

Afwijkende regelgeving na Brexit kan exporteurs flink op kosten jagen

De Brexit-onderhandelingen moeten leiden tot een handelsverdrag dat vastlegt volgens welke spelregels de EU en het VK in de toekomst onderling handel zullen drijven. Het VK ziet de Europese afspraken met Canada, Australië en Noorwegen als voorbeeld. In hoeverre zou een dergelijk handelsverdrag leiden tot afwijkende regelgeving voor Nederlandse exporteurs?

IN HET KORT

- Verschillen in regelgeving tussen de EU en het VK kunnen tot hoge kosten leiden voor bedrijven die met het VK handelen.
- Voor een aanzienlijk deel van de Nederlandse export verschillen de handelsregels met de genoemde landen van die binnen de EU.
- Voor een soepele handelsrelatie met het VK in de toekomst is het van groot belang om verschillen in regelgeving te beperken.

LOE FRANSSEN

Onderzoeker bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

MARCEL VAN DEN BERG

Programmamanager Globalisering bij het CBS

MARJOLIJN JAARSMA

Senior onderzoeker en woordvoerder bij het CBS

Op 31 januari 2020 heeft het Verenigd Koninkrijk (VK) officieel de Europese Unie verlaten. Het uittredingsproces is daarna in een eenjarige overgangperiode terechtgekomen, waarin voor het VK de regels qua internationale handel nog dezelfde zijn als toen men nog tot de interne markt behoorde. Deze overgangperiode dient om te onderhandelen over een nieuwe handelsovereenkomst tussen het VK en de EU, die uiterlijk op 1 januari 2021 van kracht zal moeten worden.

Terwijl beide partijen het erover eens lijken te zijn dat over en weer instellen van handelstarieven onwenselijk is, zijn de onderhandelingen over niet-tarifaire maatregelen (NTM's) nog een heet hangijzer. De Britten willen volledige zelfbeschikking, onder Boris Johnsons adagium van *'take back control'*. Hij wil daarmee zowel de Britse producenten als consumenten beschermen in lijn met de huidige tijdgeest, recentelijk door voormalig WTO-topman Pascal Lamy omschreven als *'precautionisme'* (De Gruyter, 2020). Dit zal echter leiden tot tussen het VK en de EU afwijkende productie-, milieu- en veiligheidsstandaarden, wat hogere handelskosten met zich zal meebrengen en daardoor de bilaterale handel kan bemoeilijken.

Als de Britten nieuwe of andere eisen gaan stellen aan geïmporteerde producten, dan geeft dit een concurrentievoordeel voor Britse producenten op de thuismarkt.

Nederlandse exporteurs zullen dan niet alleen moeten voldoen aan de Europese productievereisten, maar ook aan de afwijkende regels in het VK. Tegelijkertijd zullen Britse bedrijven hun producten niet zomaar kunnen verkopen op de Europese markt, waar dan andere regels gelden.

Een voorbeeld van dergelijke productvoorschriften waar landen uiteenlopende keuzes in maken zijn autospiegels (Taub, 2010). In de VS zijn alleen platte spiegels toegestaan. In Europa zijn deze convex om de dode hoek te verkleinen. In het geval dat het VK er bijvoorbeeld voor zou kiezen ook alleen nog maar platte spiegels toe te staan, zou dit voor zowel Europese als Britse autospiegel-fabrikanten een extra handelsbelemmering betekenen.

Afwijkende regels kunnen leiden tot extra handelskosten. De OESO (2017) verdeelt de kosten als gevolg van NTM's in drie categorieën: het verzamelen van informatie over productvereisten op de doelmarkt; het aanpassen van producten om te voldoen aan de gestelde criteria; en het doorlopen van de vereiste test- en toetsingsprocedures om te bewijzen dat het product voldoet aan de gestelde eisen.

Boris Johnson heeft in een speech aangegeven dat hij Canada, Australië en Noorwegen als voorbeelden ziet voor hoe de handelsrelatie met de EU kan worden ingericht (BBC, 2020). De gevolgen van een dergelijke handelsrelatie kunnen echter aanzienlijk zijn voor zowel Britse als Europese exporteurs wanneer dat ertoe leidt dat de regelgeving in het VK gaat afwijken van de EU-regels – en daar zitten bedrijven aan beide kanten van de Noordzee niet op te wachten (Elms, 2020).

