

Crisis bij beroepsorgaan Wereldhandelsorganisatie

Op 11 december 2019 gingen de lichten uit bij het beroepsorgaan van de Wereldhandelsorganisatie (WHO) in Genève. Na ruim twee jaar Amerikaans veto tegen de benoeming van nieuwe leden, ontbreekt het quorum om nieuwe beroepen te behandelen. Daarmee dreigt het internationaal handelsrecht terug te keren naar woeliger, politieke wateren.

Filip Batselé

In april 1994 kwamen 124 regeringen in Marrakesh samen om in een verklaring de WHO boven de doopvont te houden. De nieuw opgerichte organisatie werd vanaf 1 januari 1995 operationeel en verving het vroegere General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 1947. Dat was een verdrag dat bijna vijftig jaar lang het gebrek aan internationale organisatie voor de wereldhandel opving. De WHO betekende niet enkel een organisatorische vernieuwing, maar ook het systeem van geschillenbeslechting werd duidelijk sterker gejuridiseerd.

Onder het GATT 1947 geschillenbeslechtingssysteem werden geschillen in essentie via diplomatieke weg onderhandeld en opgelost. Bij handelsdisputen tussen staten werd gaandeweg een praktijk opgebouwd waarbij panels, in een quasi-judiciële procedure, een rapport met aanbevelingen lieten circuleren onder leden. Bijzonder daarbij was dat rapporten door de leden enkel werden aangenomen bij een positieve consensus, dus inclusief de toestemming van de verliezende partij. Hoewel dat systeem in het begin niet slecht werkte, bepleitten de Verenigde Staten eind jaren '80 een versterking van het geschillenbeslechtingsmechanisme, voornamelijk uit frustratie met de gewoonte van de Europese Gemeenschap om tegenvallende panelrapporten over Europese landbouwsteun te blokkeren. Ook veronderstelden de Verenigde Staten op dat moment nog dat ze voornamelijk zelf zaken voor WHO panels zouden brengen, en niet al te vaak hun eigen handelspraktijken zouden moeten verdedigen.

De grote doorbraak tijdens de Uruguay-onderhandelingsronde, die leidde tot de oprichting van de WHO, was dan ook de versterking van het geschillenbeslechtingssysteem. Van de positieve consensusregel schakelde men naar een negatieve consensus over bij geschillenbeslechting tussen leden: om de oprichting of het aannemen van een panelrapport tegen te houden, moest vanaf nu het hele lidmaatschap van de WHO (164 staten anno 2019) tegenstemmen. Uit de onderhandelingsdocumenten blijkt dat de oprichting van een beroepsmogelijkheid, via het beroepsorgaan, daarbij maar een bijkomstigheid was. Hoewel de VS beducht waren voor verdragingsmanoeuvres bij geschillenbeslechting, zag het de oprichting van het beroepsorgaan als een goed compromis om de belangrijkste prijs, bindende geschillenbeslechting, in de wacht te slepen.

Sinds de oprichting van de WHO werd het vernieuwde geschillenbeslechtingssysteem vaak als het kroonjuweel van de organisatie omschreven: het systeem wordt grotendeels positief beoordeeld door staten, en staten handelen bijna altijd in overeenstemming met de rapporten van de panels en het beroepsorgaan.

POLITIEKE AGENDA

De verbazing was dan ook groot toen de VS, sinds de intrede van Donald Trump, de benoeming van nieuwe leden van het beroepsorgaan begon te blokkeren. Nieuwe leden - er zijn er zeven - worden aangesteld door de leden van de WHO zelf. De beslissing wordt genomen via positieve consensus, wat ieder land dus een veto geeft. Zolang er drie leden overbleven kon het orgaan blijven draaien, maar doordat de termijn van twee leden verstreek op 10 december 2019, heeft het beroepsorgaan momenteel slechts één lid.

De juridische argumentatie van de VS komt erop neer dat het beroepsorgaan de voorbije jaren haar mandaat te ver te buiten is gegaan. De kritiek bestaat uit een procedurele en inhoudelijke component. Procedureel vinden de VS onder meer dat het beroepsorgaan doet aan feitenbeoordeling (terwijl een beroep beperkt moet zijn tot de juridische aspecten), dat het te lang doet over de beroepen, en dat het een quasi-precedentenwerking aan haar eigen rapporten heeft gegeven. Inhoudelijk ging de kritiek van de VS in de afgelopen jaren dan weer voornamelijk over het zogenaamde 'zeroing', een controversiële manier voor het berekenen van antidumpingheffingen, die door de VS geregeld werd toegepast en die door het beroepsorgaan steeds als een schending van de antidumpingovereenkomst werd gezien.

