

Expertmeeting Algemene Commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Thema: Ontwikkelingen internationale handel

Woensdag 22 januari 2020

Positionpaper dr. Gerry van der Kamp Alons (Radboud Universiteit, Nijmegen)

Wanneer het gaat om internationale handel, opereert Nederland in een sterk gemonialiseerd en geïnstitutionaliseerd systeem. De Wereldhandelsorganisatie (WTO) is een belangrijk instituut in dit systeem evenals allerlei vormen van handelsakkoorden. In de volgende drie pagina's zet ik kort uiteen wat belangrijke ontwikkelingen en uitdagingen zijn binnen de WTO en inzake handelsakkoorden, en tenslotte, in hoeverre hierin een rol voor het Nederlandse Parlement is weggelegd.

Wereldhandelsorganisatie

De WTO vervult drie belangrijke functies: 1) het is het forum voor multilaterale onderhandelingen over handel; 2) het biedt geschillenbeslechting in handelsdisputen; en 3) het monitort het handelsbeleid van de lidstaten (Trade Policy Review Mechanism). Momenteel zijn er belangrijke uitdagingen ten aanzien van al deze functies – er wordt in die zin wel gesteld dat het multilaterale handelssysteem zich in een crisis bevindt. De twee belangrijkste problemen stel ik hier aan de orde.

Een onderhandelingsfunctie die niet meer effectief is

De in 2001 gestarte Doha Ontwikkelingsronde liep volledig vast, onder andere door tegenstelde belangen tussen ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen, meningsverschillen over of bepaalde nieuwe thema's wel of niet onderdeel van het handelsakkoord zouden moeten zijn (bijvoorbeeld investeringen, publieke aanbesteding, intellectueel eigendom), en politisering van handel die gepaard ging met toenemende mobilisatie van niet-gouvernementele actoren. Dat besluiten op basis van consensus genomen dienen te worden in de WTO maakte in deze omstandigheden een totaalakkoord onmogelijk, hoewel er wel deelakkoorden over handelsbevordering (2013) en exportsubsidies (2015) kwamen. Een vergelijkbaar akkoord ten aanzien van visserij subsidies is op het moment in de maak.

Wegens het gebrek aan multilaterale consensus pleit de EU nu voor 'flexibel multilateralisme', waarbij een kleiner aantal staten overeenstemming zoekt en een akkoord sluit op een specifiek thema, waarna andere WTO leden zich kunnen aansluiten en waarvan de voordelen voor alle WTO leden gelden (meestbegunstigingsclausule). Samen met de VS en Japan is de EU al plurilaterale gesprekken begonnen over industriële subsidies en technologische transfers alsook over elektronische handel en digitale handelspolitiek: thema's waarmee ze problematisch beleid van bijvoorbeeld China en India beogen te adresseren, hoewel deze landen niet aan de gesprekken deelnemen.

Een geblokkeerd geschillenbeslechtingsstelsel

Doordat de VS al jarenlang – begonnen onder de Obama-administratie en voortgezet onder president Trump – benoemingen van leden in het Beroepsorgaan (Appellate Body) van het WTO geschillenbeslechtingsstelsel tegenhoudt, heeft het Beroepsorgaan sinds december nog slechts één lid, terwijl minstens drie leden nodig zijn om formeel te kunnen opereren. Hierdoor worden geschillenbeslechting en handhaving effectief ondermijnd en neemt de kans op unilaterale handelssancties en tegenmaatregelen toe, met negatieve gevolgen voor de internationale handelsorde.

De EU heeft enerzijds geprobeerd deze impasse te voorkomen door (met steun van elf andere WTO leden) wijzigingsvoorstellen voor de regels voor geschillenbeslechting in te dienen, gericht op het wegnemen van zorg bij de VS dat leden van het Beroepsorgaan partijdig zijn en hun bevoegdheid te buiten gaan. De VS heeft tot nu toe al deze voorstellen als onvoldoende beoordeeld. Anderzijds heeft de EU maatregelen in gang gezet om de gevolgen van het geblokkeerde systeem te beperken door *Interim Appeal Arbitration Arrangements* met andere landen te treffen en de EU *Enforcement Regulation* zodanig aan te passen dat er sneller tot sancties overgegaan kan worden wanneer derde landen illegale handelsmaatregelen toepassen en tegelijkertijd geschillenbeslechting blokkeren.

Handelsakkoorden

Het gevolg van de patstellingen in de WHO was dat staten – de VS voorop, al snel gevolgd door de EU – op bilaterale en regionale handelsakkoorden gingen inzetten om markttoegang voor hun industrieën te vergroten. We zien daarom sinds het begin van deze eeuw een sterke toename in dergelijke akkoorden. De EU heeft in dit kader akkoorden gesloten met landen als Japan, Zuid-Korea, Mexico en Vietnam, terwijl onderhandelingen met de Golfstaten en ook met Thailand en Maleisië om verschillende redenen zijn opgeschort. Momenteel zijn onder andere onderhandelingen gaande over handelsakkoorden met Australië, Nieuw-Zeeland en Indonesië, en over een investeringsakkoord met China.¹ In de verschillende onderhandelingen streeft de EU niet alleen naar het liberaliseren en bevorderen van handel en de economische voordelen die dat met zich meebrengt, maar agendeert het ook ‘standards & values’ waaronder arbeidsstandaarden, milieustandaarden en voedselveiligheidsstandaarden.

