sup>30</sup>.

Ook bestaan zorgen dat uitspraken in het kader van ISDS de fundamentele arbeidsnormen zouden kunnen ondermijnen. Deze zorgen komen in paragraaf 5.5 over investeringsbescherming aan bod.

#### 5.4.2 Voorziene waarborgen

In het mandaat dat de Raad de Europese Commissie heeft gegeven, staat dat TTIP mechanismen moet bevatten om de Decent Work agenda van de ILO te ondersteunen door een effectieve implementatie van de fundamentele arbeidsnormen door de partijen in hun wetgeving en het bevorderen van internationale samenwerking op dit terrein.

Het voorstel van de Europese Commissie voor het hoofdstuk arbeid en handel (zie paragraaf 4.7) bevat een aantal waarborgen die er voor zouden moeten zorgen dat ook de VS de fundamentele arbeidsnormen respecteren<sup>31</sup>.

Als eerste wordt voorgesteld dat partijen zich verplichten om er voor te zorgen, overeenkomstig de ILO-Verklaring uit 1998, dat hun wetten en praktijken de fundamentele arbeidsnormen respecteren, bevorderen en realiseren op hun gehele grondgebied en voor iedereen<sup>32</sup>. In de ILO-verklaring is vastgelegd dat een aantal beginselen en rechten in verband met arbeid gelden als fundamentele arbeidsnormen en daarmee

---

29 Zie materiaal over *right-to-work laws*:

<http://www.usnews.com/debate-club/are-right-to-work-laws-good-for-states>

<http://www.nrtw.org/a/RTWresignIntro.htm>

[https://en.wikipedia.org/wiki/Right-to-work\\_law](https://en.wikipedia.org/wiki/Right-to-work_law)

<http://www.aflcio.org/Legislation-and-Politics/State-Legislative-Battles/Ongoing-State-Legislative-Attacks/Right-to-Work>

30 Brief van FNV-bestuurder Catelene Passchier aan Minister Ploumen van 10 maart 2015. Zie ook A. Jongerius en G. Oosterwijk, 2015, TTIP: vier keer nee, tenzij. S&D, 72(3), pp. 33-34.

31 Zie: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc\\_153923.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc_153923.pdf)

32 Zie artikel 2: 'In accordance with the obligations of all ILO members and the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, adopted by the International Labour Conference at its 86th Session in 1998 and its Follow-up, each Party shall: ensure that its laws and practices respect, promote, and realise within an integrated strategy, in its whole territory and for all, the internationally recognised core labour standards, which are the subject of the fundamental ILO Conventions'.

universele gelding hebben<sup>33</sup>. Aan deze beginselen zijn dus ook de leden van de ILO gebonden die de desbetreffende verdragen niet hebben geratificeerd.

Ten *tweede* wordt voorgesteld dat partijen zich verplichten om zich blijvend in te zetten ('continued and sustained efforts') om alle fundamentele arbeidsnormen te ratificeren. Partijen zullen informatie uitwisselen over de ratificatie van de fundamentele arbeidsnormen, alsmede de zogeheten 'priority'-normen en andere normen die door de ILO als 'up to date' zijn geëvalueerd<sup>34</sup>.

Ten *derde* wordt voorgesteld dat partijen zich verplichten om overeenkomstig de Decent Work agenda van de ILO de bescherming te garanderen van:

- veiligheid en gezondheid op de werkplek door relevant beleid, systemen en programma's en de bevordering van een op preventie en het voorzorgsmotief beleid;
- fatsoenlijke arbeidsomstandigheden met inbegrip van lonen, arbeidstijden en andere arbeidsomstandigheden om op zijn minst een leefbaar loon te garanderen.

Ten *vierde* wordt voorgesteld dat partijen zich verplichten tot effectieve implementatie van alle ILO-verdragen die ze hebben geratificeerd. Voor de beleidsterreinen die bestreken worden door de zogeheten bijgewerkte (up-to-date) Conventies van de ILO, zullen ze daarbij de aanbevelingen van de ILO in gedachten houden. De partijen erkennen het belang van een adequate arbeidsinspectie voor de handhaving van hun arbeidswetgeving.

Ten *vijfde* stelt de Europese Commissie voor over elk van de fundamentele arbeidsnormen meer gedetailleerde afspraken te maken (afspraken die noch in het CETA-verdrag noch in het TPP-verdrag zijn opgenomen). Onderstaand kader geeft als voorbeeld artikel 5 van het voorstel van de Europese Commissie voor TTIP over de vrijheid van associatie en het recht op collectieve onderhandelen. Artikel 5.2 maakt

---

33 Artikel 2 van de verklaring luidt als volgt:

"Verklaart dat alle Leden, ook al hebben ze de betreffende Overeenkomsten niet bekrachtigd, een plicht hebben dat voortvloeit uit het feit zelf dat ze lid zijn van de Organisatie, om te goeder trouw en conform de Grondwet, de principes inzake de fundamentele rechten die het voorwerp uitmaken van deze Overeenkomsten na te leven, te promoten en te verwezenlijken, namelijk:

a) de vrijheid van vereniging en de effectieve erkenning van het recht om collectief te onderhandelen;  
 b) het afschaffen van alle vormen van dwangarbeid of verplichte arbeid;  
 c) de effectieve afschaffing van kinderarbeid, en  
 d) de afschaffing van de discriminatie op het vlak van tewerkstelling en beroep.

Artikel 5 Benadrukt dat de arbeidsnormen niet mogen worden gebruikt voor protectionistische handelsdoeleinden, en dat niets uit onderhavige Verklaring en haar follow-up mag worden ingeroepen of voor dergelijke doeleinden gebruikt; bovendien mag het comparatief voordeel van welk land ook in geen geval in vraag worden gesteld door deze Verklaring of haar follow-up".

Zie voor de volledige tekst van de verklaring en een toelichting erop: <http://www.ser.nl/nl/publicaties/overige/2000-2008/2008/b27428.aspx>

34 Deze bepaling ontbreekt in het TPP-Verdrag, maar is identiek aan die in het CETA-Verdrag.

duidelijk dat dit onder meer vakbondsvrijheid en het daarbij behorende stakingsrecht inhoudt. Artikel 5.3 maakt duidelijk wat partijen moeten doen om dit te realiseren zoals het bieden van adequate bescherming tegen discriminatie op basis van vakbondslidmaatschap. In bijlage 4 zijn de bepalingen ten aanzien van de overige fundamentele arbeidsnormen opgenomen (respectievelijk de eliminatie van dwangarbeid, de afschaffing van kinderarbeid, en gelijkheid en non-discriminatie in werk en beroep).

### **Vrijheid van vakvereniging en het recht om te onderhandelen in het voorstel van de Europese Commissie voor TTIP**

Article 5: Freedom of association and right to collective bargaining

1. The Parties underline their commitment to protecting the freedom of association and the right to collective bargaining, and recognise the importance of international rules and agreements in this area, such as ILO Conventions 87 and 98, the UN Universal Declaration of Human Rights of 1948, the UN International Covenants on Civil and Political Rights and on Economic Social and Cultural Rights of 1966.
2. Accordingly, the Parties shall uphold and implement in their laws and practices the following key principles, as referred to in the instruments under paragraph 1:
  - a) the right to form and join trade unions and the inherent corollary of the right to strike,
  - b) the right to establish and join employers' organisations,
  - c) the effective recognition of the right to collective bargaining,
  - d) effective social dialogue and tripartite consultations.
3. To this end, the Parties shall:
  - a) implement effective domestic policies and measures for social dialogue, including where appropriate by involving employers and workers representatives in the formulation of or consultation on domestic labour policies and laws;
  - b) implement effective domestic policies and measures for information and consultation of workers through dialogue with workers including through permanent worker representation bodies in companies, such as works councils and encourage their active functioning in accordance with domestic laws;
  - c) provide adequate protection against acts of anti-union discrimination in respect of workers' employment;
  - d) maintain the right to negotiate, conclude and enforce collective agreements as well as to take collective action in accordance to domestic laws and practices;
  - e) enable and promote the organisation of employers' and workers' representation;

- f) facilitate dialogue and exchanges between employers' and workers' organisations established in their territoriesg) promote and facilitate information and consultation of workers in companies at a transnational, including transatlantic, level;
- h) promote worldwide implementation of the principles under paragraph 2, in particular through promoting adherence to relevant international instruments, including with regard to ratification where appropriate, as well as participation in relevant international processes and initiatives.;

Bron: Europese Commissie, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc\\_153923.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc_153923.pdf)

Ten zesde wordt voorgesteld dat partijen vastleggen dat het ongepast is om de beschermingsniveaus op het terrein van arbeid en milieu te verlagen om daarmee handel en investeringen te bevorderen of te beïnvloeden. Partijen mogen ook de fundamentele arbeidsnormen niet schenden om een comparatief voordeel te behalen. Maar arbeidsnormen mogen ook niet worden gebruikt voor protectionistische doeleinden (zie kader juridisch kader verbod producten van kinderarbeid).

### **Juridisch kader verbod op producten van kinderarbeid**

Het mandaat dat de Raad de Europese Commissie voor de TTIP onderhandelingen heeft gegeven, stelt dat het TTIP-Verdrag een algemene uitzonderingsclausule voor de handel in goederen moet bevatten overeenkomstig de artikel XX en XXI van het WTO-GATT verdrag (Algemene overeenkomst inzake Tarieven en Handel). De uitzonderingen in artikel XX betreffen maatregelen gericht op bescherming van de openbare zeden, bescherming van het leven en de gezondheid van mens, dier en plant, de bescherming van intellectuele eigendomsrechten, de arbeid van gevangenen, en de bescherming van uitputbare natuurlijke hulpbronnen. In hoeverre een beroep op deze uitzonderingen kan worden gedaan om bepaalde maatregelen te nemen hangt af van: de materiële reikwijdte van de uitzonderingen; de extraterritoriale werking van de uitzonderingen; de (proportionele) toepassing van de uitzonderingen.

Het Tweede Kamerlid Van Laar heeft in 2014 een initiatiefnota opgesteld Verbied producten kinderarbeid. In haar reactie op deze nota laat minister Ploumen zien dat het op dit moment niet makkelijk is om handelsmaatregelen tegen (de ergste vormen van) kinderarbeid te treffen, gezien het huidige juridische kader van de EU en de WTO, maar dat handelsmaatregelen niet bij voorbaat moeten worden uitgesloten bij het tegengaan van kinderarbeid. Gezien de schaalvoordelen en het belang van een gelijk speelveld, gaat de voorkeur van de minister daarbij uit naar handelsmaatregelen op

EU-niveau. Maar zelfs als het gaat om bescherming van mensenrechten en fundamentele waarden zoals het verbod van kinderarbeid zijn deze in het EU recht in eerste instantie te beschouwen als handelsbelemmeringen, hetgeen betekent dat er zware eisen aan worden gesteld in termen van rechtvaardigingsgronden, en dat de voorgestelde maatregelen ook moeten voldoen aan eisen van proportionaliteit en effectiviteit (dat wil zeggen dat de maatregelen geschikt moeten zijn om het gestelde doel te bereiken).

Ook de bovengenoemde regels van de WTO kunnen nog in de weg staan aan een invoerverbod voor producten van kinderarbeid. Volgens minister Ploumen zou het echter mogelijk zijn artikel XX(a) van de GATT ruim te interpreteren. Dit artikel geeft de mogelijkheid om de invoer van producten te verbieden op grond van 'de publieke moraal'. Met een beroep op dit artikel kunnen bijvoorbeeld ook nu al producten van dwangarbeid worden geweerd. En in de visie van de minister zou goed aannemelijk kunnen worden gemaakt dat het verbod van kinderarbeid geldt als een moreel gebod in de EU. Op dit moment is er echter nog geen WTO-jurisprudentie die de bredere interpretatie van artikel XX bevestigt.

Overigens mag een invoerverbod dat wordt ingesteld met een beroep op de publieke moraal niet leiden tot 'verkappt protectionisme' of ongerechtvaardigde discriminatie tussen landen: hier wordt streng op getoetst. Dit is recent bevestigd in de uitspraak van het Beroepslichaam van de WTO in de zaak tegen het handelsregime van de EU voor producten afkomstig van zeehonden. Het Beroepsorgaan stelde vast dat dierenwelzijn deel uitmaakt van de publieke moraal in de EU en derhalve handelsmaatregelen kan rechtvaardigen op grond van het GATT-verdrag, maar dat de EU haar zeehondenregime zal moeten aanpassen, zodat er geen ongerechtvaardigde discriminatie meer is tussen Groenlandse jagers en jagers in derde landen. Tenslotte toetst de WTO een dergelijk invoerverbod ook op proportionaliteit.

Het kabinet ziet verder de volgende mogelijkheden op EU-niveau:

- Een betere inzet van het zogeheten APS (+) van de EU. Dit is de bijzondere stimuleringsregeling voor goed duurzame ontwikkeling en goed bestuur, dat verdere tariefsverlagingen voor ontwikkelingslanden verbindt aan het naleven van duurzaamheidscriteria en goed bestuur.
- Een bredere onderschrijving van de OESO-richtlijnen en de UN Guiding Principles on Business en Human Rights.
- Mogelijk uitrollen van de Nederlandse aanpak van de Sectorrisicoanalyse.

Bronnen: Initiatiefnota Van Laar: [http://www.pvda.nl/data/sitemanagement/media/2014-6/PvdA\\_Van\\_Laar\\_Initiatiefnota%20Kinderarbeid.pdf](http://www.pvda.nl/data/sitemanagement/media/2014-6/PvdA_Van_Laar_Initiatiefnota%20Kinderarbeid.pdf); Brief van Minister Ploumen aan de Tweede Kamer van 20 januari 2015, over het verzoek inzake initiatiefnota van het lid Van Laar over het verbieden van producten gerelateerd aan kinderarbeid. Brief van Minister Ploumen aan de Tweede Kamer van 2 oktober 2014 over de WTO-uitspraak zeehonden.

Tot slot wordt voorgesteld dat het Verdrag procedurele waarborgen moet bevatten zoals een mechanisme dat toeziet op de implementatie van de afspraken en een mechanisme waarmee geschillen over de toepassing van de verdragsbepalingen mee kunnen worden beslecht. De Europese Commissie wil echter eerst de bovenstaande voorstellen voor materiële bepalingen met de Amerikaanse zijde verder bespreken alvorens met concrete voorstellen over institutionele vormgeving en procedurele waarborgen te komen (zie paragraaf 4.7).

Tabel 5.3 zet de maatschappelijke zorgen besproken in paragraaf 5.4.1 naast de in de deze paragraaf besproken waarborgen.

Tabel 5.3 Maatschappelijke zorgen en bezwaren over fundamentele arbeidsnormen en voorziene waarborgen

Maatschappelijke zorg en bezwaar	Voorziene waarborgen
<p>Beperkte ratificatie van fundamentele ILO-verdragen door de VS, alsmede gebrek aan handhaving en naleving van de fundamentele arbeidsnormen in de praktijk, leidt tot oneerlijke concurrentie en druk op Europese arbeidsvoorwaarden.</p>	<p>Partijen verplichten zich om er voor te zorgen dat hun wetten en praktijken de fundamentele arbeidsnormen respecteren. Zij zullen zich blijvend inzetten om allee fundamentele verdragen te ratificeren.</p> <p>Partijen verplichten zich overeenkomstig de Decent Work agenda om fatsoenlijke arbeidsomstandigheden met inbegrip van loon te garanderen.</p> <p>Partijen verplichten zich tot effectieve implementatie van alle ILO verdragen die ze hebben geratificeerd.</p> <p>Voor elke van de fundamentele arbeidsnormen wordt aangegeven wat ze precies inhouden en wat partijen moeten doen om ze te realiseren.</p> <p>Partijen leggen vast dat het ongepast is om de beschermingsniveaus op het terrein van arbeid en milieu te verlagen om daarmee handel en investeringen te bevorderen of te beïnvloeden.</p> <p>Procedurele waarborgen zoals een nog uit te werken mechanisme dat toeziet op de implementatie van de afspraken en een mechanisme waarmee geschillen over de toepassing van de verdragsbepalingen kunnen worden beslecht.</p>

### 5.4.3 Beoordeling

Bij de beoordeling van de voorstellen van de Europese Commissie spelen twee samenhangende vragen:

1. In hoeverre bieden ze voldoende waarborgen voor een effectieve implementatie van de fundamentele en andere arbeidsnormen van de ILO zowel in nationale wetgeving als in de praktijk conform het mandaat van de Raad, en voor de afspraak dat de partijen hun beschermingsniveaus niet zullen verlagen met het oog op handel en het aantrekken van investeringen?

2. Wat zijn hierbij passende vormen van toezicht, naleving en geschillenbeslechting en welke rol dienen vakbonden en het maatschappelijk middenveld daarin te spelen?

Het Europees Parlement vraagt in zijn resolutie van 8 juli 2015 (zie paragraaf 4.4) aan de Commissie ervoor te zorgen:

*dat het hoofdstuk inzake duurzame ontwikkeling bindend en afdwingbaar is en gericht is op volledige en doeltreffende ratificatie, uitvoering en handhaving van de acht fundamentele verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) en hun inhoud.*

In het voorstel van de Europese Commissie worden de partijen opgeroepen om zich in te blijven zetten voor ratificatie van de fundamentele verdragen. Het is gezien de positie van de Amerikaanse Senaat over de ratificatie van de ILO-verdragen, de vraag hoe realistisch het is om in TTIP op te nemen dat de VS alle acht fundamentele verdragen volledig dienen te ratificeren – hoe wenselijk dat ook is<sup>35</sup>. Tegen deze achtergrond kiest de Europese Commissie ervoor om in TTIP materiële waarborgen op te nemen voor het in acht nemen van de fundamentele arbeidsnormen, in de vorm van nadere afspraken over wat de fundamentele normen inhouden en hoe partijen hieraan kunnen bijdragen (zie het derde punt in paragraaf 5.4.2 hierboven). Daarbij is de Commissie nog op zoek naar passende vormen van toezicht en geschillenbeslechting (zie hieronder).

Bij het zoeken naar passende vormen van toezicht en geschillenbeslechting gaat het om vier punten:

1. De wijze waarop vakbonden, werkgeversorganisaties en andere groepen uit het maatschappelijk middenveld erbij betrokken zijn.
2. De wijze waarop de ILO erbij betrokken is.
3. De wijze waarop de geschillenbeslechting is ingericht.
4. De wijze waarop wordt voorzien in ‘effective remedy’ bij schendingen door middel van sancties of andere instrumenten.

De EU en de VS hebben in hun handelsverdragen tot nu toe op de diverse onderdelen verschillende benaderingen gekozen<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Zie bijlage 3.

<sup>36</sup> Het maatschappelijk middenveld wordt in de recente handelsovereenkomsten van de EU betrokken via interne adviesgroepen en een gemeenschappelijk civil society forum. Deze interne adviesgroepen kunnen advies en opinies geven aan het Comité voor duurzame ontwikkeling. Zie vrijhandelsakkoord EU met Zuid-Korea, artikel 13.12 en 13.13 en CETA Verdrag artikel 24.8 en 23.5. Zie voor TPP: artikel 19.14 voor de interne adviesgroepen. Zie de hoofdtekst voor de betrokkenheid van de ILO.

De EU-handelsverdragen adresseren kwesties rond arbeidsnormen meer in de vorm van intenties en leggen meer nadruk op dialoog en consultatie bij het oplossen van misstanden<sup>37</sup>. Zij kennen een aparte procedure voor het beslechten van verschillen over inbreuken op arbeidsnormen en andere duurzaamheidsissues. De Amerikaanse handelsverdragen bieden de mogelijkheid om zo nodig effectieve sancties te treffen zoals de beëindiging of de opschorting van de preferentiële status. In de Amerikaanse handelsverdragen worden deze geschillen niet anders behandeld dan andere geschillen over de naleving en uitleg van de verdragsbepalingen. Dit biedt de mogelijkheid om zo nodig sancties op te leggen zoals boetes of opschorting van het Verdrag.

De EU volgt hierbij in de overeenkomst met Zuid-Korea en de overeenkomst met Canada (CETA) twee stappen<sup>38</sup>. Als eerste stap kan een partij de andere partij om consultatie vragen. Als dat niet tot een bevredigend oplossing komt, kan een partij bemiddeling vragen door een deskundigenpanel. Dat panel moet in gevallen waar het de fundamentele arbeidsnormen betreft, de ILO om uitleg vragen. Het panel doet voorstellen om eventuele misstanden weg te nemen. De acties die partijen op basis hiervan nemen, staan onder toezicht van een Comité voor duurzame ontwikkeling dat bestaat uit vertegenwoordigers van de partijen. Sociale partners hebben zitting in adviesgroepen van de partijen ('domestic advisory groups' – DAGs). Zij kunnen via dit kanaal hun bevindingen over de genomen maatregelen aan het Comité voor duurzame ontwikkeling kenbaar maken. Conflicten over duurzaamheid kunnen alleen via *deze* procedures worden beslecht en dus niet via de algemene procedure voor de oplossing van conflicten over de afspraken van het Verdrag.

De praktijk van het vrijhandelsakkoord tussen de EU en Zuid-Korea heeft aangetoond dat deze benadering van de EU zijn beperkingen kent. In 2013 ontstonden conflicten tussen de Zuid-Koreaanse regering en de vakbonden – een relatie die al veel langer onder druk stond overigens. Toen de desbetreffende DAG de eurocommissaris voor Handel vroeg om consultaties hierover te starten, werd dit geweigerd met een beroep op het inzetten van andere middelen zoals de ILO toezichtsmechanismen. Middelen die al eerder tevergeefs waren ingezet tegen de misstanden in

---

37 Zie: H. Horn, P.C. Mavroidis en A. Sapir, 2008, op. cit. Deze auteurs spreken in dit verband van 'legal inflation'; zie ook L. Compa, 2014, op. cit.; Van den Putte en Orbie wijzen er echter op dat de verschillen tussen de VS en de EU op dit punt niet moeten worden overdreven: "When looking at the practical implementation of social provisions in trade agreements, the 'de jure' distinction between hard enforcement (US) and soft engagement gets blurred. De facto, and despite numerous complaints and cases on labour provisions, the US also engages in cooperative activities and shies away from Legal enforcement" (L. Van den Putte en J. Orbie, 2015, EU Bilateral Trade Agreements and the Surprising Rise of Labour Provisions, in: *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, p. 270.

38 Zie vrijhandelsakkoord EU met Z-Korea: artikel 13.14, 13.15 en 13.16. Voor CETA: artikel 24.9, 24.10 en 24.11.



Zuid-Korea. Dit voorbeeld toont aan, dat als de (regerings)partijen niet ‘in der minne’ een geschil willen beslechten er geen enkel ander middel beschikbaar is om naleving van de afgesproken arbeidsnormen af te dwingen, waardoor er geen ‘effective remedy’ voor werknemers en vakbonden en andere belanghebbenden bestaat.

De VS volgen in het TPP-Verdrag drie stappen<sup>39</sup>. Als eerste kunnen partijen een verzoek doen tot een samenwerkingsdialoog aan een andere partij. Het TPP-Verdrag bevat de verplichting voor alle partijen om een ‘public submissions process’ in te richten en in stand te houden voor klachten over schendingen van de verplichtingen met betrekking tot arbeidsnormen, hetgeen betekent dat ook civil society organisaties klachten kunnen neerleggen bij hun respectievelijke contactpunten. Bij het zoeken naar een eventuele oplossing wordt ook de ILO betrokken. Als tweede stap kan het verzoek worden gedaan voor een consultatie<sup>40</sup>. Hierbij kunnen ook andere partijen zich aansluiten. Als deze consultatie binnen zestig dagen nadat het verzoek is gedaan niets heeft opgeleverd, kan de zaak worden voorgelegd aan een panel (met in dit geval deskundigen op het terrein van arbeidsrecht). De samenstelling en de bevoegdheden van deze panels worden beschreven in het hoofdstuk over conflictoplossing over zaken die *alle* afspraken uit het verdrag bestrijken, en dus niet alleen die over duurzaamheid. Deze panels kunnen als uiterste remedie een boete opleggen<sup>41</sup>. Een dergelijke boete leidt overigens niet tot rechtsherstel voor de betrokkenen, op zijn best gaat er een preventieve werking van uit.

