Deze bijlage bevat een gedetailleerde toelichting op de IPA, evenals een appreciatie van het akkoord. Met de volgende opbouw:

1. Kabinetsinzet en voorgenomen positie
2. Inhoud van IPA
3. Kabinetsappreciatie
4. Besluitvormingsproces

1. Kabinetsinzet en voorgenomen positie

Het kabinet zet in op gemoderniseerde investeringsbeschermingsakkoorden[1]. Het akkoord met Indonesië bevat veel van deze gemoderniseerde elementen, die het kabinet als positief beschouwt. De Nederlandse inzet bij de modernisering van investeringsbescherming is onder andere gericht op het expliciet waarborgen van de reguleringsruimte van staten, het versterken van bepalingen over duurzame ontwikkeling en het inzetten op een meer structureel, transparant en onafhankelijk geschillenbeslechtingsmechanisme.

Tijdens de onderhandelingen heeft het kabinet ingezet op een moderne investeringsbeschermingsovereenkomst die aansluit bij de door Nederland gestelde ambities, zoals hieronder nader wordt toegelicht, maar heeft niet de volledige inzet kunnen realiseren. Zo constateert het kabinet dat in het voorliggende akkoord nog geen modern investeerder-staatgeschillenbeslechtingsmechanisme is opgenomen. Ook het niet opnemen van portfolio-investeringen in het toepassingsgebied van het akkoord wijkt af van de inzet van het kabinet. Het kabinet neemt in de stembepaling mee dat er momenteel geen investeringsbeschermingsakkoord in werking is tussen Nederland en Indonesië, waardoor dit akkoord zal zorgen voor een aanvulling van het niveau van investeringsbescherming ten opzichte van de uitgangsituatie. Daarnaast kijkt het kabinet ook naar de bredere betrekkingen tussen Nederland en Indonesië, die niet alleen van economisch maar ook van geopolitiek belang zijn. Alles overwegende, is het kabinet dan ook voornemens in de EU in te stemmen met het voorgestelde Raadsbesluit.

2. Inhoudelijke beschrijving van het akkoord

Het eerste hoofdstuk van het investeringsbeschermingsakkoord tussen de Europese Unie en Indonesië ("*Investment Protection Agreement between the Republic of Indonesia and the European Union*") (hierna: 'het akkoord') legt de doelstelling en de basisbegrippen vast. De partijen bevestigen daarin hun gezamenlijke inzet om een voorspelbaar en veilig klimaat voor investeringen te creëren en de noodzakelijke afspraken te maken voor een effectieve bescherming van investeringen. In het hoofdstuk worden de verschillende definities gegeven zoals die in het akkoord worden gehanteerd. Opvallend is dat portfolio-investeringen zijn uitgesloten van bescherming onder het akkoord. Portfolio-investeringen zijn investeringen die geen zeggenschap opleveren of duurzaam belang geven in een rechtspersoon van de andere partij.

Het tweede hoofdstuk bevat de materiële bepalingen over investeringsbescherming en legt de reikwijdte van het akkoord vast. Een belangrijk onderdeel van het hoofdstuk is de bevestiging dat beide partijen het recht behouden om maatregelen te nemen ter bescherming van legitieme beleidsdoelen, zoals volksgezondheid, veiligheid en milieu en klimaat. In het hoofdstuk wordt duidelijk gemaakt dat het akkoord niet garandeert dat wet- en regelgeving onveranderd blijft, ook niet als wijzigingen nadelige gevolgen hebben voor investeringen of winstverwachtingen. Dit is het zogenoemde 'recht om te reguleren'. Het hoofdstuk legt ook verplichtingen vast voor nationale behandeling en het meestbegunstigingsprincipe: investeerders en onder het akkoord vallende investeringen ('gedekte investeringen') van de andere partij mogen in vergelijkbare situaties niet ongunstiger worden behandeld dan respectievelijk eigen investeerders en investeerders uit derde

[1] Kamerstuk: 34 952 nr. 32

landen. Een ander belangrijk onderdeel is de bepaling over eerlijke en billijke behandeling en volledige bescherming en veiligheid. Het akkoord concretiseert wanneer deze standaard wordt geschonden, bijvoorbeeld bij ontzegging van gerechtigheid en discriminatie op duidelijk onrechtmatige gronden. Zoals gebruikelijk bij dit soort akkoorden is er ook een artikel opgenomen over onteigening. Onteigening is alleen toegestaan voor een publiek doel, met en inachtneming van een eerlijke rechtsgang. Onteigening moet bovendien op niet-discriminerende wijze geschieden en tegen marktconforme compensatie. Het hoofdstuk bevat ook regels over de vrije overdracht van kapitaal en opbrengsten die samenhangen met gedekte investeringen.

