

TTIP: een gamechanger in een veranderende wereld?

Het Transatlantic Trade and Investment Partnership, waarover Europa en de Verenigde Staten onderhandelen, is meer dan het bestendigen en verdiepen van de trans-Atlantische handelsrelaties. De verschuivende machtsbalans in de wereld vormt het geopolitieke decor voor dit verdrag. Zowel de economische opmars van de BRICS-landen als de hernieuwde politiek-militaire assertiviteit van de Russische Federatie noopt tot nauwere samenwerking tussen Europa en de Verenigde Staten. Ondanks de gedeelde waarden en diepe historische banden tussen beide partners moet echter nog wel een aantal uiteenlopende belangen worden verzoend.

door *Brigitte Bauer & Raymond Gradus*

Bauer is *research fellow* aan de University of Texas te Austin en lid van de CDA-buitenlandcommissie. Gradus is directeur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA en hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

HET TRANSATLANTIC TRADE AND INVESTMENT PARTNERSHIP (TTIP) moet een omvangrijk bilateraal akkoord worden tussen de Verenigde Staten en Europa, dat tot doel heeft de bestaande handels- en investeringsrelaties te consolideren en verder uit te breiden.¹ In de praktijk betekent het onder meer dat tarieven op import van bepaalde producten omlaag zullen gaan,² dat productvoorschriften vereenvoudigd en gestroomlijnd zullen worden, dat barrières op investeringen en deelname aan aanbestedingen zullen worden weggenomen, en dat allerlei regels die de markt betreffen beter op elkaar afgestemd zullen worden.

Voor zowel de EU als de VS betekent een succesvol TTIP een aanzienlijke uitbreiding van het afzetgebied en een toename van de concurrentie. Studies geven aan dat de overeenkomst de economie en de concurrentiekracht aan beide zijden van de Atlantische Oceaan (aanzienlijk) zal versterken. Ook het geopolitieke belang van TTIP moet echter niet onderschat worden. TTIP zal het algemene strategische belang van zowel de VS als de EU versterken in een wereld waarin China een economische reus is geworden met een geheel eigen buitenlandse en handelspolitiek en waarin Rusland met een hernieuwde expansiepolitiek in de Krim en Oost-Oekraïne de veiligheid bedreigt van Europa, dat in belangrijke mate afhankelijk is van Russische energiebronnen. Met TTIP worden de belangen van de VS in de

Met TTIP worden de belangen van de VS in de EU en die van de EU in de VS concreet vormgegeven en versterkt

EU en die van de EU in de VS concreet vormgegeven en versterkt. Maar een akkoord roept ook vragen op: wat zijn bijvoorbeeld de consequenties van het openstellen van de markt over en weer? Blijven belangrijke waarden uit het Rijnlandse model overeind en kunnen bijvoorbeeld

de specifieke Europese productregelgeving over genetisch gemodificeerde organismen (ggo's), het verbod om hormonen te gebruiken bij de vleesproductie, of de hygiënemaatregelen bij de slacht behouden blijven?

In dit artikel worden de diverse aspecten van TTIP op een rij gezet. Aangezien het om een handels- en investeringsakkoord gaat, wordt eerst ingegaan op de economische gevolgen. Vervolgens zullen we de geopolitieke situatie bespreken en ingaan op de (mogelijke) inhoud van een akkoord. We sluiten af met enkele conclusies.

ECONOMISCHE ASPECTEN EN GEVOLGEN TTIP

De trans-Atlantische handels- en investeringsrelatie is momenteel al de grootste en intensiefste in de wereld.³ TTIP zal de mogelijkheden op dat gebied uitbreiden en daarmee de economie van beide continenten versterken. Er heeft het nodige wetenschappelijk onderzoek plaatsgevonden naar de economische effecten van TTIP. Dit onderzoek is eensluidend over de positieve effecten van TTIP op banen en groei, hoewel ze in grootte aanzienlijk verschillen. Onderzoek uitgevoerd door het CEPR in opdracht van de EU schat in dat het bruto binnenlands product (bbp) van de EU en de VS een stimulans krijgt tussen de 0,2 en 0,5 procent.⁴ In deze studie wordt onderscheid gemaakt tussen een ambitieus scenario en een minder ambitieus scenario (zie tabel 1).