Ook de benadering van de VS kent duidelijk beperkingen, met name vanwege de lange doorlooptijden. In de enige kwestie die tot nu toe op basis van deze benadering aanhangig is gemaakt, namelijk Guatemala, duurde het maar liefst vijf jaar voordat het hele proces van consultatie, arbitrage enzovoort in 2013 leidde tot een bindend actieplan voor de regering van Guatemala. Toen Guatemala opnieuw in gebreke bleef dit actieplan te implementeren, vervolgden de VS de zaak met een nalevingsactie door het opnieuw instellen van een arbitragepanel. Eind 2015 liet de uitspraak van dit arbitrage panel nog steeds op zich wachten. Om die reden meent de Amerikaanse vakbeweging (vakcentrale AFL-CIO) dat ook bij TPP geen sprake is van ‘effective remedy’.

De koninklijke weg bij handhaving van internationaal erkende arbeidsnormen zoals de vrijheid van vakvereniging blijft nationale implementatie van deze ILO-

---

39 Zie TPP, artikel 19.11 en 19.15.

40 Deze tweede stap volgt formeel niet op het verzoek of afronding van een verzoek tot dialoog. Het ligt echter wel voor de hand dat eerst getracht zal worden om de zaak middels een dialoog op te lossen al vorens tot een consultatie over te gaan.

41 Zie TPP, artikel 28, 19.

normen en een effectieve manier om nationaal dergelijke geschillen te beslechten. Omdat de realiteit in de werkelijke wereld ver af staat van de ideale situatie is het instrumentarium van de ILO voor toezicht en handhaving van groot belang. De geschetste case uit Zuid-Korea geeft aan dat toepassing daarvan in de praktijk echter een lange en moeizame weg kan zijn, en regeringen de oordelen van de ILO naast zich neer kunnen leggen zonder negatieve consequenties. Handhaving via de ILO mist 'tanden'. In aanvulling hierop kan de weg gekozen worden via bindende afspraken in bilaterale vrijhandelsakkoorden zoals TTIP. Zowel de EU als de VS benadering missen tot nu toe echter voldoende procedurele waarborgen om de 'duty to protect' en een 'effective remedy' te waarborgen, en onvoldoende incentives om de 'duty to respect' van bedrijven en investeerders te bevorderen.

Zoals aangegeven bij de uitgangspunten voor de beoordeling van TTIP in paragraaf 2.4 wordt van TTIP verwacht dat het een 'gouden standaard' vestigt voor toekomstig Europees handels- en investeringsbeleid. Deze 'gouden standaard' hanteert de EU bij voorkeur ook in andere handels- en investeringsakkoorden, al kan wat de modaliteiten betreft daarbij sprake zijn van maatwerk dat afhankelijk is van de relatie met het land in kwestie. Het dient de Europese waarden te bevorderen, waaronder de bescherming van mensen- en werknemersrechten, milieu, de democratie en de rechtsstaat. De naleving van de fundamentele arbeidsnormen (vrijheid van vakbondsorganisatie, collectief onderhandelen, een verbod op kinderarbeid, dwangarbeid en discriminatie) dient bindend ten grondslag te liggen aan het economisch handelen van de EU en al zijn handels- en investeringspartners.

Om te beginnen moeten er zowel goede materiële als procedurele waarborgen zijn om te zorgen dat de VS en de EU de fundamentele arbeidsnormen en andere belangrijke ILO verdragen die van belang zijn in het kader van de Decent Work verklaring van de ILO respecteren, zowel in recht als in de praktijk. Ratificatie en effectieve implementatie door verdragspartijen van de fundamentele verdragen en andere belangrijke ILO verdragen die van belang zijn in het kader van de Decent Work verklaring van de ILO, blijft de koninklijke weg. Maar zolang dat nog niet geval is, dient TTIP bindende en gedetailleerde bepalingen te bevatten over wat de fundamentele arbeidsnormen inhouden en wat verdragspartijen moeten doen om implementatie en naleving te realiseren. Respect voor fundamentele arbeidsnormen waaronder het respecteren van de vakbondsvrijheid door EU en VS, en de afspraak dat men niet op gronden van non-respect comparatieve voordelen mag hebben of houden is een belangrijke voorwaarde vooraf. De voorstellen van de Europese Commissie in het duurzaamheidshoofdstuk voorzien in deze bindende inhoudelijke normstelling.

Om deze bepalingen te kunnen handhaven, dient er vervolgens een goed monitoringsmechanisme te zijn, zodat misstanden tijdig kunnen worden gesignaleerd, en partijen op grond daarvan worden aangespoord deze aan te pakken. Daarbij zou kunnen worden gedacht aan periodieke rapportages door een onafhankelijk secretariaat – zoals dat ook is afgesproken in het kader van NAFTA<sup>42</sup> – over de stand van zaken rond de implementatie van de Decent Work Agenda in de EU en de VS waaronder de handhaving en naleving van arbeidsnormen in de praktijk.

Ten derde moet er een bindend geschillenbeslechtsmechanisme zijn – met een adequate betrokkenheid van sociale partners en de ILO – zodat misstanden aan de orde kunnen worden gesteld en tot adequate en effectieve maatregelen leiden om deze weg te nemen. Gelet op de geschetste ervaringen is het wenselijk dat gezocht wordt naar wegen om dit toezicht tanden te geven en een gouden standaard te zetten op het terrein van toezicht en naleving.

Elementen van dit geschillenbeslechtsmechanisme zijn: voldoende onafhankelijkheid ten opzichte van de verdragspartijen; het zo nodig kunnen opleggen van effectieve sancties aan verdragspartijen; redelijke termijnen van afronding. Bij de uitwerking hiervan zijn verschillende varianten denkbaar die op hun merites beoordeeld moeten worden:

- Bijvoorbeeld het inrichten van een apart geschillenmechanisme in het kader van het verdrag voor geschillen betreffende het duurzaamheidshoofdstuk of een speciaal in het leven te roepen tribunaal voor geschillen over arbeidsnormen.
- Welke vormen van sancties zoals boetes of handelssancties, eventueel aangevuld met compensatie voor de benadeelde betrokkenen.
- Rechtstreekse of indirecte rechtstoegang voor derden zoals civil society en vakbonden (zonder hoge financiële drempels) via een onafhankelijk secretariaat zoals hierboven genoemd of via een nationaal contactpunt.

Bij de vormgeving en uitwerking van een dergelijk geschillenbeslechtsmechanisme is tevens relevant hoe in de bescherming van de belangen van investeerders is voorzien (zie paragraaf 5.5), zodat een completer en evenwichtiger stelsel van geschillenbeslechting zou kunnen ontstaan met oog voor alle belangen.

---

42 Zie: <http://www.dol.gov/ilab/trade/agreements/naalcgd.htm>

## 5.5 Investeringsbescherming en het ICS

### 5.5.1 Maatschappelijke zorgen en bezwaren

De zorgen over en bezwaren tegen ISDS gaan (zie paragraaf 4.6.5) over de eenzijdigheid van het arbitragemechanisme, de onevenwichtige belangenafweging en de druk die ISDS legt op de beleidsvrijheid en democratische speelruimte van overheden. Het aantal claims zou hand over hand toenemen, evenals de hoogte van de claimbedragen, hetgeen regulatory chill in de hand werkt: vanwege een werkelijke of zo opgevatte dreiging van een forse claim en het inroepen van arbitrage door een buitenlandse investeerder zouden overheden terughoudend worden in het nemen van maatregelen om legitieme publieke belangen te beschermen. Als voorbeeld wordt daarbij onder andere gewezen naar het uitstel van een wet in Nieuw Zeeland over strengere regels van tabaksverpakkingen in afwachting van een zaak die Philip Morris hierover in Australië heeft aangespannen. Canada is onder NAFTA het ontwikkelde land met de meeste ISDS-claims tegen zich geworden. Kritische analyses wijzen er in dat verband op dat dit in Canada ook effect heeft gehad op het beleid: er zijn duidelijke signalen dat bijvoorbeeld milieumaatregelen mede als gevolg van (dreiging van) investeringsclaims aanzienlijk zijn afgezwakt.<sup>43</sup>

De bestaande zeer omvangrijke handels- en investeringsstromen tussen de EU en de VS tonen aan dat ISDS in TTIP niet noodzakelijk is, en gezien de risico's voor beleidsvrijheid en publieke middelen, ook niet wenselijk. Deze hebben ook betrekking op andere handels- en investeringsverdragen zoals tussen de EU en Canada (CETA). In de investeringsrelatie tussen de VS en de West-Europese lidstaten is steeds vertrouwd op de eigen rechtsstatelijkheid en die in de partnerlanden. Alleen met negen Centraal en Oost-Europese lidstaten heeft de VS bilaterale investeringsovereenkomsten gesloten, die overigens dateren van voor de toetreding van deze landen tot de EU.

---

43 Pia Eberhardt & Cecilia Olivet, *Profiting from Injustice: How law firms, arbitrators and financiers are fuelling an investment arbitration boom*, CEO/TNI, 2012. Tietje en Baetens wijzen er op dat het lastig zo niet onmogelijk is om hard bewijs voor het optreden van regulatory chill te vinden: er zijn te veel invloeden op het overheidsoptreden. Ze wijzen er verder op dat regulatory chill in beginsel ook kan optreden als bedrijven naar een nationale rechter stappen om daar schadevergoeding te eisen. Tot slot merken ze op dat de meeste zaken die zijn gewonnen door investeerders betrekking hadden op specifieke beslissingen van bestuurlijke aard zoals het intrekken van een vergunning of het onthouden van een passende schadevergoeding en niet op het aanvechten van algemene wetten en regels. Zie C. Tietje en F. Baetens, *The impact of Investor-State Dispute Settlement (ISDS) in the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, bijlage bij TK 21 501-02, nr. 1397, 2014, pp. 72-3. Zoals eerder opgemerkt, heeft het arbitragehof dat de zaak van Philip Morris tegen Australië behandelde, de klacht niet in behandeling genomen en daarmee afgewezen.

Het voorziene arbitragemechanisme in het investeringshoofdstuk in TTIP geeft buitenlandse investeerders bovendien een geprivilegieerde positie om buiten de nationale rechter de overheid aan te klagen over een democratisch genomen besluit bedoeld om bijvoorbeeld het milieu of werknemersrechten te beschermen<sup>44</sup>. Daarmee wordt een ongelijk speelveld ten opzichte van binnenlandse investeerders gecreëerd. Dit kan het nationale rechtssysteem ondermijnen. Investeringstribunalen zijn geneigd de rechten van investeerders heel breed te interpreteren en wekken de schijn van partijdigheid. Daarbij handelen ze achter gesloten deuren en is er geen beroepsmogelijkheid<sup>45</sup>. De EU zou veel last kunnen gaan krijgen van de Amerikaanse claimcultuur<sup>46</sup>. Investeringsovereenkomsten leggen overheden sec genomen niet direct iets in de weg om regelgevend op te treden op de wijze die men noodzakelijk acht. Echter, ISDS geeft een tribunaal de bevoegdheid om achteraf een oordeel te vellen over de rechtmatigheid, de noodzakelijkheid en de proportionaliteit van overheidsmaatregelen, op straffe van boetes die kunnen oplopen tot vele honderden miljoenen. Probleem van investeringsbeschermingsverdragen als TTIP is dat het bij diensten de scheidslijnen tussen publiek en privaat vastlegt. Wie deze vervolgens toch wil verleggen, zou het risico lopen daarvoor (via ISDS) diep in de buidel te moeten tasten. Als voorbeeld wordt verwezen naar de ISDS-zaken aangespannen door Achmea tegen Slowakije. Het risico is dat verdragen als TTIP en CETA door het toelaten van buitenlandse investeerders en de mogelijkheid van claims de beleidsruimte van overheden om stappen in deze richting te zetten beperkt.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) vat de bezwaren tegen ISDS als volgt samen<sup>47</sup>:

*De systematische tekortkomingen van ISDS omvatten ondoorzichtigheid, gebrek aan duidelijke regels voor arbitrage, het ontbreken van een recht van beroep, discriminatie van binnenlandse investeerders die geen gebruik kunnen maken van het systeem, vrees dat zuiver speculatieve investeringen worden beschermd, die, onder meer, niet leiden tot werkgelegenheid en de angst voor exploitatie door gespecialiseerde advocatenkantoren.*

---

44 FNV brief van 10 maart 2015; Zie voor een overzicht van de zorgen over ISDS ook: AIV, 2015, *Internationale investeringsbeslechting: van ad hoc arbitrage naar een permanent investeringshof*, pp. 25-33 en H. Schepel et al, 2014, *Statement of Concern about planned provisions on Investment Protection and Investor-State Dispute Settlement (ISDS) in the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*, Kent Law School

45 Platform Authentieke Journalistiek, op. cit., p. 24; A. Jongerius en G. Oosterwijk, op. cit., pp. 35-6.

46 Zie b.v. A. Jongerius en G. Oosterwijk, 2015, op. cit., p. 35, Some en anderen, 2015, *Feiten en fabels, 10 claims over TTIP*, pp. 30-31.

47 Advies van het EESC over bescherming van investeerders en beslechting van geschillen tussen investeerders en staten in handels- en investeringsovereenkomsten tussen de EU en derde landen, rapporteur Sandy Boyle, 27 mei 2015, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.rex-opinions.35922>

Het EESC dringt er vervolgens bij de Commissie op aan om de UNCTAD voorstellen<sup>48</sup> voor de hervorming van ISDS in overweging te nemen en concludeert dat de oprichting van het onder andere door UNCTAD voorgesteld (multilaterale) Internationaal Investeringshof de beste manier is om te zorgen voor een democratisch, fair, transparant en billijk systeem.

### 5.5.2 Voorziene waarborgen in het nieuwe ICS

De tekortkomingen van het bestaande ISDS betreffen de rechtstatelijke aspecten ervan (het private karakter ervan, onvoldoende onafhankelijkheid en onpartijdigheid van arbiters, intransparantie en onvoldoende coherentie van uitspraken) en de mogelijke aantasting van de beleidsvrijheid van staten door onder andere een te ruime definitie van het begrip indirecte onteigening en de mogelijkheid om hoge schadeclaims toe te kennen. Deze bezwaren worden breed onderschreven.

De Raad van ministers heeft een aantal voorwaarden gesteld aan de opname van een hoofdstuk over investeringsbescherming in TTIP (zie paragraaf 4.6). Het moet onder meer waarborgen dat de beleidsruimte gehandhaafd blijft voor de EU en de lidstaten om niet-discriminerende maatregelen te nemen en te implementeren op sociaal terrein, milieuterrein, voor veiligheid en gezondheid en voor financiële stabiliteit. En het hoofdstuk moet volgens de Raad ten tweede een 'state of the art' arbitragemechanisme bevatten, dat transparant is, onafhankelijke arbiters kent, voorspelbaar is, beroepsmogelijkheden kent en bescherming biedt tegen niet-serieuze claims. Deze voorwaarden komen mede voort uit maatschappelijke zorgen en bezwaren over het bestaande arbitragemechanisme in investeringsovereenkomsten.

Deze oproep voor een grondige herziening van het bestaande ISDS wordt breed gedeeld. De resolutie van het Europees Parlement (zie paragraaf 3.4) roept de Europese Commissie op om:

*het ISDS-mechanisme te vervangen door een nieuw stelsel voor de afdoening van geschillen tussen investeerders en staten dat onderworpen is aan democratische beginselen en toetsing, waarbij potentiële geschillen op transparante wijze worden behandeld door van overheidswege benoemde beroepsrechters in openbare zittingen, in een hoger-beroepsinstantie is voorzien, gezorgd is voor consistentie in de uitspraken de rechtsmacht van de rechters van de EU en van de lidstaten wordt gerespecteerd en particuliere belangen doelstellingen van overheidsbeleid niet kunnen ondermijnen.*

---

48 UNCTAD, *World Investment Report 2015*, pp. 164-173.

Het Europese Economisch en Sociaal Comité concludeert dat er te weinig draagvlak is om de tekortkomingen binnen het bestaande ISDS weg te nemen en 'concludeert dat de oprichting van een Internationaal Investeringshof de beste manier is om te zorgen voor een democratisch, fair, transparant en billijk systeem'<sup>49</sup>.

Ook de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) is van mening dat een permanent internationaal investeringshof, met rechters met een vaste aanstelling, vanuit een rechtsstatelijk perspectief beter geëquipeerd is om te oordelen over geschillen waarin (aanzienlijke) publieke belangen spelen, dan adhoc arbitragetribunalen<sup>50</sup>. Deze oplossing heeft dan ook de voorkeur van de AIV.

De Europese Commissie heeft op basis van het mandaat van de Raad en in reactie op maatschappelijke zorgen en bezwaren voorstellen aan de VS gedaan voor een overeenkomst over investeringsbescherming die het bestaande ISDS met een privaat karakter vervangt door een Investeringshof met een meer publiek karakter (ICS). Dit voorstel is gericht op het wegnemen van de tekortkomingen van het bestaande ISDS door een aantal materiële waarborgen voor het recht om te reguleren en het voorkomen van hoge schadeclaims en een aantal procedurele waarborgen die het rechtsstatelijke karakter van moeten versterken. In paragraaf 4.6 is aangegeven hoe het voorstel voor een ICS op deze punten verschilt van het bestaande ISDS.

De voorziene waarborgen in de voorstellen van de Europese Commissie voor een ICS zijn zowel van materiële aard als van procedurele aard. De materiële of inhoudelijke waarborgen betreffen:

- de expliciete vermelding van het recht van staten om o.a. maatregelen te treffen gericht op de bescherming van mens en milieu;
- de bepaling dat dergelijke maatregelen niet mogen worden beschouwd als een vorm van indirecte onteigening waarvoor schadevergoeding kan worden geëist;
- precisering van wat onder eerlijke en gelijke behandeling van investeerders moet worden verstaan;
- de bepaling dat de toegekende compensatie niet hoger mag zijn dan het werkelijke verlies dat is geleden en een verbod op het toekennen van zeer hoge claims;
- de verplichting voor tribunalen om de EU en de VS om een bindende uitleg van de bepalingen van het TTIP verdrag te vragen.
- het uitsluiten van toepassing van nationaal of Europees recht door arbiters.

---

<sup>49</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.rex-opinions.35922>

<sup>50</sup> Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2015, *Internationale Investeringsbeslechting*, advies no. 95. p 45. <http://aiv-advies.nl/download/d8f03d40-68cf-4dbd-a33e-70411da07474.pdf>.

De waarborgen van procedurele aard betreffen:

- de oprichting van een Investeringshof met meer onafhankelijke door de EU en de VS benoemde rechters;
- de eis dat rechters dienen te voldoen aan hoge technische en juridische kwalificaties, ze mogen gedurende hun ambtsperiode niet optreden in andere investeringsgeschillen en moeten voldoen aan ethische regels.
- het introduceren van een beroepsmogelijkheid met een tribunaal dat wordt voorgezeten door een ingezetene uit een derde land;
- incorporatie van de zogeheten UNCITRAL regels over transparantie in de arbitrage: zittingen zijn openbaar, publicatie van de meeste processtukken, en het recht om te interveniëren van derde partijen met een aantoonbaar belang bij het geschil;
- een verbod op forum-shoppen en de mogelijkheid oneigenlijke claims in een vroeg stadium te verwerpen;
- het tegengaan van meervoudige en parallelle procedures.

De materiële waarborgen zijn er op gericht dat het Investeringshof toetst *hoe* een overheidsmaatregel is ingevoerd (bijvoorbeeld is een onteigening voldoende gemotiveerd door een publiek belang, waren er goede rechtswaarborgen, is er sprake geweest van discriminatie van buitenlandse investeerders, is er een redelijke schadeloosstelling betaald voor de onteigening?). Een tribunaal toetst dus niet of de overheid een bepaalde maatregel mag nemen, maar wel of de maatregel met de nodige zorgvuldigheid is genomen (zie ook kader ‘Kunnen algemeen verbindend verklaarde cao’s onderwerp zijn van investeringsarbitrage?’). Dat geldt ook als een overheid zou besluiten om contracten met private ziektekostenverzekeraars niet te verlengen om de zaak weer in eigen hand te nemen. Eurocommissaris Malmström heeft dit expliciet aangegeven in de eerder aangehaalde brief aan de Britse minister van Handel Lord Livingston<sup>51</sup>:

*Thirdly, some people question whether including investment protection and Investor-State Dispute Settlement (ISDS) in TTIP would mean that in practice it would be difficult to bring a service back into the public sector, owing to the potentially high costs of losing an ISDS case. Whilst I understand that these questions are posed, I can categorically state that nothing in either the 3,000 existing investment agreements, or in the future TTIP, could prevent a service being brought back into the public sector or force the payment of compensation for such an action. Compensation would only be available if bringing a service back into the public sector involved nationalising property owned by foreign investors. As under UK law, in such cases, compensation would be required. Equally,*

---

51 [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/july/tradoc\\_152665.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/july/tradoc_152665.pdf)



*the question may be whether a contract to provide services previously awarded to a private operator must be continued or risk an ISDS claim. There again, I can be categorical that deciding not to renew a contract would not give grounds for an ISDS claim. An investor has no property at stake in the potential continuation of a contract. In general terms, ISDS can only be used in limited circumstances to address unfair or discriminatory treatment towards foreign investors: for example, if a foreign investor is subject to a denial of justice, or manifestly arbitrary treatment, or, as noted, if their property is expropriated without compensation in a host nation. It is only then that investors could use treaty rights to address the unfair action by the state. These are the sorts of protections we want EU investors to have overseas, and therefore we offer ourselves.*

Van belang is ook dat de arbitrage alleen betrekking kan hebben op de onder het TTIP-Verdrag vallende verplichtingen. Dat betekent dat de arbitrage niet van toepassing kan zijn op diensten die niet onder liberaliseringsverplichtingen vallen zoals publieke diensten.

### **Kunnen (algemeen verbindend verklaarde) cao's onderwerp zijn van investeringsarbitrage?**

Europarlementariër Philippe Lamberts (Verts/ALE) heeft op 22 juli 2015 de Europese Commissie de vraag gesteld in hoeverre tripartiete overeenkomsten en erga omnes overeenkomsten zoals ge-avvde cao's onderwerp zouden kunnen zijn van een ISDS procedure.

*De Europese Commissie heeft hier op 21 september 2015 als volgt op geantwoord: "EU agreements and investment dispute resolution mechanisms in particular cannot threaten the European Social Model. The EU approach on investment protection does not allow an investor to successfully seek compensation for a public policy measure, such as a collective agreement, as long as it is non-discriminatory. This is due to the following safeguards:*

*The drafting of the standards of investment protection has been clarified in order to avoid abuse claims. Notably: a) the 'fair and equitable treatment' has been limited to a closed list of protection that are guaranteed in the European legal systems (such as access to justice, prohibition of arbitrary conduct and the breach of due process) and the situations where an investor could claim a breach of legitimate expectations are limited by clear and strict requirements; b) the notion of 'indirect expropriation' has been explained in an annex which clarifies inter alia that measures taken for legitimate public welfare objectives do not constitute expropriation.*

*The Parties can adopt binding interpretations in order to avoid and/or correct unwarranted interpretation by the tribunals.*

*The reference to the right to regulate in the preamble of the agreements already gives a strong interpretative guidance. As stated in the Concept Paper regarding investment in the Transatlantic Trade and Investment Partnership and beyond, the Commission has proposed to strengthen this approach by inserting an operational provision (Article) which clearly confirms the rights of Governments to take measures to achieve legitimate public policy objectives, on the basis of the level of protection that they seem appropriate” [in het voorstel van de Europese Commissie van oktober 2015 is een dergelijk artikel over het recht om te reguleren opgenomen: zie paragraaf 4.6.3].*

De Europese Commissie wijst dus op de boven besproken materiële waarborgen. Een kanttekening hierbij is dat de Commissie spreekt over een cao als een ‘public policy measure’. Hiervan is echter alleen sprake als een cao door een overheidsmaatregel algemeen verbindend wordt verklaard en daardoor kracht van wetgeving krijgt. Zo’n algemeen verbindend verklaarde cao zou dan mogelijk onderwerp van een geschil kunnen zijn tussen de overheid en een buitenlandse investeerder. De Europese Commissie betoogt dat zolang de desbetreffende cao geen discriminerende bepalingen bevat voor buitenlandse ondernemingen, de maatregel niet door buitenlandse investeerders kan worden aangevochten. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de partijen die de cao afsluiten. In Nederland zal de overheid overigens op grond van haar toetsingskader een cao die een dergelijke discriminerende bepaling bevat nooit algemeen bindend verklaren\*.

