

Aanbevelingen voor een duurzamer, evenwichtiger en ontwikkelingsvriendelijker handelsbeleid¹

Namens: SOMO, TNI, BothENDS, verenigd in de FGG-coalitie

Februari, 2013 Amsterdam

Inhoudsopgave

| | | |
|------|---|----|
| 1.1 | Inleiding..... | 2 |
| 1.2 | Systemische tekortkomingen van het vrijhandelsmodel..... | 2 |
| 1.3 | Beleidscoherentie en 'non trade concerns'..... | 2 |
| 1.4 | Democratisch tekort..... | 3 |
| 1.5 | 'Civil society'-dialoog..... | 4 |
| 1.6 | WTO en bilaterale/biregionale vrijhandelsverdragen (WTO-plus agenda)..... | 5 |
| 1.7 | Financiële diensten..... | 7 |
| 1.8 | Investerings..... | 8 |
| 1.9 | Landbouw..... | 9 |
| 1.10 | Bescherming van intellectueel eigendom (IPR)..... | 10 |
| 1.11 | Grondstoffen..... | 11 |
| 1.12 | Afsluiting..... | 11 |



Het Transnational Institute (TNI) is opgericht in 1974 als een internationaal netwerk van activistische onderzoekers die werken aan kritische analyses van de mondiale problemen van vandaag en morgen. TNI beoogt intellectuele steun te bieden aan hen die strijden voor een meer democratische, rechtvaardige en ecologisch duurzame wereld. TNI publiceert onderzoeken en organiseert debatten, congressen en seminars. Voor meer informatie, zie www.tni.org



Both ENDS is een onafhankelijke, niet-gouvernementele organisatie (NGO) die werkt aan een duurzame toekomst voor onze planeet. We doen dit door het identificeren en versterken van maatschappelijke organisaties (CSO's), vooral in ontwikkelingslanden. Voor meer informatie, zie www.bothends.org



Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO) is een onafhankelijke not-for-profit onderzoeks- en netwerkorganisatie. SOMO richt zich op duurzame ontwikkeling, zowel sociaal, ecologisch als economisch. Sinds 1973 onderzoekt SOMO multinationale ondernemingen en de gevolgen van hun activiteiten voor mens en milieu wereldwijd. Voor meer informatie, zie www.somo.nl

Voor informatie of vragen, graag contact opnemen met, [Pietje Vervest](#) van TNI, [Burghard Ilge](#) van BothENDS of en [Roos van Os](#) van SOMO.

¹ Dit is een werkdocument waarin, indien nodig, posities en aanbevelingen worden aangepast. Input en commentaar is uiteraard welkom. Graag contact opnemen met Roos van Os (SOMO) r.van.os@somo.nl

TNI, BothENDS en SOMO maken deel uit van de Fair Green and Global (FGG) Alliance. De FGG Alliantie versterkt maatschappelijke organisaties - in ontwikkelingslanden en groeiende economieën - die opkomen voor de belangen van de lokale bevolking en daarmee bijdragen aan sociaal rechtvaardige en ecologisch duurzame ontwikkeling. Daarnaast streven wij middels onderzoek en advocacy naar grotere beleidscoherentie voor ontwikkeling in Nederlands en Europees beleid.

1.1 Inleiding

De Nederlandse overheid presenteert het Nederlandse en Europese handels- en investeringsbeleid als één van de motoren voor het realiseren van economische groei en een belangrijke uitweg uit de crisis. Echter, verscheidene aspecten van dit beleid staan op gespannen voet met doelstellingen ten aanzien van mondiale evenwichtige en duurzame economische ontwikkeling, zowel in ontwikkelingslanden, opkomende economische machten als onder gevestigde mondiale economische spelers. De huidige financieel-economische crisis plaatst een aantal van de tekortkomingen van het huidige neoliberale handels- en investeringsbeleid op het gebied van mensenrechten, armoedebestrijding en het milieu in een scherper perspectief. Er zijn duidelijke risico's verbonden aan een te sterke afhankelijkheid van grillige internationale markten en de destabiliserende werking die kan uitgaan van het vrije verkeer van goederen en kapitaal. Het is van belang dat er in de vormgeving van het handelsbeleid niet alleen oog is voor economische groei per se, maar dat er daarbij ook wordt gekeken naar hoe en waar die groei plaatsvindt. Het samenbrengen van buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking in één ministerie brengt nieuwe kansen. Dit document geeft een eerste aanzet voor deze hernieuwde aanpak. Op verschillende deelaspecten van de handel en investeringsagenda bespreken we een aantal kritische kanttekeningen aangevuld met concrete aanbevelingen.

1.2 Systemische tekortkomingen van het vrijhandelsmodel

De dynamiek van het huidige vrijhandelsmodel zorgt voor een voortdurende druk om een zo concurrerend mogelijk handels- en investeringsklimaat te genereren, met een intrinsieke drang tot steeds verder voortschrijdende liberalisering en deregulering. Kapitaalstromen en transnationale bedrijven kunnen zich ongehinderd over landsgrenzen verplaatsen en hun winst maximaliseren door 'outsourcing' naar landen waar de productie het goedkoopst is. Het streven van landen naar het voortdurend verbeteren van hun concurrentiepositie beperkt de mogelijkheden voor het instellen van (inter)nationale wet- en regelgeving gericht op verduurzaming van productieprocessen. Ook beperkt het de mogelijkheden voor het heffen van belasting op bedrijven en kapitaal.

Door deze concurrentiedwang ondermijnt het vrijhandelsmodel de mogelijkheden voor het handhaven van sociale vangnetten, lonen, arbeidsnormen en arbeidszekerheid, zorgsystemen, milieuwetgeving en consumentenbescherming. De praktijk toont aan dat, niet alleen in ontwikkelingslanden, een versterkte inzet op marktwerking bovendien gemakkelijk kan leiden tot een tweedeling op het gebied van toegang tot essentiële voorzieningen. Daarbij dreigen mensen met weinig middelen uitgesloten te worden van toegang tot publieke diensten.