TABEL I. EFFECTEN OP BBP (%) VOLGENS DIVERSE STUDIES

	CEPR	Bertelsmann Stiftung
Minder ambitieus		
VS	0,2	0,8
EU	0,3	0,5
Ambitieus		
VS	0,4	13
EU	0,5	5

In het minder ambitieuze scenario zal de economie in de VS met 0,2 procent groeien en die in de EU met 0,3 procent; het ambitieuze scenario gaat uit van respectievelijk 0,4 en 0,5 procent. De Duitse Bertelsmann Stiftung bekritiseert echter de benadering van het CEPR, die naar haar oordeel onvoldoende is gebaseerd op een ex-postevaluatie van eerdere handelsakkoorden.⁵ Volgens deze berekeningen zal het bbp van de VS met 0,8 procent toenemen als alleen de tariefbelemmeringen worden weggenomen, en met maar liefst 13 procent bij het uitgebreide liberaliseringsscenario. In dit laatste scenario worden ook non-tarifaire belemmeringen weggenomen, zoals productvoorschriften, en worden diensten en overheidsaanbestedingen geliberaliseerd. In de EU zal het bbp toenemen met 0,5 procent bij alleen het verlagen van de tarieven, en met 5 procent als het uitgebreide liberaliseringsscenario wordt gekozen.

Aan deze berekeningen ligt de veronderstelling ten grondslag dat andere landen die geen deel uitmaken van de VS of de EU niet zullen reageren en dus geconfronteerd worden met aanzienlijke welvaartsverliezen. Zo zal Canada worden geconfronteerd met een bbp-verlies van bijna 10 procent indien TTIP wordt gerealiseerd. Dit is echter niet redelijk gezien het op handen zijnde akkoord tussen Canada en Europa. Als dat er komt zullen de opbrengsten in de EU en de VS (iets) lager zijn.

Ook verschilt het berekende effect op de werkgelegenheid en werkloosheid aanzienlijk tussen beide benaderingen. Omdat de Bertelsmann Stiftung rekening houdt met een zich langzaam aanpassende arbeidsmarkt is deze het meest inzichtelijk. Volgens deze benadering is er een vermindering van de werkloosheid van 0,11 procentpunten alleen uit een verlaging van de tarieven en een vermindering van 0,45 procentpunten als het uitgebreide liberaliseringsscenario wordt gekozen. In dit laatste scenario zullen één miljoen banen in de VS en 180.000 banen in Duitsland worden gecreëerd. Voor de EU en de VS als geheel kan men rekenen op twee miljoen nieuwe banen.

De Bertelsmann Stiftung geeft aan dat de economische effecten van TTIP in de EU gedifferentieerd zullen zijn naar land en vooral voor landen als

Griekenland, Ierland, Italië, Portugal en Spanje zal de handel substantieel toenemen. Voor alle landen in de EU geldt een toename van het inkomen per inwoner, waarbij geldt dat in kleinere landen die toename hoger zal zijn dan in grote landen, en in armere landen hoger dan rijke landen. Inzake de werkloosheid geldt dat de positieve effecten van TTIP het grootst zullen zijn in landen met een hoge werkloosheid. Alles bij elkaar genomen zullen door TTIP de economische verschillen tussen de EU-landen kleiner worden. Dat zal de economische en financiële stabiliteit van de EU en de eurozone bevorderen.

TTIP zal er zo toe kunnen bijdragen dat de economische hervormingen die in diverse Europese lidstaten hard nodig zijn en slechts moeizaam van de grond komen, nieuw leven wordt ingeblazen. Ook dat zal de concurrentiepositie van Europa en daarmee het integratieproces versterken.