\* Zie: [http://wetten.overheid.nl/BWBR0028909/geldigheidsdatum\\_01-01-2016](http://wetten.overheid.nl/BWBR0028909/geldigheidsdatum_01-01-2016), artikel 5.lid 3 d (inbreuk op het beginsel van gelijke behandeling).

### 5.5.3 Beoordeling

In goed functionerende en hoog ontwikkelde rechtssystemen is volgens de SER een afzonderlijk investeringsarbitragemechanisme niet nodig<sup>52</sup>. Een arbitragemechanisme heeft voor buitenlandse investeerders bijvoorbeeld in Nederland op zich weinig toegevoegde waarde. Een buitenlandse investeerder kan met beroep op Nederlandse grondwet (artikel 14.1) en de onteigeningswet naar de Nederlandse rechter stappen als hij zich benadeeld voelt en daarvoor schadeloosstelling eisen. Het Nederlandse recht biedt bovendien veel meer mogelijkheden dan de beperkte punten waarop de ICS rechter mag toetsten.

---

52 Vergelijk AIV, 2015, op. cit, p. 20.

De kwaliteit van de rechtsstelsels in de EU-lidstaten en de VS en haar deelstaten is evenwel verschillend. Daarbij scoren aan EU zijde Bulgarije en Slowakije slecht op het terrein van onafhankelijke rechtspraak<sup>53</sup>. Dat zou overigens volgens de SER primair een zorg moeten zijn van de EU<sup>54</sup>. Dat geldt ook met betrekking tot de mogelijke gebreken van het rechtssysteem van de VS en hun deelstaten. Waar in een aantal gevallen sprake is geweest van discriminatie van buitenlandse investeerders. Het Amerikaanse Congres zou een wet kunnen aannemen waarmee EU investeerders toegang tot het Amerikaanse rechtssysteem kunnen krijgen ingeval de bepalingen uit het TTIP-Verdrag niet worden nagekomen<sup>55</sup>. De koninklijke weg is derhalve naar de mening van de SER de verbetering van de rechtssystemen in deze landen.

Het bovenstaande roept de vraag op of er in geval van TTIP desalniettemin een apart mechanisme nodig is voor arbitrage tussen overheden en buitenlandse investeerders. De SER overweegt hierbij het volgende. Een Investeringshof zou zo ingericht kunnen worden dat het vooral als noodrem functioneert met beperkte rechtsgevolgen (alleen een redelijke compensatie) en beperkte toetsingsgronden (non-discriminatie en eerlijke en billijke behandeling). Dit zou soelaas kunnen bieden zolang niet elke lidstaat in de EU en deelstaat in de VS een goed functionerend rechtstelsel heeft. Dat zou ook de mogelijkheid bieden dat nationale rechters internationale verdragsbepalingen over investeringsbescherming mogen toepassen. Dat kan weliswaar in Nederland, maar het is niet in alle landen gegarandeerd<sup>56</sup>.

Oprichting van een Investeringshof zou ook een goede stap kunnen zijn als men beoogt hiermee bestaande investeringsovereenkomsten die nog het 'oude' ISDS bevatten te vervangen en te moderniseren. Dit vereist dan wel dat het voorgestelde Investeringshof een multilateraal karakter krijgt. Indien TTIP zelf zich gaandeweg zou ontwikkelen tot een multilateraal stelsel, waarbij ook andere landen zich zou-

---

53 F. Baetens, 2015, *Transatlantic Investment Treaty Protection – A response to Poulsen, Bonnitca and Yackee*, CEPS Special Report No. 103.

54 Minister Koenders heeft zijn Bulgaarse collega gewaarschuwd dat kleinere Nederlandse bedrijven zich niet in Bulgarije durven te vestigen vanwege de corruptie in dit land (Financieel Dagblad, 08-10-2015).

55 L. Poulsen, J. Bonnitca en J. Yackee, 2015, op. cit., p. 13. Baetens acht de kans hierop onwaarschijnlijk. F. Baetens, 2015, op. cit., p. 5.

56 Zie uitgebreider: M. Bronckers, 2015, *Is Investor-State Dispute Settlement (ISDS) Superior to Litigation Before Domestic Courts? An EU View on Bilateral Trade Agreements*, in: *Journal Of International Economic Law*, pp. 21-22 "In the EU domestic courts cannot immediately replace ISDS or an international investment court. First, the EU institutions and the Member States would have to discontinue their campaign to prevent private parties from asserting rights based on bilateral trade agreements before domestic courts. Second, the EU Courts would need to accept that 'direct effect' of an international agreement can be different from, and more qualified than, 'direct effect' of EU law. Thus, the EU institutions must be able to suspend the effect of such agreements in the event of non-reciprocal, imbalanced implementation by the EU's treaty partner of notably the agreements' economic or commercial chapters. Third, the quality of the judiciary in a substantial number of EU Member States needs to be improved, in terms of independence and efficiency, before it is reasonable to expect that the treaty partners of the EU can have sufficient confidence in its domestic courts."

den kunnen en willen aansluiten, zou het ook meer voor de hand liggen om een multilateraal (investerings)geschillenbeslechtsmechanisme in te richten.

Het voorgestelde ICS zou op een aantal punten verder moeten worden verbeterd om ook echt te kunnen functioneren als een internationale rechterlijke instantie met een publiek en onafhankelijk karakter. Het gaat dan onder andere om de financiële onafhankelijkheid van arbiters/rechters bij de (duur van de) rechtsgang.<sup>57</sup> De materiële waarborgen zouden er op gericht dienen te zijn dat het Investeringshof uitsluitend toetst hoe een overheidsmaatregel is ingevoerd en toegepast (bijvoorbeeld is een onteigening voldoende gemotiveerd door een publiek belang, waren er goede rechtswaarborgen, is er sprake geweest van discriminatie van buitenlandse investeerders, is er een redelijke schadeloosstelling betaald voor de onteigening?). Een Investeringshof dient niet te toetsen of de overheid een bepaalde maatregel mag nemen ter bescherming van mens en milieu. Naast voldoende waarborgen in TTIP, blijft zorgvuldig overheidsoptreden overigens van belang om arbitrageclaims tegen te gaan.

Een en ander neemt niet weg dat nog steeds sprake zou zijn van een in de ogen van de vakbeweging eenzijdige vorm van geschillenbeslechting in het belang van buitenlandse investeerders, zonder garanties dat een evenwichtige belangenafweging plaatsvindt ten opzichte van andere belangen (publieke belangen, mens en milieu, arbeidsnormen). Dit aspect zou mede moeten worden beoordeeld in de context van de vraag of en zo ja op welke wijze TTIP zal voorzien in bindende en effectieve implementatie, naleving en handhaving van de in het duurzaamheids hoofdstuk voorziene verplichtingen met betrekking tot onder andere (fundamentele) arbeidsnormen, en daarbij ook voorziet in een bindend geschillenmechanisme.

De Britse milieurechtenorganisatie ClientEarth betoogt dat het opnemen van een arbitragemechanisme in TTIP strijdig is met de autonomie van het EU-recht<sup>58</sup>. Volgens ClientEarth zou opname van een arbitragemechanisme in TTIP impliceren dat er een mechanisme buiten het juridisch systeem van de EU wordt opgezet, dat niet-temin bindend voor het EU-recht is. Buitenlandse investeerders zouden zich hiermee aan de werking van het EU-recht kunnen onttrekken. De bindende interpretatie van het EU-recht zou de autonomie van het EU-recht aantasten, de positie van Hof van Justitie ondermijnen en meer specifiek de Europese mededingings-regels doorkruisen.

---

<sup>57</sup> Zie ook de stellingname van de 'Deutsche Richterbund', de Duitse bond van rechters en procureurs, nr. 04/16 van Februari 2016 (<http://www.drj.de/cms/index.php?id=952>).

<sup>58</sup> [http://www.euractiv.com/sites/default/files/clientearth\\_legal\\_study\\_-\\_legality\\_of\\_investor\\_state\\_dispute\\_settlement\\_.pdf](http://www.euractiv.com/sites/default/files/clientearth_legal_study_-_legality_of_investor_state_dispute_settlement_.pdf)

In het voorstel van de Europese Commissie voor een Investeringshof is een aantal waarborgen voorzien voor de verenigbaarheid met de autonomie van het EU-recht en de Europese mededingingsrecht.

Ten eerste bepaalt artikel 2 lid 4 van het concept hoofdstuk over investeringsbescherming dat<sup>59</sup>:

*For greater certainty, nothing in this Section shall be construed as preventing a Party from discontinuing the granting of a subsidy [in EU state aid] and/or requesting its reimbursement, or as requiring that Party to compensate the investor therefor, where such action has been ordered by one of its competent authorities listed in Annex III.*

Dit betekent dat als is vastgesteld dat een bepaalde subsidie volgens het Europese mededingingsrecht moet worden aangemerkt als verboden staatsteun en daarom moet worden beëindigd of moet worden terugbetaald, er geen ISDS-zaak kan worden aangespannen om deze beslissing te omzeilen.

Daarnaast maakt het voorstel in artikel 13 lid 3, 4 en 5 expliciet dat het recht van het land zelf het 'binnenlands' recht ('the domestic law') geen onderdeel uitmaakt van het recht dat de Tribunaal mogen toepassen.<sup>60</sup> Het EU-recht is, op die terreinen waar lidstaten bevoegdheden hebben overgedragen, vanwege de directe werking en zijn voorrang 'the law of the land' en maakt dus onderdeel uit van het binnenlands recht.

De Tribunaal mogen alleen oordelen of een bepaalde maatregelen strijdig is met de bepalingen van het TTIP-Verdrag. Daarbij dienen ze het binnenlands recht als feit aan te nemen en er dus geen oordeel over te vellen.

Als het toch nodig is een bepaling van het binnenlands recht uit te leggen, dan dient een Tribunaal de gangbare uitleg van dat recht te volgen. Als er desondanks behoefte is aan uitleg van het recht, moet het Tribunaal om een bindende uitleg vragen. De uitleg die een Tribunaal aan het binnenlands recht geeft, kan nooit bindend zijn.

---

<sup>59</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc\\_153955.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc_153955.pdf)

<sup>60</sup> Zie artikel 13 leden 3-5: "For greater certainty, pursuant to paragraph 1, the domestic law of the Parties shall not be part of the applicable law. Where the Tribunal is required to ascertain the meaning of a provision of the domestic law of one of the Parties as a matter of fact, it shall follow the prevailing interpretation of that provision made by the courts or authorities of that Party.

For greater certainty, the meaning given to the relevant domestic law made by the Tribunal shall not be binding upon the courts or the authorities of either Party. The Tribunal shall not have jurisdiction to determine the legality of a measure, alleged to constitute a breach of this Agreement, under the domestic law of the disputing Party. Where serious concerns arise as regards matters of interpretation relating to [the Investment Protection or the Resolution of Investment Disputes and Investment Court System Section of this Agreement], the [ ] Committee may adopt decisions interpreting those provisions. Any such interpretation shall be binding on the Tribunal and the Appeal Tribunal. The [ ] Committee may decide that an interpretation shall have binding effect from a specific date."

Gezien het feit dat het Hof van Justitie zeer kritisch waakt over de autonomie van het EU-recht en zijn positie als het hoogste orgaan dat het EU-recht kan uitleggen, is het verstandig dat, zoals ook ClientEarth suggereert, de Europese Commissie het Hof in een opinie vraagt of bovenstaande waarborgen voldoende zijn.

### Conclusie

In en tussen goed functionerende en hoog ontwikkelde rechtssystemen is volgens de SER een afzonderlijk investeringsarbitragemechanisme niet nodig<sup>61</sup>. De koninklijke weg is naar de mening van de SER de verbetering van de (nationale) rechtssystemen in de betrokken landen.

Uitgangspunt van de SER is dat ook in de toekomst voldoende beleidsruimte voor overheden moet blijven 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.

Dat is in onvoldoende mate gegarandeerd in de bestaande ISDS-mechanismen. Deze bevatten een aantal tekortkomingen zoals het private karakter ervan, onvoldoende onafhankelijkheid en onpartijdigheid van arbiters, gebrek aan transparantie en onvoldoende coherentie van uitspraken en de mogelijke aantasting van de beleidsvrijheid van staten door onder meer een te ruime definitie van het begrip indirecte onteigening en de mogelijkheid om zeer hoge schadeclaims toe te kennen.

De voorstellen van de Europese Commissie voor een publiek Investeringshof vormen een stap in de goede richting om de tekortkomingen van het oude ISDS te adresseren. Het voorgestelde ICS zou op een aantal punten verder moeten worden verbeterd om ook echt te kunnen functioneren als een internationale rechterlijke instantie met een publiek en onafhankelijk karakter. Het gaat dan onder andere om de financiële onafhankelijkheid van arbiters/rechters bij de (duur van de) rechtsgang. De materiële waarborgen zouden er op gericht dienen te zijn dat het Investeringshof uitsluitend toetst *hoe* een overheidsmaatregel is ingevoerd en toegepast en niet *of* de overheid een bepaalde maatregel mag nemen. Een Investeringshof langs bovenstaande lijnen zou functioneren als noodrem. Naast voldoende waarborgen in TTIP, blijft zorgvuldig overheidsoptreden overigens de beste remedie tegen arbitrageclaims.

---

<sup>61</sup> Vergelijk AIV, 2015, op. cit, p. 20.

Bij beantwoording van de vraag of een Investeringshof al dan niet noodzakelijk is, spelen verschillende overwegingen een rol.

Een Investeringshof zou soelaas kunnen bieden zolang niet elk lidstaat in de EU en deelstaat in de VS een goed functionerend rechtstelsel heeft. Relevant is dus de verwachting of nationale stelsels binnen afzienbare termijn voldoende waarborgen bieden voor investeringsbescherming (de koninklijke weg).

Een modernisering van de geschillenbeslechting in de vorm van een ICS zou tevens een goede stap kunnen zijn als men beoogt hiermee bestaande investeringsovereenkomsten die nog het 'oude' ISDS bevatten te vervangen en te moderniseren. Dit vereist dan wel dat het voorgestelde Investeringshof een multilateraal karakter krijgt. Indien TTIP zelf zich gaandeweg zou ontwikkelen tot een multilateraal stelsel, waarbij ook andere landen zich zouden kunnen en willen aansluiten, zou daarmee ook meer voor de hand liggen om een multilateraal (investerings)geschillenbeslechtingsmechanisme in te richten.

Een en ander neemt niet weg dat nog steeds sprake zou zijn van een in de ogen van de vakbeweging eenzijdige vorm van geschillenbeslechting in het belang van buitenlandse investeerders, zonder garanties dat een evenwichtige belangenafweging plaatsvindt ten opzichte van andere belangen (publieke belangen, mens en milieu, arbeidsnormen). Dit aspect moet worden beoordeeld in de context van de vraag of en zo ja op welke wijze TTIP zal voorzien in bindende en effectieve implementatie, naleving en handhaving van de in het duurzaamheids hoofdstuk voorziene verplichtingen met betrekking tot onder andere (fundamentele) arbeidsnormen, en daarbij ook voorziet in een bindend geschillenmechanisme (zie paragraaf 5.4.3).

## 6 Mogelijke effecten van TTIP op groei, welvaart en werkgelegenheid

### 6.1 Inleiding: maatschappelijke welvaart als richtsnoer

TTIP zal leiden tot een intensiever handelsverkeer tussen de VS en de EU. De vraag is of dat ook leidt tot meer economische groei en werkgelegenheid en of iedereen daar de vruchten van kan plukken. Op basis van recente empirische studies wil dit hoofdstuk – in samenhang met bijlage 5 – een zo goed mogelijk beeld schetsen van de mogelijke gevolgen van TTIP voor (belangrijke componenten van) de maatschappelijke welvaart.

#### Maatschappelijke welvaart als richtsnoer

Uiteindelijk gaat het de SER niet om de gevolgen van TTIP voor handelsstromen, maar om de effecten op groei en werkgelegenheid – en in het verlengde daarvan op de maatschappelijke welvaart, waarbij rekening wordt gehouden met gevolgen voor mens en milieu. De SER hanteert een breed welvaartsbegrip (zie hoofdstuk 2). Maatschappelijke vooruitgang is meer dan materiële vooruitgang zoals wordt gemeten in de groei van het bbp. Het houdt ook aspecten van sociale vooruitgang (welzijn, sociale samenhang en een redelijke inkomensverdeling) en een goede kwaliteit van de leefomgeving (ruimtelijke en milieukwaliteit) in. Door balans en samenhang te brengen en te behouden tussen *profit, people en planet* wordt duurzame ontwikkeling nagestreefd. De SER heeft dat ook vertaald in aanbevelingen om te komen tot een eerlijke, duurzame en veilige globalisering<sup>1</sup>. Regulering van beschermingsniveaus voor mens en milieu vormt een belangrijk instrument voor het realiseren van maatschappelijke welvaart.

#### Opbouw van dit hoofdstuk

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Paragraaf 6.2 geeft aandacht aan zorgen die bestaan over de mogelijke effecten van TTIP op welvaart en werkgelegenheid en legt een verband met een aantal algemene inzichten over de gevolgen van vrijmaking van internationale handel.

Paragraaf 6.3 schetst vervolgens de bandbreedte in de uitkomsten van de verschillende studies naar de mogelijke economische effecten van verdere vrijmaking van handel in het kader van TTIP. Verschillen in de methodiek van de studies en in de

---

1 SER-advies, 2012, *Verschuivende economische machtsverhoudingen*.



inschatting van de mogelijke afschaffing van niet-tarifaire belemmeringen spelen daarbij een belangrijke rol.

TTIP heeft ook gevolgen voor derde landen. Deze worden besproken in paragraaf 6.4. Daarbij wordt aandacht gegeven aan (directe en indirecte) spill-overs.

Deze zijn ook geopolitiek van belang.

Paragraaf 6.5 focust op de mogelijke gevolgen van TTIP voor arbeidsmarkt en werkgelegenheid. Daarbij wordt rekening gehouden met mogelijke verschuivingen door verdergaande specialisatie.

De slotparagraaf zet de belangrijkste bevindingen op een rij.

## 6.2 Internationale handel en maatschappelijke welvaart

Uiteenlopende soorten handelsovereenkomsten

Het stagneren van de multilaterale onderhandelingen over vrijmaking van handel in het kader van de WTO heeft een belangrijke impuls gegeven aan het sluiten van regionale en bilaterale overeenkomsten over handel respectievelijk economische integratie. Deze verschillen onderling sterk in reikwijdte, in diepgang en in 'institutionele kwaliteit' (met inbegrip van de afdwingbaarheid van de afspraken). Uit vergelijkend onderzoek naar 166 respectievelijk 296 verschillende akkoorden komt naar voren dat van veel van de in het verleden afgesloten handelsakkoorden niet of nauwelijks economische effecten zijn uitgegaan. Het gaat dan om handelsakkoorden met een beperkte reikwijdte en weinig diepgang. Daarentegen sorteren brede en diepgaande akkoorden met voorzieningen om een goede naleving te bewaken wel degelijk effect<sup>2</sup>. Als voorbeelden daarvan gelden, naast de Europese integratie, onder meer de EFTA en NAFTA. In zijn opzet kan TTIP worden gekarakteriseerd als een breed en bindend akkoord dat diepgang kan toevoegen aan de reeds bestaande marktintegratie tussen de VS en de EU. De effecten die daarvan mogen worden verwacht, worden beperkt door de eerder doorgevoerde vrijmaking van de onderlinge handel (zie par. 6.3.1).

Specialisatie op basis van comparatieve voordelen

Internationale handel is geen nulsomspel, waarbij de winst van de een automatisch het verlies van de ander inhoudt. Volgens gangbare economische theorieën maakt een verdieping van de internationale arbeidsverdeling het mogelijk door het verlagen van handelsbelemmeringen om beter gebruik te maken van comparatieve voor-

---

2 Tristian Kohl, 2014, Do we really know that trade agreements increase trade?, *Review of World Economics/Weltwirtschaftliches Archiv* 150(3), pp. 443-469; Tristan Kohl, Steven Brakman en Harry Garretsen, 2014, *Do Trade Agreements Stimulate International Trade Differently? Evidence from 296 Trade Agreements*.

delen. Doordat (bedrijven in) landen zich specialiseren in datgene waarin zij het beste zijn, kunnen zij een hoger niveau van welvaart realiseren<sup>3</sup>.

Daarbij is sprake van wederzijds voordeel, zelfs als een bepaalde handelspartner op alle markten efficiënter zou produceren. Het gaat erom dat een land zich toelegt op de productie van goederen en diensten waarin het het beste is in vergelijking met andere goederen en diensten die het *zelf* produceert – en dus niet ten opzichte van de goederen die de handelspartner voortbrengt.

Dit specialisatieproces voltrekt zich doordat bedrijven en consumenten kiezen voor de goederen en diensten met de beste prijs-kwaliteitsverhouding. Daarbij profiteren consumenten bovendien van een grotere variëteit aan producten dan het binnenlandse aanbod kan bieden. De specialisatie versterkt zichzelf door schaalvoordelen, leereffecten en de overdracht van technologie. Concurrentiedruk prikkelt bedrijven tot efficiëntieverbetering en tot het aanpassen van gehanteerde technologie en organisatie aan de *best practices* in een bedrijfstak. Dit bevordert investeringen in vernieuwing. Hierbij kan ook worden gewezen op het zogeheten Californië-effect: als producenten eenmaal hebben geïnvesteerd om aan hoge normen te voldoen, krijgen ze er ook een belang bij dat deze normen door anderen consequent worden toegepast<sup>4</sup>.

Integratie van markten schept ruimte voor schaafeffecten waardoor de potentiële opbrengst van nieuwe investeringen en producten wordt vergroot. Deze schaafeffecten zijn belangrijk om de specialisatie te verklaren binnen een sector en tussen landen met eenzelfde ontwikkelingsniveau, zoals de EU en de VS.

De huidige fase van globalisering kenmerkt zich door het opknippen van productieprocessen in afzonderlijke taken die in verschillende landen kunnen worden uitgevoerd. Dit gaat gepaard met een sterke groei van de internationale handel in intermediaire goederen. Deze leidt tot meer vervoersbewegingen. Voor zover in de transportkosten de nadelige effecten van vervoer op natuur en milieu niet zijn geïnternaliseerd, kan er uit dien hoofde – naast de bovengeschetste voordelen – ook sprake zijn van negatieve gevolgen voor de maatschappelijke welvaart.

#### Maatschappelijke zorgen over effecten

In het publieke debat over TTIP worden verschillende zorgen geuit over de mogelijke effecten van de vrijmaking van de handel tussen de EU en de VS. Daarbij

3 Zie uitgebreider: SER-advies, 2008, *Duurzame globalisering: een wereld te winnen*; SER-advies, 2012, *Verschuivende economische machtsverhoudingen*.

4 Vooral op het terrein van milieu standaards is er bewijs dat het 'Californië'-effect optreedt: zie D. Vogel, 1997, Trading up and governing across: transnational governance and environmental protection, *Journal of European Public Policy*, 4 (4); Meer recent voor emissienormen van auto's: R. Perkins en E. Neumayer, 2012, Does the 'California effect' operate across borders? Trading- and investing-up in automobile standards, *Journal of European Public Policy*, 19 (2); K. Holzinger en T. Sommerer, 2011, 'Race to the Bottom' or 'Race to Brussels'? Environmental Competition in Europe, *Journal of Common Market Studies*, vol. 49 (2).

komen – in aanvulling op de zorgen die in hoofdstuk 4 zijn besproken – onder meer de volgende vragen naar voren.

Verlaging van invoertarieven en andere handelsbelemmeringen leidt tot sterkere concurrentiedruk vanuit de Verenigde Staten. Zal het Europese en Nederlandse bedrijfsleven wel opgewassen zijn tegen die sterkere concurrentie? Is er eigenlijk wel sprake van een ‘gelijk speelveld’, of biedt TTIP Amerikaanse bedrijven een uitgelezen mogelijkheid om, gebruik makend van het kostenvoordeel van soepeler eigen regels, Europese bedrijven weg te concurreren?

In hoeverre zal eventuele groei door TTIP ook tot meer banen leiden? Door globalisering en technische ontwikkelingen verdwijnen voortdurend banen. TTIP geeft daar nog een extra impuls aan. En het is maar de vraag of daar weer nieuwe, passende banen voor terugkomen. Vooral de oudere, lager opgeleide werknemers zijn kwetsbaar als zij hun baan (dreigen te) verliezen.