Het huidige neoliberale model stimuleert kortetermijndenken en dreigt de ongelijkheid in de wereld verder te vergroten. Wij zijn van mening dat het handelsbeleid van de EU op een andere leest zou moeten worden geschoeid. Handels- en investeringsbeleid moeten in dienst staan van een inclusieve sociale en ecologische ontwikkeling. De FGG-coalitie pleit voor een alternatief waarin beleidskeuzes niet achter gesloten deuren plaatsvinden, maar in een transparant en democratisch proces. Waarin mensenrechten, milieubescherming en het bevorderen van sociale gelijkheid binnen en tussen landen centraal staat. Een alternatief dat bovendien meer inzet op regionalisering van productie en consumptie, in een erkenning van het feit dat het huidige handelsregime, waarbij producten over de hele wereld worden verscheept, in grote mate bijdraagt aan CO₂-emissies.

1.3 Beleidscoherentie en 'non trade concerns'

Om te voorkomen dat beleid op andere terreinen ontwikkelingsdoelen niet ondermijnt, is er de laatste jaren veel aandacht voor beleidscoherentie. In toenemende mate, ook door de Nederlandse overheid, wordt erkend dat coherentie tussen verschillende beleidsterreinen een voorwaarde is voor een effectief ontwikkelingsbeleid. Onderwerpen als landbouw, milieu, internationale handel en investering,

migratie, en maatschappelijk verantwoord ondernemen dienen ontwikkelingsdoelen te stimuleren of op z'n minst niet tegen te werken. Er is meer erkenning voor mogelijke tegenstrijdigheden tussen eigenbelang en ontwikkelingsdoelen. Mede daarom heeft de Europese Unie in artikel 21 en 208 van het Lissabonverdrag de EU-beleidscoherentie wettelijk vastgelegd. In het 'Policy Coherence for Development'-beleid van de Europese Unie wordt dit uitgewerkt en coherentie van beleid gestimuleerd om de Millenniumdoelen te realiseren.

Nederland heeft zich de afgelopen jaren een warm voorstander getoond van beleidscoherentie voor ontwikkeling en als lid van de Europese Unie verbonden aan het verdrag van Lissabon. Het gaat hierbij zowel om ontwikkelingshulp als om het generieke Nederlandse overheidsbeleid, in het bijzonder waar dat het internationale handelen van de Nederlandse overheid betreft. Nederland heeft de plicht het huidige en toekomstige handels- en investeringsbeleid doorlopend te toetsen op de gevolgen voor ontwikkelingslanden (en mitigerende maatregelen te treffen). De Europese Unie heeft 'trade and finance' geïdentificeerd als een van de vijf kernterrains die een significante invloed hebben op het OS-beleid.² Hierbinnen is beleidscoherentie van het grootste belang, bijvoorbeeld voor het realiseren van de Millenniumdoelen.

Het handelsbeleid raakt aan een scala aan maatschappelijke en politieke terreinen. De Nederlandse overheid erkent dat het handelsbeleid brede en soms ongewenste impacts kan hebben. De Nederlandse overheid spreekt in dit kader van Non Trade Concerns (NTC's). Zij hanteert een bredere definitie dan in het internationale handelsjargon gebruikelijk is. Volgens haar vallen onder NTC's alle handelsmaatregelen die genomen worden om recht te doen aan belangen of waarden die buiten het onmiddellijke domein van de handelspolitiek vallen. Na een breed stakeholder consultatieproces enkele jaren geleden, is er een 'Kabinetsvisie Non Trade Concerns en Handelsbeleid, Verduurzaming van productiemethoden en -processen wereldwijd' opgesteld. De concrete toezegging van de overheid om zich internationaal in te zetten voor duurzaamheid in relatie tot handelsbeleid is vooruitstrevend. Hoewel in Kamerdebatten en in de beantwoording van Kamervragen af en toe wordt verwezen naar de kabinetsvisie, is er sinds het uitbrengen van de Kabinetsvisie nog nauwelijks effectief sprake geweest van een specifieke uitwerking in beleidsbrieven of concrete toezeggingen op onderdelen. De inzet op duurzaamheid in relatie tot het Europese handelsbeleid is bovendien voor stakeholders moeilijk te controleren, want de besprekingen vinden achter gesloten deuren plaats. Bovendien zullen de resultaten van deze inzet alleen op lange termijn zichtbaar zijn.

Aanbevelingen:

- De overheid zou duidelijke criteria op moeten stellen die als leidraad kunnen dienen bij concrete afwegingen wanneer bijvoorbeeld milieuoverwegingen of mensenrechten zich moeizaam verhouden tot puur economische belangen.
- De Nederlandse overheid zou op het gebied van het Nederlandse handels- en investeringsbeleid structureel ontwikkelingsimpact assessments dienen door te voeren, waarbij het huidige handels- en investeringsbeleid (inclusief aspecten daarvan die bij andere ministeries zijn ondergebracht) wordt doorgelicht op ontwikkelingseffecten. Eventuele incoherenties en inconsistenties worden aangepast ten bate van duurzame ontwikkeling. Eenzelfde coherentiecheck zou ex ante moeten worden toegepast op toekomstig beleid.
- Het kabinet zou zich in EU-verband sterker moeten uitspreken over het bindend integreren van sociale, mensenrechten- en milieuaspecten in EU-handels- en investeringsverdragen zodat handel en mensenrechten elkaar daadwerkelijk versterken. Ook bestaande verdragen dienen aangepast te worden als blijkt dat verdragen negatieve sociale en milieugevolgen hebben.

