

Trans-Atlantische vrijhandelszone: een kans op meer regulering

De Verenigde Staten en Europese Unie onderhandelen over een trans-Atlantische vrijhandelszone. Een nog verdere liberalisatie van markten dreigt maar dat hoeft niet. De onderhandelingen bieden ook een kans om wereldwijd de bescherming van arbeid en milieu te reguleren.

FERDI DE VILLE

Centrum voor EU-Studies, Universiteit Gent

De trans-Atlantische vrijhandelsonderhandelingen (TTIP) zijn te weinig voorwerp van echt debat, zowel in Nederland als in België. Ook onder sociaal-democraten, voor wie dit een prioriteit zou moeten zijn. De huidige onderhandelingen zijn niet de eerste poging te spreken over een trans-Atlantische markt. Sinds begin jaren negentig, na de Koude Oorlog, zijn er om de paar jaar pogingen geweest om zulke gesprekken op te starten, om zo de relaties tussen de VS en de EU op een nieuwe, economische leest te schoeien. Die zijn telkens stukgelopen op een gebrek aan wil of interesse aan een van beide zijden van de Atlantische Oceaan.

Waarom is het deze keer dan wel gelukt? Omdat voorstanders in Brussel en Washington van de crisis in het westerse kapitalisme en de (daardoor nog snellere) opkomst van China gebruik hebben gemaakt om een vrijhandelszone als oplossing voor te stellen. Groei en werkgelegenheid zijn altijd de voordelen geweest waarmee voorstanders van vrij-

handel hun zaak verdedigden. Nieuwe buitenlandse markten bieden exportkansen voor de eigen bedrijven, en meer buitenlandse concurrentie zorgt ervoor dat in eigen land de middelen efficiënter worden ingezet, wat leidt tot meer groei, en dus meer banen, zo gaat de redenering ontleend aan de klassieke economie. Ook de Europese Commissie verdedigt haar vrijhandelsbeleid al lang op die manier.

Voor het TTIP worden grote (en misschien zal later blijken groteske) voorspellingen gemaakt. Het akkoord zou voor een extra jaarlijkse groei van 0,5% van het bruto binnenlands product zorgen, of omgerekend een extra € 545 aan koopkracht per modaal gezin (vanaf 2027, dat wordt dan meestal weer verzwegen). Dat, zo vertelt de Commissie steeds in dezelfde adem, zonder de begroting met één euro te bezwaren. In de langgerekte crisis waarin we nog steeds verkeren is dat natuurlijk een aantrekkelijk perspectief. Aan Amerikaanse zijde worden gelijkaardige voordelen voorspeld.

Een tweede motivatie, die meer 'off the record' wordt geuit, is om via het akkoord het westers economisch blok (of vermeende blok) te versterken om te vermijden dat China binnen de kortste keren de lakens uitdeelt in de internationale economie. Hoewel China begin dit jaar de VS voorbijstak als grootste handelsnatie ter wereld en volgens sommige voorspellingen binnen enkele jaren al de grootste economie zal worden, zijn de EU en de VS samen goed voor bijna de helft van het wereldwijde bbp en voor een derde van de wereldhandel. Als zij nu samen afspraken maken over de voorwaarden waaraan handel moet voldoen, dan is de rest van de wereld, inclusief China, verplicht te volgen. Hoe langer men daarmee wacht, hoe meer men de kans aan China geeft om de toekomstige spelregels te bepalen, zo gaat de redenering. De Europese Commissie stelt tegelijkertijd dat het akkoord wel tot mondiale regels zal leiden, maar dat de rest van de wereld, ook China, er economisch wel bij zal varen.