Twintig jaar geleden hebben de VS, Canada en Mexico een verdrag over vrijmaking van handel en investeringen gesloten: NAFTA. Destijds waren de verwachtingen daarvan hooggespannen; het zou veel nieuwe banen opleveren en flink wat extra inkomen voor gezinnen. Het zou ook de reële convergentie tussen de drie landen bevorderen. Deze verwachtingen zijn niet uitgekomen. In de VS wordt NAFTA nu geassocieerd met verlies van banen en neerwaartse druk op de lonen in de industrie; in Mexico valt het aantal nieuwe banen tegen terwijl de effecten op de traditionele sectoren, in het bijzonder de landbouw, groot zijn<sup>5</sup>. Dat roept de vraag op of NAFTA wel de maatschappelijke welvaart heeft bevorderd. De Amerikaanse vakbeweging constateert dat NAFTA tot een grotere ongelijkheid in Noord-Amerika heeft geleid<sup>6</sup>.

De voordelen van een vrijere markttoegang die de VS en de EU elkaar gunnen, leiden onvermijdelijk tot handelsverleggingen ten nadele van derde landen (waaronder ontwikkelingslanden). Verder willen de VS en de EU in TTIP-verband gemeenschappelijke standaarden ontwikkelen en daarmee de spelregels van de wereldhandel bepalen. Daarmee kunnen ontwikkelingslanden op achterstand worden gezet. In het verlengde daarvan wordt de zorg geuit dat van TTIP druk uitgaat op de marktbescherming die opkomende en ontwikkelingslanden gebruiken om lokale en kwetsbare sectoren te stimuleren<sup>7</sup>.

Op bovengenoemde zorgen wordt in de loop van dit hoofdstuk nader ingegaan. Om te beginnen volgen hier enige algemene inzichten over de aanpassingskosten die

---

5 Vgl. Pardee Center Task Force Report, 2009, *The Future of North American Trade Policy: Lessons from NAFTA*, Boston University.

6 AFL-CIO, 2014, *NAFTA at 20*, Washington, DC.

7 Bas van Beek c.s., 2015, *Feiten & Fabels – 10 claims over TTIP*, PAJ/SOMO/TNI, pp. 48-49.

met vrijmaking van handel samenhangen, en de mogelijke effecten ervan op de inkomensverdeling.

#### Aanpassingskosten

De literatuur leert dat specialisatie op basis van comparatieve voordelen kan leiden tot meer welvaart. Maar daaraan zijn aanpassingskosten verbonden, en de positieve effecten manifesteren zich voor een belangrijk deel op de middellange tot lange termijn. Het specialisatieproces gaat samen met het scheppen en het vernietigen van banen. De kosten die daarmee verbonden zijn, zullen in het algemeen lager zijn naarmate de internationale arbeidsdeling meer verfijnd is en de specialisatie zich vooral binnen sectoren (en niet tussen sectoren) manifesteert – zoals tussen de EU en de VS het geval is. Dan zal het namelijk makkelijker zijn om arbeid en andere productiefactoren die vrijvallen, weer productief in te zetten.

De aanpassingskosten zijn overigens afhankelijk van de mobiliteit tussen sectoren of segmenten van de arbeidsmarkt. Deze mobiliteit kan worden bemoeilijkt door diverse factoren, zoals een verschil in vereiste vaardigheden, een gebrek aan informatie, een geografische mismatch, tekortkomingen in de werking van de arbeidsmarkt of gebrekkige zoekcapaciteiten van werknemers. Met name oudere en minder geschoolde werknemers vinden lastiger een nieuwe baan. Naar het oordeel van de SER moet het beleid alle burgers, en in het bijzonder deze groepen, voldoende houvast bieden om betrokkenen in staat te stellen zo goed mogelijk in te spelen op veranderingen en verzekerd te zijn van een voldoende inkomensbescherming<sup>8</sup>.

#### Verdelingseffecten

De afgelopen periode zijn wereldwijd de inkomensverschillen *tussen* landen kleiner geworden, maar de inkomensverschillen *binnen* landen als regel groter. De groeiende ongelijkheid binnen landen heeft inmiddels de aandacht getrokken van de OESO en het IMF; beide instellingen wijzen op de mogelijk negatieve gevolgen voor economische groei en sociale samenhang van een verder toenemende ongelijkheid. De toenemende inkomensongelijkheid in veel landen heeft meerdere oorzaken, in hoofdzaak technologische ontwikkeling en (veranderend) overheidsbeleid. Technologische ontwikkeling doet de vraag naar hoger opgeleiden stijgen en de vraag naar middelbaar opgeleiden dalen. Globalisering – en daarmee TTIP – kan dit effect versterken<sup>9</sup>.

De beloning daalt voor die productiefactoren die door het wegnemen van handelsbelemmeringen minder schaars worden; de beloning stijgt voor de productie-

8 SER-advies, 2012, *Verschuivende economische machtsverhoudingen*, inz. hoofdstuk 4.

9 Vgl. SER, 2012, *Advies Verschuivende economische machtsverhoudingen*, pp. 51-54.

factoren waarvan de vraag door het wegnemen van de handelsbelemmering toeneemt. Intensivering van de handel tussen ontwikkelde en minder ontwikkelde landen kan – door het overvloedige aanbod van laaggeschoolde arbeid in ontwikkelingslanden – de positie van laaggeschoolden in ontwikkelde landen in het algemeen onder druk zetten. Maar dat is niet aan de orde bij TTIP: daarbij gaat om de handel tussen landen, de EU en de VS, op een vergelijkbaar ontwikkelingsniveau. Bovendien is de specialisatie in het verkeer tussen deze landen sterk intrasectoraal gericht, waardoor een verdere vrijmaking van de onderlinge handel niet tot grote verschuivingen tussen sectoren zal leiden.

## 6.3 Inschatting economische effecten TTIP

### 6.3.1 Algemeen

De handel tussen de VS en de EU is – mede door de lage tarieven op industriële goederen – al vrij intensief en erg omvangrijk. Daardoor kunnen ook relatief kleine verschuivingen in het onderlinge handelsverkeer flinke effecten in euro's (of dollars) op huishoudenniveau met zich brengen<sup>10</sup>.

Door lage invoertarieven vooral non-tarifaire belemmeringen van belang TTIP is gericht op verlaging van de handelskosten tussen de EU en de VS. De invoertarieven in de handel tussen de VS en de EU zijn gemiddeld genomen laag (zie figuur4.1). Van de afschaffing ervan zullen macro-economisch gezien geen grote effecten uitgaan<sup>11</sup>.

De lage invoertarieven betekenen dat non-tarifaire belemmeringen voor het onderlinge handelsverkeer veel belangrijker zijn geworden. Dit soort belemmeringen vloeit primair voort uit verschillen in beleid en regelgeving, en de beoordeling daarvan is daarmee complexer en gevoeliger dan van invoertarieven.

Non-tarifaire belemmeringen: in hoeverre 'onnodig'?

Bij het bepalen van de *waarschijnlijke* economische effecten van een *mogelijke* verlaging van non-tarifaire belemmeringen spelen twee vragen:

---

10 Jacques Pelkmans e.a., 2013, *EU-US Transatlantic Trade and Investment Partnership – Detailed Appraisal of the European Commission's Impact Assessment*, Study Ex-Ante Impact Assessment Unit, European Parliament (PE 528.798), p. 6.

11 De invoerrechten zijn zogenoemde 'eigen middelen' voor financiering van de begroting van de EU (na aftrek van een vergoeding van de inningskosten aan de lidstaten van 20% van de opbrengst). De opbrengst van de heffing op de invoer uit de VS bedraagt nu rond € 2,6 miljard (zie: Commission Staff Working Document, *Impact Assessment Report on the future of EU-US trade relations*, SWD (2013) 69 final, p. 55). Dit omvat een kleine 2% van de EU-begroting die zelf ongeveer 1% van het EU-bbp bedraagt.

1. In welke mate kunnen niet-tarifaire belemmeringen verlaagd worden zonder achterliggende beleidsmatige voorkeuren te raken, oftewel: in hoeverre is er sprake van ‘onnodige’ belemmeringen die kunnen worden geslecht zonder gevolgen voor het gewenste beschermingsniveau?
2. Wat zijn precies de kosten van deze ‘onnodige’ belemmeringen respectievelijk de baten van de afschaffing ervan?

Op de tweede vraag wordt in paragraaf 6.3.2 en in bijlage 5 nader ingegaan. Daarbij komt naar voren dat de economische effecten van een bepaalde verlaging van niet-tarifaire belemmeringen veel lastiger te bepalen zijn dan die van een tariefverlaging.

De eerste vraag staat centraal in de studie van Myant en O’Brien<sup>12</sup>. Zij benadrukken dat regelgeving die op bescherming van mens en milieu is gericht, niet alleen met kosten maar ook met maatschappelijke baten gepaard gaat. In dit verband wijzen zij op de omvangrijke maatschappelijke baten die aan bestaande vormen van regulering ter zake van klimaatverandering, toxische stoffen, carcinogene stoffen op het werk, het milieu-acquis van de EU en de financiële sector worden toegeschreven.

Myant en O’Brien vragen aandacht voor de aard van de verschillen in regelgeving tussen de VS en de EU. Waar sprake is van duplicatie van administratieve procedures of van verschillende procedures (zoals veiligheidstesten) die functioneel op eenzelfde uitkomst gericht zijn, is ook in hun ogen vrij eenvoudig door stroomlijning winst te behalen.

Anders ligt het waar beschermingsniveaus – bijvoorbeeld met betrekking tot veiligheid en gezondheid – verschillen. Indien dan zou worden gekozen voor gelijk-schakeling van nu uiteenlopende beschermingsniveaus, dan heeft dat langs die weg gevolgen voor de maatschappelijke welvaart. Voor zover dat leidt tot verlaging van beschermingsniveaus van mens en milieu, gaat dat ten koste van het welvaartsniveau.

#### Uitgangspunten

De SER vindt dat TTIP geen aanleiding mag vormen voor verandering van niveaus van bescherming van mens en milieu. Deze moeten op hun eigen merites worden beoordeeld, en niet als een afgeleide van het streven naar verlaging van handelskosten.

---

<sup>12</sup> Martin Myant en Ronan O’Brien, 2015, *The TTIP’s impact: bringing in the missing issue*, ETUI Working Paper 2015.01. Zie ook: Werner Raza c.s., 2014, *ASSESS\_TIPP – Assessing the Claimed Benefits of the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*, Wenen (OFSE).

Dit uitgangspunt sluit aan bij de mandaten die de EU en de VS aan hun onderhandelaars hebben meegegeven. Deze sluiten een verlaging van beschermingsniveaus uit. Het Europees Parlement heeft zich in zijn resolutie van 8 juli 2015 ook in deze zin uitgesproken.

Het bovenstaande uitgangspunt houdt in dat de verlaging van de niet-tarifaire belemmeringen niet gepaard mag gaan met een verlaging van beschermingsniveaus van mens en milieu, en dat uit dien hoofde dus ook geen welvaartsverliezen kunnen optreden die op de welvaartswinst door lagere handelskosten in mindering zouden moeten worden gebracht. De vraag is dus tot welke welvaartswinst de verlaging van de handelskosten die binnen deze randvoorwaarden mogelijk is, kan leiden.

### 6.3.2 De basis-methodiek: schatten in twee stappen

De in de afgelopen decennia beproefde basis-methode voor het schatten van de potentiële economische effecten van vrijmaking van internationale handel bestaat uit het doorrekenen van de met de vrijmaking gepaard gaande verlaging van de handelskosten in een algemeen evenwichtsmodel. Algemeen evenwichtsmodellen onderscheiden verschillende sectoren en kunnen daardoor de uitwerking van handelsmaatregelen in de economie op de lange termijn goed weergeven.

De mate waarin handelskosten worden verlaagd, is vrij eenduidig te bepalen voor zover het gaat om verlaging of afschaffing van invoertarieven. Maar bij TTIP zijn vooral de non-tarifaire belemmeringen van belang. Het vergt afzonderlijk onderzoek om vast te stellen tot welke extra handelskosten non-tarifaire belemmeringen leiden en in hoeverre deze in de praktijk verlaagd kunnen worden. Alleen al het schatten van het kostenverhogende effect van non-tarifaire belemmeringen is een complex vraagstuk<sup>13</sup>. Er dienen ook allerlei aannames te worden gemaakt die voor discussie vatbaar zijn.

Het meest grondige onderzoek naar de kosten van non-tarifaire belemmeringen in de handel tussen de VS en de EU is door Ecorys verricht<sup>14</sup> (stap 1).

---

13 Zie bijvoorbeeld: Marco Fugazza and Jean-Christophe Maur, 2008, *Non-Tariff Barriers In Computable General Equilibrium Modelling*, United Nations Conference On Trade And Development Policy Issues In International Trade And Commodities Study Series No. 38

14 Koen Berden, Joseph Francois, Martin Thelle, Paul Wymenga en Saara Tamminen, 2009, *Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment – An Economic Analysis*, Ecorys (studie voor DG Handel van de Europese Commissie).

Op basis hiervan heeft CEPR de economische effecten berekend met een algemeen evenwichtsmodel<sup>15</sup> (stap 2).

Stap 1: het bepalen van de mogelijke verlaging van handelskosten

Ecorys heeft de (kosten van de) non-tarifaire maatregelen en verschillen in regelgeving die de handel tussen de VS en de EU beperken, in kaart gebracht. Ecorys schat, op basis van een diepgaande analyse van non-tarifaire belemmeringen in de verschillende sectoren, dat in een convergentieproces van tien jaar feitelijk de helft van deze belemmeringen zou kunnen worden geslecht, als de politieke wil daartoe bestaat.

Het volledig benutten van dit potentieel aan 'actionable' reductie van non-tarifaire belemmeringen – met volledige afschaffing van alle tarieven, 25 procent afschaffing van niet-tarifaire belemmeringen op diensten en 50 procent afschaffing van niet-tarifaire belemmeringen op overheidsaankopen – duidt Ecorys aan als het ambitieuze scenario. Dit scenario zou het bbp van de EU met ongeveer 0,7 procent kunnen verhogen, en het bbp van de VS met 0,3 procent.

In een minder vergaand scenario gaat Ecorys uit van het voor 25 procent gelijk-schakelen van de niet-tarifaire belemmeringen en regelgeving tussen de VS en de EU.

Stap 2: van verlaging van handelskosten naar economische effecten voor de EU

De afschaffing van handelsbelemmeringen werkt ook door naar andere sectoren en naar derde landen. De interactie tussen verschillende markten wordt meegenomen in een algemeen evenwichtsmodel. Een partieel model onderschat de effecten van bepaalde beleidsmaatregelen voor de economie als geheel.

Algemeen evenwichtsmodellen laten zien tot welk nieuw evenwicht een bepaalde verandering op lange termijn (zeg na tien jaar) kan leiden. Deze modellen zijn micro-economisch gefundeerd. De aanbodzijde is leidend; aangenomen wordt dat de prijs- en loonvorming voldoende flexibel is om op lange termijn een nieuw evenwicht tussen vraag en aanbod te bereiken.

Meer specialisatie als gevolg van handelsintegratie gaat gepaard met aanpassingskosten. Deze modellen bieden geen zicht op de aanpassingskosten naar een nieuw evenwicht. Als het aanpassingsvermogen tekort schiet, blijft het nieuwe evenwicht buiten bereik. Het model voorspelt dus niet de toekomstige economische groei – en kan ook geen licht laten schijnen over een aanpassingspad – maar het laat zien tot welke extra groei een beleidsverandering (in dit geval een handelsverdrag) op ter-

---

<sup>15</sup> Joseph Francois, Miriam Manchin, Hanna Norberg, Olga Pindyuk, Patrick Tomberger, 2013, *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment*, Centre for Economic Policy Research (CEPR) (studie voor Europese Commissie).



mijn *kan* leiden. Of, en zo ja wanneer, die potentiële groei daadwerkelijk wordt gerealiseerd, is onder meer afhankelijk van de ontwikkeling van de effectieve vraag.

Het Centre for Economic Policy Research (CEPR) heeft op basis van de studie van Ecorys met een algemeen evenwichtsmodel de potentiële macro-economische effecten berekend van de verlaging van non-tarifaire handelsbelemmeringen tussen de VS en de EU op de lange termijn.

De door CEPR geraamde macro-economische effecten (in termen van extra bbp in 2027) van vrijmaking van de handel tussen de VS en de EU zijn in tabel 6.1 weergegeven. De tabel laat zien dat de belangrijkste effecten te verwachten zijn van de verlaging van non-tarifaire belemmeringen in het goederenverkeer.

Tabel 6.1 Macro-economische effecten vrijmaking handel VS en EU (in % extra bbp in 2027)

	EU	VS
Alleen afschaffing tarieven	0,10	0,04
Verlaging non-tarifaire belemmeringen: diensten	0,02	0,03
Verlaging non-tarifaire belemmeringen: overheidsaanbestedingen	0,02	0,01
Non-tarifaire belemmeringen goederen: Minder ambitieus scenario Ecorys	0,27	0,21
Non-tarifaire belemmeringen goederen: Ambitieuus scenario Ecorys	0,48	0,39

Bron: CEPR (2013)

### Effecten voor Nederland

In opdracht van het Nederlandse ministerie van Economische Zaken heeft Ecorys in 2012 ook de mogelijke economische effecten voor de Nederlandse economie bezien.

Het ambitieuze scenario kan Nederland op korte termijn een verhoging van het nationale inkomen opleveren van 0,25 procent (1,4 miljard euro), en op lange termijn van 0,72 procent (4,1 miljard euro). In het beperkte scenario zijn de uitkomsten krap half zo groot: respectievelijk 0,11 procent en 0,32 procent. Deze uitkomsten komen in hoge mate overeen met die voor de EU; maar vallen hoger uit dan die voor de VS (zie tabel 6.2).

Tabel 6.2 Economische effecten TTIP voor Nederland, EU-26 en VS in verschillende scenario's op korte en op lange termijn

Effect op nationaal inkomen, in %	Ambitieuw: volledige liberalisering van alle 'actionable' niet-tarifaire belemmeringen		Beperkt: gedeeltelijke liberalisering van 'actionable' niet-tarifaire belemmeringen	
	korte termijn	lange termijn	korte termijn	lange termijn
Nederland	0,25	0,72	0,11	0,32
EU-26	0,25	0,73	0,16	0,32
VS	0,13	0,28	0,05	0,13

Bron: Ecorys

### 6.3.3 Alternatieve berekeningen voor de EU

#### Bandbreedte in schatting van effecten

Sinds 2013 zijn ten minste zeven alternatieve studies naar de economische effecten van TTIP voor de EU en de VS verschenen<sup>16</sup>. De bandbreedte in de uitkomsten is aanzienlijk. Aan de bovengrens zit een studie die door de Bertelsmann Stichting is gepubliceerd; deze raamt een extra groei van het bbp van de VS van 13 procent en van het bbp van de EU van 5 procent<sup>17</sup>. De studie van Capaldo<sup>18</sup> markeert de ondergrens. Deze voorziet – als enige – een verlies aan bbp in de EU (oplopend tot 0,5 procent van het bbp in Frankrijk en Noord-Europa), terwijl de VS een winst zouden boeken van 0,36 procent van het bbp. De meeste andere studies naar de effecten van TTIP laten een toename zien van het bbp op lange termijn van tussen 0,5 procent en 2 procent.

De verschillen in de uitkomsten kunnen worden toegeschreven aan:

- Verschillen in de schatting van de verlaging van de handelskosten.
- Het gebruik van een ander soort model. Drie soorten modellen kunnen worden onderscheiden: aanbodmodellen met verschillende sectoren (algemeen evenwichtsmodellen); één-sectoraanbodmodellen (structurele graviteitsanalyse) en een (één sector) vraagmodel.
- Mogelijke aanvullende veronderstellingen (bijvoorbeeld ten aanzien van spillovers en/of het veronderstelde aanpassingsvermogen van economieën).

<sup>16</sup> Daarnaast is onderzoek gedaan naar de effecten in afzonderlijke lidstaten van de EU (Duitsland, Zweden en Nederland).

<sup>17</sup> G. Felbermayr e.a., 2013, *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Who benefits from a free trade deal? Part 1: Macroeconomic Effects*.

<sup>18</sup> Jeronim Capaldo, 2014, *The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: European Disintegration, Unemployment and Instability*, Tufts University, Global Development and Environment Institute Working Paper no. 14-03.

### 6.3.4 Drie soorten studies

De verschillende studies naar de effecten van TTIP vallen uiteen in drie groepen. Algemeen evenwichtsmodellen vormen daarbij de standaard-methode. Een nieuwe benadering is de structurele graviteitsanalyse. Een studie maakt gebruik van een korte termijn vraagmodel. De studies worden hieronder in deze driedeling besproken<sup>19</sup>.

#### Algemeen evenwichtsmodellen

Algemeen evenwichtsmodellen vormen een belangrijk hulpmiddel om de effecten van (handels)maatregelen op de economie te bepalen, maar hebben ook hun beperkingen. Dit soort modellen is het beste dat voor dit soort vraagstukken voorhanden is, maar is zeker niet ideaal. Tabel 6.3 brengt de voor- en nadelen van algemeen evenwichtsmodellen schematisch in beeld<sup>20</sup>:

Tabel 6.3 Voor- en nadelen algemene evenwichtsmodellen voor de bepaling van handelseffecten.

Voordelen model	Nadelen/ beperkingen model
De gehele economie wordt gemodelleerd, met inbegrip van onderlinge leveringen. Deze zijn belangrijk voor een goede schatting van de uiteindelijke effecten van handelsmaatregelen.	Hoe realistisch zijn flexibele lonen en prijzen? Werkgelegenheidseffecten zijn afhankelijk van voldoende flexibiliteit in aanpassingsprocessen (kunnen bereiken van evenwicht op de arbeidsmarkt). Het model geeft geen inzicht in de aanpassingskosten.
Gebaseerd op gedetailleerde data.	Lastig om dynamische effecten van handel mee te nemen (productiviteit, mededinging, innovatie, investeringen).
Repliceerbaarheid. Transparante werking van het model.	Comparatieve statica: geeft geen aanpassingspad naar nieuw evenwicht op lange termijn aan

Bron: Pelkmans e.a. (zie voetnoot 10)

Tabel 6.4 zet de uitkomsten van vier verschillende studies op basis van algemeen evenwichtsmodellen op een rij. Als eerste wordt genoemd de CEPR-studie die in paragraaf 6.3.2 is besproken. De overige studies worden in bijlage 5 uitvoeriger besproken.

<sup>19</sup> Zie voor een diepgaandere bespreking van de methodologische aspecten van de verschillende studies naar de economische effecten van TTIP: Eddy Bekkers, Hugo Rojas-Romagosa, 2016, *Literature survey on the economic impact of TTIP*, CPB Background Document.

<sup>20</sup> Gebaseerd op: Pelkmans e.a., op.cit, p. 16.

Tabel 6.4 Karakterisering van de verschillende studies naar de effecten van TTIP op basis van algemeen evenwichtsmodellen

Studie	aggregatie	Uitkomst (vergeleken met Ecorys/CEPR)
Francois c.s. (2013) - CEPR	11 regio's	= Ecorys/CEPR
Francois c.s. (2015)	12 regio's en 5 EU-landen	Grotere effecten: VS 1 % EU 2 %
Fontagné c.s. (2013)	13 regio's	Vergelijkbaar. Groter effect diensten
Carrère c.s. (2015)		Kleinere effecten: EU: 0,17%; VS: 0,26%

De algemeen evenwichtsmodellen geven ook inzicht in de gevolgen voor de arbeidsmarkt en de loonvoet. Deze effecten worden in paragraaf 6.5 weergegeven.

#### Structurele graviteitsmodellen

Een nieuwe benadering maakt gebruik van zogenoemde structurele graviteitsmodellen. Daarmee worden bilaterale handelsstromen geschat. Daaraan kunnen ook schattingen van niet-tarifaire belemmeringen en overige handelskosten worden ontleend.

Een voordeel ten opzichte van de algemeen evenwichtsmodellen is het lagere aggregatieniveau: er worden meer dan honderd verschillende landen onderscheiden. Maar daarvoor wordt een prijs betaald, door een zeer vereenvoudigde modellering van de verbanden tussen handel, productie en consumptie. De handelseffecten worden als het ware geëxtrapoleerd naar de rest van de economie. In de regel gaat het om één-sector modellen; daardoor kan geen rekening worden gehouden met sector-specifieke verschillen en veranderingen.

