



Deze factsheet is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking tussen de Tweede Kamer, De Jonge Akademie, KNAW, NFW, NWO, TNO en VSNU..

27 OKTOBER 2020

Dr. Tristan Kohl, Rijksuniversiteit Groningen
Mr. dr. Simon Tans, Radboud Universiteit Nijmegen
M.m.v. prof. mr. Henri de Waele, Radboud Universiteit Nijmegen

Centrale vraagstelling

De wereldhandel heeft in een paar jaar tijd flinke klappen opgelopen. Eerst kwam de aanhoudende onzekerheid over de wijze waarop de Europese Unie (EU) en het Verenigd Koninkrijk (VK) na Brexit al dan niet economisch met elkaar verbonden zouden blijven. Vervolgens ontketende de regering-Trump een handelsoorlog met China, met wereldwijde onzekerheid en geopolitieke spanning als gevolg. De Verenigde Staten (VS) hebben het Wereldhandelsorganisatie-regime (WTO) verder onder spanning gezet door importheffingen in te voeren op aluminium en staal, en door het blokkeren van de benoeming van leden voor het Beroepsorgaan.¹ Als klap op de vuurpijl werd het internationaal economisch verkeer lamgelegd door de coronapandemie.² Onder deze – historisch ongeëvenaarde – omstandigheden rijst de prangende vraag wat de rol en (meer)waarde is van de WTO als voorvechtster van vrije internationale handel. In deze notitie gaan wij op verzoek van de Tweede Kamercommissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking in op een drietal vragen:

1. *Wat zijn de Nederlandse belangen die samenhangen met het functioneren van de WTO en welke gevolgen zijn er in de huidige Nederlandse handelspraktijk als gevolg van de recente ontwikkelingen met de WTO?*
2. *Welke aspecten zijn van belang in het proces van hervorming van de WTO (voor Nederland) en op welke wijze kan Nederland daarin een bijdrage leveren?*
3. *Welke alternatieven zijn er voor Nederland wanneer hervormingen van de WTO niet of niet tijdig tot stand komen?*

1. Het belang van de WTO voor Nederland

Samenvattend: Het belang van Nederland als handelsland is dat er een mondiale basis aan transparante, coherente en stabiele spelregels is, gericht op het bevorderen van internationale handel. Dit belang sluit naadloos aan bij de missie van de WTO, waar Nederland als lidstaat van de EU bij is aangesloten, en in welk verband het gezamenlijk internationaal kan optrekken.

De WTO als gesprekstafel. De WTO is een intergouvernementeel platform waar nationale overheden samenkomen om informatie te delen en afspraken te maken met betrekking tot het internationale handelsverkeer. Daarnaast wordt hier onderhandeld over de verdere afbouw van handelsbelemmerende maatregelen. Op deze wijze formuleert de internationale gemeenschap middels de WTO basisregels die noodzakelijk zijn voor het transparant en effectief functioneren van het internationaal handelsverkeer. Als cruciaal sluitstuk voor de getrouwe naleving van deze spelregels voorziet de WTO in een onafhankelijk, juridisch bindend mechanisme waarmee onenigheden kunnen worden bijgelegd en geschillen beslecht.

Waarom een WTO? De ontstaansgeschiedenis van de voorganger van de WTO, de *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), kan niet ontbreken in een bespreking van de vraag wat het Nederlandse belang is bij een goed functionerende WTO. Er is een duidelijk verband tussen het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog en de vlak

¹ Diverse WTO lidstaten zijn over deze maatregelen een WTO geschillenbeslechtingsprocedure gestart, de EU op 1 juni 2018, zie WTO DS548 *US – Steel and Aluminium Products (EU)*.

