

# Mondiale standaarden of *race-to-the-bottom*?

Een analyse van regelgevende samenwerking in de onderhandelingen over een Trans-Atlantisch Vrijhandels- en Investeringsakkoord (TTIP)

Ferdi De Ville en Niels Gheyle

**ABSTRACT:** Global Standards or Race-to-the-bottom? An Analysis of Regulatory Cooperation in the Negotiations about a Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)

Since the summer of 2013, the European Union (EU) and the United States (US) are negotiating the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Especially for the EU, this is one of the policy priorities for the present term. TTIP is supposed to bring much-needed growth and jobs and to enable the EU to remain a global standard-setter, all without lowering EU levels of regulatory protection. Opponents of the agreement, however, fear that TTIP would lead to a regulatory race-to-the-bottom. This article scrutinizes these claims through a detailed document analysis complemented with a number of interviews. It is embedded in the political-economic literature on the trade-regulation nexus as well as on exporting standards and secondary literature on past EU-US regulatory cooperation attempts. We argue that the effects of TTIP are dependent on the concrete mode of regulatory convergence chosen in the agreement. If, as seems presently most plausible, the negotiators opt for bilateral mutual recognition as their preferred mode for regulatory convergence, the plausibility that TTIP would lead to global standards is reduced. The risk of running into a regulatory race-to-the-bottom increases in that case, but will ultimately depend on the number of sectors where this mode is applicable and under which conditions this is applied. We conclude that the probability is low that the TTIP agreement being negotiated will lead either to a significant increase in global standards or to a direct large-scale race-to-the-bottom.

**KEYWORDS:** trade, European Union, TTIP, regulatory convergence, global standards, race-to-the-bottom

## 1. Inleiding

Voorstanders van het Trans-Atlantisch Vrijhandels- en Investeringspartnerschap, in het Engels *Transatlantic Trade and Investment Partnership* of kortweg TTIP, dat sinds de zomer van 2013 tussen de Verenigde Staten (VS) en de Europese Unie (EU) wordt onderhandeld, schuiven verschillende argumenten naar voor die moeten aantonen waarom een diep en breed vrijhandelsakkoord een doel waardig om na te streven is.<sup>1</sup> Er is ten eerste de redenering dat TTIP voor een kosteloze injectie in een slabakkende economie zou zorgen, die Europa<sup>2</sup> de welgekomen *boost* zou geven die haar uit een langdurige crisis haalt. De vorige Europees Commissaris voor Handel Karel De Gucht (2013) stelde dat dit het goedkoopste stimuleringspakket is dat we ons kunnen inbeelden. Een exportgedreven groei zou de door besparingen verminderde vraag binnen Europa kunnen compenseren, iets wat ook huidig voorzitter van de Europese Centrale Bank Mario Draghi al heeft gezegd (2011). Temeer omdat multilaterale onderhandelingen – de zogenoemde Doha-Ontwikkelingsronde binnen de Wereldhandelsorganisatie (WTO) – vastgelopen zijn, zou een bilaterale deal tussen twee van de grootste wereldeconomieën een opstap kunnen zijn naar bredere initiatieven en op korte termijn de groei initiëren. David Cameron, eerste minister van het Verenigd Koninkrijk, liet dan ook optekenen dat TTIP een kans biedt die zich maar één keer per generatie aandient en dat hij vastbesloten is die kans te grijpen (BBC News, 2013).

Naast de economische argumenten ter verdediging van het akkoord zou TTIP volgens het officiële discours geo-economische en geopolitieke voordelen opleveren. Het akkoord zou zorgen voor *de facto* wereldstandaarden voor een heel gamma aan producten en diensten en zo verlengd trans-Atlantisch regulatorisch leiderschap garanderen.<sup>3</sup> Als de EU en de VS tot een consensus komen over product- en/of processtandaarden,<sup>4</sup> dan vormt dat – gezien de gecombineerde marktmacht van beide – een belangrijke *incentive* voor buitenlandse bedrijven om zich aan te passen aan deze trans-Atlantische standaarden, zo gaat de logica. Zeker in een situatie waarin opkomende economieën – met China als voortrekker – een steeds prominenter rol spelen, is het nu of nooit om deze leiderschapsrol op te nemen. De huidige Commissaris voor Handel Cecilia Malmström beaamde in haar eerste hoorzitting in het Europees Parlement (2014) dat het logisch wiskundige gevolg van een stijgend marktaandeel van opkomende economieën de daling van de invloed van de EU is. Dat betekent dat de EU op zichzelf minder in staat zal zijn om hoge standaarden voor mondiale regels te zetten, gaande van voedselveiligheid tot mensenrechten. TTIP zou aan deze bekommernis tegemoetkomen door met de VS de handen in elkaar te slaan en op die manier een soort van ‘economische NAVO’ te creëren (van Ham, 2013), die westerse standaarden tot het globale niveau zou tillen. Alden (2015) stelt eveneens dat samenwerken via het medium van een

vrijhandelsakkoord welvarende landen in staat kan stellen om hoge standaarden te creëren, die naar de rest van de wereld geëxporteerd kunnen worden.

Ten slotte zouden deze twee argumenten (groei en regulatorisch leiderschap) volgens de voorstanders gerealiseerd worden zonder te raken aan de hoge standaarden en beschermingsniveaus die bij beide partners aanwezig zijn. Dit laatste is een van de grootste bekommernissen van verschillende actoren uit het maatschappelijke middenveld. De Europese koepel van nationale vakbonden, bijvoorbeeld, vreest dat Europese (of Amerikaanse) standaarden gebruikt zouden worden als pasmunt tijdens onderhandelingen die over een heel gamma sectoren en thema's gaan (ETUC, 2014). Het Belgische middenveld (met o.a. vakbonden, mutualiteiten, consumenten- en milieubewegingen) uit in een gemeenschappelijk communiqué de angst dat door TTIP de laagste standaarden veralgemeend zullen worden in de trans-Atlantische markt (Verenigde Verenigingen, 2015). De vrees dat door dit beoogde akkoord Europese consumenten opeens hormonenvlees, genetisch gemanipuleerd voedsel of chloorkippen op het bord zullen krijgen, leeft en wordt dagelijks gevoerd door de TTIP-oppositie. De chloorkip wordt gezien als hét symbool van de anti-TTIP-campagne (Capelouto, 2014). Friends of the Earth Europe, de grootste overkoepelende organisatie van milieubewegingen in Europa, ziet dit niet als angstzaaijerij: TTIP zou volgens haar de Europese aanpak met betrekking tot landbouw (het zogenaamde boerderij-tot-vorkprincipe) op verschillende manieren bedreigen en ervoor zorgen dat methoden zoals het gebruik van chloorwater bij ontsmetting van vlees aanvaard worden (Friends of the Earth Europe, 2015). De Commissie blijft in respons hierop – bijna als een mantra – herhalen dat TTIP onze hoge beschermingsniveaus niet zal aantasten: “[t]he kind of TTIP deal I want to see will make regulation more compatible, without lowering health, safety, environment or consumer protection standards” (Malmström, 2015).

De verschillende verwachtingen van voor- en tegenstanders over de effecten van dit akkoord hebben geleid tot een gepolariseerd debat. Daarbij beschuldigen beide kampen elkaar ervan bewust verkeerde informatie te verspreiden. Dit artikel wil nuance en helderheid in deze discussie brengen. Gebaseerd op politiek-economische inzichten over regulerende convergentie en de interactie tussen handel en regelgeving, is onze conclusie dat de diametraal tegenovergestelde assumpties van beide kampen – dat TTIP automatisch zal leiden tot ofwel een significante mondiale *race-to-the-top* ofwel een verregaande *race-to-the-bottom* op het vlak van regelgeving – na een dergelijke analyse allebei niet overeind blijven. De impact van het akkoord op Europese, Amerikaanse en wereldwijde standaarden hangt subtiel maar sterk af van de wijze van regelgevende samenwerking waartoe partijen tijdens de onderhandelingen besluiten en de mate waarin dit doorheen de economie zal worden toegepast. In dit artikel geven wij een overzicht van de mogelijke manieren om regelgevende convergentie te bewerkstelligen, staan we stil bij (wat we al weten over) de waarschijnlijkheid dat voor deze modi wordt geopteerd in de

TTIP-onderhandelingen, en leggen we de belangrijkste verschillende effecten van deze diverse wijzen van regelgevende convergentie uit. We focussen daarbij op het nastreven van afspraken om regelgeving en conformiteitsbeoordeling substantieel op elkaar af te stemmen, en niet primair op procedurele afspraken die ervoor moeten zorgen dat regelgevende processen aan beide zijden van de Atlantische Oceaan meer gelijkend worden en dat regulatoren meer met elkaar in overleg treden.<sup>5</sup>

Dit artikel behandelt dus een op het eerste gezicht nogal complex maar zeer actueel en relevant onderwerp en gaat voorbij de technische terminologie en afkortingen op zoek naar de belangrijke implicaties van regelgevende samenwerking in TTIP. Het wegwerken van verschillen in regelgeving tussen de EU en de VS is immers cruciaal in de onderhandelingen en behoeft meer aandacht en discussie. In de huidige situatie, waarin verdere tarief liberalisering in de trans-Atlantische markt nog relatief weinig welvaartswinsten biedt (tarieven zijn aan beide kanten al gemiddeld laag, zij het met een paar uitzonderingen in sectoren waarin nog tariefpieken bestaan), zijn de voordelen van TTIP voor twee derde tot vier vijfde te halen uit het wegwerken van niet-tarifaire barrières (NTB's) (CEPR, 2013): het gaat hierbij voornamelijk over verschillen in regels, standaarden en/of testprocedures die door hun diversiteit (bilaterale) handel potentieel belemmeren. Regelgevende samenwerking om dergelijke verschillen te reduceren of te elimineren kan zo de trans-Atlantische handel faciliteren.