Dit artikel, dat tot stand is gekomen binnen het expertisecentrum globalisering van het CBS (2020), brengt in kaart in welke mate de Nederlandse goederenhandel met Canada, Australië en Zwitserland te maken heeft met (verschillen in) NTM's. We kijken naar Zwitserland, in plaats van het door Johnson genoemde Noorwegen. Beide landen zijn namelijk lid van de *European Free Trade Association* (EFTA), maar de omvang en samenstelling van de Nederlandse handel met Zwitserland lijkt meer op die met het Verenigd Koninkrijk dan op de Nederlandse handel met Noorwegen.

Niet-tarifaire maatregelen

De UNCTAD definieert NTM's in heel algemene termen als "andere beleidsmaatregelen dan douanetarieven, die mogelijk een economisch effect kunnen hebben op de inter-



ationale handel in goederen, veranderde hoeveelheden of prijzen of beide” (UNCTAD, 2010). De twee voornaamste product-specifieke NTM's zijn sanitaire en fytosanitaire (SPS) maatregelen en technische handelsbarrières (TBT's). SPS-maatregelen richten zich over het algemeen op het waarborgen van kwaliteit, veiligheid en milieubescherming, en op de gezondheidbescherming van dieren en planten. TBT's zijn algemener van aard, zoals productievoorschriften of de eisen met betrekking tot informatievoorziening.

Het gebruik van NTM's kan gerechtvaardigd zijn wanneer er zorgen bestaan over bijvoorbeeld de veiligheid van een product. Ze kunnen zelfs een positief effect hebben op de handel wanneer ze de kwaliteit ten goede komen, en zo het consumentenvertrouwen in het product vergroten (Timini en Conesa, 2019). Daarin onderscheiden NTM's zich van zogeheten 'niet-tarifaire barrières' (NTB's) die per definitie worden opgeworpen om handel te bemoeilijken en aldus kunnen fungeren als een 'verborgen vorm' van protectionisme (Niu et al., 2018; Ballegeer, 2019).

Wijdverbreid fenomeen

NTM's zijn een wijdverbreid fenomeen. Zo laten recente cijfers in de Internationaliseringsmonitor van het CBS zien dat 37 procent van de totale Nederlandse export te maken heeft met een SPS, en maar liefst 95 procent met een TBT (Franssen et al., 2019).

Gourdon (2018) toont dat de NTM's die de EU zelf heeft ingesteld vergelijkbaar zijn met gemiddelde importtarieven van ongeveer tien procent – waarbij er sprake is van grote verschillen tussen productgroepen. Zo zijn TBT's op de import van motorvoertuigen bijvoorbeeld te vergelijken met een importtarief van 16 procent, terwijl dit voor schoenen slechts 0,9 procent is.

Het gaat echter niet om de aanwezigheid van deze maatregelen per se, maar om het verschil in regelgeving tussen landen. Dat verschil vormt de belemmering voor exporteurs. Wanneer de regelgeving met betrekking tot productvereisten tussen landen afwijkt, is er sprake van een *regulatory distance*. De UNCTAD (Cadot et al., 2016) berekent deze afstand door te kijken naar het aandeel van alle mogelijke producten waarbij de regelgeving tussen

twee landen verschilt. Omdat deze methode onafhankelijk is van de samenstelling van de eigenlijke handel tussen twee landen, berekenen we in dit artikel ook een gewogen afstand, namelijk door te kijken naar het percentage van de bilaterale handel dat onderhevig is aan afwijkende regels.

Data en methode

De NTM-data die voor deze bijdrage zijn gebruikt, zijn afkomstig uit de TRAINS-database van UNCTAD. Deze biedt gedetailleerde informatie over het aanwezig zijn van onder andere SPS- en TBT-maatregelen voor het importeren van bepaalde producten. Deze informatie koppelen we via de zescijferige SITC-productcode aan de Nederlandse goederenexport in 2018, afkomstig van het CBS. Dit stelt ons in staat om inzichtelijk te maken aan welke regels een Nederlandse producent moet voldoen voordat deze een bepaald product naar een bepaald land kan exporteren.