De vrijhandelszone moet voorkomen dat China de spelregels gaat dicteren

Voor sommige atlantici gaat het strategisch belang van dit akkoord voorbij het economische. Niet voor niets wordt er naar het TTIP wel eens verwezen als een 'economische NAVO'. Met een multipolaire, onzekere toekomst in het vooruitzicht, waarbij de VS ook nog eens het vizier naar Azië hebben verplaatst, zou het geopolitiek gezien onontbeerlijk zijn voor de EU om de banden met de VS aan te halen. De spanningen met Rusland van de voorbije weken zetten dit argument natuurlijk enorm kracht bij. Ook zou Amerikaans schaliegas Europa kunnen helpen minder energieafhankelijk te worden van Rusland, menen voorstanders.

Met dit discours is het toch gelukt om in de EU, en de VS, voldoende steun te vinden voor de start van de onderhandelingen. Al gebeurde dat, zeker in de EU, niet zonder slag of stoot. Inzake handelsbeleid zitten de lidstaten niet aan het EU-stuur, maar op de achterbank, vanwaar ze eventueel wel aan de handrem kunnen trekken. De Europese Commissie heeft de bevoegdheid om onderhandelingen voor te stellen en vervolgens ook te voeren, maar in nauw overleg met de lidstaten. Sinds het Verdrag van Lissabon moet ook het Europees Parlement zijn goedkeuring geven aan handelsakkoorden. Hoewel de Commissie deze instemming formeel niet nodig heeft om onderhandelingen te starten, is dat politiek gesproken wel zo, en geeft het Parlement net als de Raad van Ministers aan wat het van de onderhandelingen verwacht.

Niet alle lidstaten waren even enthousiast over het opstarten van onderhandelingen. Verwoede voorstanders zijn Duitsland, Nederland, het Verenigd Koninkrijk (waar Cameron met het TTIP de meerwaarde van een beperkte, liberale EU wil aantonen) en de Scandinavische en meeste Oost-Europese landen. Er zijn ook een paar stille twijfelaars, terwijl Frankrijk zijn scepsis niet onder stoelen of banken steekt. Door de politieke push op het hoogste niveau (Obama, Barroso en Van Rompuy lanceerden het idee in het najaar van 2011) was het voor Frankrijk echter onmogelijk om de onderhandelingen helemaal te dwarsbomen. Frankrijk heeft dan maar gezichtsverlies proberen te vermijden door te bepleiten dat audiovisuele diensten (vooral: films uit Hollywood) voorlopig geen voorwerp van de onderhandelingen zullen vormen, daarin gesteund door het Europees Parlement (en België).

Uiteindelijk werden de onderhandelingen gestart in juli 2013. Onder andere door het NSA-schandaal hebben de gesprekken tot nog toe een hobbelig parcours afgelegd. Vorige maand werd er een eerste balans opgemaakt, maar het is hoogst twijfelachtig of de onder-

handelingen voor het einde van dit jaar kunnen worden afgerond, zoals werd gehoopt aan beide zijden van de oceaan.

Grote baten zonder kosten: kan dat?

Kritische observatoren, andersglobalistische campagnegroepen als Corporate Europe Observatory en de vakbonden en milieu- en consumentenbeschermingsorganisaties twijfelen niet aan de voorgestelde economische baten, maar brengen naar voren dat hiervoor veel offers moeten worden gebracht. Europese bescherming van de werknemer, de volksgezondheid, de biodiversiteit en het leefmilieu zullen worden afgebouwd, vrezend zij.

Een andere angst is dat investeerders het recht zullen krijgen om wetten en beslissingen door overheden voor een internationale private rechtbank aan te vechten omdat die hun toekomstige winsten zouden kunnen verminderen (beter bekend als 'investor-to-state dispute settlement' of ISDS). Op die manier wordt de democratische beslissingsmacht aangetast.