Op basis van theoretische argumentatie, een grondige analyse van tientallen documenten die door de Europese Commissie werden vrijgegeven<sup>6</sup> (of werden gelekt door derde personen), aangevuld met acht interviews met beleidsmakers uit de verschillende instellingen en belanghebbenden, tonen we aan dat de meest waarschijnlijke weg naar het zetten van wereldstandaarden – via harmonisering van regels – niet aan de orde is, en dat eerder een tweede manier wordt gevolgd om de samenwerking vorm te geven: wederzijdse erkenning. Deze modus van regelgevende samenwerking komt op zijn beurt in verschillende vormen voor. De verschillen tussen deze modi bepalen in belangrijke mate de regulerende invloed die TTIP zal hebben op beide partners en derde landen. Wij tonen aan dat de precieze modus waarmee in TTIP (naar wat we tot nu toe weten) voornamelijk zal worden gewerkt – bilaterale wederzijdse erkenning – weinig potentieel heeft om te leiden tot de creatie van *de facto* wereldstandaarden. Anderzijds draagt deze het risico in zich dat standaarden in de EU en de VS op termijn neerwaarts worden aangepast, al kan dat risico beleidsmatig worden beperkt. Wanneer we de theoretische analyse van de gevolgen van verschillende vormen van regelgevende samenwerking en het empirisch onderzoek naar wat momenteel in TTIP wordt onderhandeld samenleggen met een historische discussie van eerdere pogingen tot meer regelgevende samenwerking tussen de EU en de VS, kunnen we besluiten dat de extreme voorstellingen van beide kampen over TTIP (een significante mondiale *race-to-the-top* zowel als een grootschalige *race-to-the-bottom*) overdreven zijn.

Het vervolg van dit artikel is als volgt gestructureerd: in sectie 2 zetten we theoretisch uiteen hoe regelgevende samenwerking tot stand kan komen en wat de gevolgen van elke modus zijn. Sectie 3 gaat historisch de pogingen tot trans-Atlantische samenwerking na en geeft inzicht in de beweegredenen om dit proces via TTIP verder te zetten. Sectie 4 zet onze analyse uiteen over de manier waarop samenwerking tot stand lijkt te komen in TTIP en de implicaties hiervan voor de doelstellingen van het zetten van wereldstandaarden en het behouden van de eigen beschermingsniveaus. Sectie 5 ten slotte concludeert onze bevindingen.

## 2. Regelgevende samenwerking

Over de jaren heen zijn het aantal en de hoogte van *tarifaire* belemmeringen in de VS en de EU (en bij uitbreiding grote delen van de wereldeconomie) systematisch gedaald (het gemiddelde 'meest begunstigde natie'-tarief is 5,2% en 3,5% voor de EU en de VS respectievelijk). Waar verschillen in regels en standaarden in een situatie van hoge tarieven nog van secundair belang waren, is dit type handelsbarrière vandaag dan ook veel pertinentier geworden. De Commissie zelf stelt dat vandaag in het geval van de trans-Atlantische handel niet-tarifaire barrières inderdaad veruit het grootste obstakel voor EU-VS-handel vormen (Europese Commissie, 2013a, p. 17).

Om deze NTB's aan te pakken, besluiten landen onderling meer en meer tot onderhandelingen over regelgevende samenwerking. Politiek en administratief gezien zijn dit soort onderhandelingen complexer dan 'traditionele' handelsliberalisering (zie bijvoorbeeld Young, 2015). Ze kunnen, ten eerste, aanpassingskosten betekenen voor exportgeoriënteerde bedrijven (de traditionele voorstanders van liberalisering) door hen nieuwe marktvoorwaarden op te leggen. Wijzigingen in regelgeving zouden, ten tweede, kunnen vereisen dat binnenlandse wetgeving of standaarden door regulatoren moeten aangepast worden, wat nieuwe institutionele vetospelers op het toneel brengt. Ten derde zijn verschillende groepen uit het maatschappelijke middenveld (bv. consumenten- en milieugroeperingen) veel actiever bij dit soort onderhandelingen, aangezien deze tot lagere beschermingsniveaus zouden kunnen leiden (Young & Peterson, 2006).

Het concept 'regelgevende samenwerking' kan echter een heel gamma aan activiteiten omvatten. Dit kan gaan van louter informatie-uitwisseling en dialoog tussen regulatoren, tot verregaande harmonisering van regels (Ahearn, 2009). De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) onderscheidt maar liefst twaalf mogelijke mechanismen van regelgevende samenwerking (OESO, 2013).<sup>7</sup> Wanneer we deze groeperen volgens de belangrijkste verschillen (en de *soft* vormen van coördinatie zonder bindende werking daarbij buiten beschouwing

laten), zijn er drie manieren om met de interactie – of spanning – tussen vrijhandel en regelgeving om te gaan: nationale behandeling (de status quo), wederzijdse erkenning en harmonisering (Schmidt, 2007). We lichten de verschillen hieronder toe.

### 2.1. Manieren van regulerend samenwerken

De algemene handelsregel binnen het wereldhandelssysteem (die ook van toepassing is bij regelgeving) is *nationale behandeling* of non-discriminatie (Nicolaidis & Shaffer, 2005). Deze regel – die is ingeschreven in het internationaal handelsstelsel en waarvoor dus geen verdere samenwerking nodig is – houdt in dat buitenlandse producten op dezelfde manier worden behandeld als binnenlandse producten eens ze zijn geïmporteerd. De soevereiniteit van het gastland wordt hiermee slechts minimaal ingeperkt, aangezien de regels van het gastland bepalen of een product legitiem mag verkocht worden binnen de landsgrenzen. Met deze minimalistische regel krijgen bedrijven die internationaal operationeel zijn extra kosten te verwerken indien hun producten aan verschillende regels moeten aangepast worden naargelang het land waarheen ze exporteren. De eerste zes vormen van regelgevende samenwerking die in voetnoot 7 zijn vermeld, geven blijk van verschillende vormen van 'coördinatie' tussen regelgevende systemen bovenop de minimumvereiste van nationale behandeling. Dit zijn veelal niet-bindende afspraken, die volgens Chase en Pelkmans (2015) vaak tot praatbarakken evolueren. De grote mate van soevereiniteit onder nationale behandeling kan, als gezegd, leiden tot extra kosten voor bedrijven die op verschillende markten actief zijn en kan landen toelaten om de markt moedwillig af te schermen (regulerend protectionisme). Om dat te voorkomen willen staten verder gaan dan het principe van nationale behandeling of weinig effectieve coördinatie (Büthe & Mattli, 2010, pp. 460-461).

De tweede modus, *wederzijdse erkenning*, bevindt zich aan het andere uiteinde op het continuüm politieke versus marktsoevereiniteit over regelgeving. Deze leidt tot situaties (meestal onder voorwaarden, waardoor we wat opschuiven op het spectrum, *cf. infra*) waarbij producten die zijn geproduceerd in overeenstemming met de regelgeving in één land ook op de markt kunnen worden gebracht in een ander land. Dit vermindert de kosten voor bedrijven die voortaan slechts aan één standaard – die van het thuisland – moeten voldoen (Schmidt, 2007). De verantwoordelijkheid over de regelgeving verschuift dus naar het thuisland. Dit houdt een horizontale transfer van soevereiniteit in: lidstaten kunnen niet langer volledig onder controle houden welke producten op hun markt worden verkocht. In paragraaf 2.2 brengen we noodzakelijke verdere nuances bij deze modus aan.