1.4 Democratisch tekort

² Zie website van de Europese Commissie http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/policy-coherence/index_en.htm

Het handels- en investeringsbeleid van de EU komt op dit moment op weinig democratische wijze tot stand. De onderhandelingen worden gevoerd op basis van niet-openbare mandaten geïnitieerd en geformuleerd door de Europese Commissie en afgegeven door de Raad, zonder direct toezicht van het EU-parlement of nationale parlementen. Ook de uiteindelijke onderhandelingen van de internationale verdragen door de Europese Commissie met andere landen vinden plaats achter gesloten deuren. Dit vormt een ernstige belemmering voor democratische controle. De geslotenheid van het proces bemoeilijkt bovendien tijdige en effectieve input vanuit het maatschappelijk middenveld op de te verwachten effecten van voorgestelde liberalisering en dereguleringen. Zelfs de eigen 'sustainability impact assessments' van de EU hebben vaak (te) weinig concrete raakvlakken met de daadwerkelijke onderhandelingen en inzet en beïnvloeden de uitkomsten nauwelijks. Dit alles werkt niet bevorderlijk voor de vereiste coherentie tussen ontwikkelingsbeleid en handels- en investeringsbeleid.

Aanbevelingen:

Om de bredere beleidscoherentie, transparantie en accountability in het handels- en investeringsbeleid te bevorderen dient:

- Het handelsbeleid in een breder politiek kader te worden geplaatst dat in dienst staat van de bescherming van internationale publieke goederen en bijdraagt aan economische ontwikkeling, waarbij wordt gestreefd naar een duurzaam evenwicht tussen de economische, sociale en ecologische dimensie.
- Het maatschappelijk middenveld in een zo breed en representatief mogelijke vertegenwoordiging structureel bij onderhandelingsprocessen te worden betrokken, op een manier die mogelijk maakt dat hun input ook daadwerkelijk wordt betrokken bij en van invloed is op de uitkomsten van de onderhandelingsprocessen. Daarbij moet specifiek gewaakt worden voor een goede balans tussen commerciële en overige stakeholders.

Het Nederlandse parlement zou zich, in samenspraak met de volksvertegenwoordigingen van andere lidstaten en het Europees Parlement, sterk moeten maken voor een grotere rol voor nationale parlementen in het handelsbeleid, die behelst dat:

- Goedkeuring van het nationale parlement is vereist voor de posities die de regering inneemt in de Europese Raad en haar werkgroepen, met name het Handelscomité.
- Nationale parlementen ongehinderd en volledig toegang hebben tot alle relevante informatie, zowel van hun eigen regeringen als rechtstreeks van de Europese Commissie.
- Nationale parlementen in samenwerking met het Europees Parlement een beslissende rol hebben in alle stadia van beleid, en het recht hebben tot:
 - initiëren van besluitvorming;
 - goedkeuring van de mandaten voor handelsonderhandelingen;
 - het geven van sturing aan de onderhandelingen;
 - amendering van de uitkomst van onderhandelingen;
 - goedkeuring van de uit-onderhandelde overeenkomsten;
 - monitoring en evaluatie van de impact van de overeenkomsten;
 - het initiëren van en besluiten tot herziening van overeenkomsten.

Daarbij is tijdige informatie vanuit zowel de nationale regering als vanuit 'Europa' van doorslaggevend belang.

1.5 'Civil society'-dialoog

De inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon heeft gezorgd voor een aantal verschuivingen in competenties tussen de Europese instellingen en de lidstaten. Onder 'Lissabon' is naast handelspolitiek ook het mandaat om te onderhandelen over investeringen een exclusieve competentie geworden van de Europese Commissie. De verschuivingen post-'Lissabon' hebben gevolgen voor de beleidsprocessen en de mogelijkheden voor het leveren van input daarop. In hun brief 'EU-mededeling: Handel, Groei en wereldvraagstukken COM(2010)612' aan de Eerste Kamer van 4 februari jl. schrijven de toenmalige minister en de staatssecretaris van Economische zaken, Landbouw en Innovatie daarover: "...de versterkte rol van de Commissie en de toegenomen invloed van het Europees Parlement vragen ook om een andere en scherpere inzet vanuit Nederland. Nog meer dan in het verleden is het van cruciaal belang dat Nederland in een vroeg stadium inzicht heeft in de eigen belangen en deze proactief in Brussel agendeert. Dat vraagt veel van een kleiner wordende overheid;

maar het vraagt zeker ook meer van alle andere belanghebbenden: bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, vakbonden en andere instellingen dienen zich hiervan bewust te zijn." De FGG-coalitie is blij met deze erkenning van het belang van een brede stakeholder-inbreng.

Aanbevelingen:

- Op nationaal niveau zouden de verschoven competenties post-'Lissabon' aanleiding moeten vormen voor een structureel overleg tussen de bij het handels- en investeringsbeleid betrokken ministeries en de maatschappelijke organisaties, in casu ontwikkelingsorganisaties werkzaam op relevante terreinen voor dit beleid. Dit structureel overleg speelt dan tijdig in op de nationale en Europese processen rond het handelsbeleid in de EU, zodat input geleverd kan worden die ook daadwerkelijk kan worden meegenomen in de standpuntbepaling.
- Nederland zou zich er sterk voor moeten maken dat ook op Europees niveau en op het niveau van de partnerlanden een brede en betekenisvolle 'civil society'-dialoog gestalte krijgt die inventariserend, richtinggevend en evaluatief is. De dialoog vindt plaats voorafgaand aan en gedurende de onderhandelingen, maar ook in de post-implementationfase van verdragen. Voorkomen moet worden dat machtige belangengroepen (bijvoorbeeld de lobby van het bedrijfsleven) de agenda bovenmatig beïnvloeden. Transparantie is daarbij een sleutelwoord.