De Europese Commissie is zich bewust van die kritiek en stelt telkens weer dat deze vrees ongegrond is. Europese regels zullen op geen enkele manier worden afgebouwd en democratische besluitvorming zal niet worden uitgehouden. Critici antwoorden dat we die geruststelling niet zomaar kunnen aanvaarden, aangezien de onderhandelingen zelf geheim zijn, alhoewel er ongezien veel over gecommuniceerd wordt door de Commissie, en zowel de schimmig geformuleerde 'regulatorische convergentie' als ISDS onderdeel vormt van de onderhandelingsagenda. Dat ondoorzichtige onderhandelingsproces, zowel tussen de EU en de VS als binnen de Unie, is trouwens op zich een van de andere voornaamste punten van kritiek vanuit verschillende hoeken. De kritiek heeft ertoe geleid dat Commissaris De Gucht een publieke raadpleging van drie maanden heeft afgekondigd over ISDS — die eind vorige maand startte — waarbij de onderhandelingen hierover worden opgeschort.

Het valt inderdaad niet te zeggen of de doemberichten van critici dat het TTIP ons ecologische, sociale en democratische model (verder) ten grave draagt, steek houden. Maar uit onderzoek dat ik naar de onderhandelingen voer blijkt dat in elk geval niet alle argumenten van de Commissie die voor het akkoord pleiten, tegelijk waar kunnen zijn.¹ Er is een incompatibiliteit tussen spectaculaire groeiëconomie, het ontwerpen van mondiale standaarden en het handhaven van sociale bescherming en milieubescherming en democratische beslissingsmacht.

Geen verdere liberalisatie van handel zonder bescherming van werknemers en milieu

Volgens de studie waarop de Commissie haar voorspellingen baseert, zijn de baten van het TTIP in grote mate afhankelijk van 'regulatorische convergentie': afspraken tussen de EU en de VS om allerlei regels over de kwaliteit van producten en diensten en de manier waarop ze worden geproduceerd gelijk te schakelen. Om tot de extra groei te komen die de Europese Commissie oppert, moet een vierde van alle 'niet-tarifaire barrières' tussen de EU en de VS worden weggewerkt. Maar omdat eigenlijk maar de helft van zulke belemmeringen onderhevig is aan beleidsinvloed (consumentenvoorkeur is dat bijvoorbeeld niet), gaat het eigenlijk om 50% van alle technische handelsbarrières die moeten worden verwijderd. Dat kan op twee manieren: of de EU en de VS spreken af om precies dezelfde regels te gebruiken (harmonisatie), of ze gaan ermee akkoord dat wanneer een product of proces aanvaard is aan de ene kant van de oceaan, dat ook meteen aan de andere zijde zo is (wederzijdse erkenning).

Harmonisatie is, op een aantal oncontroversiële uitzonderingen na, politiek niet realistisch: het zou betekenen dat voor een groot aantal producten en diensten de EU en de VS zich telkens akkoord verklaren dat een van hun beider regelgeving (of een internationale regel) superieur is en overgenomen kan worden. Wederzijdse erkenning is politiek minder gevoelig en bureaucratisch minder omslachtig. Het is dan ook de weg die de Commissie in haar uitingen aangeeft te zullen bewandelen. Maar daarin schuilt het gevaar.

Tenzij we menen dat regels in de EU en de VS niet verschillen in hun doelstellingen of beschermingsniveau, maar slechts om historische redenen variëren in de instrumenten waarmee men die probeert te bereiken (en voor een beperkt aantal gevallen is dat zo), betekent wederzijdse erkenning dat minder strenge regelgeving als equivalent wordt beschouwd. Dit zal wel degelijk leiden tot een 'race to the bottom': in een voor de rest volledig vrije markt zal de entiteit met strengere regelgeving zich moeten aanpassen aan de andere om verlies van concurrentievermogen (of van inkomen) te vermijden. Bovendien zal bilaterale wederzijdse erkenning handel tussen de EU en de VS wel vergemakkelijken (en zo zou de doelstelling van extra groei en banen wel kunnen worden bereikt), maar niet leiden tot het opstellen van 'mondiale regels'.

Dit toont aan dat we de Europese Commissie maar beter niet op haar woord kunnen geloven wanneer ze de hemel belooft door te stellen dat het akkoord én voor spectaculaire groei én voor mondiale standaarden zal zorgen, zónder de sociale, milieu- en consumentenbescherming en democratische beslissingsruimte aan te tasten.