Bij *harmonisering*, ten slotte, worden regelgevende verplichtingen tussen de partijen *ex ante* gelijkgeschakeld (Schmidt, 2007), wat als een midden- of uitweg kan worden gezien in bovenvermeld continuüm met een verticale transfer van

soevereiniteit. De voordelen in de toekomst voor bedrijven zijn dezelfde als bij wederzijdse erkenning: het slechts moeten voldoen aan één regel brengt significante kostendalingen met zich mee door economische schaalvoordelen.<sup>8</sup> Daar staat echter tegenover dat, als van het ene land wordt verwacht dat het de regel van het andere land overneemt, de aanpassingskost volledig bij de bedrijven uit dat eerste land komen te liggen, dat daardoor – ondanks de schaalvoordelen – een dergelijke oplossing ongenegen kan zijn (Büthe & Mattli, 2010, p. 463). Vanuit bureaucratisch oogpunt is het nadeel daarvan dat de reputatiekosten erg groot kunnen zijn: harmonisering naar een standaard van één van de partijen is vaak moeilijk, omdat dit inhoudt dat de regulatoren van één van beide partijen moeten erkennen dat de eigen, bestaande standaard inferieur is. Beide problemen komen neer op de ‘coördinatieprobleem’-variant van interstatelijke collectieve actie: voor beide partners is harmonisering vanuit economisch oogpunt optimaal, maar beide zijden willen hun bestaande situatie als toekomstige gezamenlijke uitkomst zien (Snidal, 1985, p. 931 e.v.). Opteren voor een bestaande internationale of nieuwe standaard kan dan wel de kostenasymmetrie oplossen, maar betekent dat bedrijven aan *beide* zijden aanpassingskosten dragen en dat regulatoren in *beide* partners moeten erkennen dat een bestaand of nieuw alternatief superieur is aan hun huidige keuze.

Met betrekking tot de tweede modus is er een belangrijk verschil tussen het wederzijds erkennen van conformiteitsbeoordelingsprocedures en -instanties (*conformity assessment procedures* (CAP) en *conformity assessment bodies* (CAB)), enerzijds, en substantiële standaarden anderzijds. In het eerste geval spreekt men over traditionele wederzijdse erkenningsakkoorden (WEA's), in het tweede geval over ‘*enhanced*’ WEA's (Nicolaidis & Shaffer, 2005). Gezien het belang van het onderscheid tussen beide voor het begrip ‘regelgevende samenwerking’ en de rest van onze analyse, gaan we er hieronder wat dieper op in.

## 2.2. *Wederzijdse erkenning van conformiteitsactiviteiten versus van standaarden*

Om in de geglobaliseerde wereld de veiligheid van producten op de markt te garanderen, volstaat het niet om productregels te hebben; producten moeten uiteraard worden getest ten aanzien van deze standaarden. Hiermee is een grote diversiteit ontstaan aan procedures en instanties die deze conformiteit aan de ‘gastregels’ testen. Dit is enerzijds positief voor de internationale handel, omdat het vertrouwen van consumenten in buitenlandse producten zo wordt vergroot. Anderzijds kunnen deze test- en certificatievereisten als effect (en soms zelfs als doel) hebben om import te bemoeilijken en zo buitenlandse exporteurs te frustreren (Stephenson, 1999).

Zonder wederzijdse erkenning van dergelijke procedures en instanties is het noodzakelijk dat een geëxporteerd product in het gastland door de bevoegde

instanties wordt getest op producteigenschappen. Dit vormt een dubbele kost voor bedrijven, aangezien het product ook al eens moest worden getest in het thuisland. De erkenning (door het gastland aan het thuisland) van de manier waarop wordt getest en van de accreditatie die aan producten wordt gegeven, kan een kostenpost verminderen, omdat de noodzaak om dubbele procedures te doorlopen wegvalt.

Met wederzijdse erkenning van CAP's en CAB's wordt (enkel) aangegeven dat land A vertrouwen en geloofwaardigheid hecht aan de manier waarop land B producten test tegenover de standaarden van land A en daarover correct rapporteert (Chen & Mattoo, 2008). Land A geeft echter geen uitsluitel over de equivalentie van standaarden en technische regels zelf (Stephenson, 1999). Het is dus perfect mogelijk een wederzijds erkenningsakkoord te sluiten dat stelt dat Amerikaanse conformiteitsbeoordelingsinstanties en -tests evenwaardig zijn in het evalueren van, bijvoorbeeld, een auto aan Europese veiligheidsstandaarden, zonder uitspraak te doen over de equivalentie van die standaarden zelf. Op die manier wordt bijgevolg niet geraakt aan de hoogte van standaarden van de partners en heeft dit geen enkele invloed op standaarden in de rest van de wereld.

Als men beslist verder te gaan en ook effectief regels en standaarden te erkennen, is er opnieuw geen exclusieve methode die steeds wordt gevolgd. Nicolaidis (1993) argumenteerde dat wederzijdse erkenning altijd een gestuurd proces is en zelden of nooit als een absolute of ‘pure’ vorm van erkenning voorkomt, waarbij er ongebreidelde handel in producten tussen twee entiteiten zou ontstaan. Elk wederzijds erkenningsakkoord heeft zijn eigen karakteristieken, die tegen elkaar kunnen worden afgewogen (Nicolaidis & Steffenson, 2005).

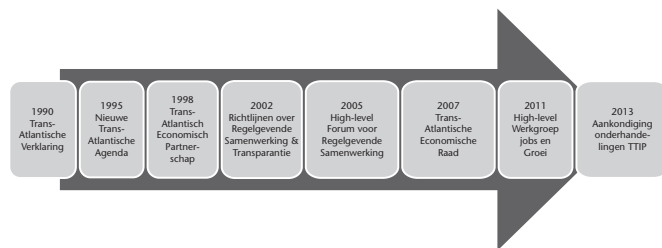
Vaak zal men, in eerste instantie, de equivalentie van twee (sets van) standaarden evalueren, om te zien in hoeverre deze hetzelfde doel en/of dezelfde risicoafweging inhouden. De doelstelling is het overbruggen van uiteenlopende technische specificaties die leiden tot een equivalent regulerend doel (Chase & Pelkmans, 2015). De auto is het favoriete voorbeeld van de Commissie: Europeanen voelen zich doorgaans niet minder veilig in een gehuurde wagen in de VS dan in een wagen thuis, dus waarom zou men niet erkennen dat een auto die aan Amerikaanse standaarden voldoet ook hier zonder meer kan worden verkocht?

Bij een gebrek aan duidelijke, onbetwiste equivalentie van standaarden voor hele sectoren worden vaak kleinere ‘testsectoren’ gecreëerd om de haalbaarheid van bredere en meer veeleisende akkoorden af te toetsen. Dit moet vertrouwen tussen regulatoren bevorderen om later andere sectoren aan te snijden en/of de toekenning van erkenning meer automatisch te laten verlopen (Nicolaidis & Steffenson, 2005, p. 142). In laatste instantie kan men ook *ex post*-garanties voorzien om het verlies aan soevereiniteit in te perken. Dit kan door middel van het creëren van instanties om regelgevende processen (in de toekomst) te monitoren of door opties open te laten om uit een verdrag te stappen (Nicolaidis & Steffenson, 2005).

Wederzijdse erkenning is altijd een genuanceerde en potentieel dynamische aangelegenheid. Een heel spectrum aan opties is mogelijk en nuances qua vorm en inhoud kunnen grote implicaties hebben. In sectie 4 tonen we aan dat deze nuancering ook in TTIP van cruciaal belang is. Eerst gaan we kort in op pogingen tot regelgevende samenwerking tussen de EU en de VS uit het verleden om de moeilijkheid van deze oefening te illustreren.

### 3. Een beknopte geschiedenis van trans-Atlantische regelgevende samenwerking

De discussies rond het belangrijke luik over regelgevende samenwerking in TTIP komen niet uit de lucht gevallen. Pogingen tussen beide Noord-Atlantische partners om tot meer coördinatie en convergentie op het gebied van regelgeving te komen, dateren al van midden de jaren 90. Initieel gedreven door de privésector (voornamelijk multinationals) aan beide kanten, werden regelmatig EU-VS-toppen georganiseerd om dergelijke samenwerkingsverbanden van meer politieke steun te voorzien, wat uiteindelijk tot verschillende akkoorden met betrekking tot regelgevende samenwerking heeft geleid. De tijdslijn in figuur 1 geeft een overzicht van deze initiatieven en akkoorden (Kommerskollegium, 2014).



FIGUUR 1. Tijdslijn trans-Atlantisch regelgevende samenwerking. Bron: adaptatie Kommerskollegium, 2014.