1.6 WTO en bilaterale/biregionale vrijhandelsverdragen (WTO-plus agenda)

Sinds 2001 wordt in de WTO onderhandeld binnen de zogenaamde Doha-ontwikkelingsronde. Doel van deze ronde was de weeffouten recht te zetten van de zogenaamde Uruguay-ronde over ontwikkelingsbelangen. Het stagneren van de multilaterale onderhandelingen, als gevolg van de door ontwikkelingslanden als onvoldoende ervaren aandacht voor hun belangen, heeft geleid tot een proliferatie van bilaterale handelsakkoorden tussen de EU en ontwikkelingslanden en een inzet op plurilaterale akkoorden tussen OESO-landen.

Deze bilaterale onderhandelingen volgen een WTO-plus agenda, waarbij ook de bescherming van intellectueel eigendom, investeringen, concurrentiebeleid en overheidsaanbestedingen op de onderhandelingstafel liggen. Onderhandelen over deze terreinen werd door de ontwikkelingslanden in de WTO krachtig van de hand gewezen. Echter, in bilaterale onderhandelingen met ontwikkelde landen liggen de machtsverhoudingen anders en zijn ontwikkelingslanden veel minder in staat hun bezwaren overeind te houden.

Daar ligt de kern van onze kritiek. Die betreft niet handel als zodanig, maar wel de vorm die het internationale handelsregime aanneemt, de regels die worden vastgesteld en wie daar wel en niet van profiteren. Vrijhandel moet geen doel op zich zijn, maar een instrument in een bredere politiek die streeft naar sociale inclusie en een gelijkere inkomensverdeling binnen en tussen landen.

De genoemde nieuwe onderhandelingsterreinen zijn vooral gericht op het vergroten van de mogelijkheden voor buitenlandse transnationale ondernemingen om zich op nieuwe markten te begeven, waar de overheidsregulering tot een minimum is beperkt. Met name in ontwikkelingslanden vormt geliberaliseerde en gedereguleerde markttoegang een risico omdat een sluitend net van beschermende sociale en ecologische regelgeving ontbreekt en (re-)regulering door de bepalingen in vrijhandelsovereenkomsten wordt bemoeilijkt.

Een tweede zorgpunt is het 'gelijke speelveld' met als oogmerk 'eerlijke handel' dat binnen de WTO en de bilaterale handelsovereenkomsten – die in het verlengde van de WTO plaatsvinden – wordt gepropageerd. Helaas wordt meestal uit het oog verloren dat de lat daarbij vooral op het niveau van internationaal opererende economische actoren wordt gelegd en daarmee veel te hoog ligt voor het nog in ontwikkeling zijnde en (nog) niet internationaal opererende midden- en kleinbedrijf. Deze bedrijven vormen de ruggengraat van de economie van veel (opkomende) ontwikkelingslanden en dreigen te worden weggeconcurrerd, vaak met een zeer significant verlies aan werkgelegenheid.

Deze realiteit vereist een asymmetrie in aanpak. In de onderhandelingen voor handelsliberalisering wordt vaak wel enige asymmetrie gegund aan zich ontwikkelende landen, vooral voor het tempo

waarin marktopening moet worden verschaft. Maar die is onvoldoende om deze realiteit het hoofd te bieden. Hiermee staat het huidige handelsregime feitelijk haaks op de oorspronkelijke doelstelling van de WTO, namelijk het bevorderen van groei en ontwikkeling van de WTO-lidstaten. Voor duurzame ontwikkeling is veel meer aandacht nodig voor de gerechtvaardigde belangen van ontwikkelingslanden in de WTO en daarbuiten. Maar ook beleidscoherentie van handelsregels met cruciale terreinen als milieuzorg, bescherming van mensenrechten in brede zin en sociale cohesie hebben meer aandacht nodig.

