

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Controverses – oude en nieuwe – zijn onvermijdelijk rondom handelsverdragen

Bij handelsonderhandelingen treden altijd controverses op. Of dat nu gaat met duizenden tractoren in Brussel of met massale demonstraties zoals eind 1994 in New Delhi en Manilla omdat men vond dat de nieuwbakken WTO de soevereiniteit bedreigde, handelspolitiek geschiedt zelden volledig in pais en vree. Recente zorgen rondom TTIP en CETA, beoogde vrijhandelszones van de EU met respectievelijk de VS en Canada, laten zien dat de aard van de conflicten veranderd is. Ook tekent zich een ontluikende consensus voor het beleid af die nogal idealistisch van aard is, maar niet ideaal.

door Jacques Pelkmans

De auteur is Senior Research Fellow van het Centre for European Policy Studies (CEPS) in Brussel en hoogleraar aan The College of Europe in Brugge.

CONTROVERSES WEGENS VREES VOOR AANPASSING

HANDELSONDERHANDELINGEN ZIJN ALTIJD CONTROVERSIEEL GEWEEST, omdat voor sommige bedrijfstakken of landen dan wel regio's pijnlijke aanpassingen werden voorzien. Het ligt niet voor de hand dat liberalisatie van grensoverschrijdende handel in goederen en diensten – hoe goed ook voor de werking van de economie in het algemeen, ook vanuit een dynamisch gezichtspunt – geen tijdelijke verliezers kent. De verwachte verliezers uitzonderen is uiteindelijk geen goede remedie, want dergelijke sectoren zijn relatief inefficiënt en dus op den duur kostbaar voor de economie. Daarom kan op een aanpassingsstrategie worden aangestuurd,

vergemakkelijkt door een zeer geleidelijke afbouw van de protectie. Zo'n aanpassingsstrategie kan diverse vormen aannemen. Waar het om gaat is dat de tijdelijke verliezers dat verlies minder of niet voelen door een geleidelijke uitstroom van arbeid en kapitaal/ondernemers naar andere sectoren of regio's, liefst met zo min mogelijk negatieve gevolgen voor beloning. Dat laatste kan lastig zijn, aangezien beloning van arbeid meestal voor een deel sectorspecifiek is, berustend op kennis en ervaring die waarschijnlijk minder nuttig is in andere sectoren. Aanpassing kan overigens wel degelijk samengaan met een niet-krimpande sector, bijvoorbeeld wanneer de schok van de handelsliberalisatie de sector dwingt tot een radicalere wijziging van de productiemethoden, tot de aanwending van nieuwe technologie dan wel tot nadere specialisatie op een deel van de goederen en diensten waar men 'beter' in is. Deze 'koude douche' hoeft dus niet per se tot lagere lonen of loongroei te leiden, al kan dat natuurlijk wel voorkomen. Deze aanpassing brengt precies de welvaartsvoordelen van vrijere handel en daarmee van mededinging die tevoren om allerlei redenen werden vermeden wegens het verzet van verliezers. In de landbouw is protectie traditioneel hoger voor tal van producten, en daarmee is hier de vrees voor liberalisatie groter. In de ketens werkt dit ook door, middels hogere protectie voor levensmiddelen en andere bewerkte voedselproducten. Niettemin is ook in deze sector gebleken dat er mogelijkheden bestaan om zonder al te veel protectie wel degelijk concurrerend te blijven. Nederland exporteert enorme hoeveelheden (en variëteiten van) landbouwproducten naar de wereldmarkt dankzij een gestage technische vooruitgang gedurende decennia, iets wat velen (onterecht) niet gauw met landbouw associëren. Wel kan dit milieueffecten teweegbrengen die dienen te worden vermeden. Anderzijds is handelsliberalisatie van de landbouw in de EU nog steeds uiterst gevoelig in sommige sectoren, en de boeren zijn bedreven in het aandacht vragen voor deze steevast als desastreus beschreven effecten.