Sinds de Trans-Atlantische Verklaring in 1990 werd telkens geprobeerd verschillende stappen naar meer regelgevende samenwerking te zetten, zowel wat het aantal sectoren betreft, als de diepte binnen sectoren (naar 'enhanced' in plaats van traditionele wederzijdse erkenningsakkoorden; Stephenson, 1999). De Nieuwe Trans-Atlantische Agenda (1995) was een eerste belangrijke mijlpaal in dit opzicht,

waarbij verschillende dialogen werden geïnstitutionaliseerd, zoals de *Transatlantic Business Dialogue* (TABD) en de *Transatlantic Consumer Dialogue* (TACD). Een tastbaar resultaat kwam tot stand in 1998, toen een wederzijds erkenningsakkoord werd gesloten rond conformiteitsbeoordelingsactiviteiten (cf. paragraaf 2.2) in zes sectoren: telecom, elektromagnetische compatibiliteit, recreatieve vaartuigen, elektrische veiligheid, medische toestellen en farmaceutica (Nicolaidis & Steffenson, 2005). De uitkomst en de implementatie hiervan werden echter te licht bevonden, zeker aangezien in de laatste drie sectoren weinig tot geen vooruitgang werd geboekt (Nicolaidis & Steffenson, 2005; Pelkmans & Correia de Brito, 2015). De sectoren waarin wel enige mate van wederzijdse erkenning werd bereikt, besloegen (in termen van handelsstromen) slechts één vijfde van de sectoren die initieel werden opgenomen – ver verwijderd dus van de ambitie die men had bij het starten van de gesprekken (Pelkmans & Correia de Brito, 2015). Problemen rezen vooral wanneer regulatoren onderling weinig vertrouwen hadden in de regulerende systemen en aanpak van de partner (Nicolaidis & Steffenson, 2005). Exemplarisch hiervoor was de manier waarop de *Food and Drug Administration* (FDA) en de *Occupational Health and Safety Administration* (OHSA) zich hebben opgesteld tijdens deze onderhandelingen. De sectoren waarvoor deze Amerikaanse agentschappen verantwoordelijk waren (medische apparatuur, farmaceutica en elektrische apparatuur) kwamen uiteindelijk tot stilstand, omdat beide administraties enorm terughoudend waren om Europese CAB's te erkennen. Dit leidt Pelkmans en Correia de Brito (2015) tot de constatering dat 'regelgevend handelsbeleid' niet zomaar kan aangepakt worden zoals men dat doet bij een klassiek handelsbeleid (via een evenwicht in concessies tussen sectoren die partners respectievelijk maken). Regulatoren moeten te allen tijde gerustgesteld zijn over hun primordiale doelstellingen met betrekking tot het beschermen van milieu-, sociale of consumentenstandaarden. Ook Young (2015) besluit dat elke vorm van regelgevende samenwerking wordt bemoeilijkt door de mogelijke toename aan vetospelers in de onderhandelingen (zoals parlementen en regulatoren).

Om bovenstaande obstakels te overkomen, wordt vaak gewezen op het belang van politieke steun (of druk) uit de hoogste echelons, van het betrekken van handelsbeleidsmakers van de partijen en van de creatie van een institutionele architectuur die bepaalde problemen prioritair bespreekbaar kan maken (Ahearn, 2009). De oprichting van de Trans-Atlantische Economische Raad in 2007, maar zeker ook het onderbrengen van regelgevende samenwerking in een vrijhandelsakkoord als TTIP (dat sterke politieke wind meekreeg vanaf het begin<sup>9</sup>) moeten in dit licht worden gezien.

De magere uitkomst van dit wederzijdse erkenningsakkoord temperde snel het enthousiasme over wederzijdse erkenning als vorm van regelgevende samenwerking (Nicolaidis & Steffenson, 2005). In de jaren na 1998 beperkte de voortgang zich tot politieke statements met (zeer) weinig materiële vooruitgang (Ahearn, 2009).

Men kon zelfs een achteruitgang waarnemen, aangezien beide kanten doorzetten met unilaterale stukken wetgeving, zonder veel afstemming met of consultatie van de partner. De zeer verreikende wetgeving rond de regulering van chemicaliën (het REACH-pakket) is een sprekend voorbeeld aan Europese zijde, terwijl de VS een hervorming doorvoerde van publieke boekhoudregels (via de *Sarbanes-Oxley Act*) zonder al te veel Europese input.

De bron van stagnatie of zelfs regressie situeerde zich bij een fundamenteel verschil in regelgevende culturen (Ahearn, 2009), dat in het decennium na 1995 tot een aantal hoogoplopende geschillen zou leiden. Op kwesties gaande van hormonen, cosmetica en chemicaliën tot genetisch gemanipuleerde organismen hebben de VS en de EU een fundamenteel andere kijk, wat vruchtbare samenwerking in de toekomst twijfelachtig maakt. De Europese Unie hangt het ‘voorzorgsbeginsel’ aan, terwijl de Verenigde Staten eerder van het begrip ‘*sound science*’ uitgaan (zie Pollack & Shaffer, 2001; voor een sceptische kijk op de claim van verschillende culturen, zie Young, 2009). Het voorzorgsprincipe – dat in de Verdragen staat ingeschreven – houdt een preventief risicobeheer in, dat producten van de markt weert die een potentieel gevaar voor mens en/of milieu inhouden en waarover geen definitief uitsluitsel kan worden gegeven op basis van de huidige stand van de wetenschap.

Samenvattend leert dit korte historische overzicht dat trans-Atlantische regelgevende samenwerking allesbehalve een vanzelfsprekende onderneming was en blijft (Alemanno, 2014; Nicolaidis & Steffenson, 2005; Pelkmans, 2007; Pelkmans & Correia de Brito, 2015; Stephenson, 1999). Initiatieven, voornamelijk gestoeld op het creëren van fora voor dialoog, zijn er bij de vleet, maar tastbare resultaten zijn schaars te noemen, met weinig verregaande implicaties als resultaat.

De ambitie in TTIP gaat veel verder dan wat in het verleden is verkregen en wordt door sommige voorstanders van het akkoord als de laatste kans gezien om hier vordering in te boeken. Chase en Pelkmans (2015) stellen dat de VS en de EU (door de ervaring die 20 jaar regelgevende samenwerking met zich meebrengt) nu in de beste positie ooit zitten om vorderingen te maken. In de volgende sectie nemen we deze ambitie, en de precieze manier waarop men ze tracht te bereiken, in TTIP scherper onder de loep.

#### 4. Regulerende convergentie in TTIP: keuzes en gevolgen

Tot hiertoe toonden we aan dat er verschillende manieren zijn om tot regelgevende samenwerking te komen, elk met specifieke moeilijkheden en belangrijke verschillende gevolgen. In het verleden ging trans-Atlantische samenwerking niet bijster

ver in de vele regelgevende initiatieven die er zijn geweest. In dit stuk gaan we na wat de onderhandelaars in TTIP op het vlak van regelgevende convergentie van plan zijn, wat de waarschijnlijke gevolgen van dergelijke keuzes zijn, en hoe dit zich verhoudt tot de vooropgestelde doelstellingen voor het akkoord.

#### 4.1 *Harmonisering en wederzijdse erkenning: verschillende modi, verschillende gevolgen*

Zoals hierboven beschreven kan men via harmonisering een diversiteit van regels overbruggen door een gemeenschappelijke norm of standaard af te spreken. Men neemt in de toekomst de Amerikaanse of Europese standaard als enig geldende norm, of beide entiteiten passen zich aan een internationale standaard aan (zoals die van de United Nations Economic Commission for Europe (UNECE)).<sup>10</sup> Deze aanpak heeft de grootste kans om daadwerkelijk tot een *de facto* wereldstandaard te leiden, aangezien bedrijven in derde landen nu slechts aan één standaard moeten voldoen om de volledige trans-Atlantische markt te bedienen. Bedrijven uit derde landen die naar deze markt exporteren, zullen bij hun overheid lobbyen om in eigen land de regels van deze markt in te voeren, om zo een gelijk speelveld met bedrijven die enkel binnenlands actief zijn te herstellen. Dit is beter bekend als het ‘California effect’ (zie bv. Princen, 2002; Vogel, 1997; Young, 2004). De trans-Atlantische eengemaakte standaard maakt omwille van de marktmacht (Damro, 2012) van de EU en de VS samen (die momenteel nog steeds verantwoordelijk zijn voor meer dan 40% van de wereldwijde consumptie) zo inderdaad kans de *de facto* wereldstandaard te worden. Het is op dit effect dat voorstanders in hun promotie van TTIP alluderen.

Uit een gedetailleerde analyse van de standpunten- en onderhandelingspapers van de Europese Commissie is echter duidelijk dat harmonisering op grote schaal niet aan de orde is. Deze bevinding werd bevestigd in een reeks interviews met beleidsmakers (interviews 2, 4 en 7). Belangrijke redenen hiervoor zijn, zoals uitgelegd, de aanpassings- en reputatiekosten van harmonisering: als Amerikaanse regelgeving in de chemiesector, bijvoorbeeld, zou worden aangepast aan de geldende Europese regelgeving, dan moet de Amerikaanse sector zich compleet aanpassen aan Europese standaarden (ook bedrijven die louter binnenlands actief zijn), wat hoge, eenzijdige kosten impliceert, die tot sterke binnenlandse weerstand zullen leiden. Bovendien moeten Amerikaanse regulatoren zo de superioriteit van Europese regels erkennen. Young argumenteert bovendien dat de EU er in haar geschiedenis van regelgevende samenwerking (niet enkel met de VS maar ook met verschillende kleinere landen) nooit in geslaagd is om een ambitieus regelgevend pakket te laten overnemen door de partner, terwijl de kans hierop (door asymmetrische interdependentie) net het grootst was (Young, 2015). Binnenlandse

spanningen (door aanpassingen in regelgeving) in het partnerland lagen telkens aan de bron van dit falen. Young (2015) stelt dat harmonisering met een partner als de VS nog veel minder kans maakt, omwille van de grootte van beide economieën en van hun regelgevende structuren.