Regelgeving EU en VK op dit moment gelijk

De Nederlandse export naar het VK is vrijwel volledig (voor 96 procent) onderworpen aan TBT's (tabel 1). Deze

Kerncijfers niet-tarifaire maatregelen (NTM's) ten opzichte van Nederland TABEL 1

	VK (EU)		Canada		Zwitserland		Australië	
	SPS	TBT	SPS	TBT	SPS	TBT	SPS	TBT
Regulatory distance (ongewogen)	0	0	6,8	23,6	7,6	21,3	9,8	21,9
Regulatory distance (gewogen)	0	0	8,4	40,6	11,5	27,1	15,6	29,6
Percentage goederenhandel onderhevig aan NTM's	42	96	65	100	33,7	70,7	99,8	99,8
Gemiddeld aantal NTM's per product	4,7	14,6	2,2	16,5	4,0	7,7	15,0	31,4
Percentage Nederlandse exporteurs	58,2	97,7	34,6	99,3	42,5	74,9	99,5	99,5
Nederlandse goederenexport (mld, 2018)	40,1		3,9		6,1		3,1	
Nederlandse dienstenexport (mld, 2018)	25,2		2,8		7,0		2,1	

ESB

maatregelen gelden echter voor alle EU-landen en dus ook voor Nederland zelf. De *regulatory distance* van Nederland tot het VK is daarmee op dit moment nul.

Ter vergelijking: van de export naar China is 'slechts' 78 procent onderworpen aan TBT's. De *regulatory distance* met China op dat gebied is volgens onze cijfers echter momenteel 20,8 procent (ongewogen). In ruim één op de vijf gevallen verschilt dus de regelgeving tussen de EU en China met betrekking tot een specifieke TBT. Als gevolg van deze afwijkende regelgeving tussen Nederland en China is de impact van TBT's op de Nederlandse export groter, ondanks dat een kleiner deel van de Nederlandse export naar China met TBT's te maken heeft dan de export naar het VK.

Afhankelijk van het handelsverdrag dat de EU en het VK sluiten, kan er straks ook een *regulatory distance* met het VK ontstaan.

Canada

Boris Johnson heeft aangegeven dat zijn voorkeur uitgaat naar een vrijhandelsakkoord in de geest van CETA, het handelsverdrag tussen de EU en Canada dat in 2017 deels in werking is getreden maar nog niet door alle lidstaten is geratificeerd. Hoewel we niet alle specifieke regels kennen

die gelden onder CETA, hebben we wel informatie over de regels die sinds 2017 gelden in het kader van de Trade Facilitation Agreement (TFA) van de Wereldhandelsorganisatie. Aangezien de regelgeving in beide verdragen niet noemenswaardig van elkaar verschilt (Ciuriak, 2018) kunnen we deze informatie als een goed ijkpunt nemen voor de handelsrelatie met Canada die Johnson als voorbeeld stelt voor het VK en de EU.

Onder deze TFA blijkt dat maar liefst 100 procent van de export van Nederland naar Canada onderhevig is aan een SPS of een TBT (tabel 1). Gemiddeld per product zijn er bijna negentien NTM's van toepassing op een product dat Canada vanuit Nederland importeert.

De ongewogen *regulatory distance* is 23,6 procent, en gewogen naar handelsstromen is deze afstand zelfs 40,6 procent. Dat betekent dus dat in vier op de tien gevallen de Canadese overheid een andere keuze dan de EU maakt wat betreft het al dan niet hanteren van een NTM. Met name met het oog op TBT's is dit beleid ingrijpend voor Nederlandse exporteurs: maar liefst 99,3 procent van hen heeft te maken met minstens één TBT waaraan moet worden voldaan alvorens zij hun waren mogen afzetten in Canada.