DE OUDE VERSUS DE NIEUWE WERELD VAN PROTECTIE

Wat hiervoor kort is beschreven, wordt door Pascal Lamy (de vroegere directeur-generaal van de WTO, en daarvoor Europees Commissaris voor handel) aangeduid als de 'oude wereld van handelspolitiek'.¹ Die heeft altijd controverses over handelsliberalisatie gekend en de kwestie was om de tijdelijke verliezers te beperken tot een kleine groep in vergelijking met de begunstigten en de economie als geheel, en om die kleine groep langere aanpassingstijd te bieden en soms uitzonderingen. Wat dat heeft opgeleverd over de diverse rondes van liberalisatie, wordt duidelijk indien men de handelsprotectie van de EU in de vroege jaren zestig (toen het gemeen-

schappelijk buitentarief werd vastgesteld) vergelekt met die van nu, nog afgezien van allerlei niet-tarifaire kwesties die inmiddels deels zijn aangepakt. De verschillen zijn bijzonder groot. Tegelijk is *binnen* de EU volledige vrijhandel (beter: vrij verkeer van goederen en diensten) bereikt, tegelijk met de bijbehorende regulering waar dit dienstig is. Deze combinatie heeft forse productiviteitsverbeteringen bewerkstelligd, die aan de basis liggen van onze huidige welvaart.²

De *nieuwe* wereld van de handelspolitiek kent evenzeer controverses, aldus Lamy, maar die zijn van een geheel andere aard. De bescherming in die nieuwe ‘wereld’ gaat over milieu (in allerlei vormen) en klimaat, voedselveiligheid, rechten van werkers, zelfs corruptie, soms mensenrechten en behoorlijk bestuur (*good governance*). Handelsverdragen – vooral de

*Handelsverdragen zijn
tegenwoordig een samenstel
van de oude én de nieuwe
wereld van de handelspolitiek*

bilaterale vrijhandelszones die de EU onderhandelt – zijn tegenwoordig een samenstel van de oude én de nieuwe wereld van de handelspolitiek. De controverses over TTIP en in mindere mate CETA gaan vaak over de ‘nieuwewereldaspecten’, maar de ‘oude-’ zijn beslist niet verdwe-

nen, al springen ze minder in het oog. Daar is trouwens een aspect aan toegevoegd: investeringsverdragen. Dat is het gevolg van een verschuiving van de competenties omtrent investeringen naar het EU-niveau sinds 2010. In de nieuwe wereld van de handelspolitiek zijn er andere spelers – bijvoorbeeld ngo’s, die doorgaans met EU-regulering op één of slechts enkele thema’s bezig zijn, vakbonden (ETUC in EU-verband), en de BEUC (de EU-consumentenbeweging) – dan in de ‘oude’ wereld. Sommige van de ngo’s stammen uit de radicale antiglobaliseringsbeweging,³ terwijl andere in het Brusselse als bekende en doorgaans gerespecteerde spelers doorgaan.

HOE DE NIEUWE WERELD VAN EU-HANDELSPOLITIEK ZICH MANIFESTEERDE

De storm van protest die TTIP en CETA – de laatste in mindere mate – veroorzaakten vanaf 2014, kwam als een volstrekte verrassing voor de gevestigde handelspolitieke kringen in het EU-circuit: de Europese Commissie en de Trade Policy Committee (de hoogste ambtenaren op dit terrein van de lidstaten in het kader van de Raad). In het Europees Parlement, dat inmiddels enige bevoegdheden heeft verworven op handelspolitiek gebied, leek men minder verrast, aangezien er altijd wel enige radicalen tussen de 750 leden te horen waren geweest. Het begon met herhaalde be-

schuldigheden van een gebrek aan transparantie. Bij diepgewortelde achterdocht gaat het al snel over wat er misschien in achterkamertjes wordt bedisseld. Commissaris Malmström reageerde hier heel kwiek op. Zij wendde radicaal de steven en publiceerde alle EU-voorstellen die op tafel lagen, een breuk met oude tradities in de handelsdiplomatie wereldwijd (en de vs en Japan weigerden dit dan ook vierkant). De transparantie verstomde de protesten echter niet. Het bleek een opstap naar controverses omtrent regulering en de ISDS (Investor-State Dispute Settlement, de vereffening van geschillen tussen investeerders en staten). In het Europees Parlement hebben de echo's van de protesten tegen TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) vervolgens de politieke speelruimte van bijvoorbeeld de sociaaldemocraten ingeperkt en bleek het veel moeilijker om een voldoende grote meerderheid bij bijvoorbeeld de stemming over CETA bij elkaar te krijgen. Dat laatste is pas gelukt na het uitvoerig bijlijpen van teksten en enkele wijzigingen, zelfs toen het verdrag al gesloten was (een unicum).