Het is dus waarschijnlijker dat een aanpak van wederzijdse erkenning zal gevolgd worden. Hierbij moet geen 'vernederende' toegeving worden gedaan aan de ander, behoudt elk zijn regelgevend systeem, en worden er geen grote aanpassingskosten van regulatoren en bedrijven verwacht. Dit is wat in de beleidsdocumenten naar voor komt als de te volgen strategie in verschillende sectoren (bv. Europese Commissie, 2013a, p. 41 en p. 43; Europese Commissie, 2014). Onderhandelings-technisch is dit duidelijk een makkelijker en politiek meer haalbare kaart dan veel-eisende harmonisering. Maar is deze aanpak coherent met de vooropgestelde doelstellingen van TTIP (ter herinnering: het zetten van wereldstandaarden zonder dat dit niveaus van bescherming verlaagt)?

Om de effecten op het uiteindelijke doel van het zetten van wereldstandaarden te kunnen analyseren, moeten we bovenvermelde opdelingen in herinnering halen en verder preciseren. Wederzijdse erkenning kan zich louter toespitsen op het erkennen van conformiteitsactiviteiten, wat geen stimulans zal betekenen voor (bedrijven in) derde landen om hun regels op één lijn te brengen met de trans-Atlantische. Gaat men verder en zoekt men equivalentie en erkenning van standaarden, dan kan dit op twee manieren gebeuren. In het eerste geval geldt de wederzijdse erkenning van elkaars standaarden ook voor de rest van de wereld, in wat '*erga omnes* wederzijdse erkenning' wordt genoemd. Bedrijven buiten de trans-Atlantische markt profiteren dan ook van TTIP, aangezien zij nu slechts aan één van beide standaarden moeten voldoen om ook op de andere markt te kunnen verkopen.<sup>11</sup> Dit is één van de manieren waarop TTIP volgens Pauwelyn (2015) 'publieke goederen' kan aanbieden aan de rest van de wereld. Ook onderhandelaars zelf benadrukken dat TTIP dergelijke positieve effecten voor andere landen zal hebben.

In het tweede geval kan men beslissen dat de wederzijdse erkenning enkel 'bilateraal' geldt. Een Europese auto kan zo nog altijd onder Europese regels op de Amerikaanse markt worden verkocht (waarschijnlijk ook zonder de testprocedures dubbel te doorlopen), maar dit voordeel geldt enkel voor exporteurs in Europa (en, omgekeerd, voor Amerikaanse producenten). Bedrijven uit derde landen kunnen hier niet van genieten. Ze kunnen zelfs een competitief nadeel ondervinden, aangezien zij nog steeds aan twee verschillende standaarden moeten voldoen, willen ze naar beide markten exporteren. Chen en Mattoo (2008) hebben dit effect econometrisch getest en bevestigen deze redenering: bilaterale wederzijdse erkenning verhoogt intraregionale handel ten koste van de landen die niet in het akkoord zijn opgenomen.<sup>12</sup> Bij bilaterale wederzijdse erkenning vindt dus een vorm van 'regulerende discriminatie' plaats (zoals een traditioneel bilateraal vrijhandelsakkoord altijd voor discriminatie en handelsverschuiving zorgt, doordat tarieven bi-

lateraal worden verwijderd, maar dit niet meteen wordt uitgebreid naar de rest van de wereld<sup>13</sup>). Zoals bij tariefdiscriminatie kunnen buitenlandse producten verschillend worden behandeld op het vlak van regelgeving door het gebruik van (strengere) oorsprongsregels. Ook op het vlak van regelgeving zorgt het akkoord zo voor 'clubgoederen' in plaats van 'publieke goederen' (Pauwelyn, 2015).

Dit onderscheid tussen *erga omnes* en bilaterale wederzijdse erkenning en de belangrijke verschillende gevolgen ervan wordt niet publiekelijk besproken (en ook niet echt naar voren gebracht door het kritische middenveld). Uit onze interviews (2, 4 en 7) en documentanalyse blijkt echter dat de bilaterale aanpak geprefereerd wordt in de sectoren waarin regelgevende convergentie doenbaar is. Regelgevende samenwerking wordt op die manier immers nog voordeliger voor de Europese en Amerikaanse sectoren waar veel voordelen worden verwacht. De autosector, bijvoorbeeld, zou één van de grootste begunstigden van een verregaande regelgevende convergentie moeten worden. De Europese Commissie noteerde in haar impactanalyse dat "it can be reasonably assumed that in reality the outcome of the negotiations on the NTMs [non-tariff measures]... would rather result in bilateral than in *erga omnes* recognition of safety standards [... in that case] the positive effect on output in the car sector could even be bigger" (Europese Commissie, 2013a, p. 43). Hetzelfde argument lijkt op te gaan voor sectoren waarin verlies wordt verwacht (bv. voor elektrische machines), omdat dit de verwachte nadelen zou beperken: "the expected approach to be followed in the negotiations with the US would focus on regulatory coherence and a degree of mutual recognition between the EU and the US standards" zonder "spillover effects to third countries" (bilateraal in plaats van *erga omnes*) (Europese Commissie, 2013a, p. 41).

#### 4.2. Bilaterale en *erga omnes* wederzijdse erkenning en globale standaarden?

Het lijkt er sterk op dat *bilaterale wederzijdse erkenning* de geprefereerde manier is om regelgevende samenwerking in TTIP vorm te geven. Dit betekent echter dat er geen unieke regel of standaard komt die de trans-Atlantische markt omvat en dat derde landen (zoals China) geen enkele *incentive* hebben om hun aanpak te veranderen ten opzichte van het *status quo*. Er komt geen betere markttoegang voor bedrijven uit derde landen, aangezien zij nog steeds aan beide standaarden moeten voldoen. In sommige sectoren zullen zij zelfs worden benadeeld, aangezien gelijkaardige Europese en Amerikaanse bedrijven het voordeel van het voldoen aan één standaard hebben. Dit zou uitiem zelfs kunnen leiden tot het terugtrekken van niet-trans-Atlantische bedrijven uit de markt, wat de invloed van beide landen op de regels die gelden in de rest van de wereld net zou kun-

nen verminderen. Via *erga omnes* wederzijdse erkenning zou de kans op het zetten van de wereldstandaard wel groter zijn, aangezien derde landen zich nu naar één van beide systemen kunnen schikken om te exporteren. Tabel 1 toont de verschillende uitkomsten bij wijzigende *modus operandi* van regelgevende samenwerking, indien men verder wenst te gaan dan nationale behandeling of niet-bindende coördinatie. Vervolledigend kunnen we hierbij stellen dat het wederzijds erkennen van conformiteitsactiviteiten het minst kans heeft om globale standaarden te beïnvloeden, omdat het hier louter gaat om het verwijderden van dubbele testprocedures.

Deze sceptische analyse ten aanzien van de mogelijkheid voor TTIP om globale standaarden te creëren wordt nog versterkt, aangezien de geschiedenis aantoont (cf. sectie 3) dat regulerende samenwerking in het verleden nooit verder raakte dan het erkennen van conformiteitsactiviteiten. Toegegeven, EU-VS-samenwerking werd nooit eerder via het medium van een vrijhandelsakkoord behandeld, maar zoals hierboven beschreven, is de dynamiek helemaal anders dan bij tarifaire onderhandelingen, wat bijgevolg geen garantie op succes geeft. Zolang regulatoren zelf niet fundamenteel overtuigd zijn van de voordelen van meer samenwerking en erkenning, kunnen moeilijk grote stappen worden gezet. De kans dat TTIP bilaterale wederzijdse erkenning kan opleveren in een breed aantal sectoren is dan ook op zich twijfelachtig. Ter illustratie: de Europese consumentenfederatie BEUC (2015) vergeleek de EU-onderhandelingspapers over cosmetica van maart 2015 met die van mei 2014 en kwam tot de constatering dat alle vermeldingen van 'wederzijdse erkenning' waren vervangen door 'samenwerking in wetenschappelijke veiligheidsbeoordelingsmethodes'. Volgens de auteurs was dit grotendeels te wijten aan de inspanningen van TTIP-critici, maar het wijst evenzeer op de complexiteit om verregaande samenwerking op te leggen (interviews 7, 8).