² Zie <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-World-Trade-Monitor-July-2020.pdf> voor re-cente handelsstatistieken, <https://www.piie.com/research/trade-investment/us-china-trade-war> voor informatie over de handelsoorlog tussen de VS en China, en voor de economische gevolgen van Brexit voor Nederland, het VK, de EU en de rest van de wereld: S. Brakman, H. Garretsen, & T. Kohl (2018) Consequences of Brexit and options for a 'Global Britain'. *Papers in Regional Science* 97: 55-72, <https://doi.org/10.1111/pirs.12343>.

daarvoor ontstane politieke, economische en monetaire mondiale situatie. Als gevolg van intense economische competitie en protectionisme viel de internationale handel nagenoeg stil.³ Het is precies deze reflex van staten - om in geval van politieke of economische crisis terug te vallen op protectionisme - die door middel van de GATT doorbroken moest worden. Zo is onderzoek gedaan naar het verschil in maatregelen genomen door staten tijdens de Grote Depressie van 1929 en die tijdens de financiële crisis van 2008. De efficiëntie, transparantie, afdwingbaarheid en stabiliteit als gevolg van het WTO-handelsregime heeft ervoor gezorgd dat tijdens die laatstgenoemde crisis protectionistische maatregelen grotendeels achterwege zijn gebleven.⁴ De huidige economische crisis als gevolg van Covid-19 is vele malen omvangrijker dan de financiële crisis in 2008, en vormt daarmee opnieuw een cruciale test. De grondslag van de WTO is dan ook om een wedloop van protectionistische maatregelen – met prijsstijgingen, schaarste, banen- en welvaartsvernietiging ten gevolg – te voorkomen.

Preferentiële handelsverdragen als aanvulling, niet in plaats van. Het belang van de WTO voor afdwingbare en transparante handelsafspraken voor de wereldhandel staat echter niet op zichzelf. In het internationale recht zijn de afspraken in WTO-verband de basis voor alle overige afspraken die het internationaal handelsverkeer regelen – denk aan recente preferentiële/regionale handelsverdragen als EU-Canada en USMCA⁵ (voorheen NAFTA) – maar ook unilaterale handelsprivileges die door ontwikkelde landen verstrekt worden aan ontwikkelingslanden in het kader van het *Generalized System of Preferences* (GSP). Het is een vergissing om te denken dat dit soort verdragen simpelweg in de plaats kunnen komen van de WTO-regels. Deze verdragen zien weliswaar in belangrijke mate toe op verdere liberalisering tussen een groep gelijkgezinde WTO-leden, maar komen niet in de plaats van het WTO-recht.⁶ De WTO vormt het fundament van het internationale handelsrecht, en het geheel aan internationale handelsverdragen heeft een gelijk doel, een gelijke identiteit en eenzelfde onderwerp. Het is juist het WTO-recht dat de voor internationale handel cruciale mogelijkheid biedt om consistentie en transparantie te realiseren voor de grote hoeveelheid vrijhandelsverdragen.⁷ Nu het goed mogelijk is dat de EU en het VK afstemmen op een “*no-deal* Brexit” is het dan ook een schrale troost dat beide partijen terug kunnen vallen op de basisregels die in het kader van de WTO zijn afgesproken. Zonder deze regels zouden beide partijen in een juridisch vacuüm terecht komen, met alle chaos en economische schade van dien.

Nederlandse bevoegdheden op handelsgebied collectief uitgeoefend binnen de EU. Voor een goed begrip van de juridische verhoudingen moet worden gezegd dat Nederland tegenwoordig niet in staat is om geheel of grotendeels zelfstandig vorm te geven aan zijn internationale handelsbeleid. De mogelijkheid om tot bindende regels en afspraken te komen (zoals handelsverdragen) wordt in juridische zin beperkt door het feit dat Nederland lid is van de EU, een organisatie die al vanaf het vroegste begin (met de oprichting van haar voorloper, de Europese Economische Gemeenschap) beschikt over een gemeenschappelijk handelsbeleid. Dit gemeenschappelijke

³ D. Cass (2005), *The Constitutionalization of the World Trade Organization. Legitimacy, Democracy, and Community in the International Trading System*, Oxford University Press, Oxford: p. 5-8; M. Trebilcock, R. Howse, & A. Eliason (2013), *The Regulation of International Trade*, Routledge London: p. 23.

⁴ B. Ruddy (2010) The Critical Success of the WTO Trade Policies of the Current Economic Crisis, *Journal of International Economic Law*, vol. 13(2): p. 475-495; UNCTAD *International Trade After the Economic Crisis: Challenges and New Opportunities* (DITC/TAB/2010/2), p. 14.

⁵ USMCA: United States – Mexico – Canada Agreement.