Als we verder inzoomen op deze TBT's (figuur 1), dan kunnen we constateren dat de verschillen per productgroep aanzienlijk zijn. Met name wat betreft de voor Nederland belangrijke productgroepen als chemische producten, machines en medische instrumenten, hanteert Canada een nadrukkelijk ander pakket TBT's dan de EU. Dit vormt een indicatie dat, met een dergelijke *regulatory distance*, een handelsrelatie tussen het VK en de EU voor Nederlandse exporteurs aanzienlijke gevolgen zou kunnen hebben.

Australië

In zijn speech gaf Johnson ook aan dat hij de manier waarop Australië zijn handel met de EU heeft geregeld als een optie ziet. De EU heeft geen handelsovereenkomst met Australië – de EU-landen handelen met Australië volgens de spelregels van de WTO.

Tabel 1 laat een behoorlijke afstand zien tussen de regels die in Australië en de EU gelden, maar deze afstand is niet veel groter dan die tot Canada. De ongewogen *regulatory distance* met betrekking tot TBT's is, met 21,9 procent, zelfs iets kleiner dan die tot Canada, maar die met betrekking tot de SPS-regels is juist groter.

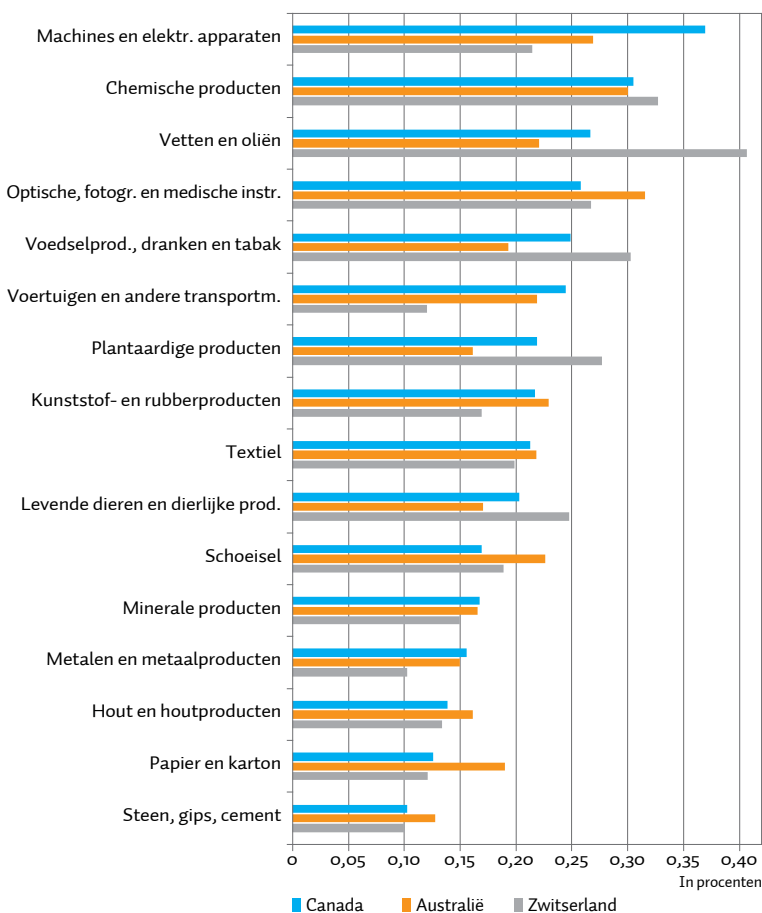
Net als bij de export naar Canada zien we ook hier dat nagenoeg alle Nederlandse exporteurs te maken hebben met NTM's wanneer ze in Australië actief zijn. Daarnaast is het vermeldenswaard dat Australië, na de VS, in de wereld de meeste SPS-regels hanteert: gemiddeld 15 per product. Ook het gemiddelde aantal TBT's per product ligt met ruim 30 zeer hoog. Daarbij valt het met name op dat, voor medische apparatuur en chemische producten, Australië andere regels hanteert dan de EU (figuur 1) – regels waaraan de Nederlandse exporteurs hun producten en eventueel hun productieproces zullen moeten aanpassen.