Aanbevelingen

- WTO-regels en handelsregels zoals die worden uitonderhandeld in bilaterale handelsakkoorden, die vrijwel allemaal een WTO-plus agenda volgen, mogen noodzakelijke maatregelen van overheden niet in de weg staan. Dit betreft maatregelen die bijvoorbeeld gericht zijn op het waarborgen van financiële en economische stabiliteit, het voeren van een preferentieel economisch stimuleringsbeleid gericht op de ontwikkeling van eigen opkomende bedrijvigheid, het veiligstellen van universele toegang tot publieke diensten en het beschermen van het milieu en de leefomgeving. Nederland dient zich er binnen de WTO, in samenwerking met gelijkgestemde landen, sterk voor te maken dat WTO-regels de beleidsvrijheid van overheden voor het nemen van maatschappelijk wenselijk en noodzakelijk geachte beleidsmaatregelen niet in de weg staan. Ook bij het bepalen en bijsturen van de onderhandelingsmandaten voor Europese vrijhandelsakkoorden zou Nederland deze positie moeten innemen.
- **ACP Economic Partnership Agreements:** In de EPA-onderhandelingen met ACP-ontwikkelingslanden dient Nederland erop aan te dringen dat de EU zich flexibel opstelt. De EU moet niet blijven aandringen op onrealistische deadlines. Zij zou meer oog moeten hebben voor de (grote) verschillen in ontwikkelingsniveau en meer bereidheid moeten tonen om compromissen te sluiten over heikle onderwerpen voor ACP-landen; zoals uitvoerheffingen als een belangrijke bron van overheidsinkomsten en voedselzekerheid en dat 'regionale integratie-initiatieven' de ACP-landen zouden moeten ondersteunen.
- **EU-ASEAN:** In de onderhandelingen met de ASEAN-landen is de regionale benadering losgelaten ten faveure van onderhandelingen met individuele landen. Daarbij komen overeenkomsten met meer ontwikkelde landen binnen ASEAN, zoals Singapore, het snelst in beeld. Vanwege de grote ontwikkelingsverschillen in het ASEAN-blok, dat nog diverse 'minst ontwikkelde landen' (MOL's) kent, moet ervoor worden gewaakt dat de deelakkoorden met de (veel) meer ontwikkelde ASEAN-landen de norm bepalen. Een sterk asymmetrische benadering met een aangepast tempo is gewenst. Om het eigen ontwikkelingspad van vooral de MOL's binnen ASEAN niet te frustreren, moeten zogenaamde 'negative list'-benaderingen – waarbij geldt dat (vrijwel) alle sectoren dienen te worden geliberaliseerd, tenzij vooraf een uitzondering is bedongen – worden vermeden.
- **EU-India:** In de handelonderhandelingen met India is het van belang dat er oog is voor de zeer asymmetrische ontwikkeling op het Indiase subcontinent. Enerzijds kan India worden beschouwd als een opkomende economische macht. Echter, dit kan niet alleen bepalend zijn voor de onderhandelingsinzet: India moet tegelijkertijd op veel gebieden nog worden beschouwd als een ontwikkelingsland. Zo kunnen landbouwliberaliseringen (bijvoorbeeld in de pluimvee- en zuivelsector) negatieve consequenties hebben voor het inkomen van de nog altijd omvangrijke arme en gemarginaliseerde plattelandsbevolking in India. Dat geldt ook voor het vrijgeven van de retailsector. De komst van grote Westerse supermarktketens zou de nekslag betekenen voor de vele straatverkopers, kleine winkeliers en hun toeleveranciers in India. Daarnaast is een flexibele opstelling gewenst over de Indiase positie als producent van goedkope generieke medicijnen. En gezien de risico's die de zeer vergaande wensen/eisen van de EU op het gebied van investeringsbescherming betekenen, moet Indiase terughoudendheid om op dat vlak verplichtingen aan te gaan, worden gerespecteerd. Omgekeerd mag van India een grotere bereidwilligheid worden verlangd als het gaat om incorporatie van een duurzaamheids hoofdstuk in de verdragstekst.

- **Vrijhandelsakkoord EU-Colombia & Peru:** Vanwege het aanhoudende geweld tegen vakbondsmensen en de situatie van straffeloosheid hierbij, roepen de Colombiaanse vakbonden – daarin gesteund door de internationale vakbeweging ITUC en ETUC – op het vrijhandelsakkoord tussen de Europese Unie en Colombia niet te ratificeren. De ondertekenaars van deze brief sluiten zich bij deze oproep aan. Overigens moet ook de handelsrelatie met Peru kritisch worden gezien, omdat ook in dat land de mensenrechtensituatie nog altijd veel te wensen overlaat.

1.7 Financiële diensten

De financiële crisis heeft geleerd dat mondiale hervormingen van de financiële sector noodzakelijk zijn om economische stabiliteit te waarborgen. Echter, in het Europese handelsbeleid wordt zowel binnen bestaande als nieuwe handelsbesprekingen nog altijd onderhandeld over liberalisering en vergaande investeringsbescherming van financiële diensten, alsof er nooit een financiële crisis heeft plaatsgevonden. Er is een brede erkenning dat regelgeving en toezicht op de financiële sector zowel internationaal als binnen de EU nog steeds onvoldoende is. Zo bestaan er in de financiële sector nog veel schadelijke praktijken die de huidige crisis mede hebben veroorzaakt: Dit roept vraagtekens op bij de lopende inspanningen voor verdere markttoegang en internationale handel in financiële diensten. De EU, waar Nederland als een van de lidstaten mede richting aan geeft, heeft in de nieuwe onderhandelingen over diensten die onlangs in WTO-verband zijn gestart haar onderhandelingsstrategie ('requests' en 'offers' voor vrije markttoegang) van voor de crisis op geen enkele manier aangepast. Erger nog, de EU weigert in het kader van de WTO om de relatie tussen GATS-regels en het voorkomen van financiële crises te bespreken.

De regels over (financiële) diensten in het WTO/GATS-verdrag en vrijhandelsakkoorden (FTA's) zoals die door de EU worden uitonderhandeld, beperken overheden in hun mogelijkheden tot financiële regelgeving, en de instrumenten die financiële stabiliteit bevorderen.

De bepalingen in de WTO/GATS en in vrijhandels- en investeringsovereenkomsten kunnen ook op gespannen voet staan met het nemen van beschermende maatregelen in andere sectoren dan de financiële dienstverlening die bijvoorbeeld nodig kan zijn voor bijvoorbeeld arme bevolkingsgroepen of het milieu. In de GATS-onderhandelingen heeft de EU veel reguleringen, wetten en bepalingen van ontvangende landen als handelsbarrières bestempeld. Maar ook nieuwe regelgeving die handel in bepaalde financiële producten beperkt of aan eisen onderwerpt, kan gemakkelijk als handelsbarrière worden aangemerkt, aangezien de bestaande WTO-regel die prudentiële wetgeving toelaat slecht is gedefinieerd. De bepalingen van het WTO/GATS-verdrag op diensten en bilaterale handelsovereenkomsten beperken de mogelijkheden om grensoverschrijdende kapitaalstromen aan banden te leggen en zo grootschalige schadelijke speculatie en kapitaalvlucht tegen te gaan. Ook de investeringsverdragen die EU-landen bilateraal hebben afgesloten en die de EU nu vanuit een nieuw mandaat namens alle lidstaten gaat afsluiten, vereisen onverminderd vrijheid van kapitaalstromen. Dit terwijl in het licht van de huidige crisis zelfs het IMF voorstander is van enige vorm van kapitaal- en valutacontroles. Echter, landen, en dus ook de EU, die middels vrijhandelsakkoorden akkoord zijn gegaan met de gedeeltelijke of complete liberalisering van hun financiële sector, moeten de restrictieve bepalingen uit hun handels- en investeringsovereenkomsten onverminderd naleven of een dure geschillenbeslechting riskeren.