In Nederland heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een uitgebreid advies over TTIP uitgebracht, waarin uitvoerig en met tal van relevante voorbeelden op de hoofdaspecten van de 'nieuwe wereld van handelspolitiek' is ingegaan.⁴ Het opvallende van dit advies van tweehonderd (!) bladzijden is dat het nauwelijks handelt over de 'oude wereld' van tijdelijke verliezers in sectoren, en betrekkelijk kort is over de verwachte economische effecten gebaseerd op modelsimulaties. De SER hanteert ook hier – als reeds eerder – een breed welvaartsbegrip dat veel meer omvat dan een groeicijfer van het nationale inkomen. Het gaat bovenal over de bescherming van Europese waarden vastgelegd in nationale en EU-regelgeving. De TTIP-protestbeweging vreesde – overigens meestal veel te stellig – dat TTIP het hoge beschermingsniveau in de EU-regulering zou aantasten. Die argwaan of verdachtmakingen stoelden op diverse beweringen, bijvoorbeeld dat handelspolitieke onderhandelaars nou eenmaal deals sluiten (zoals bij tarieven) en dus hier en daar concessies zouden doen bij regulering waar dat gewoon niet kan; dat multinationals uit de vs veel te veel invloed zouden hebben en die later in comités (over de afstemming van regelgeving in TTIP) zouden behouden, waar EU-onderhandelaars dan niet tegen bestand zouden zijn; of dat er massaal chloorkippen zouden worden ingevoerd.⁵ Vooral de radicale ngo's namen het niet zo nauw met de details, of stelden bewust zaken verkeerd voor, uitsluitend en alleen om effectbejag en hun 'aktie' en straatprotest te ondersteunen. Vervolgens kwam daar ISDS bij, een term die vijf jaar geleden alleen bij specialisten bekend was. ISDS bestaat al zo'n vijftig jaar in (inmiddels drieduizend) bilaterale investeringsverdragen en werkte redelijk, met enkele pijnlijke

uitzonderingen,⁶ waarop uiterekend het eerste CETA-ontwerpverdrag een elftal verbeteringen aanbracht. De argwaan sloeg echter om in een algemeen protest toen twee spectaculaire zaken onder ISDS werden aangespannen die alle subtiliteit in het debat vermorzelden. De eerste was die van Philip Morris, die via een oneigenlijke omweg (in Hongkong) Australië aanklaagde over een nieuwe, strenge tabakswet; juist een onderneming die al gemakkelijk protesten opriep, en haar methode werd – ook door juristen – als oneigenlijk trucwerk veroordeeld, dus de ophef was groot. Inmiddels heeft het hof in Australië de zaak van Philip Morris afgewezen, maar dat speelde in 2014-2015 nog niet. De tweede zaak was die van Vattenfall in Duitsland, die (grotere) compensatie wenste voor de plotselinge *Energie-wende* in 2010: deze zette namelijk een dikke streep door een overeenkomst over forse hernieuwde investeringen in oudere kerncentrales, door de vier nucleaire producenten nog maar zes maanden eerder met de regering gesloten. Wat vele Duitsers stak was dat de drie Duitse ondernemingen gewoon onder Duits recht hun zaak aanspannen, terwijl het Zweedse Vattenfall via ISDS (met arbitrage door ad-hocjuristen) trachtte een grotere compensatie te verkrijgen. Een buitenlandse investeerder kreeg daarmee – mogelijk – een speciale behandeling die niet gold voor E.ON en RWE en ook nog eens buiten de gewone Duitse rechtsgang verliep. Natuurlijk maakte Vattenfall gewoon gebruik van de opties die voorlagen, en ISDS (ironisch genoeg een Duitse uitvinding, uit 1959) was er daar een van. Vreemd genoeg waren de protesten niet gericht tegen de talloze Duitse bilaterale verdragen met ISDS erin – de wortel van het probleem –, maar tegen TTIP, waarin ISDS nog moest worden opgenomen.