⁶ P. Delimatsis (2010), *The Fragmentation of International Trade Law* TILEC Discussion Paper 2010-010: p. 9; G. Sacerdoti (2008), ‘WTO Law and the “Fragmentation” of international Law, Specificity, integration, conflicts’ in: M. Janow, V. Donaldson, & A. Yanovich (eds) *WTO: Governance, Dispute Settlement & Developing Countries*, Juris Publishing; P. Stoll (2017) ‘Setting the Scene’ in: T. Rensmann (ed) *Mega-Regional Trade Agreements*, Springer.

⁷ Over het belang van de WTO-geschillenbeslechting ten aanzien van andere vrijhandelsverdragen, zie: C. Furculiță (2009), *Fork-in-the-Road Clauses in the New EU FTAs: Addressing Conflicts of Jurisdictions with the WTO Dispute Settlement Mechanism* CLEER papers 2019/1, p. 10.

handelsbeleid heeft een bijzonder brede reikwijdte, en bezit een exclusief karakter.⁸ Het is mede op basis hiervan dat Nederland binnen de WTO (en voorheen binnen de GATT) het primaat moet laten aan de Europese Commissie. Over de uitleg en toepassing van de WTO-regels in Nederland, waaronder de belangrijke *General Agreement on Trade in Services* (GATS) en het akkoord over de *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPs), kan zodoende ook niet autonoom worden beslist alsof het ‘gewone’ internationale verdragen betreft. In 2017 verklaarde het Europees Hof van Justitie naar aanleiding van een voorgenomen verdrag met Singapore dat lidstaten alleen nog commerciële afspraken met derde landen mogen maken als het gaat over niet-directe investeringen en de daaraan gerelateerde geschillenbeslechting.⁹ Ook duurzaamheidsaspecten en het domein transport (dat eerder nog als een zgn. ‘gedeelde bevoegdheid’ werd beschouwd) vallen sindsdien onder de uitsluitende competentie van de EU als geheel, zodat alleen de Europese Commissie hier het voortouw kan nemen, en Nederland zijn standpunten en wensen naar voren dient te brengen in de Raad van Ministers. Wat overblijft is de mogelijkheid om een handelsbeleid te voeren in praktisch-economische zin, onder meer door lobbywerk, handelsmissies, of het faciliteren van deals tussen binnenlandse en buitenlandse private commerciële partijen. Het is voor dit type ‘koopmansgedrag’ dat er binnen het kabinet nog altijd een portefeuille ‘buitenlandse handel’ wordt gehandhaafd, waarbij de betreffende bewindspersoon echter alleen in gezamenlijkheid met de andere EU-lidstaten bindende publiekrechtelijke besluiten kan nemen en bijv. groen licht geven voor onderhandelingen over nieuwe handelsakkoorden.

Economisch belang Nederland. In algemene zin geldt voor Nederland dat het als kleine, open economie sterk afhankelijk is van een goed functionerende, stabiele, transparante en open mondiale wereldeconomie. De centrale WTO-doelstelling om handelsbelemmeringen te reduceren middels regelgeving gebaseerd op de *rule of law* is voor Nederland dan ook essentieel.¹⁰ De WTO zorgt hier bij uitstek voor, door het bieden en monitoren van mondiale spelregels voor de wereldhandel, en door een platform te bieden voor intergouvernamenteel overleg, onderhandelingen en geschillenbeslechting. Het effect van WTO-lidmaatschap op de import en export door leden in vergelijking met niet-leden is herhaaldelijk wetenschappelijk aangetoond en in de loop der tijd ook relatief belangrijker gebleken dan lidmaatschap van overige soorten handelsverdragen.¹¹ Het Nederlandse en het EU-belang bij het functioneren van de WTO geldt alle handel die nu buiten specifieke handelsverdragen valt. De WTO biedt daarmee een regelgevend kader voor een grote hoeveelheid bedrijven die afhankelijk zijn van import en export van goederen. Dit geldt ook voor internationale dienstverlenende en dienstenontvangende bedrijven. Hierbij moet ook gedacht worden aan Nederlandse bedrijven met vestigingen in landen buiten Europa, die dankzij de WTO op belangrijke basisregels kunnen vertrouwen.

⁸ Zie art. 3 lid 1 sub e van het Verdrag betreffende de Werking van de EU.

⁹ HvJ-EU, Advies 2/15 (vrijhandelsakkoord EU-Singapore).

¹⁰ De herziening van het oude GATT-geschillenbeslechtingssysteem naar het huidige WTO-mechanisme heeft geleid tot geschillenbeslechting meer gebaseerd op de *rule of law*.

