

Landbouw en internationale handel

Onderzoek voor de "Coalitie tegen de Honger"
door Gérard Choplin – Karin Ulmer



Voorwoord

Hoewel deze studie in december 2022 werd gepubliceerd, werd de inhoud ervan afgerond vóór het uitbreken van de oorlog in Oekraïne in februari 2022. Er werd dus geen rekening gehouden met de gevolgen en overwegingen die dit conflict op de voedselsystemen heeft teweeggebracht. Toch blijkt dat de meeste analyses op Europees en internationaal niveau geldig blijven en het conflict veelzeggend is voor de rol en het belang van de internationale handel en de verstoringen ervan in landbouw- en voedselvraagstukken.

De besproken kwesties over transparantie, openbaar beheer van voorraden van voedselgrondstoffen, de risico's van exportafhankelijkheid of de landbouwitzondering in ruime zin zijn echter nog nooit zo actueel geweest.

De organisaties die aan deze studie hebben meegewerkt, wilden hun eigen inzicht in de interacties tussen handel en landbouw versterken. In dit opzicht is het geen positionering maar een oproep om de dringende reflectie over internationale handel als instrument van transitie naar duurzame en veerkrachtige voedselsystemen mee uit te dragen.

Inhoud

Inleiding	2
Afkortingen	7
Inleiding	9
DEEL 1. De regels van de internationale handel in landbouwproducten	12
1. Waar komen de huidige regels van de internationale landbouwhandel vandaan?	12
2. De mislukking van de Doha Ronde.....	13
3. De belangrijkste regels van het GATT/WTO-akkoord van Marrakesh	14
4. Het Orgaan voor Geschillenbeslechting (OGB).....	15
5. Uitvoering van de overeenkomst door de Europese Unie	16
5.1. Wijziging van de gedifferentieerde behandeling.....	16
5.2. GLB op maat van de regels van de WTO.....	17
6. Dumping witwassen	19
7. De landen van het Zuiden betalen de rekening.....	20
8. Wie heeft er baat bij?.....	21
9. De governance van internationale/bilaterale handelsakkoorden.....	21
10. Van de WTO naar bilaterale akkoorden.....	22

DEEL 2. Europese bilaterale en regionale vrijhandelsakkoorden..... 23

1. De ontwikkeling van bilaterale en biregionale handelsovereenkomsten	23
2. Overzicht van de Europese bilaterale handelsakkoorden.....	25
2.1. Handelsovereenkomsten waarover wordt onderhandeld of die opgeschort zijn.....	28
2.2. Stand van zaken	28
2.3. Cumulatieve effecten van de liberalisering van de handel in landbouwproducten.....	30
2.4. Cumulatieve impact van de vrijhandelsakkoorden per sector van de agrovoedingsindustrie, op basis van een studie van het GCO (uitgewerkt door de auteur)	31
2.5. Transversale bepalingen in de vrijhandelsakkoorden	32
3. Hoofdstuk handel en duurzame ontwikkeling (HDO-Hoofdstuk)	34
4. Landbouwhandelsregels in de bilaterale handelsakkoorden van de EU: welke gevolgen voor landbouwers in de EU en in derde landen? Focus op Afrika	36
4.1. Goedkope uitvoer, exportoverschotten, oneerlijke concurrentie.....	36
4.2. Beleidsmix	36
4.3. Beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling (BCO).....	37
4.4. Negatieve externe effecten	38
4.5. De uitbreiding van de landbouwproductie van de EU	38
4.6. Gevolgen voor de landbouwgemeenschappen in de pluimvee- en zuivelsector	39
4.7. Conclusie.....	40
5. Gevalstudies over beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling	40
5.1. Gevalstudie BCO: "Mijn melk is lokaal" - Campagne in West-Afrika	40
5.2. Gevalstudie BCO: toetsing van het handelsbeleid in de pluimveesector in Zuid-Afrika.....	41
5.3. Gevalstudie BCO: Koppeling van invoervergunningen aan lokale aankoop voor lokale bevoorrading in Namibië	42
6. Terugblik: waarom ondertekenen derde landen eigenlijk handelsakkoorden?	43

DEEL 3. Belangrijkste uitdagingen..... 44

1. De uitdagingen van de mondialisering van de landbouw	44
1.1. Klimaat	44
1.2. Biodiversiteit	44
1.3. Milieu.....	45
1.4. Gezondheid.....	45
1.5. Productiemethoden en delokalisatie.....	45
1.6. Toe-eigening van natuurlijke hulpbronnen	46
2. Welke plaats krijgt de internationale handel in landbouwproducten?	46
3. De evolutie van de geopolitieke context	47
4. Het streven naar maatschappelijke en ecologische legitimiteit	48
4.1. Bij de ondernemingen	48
4.2. In het Europese beleid.....	48
5. Twee belangrijke trends als antwoord op de uitdagingen	48
6. Een nieuw verhaal	49