ENKELE HOOFDPUNTEN VAN DE ONTLUIKENDE CONSENSUS

De EU heeft de laatste jaren een reeks bilaterale vrijhandelszones in verdragen vastgelegd, zoals met Korea, Vietnam en Singapore en eerder al met Peru en Colombia. Tegelijk met TTIP en CETA onderhandelt de EU tevens met Japan en diverse ASEAN-landen, alsmede over een verdieping van de vrijhandelszone met Mexico. Het is volstrekt onmogelijk deze complexe verdragen in kort bestek te analyseren.⁷ Wel kan de ontluikende consensus in bijvoorbeeld Nederland worden samengevat; het eerder genoemde SER-rapport is daarbij een (doorwrochte) leidraad. Dit vormt een, wellicht enigszins ambitieuze, afspiegeling van de ontluikende consensus in de EU. Het gaat vooral om het duurzaam vergroten van de maatschappelijke welvaart, met zo mogelijk ‘inclusieve’ groei (geen verliezers, óf compenseren en begeleiden). Moderne vrijhandelsverdragen hebben vele hoofdstukken over (de nadere afstemming van) regulering, en daarbij gaat

het vooral om de handhaving van de Europese waarden in zulke regels. De nadruk op afstemming van regels tussen handelspartners is niet nieuw,⁸ maar de ambitie is sterk toegenomen, omdat de kosten van verschillen in regelgeving en handhaving/controles de markttoegang meer belemmeren dan vroeger werd gedacht. Vaak lopen de beoogde doelstellingen achter die regels niet of nauwelijks uiteen, en dan zouden oplossingen met betrekking tot de methoden van regelgeving dus mogelijk moeten zijn. Deze kwesties spelen een belangrijke rol bij sectoren als auto's, machines, chemie en medische apparatuur, bij voedselveiligheid en bij veel milieumaatregelen. Het gaat er nu om deze afstemming zo transparant mogelijk te laten zijn en parlementen altijd het laatste woord te geven. Op praktisch niveau is duidelijk dat *regulators* (diegenen die verantwoordelijk zijn voor regelgeving binnen de relevante wetten, waaronder vooral de gespecialiseerde agentschappen voor bijvoorbeeld medicijnen, chemie en voedselveiligheid) en niet handelsdiplomaten deze besprekingen dienen te voeren; immers, regulators zijn verantwoordelijk, en zij mogen geen compromissen sluiten die het hoge beschermingsniveau (in de EU) zouden kunnen ondermijnen. Het valt overigens op dat CETA bijvoorbeeld op het gebied van technische handelsbelemmeringen wel een harde en effectieve conformiteitsprocedure kent met volledige erkenning door Canada en de EU,⁹ maar dat de verdragstekst op het gebied van de toenadering of afstemming van technische aspecten in wetten veel minder verplichtend is. Eigenlijk gaat het verdrag met Korea in de praktijk verder, met tal van technische comités waarin gepoogd wordt equivalente regelgeving overeen te komen en/of wereldnormen te gebruiken (iets wat Korea tot voor kort zelden deed). Voor Canada (sterk geïntegreerd met de VS) ligt dat veel lastiger. Maar 'duurzaamheid' gaat ook over de rechten van werknemers (met name de acht zogeheten kernconventies van de International Labour Organization, de ILO).¹⁰ De SER wenst deze bindend in verdragen vast te leggen, met sancties als men zich er niet aan houdt. Dit verhoogt de geloofwaardigheid natuurlijk, maar bemoeilijkt de onderhandelingen met vele landen aanzienlijk. De SER wil ook een clause (in TTIP) dat de partners handel nooit kunnen bevorderen door de beschermingsniveaus te verlagen, en dat beginsel vastleggen met diverse waarborgen (zodat er geen *race to the bottom* plaatsvindt). Wat betreft ISDS heeft de EU in 2016 een ommezwaai gemaakt door een multilateraal investeringshof voor te stellen met rechters (en dus geen ad hoc benoemde arbitragejuristen), aangevuld met allerlei waarborgen en transparantie. De kwestie hier is of er veel landen zullen zijn die deze benadering willen volgen (Vietnam en Canada zijn hiertoe bereid).

DE NIEUWE CONSENSUS: VERDIEPING OF TOCH VERWIJDERING?

De ontluikende consensus in de EU heeft CETA eerder verrijkt dan bemoeilijkt. Deze consensus blijkt ook verregaand mogelijk met Japan. Met de vs zal zo'n pakket lastiger worden, maar wellicht niet onmogelijk indien er enige concessiebereidheid wordt getoond. De vraag is echter of dit nieuwe

De kunst zal zijn om ambitie en verdieping van de EU-consensus niet tot verwijdering van mogelijke partners te laten leiden

EU-model kan werken met ASEAN-landen zoals Indonesië, de Filipijnen en Maleisië (die dergelijke verplichtingen beschouwen als typerend voor ontwikkelde landen en nog niet voor hen), laat staan in een vrijhandelszone met China (in 2014 heeft Xi Jinping de EU gevraagd zo'n zone te onderzoeken).