De soep zal niet zo heet worden gegeten

Zoals het er nu naar uitziet vermoed ik dat het akkoord veel minder vergaand zal zijn dan aan beide zijden door sommigen wordt gehoopt en door anderen gevreesd. We moeten eerst nog zien of de onderhandelingen über-

haupt niet vastlopen op een van de vele mogelijke obstakels: naast audiovisuele diensten (die de Amerikanen toch op tafel zullen willen brengen) en ISDS, ook financiële diensten (hier is de EU de vragende partij, met steun van de sector aan beide zijden, maar vrezen de VS een afzwakking van hun Dodd-Frank-hervormingen), landbouw, genetisch gemanipuleerde organismen, het EU-voorzorgsbeginsel, overheidsaanbestedingen, dataprivacy, klimaat- en energiebeleid et cetera.

De tarieven zijn al laag aan beide zijden, het moet mogelijk zijn om over de afschaffing ervan een akkoord te bereiken. Maar zo'n mini-akkoord levert ook minivoordelen op. Het wordt al een stuk moeilijker om afspraken te maken op het vlak van liberalisering van de handel in diensten en van overheidsaanbestedingen, die wat extra voordelen zullen opleveren. Dat is lastiger omdat zowel in de VS als in de EU het subfederale niveau sterke bevoegdheden heeft, en Amerikaanse staten niet automatisch gebonden zijn aan het handelsakkoord.

Zoals ik eerder schreef komen de meeste economische baten van regulatorische convergentie. In dat opzicht valt te verwachten dat men opteert voor een 'levend akkoord', waarbij men nu in eerste instantie een erg beperkt aantal afspraken maakt over de transparantie van regelgeving en waarbij fora worden opgezet waarin regulatoren in de toekomst moeten streven naar convergentie van zowel bestaande als toekomstige regelgeving. Hoe moeten sociaal-democraten zich hiertegenover opstellen?

Een sociaal-democratisch standpunt

Sociaal-democraten hebben een moeilijke verhouding met handelsbeleid. Internationalisme en openheid zitten in het sociaal-democratische DNA en dus zijn sociaal-democraten intuïtief ook voor economische internationale samenwerking en liberalisering. Bovendien kleeft aan protectionisme een reactionaire, nationalistische connotatie waarmee zij niet

willen worden geassocieerd. Maar ongereguleerde vrijhandel ondermijnt de sociale bescherming waar socialisten op nationaal niveau decennialang voor hebben gevochten. Arbeidswetgeving en sociale bescherming hebben als functie te vermijden dat werkgevers werknemers tegen elkaar kunnen laten opbieden om toch maar een baan te verwerven of te behouden. Maar als bedrijven ongehinderd hun activiteiten kunnen verhuizen naar landen waar wetgeving minder streng is en zij hun producten vanuit daar vrij op de markt kunnen brengen, dan wordt de nationale bescherming ondergraven. Sociaal-democraten moeten opletten dat antiprotectionisme niet gebruikt wordt om legitieme (sociale en ecologische) bescherming te ondermijnen.

Vanuit dat besef spreken sociaal-democraten al sinds de jaren negentig over de noodzaak van 'globalisering met een menselijk gezicht' of 'gereguleerde globalisering' en vragen ze om 'sociale clausules' in handelsakkoorden. De EU neemt tegenwoordig standaard een hoofdstuk 'duurzame ontwikkeling' op in handelsakkoorden, maar dat stelt niet erg veel voor en is ook niet afdwingbaar.

Het goede nieuws is: op dat vlak zijn de VS al verder. De VS nemen vrij ambitieuze sociale en ecologische normen op in hun vrijhandelsakkoorden en maken die ook afdwingbaar. Soms worden ze daarin tegengewerkt door de partnerlanden, zoals in de Trans-Pacific Partnership-onderhandelingen met twaalf landen rond de Stille Oceaan. Tegelijk hebben de VS natuurlijk zelf een aantal belangrijke sociale en milieuakkoorden niet geratificeerd, zoals fundamentele arbeidsnormen van de Internationale Arbeidsorganisatie en het Kyoto-protocol voor het tegengaan van klimaatverandering, en ligt het niveau van sociale bescherming en milieubescherming in de VS over het algemeen lager dan in de EU.