Zwitserland

Als laatste optie noemde Johnson in zijn toespraak Noorwegen. Noorwegen is lid van de EFTA, een handelsassociatie die is opgericht met als doel om vrijhandel te promo-

Verschillen in regels tussen EU en Canada, Australië en Zwitserland, per productgroep

FIGUUR 1



Noot: De figuur toont het aandeel van alle mogelijke producten waarbij de regelgeving met betrekking tot TBT's in 2018 verschilt (de ongewogen *regulatory distance*)

ESB

ten tussen haar eigen leden en de EU. Als zodanig biedt de EFTA een oplossing voor landen die hun onafhankelijkheid willen bewaren, maar tegelijkertijd toegang willen hebben tot de interne markt van de EU.

De EFTA-landen en de EU heffen geen importtarieven op de bilaterale handel, maar hebben wel ieder hun eigen unilaterale pakket aan regels waaraan exporteurs zich moeten conformeren. Het is daarbij aannemelijk dat deze regels in grote lijnen geharmoniseerd zijn met de EU-regels.

Om een beeld te schetsen van de mate waarin de regelgeving van de EU en EFTA-landen uiteenloopt, kijken we naar Zwitserland. Net als Noorwegen is ook Zwitserland deelnemer aan de EFTA, maar de Nederlandse handel met Zwitserland is beter vergelijkbaar met die met het VK dan onze handel met Noorwegen. Tabel 1 laat zien dat het EFTA-lidmaatschap zich vertaalt in de kleinste *regulatory distance* tot de EU van de drie besproken landen. Het verschil met Australië is echter niet groot.

Wel lijkt Zwitserland een deel van zijn regels op de EU te hebben afgestemd. Zo is het deel van de export dat onderhevig is aan NTM's aanzienlijk lager: ruim zeventig procent van de export naar Zwitserland heeft te maken met TBT-regelgeving en driekwart van de Nederlandse exporteurs heeft ermee te maken.

Ook hanteert Zwitserland relatief weinig NTM's per product, namelijk 7,7. Op productniveau valt het vooral op dat Zwitserland relatief weinig afwijkende regels hanteert ten opzichte van de EU wat betreft voertuigenimport, zeker in vergelijking met Canada en Australië (figuur 1). Aan de andere kant is er wel een grote afwijking qua regelgeving wat betreft de import van producten van natuurlijke oorsprong (zoals voedsel, dranken, plantaardige producten, levende dieren, en oliën en vetten) – een productgroep die internationaal sowieso sterk gereguleerd is (Gourdon, 2018).

Conclusie

Nederlandse exporteurs hebben veelvuldig te maken met regelgeving op het gebied productiestandaarden. Binnen de EU geldt overal dezelfde regelgeving. Met het vertrek van het VK uit de EU bestaat de kans dat het VK afwijkende regelgeving zal gaan instellen, hetgeen de bilaterale handel kan belemmeren.

Een handelsverdrag tussen de EU en het VK, naar het voorbeeld van de door Boris Johnson genoemde landen Canada, Australië en het EFTA-land Noorwegen, zou in alle gevallen leiden tot een toename van het verschil in spelregels wat betreft de handel tussen het VK en de EU. De cijfers voor Canada laten zien dat zelfs een omvangrijk handelsakkoord als CETA niet per se leidt tot een kleine *regulatory distance*. Het is aannemelijk dat de gevolgen het minst verstrekkend zullen zijn als het VK een op de EFTA gebaseerde relatie zou nastreven en zijn regels grotendeels zou afstemmen op die van de EU.

Of het VK de EFTA-lijn zal volgen is echter nog maar de vraag. De aanleiding voor de Brexit was immers voor een groot deel de wens van het VK om zijn eigen regels op te kunnen stellen in plaats van deze “opgelegd te krijgen vanuit Brussel”. Tegelijkertijd valt het te betwijfelen of het VK door de Brexit überhaupt aan ‘Brussel’ zal weten te ontsnappen. Immers, vanwege de enorme afzetmarkt die

de EU behelst, stemmen ook veel niet-EU-landen hun handelsregels inmiddels af op die van de EU – een verschijnsel dat bekend staat als ‘het Brussel-effect’ (Bradford, 2020).