Ook in de besprekingen met Mercosur (zes landen in het zuiden van Latijns-Amerika, geleid door Brazilië) zal men dit model niet volledig kunnen toepassen. De kunst zal zijn om ambitie en verdieping van de EU-consensus niet tot verwijdering van mogelijke partners te laten leiden.

Noten

- 1 Pascal Lamy, *The new world of trade. The Third Jan Tumlir lecture*. Brussel: ECIPE, 2015.
- 2 Er zijn uiteraard meer bronnen van productiviteitsverbeteringen, bijvoorbeeld technische vooruitgang (deels autonoom, deels in reactie op vrije handel en meer mededinging) en verbeteringen van 'menselijk kapitaal' (bijvoorbeeld opleiding).
- 3 Zoals Attac Duitsland en Attac Denemarken, die een los verband hebben gesmeed van 39 ngo's, waaronder Greenpeace, enkele one-issue-ngo's (antiroken, volksgezondheid), de Rosa Luxemburg Stiftung en Corporate Europe Observatory (CEO), zelf eveneens een agglomeraat van ngo's, maar dan met uitsluitend het doel om het lobbyen van de Europese industrie aan de kaak te stellen.
- 4 SER, *TTIP. Transatlantic Trade and Investment Partnership. Advies 16/04*. Den Haag: SER, 2016. Een kwalijke misser van de Nederlandse journalistiek is het nagenoeg ontbreken van aandacht voor dit SER-rapport, dat het resultaat is van uiterst zorgvuldige en respectvolle debatten over nagenoeg elk denkbaar aspect van TTIP (in termen van de 'nieuwe' wereld). Dit staat in schril contrast met de enorme aandacht die in de media aan de protesten is geschonken, ook al waren de beweringen van de protestanten veelal slecht of niet onderbouwd.
- 5 De uitvoer van kippenvlees door de vs dient uiteraard niet gepaard te gaan met bijvoorbeeld salmonella, en de behandeling met chlorine aan het einde van de keten garandeert dat. De EU laat deze kippen echter niet toe en daar is met betrekking tot TTIP ook nooit over onderhandeld!
- 6 Zie de uitvoerige studie van Christian Tietje en Freya Baetens, *The impact of Investor-State-Dispute Settlement (ISDS) in the Transatlantic Trade and Investment Partnership* (studie in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken: MINBUZA-2014.78850). Den

- Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 24 juni 2014; en Freya Baetens, 'Transatlantic Investment Treaty Protection. A response to Poulsen, Bonnitcha & Yackee', in: Daniel S. Hamilton en Jacques Pelkmans (red.), *Rule-makers or rule-takers? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership*. Londen/Washington D.C., Rowman & Littlefield, 2015.
- 7 Een bescheiden poging voor vier ervan is te vinden in: Jacques Pelkmans, 'Business dimension of EU's new FTAs', *Journal of European Integration* 39 (2017), nr. 7 (te verschijnen).
 - 8 Reeds in de General Agreement on Tariffs and Trade (GATT; vóór 1995) bestonden er overeenkomsten omtrent technische handelsbelemmeringen, en regels en handhaving voor voedselveiligheid en tegen planten en dierziektes, intellectueel eigendom, overheidsaan-
 - kopen en regels voor diensten (in vier zogenoemde 'modes'). In de WTO zijn deze aangescherpt, en in vrijhandelszones (zeker die van de EU) gaat deze afstemming nog veel verder. Er wordt ook steeds meer naar 'equivalentie' gestreefd, of naar wederzijdse erkenning van certificaten.
 - 9 Hier gaat het erom dat door erkende testinstituten certificaten van conformiteit met de nationale (of EU-) wetgeving worden uitgegeven. Onder CETA zijn erkende Canadese instituten ook bevoegd om de conformiteit met technische EU-voorschriften te certificeren, en dit bespaart het bonafide bedrijfsleven veel geld. In de EU erkende testinstituten zijn op hun beurt ook in Canada bevoegd.
 - 10 Zoals het recht van vereniging en van staking, het verbod op kinderarbeid en andere basisrechten.