Als de EU en de VS het serieus menen met hun claim dat handelsakkoorden ten dienste moeten staan aan duurzame ontwikkeling en tegelijk moeten bijdragen aan groei, fatsoenlijke banen en sociale en ecologische bescher-

ming, dan biedt het TTIP daar een perfecte gelegenheid toe. Sociaal-democraten moeten dan ook een offensieve campagne voeren ten opzichte van dit akkoord. Daarvoor moeten ze eigenlijk vooral de Commissie zeer strikt aan haar beloftes houden. Europese bescherming mag niet worden verlaagd, niet rechtstreeks, maar zeker ook niet indirect doordat er een trans-Atlantische markt zou komen met een ongelijk speelveld, waarbij Amerikaanse bedrijven die door minder lasten en regelgeving worden gehinderd, oneerlijk kunnen concurreren met Europese.

Het TTIP moet worden aangewend om de VS hun verantwoordelijkheden te laten opnemen in de bestrijding van klimaatverandering en in het garanderen en bevorderen van fundamentele sociale rechten. Het is dus niet een kwestie van de lat die de Commissie heeft gelegd naar beneden te halen — door allerlei uitzonderingen over specifieke zaken te bedingen — maar juist om die lat naar boven te halen.

Als zo'n progressief akkoord zou lukken, dan staan de EU en de VS samen inderdaad sterk om ook van de opkomende economieën te eisen dat ze, uiteraard naar gelang hun niveau van ontwikkeling, niet concurreren door lakse sociale regelgeving en lakse klimaat- en milieuregelgeving. Doen ze dat wel, dan kunnen ze uitgesloten worden van — of moeten een extra importbelasting betalen voor — toegang tot de trans-Atlantische markt, goed voor de helft van de wereldeconomie. Zonder die progressieve elementen, die inderdaad garanderen dat verdere liberalisering hand in hand gaat met sociale bescherming en milieubescherming, zouden sociaal-democraten niet akkoord moeten gaan met een trans-Atlantische markt.

Er bestaat in de wereld van vandaag geen gebrek aan geliberaliseerde markten, maar wel een gebrek aan regulering, rechtvaardige verdeling en bescherming van het milieu. Dat zou de les moeten zijn van de crises die we kennen. Deze ondubbelzinnige positie zou een centrale plaats moeten innemen in het

programma van de sociaal-democraten bij de Europese verkiezingen van mei.

Maar we mogen niet naïef zijn. De kans dat zo'n progressieve uitkomst wordt bereikt, is klein. De EU slaagt er immers intern nog niet eens in om sterke sociale afspraken te maken, en zet in het klimaat- en energiebeleid stappen terug. Het is ook veelzeggend dat de grootste

voorstanders van het TTIP (en de soevereiniteitsoverdracht die ermee gepaard gaat) vaak degenen zijn die anders roepen dat de EU niet bevoegd mag worden voor sociale en fiscale zaken. Dat toont de gevaarlijke, conservatieve motieven aan van sommigen bij dit akkoord.

Waakzaamheid is dan ook geboden. We moeten de lat zeer hoog blijven leggen.

Noot

- 1 Zie De Ville, F. & Siles-Brügge, G. (2013) 'The potential benefits of the EU-US free trade

deal may be much smaller than we have been led to believe', *LSE European Politics and Policy Blog*, <http://blogs.lse.ac.uk/euopp->

[blog/2013/12/23/the-potential-benefits-of-the-eu-us-free-trade-deal-may-be-much-smaller-than-we-have-been-led-to-believe/](http://blogs.lse.ac.uk/euopp-blog/2013/12/23/the-potential-benefits-of-the-eu-us-free-trade-deal-may-be-much-smaller-than-we-have-been-led-to-believe/).