TTIP EN DE GEOPOLITIEKE VERHOUDINGEN

De politiek-maatschappelijke discussie over TTIP gaat enerzijds heel concreet over ‘producten’, anderzijds over geopolitieke belangen en gedeelde waarden. Europa heeft tot op dit moment vooral ingezet op handelsakkoorden via de Wereldhandelsorganisatie (WTO), maar gezien de patstelling daar is het beter om in te zetten op bilaterale handelsovereenkomsten. TTIP staat daarbij niet op zichzelf, maar moet bezien worden binnen het grotere geheel van andere vrijhandelsverdragen, de rol van China en andere opkomende economieën, en de hernieuwde militair-politieke rol van Rusland aan de Europese oostgrens.

Daarbij moeten we ons realiseren dat opkomende markten, zoals die van China, in toenemende mate met elkaar samenwerken, meestal met uitsluiting van het Westen (bijvoorbeeld de BRICS met hun New Development

Bank, of de door China geïnitieerde samenwerkingsverbanden in de Aziatische-Pacifische regio die specifiek de VS uitsluiten, bijvoorbeeld de Regional Cooperation for Asia and the Pacific).⁶ Ook zijn er andere regionale-samenwerkingsverbanden, zoals de Eurasian Economic

Opkomende markten werken, meestal met uitsluiting van het Westen, in toenemende mate met elkaar samen

Union, met daarin Rusland en vijf landen die voorheen onderdeel waren van de USSR.⁷ Doel van deze Eurasian Economic Union is onder meer de banden tussen de oude Sovjetstaten te versterken onder Russisch leiderschap en een gemeenschappelijke markt te creëren. Dat de VS en de EU geen deel uitmaken van deze samenwerkingsverbanden (hetzij omdat ze

niet gewenst zijn, hetzij omdat ze niet tot de regio behoren) is op zich een goede reden om zelf een regionaal samenwerkingsverband op te zetten.⁸

Gezien vanuit de vs is TTIP een deel van een tweeluik: de vs onderhandelen ook over het Trans-Pacific Partnership (TPP), een regionaal vrijhandelsverdrag tussen twaalf landen dat evenals TTIP onder meer tot doel heeft de concurrentiepositie ten opzichte van China te versterken. De deelnemers zijn landen waarmee de vs al beperkte bilaterale verdragen heeft, landen die dat nastreven en de strategisch-militaire bondgenoten in de regio.⁹ De onderhandelingen voor TPP – dat minder diepgaande samenwerking zal realiseren dan TTIP – zijn in een vergevorderd stadium.

Dit beeld van economische samenwerkingsverbanden versterkt het belang van TTIP, dat bovendien onderdeel is van een economische balance of power: door de vergaande handelsovereenkomst met de vs kan de EU niet alleen haar interne economie versterken, maar kan ze ook haar rol als speler in de wereldeconomie veiligstellen en uitbreiden. Van belang is daarbij dat de vs en de EU betrouwbare partners zijn wanneer het gaat om politieke en maatschappelijke stabiliteit. Ook delen zij fundamentele waarden. Belangrijk is ook de duiding van de tussentijdse novemberverkiezingen in de vs. Volgens sommigen is het politieke draagvlak voor gecompliceerde dossiers, zoals dat van TTIP, er niet beter op geworden. Anderen wijzen erop dat het juist de Republikeinen zijn geweest die altijd veel belang hebben gehecht aan vrijhandel en dat dus de onderhandelingen een push kunnen krijgen.¹⁰

Politieke stabiliteit is eveneens een aspect in de TTIP-discussie. De politiek-militaire interventie van Rusland in Georgië in 2008-2009 en recentelijk in de Krim en Oost-Oekraïne heeft de kwetsbaarheid van Europa duidelijk aan het licht gebracht. Daarnaast is er onrust ten zuiden van de EU, vaak van islamitisch-fundamentalistische aard, en staat ISIS bij Kobani aan de grenzen van het NAVO-gebied. Omdat de defensie-uitgaven binnen bijna alle Europese landen al lange tijd teruglopen, is de EU militair aangewezen op de vs.¹¹ In de vs is echter de bereidheid om troepen – tegen hoge kosten, waaronder mensenlevens – de wereld in te sturen niet meer zonder meer vanzelfsprekend. Defensie vormt zo een niet onbelangrijk verschil van inzicht, maar met TTIP wordt de verbondenheid met de vs concreet vormgegeven en geactualiseerd, waarmee TTIP gezien kan worden als een ‘pivot back to Europe’.¹²