In het derde hoofdstuk wordt er een bemiddelingsmechanisme opgericht. Dit bemiddelingsmechanisme heeft als doel om bij geschillen tussen een investeerder en een Verdragspartij relatief snel en op een informele manier tot een onderlinge oplossing te komen. Beide partijen kunnen op elk moment om bemiddeling vragen, waarbij het akkoord voorziet in een procedure hiervoor. De uitkomst is niet-bindend, maar als er een oplossing wordt bereikt, moeten beide partijen die binnen de afgesproken termijn uitvoeren. In het akkoord is geen investeerder-staat-geschillenbeslechtingsmechanisme (ISDS) opgenomen. In het zesde hoofdstuk wordt toegelicht dat beide partijen na het sluiten van deze overeenkomst zullen toewerken naar een zo modern mogelijk vormgegeven investeerder-staat-geschillenbeslechtingsmechanisme, waarbij zij rekening houden met de voortgang van hervormingen op het gebied van investeringsgeschillenbeslechting in internationale fora.

Het vierde hoofdstuk introduceert een geschillenbeslechtingsmechanisme tussen de twee verdragspartijen. Het is een zogenoemd staat-tot-staat-geschillenbeslechtingsmechanisme. De partijen moeten een geschil eerst via consultaties proberen op te lossen. Als consultaties niet tot een oplossing leiden, kan een arbitragepanel van drie onafhankelijke leden worden ingesteld. Het hoofdstuk regelt de selectie, vereisten en onafhankelijkheid van panelleden, de taak van het panel, en de termijnen voor een interim- en eindrapport. Na het eindrapport moet de partij die in strijd met het akkoord handelt zelf maatregelen nemen om binnen een redelijke termijn weer in overeenstemming met het akkoord te handelen. Als het panel oordeelt dat er geen of onvoldoende naleving is, kan de in het gelijk gestelde partij tijdelijke maatregelen nemen. Dit kan zijn het aanbieden of vragen van compensatie, of, als uiterste middel, het (evenredig) opschorten van verplichtingen onder het akkoord. Zodra het panel heeft vastgesteld dat naleving is hersteld of partijen een onderlinge oplossing hebben bereikt, moeten deze tijdelijke maatregelen worden beëindigd. Naast consultaties en het formele geschillenbeslechtingsmechanisme regelt hoofdstuk vier ook een aanvullende vorm van bemiddeling tussen de partijen. Dit bemiddelingsmechanisme stelt hen in staat om, onder begeleiding van een onafhankelijke mediator, op een gestructureerde wijze tot een onderlinge oplossing te komen. Tot slot bevat het akkoord enkele gemeenschappelijke bepalingen rond geschillenbeslechting. Daarnaast worden regels opgenomen over onder andere transparantie en de mogelijkheid voor derden om als *amicus curiae* schriftelijke inbreng te leveren in de geschillenbeslechtingsprocedure. Deze mogelijkheid staat open voor natuurlijke personen en rechtspersonen uit de EU en Indonesië die onafhankelijk zijn van de regeringen binnen de in de procesregels van het panel vastgelegde voorwaarden.

Het vijfde hoofdstuk bevat uitzonderingsbepalingen van het akkoord. Zo wordt onder andere bepaald dat partijen de mogelijkheid hebben om in specifieke gevallen de voordelen van het akkoord te ontzeggen, bijvoorbeeld bij maatregelen ter handhaving van internationale vrede en veiligheid. Verder wordt onder andere een prudentiële uitzondering opgenomen voor maatregelen ter bescherming van de stabiliteit en integriteit van het financiële systeem.