TABEL 1. Modi van regulerende convergentie in TTIP, hun kansen en gevolgen.<sup>14</sup>

	1. Harmonisering		Wederzijdse erkenning	
	Van regelgeving		4. Van conformiteitsbeoordeling	
	2. Erga omnes	3. Bilateraal		
Kans van slagen in TTIP	Quasi uitgesloten	Laag	Beperkte kans in een aantal sectoren	Aanzienlijke kans in een aantal sectoren
Kans op het vestigen van wereldstandaarden	Hoog	Medium	Laag	Zeer laag
Effect op eigen standaarden	Kans op opwaartse spiraal	Kans op neerwaartse spiraal	Kans op neerwaartse spiraal	Beperkt

←————— Meer ambitieus —————→ Minder ambitieus

WETENSCHAPPELIJKE ARTIKELLEN

### 4.3. Geen verlaging van standaarden?

Los van de moeilijkheid om via wederzijdse erkenning wereldstandaarden te kunnen zetten, zijn er nog een aantal potentiële (politieke) risico's verbonden aan het gebruik van deze methode. Wederzijdse erkenning brengt naast een grotere variëteit producten voor de consument een grote informatiekost met zich mee (interview 8). Als een consument zich wil informeren over de kwaliteit van een product, moet hij nu met twee of meer systemen rekening houden en hier kennis van nemen (Schmidt, 2007). Belangrijker misschien nog zijn de 'kosten' die *ex post* kunnen optreden. Overheden hebben niet meer de volledige controle over de kwaliteit van de producten op hun markt, maar worden wel ter verantwoording geroepen als er iets fout loopt. Ten slotte (maar niet in het minst) kan er op termijn een competitie ontstaan tussen de twee entiteiten om regelgeving zo laag mogelijk te maken: een *race-to-the-bottom*.

Dit laatste is een van de meest prominente kritieken van critici van TTIP: de vrees voor het (op termijn) verlagen van (Europese of Amerikaanse) standaarden onder een systeem van wederzijdse erkenning (interviews 5 en 8). Zonder het afspreken van minimumstandaarden is het immers (*a fortiori* bij *erga omnes* wederzijdse erkenning) niet ondenkbaar, dat bedrijven zich vestigen in de jurisdictie met de minst dure regelgeving om zo vrij op de andere markt te kunnen verkopen. Op deze manier verliest de entiteit met de strengste regelgeving aan controle en macht over regelgevende praktijken. Joel Trachtman (2007, p. 783) stelt dat “[mutual] recognition is by its nature purely deregulatory”. Het officiële discours dat aan de (hoge) standaarden niet zal worden geraakt, is theoretisch dan ook niet zomaar aan te nemen. We moeten deze vaststelling echter met twee opmerkingen nuanceren.

Eerst en vooral geldt ook hier de eerder aangehaalde nuance dat de ambitie van de voorstanders waarschijnlijk verder reikt dan wat in de onderhandelingen mogelijk zal blijken. Wanneer het erkennen van conformiteitsbeoordelingsprocedures het hoogst haalbare is in een sector, zijn de doerbeelden van een *race-to-the-bottom* te extreem. TTIP zal niet meteen tot een trans-Atlantische eenheidsmarkt leiden, analoog aan wat we in de Europese Unie kennen. In deze optiek wordt trouwens vaak gesteld dat TTIP een 'levend akkoord' zou worden, via het horizontale luik van regelgevende samenwerking en een zogenoemde *Regulatory Cooperation Council*. Deze horizontale dimensie zou niet zozeer de regelgeving vandaag aanpassen, maar wel samenwerking institutioneel aanmoedigen en de plicht inbouwen om regelgeving in de toekomst strikter te analyseren met het oog op de impact op de trans-Atlantische handel. De Commissie stelde zelf in het allereerste persbericht rond TTIP dat: “since not all regulatory divergences can be eliminated in one go, both sides envisage a ‘living agreement’ that allows for progressively greater regulatory convergence over time against defined targets and deadlines”

WETENSCHAPPELIJKE ARTIKELLEN



(Europese Commissie, 2013b). Susan Danger, directrice van AmChamEU stelde: “[t]he European Commission has been very clear that TTIP will not threaten EU regulatory standards, but rather make cooperation between EU and US regulators easier” (EurActiv, 2015). Kritische ngo’s vrezen dat het door deze horizontale disciplines in de toekomst moeilijker wordt om ambitieuze regelgeving aan te nemen (interviews 5 en 8). Een gedetailleerde bespreking van het horizontale luik in TTIP valt echter buiten het bestek van dit artikel.<sup>15</sup>

Ten tweede: het feit dat we weinig *races-to-the-bottom* hebben gezien in het verleden kan het gevolg zijn van het feit dat wederzijdse erkenningsakkoorden inderdaad altijd ‘gemanaged’ worden (cf. *supra*, alsook dat er weinig verregaande akkoorden in werking zijn). In het Europese systeem voor de eenheidsmarkt zit – zoals gezegd – impliciet een minimumniveau, maar dit is – uit wat we nu weten van de onderhandelingen – niet aanwezig in TTIP. Er is ook een uitgebreide literatuur die theoretisch argumenteert waarom, mits aan een aantal voorwaarden voldaan is, economische integratie niet in een *race-to-the-bottom* moet uitmonden (zie bv. de bijdragen in Vogel & Kagan, 2004).

## 5. Conclusie

In dit artikel maakten we een kritische analyse van het gepolariseerde debat dat zich rond TTIP heeft ontplooid. Onze bevindingen nuanceren, ten eerste, het officiële discours over TTIP zoals voorgesteld door de Europese Commissie en andere voorstanders van het akkoord. TTIP zou, volgens deze retoriek, leiden tot een kosteloze stimulans voor de economie, het zetten van *de facto* wereldstandaarden en zou tegelijk het huidige beschermingsniveau intact houden. De tweede en derde doelstelling werden door ons tegen het licht gehouden.

We maakten duidelijk dat het concept ‘regelgevende samenwerking’ centraal staat in deze onderhandelingen en bepalend is voor het bereiken van de vooropgestelde doelstellingen, zonder dat op heden echter helder geëxpliciteerd is op welke manier men dit wil bereiken. Op basis van de literatuur over regelgevende samenwerking toonden wij aan dat de doelstelling om mondiale standaarden te creëren die minstens even hoog liggen als de vandaag geldende regelgeving de grootste kans op slagen heeft wanneer wordt beslist om via harmonisering regelgeving af te stemmen.

Via gedetailleerde documentanalyse en een reeks interviews werd duidelijk dat harmonisering in TTIP niet op de onderhandelingstafel ligt. Wederzijdse erkenning is de geprefereerde manier om verschillen in regelgeving aan te pakken. Zij zou voornamelijk bilateraal in plaats van *erga omnes* werken. Hoewel politiek makkelijker te onderhandelen, met meer voordelen voor zowel Europese als Amerikaanse

bedrijven (ten nadele van derde landen) en potentieel eenvoudiger te slikken voor regulatoren, heeft deze modus weinig kans om tot globale standaarden te leiden. Bedrijven buiten de trans-Atlantische markt blijven het *status quo* behouden (of gaan er op achteruit) en hebben dus geen extra stimulans om zich naar een ander systeem te schikken, noch om hun eigen overheid te overtuigen binnenlandse regels op één lijn te brengen met de trans-Atlantische. Verder toonden we aan dat deze bilaterale vorm van wederzijdse erkenning een risico inhoudt op een *race-to-the-bottom*. Amerikaanse of Europese regelgeving kan onder druk komen te staan wanneer bedrijven zich concentreren in de jurisdictie met de laagste nalevingskost met betrekking tot regelgeving.

Regelgevende samenwerking ging in het verleden echter nooit verder dan het erkennen van conformiteitsbeoordelingsactiviteiten en de huidige onderhandelingen lijken alsmeer in die richting te evolueren. Het is dan ook maar de vraag of een dergelijke wederzijdse erkenning van standaarden in een breed aantal sectoren kan toegepast worden. Dit doet niets af van ons centraal argument (de kans dat men tot globale standaarden via TTIP komt, is klein), maar nuanceert, anderzijds, de andere kant van het verhaal: het wijdverspreide doemdenken dat we met TTIP een directe, extreme *race-to-the-bottom* zullen krijgen. De aanhoudende oppositie tegen TTIP zelf en de moeilijkheid om regulatoren te dwingen tot een akkoord te komen, lijken ondertussen al te leiden tot een matiging van de oorspronkelijke ambitieuze doelstellingen (interviews 4 en 7). Men lijkt zich opnieuw tevreden te stellen met ‘slechts’ nieuwe vormen van overleg en informatie-uitwisseling. Dit zal de huidige regelgeving niet aantasten en verlegt de focus eerder naar de toekomst.