### Graviteitsanalyse

De graviteitsvergelijking legt een verband tussen de omvang van de handelsstromen tussen twee landen aan de ene kant, en de omvang van hun economieën (respectievelijk het gemiddelde inkomensniveau) alsmede de (fysieke) afstand tussen beide landen aan de andere kant. De afstand wordt daarbij gezien als een maatstaf voor de kosten van de handel tussen beide landen. De graviteitsanalyse wordt sinds de jaren zestig gebruikt in studies van de internationale handel.

De structurele graviteitsmodellen geven ook geen inzicht in de gevolgen voor de arbeidsmarkt. Daarvoor is een koppeling aan een specifiek arbeidsmarktmodel nodig (zie paragraaf 6.5).

Tabel 6.5 Karakterisering van de verschillende studies naar de effecten van TTIP op basis van structurele graviteitsanalyse

Studie	aggregatie	Uitkomst (vergeleken met Ecorys/CEPR)
Felbermayr c.s. (2013a)	126 landen	Grotere effecten: Tarieven plus ntb: EU 1,7%; VS 2,2%; 'Interne markt': EU + 7%; VS + 5%
Felbermayr c.s. (2013b) (Bertelsmann)	126 landen	Veel grotere effecten: VS + 13% bbp; EU + 5% bbp
Felbermayr c.s. (2014)	134 landen	Grotere effecten: VS 2 - 3 % EU 1,5 - 2,5 %
Felbermayr c.s. (2015b)	173 landen	Grotere effecten: VS 5 % EU 4 %

Bron: Deels gebaseerd op: Gabriel Felbermayr, Wilhelm Kohler, Rahel Aichele, Günter Klee, Erdal Yalcin, 2015a, *Mögliche Auswirkungen der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) auf Schwellenländer*, ifo Forschungsberichte 67, p. 31.

### Vraagmodel

Een onderzoeker, Capaldo, hanteert een ander soort model: een korte termijn vraagmodel. Dit is de enige studie die van TTIP voor de EU een negatief effect op groei en werkgelegenheid voorziet (voor de VS daarentegen een positief effect op het bbp van 0,36 procent)<sup>21</sup>.

Capaldo baseert zich voor de bepaling van de omvang van het terugdringen van de non-tarifaire belemmeringen op de studie door Ecorys en voor de effecten daarvan op het handelsvolume tussen de TTIP-landen op de studie van het CEPR. Maar de auteur hanteert vervolgens een vraagmodel (UN Global Policy Model) in plaats van een algemeen evenwichtsmodel en herberekent de ontwikkeling van de netto-uitvoer "taking into account the global feedbacks built into the GPM"<sup>22</sup>. Uitkomst is dat de stijging van het handelsvolume binnen TTIP, verrassend genoeg, gepaard gaat met een daling van de uitvoer van de EU.

21 Jeronim Capaldo, 2014, *The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: European Disintegration, Unemployment and Instability*, Tufts University, Global Development and Environment Institute Working Paper no. 14-03.

22 Hoe dat precies gebeurt is onduidelijk.

Capaldo benadert internationale handel feitelijk als een nulsomspel: vrijmaking van handel levert alleen voordeel op voor zover het de netto-uitvoer vergroot. Aanpassing van de structuur van de economie aan veranderende verhoudingen, voorkeuren en mogelijkheden heeft in zijn model geen plek. Capaldo gaat ervan uit dat het bezuinigingsbeleid van de afgelopen jaren de komende tien jaar wordt voortgezet en dat de Europese economie daardoor langdurig blijft stagneren. Hij veronderstelt daarbij dat winsten en investeringen op peil blijven doordat de prijzen van (financiële) activa stijgen – met alle risico's van financiële instabiliteit van dien. De uitkomsten van de studie worden in belangrijke mate door deze additionele aannames bepaald.<sup>23</sup>

### 6.3.5 Verklaring van de verschillen

In deze paragraaf zijn diverse studies van de economische effecten van TTIP besproken. Deze studies zijn in drie groepen te rangschikken: algemeen evenwichtsmodellen, structurele graviteitsmodellen en een vraagmodel. De uitkomsten van de verschillende studies lopen behoorlijk uiteen. Onderstaand schema brengt in beeld waaraan de onderlinge verschillen in uitkomsten in hoofdzaak kunnen worden toegeschreven.

De in par. 6.3.2 besproken Ecorys/CEPR-studie vormt bij de vergelijking het uitgangspunt. De belangrijkste verschillen ten opzichte van die studie zijn gemarkeerd met een X, de kleinere verschillen met een x.

Tabel 6.6 Waar zijn de verschillen van studies over de effecten van TTIP op terug te voeren? (ten opzichte van de Ecorys/CEPR studie).

	Inschatting omvang verlaging handelskosten	Economische effecten van verlaging handelskosten	
		Model	Additionele aannames
Algemeen evenwichtsmodellen	x		
Structurele Graviteitsmodellen	X	x	
Vraagmodel Capaldo		X	X

Toelichting: x = kleinere verschillen; X = belangrijkste oorzaak verschil

<sup>23</sup> Zie voor een fundamentele kritiek: Matthias Bauer en Fredrik Erixon, 2015, 'Splendid Isolation' as Trade Policy: Mercantilism and Crude Keynesianism in 'the Capaldo Study' of TTIP, ECIPE (European Centre for International Political Economy) Occasional Paper 03/2015. De auteurs melden dat zij geen toegang hebben kunnen krijgen tot het desbetreffende UN Global Policy Model.

## 6.4 Mogelijke gevolgen voor derde landen: het belang van spill-overs

### 6.4.1 Inleiding

Vrijmaking van de handel tussen de VS en de EU heeft ook gevolgen voor derde landen. De vrijmaking is geen nulsomspel; de wereldeconomie als geheel wordt er beter van, maar er is een groep derde landen die er nadelen van zal ondervinden. Hoe groot die groep is, en hoe groot die nadelige effecten zijn, is afhankelijk van verschillende factoren, waaronder de diepgang van TTIP en de mate waarin dit verdrag ook voor derde landen handelsbelemmeringen kan wegnemen.

Om te beginnen zal TTIP leiden tot een zekere mate van handelsverlegging ten nadele van derde landen. Landen met preferentiële handelsakkoorden met EU en/of VS zullen door TTIP een deel van hun preferentievoordeel verliezen. Daar staat een voordeel voor derde landen tegenover van extra groei in EU en VS, en daarmee extra mogelijkheden voor uitvoer. Daarnaast kan sprake zijn van *spill-overs* van de verlaging van niet-tarifaire belemmeringen. Van een verlaging van niet-tarifaire belemmeringen door en binnen TTIP kunnen ook derde landen profiteren<sup>24</sup>.

Deels is sprake van *directe* spill-overs waarvan derde landen automatisch kunnen profiteren. Als de VS en de EU onderling komen tot een vereenvoudiging van regelgeving en procedures met betrekking tot de handel dan valt dit onder de MFN-behandeling<sup>25</sup> die een hoeksteen vormt van de WTO, en kunnen ook bedrijven uit derde landen gemakkelijker naar de EU en de VS exporteren.

Daarnaast kan sprake zijn van indirecte spill-overs voor zover derde landen ervoor kiezen om bepaalde standaarden en/of procedures die de VS en EU in het verband van TTIP overeenkomen, ook zelf over te nemen. Langs deze weg kan een TTIP-standaard uiteindelijk een wereldstandaard worden.

### 6.4.2 Uitkomsten van empirische studies

In de CEPR-studie wordt bij de raming van de effecten van TTIP voor de rest van de wereld uitgegaan van 20 procent directe spill-over. Dat betekent dat een verlaging van

---

<sup>24</sup> Zie: Francois c.s., 2013, par. 4.2 en 5.2.4; Arjan Lejour, Federica Mustilli, Jacques Pelkmans en Jacopo Timini, 2014, *Economic Incentives for Indirect TTIP Spillovers*, CEPS Special Report no. 94; Felbermayr c.s., 2015, par. 6.

<sup>25</sup> MFN: Most Favoured Nation.

de handelskosten tussen de VS en de EU met bijvoorbeeld 10 procent gegaard gaat met een verlaging van de handelskosten met derde landen met 2 procent. Dankzij deze spill-over levert TTIP – zowel in de meer als in de minder ambitieuze variant – per saldo een welvaartsvoordeel op voor alle andere onderscheiden regio's van de wereldeconomie. Opvallend is dat dit voordeel voor ASEAN relatief groter is (+0,89 procent respectievelijk +0,45 procent van het bbp) dan voor de EU (+0,27 procent respectievelijk +0,48 procent) en de VS (+0,21 procent respectievelijk 0,48 procent). Dat is te danken aan de zeer hoge exportquoten van de ASEAN-landen. Voor China en India blijven de effecten beperkt tot 0,02 procent tot 0,04 procent van het bbp.

Felbermayr c.s. (2015a)<sup>26</sup> hebben de verschillende studies naar de economische effecten van TTIP op een rij gezet. Zij stellen vast dat, wanneer spill-overs buiten beschouwing worden gelaten, een belangrijk deel van de derde landen negatieve effecten van TTIP zal ondervinden. Deze effecten zijn over het algemeen bescheiden: minder dan 1 procent van het bbp, uitgesmeerd over een periode van 10 tot 12 jaar, oftewel hooguit 0,1 procentpunt minder groei per jaar in die periode. In studies die verschillende sectoren en waardeketens onderscheiden, zijn deze primaire effecten van handelsverschuiving nog wat kleiner.

Wanneer sprake is van spill-overs, zijn de effecten op de economische groei voor een grote meerderheid van derde landen per saldo positief – en zijn bovendien de positieve effecten voor de deelnemers aan TTIP nog wat groter dan zonder spill-overs naar derde landen het geval is. Met andere woorden: de VS en de EU hebben er belang bij om spill-overs te bevorderen en te vergemakkelijken.

Felbermayr c.s. (2015b) hebben daarnaast een aantal derde landen afzonderlijk onder de loep genomen. TTIP kan vooral negatieve gevolgen hebben voor Bangladesh en in wat mindere mate Indonesië. De export van beide landen is sterk afhankelijk van de afzet van textiel in de VS en de EU. Afschaffing van invoertarieven op kleding versterkt de concurrentiepositie van leveranciers in Oost- en Zuid-Europa op de markt van de VS, ten nadele van producenten buiten het TTIP-gebied.

Een eerdere studie van CARIS<sup>27</sup> (Universiteit van Sussex) wees ook op de mogelijke gevolgen van de afschaffing van de MFN-tarieven in het trans-Atlantische verkeer voor Bangladesh, Pakistan en Cambodja. Deze landen specialiseren zich in textiel, kleding en schoeisel en zijn sterk afhankelijk van de export van deze goederen naar

26 Gabriel Felbermayr, Wilhelm Kohler, Rahel Aichele, Günther Klee, Erdal Yalcin, 2015a, *Mögliche Auswirkungen der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) auf Entwicklungs- und Schwellenländer*, ifo Forschungsberichte no. 67.

27 Jim Rollo et al. (z.j.), 2013, *Potential Effects of the Proposed Transatlantic Trade and Investment Partnership on Selected Developing Countries*, CARIS, University of Sussex.



de VS en de EU. Deze studie stelt echter vast dat het risico dat deze landen op deze markten worden verdrongen door aanbieders uit de EU of de VS niet groot is; er zijn geen aanwijzingen dat de EU en de VS concurrerende aanbieders van dit soort goederen op elkaars markten zijn.

Bovengenoemde studie geeft ook nadrukkelijk aandacht aan de effecten van verlaging van non-tarifaire belemmeringen voor lagere-inkomenslanden. Als de samenwerking in TTIP-verband leidt tot strengere sanitaire en fytosanitaire (SPS) standaarden, dan kan dit voor ontwikkelingslanden nadelige gevolgen hebben. Tegelijkertijd heeft harmonisatie of wederzijdse erkenning tussen de VS en de EU ook positieve effecten voor derde landen: als men aan de regels van de een voldoet, verkrijgt men daarmee ook toegang tot de ander.

Bij de technische handelsbelemmeringen (TBT) vormen de harmonisatie van regels voor labeling en van regulering van azo-kleurstoffen in textiel en kleding de belangrijkste kwesties voor lagere-inkomenslanden. De harmonisatie is overigens al gaande maar kan door TTIP nog worden versneld. De harmonisatie leidt tot een verlaging van handelskosten, maar wel moeten eerst aanpassingskosten worden genomen.

De gevolgen voor lage-inkomenslanden staan ook centraal in een onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen<sup>28</sup>, in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze studie bouwt voort op analyses van de heterogeniteit van regionale handelsakkoorden waaraan in paragraaf 6.2 aandacht is gegeven. De onderzoekers hebben 296 verschillende handelsakkoorden in kaart gebracht; TTIP behoort tot breedste en meer diepgaande.

Met behulp van een graviteitsmodel worden de effecten van TTIP op de buitenlandse handel van alle landen in de wereld afzonderlijk geschat. Deze effecten zijn voor de lage-inkomenslanden vrijwel zonder uitzondering<sup>29</sup> licht positief. Handelsverlegging blijft beperkt en wordt over het algemeen meer dan gecompenseerd door handelscreatie. Een aantal middeninkomenslanden – zoals China, Brazilië en Mexico – en hoogontwikkelde economieën – met name Canada en Japan – ondervindt daarentegen van TTIP wel per saldo negatieve gevolgen. De onderzoekers stellen voorts vast dat internationale waardeketens waarschijnlijk weinig bescherming bieden tegen handelsverlegging door TTIP – maar dat deze voor lage-inkomenslanden ook niet relevant zijn omdat producenten uit deze landen er geen deel van uitmaken.

---

28 Steven Brakman, Tristan Kohl, Charles van Marrewijk, 2015, *The Impact of the Transatlantic Trade & Investment Partnership (TTIP) on Low Income Countries – Agreement heterogeneity and supply chain linkages*.

29 Tot de uitzonderingen behoren Cambodja, Haïti en Tsjaad.

### 6.4.3 Hoe negatieve gevolgen voor derde landen matigen?

De mate waarin TTIP nadelig kan uitpakken voor derde landen, is in belangrijke mate afhankelijk van de precieze uitwerking van het Verdrag. Belangrijke aan-grijpingspunten om de achterstelling van derde landen te matigen, zijn<sup>30</sup>:

- Naleving van de voorwaarden die artikel 24 GATT stelt aan regionale handels-akkoorden. Een douane-unie of een vrijhandelsgebied mag er niet op gericht om belemmeringen op te werpen voor de handel van derde landen.
- Een open opzet van TTIP, die het derde landen mogelijk maakt om ook tot (onderdelen van) TTIP toe te treden.
- Het hanteren van soepele oorsprongsregels (die een hoog toegevoegdewaarde-aandeel uit derde landen toestaan), en doorvoering daarvan in de andere bilate-rale akkoorden van de VS en de EU.
- Het beter op elkaar afstemmen van de preferentiestelsels die de VS en de EU voor groepen landen (zoals voor sub-Sahara Afrika) hanteren. Een praktische eerste stap voor de EU en de VS is om wederzijds elkaars oorsprongsregels te erkennen, zodat een bepaalde invoer die in de VS preferentie geniet, die preferentie ook in de EU krijgt, en omgekeerd<sup>31</sup>.
- De mogelijkheid van wederzijdse erkenning van standaarden ook openstellen voor derde landen respectievelijk ook derde landen betrekken bij het ontwikke-len van nieuwe gemeenschappelijke standaarden.

Daarnaast zijn er ook buiten de sfeer van TTIP mogelijkheden om de handelsverleg-gende effecten te matigen of te compenseren. De EU en de VS kunnen hun MFN-tarieven verlagen die voor bepaalde producten die voor ontwikkelingslanden belangrijk zijn (zoals textiel en schoenen) meer dan tien procent bedragen. Het is belangrijk om de afspraken over ‘trade facilitation’ (vereenvoudiging van douane-procedures etcetera) snel door te voeren. De ‘preferentie-erosie’ waartoe TTIP leidt, kan worden gecompenseerd door de preferenties voor groepen ontwikkelingslan-den verder te verdiepen.

Derde landen kunnen ook zelf in regionaal verband besluiten tot vrijmaking van de handel. Zo zijn onderhandelingen gaande over een Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) rond de ASEAN.

30 Zie voor een completer overzicht, van tien ideeën: Felbermayr c.s., 2015a, pp. 161-170. Zie ook: Rollo c.s., (2013).

31 Het beter op elkaar afstemmen van preferentiële oorsprongsregels is ook een opdracht uit de *Sustainable Development Goals* die de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in september 2015 heeft vastgesteld (doel 17.12). De 10<sup>e</sup> Ministeriële Conferentie van de WTO in Nairobi (December 2015) heeft hierover ook een besluit genomen. Zie verder: Daniel Hamilton en Steven Blockmans, 2015, *The Geostrategic Implications of TTIP*, CEPS Special Report no. 105; Eveline Herfkens, TTIP and Sub-Saharan Africa: A Proposal to Harmonize EU and U.S. Preferences, in: Daniel S. Hamilton (red.), 2014, *The Geopolitics of TTIP – Repositioning the Transatlantic Relationship for a Changing World*, Washington DC, pp. 151-166.

## 6.5 Effecten op arbeidsmarkt en werkgelegenheid

Het verlagen van handelsbelemmeringen maakt verdergaande specialisatie mogelijk. Daardoor kunnen landen in beginsel een hoger reëel inkomen bereiken. Maar dit gaat gepaard met herallocatie-effecten: het weghalen van handelsbelemmeringen leidt tot verschuivingen tussen en binnen sectoren en regio's, en hoe die uitpakken voor de werkgelegenheid is afhankelijk van bestaande fricties op de arbeidsmarkt.

De CEPR-studie – die gebaseerd is op een algemeen evenwichtsmodel – geeft inzicht in de omvang van verschuivingen in werkgelegenheid tussen sectoren. Deze zouden in het ambitieuze TTIP-scenario zo'n 0,2 tot 0,5 procent van de beroepsbevolking van de EU kunnen betreffen. Dat is een fractie van de verschuivingen die sowieso door de economische dynamiek en de technologische vooruitgang optreden.

De grootste verschillen doen zich voor binnen de industrie. Het meer en minder ambitieuze scenario zou leiden tot een productiedaling (ten opzichte van het groeipad naar 2027) van 7,3 procent respectievelijk 3,7 procent van elektrische machines in de EU. Dat komt vooral door directe spill-overs van onderlinge afstemming van regulering die derde landen een betere toegang tot de markten van de VS en de EU geven. Bij overige machines en bij motorvoertuigen zijn daarentegen kleine plussen te noteren. Bij motorvoertuigen is dat geheel te danken aan verlaging van non-tarifaire belemmeringen; van de afschaffing van de invoertarieven wordt namelijk een negatief effect op de productie binnen de EU verwacht.

De CEPR-studie maakt verder onderscheid tussen laag- en hooggeschoolden. Dat geeft inzicht in verdelingseffecten. Voor zowel laag- als hooggeschoolden leidt vrijmaking van de handel in TTIP tot een kleine plus voor de lonen, zowel in de EU als in de VS. Dit weerspiegelt een zekere toename van de vraag naar beide soorten arbeid. Op lange termijn bezien wordt de evenwichtswerkloosheid door andere factoren dan de handelspolitiek bepaald, in het bijzonder door de instituties die van invloed zijn op de werking van de arbeidsmarkt. Dankzij institutionele hervormingen is Nederland er in de loop der jaren in geslaagd de structurele werkloosheid te verlagen tot 4 procent<sup>32</sup>. Het hangt af van het aanpassingsvermogen van de economie hoe goed de sectorale verschuivingen kunnen worden verwerkt en hoe lang het duurt voordat de evenwichtswerkloosheid weer wordt bereikt.

---

32 Zie: George Gelauff c.s., 2014, *Roads to Recovery – Uncertain supply, fragile demand*, CPB.

De structurele graviteitsmodellen geven geen inzicht in de gevolgen voor arbeidsmarkt en werkgelegenheid. Daarvoor is een koppeling aan een ander model nodig. Felbermayr c.s. (2013b) koppelen de uitkomsten van het handelsmodel aan een model voor de arbeidsmarkt dat rekening houdt met frictie- (of zoek-)werkloosheid en met verschillen in arbeidsmarktinstituties<sup>33</sup>.

Felbermayr c.s. (2013b) hebben twee scenario's doorgerekend: de afschaffing van de tarieven in TTIP-verband en een verdergaande liberalisatie naar het voorbeeld van de EU en NAFTA. Hierboven zijn kanttekeningen geplaatst bij de – niet plausibel te achten – hoge uitkomsten van het laatstgenoemde scenario (+ 5 procent bbp voor de EU en + 13 procent bbp voor de VS). Deze kanttekeningen gelden uiteraard ook de geraamde doorwerking in werkgelegenheid, werkloosheid en reële lonen. Dat neemt niet weg dat kan worden vastgesteld dat een verdergaande vrijmaking binnen TTIP binnen de EU (en ook voor de VS) positief uitwerkt op werkgelegenheid en reële loonvoet. Derde landen ondervinden negatieve effecten, maar het effect per saldo op de OECD-landen blijft positief.

Tabel 6.7 brengt in beeld de mogelijke langetermijneffecten van de afschaffing van invoertarieven (dus exclusief het mogelijke effect van het wegnemen van non-tarifaire belemmeringen) in het kader van TTIP op werkgelegenheid, werkloosheid en reële loonvoet in de EU, de VS en andere OESO-landen. Absoluut gaat het om een toename van enkele honderdduizenden banen in de EU.

Tabel 6.7 Effecten van afschaffing van tarieven op werkgelegenheid, werkloosheid en reële loonvoet

land	Stijging van werkgelegenheid (in %)	Verandering in werkloosheidsvoet (in %-punt)	Verandering in reële lonen (in %)
Nederland	0,09	-0,08	0,40
Duitsland	0,12	-0,11	0,54
België	0,02	-0,02	0,09
Frankrijk	0,12	-0,11	0,54
VK	0,37	-0,34	1,72
Italië	0,16	-0,15	0,72
Spanje	0,20	-0,16	0,92
Zweden	0,18	-0,16	0,85
Polen	0,15	-0,13	0,69
Verenigde Staten	0,20	-0,18	0,93

Ontleend aan: Felbermayr c.s. (2013b), tabel 9.

33 Daarbij is uitgegaan van data van 2009 (replacement ratio's) en 2010 (niveaus van werkgelegenheid en werkloosheid).

Capaldo (2014) tenslotte voorspelt niet alleen een klein economisch verlies voor de EU (tegen een kleine groei voor de VS), maar vooral ook verlies van 600.000 banen in Europa, met name in Noord-West Europa. Ook gaan de looninkomens in dit model in Europa fors achteruit. Het meest in Frankrijk (een verlies van 5500 euro per werknemer) en Noord Europa (4800 euro). Kapitaalinkomens gaan er daarentegen op vooruit.

## 6.6 Tot slot

De uiteindelijke effecten van TTIP zullen zich over een reeks van jaren uitstrekken en kunnen vooraf niet met zekerheid worden bepaald. En ook achteraf zal niet exact kunnen worden vastgesteld welke bijdrage TTIP aan de economische ontwikkeling van Nederland en Europa heeft geleverd. Daarvoor is een vrijmaking van de handel tussen de EU en de VS te zeer verweven met onderliggende trends van technologische ontwikkeling en globalisering.

NAFTA als voorbeeld?

NAFTA biedt op dit vlak interessante lessen. Dit vrijhandelsakkoord tussen de VS, Canada en Mexico werd begin 1994 van kracht<sup>34</sup>. Politici voorspelden destijds gouden bergen dan wel grote rampen in termen van groei en werkgelegenheid. Twintig jaar later kan worden vastgesteld dat geen van beide scenario's is uitgekomen.

Economen waren destijds over het algemeen terughoudender: zij voorzagen een vrij bescheiden banengroei in de VS respectievelijk legden de nadruk op een verschuiving naar banen die beter zouden passen bij de comparatieve voordelen van de deelnemende economieën. Die inzichten zijn niet ontkracht door ontwikkelingen van de afgelopen twintig jaar.

Uit onderzoek komt naar voren dat ongeveer 5 procent van de jaarlijkse ontslagen in de VS kan worden toegeschreven aan de toegenomen invoer uit Mexico. Het aantal nieuwe banen door de gestegen uitvoer van de VS naar Mexico weegt daar bijna tegen op. De resulterende productiviteitswinst heeft het concurrentievermogen van het bedrijfsleven op derde markten versterkt, en langs die weg de algehele werkgelegenheid bevorderd.<sup>35</sup>

Kritische geluiden over NAFTA betreffen vooral de handel tussen de VS en Mexico – twee landen met een duidelijk verschillend welvaartsniveau – en niet of nauwelijks

---

34 Zie voor de opzet van NAFTA: Angeles Villarreal, Ian F. Fergusson, 2015, *The North American Free Trade Agreement (NAFTA)*, Congressional Research Service Report.