¹¹ P. Dutt (2020) The WTO is not passé, *European Economic Review*, vol. 128, 103507, <https://doi.org/10.1016/j.eurocorev.2020.103507>; G. Felbermayr, M. Larch, E. Yalcin & Y. Yotov (2020) *On the heterogeneous trade and welfare effects of GATT/WTO membership*, CESifo Working Paper No. 8555, CESifo: München; S. Baier, Y. Yotov & T. Zylkin (2019) On the widely differing effects of free trade agreements: Lessons from twenty years of trade integration, *Journal of International Economics*, vol. 116: 206-226, <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2018.11.002>; T. Kohl, S. Brakman, & H. Garretsen (2016) Do Trade Agreements Stimulate International Trade Differently? Evidence from 296 Trade Agreements, *The World Economy*, 39: 97-131, <https://doi.org/10.1111/twec.12272>; T. Kohl (2014), Do we really know that trade agreements increase trade? *Review of World Economics* 150, 443–469, <https://doi.org/10.1007/s10290-014-0188-3>.

2. Behouden en hervormen

Samenvattend: Het belang van Nederland is dat de WTO als gesprekstafel functioneert; dat voor Nederland, als lidstaat van de EU, binnen dat kader de stabiliteit van het multilaterale handelssysteem behouden blijft en dat – waar mogelijk op basis van overeenstemming – de regulering van internationale handel zich verder ontwikkelt, met bijzondere aandacht voor duurzaamheidsaspecten.

Weg met de tafel? Sinds de jaren '90 van de vorige eeuw woekert er een discussie over de toenemende mate van regionalisering op basis van preferentiële handelsverdragen, die in rap tempo in aantal zijn gegroeid. Critici van de WTO wezen erop dat dit aantoonde dat de WTO achterhaald was en vervangen kon worden door een netwerk van preferentiële verdragen. Dit argument gaat echter voorbij aan het gegeven dat zo'n netwerk (of eerder: wirwar) van verdragen juist de WTO als gemene deler heeft en haar ook nodig heeft om juridische gaten te vullen in andere verdragen. Een ander bekend argument is dat de WTO in het verleden door achterkamertjespolitiek te veel door ontwikkelde landen is gestuurd. Bij wijze van antwoord werd in 2001 de Doha-ontwikkelingsronde¹² gestart om handelsproblemen van vooral de ontwikkelingslanden op de kaart te zetten; ondanks enkele gezette stappen is het succesvol afsluiten van die ronde ver uit het zicht. De meningen over de oorzaak van deze "Doha deadlock" zijn verdeeld: gedacht kan worden aan o.a. gebrek aan geopolitiek leiderschap en wil; aan agendapunten die in rap tempo door de toenemende robotisering, digitalisering en globalisering werden achterhaald, en aan een veelvoud aan complexe onderwerpen die onnodig werden gebundeld in voorstellen waar landen alleen op basis van consensus mee konden instemmen. De regering-Trump heeft olie op het vuur gegooid door de (her)benoeming van leden van het beroepsorgaan van de WTO te blokkeren, waarmee een serieuze spaak in de wielen is gestoken van de rechterlijke geschilbeslechting in het internationaal handelsrecht.¹³ In het licht van de coronacrisis en het toenemende mondiale protectionisme bestaat dan de verleiding om te suggereren dat de WTO niet meer nodig zou zijn. Juist het tegendeel is waar, omdat de weg zonder multilateraal handelssysteem de hierboven beschreven bekende bestemming van conflict heeft die te veel herinnert aan de vooroorlogse periode van de twintigste eeuw. Die weg inslaan moet daarom koste wat het kost worden voorkomen.