Hoewel dit niet de focus is van deze paper, kunnen we dus ook iets zeggen over de ‘groei en jobs’-belofte op basis van onze analyse. Een ambitieus akkoord zou komaf moeten maken met 50% van alle NTB’s die via een akkoord aanpasbaar zijn om de voordelen op te leveren die worden geclaimd (CEPR, 2013). Wij concluderen dat dit weinig waarschijnlijk is. Bovendien vloeien de economische voordelen in de voorspelling deels voort uit de veronderstelde makkelijkere toegang voor bedrijven uit derde landen (directe *spillover*-effecten) of uit de aanpassing van regelgeving in derde landen aan de trans-Atlantische standaard (indirecte *spillover*), wat beide onder bilaterale wederzijdse erkenning weinig waarschijnlijk is.<sup>16</sup>

De bovenstaande inzichten illustreren dat het gepolariseerde debat door zowel voor- als tegenstanders in onredelijke extremen wordt gevoerd. Ons artikel toont aan dat we kritisch moeten zijn wanneer voorstanders ongebreidelde steun voor TTIP ophangen aan het argument dat we via dit akkoord regelgevend leiderschap zullen herwinnen ten opzichte van andere werelddelen. Het mes snijdt echter aan twee kanten: hoewel het aangewezen is waakzaam te zijn doorheen deze onderhandelingen over eventuele neerwaartse druk op standaarden, is ook het

discours dat de meest kritische ngo's verkondigen niet helemaal gebaseerd op een correcte weergave van de situatie. In dit opzicht heeft onze ijver naar meer nuance in het TTIP-debat als doel een basis aan te reiken voor een vruchtbaar maatschappelijk debat, dat de onproductieve sfeer van een 'welles-nietesspel' overstijgt.

Naast de belangrijke maatschappelijke bijdrage van dit artikel om tot een meer genuanceerd debat over TTIP te komen, zijn de voornaamste academische bijdragen aan de politiek-economische literatuur over regelgevende samenwerking via handelsakkoorden de volgende. We toonden aan dat verschillende modi van regelgevende samenwerking belangrijke verschillende gevolgen hebben op diverse vlakken: qua impact op de standaarden van de onderhandelingspartners; qua economische gevolgen voor derde landen en qua mogelijkheid om standaarden voor de rest van de wereld te zetten. De potentiële positieve impact op al deze domeinen verklaart waarom handelsbeleidsmakers zo gretig zijn om regelgevende samenwerking in een handelsakkoord op te nemen. Het geeft hen economische en geopolitieke argumenten om het akkoord mee te verdedigen. Door die hoge verwachtingen worden echter ook tegenstanders van het akkoord geactiveerd. Bovendien toonden we aan dat de (soms ondoordachte) ambities van handelsbeleidsmakers (kunnen) botsen met de overwegingen en gevoeligheden van bedrijven en regulatoren, en op die manier snel tot ontgoocheling in het gecreëerde verwachtingspatroon kunnen leiden. Omdat voor bedrijven en regulatoren respectievelijk bilaterale wederzijdse erkenning of minder ambitieuze coördinatiemechanismen de hoogst haalbare (of wenselijke) vorm van regelgevende samenwerking kunnen zijn, vermindert de kans op de meest ambitieuze uitkomsten. Bij het onderzoeken van het potentieel en de gevolgen van regelgevende samenwerking via handelsakkoorden mogen de partijen dus niet als homogene actoren behandeld worden, maar moet rekening gehouden worden met de verschillende en soms conflicterende preferenties van handelsbeleidsactoren, regulatoren, het bedrijfsleven en het maatschappelijke middenveld.

Dit artikel toont aan dat de politiek-economische literatuur over handelsakkoorden moet worden aangepast aan de realiteit van 'nieuwe generatie'-handelsakkoorden. Die kunnen niet meer geanalyseerd worden, zoals in de klassieke modellen, als een strijd tussen bedrijven die winnen en verliezen ten gevolge van wederzijdse handelsliberalisering. Hedendaagse handelsakkoorden gaan voornamelijk over nieuwe onderwerpen (regelgeving), waarmee andere actoren (regulatoren en ngo's) in het spel komen en andere argumenten dan welvaartswinsten aan belang winnen (zoals geo-economisch leiderschap of soevereiniteit). Het verdere verloop van de TTIP-onderhandelingen en de uiteindelijke ratificatie aan beide zijden vormen een uitstekende testcase om na te gaan hoe een voldoende coalitie in steun van een dergelijk akkoord kan worden gesmeed, en met welke gevolgen voor het akkoord en zijn uitwerking.

## Noten

1. Dit artikel is ten dele gebaseerd op het boek van De Ville en Siles-Brügge (2015), meer bepaald hoofdstuk twee.
2. Omwille van de leesbaarheid gebruiken we in dit artikel soms de term 'Europa' om naar de 'Europese Unie' te verwijzen.
3. Het argument van 'zetten van standaarden' via TTIP wordt soms op verschillende manieren gebruikt. De Europese Commissie, bijvoorbeeld, verwijst er ook mee naar de *sjabloonfunctie* die TTIP zou hebben, in het algemeen, of voor toekomstige investeringsclausules of het eigen transparantieniveau in toekomstige vrijhandelsoverhandelingen in het bijzonder. In dit artikel verwijzen we met het zetten van standaarden enkel naar de mondiale verspreiding van product- en procesnormen via TTIP.
4. We hebben het in dit artikel afwisselend over regulering, regelgeving en standaarden, maar verwijzen daarbij steeds naar publieke normen met bindende werking. Voor literatuur rond de *governance* van internationale private standaarden en van de verschillende hybride vormen tussen internationale private en publieke standaarden, zie bijvoorbeeld Abbot en Snidal, 2000; Büthe en Mattli, 2010.
5. Dat impliceert dat we hier niet focussen op de procedurele afspraken omtrent Sanitaire en Fytosanitaire Maatregelen (SPS) en Technische Handelsbarrières (TBT) of over de stukken die gaan over horizontale regulerende samenwerking in TTIP. Voor een analyse daarvan, zie De Ville en Siles-Brügge, 2015, hoofdstuk 3).
6. Een overzicht van de Europese posities en voorstellen in TTIP is te vinden op: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1230>.
7. In volgorde van losse naar veeleisende samenwerking: (i) dialoog en informatie-uitwisseling; (ii) zachte wetgeving, richtlijnen; (iii) erkenning van internationale standaarden; (iv) expliciet rekening houden met internationale standaarden bij het opstellen van wetgeving; (v) transgouvernementele netwerken; (vi) intergouvernementele organisaties; (vii) wederzijdse erkenning van conformiteitsactiviteiten; (viii) regelgevende partnerschappen; (ix) specifieke conventies of verdragen; (x) wederzijdse erkenning van (equivalente) standaarden; (xi) economisch regionalisme; (xii) economische integratie of harmonisatie.
8. Deze schaalvoordelen moeten afgewogen worden tegen de economische kost van het voldoen aan een hogere standaard (Chen & Mattoo, 2008).

9. President Obama gaf zelf openlijk zijn steun voor TTIP bij de start van de onderhandelingen in juli 2013 en herhaalde die in elke *State of the Union* sindsdien. TTIP is ook een prioriteit van de huidige Europese Commissie en heeft al herhaaldelijk expliciet steun gekregen van de Europese Raad.

10. Young (2015) maakt specifiek een onderscheid tussen 'harmonisering' (één standaard afspreken) en 'convergentie' (een internationale standaard waarnaartoe de VS en de EU convergeren, maar waarbij ze nooit gelijk worden).

11. Dit is de manier waarop de eenheidsmarkt in Europa werkt (zij het dat hier ook een Europese minimumstandaard kan worden ingesteld, cf. art. 114.3 TFEU); zij heeft de vrees van een protectionistisch 'Fort Europa' dat enkel nog intern zou handelen, tegengesproken (cf. Hanson, 1998).

12. Chen en Mattoo (2008) komen tot deze conclusie na analyse van (per definitie bilaterale) wederzijdse erkenningsakkoorden die louter focussen op conformiteitsbeoordelingsactiviteiten. Het effect bij wederzijdse erkenning van standaarden ligt zo mogelijk nog hoger.

13. Dit kan worden gecompenseerd, of overtroffen, door het handelscreatie-effect dankzij toegenomen welvaart en dus de vraag naar producten in de rest van de wereld onder de vrijhandelsakkoordpartijen.

14. Aangepast overgenomen uit De Ville en Siles-Brügge, 2015, p. 56.

15. Het voorstel van de Commissie rond horizontale disciplines en regelgevende samenwerking kan worden teruggevonden via de link in voetnoot 6. Voor een analyse van deze onderhandelingsitems, zie De Ville en Siles-Brügge, 2015, hoofdstuk 3.