35 Gary Clyde Hufbauer, Cathleen Cimino, Tyler Moran, 2014, *NAFTA at 20: Misleading Charges and Positive Achievements*, in: Peterson Institute for International Economics, *NAFTA 20 Years Later*, PIIE Briefing no. 14-3, pp. 6-29.

de intensivering van de economische betrekkingen tussen de VS en Canada. Qua welvaartsniveau laat de EU zich goed vergelijken met Canada. Vooral de 'noordelijke dimensie' van de NAFTA-ervaring lijkt dus relevant voor TTIP – met de kanttekening dat TTIP een stap verder gaat dan NAFTA deed.

Gekozen uitgangspunt beperkt mogelijke effecten van TTIP

De macro-economische effecten van verlaging en afschaffing van invoertarieven zijn beperkt, doordat de tarieven die de VS en de EU onderling hanteren over het algemeen al laag zijn. De effecten van TTIP zijn daarmee vooral afhankelijk van de mate waarin non-tarifaire belemmeringen kunnen worden verlaagd.

Uitgangspunt voor de onderhandelaars én voor de SER is dat non-tarifaire belemmeringen slechts worden verlaagd indien en voor zover dit geen nadelige gevolgen heeft voor de achterliggende beschermingsniveaus van mens en milieu. Dat betekent dat slechts een deel van de huidige non-tarifaire belemmeringen als 'onnodig' kan worden gekwalificeerd en voor verlaging c.q. afschaffing in aanmerking komt. In welke mate de bestaande non-tarifaire belemmeringen door TTIP daadwerkelijk kunnen worden verlaagd, is op voorhand niet precies vast te stellen. Dat bepaalt mede de onzekerheid in de schatting van de economische effecten van TTIP.

Door TTIP zullen zowel de VS als de EU zich verder kunnen specialiseren in economische activiteiten waarin zij relatief goed in zijn (een comparatief voordeel hebben). Daardoor kan TTIP in potentie bijdragen aan groei, welvaart en werkgelegenheid. De verschillende beschikbare studies naar de effecten van TTIP laten sterk uiteenlopende uitkomsten zien. De meest gezaghebbende studies wijzen uit dat TTIP Europa en Nederland extra economische groei kan opleveren, in de orde van grootte van 0,5 procent tot 2 procent, uitgesmeerd over tien jaar. Deze uitkomst is uiteraard sterk afhankelijk van de mate waarin het feitelijk gaat lukken om onnodige niet-tarifaire belemmeringen uit de weg te ruimen. Het is daarom – en met de lessen van NAFTA in het achterhoofd – verstandig om de groei-effecten behoedzaam te ramen.

Macro-economisch gezien zijn de verschuivingen die met TTIP gepaard gaan, ook vrij beperkt en nauw verweven met structurele aanpassingen die hoe dan ook onder invloed van technologische ontwikkelingen en globalisering plaats vinden. Daarbij is een voordeel dat de specialisatie tussen de VS en de EU zich binnen, en niet tussen sectoren afspeelt. Dat vergemakkelijkt de aanpassing aan een steeds verfijndere specialisatie in TTIP-verband.

Per saldo mogen licht positieve effecten op werkgelegenheid en loonvoet worden verwacht. Daarbij blijft het met het oog op het brede welvaartsbegrip de vraag waar potentiële welvaartswinsten zullen neerslaan: voor afzonderlijke bedrijven en voor

bepaalde groepen werknemers kunnen de gevolgen wel negatief uitpakken en ingrijpend zijn. Een goede begeleiding van deze aanpassingsprocessen is daarom noodzakelijk. De effecten van een handelsverdrag manifesteren zich doorgaans pas na verloop van jaren. Dat betekent dat er tijd is om met goed flankerend beleid de transitie effecten op te vangen. Naar het oordeel van de SER moet het beleid alle burgers voldoende houvast bieden om betrokkenen in staat te stellen zo goed mogelijk in te spelen op veranderingen en verzekerd te zijn van een voldoende inkomensbescherming. De SER beveelt daarom aan om hieraan zowel binnen de EU als nationaal specifieke aandacht te geven en daartoe de beschikbare instrumenten – zoals de Europese structuurfondsen en het Globaliseringsfonds – optimaal in te zetten. Dat is van belang voor werknemers - met gerichte aandacht voor laaggeschoolde, oudere werknemers - en voor bedrijven. Zo kan het Europees Globaliseringsfonds individuele dienstverlening om ontslagen werknemers aan het werk te helpen, financieren. Deze gerichte aandacht voor transitievraagstukken sluit aan bij analyses en aanbevelingen in eerdere SER-adviezen.

#### Gevolgen voor derde landen

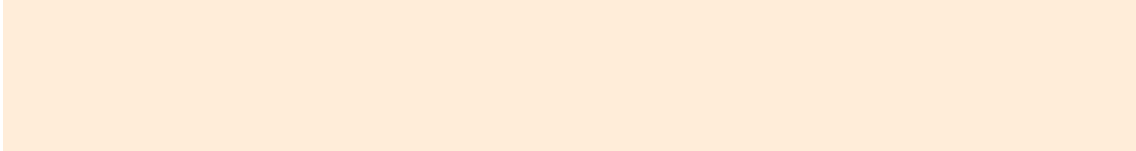
Verdere vrijmaking van handel tussen de VS en de EU zal om te beginnen leiden tot handelsverlegging ten nadele van derde landen. Per saldo kan het effect voor derde landen toch nog positief uitpakken, zowel door handelscreatie als door de doorwerking van een zekere afstemming van regels en procedures tussen de VS en de EU via directe en indirecte spill-overs.

Een zekere afstemming van regels en procedures tussen de VS en de EU kan via directe en indirecte spill-overs doorwerken naar derde landen en zowel die derde landen als de TTIP-partners ten goede komen. Anderzijds zijn er reële zorgen over handelsverschuiving- en verdringingseffecten die het bnp van derde landen negatief kunnen beïnvloeden.



Bijlagen







Ministerie van Buitenlandse Zaken

drs. M.I. Hamer  
 Voorzitter van de Sociaal-Economische Raad  
 Postbus 90405  
 2509 LK 's GRAVENHAGE

Postbus 20061  
 2500 EB Den Haag  
 Nederland  
<http://www.government.nl>

**Contactpersoon**

Mark Reichwein  
 T 070-3484404

[m.mark.reichwein@minbuza.nl](mailto:m.mark.reichwein@minbuza.nl)

**Onze referentie**

Minbuza 2015.190483

Datum 4 mei 2015  
 Betreft Advies over waarborging arbeidsnormen in TTIP

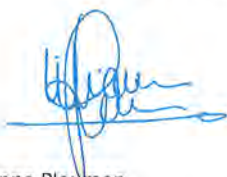
Geachte mevrouw Hamer,

De EU voert op dit moment onderhandelingen met de VS over een breed en ambitieus handelsakkoord: het *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP). Dit handelsakkoord staat volop in de aandacht van de media, 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 standaarden aantast. Het kabinet is van mening dat dit akkoord belangrijk is voor Nederland, dat immers voor economische groei in grote mate afhankelijk is van export. Er bestaan ook zorgen over TTIP. Het kabinet is daarom voorstander van TTIP, mits aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan.

Eén van de zorgen die in de discussies rondom TTIP geuit worden, is de vraag of TTIP risico's inhoudt voor het behoud van het Europese sociale model, waarbij specifiek aandacht is voor arbeidsverhoudingen en -voorwaarden, inclusief arbeidsomstandigheden, zowel aan Europese als aan Amerikaanse zijde. Sommige partijen vrezen dat een handelsakkoord met de VS tot druk leidt om arbeidsstandaarden te verlagen in de EU uit concurrentieoverwegingen of dat het leidt tot verlies aan werkgelegenheid. Ook bestaan er zorgen dat EU-lidstaten beleidsvrijheid verliezen op gebied van publieke diensten. Hiervoor hebben Eurocommissaris voor Handel Malmström en de Amerikaanse hoofdonderhandelaar Froman een duidelijk statement gegeven op 20 maart jl., waarin ze het behoud van de beleidsvrijheid van overheden in het regelen van publieke diensten herbevestigen.

Het is gebruikelijk dat er in EU-handelsakkoorden een bepaling wordt opgenomen dat de verdragspartijen de beleidsruimte behouden om hun arbeidsstandaarden zelf vast te blijven stellen, en dus ook te kunnen verhogen. Daarnaast is de EU-inzet om vast te leggen dat partijen hun arbeidsstandaarden niet verlagen om handel en investeringen te stimuleren. Ook wordt door de EU nagestreefd in de handelsakkoorden afspraken te maken over de ratificatie en implementatie van de fundamentele conventies van de *International Labour Organization* (ILO).

Ik verzoek de Sociaal-Economische Raad dan ook om advies over de vraag hoe de EU en haar lidstaten kunnen garanderen dat TTIP geen negatieve gevolgen heeft voor ons Europees sociaal model, met nadruk op de arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden, waarin verder wordt gekeken dan de gebruikelijke bepalingen over arbeid in handelsakkoorden. In verband met de lopende onderhandelingen en het actuele politieke en publieke debat hoop ik uw advies in juni 2015 tegemoet te mogen zien.



Lilianne Ploumen  
Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

## Samenstelling commissie TTIP

### Leden

#### Onafhankelijke leden

Prof. mr. P.F. van der Heijden (voorzitter)

Prof. mr. S. Klosse

Prof. dr. J.L.M. Pelkmans

#### Ondernemersleden

G. Dolsma (VNO-NCW/MKB)

Mr. A.P.G. Schoenmaeckers (VNO-NCW/MKB)

K. Verkerk (LTO Nederland)

M. Visser (VNO-NCW/MKB)

#### Werknemersleden

Mr. C.E. Passchier (FNV)

Drs. G.J. de Roos (FNV)

Mr. C.C.J. Muller (VCP)

R.F. van der Woud (CNV)

### Plaatsvervangende leden

Prof. dr. K. Boonstra (FNV)

A. van Wijngaarden (CNV)

#### Adviserend lid

Dr. H. Rojas – Romagosa (CPB)

#### Ministeriële vertegenwoordigers

C. Bernard (SZW)

R. Roosdorp (BuZa)

M. Reichwein

#### Secretariaat

Dr. B. van Riel

Drs. M.G. Bos

## **Samenstelling Werkgroep Economische Effecten**

### **Onafhankelijke leden**

Prof. dr. J.L.M. Pelkmans (voorzitter)

### **Ondernemersleden**

P.M.C. van Kempen (VNO-NCW)

### **Werknemersleden**

Drs C.C.H.J. Driessen (FNV)

### **Adviserend lid**

Dr. H. Rojas – Romagosa (CPB)

### **Secretariaat**

Drs. M. G. Bos

## De VS en de ILO-Verdragen

Bijlage behorende bij paragraaf 5.4

De VS hebben een complexe relatie tot de ILO. Het is de grootste land is dat lid is van de ILO en ook de grootste donor. De VS beschouwen de ILO als van strategisch belang<sup>1</sup>:

*The ILO is strategically important to the United States' effort to strengthen competitiveness, extend democratic values worldwide and ensure global peace and prosperity. The US and the ILO have long shared common interests in helping to secure universal human rights through improvements in global living and working conditions. Both the US and the ILO have pledged to instill awareness and respect for democratic principles.*

Al sinds 1993 nemen de VS respect voor de fundamentele arbeidsnormen standaard op in al hun bilaterale handelsverdragen. Dit ondanks het feit dat de VS zelf maar 14 van de 189 ILO conventies hebben geratificeerd, waaronder slechts twee van de acht fundamentele arbeidsverdragen (dwz alleen die mbt kinderarbeid en dwangarbeid). De EU-lidstaten hebben gemiddeld veel meer ILO-Verdragen geratificeerd; en alle lidstaten hebben de 8 fundamentele arbeidsverdragen geratificeerd. In het mandaat dat de Raad de Europese Commissie heeft gegeven, staat dat TTIP mechanismen moet bevatten om de decent work agenda van de ILO te ondersteunen door een effectieve implementatie van de fundamentele arbeidsnormen door de partijen in hun wetgeving.

Dit leidt tot drie vragen:

- Waarom hebben de VS de meeste fundamentele ILO-verdragen niet geratificeerd?
- Hoe gaan de VS om met de fundamentele arbeidsnormen in zijn handelsverdragen?
- Respecteren de VS de fundamentele arbeidsnormen in de praktijk?

Waarom hebben de VS de meeste fundamentele ILO-Verdragen niet geratificeerd?

Een eerder SER-advies heeft aangegeven dat de VS de meeste fundamentele verdragen niet hebben geratificeerd vanwege politieke zorgen dat internationale verdragen voorrang nemen boven lokale wetten of wetten van de staten<sup>2</sup>. Dit heeft geleid tot een resolutie van de Amerikaanse Senaat uit 1988<sup>3</sup>.

Zoals Kelly Ross, plaatsvervangend directeur beleid van de vakcentrale AFL-CIO en lid van de Beheersraad van de ILO, desgevraagd toelicht:

1 <http://www.ilo.org/washington/ilo-and-the-united-states/the-usa-leading-role-in-the-ilo/lang--en/index.htm>

2 SER-advies, 2008, *Duurzame Globalisering: een wereld te winnen*, p. 174. Deze uitspraak was mede gebaseerd op K.A. Elliot, R.B. Freeman, 2003, *Can labor standards improve under globalisation?*, p. 107.

3 <https://www.congress.gov/treaty-document/99th-congress/20/resolution-text>

In October 1985, the tripartite President's Committee on the ILO (in which the US government agencies, the AFL-CIO and the US Council for International Business participate) agreed on three 'ground rules' for consideration by the U.S. Senate of ILO conventions, and these 'ground rules' were then incorporated into a declaration that the Senate adopted when it ratified Convention 144 in 1988. The three 'ground rules' are as follows:

- 1) Each ILO convention will be considered on its merits on a tripartite basis;
- 2) If there are any differences between the convention and federal law and practice, these differences will be dealt with in the normal legislative process; and
- 3) There is no intention to change state law and practice by federal action through ratification of ILO conventions, and the examination will include possible conflicts between federal and state law that would be caused by such ratification.

On May 15, 2014, the President's Committee on the ILO reaffirmed support for these 'ground rules', pledged to work towards the early and successful ratification of Convention 111, and called on the Tripartite Advisory Panel on International Labor Standards (TAPILS) to intensify its review of selected ILO conventions, including the five fundamental conventions that the U.S. has not ratified.

The bottom line is that the AFL-CIO supports ratification without delay of all of the ILO fundamental conventions that the U.S. has not ratified. The 'ground rules' should not be used as an excuse to delay ratification. We recognize that ratification by itself would not change U.S. law, which is why we are working domestically through the normal legislative process to bring U.S. law into conformity with the core ILO conventions.

De VS ratificeren de ILO-verdragen dus alleen als de bestaande Amerikaanse wet- en regelgeving al in overeenstemming is met het desbetreffende Verdrag. Ratificatie van een ILO-verdrag door de federale overheid mag als zodanig niet tot een verandering van de wetgeving van de staten leiden. Hierbij speelt de interne bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de staten een rol. Beide zijn bevoegd op het vlak van sociaal recht<sup>4</sup>.

Deze praktijk verschilt overigens minder van de Europese en Nederlandse werkelijkheid dan het lijkt. Ook hier wordt meestal pas een voorstel tot ratificatie van een verdrag gedaan als men eerst heeft vastgesteld of de bestaande wetgeving al aan de eisen van het verdrag voldoet, en zo niet dan wordt – indien men ratificatie wel wenselijk vindt – eerst de nationale wetgeving in overeenstemming gebracht met het verdrag.

---

<sup>4</sup> Zie A. Jacobs, 2003, *Sociale Rechten in Amerika*, p. 16-17. Jacobs laat zien (pp. 202-3) hoe ingewikkeld het in de VS daarom is om te bepalen wat nu precies de rechten en plichten in een bepaalde arbeidsverhouding zijn.

De resolutie van de Senaat uit 1988 is geïmplementeerd door de oprichting van een tripartiet advies panel voor internationale arbeidsnormen (TAPILS). Dit onderzoekt of ondertekening van ILO-conventies veranderingen van federale of wetgeving van de staten verlangt. Zo ja, dan wordt de ratificatie niet aan de Senaat voorgelegd. Voor ratificatie van een ILO-verdrag in de Senaat is een twee derde meerderheid nodig.

TAPILS heeft geconcludeerd dat de verdragen over dwangarbeid (no. 29), gelijke behandeling (no. 100) en kinderarbeid (no. 138) substantiële aanpassingen van de Amerikaanse wetgeving zouden vereisen<sup>5</sup>. Dit panel heeft zich nooit gebogen over ratificatie van ILO-verdrag 87 over de vrijheid van vakbeweging en recht op organisatie en Verdrag 98 over de vrijheid van collectief onderhandelen. De ratificatie van ILO-verdrag 87 staat al bijna zestig jaar op de agenda van de Senaat. Maar het is duidelijk dat deze verdragen vergaande veranderingen van de Amerikaanse wetgeving verlangen. Bijvoorbeeld op het terrein van de mogelijkheden voor exclusieve vertegenwoordiging van werknemers door vakbonden dat is vastgelegd in artikel 9 van de National Labor Relations Act uit 1935<sup>6</sup>, die overigens in 1947 werd herzien door de zogenoemde Taft–Hartley Act. Daarbij werd de mogelijkheid gecreëerd dat deelstaten kunnen ingrijpen in de manieren van vakbonden om leden aan zich te binden en ‘free riders’ gedrag te voorkómen met betrekking tot werknemers die werkzaam zijn binnen de jurisdictie van die deelstaat. Deelstaten die dit hebben gedaan staan bekend als ‘right-to-work states’. Inmiddels hebben 25 deelstaten dit soort wetgeving ingevoerd. Hierover is veel maatschappelijk debat.

Fundamentele arbeidsnormen wel standaard in de VS handelsakkoorden

Het feit dat de VS de meeste van de fundamentele ILO-verdragen niet hebben ondertekend, staat niet in de weg dat de VS al sinds 1993 respect voor de fundamentele arbeidsnormen standaard in al hun bilaterale handelsverdragen opnemen<sup>7</sup>. In de handelsverdragen, die na 1998 zijn afgesloten, wordt daarbij verwezen naar de ILO-verklaring uit 1998. In deze verklaring is vastgelegd dat een aantal beginselen en rechten in verband met arbeid gelden als fundamentele arbeidsnormen en

5 Zie: USCIB, 2007, US Ratification of ILO Core Labor Standards, Appendix 3. [http://www.uscib.org/docs/US\\_Ratification\\_of\\_ILO\\_Core\\_Conventions.pdf](http://www.uscib.org/docs/US_Ratification_of_ILO_Core_Conventions.pdf)

6 Artikel 9 NLRA; “Representatives designated or selected for the purposes of collective bargaining by the majority of the employees in a unit appropriate for such purposes, shall be the exclusive representatives of all the employees in such unit for the purposes of collective bargaining in respect to rates of pay, wages, hours of employment, or other conditions of employment”. Zie: <http://www.nlr.gov/resources/national-labor-relations-act>

7 Al in 1984 werd respect voor arbeidsnormen als voorwaarde gesteld voor het geven van tariefpreferenties aan arme ontwikkelingslanden. Zie ook SER-advies, 2008, *Duurzame Globalisering: een wereld te winnen*, pp. 193/194; voor een overzicht van de opname van arbeidsnormen in de Amerikaanse handelsverdragen zie ook: H. Horn, P.C. Mavroidis en A. Sapir, 2008, *Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements*, Bruegel Blueprint 7 en ILO, 2015, *Social Dimension of Free Trade Agreements*.



daarmee universele gelding hebben. Aan deze beginselen zijn dus ook de leden van de ILO gebonden die de desbetreffende verdragen niet hebben geratificeerd. Onderstaand kader geeft als voorbeeld de desbetreffende bepaling in het concepthandelsverdrag van de VS met andere landen rond de Pacific (TPP).

### Fundamentele arbeidsnormen in het TPP-Verdrag

Each Party shall adopt and maintain in its statutes and regulations, and practices thereunder, the following rights as stated in the ILO Declaration:

- (a) freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining;
- (b) the elimination of all forms of forced or compulsory labour;
- (c) the effective abolition of child labour and, for the purposes of this Agreement, a prohibition on the worst forms of child labour; and
- (d) the elimination of discrimination in respect of employment and occupation.

Bron: artikel 19.3 TPP Verdrag

De Amerikaanse handelsverdragen bieden sinds 2007 de mogelijkheid om bij herhaalde niet naleving van de fundamentele arbeidsnormen die van invloed is op de handels- en investeringsstromen dezelfde sancties te treffen als bij overtreding van de handelsregels zoals boetes of handelssancties<sup>8</sup>. Bedrijven, NGO's en vakbonden hebben ook de mogelijkheid om de preferentiële status van specifieke producten of landen aan te klagen<sup>9</sup>. Recente voorbeelden betreffen de dreiging met sancties tegen Bangladesh in verband met de fabrieksbranden (en later Rana Plaza) en de dreiging met sancties tegen Guatemala wegens het niet nakomen van de arbeidswetten en de vervolging van vakbondsleden<sup>10</sup>. Overigens is het hierbij van belang om op te merken dat, gezien het geopolitieke en economische gewicht van de VS, de zwakkere partner in voorkomende gevallen veel moeilijker in staat zal zijn effectief te dreigen met sancties tegen de VS. De vraag is of de VS in een verdrag met een

8 Zie: [https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/factsheets/2007/asset\\_upload\\_file127\\_11319.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/factsheets/2007/asset_upload_file127_11319.pdf)

9 Zie SER-advies, 2008, *Duurzame Globalisering*, op. cit., pp. 193-194; H. Horn, P.C. Mavroidis en A. Sapir, 2008, op. cit.; ILO, 2015, op. cit.; L. Compa, 2014, *Re-planting a field: International Labour Law for the Twenty-First Century*, Inaugural lecture on the acceptance of the Paul van der Heijden Chair in Social Justice, Leiden Law School.

10 Zie L. Compa, op. cit, p. 14 en p. 18. De dreiging met sancties tegen Bangladesh betrof het opschorten van tariefpreferenties. Dit was meer symbolisch omdat kleding uit Bangladesh niet onder de Amerikaanse tariefpreferenties valt. De dreiging met sancties tegen Guatemala vindt plaats in het kader van het zogeten CAFTA-DR handelsakkoord tussen de VS en vijf Midden-Amerikaanse staten en de Dominicaanse Republiek.; zie voor een recent overzicht; US Department of Labor and The Office of the United States Trade Representative, 2015, <https://ustr.gov/sites/default/files/USTR%20DOL%20Trade%20-%20Labor%20Report%20-%20Final.pdf>.

gelijkwaardige handelspartner als de EU vergelijkbare sanctiemechanismen zal willen opnemen.

De Amerikaanse zijde ziet TTIP als een mogelijkheid om de lat voor arbeidsnormen hoger te leggen<sup>11</sup>:

*TTIP also presents a unique opportunity to raise the bar on labor. The European Union and United States have some of the highest labor standards in the world. TTIP provides an opportunity for these two major players to develop a framework that not only reflects their own high labor standards but strengthens their collective capacity to address labor concerns in the dozens of developing countries whose largest trade and investment relationships are with the United States and the EU.*

*Simply put – with TPP and TTIP – we have a real opportunity to lock in the gains we have made in recent years to protect workers’ rights, improve working conditions, shape globalization and level the global playing field for American workers.*

De EU-handelsverdragen adresseren kwesties rond arbeidsnormen meer in de vorm van intenties en leggen meer nadruk op dialoog en consultatie bij het oplossen van misstanden<sup>12</sup>.

Houden de VS zich zelf aan de fundamentele normen?