Het zesde hoofdstuk regelt de institutionele structuur en bevat de slotbepalingen van het akkoord. Het richt een comité op, dat de goede werking van het akkoord moet bewaken. Tevens kan het comité bepaalde onderdelen van het akkoord wijzigen. De partijen spreken daarnaast af om na inwerkingtreding van het akkoord verder te onderhandelen over een modern en geavanceerd vormgegeven investeerder-staat-geschillenbeslechtingsmechanisme voor schendingen van de investeringsbeschermingsbepalingen. Het akkoord gaat niet specifiek in op hoe dit ISDS-mechanisme eruit moet zien, behalve dat het aan moet sluiten bij ontwikkelingen in relevante

internationale fora. Binnen drie jaar na de inwerkingtreding van dit akkoord moeten deze onderhandelingen zijn afgerond.

3. Kabinetsappreciatie van het akkoord

Het kabinet verwelkomt het bereiken van overeenstemming met Indonesië over afspraken over investeringsbescherming, dat bijdraagt aan de bevordering van grensoverschrijdende investeringen en zorgt voor het vergroten van rechtszekerheid. Het akkoord past binnen de bredere inzet van het kabinet om de diversificatie van handelspartners te vergroten en versterkt de relatie tussen Nederland en Indonesië. Een dergelijk akkoord is daarom niet alleen vanuit economisch, maar ook vanuit geopolitiek opzicht van belang. Nederland is voorstander van het moderniseren van bilaterale investeringsbeschermingsakkoorden en zet, waar mogelijk, in op investeringsbeschermingsakkoorden op Europees niveau. Het kabinet steunt de doelstelling van het investeringsbeschermingsakkoord tussen de Europese Unie en Indonesië en de inzet van beide partijen om het investeringsklimaat en de voorspelbaarheid voor wederzijdse investeerders te vergroten.

Ten aanzien van de materiële bepalingen inzake investeringsbescherming heeft het kabinet over het algemeen een positieve grondhouding, maar is wel kritisch over enkele aspecten van het akkoord. Zo is het uitsluiten van portfolio-investeringen ongebruikelijk in investeringsbeschermingsovereenkomsten. Het uitsluiten van portfolio-investeringen verkleint de reikwijdte van bescherming onder het akkoord. Enerzijds zorgt deze beperking van de reikwijdte voor een wederzijds lager niveau van bescherming, terwijl het anderzijds kan leiden tot additionele regeldruk; hoewel het akkoord een afbakening hanteert van de definitie van portfolio-investeringen, kan het in de praktijk lastig zijn om vast te stellen wanneer hiervan sprake is.

Daarnaast is het kabinet kritisch over het niet opnemen van een investeerder-staatgeschillenbeslechtingsmechanisme in het akkoord. De inzet van het kabinet is om in nieuwe investeringsbeschermingsovereenkomsten, langs de lijnen van de gemoderniseerde Nederlandse inzet ten aanzien van ISDS[2], een dergelijk mechanisme op te nemen. Het kabinet zet daarbij onder andere in op meer balans tussen bescherming van investeerders en het recht van staten om te reguleren, meer transparantie en minder ad-hoc arbitrage. Het akkoord bevat wel een staat-tot-staatgeschillenbeslechtingsmechanisme (SSDS). De opname van een bindend geschillenbeslechtingsmechanisme wordt als positief beoordeeld. Het is van belang dat de EU en Indonesië een duidelijk en voorspelbaar kader hebben om geschillen over de interpretatie en toepassing van het akkoord op te lossen. Het SSDS-mechanisme is echter niet het geëigende instrument voor arbitrage bij geschillen over specifieke investeringen en vormt geen volledig alternatief voor de opname van ISDS, mede doordat in een dergelijke procedure tussen staten geen geleden schade wordt vastgesteld. Ondanks de bescherming die het akkoord biedt aan investeerders, kunnen zij die bescherming nu niet effectueren bij een onafhankelijk internationaal gerecht. Wat het kabinet betreft mag dit dan ook geen precedent scheppen voor toekomstige akkoorden.