Voor een soepel verloop van de bilaterale handel met het VK is het hoe dan ook van belang dat er goede aanvullende afspraken worden gemaakt over niet-tarifaire maatregelen. Een goed voorbeeld van zo'n afspraak in het CETA-akkoord is de clausule omtrent de wederzijdse conformiteitsbeoordelingen (Shepherd en Peters, 2020). Door deze clausule hoeven bedrijven niet twee keer te bewijzen dat ze aan de NTM's hebben voldaan, maar wordt de beoordeling van de Europese instanties door de Canadese overgenomen – en vice versa. Dergelijke clausules kunnen het negatieve effect van een grotere *regulatory distance* verkleinen.

Daarnaast is het van groot belang dat er snel duidelijkheid komt. Boris Johnson lijkt zich daarvan bewust te zijn, aangezien hij de deadline voor een handelsdeal al vastgesteld heeft op 31 oktober. Ondanks de coronacrisis heeft Johnson duidelijk aangegeven niet van die deadline af te willen wijken. De vraag blijft echter of het mogelijk zal zijn om nog vóór die tijd een uitgebreid handelsverdrag uit te werken. Aan de onderhandelaars resteert dan ook de taak om een juiste afweging te maken tussen het zo vroeg mogelijk verschaffen van duidelijkheid, maar tegelijk nog wel voldoende tijd over te houden om een verdrag op te stellen dat de toekomstige handelskosten zo veel mogelijk minimaliseert.

Literatuur

- Ballegeer, D. (2019) De verfijnde trucs van het protectionisme. *Het Financieel Dagblad*, 15 oktober.
- BBC (2020) *Boris Johnson: we want a Canada-style free trade deal*. Toespraak te vinden op www.bbc.com, 3 februari.
- Bradford, A. (2020) *The Brussels effect: how the European Union rules the world*. New York: Oxford University Press.
- Cadot, O., A. Asprilla, J. Gourdon et al. (2015) *Deep regional integration and non-tariff measures: a methodology for data analysis*. UNCTAD Research Study Series, 69.
- CBS (2020) *Dossier Globalisering*. Te vinden op cbs.nl.
- Ciuriak (2018) *The impact of the EU-Canada Comprehensive and Economic Trade Agreement on the UK*. Ciuriak Consulting, januari. Rapport te vinden op www.gov.uk.
- Elms, D. (2020) *Regulatory divergence: a business nightmare*. Asian Trade Centre, 10 januari. Te vinden op asiantradecentre.org.
- Franssen, L., T. Notten en J. Rooyackers (2019) Handelspolitiek: barrières en verdragen. In: M. Jaarsma en A. Lammertsma (red.) *Internationaliseringsmonitor 2019-IV: kwaliteitseisen in handelsbeleid*. CBS. Te vinden op longreads.cbs.nl.
- Gourdon, J. (2018) *Estimating ad-valorem equivalent of non-tariff measures: combining price-based and quantity-based approaches*. Parijs: OECD Publishing.
- Gruyter, C. de (2020) Barrières om je burgers te beschermen. *NRC Next*, 11 mei.
- Niu, Z., C. Liu, S. Gunesssee en C. Milner (2018) Non-tariff and overall protection: evidence across countries and over time. *Review of World Economics*, 154(4), 675–703.
- OESO (2017) *International regulatory co-operation and trade: understanding the trade costs of regulatory divergence and the remedies*. Parijs: OECD Publishing.
- Shepherd, B. en R. Peters (2020) *Brexit beyond tariffs: the role of non-tariff measures and the impact on developing countries*. UNCTAD Research Paper, 42.
- Taub, E.A. (2010) *In defense of convex driver's-side mirrors*. Tekst te vinden op wheels.blogs.nytimes.com.
- Timini, J. en M. Conesa (2019) Chinese exports and non-tariff measures: testing for heterogeneous effects at the product level. *Journal of Economic Integration*, 34(2), 327–345.
- UNCTAD (2010) *Non-tariff measures: Evidence from selected developing countries and future research agenda*. Genève: UNCTAD.