Bovenstaande roept de vraag of en in hoeverre de VS zelf de in ILO-verklaring genoemde fundamentele arbeidsnormen respecteren. Het rapport van de ILO-commissie van experts over de toepassing van verdragen en aanbevelingen uit 2015 roept de VS meer te doen om haar verplichtingen ten aanzien van verdrag 189 over de ergste vormen van kinderarbeid na te komen<sup>13</sup>. Dit door de VS geratificeerde Verdrag verplicht landen om zo spoedig mogelijk maatregelen te nemen om de ergste vormen van kinderarbeid uit te bannen. Onder kinderen worden verstaan personen van onder de 18 jaar, onder de ergste vormen van kinderarbeid ook het werk dat een gevaar oplevert voor de gezondheid, veiligheid van kinderen. De VS staat toe dat

11 US Department of Labor and The Office of the United States Trade Representative, 2015, *Standing up for Workers: Promoting Labor Rights Through Trade*, p. 52.

12 Zie: H. Horn, P.C. Mavroidis en A. Sapir, 2008, op. cit. Deze auteurs spreken in dit verband van ‘legal inflation’; zie ook L. Compa, 2014, op. cit.; Van den Putte en Orbie wijzen er echter op dat de verschillen tussen de VS en de EU op dit punt niet moeten worden overdreven: “When looking at the practical implementation of social provisions in trade agreements, the ‘de jure’ distinction between hard enforcement (US) and soft engagement gets blurred. De facto, and despite numerous complaints and cases on labour provisions, the US also engages in cooperative activities and shies away from Legal enforcement”. L. Van den Putte en J. Orbie, 2015, *EU Bilateral Trade Agreements and the Surprising Rise of Labour Provisions*, The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, p. 270. Dat de VS ook inzetten op samenwerking en technische ondersteuning blijkt ook uit het landenoverzicht in: US Department of Labor and The Office of the United States Trade Representative, 2015, *Standing up for Workers: Promoting Labor Rights Through Trade*.

13 ILO, 2015, *Report of the Committee of Experts on the Application of Convention and Recommendations, report III (Part 1A)*, pp. 243-245.

zestienjarigen in de landbouw werken en probeert vooral via informatiecampagnes tot veiliger arbeidsomstandigheden voor deze groep te komen. De Amerikaanse vakbonden vinden dat dit onvoldoende is om met name migrantenjongeren te bereiken en pleiten dan ook voor regulering in lijn met de ILO-Conventie. De ILO-commissie roept de Amerikaanse regering op:

*to continue taking effective and time-bound measures to ensure that children under 18 only be permitted to perform work in agriculture on the condition that their health and safety are protected and that they receive adequate specific instruction. It requests the Government to pursue its efforts to strengthen the capacity of the institutions responsible for the monitoring of child labour in agriculture, to protect child agricultural workers from hazardous work.*

Ook dwangarbeid van gevangenen is een probleem in de VS. In sommige staten is het toegestaan om in gevangeniswerkzaamheden door gevangenen uit te besteden aan de private sector bijvoorbeeld om kentekenplaten te maken of militaire uniformen<sup>14</sup>. Hierover loopt er echter geen klacht bij de ILO.

Volgens de Amerikaanse vakbonden staan in de VS zelf de vrijheid van vereniging en daarmee ook de beloning en bescherming van werknemers ook politiek onder druk. Amerikaanse werkgevers krijgen volgens hen alle ruimte om vakbondsvorming en -activiteiten tegen te gaan. De (financiële en) onderhandelingspositie van vakbonden wordt in een aantal staten geërodeerd middels de zgn. Right to Work-wetgeving. Met name dat laatste heeft in het recente verleden tot klachten geleid bij de ILO commissie die toeziet op de vrijheid van vakvereniging<sup>15</sup>.

---

14 M. J. Bolle, 2015, *The International Labor Organisation (ILO): Background in brief*, Congressional research Office, p. 11.

15 Zie b.v. L. Compa, 2012, *Do International Freedom of Association Standards Apply to Public Sector Labor Relations in the United States?* Human Rights Review, 13(3), pp. 373-378.

## Fundamentele arbeidsnormen in het voorstel van de Europese Commissie voor het hoofdstuk handel en duurzaamheid in TTIP

Bijlage behorende bij paragraaf 5.4

In het voorstel van de Europese Commissie voor het hoofdstuk handel en duurzaamheid stelt de Europese Commissie voor over elk van de vier fundamentele arbeidsnormen meer gedetailleerde afspraken te maken. De hoofdtekst bevat een kader hoe dat is uitgewerkt voor de vrijheid van onderhandelingen en de vrijheid van vereniging. Deze bijlage laat zien hoe de Commissie de overige fundamentele arbeidsnormen heeft uitgewerkt (respectievelijk het uitbannen van dwangarbeid, de effectieve afschaffing van kinderarbeid en gelijkheid en non-discriminatie bij de arbeid en in beroep).

### Article 6: Elimination of forced or compulsory labour

1. The Parties underline their commitment to eliminate forced or compulsory labour, and recognise the importance of international rules and agreements in this area, such as ILO Convention 29 and its Protocol, ILO Convention 105, the UN Universal Declaration of Human Rights of 1948, the UN International Covenants on Civil and Political Rights and on Economic Social and Cultural Rights of 1966.
2. Accordingly, the Parties shall uphold and implement in their laws and practices the following key principles, as referred to in the instruments under paragraph 1:
  - a) the effective suppression of forced or compulsory labour, in all its forms, including with regard to trafficking in persons,
  - b) the prevention of the use of forced or compulsory labour,
  - c) the provision to victims of protection and access to appropriate and effective remedies.
3. To this end, the Parties shall:
  - a) implement effective domestic policies and measures, including the establishment and application of adequate deterrent measures for offences, to prevent and eliminate forced or compulsory labour, and provide protection to the victims;
  - b) exchange information and cooperate, as appropriate, on the prevention and elimination of forced or compulsory labour worldwide, including through the promotion of comprehensive approaches and international cooperation in this regard;

- c) promote worldwide implementation of the principles under paragraph 2 in particular through promoting adherence to relevant international instruments, including with regard to ratification where appropriate, as well as participation in relevant international processes and initiatives.

#### Article 7 Effective abolition of child labour

1. The Parties underline their commitment to protect the rights of the child and to the abolition of child labour, and recognise the importance of international rules and agreements in this area, such as ILO Conventions 138 and 182, the UN Universal Declaration of Human Rights of 1948, the UN Declaration on the Rights of the Child of 1959, the UN International Covenant on Economic Social and Cultural Rights of 1966, the UN Convention on the Rights of the Child of 1989, and the Brasilia Declaration on Child Labour of 2013.
2. Accordingly, the Parties shall uphold and implement in their laws and practices the following key principles, as referred to in the instruments under paragraph 1:
  - a) the immediate and effective prohibition and elimination of the worst forms of child labour,
  - b) the effective abolition of all child labour,
  - c) the protection of children of compulsory schooling age from performing labour.
3. To this end, the Parties shall:
  - a) implement effective domestic policies and measures to protect children from performing hazardous work;
  - b) promote access to quality basic education to all children;
  - c) promote decent working conditions for young people in employment;
  - d) exchange information and cooperate, as appropriate, on the elimination of the worst forms of child labour worldwide, including through the promotion of comprehensive approaches in this regard;
  - e) promote worldwide implementation of the principles under paragraph 2, in particular through promoting adherence to relevant international instruments, including with regard to ratification where appropriate, as well as participation in relevant international processes and initiatives.

### Article 8: Equality and non-discrimination in respect of employment and occupation

1. The Parties underline their commitment to equality and non-discrimination at the workplace, and recognise the importance of international rules and agreements in this area, such as ILO Conventions 100 and 111, the UN Universal Declaration of Human Rights of 1948, the UN International Covenants on Civil and Political Rights and on Economic Social and Cultural Rights of 1966, the UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women of 1979, the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities of 2006.
2. Accordingly, the Parties shall uphold and implement in their laws and practices the following key principles, as referred to in the instruments under paragraph 1:
  - a) ensuring equal opportunity and treatment in employment and occupation for all,
  - b) ensuring protection against all forms of direct and indirect discrimination as regards employment and occupation,
  - c) promote gender equality,
  - d) ensure equal remuneration for men and women for work of equal value.
3. To this end, the Parties shall:
  - a) implement effective domestic policies and measures to ensure equal opportunity and equal treatment in employment and occupation for all, with a view to preventing and eliminating any discrimination, direct and indirect, in respect thereof;
  - b) ensure the application of equal remuneration for women and men for work of equal value;
  - c) exchange information and cooperate, as appropriate, including through the promotion of integrated approaches in this regard, on:
    - i) the worldwide elimination of discrimination in employment and occupation,
    - ii) the worldwide promotion of gender equality at the workplace;
  - d) share experiences and information on measures to eliminate direct and indirect discrimination in the workplace and to ensure equal remuneration for women and men for work of equal value;
  - e) take adequate measures to ensure that persons with disabilities can enjoy their right to work on equal basis with others;
  - f) promote worldwide implementation of the principles under paragraph 2, in particular through promoting adherence to relevant international instruments, including with regard to ratification where appropriate, as well as participation in relevant international processes and initiatives.



## Inschatting van economische effecten van TTIP

Bijlage behorende bij paragraaf 6

### De basis-methodiek: schatten in twee stappen

De in de afgelopen decennia beproefde basismethode voor het schatten van de economische effecten van vrijmaking van internationale handel bestaat uit het doorrekenen van de met de vrijmaking gepaard gaande verlaging van de handelskosten in een algemeen evenwichtsmodel. Algemeen evenwichtsmodellen onderscheiden verschillende sectoren en kunnen daardoor de uitwerking van handelsmaatregelen in de economie goed weergeven.

De mate waarin handelskosten worden verlaagd, is vrij eenduidig te bepalen voor zover het gaat om verlaging of afschaffing van invoertarieven. Maar bij TTIP zijn vooral de non-tarifaire belemmeringen van belang. Het vergt afzonderlijk onderzoek om vast te stellen tot welke extra handelskosten non-tarifaire belemmeringen leiden en in hoeverre deze in de praktijk verlaagd kunnen worden. Het meest grondige onderzoek daarnaar is door Ecorys verricht<sup>1</sup> (stap 1).

Op basis hiervan heeft CEPR de economische effecten berekend met een algemeen evenwichtsmodel (dat 20 sectoren en 11 regio's onderscheidt)<sup>2</sup> (stap 2).

Beide studies zijn in opdracht van de Europese Commissie uitgevoerd en zijn in paragraaf 6.3 gepresenteerd als de benchmark.

De door CEPR geraamde macro-economische effecten (in termen van extra bbp in 2027) van vrijmaking van de handel tussen de VS en de EU zijn beperkt. Tabel 1 laat zien dat de belangrijkste effecten te verwachten zijn van de verlaging van non-tarifaire belemmeringen in het goederenverkeer.

- 
- 1 Koen Berden, Joseph Francois, Martin Thelle, Paul Wymenga en Saara Tamminen, 2009, *Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment – An Economic Analysis*, Ecorys (studie voor DG Handel van de Europese Commissie).
  - 2 Joseph Francois, Miriam Manchin, Hanna Norberg, Olga Pindyuk, Patrick Tomberger, 2013, *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment*, Centre for Economic Policy Research (CEPR) (studie voor Europese Commissie).



Tabel 1 Macro-economische effecten vrijmaking handel VS en EU (in % extra bbp in 2027)

	EU	VS
Alleen afschaffing tarieven	0,10	0,04
Verlaging non-tarifaire belemmeringen: diensten	0,02	0,03
Verlaging non-tarifaire belemmeringen: overheidsaanbestedingen	0,02	0,01
Non-tarifaire belemmeringen goederen: Minder ambitieus scenario Ecorys	0,27	0,21
Non-tarifaire belemmeringen goederen: Ambitieuus scenario Ecorys	0,48	0,39

Bron: CEPR (2013)

### Alternatieve berekeningen

Sinds 2013 zijn ten minste zeven alternatieve studies naar de economische effecten van TTIP voor de EU en de VS verschenen<sup>3</sup>.

De verschillen in de uitkomsten kunnen worden toegeschreven aan:

- verschillen in de schatting van de verlaging van de handelskosten.
- het gebruik van een ander soort model. Drie soorten modellen kunnen worden onderscheiden: aanbodmodellen met verschillende sectoren (algemeen evenwichtsmodellen); één-sectoraanbodmodellen (structurele graviteitsanalyse) en een (één sector) vraagmodel.
- mogelijke aanvullende veronderstellingen (bijvoorbeeld ten aanzien van spill-overs).

#### Stap 1: Bepaling van handelskosten van niet-tarifaire belemmeringen

De kosten van niet-tarifaire belemmeringen bepalen in belangrijke mate de economische effecten van TTIP, maar deze kosten zijn niet eenvoudig en niet eenduidig te bepalen. Om de omvang ervan te benaderen worden in de literatuur verschillende benaderingen gevolgd.

Om te beginnen is er een verschil tussen algemeen evenwichtsmodellen en het vraagmodel aan de ene kant, en de structurele graviteitsanalyse aan de andere kant. Bij de structurele graviteitsanalyse schuiven de bepaling van de handelskosten en de raming van de economische effecten in elkaar; bij de studies op basis van algemeen evenwichtsmodellen vormt de bepaling van de handelskosten een afzonderlijke eerste stap. Het vraagmodel gebruikt de door anderen berekende handelskosten als input.

<sup>3</sup> Daarnaast is onderzoek gedaan naar de effecten in afzonderlijke lidstaten van de EU (Duitsland, Zweden en Nederland). Zie voor een diepgaandere bespreking van de methodologische aspecten van de verschillende studies naar de economische effecten van TTIP: Eddy Bekkers, Hugo Rojas-Romagosa, 2016, *Literature survey on the economic impact of TTIP*, CPB Background Document.

Voor de onderlinge vergelijking van de verschillende TTIP-studies is de volgende tweedeling relevant<sup>4</sup>:

- bottom-up schatten van de handelskosten voor afzonderlijke groepen producten en sectoren, mede op basis van raadpleging van ervaringsdeskundigen. De Eco-rys-studie biedt hiervan een voorbeeld; de berekening vergt vijf stappen om tot sectorspecifieke tariefequivalenten te komen;
- top-down schatten (ex post) van het effect van bestaande, vergelijkbare regionale handelsovereenkomsten met behulp van een graviteitsanalyse (zie kader pagina 155). Daarbij worden alle handelskosten die niet aan invoerrechten kunnen worden toe-geschreven, als non-tarifaire belemmeringen aangemerkt. De verlaging van de non-tarifaire belemmeringen door vergelijkbare eerdere handelsakkoorden wordt van toepassing verklaard op TTIP.

Bij het top-down schatten worden feitelijk ook dynamische effecten (op productiviteit en innovatie) meegenomen. De uitkomsten zijn bovendien sterk afhankelijk van de precieze keuze van de eerdere handelsakkoorden die als min of meer gelijkwaardig aan TTIP worden beschouwd.

### Stap 2: Bepalen van de economische effecten

Nadat de omvang van de handelskosten is bepaald, komt de volgende stap: het schatten van de economische effecten van een bepaalde verlaging van de handelskosten. Lagere handelskosten werken via een aanpassing van relatieve prijzen door in de hele economie.

De verschillende studies naar de effecten van TTIP vallen uiteen in drie groepen. Algemeen evenwichtsmodellen vormen daarbij de standaard-methode. Een nieuwe benadering is de structurele graviteitsanalyse. Een studie maakt gebruik van een korte termijn vraagmodel. De studies worden in deze driedeling besproken.

#### Algemeen evenwichtsmodellen

Algemeen evenwichtmodellen vormen een belangrijk hulpmiddel om de effecten van (handels)maatregelen op de economie te bepalen, maar hebben ook hun beperkingen.

Tabel 2 brengt de kenmerken en uitkomsten van vier verschillende studies op basis van algemeen evenwichtsmodellen schematisch in beeld. Deze worden vervolgens besproken.

---

<sup>4</sup> Zie voor een diepgaandere analyse van de kwantificering van non-tarifaire belemmeringen en voor een meer verfijnde indeling van gebruikte benaderingen: Koen Berden en Joseph Francois, 2015, *Quantifying Non-tariff Measures for TTIP*, CEPS Special Report No. 116.

De eerstgenoemde studie, van *Francois c.s.* (2013), is in paragraaf 6.3 als onderdeel van de standaardmethode besproken. In 2015 heeft Francois samen met anderen een nieuwe studie gepubliceerd. Daarbij is hetzelfde model gehanteerd als in het CEPR-onderzoek, maar is een top-down benadering van non-tarifaire belemmeringen aan de hand van een graviteitsvergelijking gevolgd. Dat verklaart de hogere uitkomsten dan de CEPR-studie.

De studie van *Fontagné c.s.*<sup>5</sup> komt tot vergelijkbare uitkomsten als Ecorys/CEPR. De auteurs hebben de kosten van non-tarifaire handelsbelemmeringen bepaald aan de hand van een graviteitsvergelijking. In hun studie vallen de kosten van deze belemmeringen in de dienstensectoren veel hoger uit (zie tabel 3; daarom valt hier ook een groter effect van verlaging van deze belemmeringen te verwachten. Fontagné c.s. gaan uit van een verlaging van bestaande non-tarifaire belemmeringen met een kwart voor alle goederen en diensten (met uitzondering van publieke en audiovisuele diensten).

Tabel 2 Karakterisering van de verschillende studies naar de effecten van TTIP op basis van algemeen evenwichtsmodellen

Studie	Bepaling ntb's	Spill-overs	aggregatie	Uitkomst (vergeleken met Ecorys/CEPR)
Francois c.s. (2013) - CEPR	Bottom-up	ja	11 regio's	= Ecorys/CEPR
Francois c.s. (2015)	Top-down	mix	12 regio's en 5 EU-landen	Grotere effecten: VS 1 % EU 2 %
Fontagné c.s. (2013)	Bottom-up	nee	13 regio's	Vergelijkbaar. Groter effect diensten
Carrère c.s. (2015)	Top-down	nee		Kleinere effecten: EU: 0,17%; VS: 0,26%

Tabel 3 Kosten van non-tarifaire belemmeringen in transatlantische handel (uitgedrukt in equivalente invoertarieven, in %)

	EU (Fontagné)	VS (Fontagné)	EU (Ecorys)	VS (Ecorys)
landbouw	48,2	51,3	56,8	73,3
industrie	42,8	32,3	19,3	23,4
diensten	32,0	47,3	8,5	8,9

De algemeen evenwichtsmodellen geven ook inzicht in de gevolgen voor de arbeidsmarkt en de loonvoet. Deze effecten worden in paragraaf 6.5 weergegeven.

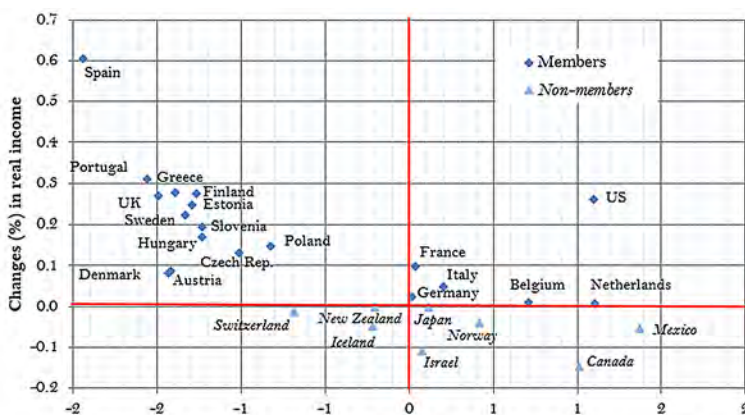
5 Lionel Fontagné, Julien Gordon en Sébastien Jean, 2013, Transatlantic Trade: Whither Partnership, Which Economic Consequences?, *CEPII Policy Brief*, no. 1, September 2013.

Een recente studie van Carrère c.s. (2015a)<sup>6</sup> gaat nog een stap verder, door voor 25 OECD-landen sector-specifieke arbeidsmarktfricties te schatten. Herallocatie kan in de gedachtegang van de onderzoekers zowel positief als negatief op de werkgelegenheid uitwerken: positief als het de overgang van een sector met hogere arbeidsmarktfricties naar een sector met lagere arbeidsmarktfricties betreft; negatief in het omgekeerde geval, of als de herallocatie binnen een sector met relatief hoge arbeidsmarktfricties plaatsvindt.

Met deze benadering wordt gesuggereerd dat (frictie)werkloosheid een kenmerk zou zijn van een sector<sup>7</sup>. Dat is veel te simpel gedacht; specifieke fricties manifesteren zich bij bepaalde beroepsgroepen of opleidingsniveaus en zijn niet sectorgebonden.

Figuur 1 brengt de belangrijkste uitkomsten van de studie van Carrère c.s. (2015a) in beeld. Let wel: de aangeduide verandering in het werkloosheidsniveau is uitgedrukt in procenten. Een stijging van de werkloosheid met 1 procent impliceert een stijging van het niveau van werkloosheid van 6,9 procent naar 6,97 procent (een stijging van 0,07 procentpunt). De omvang van de geraamde herallocatie-effecten – het gaat feitelijk om enige duizenden arbeidsplaatsen – doet vermoeden dat deze met gericht beleid om mensen van baan naar baan te begeleiden, goed zijn op te vangen.

Figuur 1 Veranderingen in werkloosheid en reëel inkomen (in %) door TTIP, voor een aantal afzonderlijke landen



Bron: Céline Carrère, Anja Grujovic, Frédéric Robert-Nicoud, 2015b, Trade agreements, trade deficits and jobs, [www.voxeu.org](http://www.voxeu.org), 3 september 2015.

6 Céline Carrère, Anja Grujovic, Frédéric Robert-Nicoud, 2015a, *Trade and frictional unemployment in the global economy*, CEPR Discussion Paper 10692. Ook deze auteurs gaan uit van een algemeen evenwichtsmodel. Zie ook: Céline Carrère, Marco Fugazza, Marcelo Olarreaga, Frédéric Robert-Nicoud, 2014, *Trade in Unemployment*, CEPR Discussion Paper 9916.

7 Carrère c.s., 2014, p. 3: "Concretely we define the unemployment rate of a sector as the trade-weighted average of the unemployment rate in each country. The idea is that countries with production bundle tilted towards sectors with strong labor-market frictions tend to have high unemployment rates".

### Structurele graviteitsmodellen

Een nieuwe benadering maakt gebruik van zogenoemde structurele graviteitsmodellen. Daarmee worden bilaterale handelsstromen geschat. Daaraan kunnen ook schattingen van niet-tarifaire belemmeringen en overige handelskosten worden ontleend.

Een voordeel ten opzichte van de algemeen evenwichtsmodellen is het lagere aggregatieniveau: er worden meer dan honderd verschillende landen onderscheiden. Maar daarvoor wordt een prijs betaald, door een zeer vereenvoudigde modellering van de verbanden tussen handel, productie en consumptie. De handelseffecten worden als het ware geëxtrapoleerd naar de rest van de economie. In de regel gaat het om één-sector modellen; daardoor kan geen rekening worden gehouden met sector-specifieke verschillen en veranderingen.

De structurele graviteitsmodellen geven ook geen inzicht in de gevolgen voor de arbeidsmarkt. Daarvoor is een koppeling aan een specifiek arbeidsmarktmodel nodig.

Tabel 4 Karakterisering van de verschillende studies naar de effecten van TTIP op basis van structurele graviteitsanalyse

Studie	Bepaling ntb's	Spill-overs	aggregatie	Uitkomst (vergeleken met Ecorys/CEPR)
Felbermayr c.s. (2013a)	Top-down	nee	126 landen	Grotere effecten: Tarieven plus ntb: EU 1,7%; VS 2,2%; 'Interne markt': EU + 7%; VS + 5%
Felbermayr c.s. (2013b) (Bertelsmann)	Top-down	nee	126 landen	Veel grotere effecten: VS + 13% bbp; EU + 5% bbp
Felbermayr c.s. (2014)	Top-down	mix	134 landen	Grotere effecten: VS 2 - 3 % EU 1,5 - 2,5 %
Felbermayr c.s. (2015b)	Top-down	mix	173 landen	Grotere effecten: VS 5 % EU 4 %

Deels gebaseerd op: Gabriel Felbermayr, Wilhelm Kohler, Rahel Aichele, Günter Klee, Erdal Yalcin, 2015a, *Mögliche Auswirkungen der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) auf Schwellenländer*, ifo Forschungsberichte 67, p. 31.

In deze categorie zijn vier studies gepubliceerd door Felbermayr (Ifo) met wisselende co-auteurs. De uitkomsten vallen steeds duidelijk hoger uit dan Ecorys/CEPR. De onderlinge verschillen zijn echter aanzienlijk en niet altijd gemakkelijk te doorgronden. Dit illustreert dat deze methode nog niet is uitgekristalliseerd.