INHOUD VAN HET AKKOORD

De discussie over de concrete gevolgen van TTIP leidt soms tot hevige emoties, ook in Nederland. Wat in die discussie evenwel gemakkelijk over

het hoofd wordt gezien is dat de EU zélf met de gemeenschappelijke open markt, en de daarbij horende (vaak moeizaam bedongen) bepalingen (bijvoorbeeld het land-van-oorsprongprincipe, labeling), geen nieuwkomer is in dergelijke onderhandelingen. Wel is het van belang om een aantal actuele discussies, die betrekking hebben op achtereenvolgens investeringsbescherming, productkwaliteit, privacybescherming en overheidsaanbestedingen, nader te duiden. Op de achtergrond van deze politiek-maatschappelijke discussie lijkt ook hier de tendens aanwezig om ons meer achter de Nederlandse dijken terug te trekken.

Een belangrijk punt van aandacht is investeringsbescherming onder de Investor-State Dispute Settlement (ISDS-clausule). Deze clausule voorziet in de mogelijkheid dat investeerders de overheid van het gastland voor een internationaal tribunaal dagen indien die het verdrag overtreedt. Dat is niet nieuw, want veel bilaterale investeringsakkoorden bevatten een dergelijke voorziening, zoals alle huidige Nederlandse investeringsbeschermingsovereenkomsten. Aanleiding daartoe zijn ervaringen in het verleden waarbij overheden buitenlandse investeerders willekeurig behandelden en lokale rechters vaak niet onafhankelijk bleken. De ISDS-clausule voor TTIP stuit evenwel op maatschappelijke weerstand. Tegenstanders zijn bang voor het ontstaan van een Amerikaanse claimcultuur, voor een niet te stoppen invoer van bepaalde ongewenste producten en voor een beperking van de beleidsvrijheid van het gastland. Voorstanders geven aan dat dergelijke arbitragezaken weinig voorkomen.¹³ Dat iets weinig voorkomt lijkt ons geen argument, temeer omdat het aantal claimzaken binnen andere handelsverdragen in recente jaren juist is toegenomen. Duidelijk is dat de ISDS-clausule grote zorgvuldigheid vraagt, onder meer inzake transparantie en de aard van arbitrage.

Van belang is voor ogen te houden dat de ISDS-clausule ook EU-investeringen in de VS zal beschermen en dat een goed uitgewerkte clausule ervoor kan zorgen dat nationale overheden juist beschermd worden tegen bijvoorbeeld producten of investeringen die niet beantwoorden aan geldende (kwaliteits)eisen. In dat licht is het aankomende vrijhandelsverdrag tussen de EU en Canada belangrijk, dat bepaalt dat de ISDS-zaken openbaar moeten zijn en dat bijvoorbeeld overheidsmaatregelen ten behoeve van het algemeen welzijn (volksgezondheid, veiligheid, milieu) beschermt.¹⁴ Dat kan een opmaat zijn voor TTIP.

Onder de bevolking bestaat de zorg dat met TTIP bepaalde producten ingevoerd zullen worden die in de EU verboden zijn. In de media wordt TTIP daarom vaak geassocieerd met 'chloorkippen' en 'hormoonvlees', wat de objectiviteit van de discussie beïnvloedt. Aangezien het evenwel om gezondheid en veiligheid gaat, moet ook hier zorgvuldig onderhandeld

worden,¹⁵ waarbij geldt dat beide partijen hun gevoeligheden hebben: de vs – ook een land met sterke consumentenbescherming – hebben bijvoorbeeld problemen met producten waarin rauw vlees is verwerkt en Franse kaas die van rauwe melk gemaakt is. Ook de angst voor BSE is nog niet volledig weg. Van belang is dat hierin geen voorwendsel gevonden wordt voor protectionisme. Ook bij deze onderhandelingen kan het vrijhandelsverdrag met Canada een voorbeeld zijn: ‘Both the EU and Canada will keep the right to regulate freely in areas of public interest such as environment, health and safety.’¹⁶