Aanbevelingen

- Nederland moet bepleiten dat de EU haar onderhandelingsstrategie verandert en aanpast aan de vereisten die de crisis heeft blootgelegd. Op zijn minst moet de EU daarom haar 'requests' en 'offers' voor vrije markttoegang in dienstenonderhandelingen herzien omdat die beschermingsmaatregelen tegen financiële crises ondermijnen.
- Maar er is meer nodig. Financiële stabiliteit dient te worden beschouwd als een collectief goed dat prioriteit heeft boven de economische en handelsbelangen van de Europese financiële sector. De financiële sector hoort in dienst van het publieke belang te staan en moet een duurzamer en eerlijker samenleving helpen creëren. Om dit publieke belang te waarborgen, is het combineren van financiële (her)regulering met handelsregels noodzakelijk. Eerst moet prioriteit worden gegeven aan (EU- en internationale) hervormingen in de financiële sector

boven het verder liberaliseren van financiële diensten in de huidige nieuwe onderhandelingen over diensten. Daarbij zouden in elk geval financiële diensten uit de onderhandelingen moeten worden gehaald totdat de financiële stabiliteit hersteld is en de financiële sector dienstbaar is gemaakt aan de economie en duurzame samenlevingen. Daarna moet bezien worden wat de beste manier is om de internationale handel in financiële diensten en investeringen in de financiële sector vanuit een breder duurzaamheidsperspectief te reguleren. Daarom zou de EU actief moeten deelnemen, en niet weigeren zoals tot nu toe, aan de dialoog die ontwikkelingslanden op de agenda van de WTO (in het Committee on Trade in Financial Services) hebben geplaatst om ervoor te zorgen dat GATS-regels op zijn minst maatregelen om financiële crises aan te pakken, niet kunnen ondermijnen.

1.8 Investerings

Het huidige investeringsbeleid is te eenzijdig georiënteerd op de rechten van investeerders en heeft te weinig oog voor de verantwoordelijkheden en verplichtingen voor investeerders als sociaal-economische actoren. Het explosief stijgend aantal investeringsgeschillen sinds de jaren '90 brengt de risico's van een onevenredige investeringsbescherming met veronachtzaming van de plichten van investeerders duidelijk in beeld.

Juridisch breed interpretabele formuleringen in investeringsverdragen, inzake bijvoorbeeld onteigening en een behoorlijke en billijke behandeling, maken het mogelijk om allerlei legitieme overheidsregulering als handelsbelemmering aan te vechten voor internationale tribunalen. Zogenaamde 'Most Favoured Nation' and 'National Treatment' clausules maken het overheden van ontvangende landen moeilijk om enig beleid te voeren gericht op het stimuleren van de eigen economie en regionale integratie. Dankzij het geschillenbeslechtsmechanisme dat standaard in internationale/bilaterale investeringsverdragen is opgenomen, kunnen buitenlandse investeerders de nationale rechtsgang omzeilen en gastlanden rechtstreeks voor internationale arbitragepanelen dagen. Deze verdragen ondermijnen zo de mogelijkheden van overheden om regulerend op te treden en beleid te voeren in het algemeen belang. Het systeem van internationale arbitrage bij geschillenbeslechting staat aan zware kritiek bloot vanwege zijn niet-transparante en niet-gecodificeerde karakter, waardoor belangenversterving en juridische willekeur reële risico's vormen. Bovendien kan de hoogte van schadevergoedingen die in de honderden miljoenen euro's kunnen lopen, zwaar drukken op de overheidsbudgetten, niet alleen van arme landen. De dreiging van arbitragezaken kunnen leiden tot wat in juridisch jargon 'regulatory chill' wordt genoemd: het niet invoeren van maatregelen uit angst voor schadeclaims. Daarmee vormen internationale/bilaterale investeringsovereenkomsten een bedreiging voor publiek beleid, democratisch bestuur en het algemeen belang.

Aanbevelingen

- Nederland dient de eigen bilaterale investeringsovereenkomsten te herzien op basis van voortschrijdend inzicht over de risico's van juridisch te breed geformuleerde investeringsbeschermingsovereenkomsten (IBO's).
- Ook in het vormgeven van het nieuwe gemeenschappelijke investeringsbeleid van de EU zou Nederland niet moeten inzetten op de meest veelomvattende bescherming van investeerders die door de huidige generatie IBO's wordt geboden (inzet op 'best practices' is maatgevend), maar een bredere sociaaleconomische afweging moeten maken. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is zowel markttoegang voor investeringen als investeringsbescherming na vestiging immers een exclusieve competentie van de EU geworden.
- Nederland zou zich in het eigen én in het gemeenschappelijke Europese investeringsbeleid ervoor moeten inzetten dat in alle af te sluiten of te herziene investeringsovereenkomsten:
 - Een duidelijke sociale en ecologische dimensie wordt opgenomen.
 - Verplichtingen voor de investeerder worden aangegeven, in het bijzonder op het gebied van mensenrechten en maatschappelijk verantwoord ondernemen.
 - Meer precieze en striktere juridische formuleringen worden gehanteerd t.a.v. de rechten van investeerders.
 - Het eenzijdige en ondoorzichtige geschillenbeslechtsmechanisme tussen investeerders en staten wordt afgeschaft, of tenminste vervangen door een open, transparant en juridisch controlebaar systeem. Inclusief beroepsmogelijkheden,

waarin overige stakeholders ook klachten tegen buitenlandse investeerders kunnen deponeren.