Nee, voer een ander gesprek. Onzes inziens betekent het gebrek aan resultaat van de Doha-ronde en de huidige uitdagingen waar de WTO voor staat niet dat de gesprekstafel op de brandstapel wordt gegooid, maar juist dat de politiek moet nadenken over andere manieren om het gesprek te voeren. Zo kan gedacht worden aan het vormen van *coalitions of the willing* die een zo breed mogelijk draagvlak zoeken om liberalisering/hervorming van een specifiek en prangend onderwerp te bewerkstelligen, met de mogelijkheid voor andere WTO-leden om zich er in de toekomst bij aan te sluiten (zoals gebruik is bij de zogenaamde plurilaterale verdragen in het kader van de Uruguay-ronde). Een voorbeeld vormt de Trade in Services Agreement (TISA) waar 23 WTO-lidstaten, inclusief de EU (geteld als één) onderhandelen over verdergaande liberalisering van de handel in diensten, met de uitdrukkelijke bedoeling om uiteindelijk alle WTO-leden aan te laten sluiten.¹⁴ Dit onderwerp moet echter zorgvuldig doordacht worden; voorheen was de gedachte juist dat overeenstemming over alle onderwerpen (*single package principle*) ervoor zorgt dat WTO-leden liberalisering met betrekking tot voor hen belangrijke onderwerpen konden uitruilen. Te veel overlaten aan *coalitions of the willing* moet niet leiden tot *cherry picking*.

¹² Zie: https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_test_jan11_e.htm

¹³ De zogenaamde 'panels' die zaken in eerste instantie beoordelen functioneren nog wel.

¹⁴ Zie: <https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/tisa/>

Het werk in de WTO zit er nog lang niet op. Om gedetailleerd in te gaan op alle kwesties die momenteel binnen het kader van de WTO besproken zouden moeten worden, valt buiten het bestek van deze beschouwing. Er zijn meer dan genoeg hete hangijzers. Zo speelt op korte termijn de acute vraag onder welke omstandigheden landen de import en export van medische apparatuur om het coronavirus te bestrijden mogen inperken. Een eveneens belangrijke vraag is hoe het door de VS gesaboteerde geschillenbeslechtingsstelsel weer op gang te krijgen. De EU heeft samen met aantal landen een tijdelijke noodoplossing opgetuigd, maar dat is geen langetermijnoplossing voor de meningsverschillen die WTO-leden hebben over de wijze waarop arbiters rechtspreken.¹⁵

Met het oog op o.a. China is er daarnaast geen eenvoudige uitkomst van de discussie over de wijze waarop overheidssteun al dan niet aan het bedrijfsleven gegeven kan worden, noch ook voor onderlinge meningsverschillen over de bescherming van intellectuele eigendomsrechten. Ten aanzien van loonverschillen is deze discussie zowel over handel in goederen als in diensten gevoerd, waarbij de posities van landen zeer ver uiteenliggen.¹⁶ Het opnemen van sociale clausules over mensenrechten en arbeidsrechtelijke bescherming in bilaterale handelsverdragen, gekoppeld aan WTO-hervorming, vormt daarmee een belangrijk onderwerp dat onlosmakelijk verbonden is met de huidige impasse rond de WTO. Hetzelfde geldt voor internationale handel en de bescherming van het milieu.¹⁷ Het is van wezenlijk belang om in te zien dat de WTO pas echt zou falen als overheden juist niet meer in staat waren om deze onderwerpen in het kader van het multilaterale handelssysteem bespreekbaar te maken; immers, deze problemen zullen daarmee blijven bestaan, terwijl de zorgvuldig opgebouwde overeenstemming verdwijnt.

Wat is, tot slot, het belang van Nederland in de discussie omtrent hervorming van de WTO? Als eerder betoogd is het blijvend functioneren van de basisregels voor een zo groot mogelijk aantal landen (conform de missie van de WTO) ook volledig in het belang van de Nederlandse economie, ingebed in en onlosmakelijk verbonden met de Europese interne markt. Alle beoogde hervormingen van de organisatie zouden dus als uitgangspunt moeten hebben om het bestaande stelsel te behouden en waar mogelijk te versterken door transparantie, eenvoud, stabiliteit in een zo breed mogelijke coalitie. In de huidige tijd is het garanderen van (meer) duurzaamheid in het handelsverkeer, in plaats van inzetten op een voortgaande 'blinde' liberalisering, hierbij wel een essentieel aandachtspunt.

2. Aansterken, niet afvallen

Samenvattend: Grijp alle kansen aan om de WTO waar mogelijk te versterken en systematische handelsliberalisering te bewerkstelligen in samenwerking met Europese en internationale partners; wees geduldig, maar wacht niet op de VS om de meest netelige kwesties op te lossen.