16. De Ville en Siles-Brügge (2014) nemen de vermeende economische voordelen van TTIP op de korrel.

## Bibliografie

- Abbott, K.W. & Snidal, D. (2001). International 'Standards' and International Governance. *Journal of European Public Policy*, 8(3), 345-370.
- Ahearn, R. J. (2009). Transatlantic Regulatory Cooperation: Background and Analysis. *Congressional Research Service*, 7-5700.

Alden, E. (2015, 9 juni). The Case for TTIP. *POLITICO*. Geraadpleegd online via: <http://www.politico.eu/article/the-case-for-ttip/>.

Alemanno, A. (2014). *The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) and Parliamentary Regulatory Cooperation*. *European Parliament Policy Report*.

BBC News (2013, 17 juni). EU and US 'In Biggest Trade Deal'. Geraadpleegd online via: <http://www.bbc.com/news/business-22943170>.

BEUC (2015). The New EU Proposal on Cosmetics: Finally beyond Lip Service? *The Consumer View on TTIP*, maart 2015.

Büthe, T. & Mattli, W. (2010). Standards for Global Markets: Domestic and International Institutions for Setting International Product Standards. In H. Enderlein, S. Wälti & M. Zürn (Eds.) *Handbook on Multi-Level Governance* (pp. 455-476). Cheltenham Glos: Edward Elgar.

Capelouto, S. (2014, 30 september). European Activists Say They Don't Want Any U.S. 'Chlorine Chicken'. Geraadpleegd online via: <http://www.npr.org/sections/the-salt/2014/09/30/351774240/european-activists-say-they-dont-want-any-u-s-chlorine-chicken>.

CEPR (2013). *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment*. London: CEPR.

Chase, P. & Pelkmans, J. (2015). *This Time it's Different: Turbo-charging Regulatory Cooperation in TTIP*. *CEPS Special Report*, nr. 110.

Chen, M.X. & Mattoo, A. (2008). Regionalism in Standards: Good or Bad for Trade? *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique*, 41(3), 838-863.

Damro, C. (2012). Market Power Europe. *Journal of European Public Policy*, 19(5), 682-699.

De Gucht, K. (2013). A European Perspective on Transatlantic Free Trade. *Speech 2 maart*. Cambridge, VS.

De Ville, F. & Siles-Brügge, G. (2014). The Transatlantic Trade and Investment Partnership and the Role of Computable General Equilibrium Modelling: An Exercise in "Managing Fictional Expectations". *New Political Economy*, DOI: 10.1080/13563467.2014.983059.

De Ville, F. & Siles-Brügge, G. (2015). *TTIP: The Truth about the Transatlantic Trade and Investment Partnership*. Cambridge: Polity Press.

Draghi, M. (2011). 'Q&A', persconferentie 8 december. Frankfurt am Main: ECB.

ETUC (2014). Discussion Points by Tom Jenkins, Chief Adviser at the European Trade Union Confederation. *EMPL/INTA Hearing on Employment and Social Aspects of TTIP*, Brussel, 2 december.

EurActiv (2015, 13 april). AmCham EU: Parliament's TTIP Recommendations Can Lead to a Robust Deal. Geraadpleegd online via: <http://www.euractiv.com/sections/trade-society/amcham-parliaments-ttip-recommendations-can-lead-robust-deal-313732>.

Europees Parlement (2014). *Hearing of Cecilia Malmström, Commissioner-Designate (Trade)*. Brussel: Europees Parlement.

Europees Parlement (2015). TTIP: Challenges and Opportunities for the Internal Market. *INTA-IMCO Joint Hearing*, Brussel, 24 februari.

- Europese Commissie (2013a). European Commission Staff Working Document: Impact Assessment Report on the Future of EU – US Trade Relations. SWD(2013) 68 final. Brussel: Europese Commissie.
- Europese Commissie (2013b). *European Union and United States to Launch Negotiations for a Transatlantic Trade and Investment Partnership*. Brussel: Europese Commissie.
- Europese Commissie (2014). *The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Regulatory Issues: EU Position on Motor Vehicles*. Brussel: Europese Commissie.
- Friends of the Earth Europe (2015). *A Rotten Deal: Why TTIP Threatens EU Food Safety Standards for Poultry. Position paper*, maart 2015.
- Hanson, B.T. (1998). What Happened to Fortress Europe?: External Trade Policy Liberalization in the European Union. *International Organization*, 52(1), 55-85.
- Kommerskollegium. (2014). *Regulatory Co-operation and Technical Barriers to Trade within Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*. Stockholm: National Board of Trade.
- Malmström, C. (2015). TTIP: How Europe Can Deliver. *Speech 5 februari*. Brussel.
- Nicolaïdis, K. (1993). *Mutual Recognition Among Nations – The European Community and Trade in Services. PhD Dissertation*. Harvard University.
- Nicolaïdis, K. & Shaffer, G. (2005). Transnational Mutual Recognition Regimes: Governance without Global Government. *Law and Contemporary Problems*, 68(3), 263-317.
- Nicolaïdis, K. & Steffenson, R. (2005). Managed Mutual Recognition in the Transatlantic Marketplace. In R. Steffenson (Ed.), *The New Transatlantic Agenda and the Future of Transatlantic Economic Governance* (pp. 139-163). Florence: European University Institute.
- OESO (2013). *International Regulatory Cooperation*. Paris: OESO.
- Pauwelyn, J. (2015). Taking the Preferences out of Preferential Trade Agreements: TTIP as a Provider of Public Goods? In J.F. Morin, T. Novotna, F. Ponjaert & M. Telo (Eds.) *The Politics of Transatlantic Trade Negotiations: TTIP in a Globalized World* (pp. 187-196). London: Ashgate.
- Pelkmans, J. (2007). Mutual Recognition in Goods. On Promises and Disillusions. *Journal of European Public Policy*, 14(5), 699-716.
- Pelkmans, J. & Correia de Brito, A. (2015). *Transatlantic MRAs: Lessons for TTIP? CEPS Special Report*, nr. 101.
- Pollack, M.A. & Shaffer, G.C. (2001). The Challenge of Reconciling Regulatory Differences: Food Safety and GMOs in the Transatlantic Relationship. In M.A. Pollack & G.C. Shaffer (Eds.) *Transatlantic Governance in the Global Economy* (pp. 153-178). Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.
- Princen, S. (2002). *The California Effect in the External Trade Relations of the European Union*. Deventer: Kluwer.
- Schmidt, S.K. (2007). Mutual Recognition as a New Mode of Governance. *Journal of European Public Policy*, 14(5), 667-681.

- Snidal, D. (1985). Coordination versus Prisoners' Dilemma: Implications for International Cooperation and Regimes. *American Political Science Review*, 79(4), 932-942.
- Stephenson, S.M. (1999). Mutual Recognition and its Role in Trade Facilitation. *Journal of World Trade*, 33(2), 141-176.
- Trachtman, J.P. (2007). Embedding Mutual Recognition at the WTO. *Journal of European Policy*, 14(5), 780-799.
- Van Ham, P. (2013). *The Geopolitics of TTIP. Clingendael Policy Brief*, no. 23. The Hague: Clingendael.
- Verenigde Verenigingen (2015). *Trans-Atlantische handelsakkoorden: Het Belgische middenveld slaat de handen in mekaar*. Brussel, 30 april.
- Vogel, D. (1997). Trading up and Governing across: Transnational Governance and Environmental Protection. *Journal of European Public Policy*, 4(4), 556-571.
- Vogel, D. & Kagan, R.A. (2004) *Dynamics of Regulatory Change: How Globalization Affects National Regulatory Policies*. Berkeley, California: University of California Press.
- Young, A.R. (2004). The Incidental Fortress: The Single European Market and World Trade. *Journal of Common Market Studies*, 42(2), 393-414.
- Young, A.R. (2009). Confounding Conventional Wisdom: Political not Principled Differences in the Transatlantic Regulatory Relationship. *The British Journal of Politics & International Relations*, 11(4), 666-689.
- Young, A.R. (2015). Liberalizing Trade, Not Exporting Rules: The Limits to Regulatory Co-ordination in the EU's 'New Generation' Preferential Trade Agreements. *Journal of European Public Policy*, 22(9), 1253-1275.
- Young, A.R. & Peterson, J. (2006). The EU and the New Trade Politics. *Journal of European Public Policy*, 13(6), 795-814.

## Interviews

1. Interview handelsmedewerker Belgisch ministerie voor buitenlands zaken, 8 oktober 2014.
2. Interview medewerker Europese Commissie, 18 november 2014.
3. Interview assistent in Europees Parlement, commissie internationale handel, 20 november 2014.
4. Interview medewerker Europese Commissie, 26 november 2014.
5. Interview handelsmedewerker Europese ontwikkelings-ngo, 10 december 2014.
6. Interview medewerker Nederlandse permanente vertegenwoordiging bij de EU, 10 december 2014.
7. Interview medewerker Europese Commissie, 16 december 2014.
8. Interview vertegenwoordiger Europese consumentenorganisatie, 18 december 2014.