Privacybescherming wordt vaak genoemd in de discussie over TTIP. Dataproductie zal echter evenwel geen deel uitmaken van TTIP – zoals reeds aangegeven door de Europese Commissie – aangezien dataproductie in de EU een grondrecht is en daarom niet voor onderhandelingen in aanmerking komt. Daarom zal TTIP niet tornen aan de EU-privacybescherming.¹⁷

Terwijl privacybescherming een heikele kwestie is voor Europeanen, vormen overheidsaanbestedingen een typisch Amerikaanse gevoeligheid. In het kort komt het erop neer dat tot nu toe overheidsaanbestedingen in

Terwijl privacybescherming een heikele kwestie is voor Europeanen, vormen overheidsaanbestedingen een typisch Amerikaanse gevoeligheid

de vs (bijvoorbeeld infrastructuur en havens) niet toegankelijk zijn voor buitenlandse partijen. Met TTIP kan die markt opengesteld worden, maar dat zal een grote stap zijn voor de vs, die dit immers ook als een veiligheidsvraagstuk zien. De Europese praktijk kan behulpzaam zijn bij de vormgeving van het verdrag.

In de EU maken immers (overheids)aanbestedingen al jaren deel uit van de handelsafspraken binnen de EU en wordt op een adequate manier op veiligheidsaspecten ingespeeld.¹⁸

CONCLUSIES

TTIP is zowel economisch als geopolitiek van groot belang. De economieën van de vs en de EU zullen beide versterkt worden, de economische hervormingsagenda's van diverse EU-landen zullen een positieve impuls krijgen en de onderlinge economische verschillen tussen de diverse EU-landen zullen kleiner worden. Uit een economische doorrekening blijkt dat vooral Zuid-Europese landen zullen profiteren, hetgeen de Europese integratie een verdere impuls kan geven. Overigens lopen deze doorrekeningen aanzienlijk uiteen en zijn ze sterk afhankelijk van de gemaakte veronderstellingen. Geopolitiek zullen de vs met TTIP hernieuwde belangen in de EU

hebben en de vs blijvend betrekken bij Europa, wat de geopolitieke situatie – economisch en strategisch – zeker voor Europa zal verbeteren.

Aangegeven is dat de vs en de EU belangrijke waarden delen, wat belangrijk is voor de onderlinge verhoudingen en de concrete uitvoering van TTIP. Dit neemt niet weg dat er op deelonderwerpen – zoals investeringsbescherming, productkwaliteit en overheidsaanbestedingen – nog belangrijke discussies lopen met uiteenlopende belangen aan de beide zijden van de oceaan. Toch is TTIP te belangrijk om de onderhandelingen hierop stuk te laten lopen. Met TTIP wordt immers een zodanig groot regionaal samenwerkingsverband gecreëerd dat de waarden die binnen TTIP worden nageleefd, uiteindelijk de standaard kunnen vormen voor de wereldhandel. Het voortbestaan van het op regels gebaseerde handelssysteem dat we nu kennen, kan langs deze weg worden versterkt. Ten slotte kunnen ook de onderhandelingen op WHO-niveau die op dit moment stilliggen, door TTIP een stimulans krijgen, zeker als er handelsakkoorden met belangrijke partners worden gesloten, zoals onlangs met Canada. Ondanks een aantal verschillen van inzicht tussen de EU en de vs is TTIP daarmee belangrijk voor de positie van Nederland in de wereld, zowel voor onze waarden en onze veiligheid als voor onze economie.