Zoals eerder betoogd is een stabiel, transparant en op liberalisering van handel gerichte set spelregels uitermate belangrijk voor een handelsland als Nederland. Ieder alternatief waarin de EU (goed voor ca. 60-70% van de

¹⁵ Deze 'MPIA' (multi-party interim appeal arrangement) is bovendien tot dusver slechts door een kleine groep staten aanvaard; op het moment van schrijven zijn dit Australië, Brazilië, Canada, China, Chili, Colombia, Costa Rica, de EU, Guatemala, Hong Kong, China, IJsland, Mexico, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Pakistan, Singapore, Zwitserland, Oekraïne en Uruguay. Ter vergelijking: de WTO telt momenteel 164 leden.

¹⁶ S. Tans (2017), *Service Provision and Migration. EU and WTO Service Trade Liberalization and Their Impact on Dutch and UK Immigration Rules*, Brill Nijhoff Publishing, par. 1.2.3.

¹⁷ Versimpeld weergegeven vrezen ontwikkelingslanden WTO-regels met betrekking tot bescherming van mensenrechten, arbeidsrechten en het milieu als een mogelijkheid voor protectionisme door ontwikkelde landen, terwijl ontwikkelde landen het ontbreken van dergelijke regels zien als oneerlijke concurrentie.

Nederlandse internationale handel) of niet-EU-leden worden buitengesloten, is per definitie af te raden. Het lot van de WTO is dan ook met het economisch lot van Nederland verbonden.

Er is hoop. Op sommige terreinen valt incrementele winst te behalen. Zo is handel in diensten voor de EU relatief van groot belang.¹⁸ De eerdergenoemde TiSA kan zorgen voor een belangrijke update van de *General Agreement on Trade in Services*, aangezien de huidige regels door digitalisering achterhaald zijn.¹⁹ TiSA ziet daarnaast op verbreding en verdieping van het bestaande GATS-niveau van handelsliberalisering. Tegen de hiervoor geschetste achtergrond moeten verdragen als TiSA zeker niet gezien worden als een alternatief voor de GATS maar als aanvulling daarop, en als routekaart voor het verder ontwikkelen van WTO-recht.

Er is ook urgentie. Hervorming van de WTO is noodzakelijk – alleen al omdat de wereld(handel) sinds de oprichting van de WTO ingrijpend is veranderd. Dat wil niet zeggen dat het eenvoudig is. De protectionistische toon in de huidige wereldeconomie, in het bijzonder de toon van de VS, getuigt van nationaal navelstaren. Traditioneel heeft de VS een voortrekkersrol vervuld ten aanzien van de GATT/WTO, maar deze rol wordt nu negatief ingevuld. Andere landen zijn er in meer of mindere mate in geslaagd om deze voortrekkersrol over te nemen. China probeert in het machtsvacuüm te stappen maar heeft minder ruimte vanwege de handelsoorlog met de VS; de EU zit met het dilemma dat het eigenlijk het deels eens is met de VS ten aanzien van de klachten tegen China over illegale subsidies en schending van intellectueel eigendomsrechten, maar het kan zich niet permitteren China helemaal af te vallen, omdat ook de EU afhankelijk is van goede economische betrekkingen met het Verre Oosten.

Uitgemaakte zaak voor Nederland. De coronacrisis, die afscheiding en afstand met zich brengt en ongekende economische gevolgen heeft, is niet de ideale setting om op zoek te gaan naar internationale verbondenheid, nodig om de handelsgesprekken vlot te trekken. Met een tweede termijn voor president Trump zou de hoop op Amerikaans leiderschap voorlopig vervlogen zijn en kan verdere schade aan de wereldeconomie alleen worden voorkomen door overtuigend en doortastend optreden door voorstanders van de WTO. Vanwege de lokale problemen veroorzaakt door de coronacrisis zal een regering-Biden op internationaal niveau naar verwachting er ook niet meteen werk van maken om de WTO weer op de rails te zetten, zelfs al zou men dat willen. Echter, het belang van een goed functionerende WTO voor internationale handel, en dus voor Nederland, is enorm. En hoe dan ook: geduld, de bereidheid tot het sluiten van compromissen en enig lef zijn broodnodige ingrediënten om de WTO aan te laten sterken. Wat ons betreft heeft Nederland, zowel politiek als economisch, geen andere keus dan zich onverkort te blijven inzetten voor het multilateraal handelssysteem, op zowel korte als lange termijn. Het is erop of eronder.