Omdat de VS de voorbije jaren op geen enkele manier voorstellen aanbrachten om die problemen te verhelpen, mag men vermoeden dat de juridische legitimatie grotendeels een politieke agenda dient. Op het internationale niveau is het duidelijk dat de VS niet geloven dat een multilateraal, juridisch geschillenbeslechtingssysteem het gedrag van China, sinds 2001 ook lid van de WHO, voldoende aan banden kan leggen. Washington probeert Beijing liever via unilaterale maatregelen te bedwingen. Tegelijk kan de Amerikaanse positie ook worden gekaderd binnen de ruimere scepsis rond multilateralisme in

de regering Trump. Tot slot mag ook de rol van Robert Lighthizer, de Trade Representative van de Verenigde Staten, niet onderschat worden. De man verdiende zijn sporen als een fel verdediger van de Amerikaanse staalindustrie tegen buitenlandse handelspraktijken, en werd zelf op een dag door Bush jr. (tevergeefs) voorgesteld als lid voor het beroepsorgaan. Hij heeft zichzelf ook vaak sceptisch uitgelaten over de werking van het beroepsorgaan, en geeft blijk van een zekere nostalgie naar het geschillenbeslechtingsysteem van GATT 1947.

WERELDHANDEL ZONDER SCHEIDSRECHTER?

Wat zijn de gevolgen van de blokkering van het beroepsorgaan? Het ultieme doemscenario, de ondergang van de WHO, ligt voorlopig niet op tafel. Geschillenbeslechting is slechts een deel van het werk van de WHO, en de talloze comités en commissies die specifieke WHO-overeenkomsten monitoren, blijven gewoon doorwerken. Ook kunnen staten nog altijd geschillen starten en voor panels brengen. Het gevaar zit hem in wat na het panelrapport komt. Onder de regels van het Dispute Settlement Understanding heeft een staat het recht om een panelrapport, binnen 60 dagen, te appelleren. Door het ontbreken van een beroepsorgaan zou een appel ertoe leiden dat het beroep lopend blijft zonder dat het beroepsorgaan het kan behandelen, waardoor de WHO-leden het rapport intussen niet kunnen aannemen.

Dat houdt zowel voor België als de Europese Unie grote gevaren in. In het geval van België is de Europese Commissie onlangs een zaak gestart tegen Colombia, rond antidumpingheffingen op Belgische frieten. Die zaak zou nu tegengehouden kunnen worden door Colombia nadat er een panelrapport gemaakt is. De grootste gevolgen zijn er echter voor de driehoeks-verhouding EU-China-VS. De EU heeft onlangs zowel tegen de VS (rond de staal- en aluminiumheffingen) als China (rond gedwongen technologietransfers voor Europese firma's die in China activiteiten willen ontwikkelen) belangrijke zaken gestart. Waar kleinere economische partijen minder gemakkelijk aan economische escalatie kunnen doen bij het niet-naleven van panelrapporten, is het niet ondenkbaar dat een gebrek aan beroepsorgaan bij grote economische spelers kan leiden tot escalerende handelsoorlogen.

De EU is zich ook bewust van dat probleem. De rode lijnen die door de EU zijn uitgezet (geschillenbeslechting met beroepsmogelijkheid; onafhankelijke arbiters en behoud van de negatieve consensus) zijn, zolang de VS een veto blijft uitoefenen, slechts op één manier te bereiken: via arbitrage. De EU heeft dan ook in de voorbije maanden geprobeerd een alternatief arbitragesysteem met zo veel mogelijk partners op touw te zetten, voorlopig met matig succes (alleen met Canada en Noorwegen is momenteel zo'n bilaterale oplossing uitgewerkt, met China lopen de onderhandelingen nog). De Europese frustratie met het Amerikaanse veto lijkt wel te groeien: de nieuwe Europese commissaris voor handel Phil Hogan wil in de komende weken de EU-handhavingsverordening aanpassen, en het mogelijk maken om sancties op te leggen aan landen die WHO-regels schenden en tegelijk de herbenoeming van leden van het beroepsorgaan blokkeren. Die nauwelijks verborgen sneer naar Washington doet alvast niet veel goeds beloven voor de trans-Atlantische handelsrelatie in de komende maanden en jaren.