Drie lopende zaken verdienen in dit korte paper nadere aandacht:²

EU-Mercosur

Op 28 juni 2019 is een akkoord bereikt tussen de EU en Mercosur. De teksten voor het handelsdeel van dit akkoord zijn reeds gepubliceerd, al kunnen ze door ‘legal revision’ nog wat worden aangepast.³ De teksten zullen naar verwachting later dit jaar aan de Raad en het EP ter instemming worden voorgelegd. Het akkoord lijkt ook gemengde bevoegdheden te betreffen en daarmee op onderdelen instemming van nationale parlementen te behoeven. Ratificatie is allerm minst zeker gezien kritiek in verschillende lidstaten op het akkoord voor wat betreft duurzaamheid, landbouwafspraken en voedselveiligheidsstandaarden.

EU-VS

Hoewel te onderhandelingen over een Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) in 2016 strandden, vinden er sinds het uitkomen van een Joint Statement van Commissievoorzitter Juncker en president Trump in juli 2018 weer bilaterale gesprekken plaats. De reikwijdte hiervan is echter beperkter dan TTIP: tarieven voor industriële goederen en conformiteitsbepaling staan op de agenda. In april 2019 heeft de Commissie hiervoor onderhandelingsmandaten van de Raad gekregen. De onderhandelingen vinden overigens plaats in een gespannen trans-Atlantisch handelsklimaat waarin de VS op gronden van nationale veiligheid tarieven op staal en aluminium vanuit de EU heeft verhoogd en met extra tarieven op auto’s en auto-onderdelen heeft gedreigd. De gecombineerde aanpak van druk zetten met handelstarieven en tegelijkertijd over een handelsovereenkomst onderhandelen – ook toegepast in VS-China relaties – lijkt kenmerkend voor de Trump-administratie.

¹ Voor een overzicht zie: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf

² Ik laat CETA hier buiten beschouwing, aangezien de commissie hierover op 6 november 2019 reeds een rondetafelgesprek heeft gehouden.

³ <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048>

Brexit

Nu Brexit dan echt een feit gaat worden, zullen er na 31 januari onderhandelingen tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk (VK) moeten komen over een handelsakkoord. De Commissie beoogt in februari het onderhandelingsmandaat met de Raad te bespreken, om in maart de onderhandelingen te kunnen starten. In theorie zijn er grofweg drie mogelijke scenario's: 1) de EU en het VK gaan een douane-unie aan (geen interne tarieven en een gemeenschappelijk buitentarief); 2) de EU en het VK sluiten een vrijhandelsverdrag (overeenkomst met lagere tarieven dan gelden in de WTO); of 3) er komt geen akkoord en de WTO afspraken worden van toepassing op de EU-VK handelsrelaties.

Gezien de positie van het VK dat ze geen harmonisatie van standaarden (regulatory alignment) en geen jurisdictie van het Europese Hof willen, terwijl de EU dat in het geval van een douane-unie zou willen eisen, lijkt de eerste optie geen haalbare kaart. Een vrijhandelsakkoord ligt meer voor de hand, al is de beschikbare tijd – tot 31 december 2020 en Prime Minister Johnson wil dit niet verlengen – mogelijk veel te kort om een uitgebreid akkoord te kunnen uitonderhandelen. Het risico bestaat daarom dat de bestaande WTO regels van toepassing worden op de EU-VK handelsrelaties na 31 december 2020. Dit betekent herinvoering van tarieven (hoger dan in een vrijhandelsakkoord het geval zou zijn), grenscontroles, geen wederzijdse erkenning van elkaars standaarden, en zal nadelige economische consequenties voor zowel het VK als de EU hebben, zij het relatief meer voor het VK dan voor afzonderlijke EU lidstaten.

Internationale handelspolitiek en het Nederlandse parlement

Gezien de regels omtrent besluitvorming in de EU, hebben nationale parlementen alleen instemmingsrecht als het gaat om handelsakkoorden voor zover deze onderwerpen betreffen waarin sprake is van gedeelde competentie tussen de EU en de lidstaten. De rol en invloed van het Nederlandse parlement via instemmingsrecht is dus beperkt en het weerhouden van instemming komt met potentiële nadelen (zoals reputatieschade van Nederland in de EU, beperking onderhandelingscapaciteit van de EU) terwijl de uiteindelijke gevolgen van niet-instemming onzeker zijn. Als middel van invloed is het daarmee verre van ideaal, omdat het mogelijk meer kapot maakt dan je lief is.

Wat kan het parlement dan doen? Om via andere wegen invloed uit te oefenen is het allereerst van belang dat het parlement zich informeert (via rondetafelgesprekken, expertmeetings, vragen aan bewindspersonen etc.), zodat het tijdig op de hoogte is van ontwikkelingen en onderwerpen die spelen om daar debat over te kunnen voeren, posities in te kunnen nemen en prioriteren: hoe eensgezinder hoe beter. Aangezien belangrijke bevoegdheden in het handelsdomein bij de Raad en het EP liggen, dient reeds in een vroegtijdig stadium het gesprek te worden aangegaan met de verantwoordelijke bewindspersonen (in commissie, debat in parlement) en met (partij)relaties in het EP, om de zorgen en voorkeuren van het Nederlandse parlement glashelder te maken. Dit alles echter met besef van politieke verhoudingen en economische realiteit: Nederland is niet het enige land in de Raad of in het EP. Het is daarom niet realistisch te verwachten dat alle Nederlandse eisen in een handelsakkoord worden ingewilligd en elke uitkomst zal in Nederland (en de EU) zowel winnaars als verliezers kennen.

Een keuze voor instemming danwel niet-instemming is vervolgens een politieke beslissing, waarbij regering (via de Raad), leden van het EP en – voor wat betreft gedeelde bevoegdheden – het Nederlandse parlement elk hun eigen verantwoordelijkheid hebben.