- Een garantie wordt opgenomen dat overheidsmaatregelen die erop gericht zijn om publieke belangen te bevorderen of te beschermen, niet aangevochten kunnen worden alsof het om ‘indirecte onteigening’ van investeringen zou gaan.
- Daarbij moet een open houding worden aangenomen richting landen die aangeven aflopende BIT's (Bilateral Investment Treaties) met Nederland te willen heronderhandelen.

1.9 Landbouw

Het huidige Europese landbouwbeleid is sterk handels georiënteerd, zowel waar het gaat om voedingsmiddelen als om biobrandstoffen. Liberalisering van de handel in landbouwproducten kan een negatieve weerslag hebben op landrechten en voedselzekerheid.

Het huidige, op prijsconcurrentie gerichte internationale handelsmodel is geen goede basis voor het landbouwbeleid, waar uitgangspunt niet primair het genereren van (korte-termijn) winsten zou moeten zijn, maar het zorgen voor duurzaam landgebruik en voedselzekerheid voor iedereen.

Stijgende en instabiele voedselprijzen worden in de hand gewerkt door de opkomst van biobrandstoffen, de gevolgen van klimaatverandering en marktspeculatie.

Niet alleen in ontwikkelingslanden zijn steeds meer kleine boeren afhankelijk van duur geïmporteerd zaaigoed, geïmporteerde meststoffen en diervoeders. Liberalisering van het handels- en investeringsbeleid faciliteert bovendien grootschalige landtransformatie in partnerlanden, voor de voedsel- en energievoorziening in de investerende staten, die vaak gepaard gaat met gedwongen verplaatsing van de lokale bevolking (ook wel ‘landgrabbing’ genoemd).

Tegelijkertijd dreigt op termijn nieuwe schaarste door uitputting van hulpbronnen als fossiele brandstoffen, grondstoffen voor meststoffen, land en water. Het handelsbeleid moet daarom primair gericht zijn op duurzaamheid en tijdige investering in productiecapaciteit, maar tegelijk ook op prijsstabilisering voor de consument bij kostendekkende prijzen voor de producent. Om lokale voedselzekerheid te bevorderen, moet regionale samenwerking en regionale handel worden bevorderd. En moeten er maatregelen worden genomen om ‘land and resource grabbing’ tegen te gaan, waaronder de implementatie van de *Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests*. Deze richtlijnen zijn een belangrijke eerste stap om de rechten van kleine voedselproducenten te beschermen en te komen tot een rechtvaardiger beheer van natuurlijke hulpbronnen.

Het landbouwbeleid moet als uitgangspunt hebben het recht op voedsel en bevordering van klimaat- en milieuvriendelijke landbouw, waarbij externe kosten in de voedselprijzen verdisconteerd dienen te worden. Hervormingen zijn nodig om te zorgen dat producenten een prijs voor hun goederen ontvangen die de economische, sociale en milieukosten van de productie dekt. De mogelijkheden die agro-ecologische landbouw biedt, vragen hier om speciale aandacht. Beleidsruimte om de macht van oligopolistische opkopers aan banden te leggen is noodzakelijk. Ook moeten landen de mogelijkheid behouden om importen te weren die eigen beleidsdoelstellingen op het gebied van armoedebestrijding, voedselzekerheid en milieu- en klimaatbescherming ondermijnen.

Aanbevelingen

- Nederland moet zich in de daartoe geëigende internationale fora sterk maken voor het recht op voedselzekerheid en voedselsoevereiniteit.³ Vooral het beleid over biobrandstoffen moet daarbij kritisch tegen het licht worden gehouden.

³ Voedselsoevereiniteit is het recht van mensen op gezond en cultureel passend, duurzaam geproduceerd voedsel, en het recht om zelf te bepalen wat voor voedsel je verbouwt en hoe je het landbouw- en voedselsysteem inricht. Het zet de personen die het voedsel produceren, verwerken en consumeren centraal en niet de wensen van de markt en het bedrijfsleven.

- In het Europese landbouwbeleid moet Nederland zich er actief voor inzetten dat er meer aandacht wordt geschonken aan de positie van kleine boeren en coöperaties in de voedselvoorziening voor lokale en regionale markten en internationale handelsketens.
- Reductie van de afhankelijkheid van de EU-landbouw van diervoederimporten (soja).
- Er moet een stop worden gezet op exportsubsidies die dumping van Europese landbouwproducten in ontwikkelingslanden in de hand werken en de marktpositie en de bestaanszekerheid van kleine lokale producenten in deze landen ondermijnen.
- Implementatie van de *Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests*.

1.10 Bescherming van intellectueel eigendom (IPR)

De huidige bescherming van intellectueel eigendom is sterk in het voordeel van technologisch geavanceerde landen en kent een duidelijke handelsgerelateerde dimensie.

IPR-onderhandelingen gaan sec genomen niet over het verder vrijmaken van handel. Zij gaan over het creëren van een tijdelijke monopoliepositie voor eigenaren van intellectueel eigendom. Met als gevolg een kostprijsverhoging voor consumenten en het beschermen van gerelateerde handelsbelangen en marktposities.

Patentbescherming en bescherming van intellectueel eigendom wordt vaak door grote multinationale ondernemingen gebruikt om een monopolistische/oligopolistische marktpositie te versterken door concurrentie te beperken of te voorkomen. Dat kan de realisatie van het recht op gezondheid, voedsel, onderwijs en toegang tot informatie ondermijnen, maar ook verdere technologische ontwikkelingen en technologietransfers in de weg staan.

Een belangrijk aspect in dat verband is dat de huidige definities en regels voor de bescherming van intellectueel eigendom vooral particuliere, individuele aanspraken beschermen. Het huidige IPR-systeem faciliteert zo niet alleen de toe-eigening van lokale/inheemse niet-commercieel aangewende kennis en middelen. Ook overstijgende publieke of collectieve belangen worden niet of veel te weinig erkend.