Conclusies

De Nederlandse belangen bij een goed functionerende WTO zijn groot. Nederland is sterk afhankelijk van liberalisering van internationale handel en van transparante, coherente en stabiele spelregels. De coronacrisis vormt een goed voorbeeld van de verwevenheid van economieën als gevolg van globalisering. Wanneer de internationale handel niet floreert heeft dat grote consequenties voor de gehele Nederlandse economie door haar afhankelijkheid van producten en diensten uit het buitenland. De WTO biedt een solide basis van regels die gelden voor vrijwel alle landen ter wereld. Bilaterale en plurilaterale verdragen bieden daarvoor geen alternatief en hebben, wanneer daar te veel nadruk op wordt gelegd, juist de neiging om deze solide en uniforme basis te

¹⁸ S. Tans (2017) par 1.2.1.

¹⁹ S. Tans & M. Veenbrink (2019) 'Upgrading trade in services: the struggle to move forward' in: S. Tans and M. Veenbrink, *Upgrading Trade in Services in EU and International Economic Law*, Wolf Legal Publishers.

fragmenteren. Zonder de WTO als verbindende factor zal de coherentie tussen verschillende handelsverdragen, en daarmee de voor de economie zo belangrijke (rechts)zekerheid, onder druk komen te staan.

Als gevolg van het gemeenschappelijk handelsbeleid van de EU is de individuele invloed van Nederland op dit terrein, anders dan waar het gaat om de vormgeving van dat beleid binnen de Europese instellingen, zeer gering. De vraag welke alternatieven er voor Nederland zijn wanneer hervormingen van de WTO niet of niet tijdig tot stand komen, moet dan ook worden gelezen als: welke alternatieven zijn er voor de EU?

De vraag welke aspecten van belang zijn in het proces van hervorming van de WTO is lastig om kort te beantwoorden, omdat er een veelvoud aan belangrijke vraagstukken te noemen is. Wij concentreren ons daarom op twee punten.

Ten eerste het belang van een constructieve houding ten aanzien van WTO-hervorming. Juist waar het gaat om multilaterale verdragen is overeenstemming bereiken de allergrootste uitdaging. Met gelijkgestemde partners een bilateraal verdrag sluiten is, logischerwijs relatief eenvoudig. Juist daar ligt echter een groot risico wanneer de WTO de huidige crisis niet zou overleven; de multilaterale regulering van handel is niet voor niets gebaseerd op de grondgedachte van het waarborgen van vrede en gebaseerd op het beginsel van non-discriminatie (*Most Favoured Nation*) tussen handelspartners, ondanks dat de mogelijkheid van het maken van uitzonderingen daarop juist inherent is aan het WTO-regime.

Ten tweede het gegeven dat de belangrijkste hervorming samenhangt met het vinden van een specifieke oplossing voor de huidige impasse rondom de benoeming van leden van het Beroepsorgaan van de WTO. Zonder een effectief en compleet systeem van geschilbeslechting kan de organisatie niet goed functioneren. Deze impasse lijkt echter vooral samen te hangen met de algehele houding van de VS ten opzichte van de WTO waarbij wereldhandel ten onrechte als *zero-sum* wordt gezien (de VS wint, de rest verliest – of andersom).²⁰ Het is belangrijk om op termijn dit meningsverschil te overbruggen, ook wanneer dit tijdelijk niet mogelijk blijkt, en voor landen als Nederland en zijn Europese partners om hierin leiderschap te (blijven) tonen.

Disclaimer: De Jonge Akademie, KNAW, NFU, NWO, TNO en VSNU bemiddelen tussen parlementaire kennisvraag en wetenschappelijk kennisaanbod. De informatie in het kader van Parlement en Wetenschap is afkomstig van vooraanstaande wetenschappers, maar niet onderworpen aan peer review en niet door de wetenschapsorganisaties geverifieerd.



²⁰ De VS wijst onder andere op het feit dat de beroepsinstantie bij WTO geschilbeslechting regelmatig haar bevoegdheden te buiten zou gaan, door antwoord te geven op punten die niet samenhangen met het geschil zelf. De VS meent ook dat zij te vaak benadeeld wordt in geschillenbeslechting, terwijl er in feite juist relatief vaak in het voordeel van de VS wordt beslist.