Noten

- 1 De auteurs danken R. Willems en W. Quaadvlieg voor hun nuttige commentaar op een eerdere versie.
- 2 Gemiddeld zijn de handelstarieven tussen de vs en de EU reeds rond 3 procent; tarieven die in het verleden amper verlaagd zijn betreffen vrachtauto's (25 procent), kleding (12 procent) en landbouwproducten (20 procent) (zie Charles M. Ludolph, *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Targeting successes at the midpoint?* Paper gepresenteerd op het Seminar of Transatlantic Relations, georganiseerd door de Konrad-Adenauer-Stiftung en het American Jewish Congress, Washington, DC, september 2014, p. 1).
- 3 Zo bedraagt in 2012 de handel aan goederen en diensten van de EU naar de vs 457 miljard euro. De stroom de andere kant op bedraagt 356 miljard euro (Ludolph 2014, p. 4).
- 4 Zie Joseph Francois, Miriam Manchim, Hanna Norberg, Loga Pindyuk en Patrick Tomberger, *Reducing transatlantic barriers to trade and investment. An economic assessment*. Londen: CEPR, 2013.
- 5 Zie Gabriel Felbermayr, Benedikt Heid en Sybille Lehwald, *Transatlantic trade and investment partnership. Who benefits from a free trade deal? Part 1: Macroeconomic effects*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- 6 Andreas Freytag, Peter Draper en Susanne Fricke, *The impact of TTIP*. Berlijn: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2014.
- 7 Het betreft Wit-Rusland, Kazachstan, Armenië, Kirgizië en Tadzjikistan.
- 8 Sommige van deze Aziatische samenwerkingsverbanden vormen een reactie op TTIP en TPP (zie volgende paragraaf), wat het belang van TTIP onderstreept en waarmee een weg terug voor de EU en de vs afgesneden lijkt.
- 9 TPP betreft: Australië, Brunei, Canada, Chili, Japan, Maleisië, Mexico, Nieuw-Zeeland, Peru, Singapore, de Verenigde Staten en Vietnam.
- 10 Zie onder meer: Lars Haensel en Jeane Lairo, 'Political factors in the negotiations on a Transatlantic Trade and Investment Partnership in the U.S.', KAS

International Reports Sept. 2014.

- 11 Zie Raymond Gradus, 'Heldere norm voor defensie wenselijk', *MeJudice*, 25 september 2014.
- 12 Eerder hadden de vs aangegeven zich meer te willen oriënteren op Azië, de zogenoemde 'pivot to Asia'. In 2011 stelde de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken, Hillary Clinton, bijvoorbeeld dat de vs in de toekomst op diplomatiek, economisch, en strategisch gebied de voorkeur zouden geven aan de 'Asia-Pacific region' (zie http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century). Met TTIP wordt die koers drastisch herzien.
- 13 Recent onderzoek van het ministerie van Buitenlandse Zaken over de NAFTA – het handelsakkoord tussen de vs, Canada en Mexico – waarin ook ISDS is opgenomen, duidt niet op de ontwikkeling van een Amerikaanse claimcultuur. Volgens de Unctad is er in de wereld 26 triljoen dollar aan buitenlandse investeringen; in de afgelopen 50 jaar zijn er voor zover bekend minder dan 600 ISDS-zaken geweest, waarvan er ongeveer 85 in het voordeel van bedrijven beslist zijn.
- 14 Zie concepttekst CETA: <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/>.
- 15 Dit is ook de reden dat het EU-verdrag op dit moment het zogenoemde voorzorgsprincipe hanteert. De EU kan dit voorzorgsprincipe ook hanteren wanneer zelfs na een wetenschappelijke analyse een bepaald risico onvoldoende kan worden in geschat. De taak om te bewijzen dat een product veilig is, ligt dan bij de producent.
- 16 Zie: <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/>.
- 17 Zie brief van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer (22 april 2014).
- 18 Overigens bestaat er een aparte EU-aanbevelingsrichtlijn voor werken, leveringen en diensten op defensie- en veiligheidsgebied die hiermee rekening houdt.