Ten aanzien van de ontwikkelingsdimensie van de bescherming van intellectueel eigendom springt in de eerste plaats de relatie met toegang tot medicijnen in het oog, vanwege het spanningsveld dat bestaat tussen de patentbescherming van de farmaceutische industrie en de beschikbaarheid van goedkope generieke medicijnen.

Ten tweede heeft de patentering of andere verreikende intellectuele eigendomsrechten op onder andere voedingsgewassen, een belangrijke impact op de toegang van landbouwproductiemiddelen voor kleine boeren en de voedselzekerheid in ontwikkelingslanden. Ook is hierdoor de Agrobiodiversiteit⁴ in het geding.

Aanbeveling

- Nederland dient in de daartoe geëigende fora het standpunt in te nemen dat mensenrechten, zoals toegang tot gezondheid en voedsel, uitgaan boven het recht op bescherming van intellectueel eigendom. Bovendien dient Nederland in het IPR-debat – net zoals op veel handelsgerelateerde terreinen – meer aandacht te vragen voor de positie van kleine producenten versus grote, technologisch geavanceerde (transnationaal opererende) producenten.
- Beleid op het gebied van de bescherming van intellectueel eigendom moet een redelijke balans vormen tussen de belangen van eigenaren van intellectueel eigendom en andere stakeholders. Het beleid moet verder consistent zijn met de regelgeving inzake mensenrechten, in het bijzonder het Internationaal Verdrag over economische, sociale en culturele rechten van de Verenigde Naties.

⁴ Zie <http://www.fao.org/docrep/007/y5609e/y5609e01.htm>.

- Ook in de handelsonderhandelingen van de EU en het eigen en Europese investeringsbeleid dient deze positionering maatgevend te zijn.

1.11 Grondstoffen

Nederland en de Europese Unie (EU) als geheel verbruiken een onevenredig groot deel van de wereldwijde natuurlijke hulpbronnen, waarvan bovendien het merendeel wordt geïmporteerd. Om toegang tot grondstoffen in andere delen van de wereld veilig te stellen, heeft de Europese Unie het Grondstoffeninitiatief ontwikkeld. Helaas besteedt deze strategie vrijwel geen aandacht aan de belangen van de landen die grondstoffen exporteren. Het is bekend dat het veel ontwikkelingslanden onvoldoende lukt om het potentieel van hun grondstoffen in te zetten voor duurzame ontwikkeling. De huidige handels- en investeringsverdragen beperken de mogelijkheden van landen om zelf meerwaarde te generen. Om een duurzame economische ontwikkeling te realiseren en de exportafhankelijkheid te verminderen, is effectieve en heldere wet- en regelgeving noodzakelijk. Zeggenschap van ontwikkelingslanden over natuurlijke hulpbronnen kan bijdragen aan:

- Het terugdringen van sociale en milieuschade.
- Een betere verdeling van baten uit grondstoffen, zodat de bevolking van het herkomstland ook profiteert van de opbrengsten.
- Bevordering van verwerking van grondstoffen in ontwikkelingslanden.

Het bevorderen van productie en verwerking van grondstoffen door binnenlandse bedrijven is van essentieel belang voor ontwikkelingslanden. Dit kan op gespannen voet staan met offensieve belangen van de Europese economie, die in hoge mate afhankelijk is van goedkope invoer van grondstoffen. De voortdurende druk van de EU op het verlagen van uitvoerrechten heeft een negatief effect op de mogelijkheden van ontwikkelingslanden om overheidsbudget te genereren en beperkt de mogelijkheden voor het stimuleren en beschermen van de lokale verwerkende industrie. Daarnaast hebben ook investeringsverdragen een inperkend effect op de reguleringsmogelijkheden van grondstofrijke landen. Zo wil Indonesië het belastingtarief voor buitenlandse mijnbouwbedrijven verhogen, maar loopt daarbij het risico op grote schadeclaims, die op basis van investeringsverdragen kunnen worden afgedwongen.

In de zomer van 2011 schreef Nederland een grondstoffennotitie. In dit document erkent Nederland de ontwikkelingsdimensie van grondstoffen. Deze erkenning zou zich ook moeten vertalen in de inzet van Nederland in EU-onderhandeling om handels- en investeringsverdragen. De Nederlandse overheid zou in de EU moeten pleitten voor het stopzetten van de pogingen van de EU om onbeperkte toegang tot grondstoffen te verkrijgen door het uitonderhandelen van nieuwe vrijhandels- en investeringsakkoorden.

Nederland dient zich unilateraal en in de EU in te zetten voor:

- Het aanpakken van de enorme overconsumptie van hulpbronnen in Nederland en Europa.
- Het toestaan van de aanwending van exporttarieven door ontwikkelingslanden als middel om winsten op grondstoffen ten goede te laten komen aan de lokale bevolking en het gedrag van buitenlandse investeerders in hun landen te reguleren.
- Het bieden van ondersteuning aan de armere landen bij hun streven naar duurzame economische ontwikkeling, door het verminderen van economische afhankelijkheid van grondstoffenexporten, het bevorderen van de verwerking van grondstoffen in het thuisland en de bescherming van eindige natuurlijke hulpbronnen en het milieu.

1.12 Afsluiting

Voor een internationaal economisch systeem dat werkelijk bijdraagt aan duurzame economische ontwikkeling en een antwoord vormt op de prangende globale sociale en ecologische uitdagingen zijn nieuwe kaders en uitgangspunten noodzakelijk. In dit document hebben SOMO, TNI en BothENDS hiervoor een eerste aanzet gedaan.