Van de vier studies van Felbermayr c.s.<sup>8</sup> komt de studie die door Bertelsmann is gepubliceerd (2013b), tot de hoogste uitkomsten. Louter de afschaffing van tarieven tussen de VS en de EU zou rond 0,3 procent aan extra bbp-groei in de EU opleveren. Een ambitieus scenario van ‘diepe liberalisatie’ – naar het voorbeeld van de interne markt van de EU – zou maar liefst 5 procent extra groei voor de EU kunnen inhouden (en niet minder dan 13 procent voor de VS). Zo’n diepgaande liberalisatie van het handels- en dienstenverkeer tussen de VS en de EU is echter weinig realistisch, en valt duidelijk buiten het mandaat van de TTIP-onderhandelaars. Het is ook niet zo plausibel dat, waar de export van de VS naar de EU nu rond 3,5 procent van het bbp omvat, waarvan een flink deel niet of weinig onderhevig is aan handelsbelemmeringen, vergaande liberalisering maar liefst 13 procent aan het bbp van de VS zou kunnen toevoegen.

In twee andere studies (2013a en 2014) ramen Felbermayr c.s. de langetermijneffecten voor de EU op rond 2 procent extra groei. De meest recente studie van Felbermayr c.s. (2015b) voorziet een stijging van het bbp in de EU van 4 procent (en van 5 procent in de VS).

Tabel 5 Welvaartseffecten van verschillende componenten van c.q. scenario’s voor TTIP in studies van Felbermayr c.s.

Effect op reële bbp in EU (in %) van:	Felbermayr c.s. (2013a)	Felbermayr c.s. (2013b)	Felbermayr c.s. (2014)
Afschaffing invoerrechten	0,1	0,3	0,0
Verlaging ntb's	1,6		
Creatie interne markt	6,7		
'Ondiepe TTIP' (vgl. Mercosur, ASEAN)			1,6
'Diepe TTIP' (vgl. EU, NAFTA, VS-Korea)		5,0	2,1
'Diepe TTIP' inclusief spill-overs			2,6

### Vraagmodel

Eén onderzoeker, *Capaldo*, hanteert een ander soort model: een korte termijn vraagmodel. Dit is de enige studie die van TTIP voor de EU een negatief effect op groei en werkgelegenheid voorziet (voor de VS daarentegen een positief effect op het bbp van 0,36 procent)<sup>9</sup>.

8 Gabriel Felbermayr, Mario Larch, Finn Krüger, Lisandra Flach, Erdal Yalcin, Sebastian Benz, 2013a, *Dimensionen und Auswirkungen eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA*, ifo Forschungsberichte 62; Gabriel Felbermayr, Benedikt Heid, Sybille Lehwald, 2013b, *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) – Who benefits from a free trade deal? Part 1: Macroeconomic Effects*, Bertelsmann Stiftung; Rahel Aichele, Gabriel Felbermayr, Inga Heiland (2014), *Going Deep: The Trade and Welfare Effects of TTIP*, CESifo Working Paper no. 5150; Gabriel Felbermayr, Benedikt Heid, Mario Larch, Erdal Yalcin, 2015b, *Macroeconomic potentials of transatlantic free trade: a high resolution perspective for Europe and the world*, *Economic Policy*, pp. 491-537.

9 Jeronim Capaldo, 2014, *The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: European Disintegration, Unemployment and Instability*, Tufts University, Global Development and Environment Institute Working Paper no. 14-03.

Capaldo gaat uit van de bepaling van de non-tarifaire belemmeringen door Ecorys en de effecten op het handelsvolume tussen de TTIP-landen die ‘de bestaande studies’ laten zien. Maar de auteur hanteert vervolgens een vraagmodel (UN Global Policy Model) in plaats van een algemeen evenwichtsmodel en herberekent de ontwikkeling van de netto-uitvoer “taking into account the global feedbacks built into the GPM”. Het hoe en waarom van deze herberekening licht Capaldo niet toe. Uitkomst is dat de stijging van het handelsvolume binnen TTIP, verrassend genoeg, gepaard gaat met een daling van de uitvoer van de EU. Dit is de verklaring die Capaldo hiervoor geeft<sup>10</sup>:

*A likely explanation for how EU-US trade could expand while EU net exports to the world could decline is that, in the EU's stagnating economy, domestic demand for lower-value added manufactures – in which the EU is relatively uncompetitive – will crowd out higher value-added ones. Indeed, our figures show an increase of net exports in almost every other region of the world except Europe, suggesting that higher demand for value added product will lead to higher net imports from Asian and African economies and from the US. Alternatively or additionally, TTIP could facilitate EU imports of manufactures assembled in the US with parts made in China and other regions.*

Capaldo benadert internationale handel feitelijk als een nulsomspel: vrijmaking van handel levert alleen voordeel op voor zover het de netto-uitvoer vergroot. Aanpassing van de structuur van de economie aan veranderende verhoudingen, voorkeuren en mogelijkheden heeft in zijn model geen plek. Capaldo gaat ervan uit dat het bezuinigingsbeleid van de afgelopen jaren de komende tien jaar wordt voortgezet en dat de Europese economie daardoor langdurig blijft stagneren. Hij veronderstelt daarbij dat winsten en investeringen op peil blijven doordat de prijzen van (financiële) activa stijgen – met alle risico's van financiële instabiliteit van dien. De uitkomsten van de studie worden in belangrijke mate door deze additionele aannames bepaald.<sup>11</sup>

### Effecten en prioriteiten voor Nederland

In opdracht van het Nederlandse ministerie van Economische Zaken heeft Ecorys in 2012 de mogelijke economische effecten voor de Nederlandse economie bezien<sup>12</sup>. Deze studie bouwt voort op het hierboven besproken Ecorys-onderzoek. Er wordt

---

10 Capaldo, pp. 13-14.

11 Zie voor een fundamentele kritiek: Matthias Bauer en Fredrik Erixon, 2015, ‘*Splendid Isolation*’ as Trade Policy: *Mercantilism and Crude Keynesianism in ‘the Capaldo Study’ of TTIP*, ECIPE (European Centre for International Political Economy) Occasional Paper 03/2015. De auteurs melden dat zij geen toegang hebben kunnen krijgen tot het desbetreffende UN Global Policy Model.

12 Ecorys, 2012, *Study on ‘EU-US High Level Working Group’ -Final Report*, Rotterdam.

ook weer onderscheid gemaakt tussen een ambitieus scenario (50 procent reductie van het geheel aan niet-tarifaire belemmeringen) en een beperkt scenario (25 procent reductie). Deze scenario's sluiten overigens niet één-op-één aan bij de mandaten die vervolgens aan de TTIP-onderhandelaars zijn gegeven.

Het ambitieuze scenario kan Nederland op korte termijn een verhoging van het nationale inkomen opleveren van 0,25 procent (1,4 miljard euro), en op lange termijn van 0,72 procent (4,1 miljard euro). In het beperkte scenario zijn de uitkomsten krap half zo groot: respectievelijk 0,11 procent en 0,32 procent. Deze uitkomsten komen in hoge mate overeen met die voor de EU; maar vallen hoger uit dan die voor de VS (zie tabel 6).

Tabel 6 Economische effecten TTIP voor Nederland, EU-26 en VS in verschillende scenario's op korte en op lange termijn

Effect op nationaal inkomen, in %	Ambitueus: volledige liberalisering van alle 'actionable' niet-tarifaire belemmeringen		Beperkt: gedeeltelijke liberalisering van 'actionable' niet-tarifaire belemmeringen	
	korte termijn	lange termijn	korte termijn	lange termijn
Nederland	0,25	0,72	0,11	0,32
EU-26	0,25	0,73	0,16	0,32
VS	0,13	0,28	0,05	0,13

Bron: Ecorys

Ecorys heeft vervolgens nader onderzoek gedaan naar de effecten in drie topsectoren: agri & food plus tuinbouw; high tech en materialen; en chemie. Deze drie sectoren zijn gekozen op basis van de volgende criteria (zie tabel 7):

- het aandeel van de sector in de totale uitvoer van Nederland;
- het aandeel van de sector in het Nederlandse BBP;
- de aanwezigheid van handelsbelemmeringen in de sector;
- de geraamde handelsvoordelen van een veronderstelde convergentie van niet-tarifaire maatregelen tussen de EU en de VS (los van de vraag of deze ook feitelijk te realiseren valt).

Tabel 7 Overzicht belang drie topsectoren in Nederland en mogelijke effecten TTIP

	Aandeel in uitvoer Nederland	aandeel in bbp Nederland	Handelskosten van NTMs	Verwachte verandering uitvoerwaarde bij convergentie NTMs EU-VS
Agri & food plus tuinbouw	10,2%	4,4%	73,3%	+ 512 mln €
High tech en materialen	4,4%	1,4%	16,8%	+ 446 mln €
Chemie	10,9%	6,7%	21,0%	+ 533 mln €
	10,0%	2,2%		+ 2.313 mln €

Bron: Ecorys



De tabel laat zien dat een convergentie van non-tarifaire belemmeringen voor chemische producten tussen de EU en de VS *in principe* tot veel extra uitvoer van Nederland zou leiden; *in de praktijk* blijft de veronderstelde convergentie echter, gelet op de onderhandelingsmandaten, ver buiten bereik.

Ecorys heeft ook geïnventariseerd welke belemmeringen Nederlandse bedrijven in de genoemde drie topsectoren ondervinden bij het zakendoen met en in de VS. Op basis van dit onderzoek formuleert Ecorys aanbevelingen voor Nederlandse prioriteiten in de onderhandelingen over TTIP.

#### Agri & food en tuinbouw

De tarieven in de handel tussen de VS en de EU zijn over het algemeen vrij laag. Vaak worden specifieke tarieven (die gekoppeld zijn aan een hoeveelheidsmaat, niet aan de waarde) toegepast. Het gewogen gemiddelde tarief voor de sector bedraagt 2,1 procent (1,8 procent voor agri & food en 3,4 procent voor tuinbouwproducten). Op bepaalde producten worden echter veel hogere tarieven geheven. De hoogste ad valorem equivalenten (AVE) gelden voor onder meer tabak, aardnoten, fructose, verse kaas, melk en yoghurt.

De Ecorys-studie identificeert 24 sectorspecifieke non-tarifaire maatregelen die belemmeringen opwerpen. Deze variëren van exportsubsidies en het hanteren van afwijkende product(ie)normen tot ontbrekende harmonisatie binnen de VS. Daarnaast kunnen nog eens 18 generieke non-tarifaire maatregelen de handel in deze sector beperken.

De Ecorys-studie duidt de volgende prioriteiten voor Nederland in de TTIP-onderhandelingen aan, gezien vanuit het perspectief van de sector:

- |                         |   |
|-------------------------|---|
| Tarieven:               | ■ Verlaging/afschaffing van de invoertarieven (vooral de tarieven met veel invloed op de onderlinge handel) |
| SPS:                    | ■ Voorschriften voor gepasteuriseerde melkproducten   |
|                         | ■ Verbod op rundvlees (BSE);  |
|                         | ■ Trage verwerking van aanvragen voor productrisico-beoordelingen voor nieuwe plant-variëteiten             |
| Afstemming regelgeving: | ■ Verschillen in regels tussen Staten binnen de VS  |
| Regels:                 | ■ Douaneprocedures;   |
|                         | ■ Invoervergunningen.   |

De kadertekst schetst ter completering van het beeld ook de uitkomsten van een recente studie van LEI Wageningen UR naar de gevolgen van TTIP voor de Nederlandse voedingsmiddelenindustrie<sup>13</sup>.

### LEI-studie naar de gevolgen voor de Nederlandse voedingsmiddelenindustrie

Van Berkum c.s. (2014) van LEI Wageningen UR hebben de mogelijke gevolgen van TTIP voor de Nederlandse voedingsmiddelenindustrie doorgerekend in een viertal scenario's:

- S1: afschaffing van alle invoertarieven;
- S2: S1 plus 25 procent reductie van non-tarifaire belemmeringen (waarvan de omvang is bepaald door het verschil tussen binnenlandse en wereldmarktprijzen);
- S3: S1 plus 25 procent reductie van non-tarifaire belemmeringen voor de 'gevoelige' producten zuivel en vlees en 75 procent reductie voor alle andere producten;
- S4: S3 plus spill-overs naar de rest van de wereld.

De twee laatstgenoemde scenario's zijn weinig realistisch, in het licht van het uitgangspunt van behoud van de bestaande beschermingsniveaus.

Onderstaande tabel schetst de geraamde effecten van de vier scenario's op het bbp van Nederland, de EU en de VS.

Effect van TTIP op het bbp in 2027, in %

	S1	S2	S3	S4
Nederland	0,02	0,89	4,29	6,70
EU-27	0,02	0,81	4,06	6,85
VS	0,05	1,02	4,83	6,34

Bron: Van Berkum c.s., 2014, tabel 4.3, p. 55.

De onderzoekers stellen vast dat TTIP positief zal uitwerken op de uitvoer van de voedingsmiddelenindustrie van Nederland, de EU en de VS. Zij tekenen daarbij aan dat de uitvoer van concurrenten sneller zal stijgen, doordat de concurrentiepositie van de Nederlandse voedingsmiddelenindustrie afneemt. De ontwikkeling van de

13 S. van Berkum, M. Rutten, J. Wijnands en D. Verhoog, 2014, *Effects of an EU-US trade agreement on the Dutch agro-food sector*, LEI Wageningen UR. De effecten zijn berekend met een algemeen evenwichtsmodel (MAGNET).

toegevoegde waarde en de arbeidsproductiviteit van de Nederlandse voedingsmiddelenindustrie loopt achter bij die in andere delen van de economie. Leidraad bij deze centrale vooruitblik van de onderzoekers is overigens het meest ambitieuze – maar weinig realistisch te achten – scenario 4. Scenario 1 – de afschaffing van alle tarieven – bevordert vooral de Nederlandse uitvoer van zuivelproducten, vleesproducten en oliën & vetten, gevolgd door groenten en fruit. Tegelijkertijd zal de invoer van zuivel- en vleesproducten uit de VS sterk toenemen.

### High tech en materialen

Deze topsector beslaat een grote diversiteit aan subsectoren. De invoertarieven in de handel tussen de VS en de EU zijn over het algemeen laag. Het gewogen gemiddelde tarief bedraagt 2,6 procent. Voor bepaalde producten (zoals glaswerk, titanium en dakpannen) gelden hogere tarieven (rond de 15 procent).

Ook in deze topsector spelen non-tarifaire belemmeringen een belangrijke rol. Vanuit Nederlands perspectief verdienen de volgende kwesties prioriteit:

- beperkingen en verboden in handel en investeringen vanwege nationale veiligheid;
- technische regulering, maatregelen en standaarden met inbegrip van certificeringskwesties (VS normen die van de internationale standaarden afwijken; het niet-functioneren van het systeem voor veiligheidsnormen);
- overheidsaanbestedingen (de Buy American Act);
- intellectuele eigendomsrechten (in VS snelle claim, zelf op basis van een e-mail).

### Chemie

De invoertarieven tussen de VS en de EU zijn laag. Het gewogen gemiddelde tarief bedraagt 1,5 procent. Het hoogste tarief (ad valorem equivalent) is 6,5 procent. Deze lage tarieven worden wel als een belangrijke belemmering ervaren, met name door het grote aandeel van intra-company leveranties in de handel tussen de VS en de EU. De verlaging en afschaffing van invoertarieven merkt de Ecorys-studie dan ook aan als een prioriteit voor Nederland en de EU.

Daarnaast ervaart de sector een ongelijk speelveld door het Europese suikerregime (het quotum dat de prijs binnen de EU hoog houdt). Suiker is een belangrijke grondstof voor de chemische industrie. Het suikerquotum wordt in oktober 2017 afgeschaft; daarmee verdwijnt dit concurrentienadeel voor de Europese en Nederlandse chemische industrie.

De Ecorys-studie identificeert 19 specifieke non-tarifaire belemmeringen en nog eens 23 horizontale belemmeringen. De belangrijkste belemmeringen hangen samen met normen voor veiligheid en gezondheid. Hier gaat het vaak om verschillen in specifieke reguleringen of om de lasten die gepaard gaan met het bewijs leveren dat aan de voorschriften wordt voldaan. In tabel 7 wordt de verwachte verandering van de uitvoerwaarde bij convergentie van NTM's tussen de EU en de VS geraamd op 2,3 miljard euro. Uitgaande van handhaving van bestaande beschermingsniveaus zal TTIP maar een fractie hiervan teweeg kunnen brengen.



# Publicatieoverzicht

## Algemeen

Publicaties van de SER verschijnen digitaal. Alle publicaties zijn te downloaden op onze website. Sommige publicaties zijn in boekvorm te bestellen tegen vergoeding (€ 7,50). Kijk daarvoor onderaan de beginpagina van een publicatie.

Van de adviezen verschijnt eveneens een Engelstalige samenvatting. Deze is te vinden op de webpagina van het desbetreffende advies en de Engelstalige website van de SER.

## Adviezen

### *TTIP - Transatlantic Trade and Investment Partnership*

2016, 200 pp., ISBN 978-94-6134-080-1, bestelnummer 16/04

### *Snel en toegankelijk geschillen oplossen*

2016, 20 pp., ISBN 978-94-6134-079-5, bestelnummer 16/03

### *Werk: van belang voor iedereen - Een advies over werken met een chronische ziekte*

2016, 178 pp., ISBN 978-94-6134-078-8, bestelnummer 16/02

### *Gelijk goed van start: Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen*

2016, 186 pp., ISBN 978-94-6134-077-1, bestelnummer 16/01

### *Verkenning Arbeidsmarkt Culturele Sector*

2016, 111 pp., verkrijgbaar via [www.ser.nl](http://www.ser.nl)

### *Leren in het hoger onderwijs van de toekomst*

*(Advies over de Strategische Agenda Hoger Onderwijs 2015 - 2025)*

2015, 80 pp., ISBN: 978-94-6134-076-4, bestelnr: 15/06

### *De SER-agenda voor de Stad*

2015, 124 pp., ISBN 978-94-6134-074-0, bestelnr: 15/05

### *Het Nederlandse stedenlandschap: impressies en achtergronden*

Achtergronddocument bij het SER-advies Agenda Stad

2015, 84 pp., verkrijgbaar via [www.ser.nl](http://www.ser.nl)

### *Leren in het funderend onderwijs van de toekomst*

2015, 28 pp., ISBN 978-94-6134-075-7, bestelnr: 15/04

### *Sociale ondernemingen: een verkennend advies*

2015, 134 pp., ISBN 978-94-6134-073-3, bestelnr: 15/03

### *Werkloosheid voorkomen, bewerken en goed verzekeren*

2015, 216 pp., ISBN 978-94-6134-070-2, bestelnr: 15/02

### *Toekomst Pensioenstelsel*

2015, 178 pp. 178, ISBN 978-94-6134-069-6, bestelnr: 15/01

***Arbeidsmigratie***

2014, 264 pp., ISBN 978-94-6134-068-9, bestelnr: 14/09

***Grenswaarde voor 1,3-Butadien***

2014, 20 pp., ISBN 978-94-6134-066-5, bestelnr: 14/08

***Betere zorg voor werkenden***

2014, 90 pp., ISBN 978-94-6134-065-8, bestelnr: 14/07

***Calamiteitenregeling WW***

2014, 22 pp., ISBN 978-94-6134-064-1, bestelnr: 14/06

***Instemmingsrecht OR over arbeidsvoorwaarde pensioenen***

2014, 74 pp., ISBN 978-94-6134-063-4, bestelnr: 14/05

***MVO-convenanten***

2014, 68 pp., ISBN 978-94-6134-062-7, bestelnr: 14/04

***Discriminatie werkt niet!***

2014, 130 pp., ISBN 978-94-6134-061-0, bestelnr: 14/03

***Grenswaarde voor arseen en anorganische arseenverbindingen***

2014, 22 pp., ISBN 978-94-6134-060-3, bestelnr: 14/02

***Benoemingsrecht voor de Sociaal-Economische Raad voor de zittingsperiode 1 april 2014 tot en met 31 maart 2016***

2014, 16 pp., bestelnr: 14/01

***Naar macrostabiele reële pensioenen***

2013, 30 pp., ISBN 978-94-6134-059-7, bestelnr: 13/06

***ILO-verdrag 170***

2013, 76 pp., ISBN 978-94-6134-056-6, bestelnr: 13/05

***Grenswaarden voor chroom VI-verbindingen***

2013, 22 pp., ISBN 978-94-6134-055-9, bestelnr: 13/04

***Verbreding draagvlak cao-afspraken***

2013, 76 pp., ISBN 978-94-6134-054-2, bestelnr: 13/03

***Handmade in Holland: Vakmanschap en ondernemerschap in de ambachtseconomie***

2013, 96 pp., ISBN 978-94-6134-053-5, bestelnr: 13/02

***Make it in the Netherlands! Advies over binding van buitenlandse studenten aan Nederland***

2013, 58 pp., ISBN 978-94-6134-051-1, bestelnr: 13/01

***Naar een Energieakkoord voor duurzame groei***

2012, 32 pp., ISBN 978-94-6134-046-7, bestelnr: 12/07

***Naar een kwalitatief goede, toegankelijke en betaalbare zorg: een tussentijds advies op hoofdlijnen***

2012, 60 pp., ISBN 978-94-6134-045-0, bestelnr: 12/06

***Reactie op (conceptnota van wijziging) wetsvoorstel versterking bestuur pensioenfondsen***

2012, 19 pp., ISBN 978-94-6134-044-3, bestelnr: 12/05

***Verschuivende economische machtsverhoudingen***

2012, 228 pp., ISBN 978-94-6134-040-5, bestelnr: 12/04

## Rapporten

*Nederlandse economie in stabiel vaarwater: een marco-economische verkenning*  
2013, 64 pp., ISBN 978-94-6134-052-8

*Nieuwe EU-voorstellen Reguleren en toezicht financiële sector*  
2010, 64 pp., ISBN 978-94-6134-006-1

*CSED-rapport: Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*  
2010, 124 pp., ISBN 978-94-6134-004-7

## Engelstalige publicaties

*The Dutch Work Councils Act*  
Information brochure, 2011, 38 pp., ISBN 978-94-6134-028-3

*The power of consultation: The Dutch consultative economy explained*  
General brochure, 2010, 34 pp., ISBN 978-94-6134-011-5

*Europe 2020: The New Lisbon Strategy*  
Abstract, 2009, 40 pp., ISBN 90-6587-991-9, ordeno. 2009/04E

*Nanoparticles in the Workplace: Health and Safety Precautions*  
Translation with abridged appendices, 68 pp., ISBN 90-6587-987-0, ordeno. 2009/01E

*Social and Economic Council's Statement on International Corporate Social Responsibility*  
Statement, 2008, 91 pp., ISBN 90-6587-983-8

*On sustainable globalisation: A world to be won*  
Abridged version, 2008, 132 pp., ISBN 90-6587-979-X, ordeno. 2008/06E

*CAP Reform and Public Services of Agriculture*  
Abridged version, 2008, 52 pp., ISBN 90-6587-973-0, ordeno. 2008/05E

## Overige publicaties

*Leidraad personeelsvertegenwoordiging - met toelichting en bijlagen*  
2010, 104 pp., ISBN 90-6587-998-6

*Voorbeeldreglement Ondernemingsraden - met toelichting en bijlagen*  
2010, 264 pp., ISBN 90-6587-997-8

### Alle uitgaven zijn te bestellen:

- telefonisch (070 3499 671);
- via de website ([www.ser.nl](http://www.ser.nl));
- door overmaking van de vermelde prijs op banknummer NL17INGB0667 165908 ten name van de SER te Den Haag, onder vermelding van het bestelnummer en de titel.



## Colofon

### Uitgave

Sociaal-Economische Raad  
Bezuidenhoutseweg 60  
Postbus 90405  
2509 LK Den Haag

T 070 3499 499

E [communicatie@ser.nl](mailto:communicatie@ser.nl)

[www.ser.nl](http://www.ser.nl)

### Tekst

Commissie TTIP

### Fotografie

Shutterstock

### Vormgeving en druk

2D3D, Den Haag (basisontwerp); Huisdrukkerij SER

© 2016, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

ISBN 978-94-6134-080-1



**SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD**

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

**T** 070 3499 499

**E** [communicatie@ser.nl](mailto:communicatie@ser.nl)

[www.ser.nl](http://www.ser.nl)

© 2016, Sociaal-Economische Raad

ISBN 978-94-6134-080-1