Daar staat in positieve zin tegenover dat de EU en Indonesië na inwerkingtreding van het akkoord opnieuw onderhandelen over een modern investeerder-staatgeschillenbeslechtingsmechanisme, zoals het *Investment Court System*. Het is positief dat dit voornemen is overeengekomen maar het was naar de mening van het kabinet te verkiezen geweest om dergelijke afspraken direct in de overeenkomst op te nemen. Daarnaast is het positief te noemen dat er de mogelijkheid voor derden is om als *amicus curiae* schriftelijke inbreng aan te leveren tijdens een geschillenbeslechtingsprocedure. Dit sluit aan bij de inzet van het kabinet op modernisering van investeringsbeschermingsovereenkomsten.

Naast de bindende geschillenbeslechting is in het akkoord een bemiddelingsmechanisme opgenomen tussen investeerders en staten. Dit mechanisme kan bijdragen aan een snelle, informele oplossing van geschillen onder begeleiding van een onafhankelijke mediator. Hoewel het

[2] Zie voetnoot 1.

kabinet deze afspraken verwelkomt, constateert het kabinet dat dit hoofdstuk geen vervanging is voor een bindend ISDS-mechanisme. De meerwaarde van het mechanisme zal daadwerkelijk blijken na toepassing in de praktijk, mede omdat de bemiddeling vrijwillig en niet-bindend is.

Het kabinet steunt de specifieke verwijzing naar het recht van beide partijen om hun beleid en regelgeving aan te passen ter bescherming van legitieme beleidsdoelen, ook wanneer dit mogelijk negatieve gevolgen kan hebben voor investeerders. Dit 'recht om te reguleren' sluit aan bij de inzet van het kabinet bij de modernisering van investeringsbeschermingsovereenkomsten[3]. De materiële kernbepalingen in het akkoord, zoals nationale behandeling, meestbegunstigingsbehandeling, onteigening en eerlijke en billijke behandeling worden door het kabinet als essentieel beschouwd. Deze bepalingen dragen bij aan een voorspelbaar en niet-discriminerend investeringsklimaat voor bedrijven van uiteenlopende omvang in beide partijen, waaronder ook het mkb. Het kabinet staat tevens positief tegenover de verdere concretisering van wanneer eerlijke en billijke behandeling wordt geschonden. Deze duidelijke afgebakende definitie is in lijn met de Nederlandse en Europese moderniseringsinzet van het investeringsbeschermingsbeleid.

Het kabinet beoordeelt de uitzonderingsbepalingen uit het vijfde hoofdstuk in de kern positief. Het is belangrijk dat beide partijen voldoende beleidsruimte behouden om kernbelangen te beschermen op het gebied van legitieme beleidsdoelen. Daarnaast waardeert het kabinet dat in het hoofdstuk de uitzonderingen expliciet worden gekoppeld aan voorwaarden, zoals het verbod op willekeur en discriminatie. Wel zal het kabinet kritisch volgen hoe deze uitzonderingen in de praktijk worden toegepast, zodat zij niet als middel worden gebruikt om de verdragsverplichtingen te omzeilen.

Tegelijkertijd dient te worden overwogen dat de horizonbepaling uit het bilaterale akkoord tussen het Koninkrijk en Indonesië op korte termijn afloopt, en de gemaakte afspraken wel een basisniveau van bescherming bieden.

4. **Procesbeschrijving**

Onderhandelingsproces

Op 23 april 2007 machtigde de Raad de Commissie om met de ASEAN-lidstaten, waaronder Indonesië, te onderhandelen over een vrijhandelsovereenkomst, met de mogelijkheid van bilaterale onderhandelingen. Op 15 oktober 2013 werd dit mandaat uitgebreid tot investeringsbescherming. Op 13 juli 2016 kreeg de Commissie een specifiek mandaat om met Indonesië te onderhandelen over een brede economische partnerschapsovereenkomst, waarvan investeringsbescherming deel uitmaakte. Na een advies van het Hof van Justitie van 16 mei 2017 werd besloten investeringsbescherming in een afzonderlijk akkoord onder te brengen. In 2021 werden de handel- en investeringsbeschermingsonderhandelingen formeel gesplitst. De onderhandelingen over beide overeenkomsten werden op 23 september 2025 succesvol afgerond. Verdere besluitvorming is toegelicht in de begeleidende Kamerbrief.

[3] Zie voetnoot 1.