DEEL 4. Nieuw EU-beleid: komt er een belangrijke koerswijziging? 50

1. De Europese Green Deal	50
1.1. "Van boer tot bord"-strategie	50
1.2. Wetgevend kader voor een duurzaam voedselsysteem	51
1.3. Strategische GLB-plannen	51
1.4. De biodiversiteitsstrategie van de EU	51
1.5. Minder pesticiden.....	52
1.6. De EU-bosstrategie	53
1.7. Mechanisme voor koolstofgrenscorrectie.....	53
1.8. Conclusie: steun aan de mondiale transitie.....	55
2. Een agro-ecologisch Europa in 2050	55
2.1. De "stille agro-ecologische kentering" – de economie van de agro-ecologie.....	56
2.2. Conclusie	56
3. Andere nieuwe Europese wetgeving die invloed kan hebben op de handel	57
3.1. Wetgeving over de zorgplicht op het vlak van de mensenrechten.....	57
3.2. Actieplan van de EU voor de circulaire economie.....	57
4. De Afrikaanse continentale vrijhandelsovereenkomst – lakmoesproef voor BCO	59
5. De herziening van het EU-handelsbeleid	60
5.1. Een nieuw, open, duurzaam en assertief EU-handelsbeleid.....	60
5.2. Open strategische autonomie	61
5.3. Toepassing van de handelsregels en oneerlijke handelspraktijken.....	61
5.4. De mensenrechtenclausule.....	62
5.5. Beleid voor exportbevordering	62
5.6. Herziening van het hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling en 15 actiepunten	63
6. Raakvlakken tussen het handelsrecht en de Europese Green Deal	63
6.1. Omzetting van de bepalingen van de Europese Green Deal in het handelsbeleid	63
6.2. Wetgeving betreffende de EU-markt.....	64
6.3. Maatregelen die beschikbaar zijn in het kader van het handelsrecht.....	64

DEEL 5. De uitdagingen aanpakken	65
1. Naar een nieuw paradigma	65
1.1. Voedselsoevereiniteit.....	65
1.2. De uitzondering voor de landbouw	65
1.3. Antwoorden van de WTO?.....	66
1.4. Nieuwe regels voor de internationale handel in landbouwproducten: een utopie?	67
1.5. Regulering van de Europese landbouwmarkten	68
1.6. De transitie van de voedingspatronen	69
2. Geleidelijke veranderingen in de bilaterale handelsakkoorden.....	70
2.1. Verankering van sociaaleconomische thema's en de mensenrechten in de bilaterale handelsakkoorden	70
2.2. Raakvlakken in de bilaterale vrijhandelsakkoorden.....	70
2.3. De bilaterale handelsagenda	70
2.4. Grensmaatregelen.....	71
2.5. Subsidies.....	71
2.6. Niet-handelsgerelateerde vragen	71
2.7. Spiegelclausules in handelsakkoorden.....	72
3. Handel en governance.....	72
4. Kernconcepten en -principes van het EU-beleid	74
5. Bottom-up- en territoriale benaderingen en niche-innovatie.....	74
DEEL 6. Aanbevelingen	75
1. Specifieke eisen voor de Belgische regering.....	75
2. Partnerschap tussen de Afrikaanse Unie en de EU.....	76
3. Onmiddellijke eisen met het oog op de Ministerconferentie van de WTO	76
4. Eisen op lange termijn met betrekking tot de Landbouwovereenkomst van de WTO	77
5. Afzonderlijke eisen op lange termijn met betrekking tot de Europese interne markt.....	77
6. Het handelsbeleid van de EU	78
7. Handelsbesprekingen van de EU over bilaterale handelsakkoorden.....	78
8. De reikwijdte uitbreiden en nieuwe bepalingen invoeren in de vrijhandelsakkoorden van de EU	79
9. De handelsregels in de bestaande handelsakkoorden van de EU veranderen.....	79
10. Handel en governance.....	80
11. Betere beleidsanalyses van de cmo's.....	81
Bijlagen bij de aanbevelingen	82
Bibliografie	93

Afkortingen

ACS	Landen van Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan
AMS	Aggregate Measurement of Support – geaggregeerde steun
AoA	Agreement on Agriculture – Landbouwovereenkomst (WTO)
AU	Afrikaanse Unie
BBP	Bruto Binnenlands Product
BCO	Beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling
BGA	Beschermde Geografische Aanduiding
BI	Beroepsinstantie (WTO)
BMV	Binnenlands Materiaalverbruik
BOB	Beschermde Oorsprongsbenaming
CBAM	Carbon Border Adjustment Mechanism – Mechanisme voor koolstofgrenscorrectie
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement - Brede economische en handelsovereenkomst (EU-Canada)
CFS	Committee on World Food Security – Comité voor Voedselzekerheid in de Wereld
CIRAD	Centre de coopération internationale et recherche agronomique pour le développement – Centrum voor internationale samenwerking in landbouwonderzoek voor ontwikkeling (Frankrijk)
CMO	Civiele Maatschappij Organisatie
CO₂	Koolstofdioxide
COPA	Comité van de professionele landbouworganisaties van de Europese Unie
COGECA	Algemene federatie van de landbouwcoöperaties van de Europese Unie Pacte vert pour l'Europe (Green Deal)
CSIPM	Civil Society and Indigenous Peoples' Mechanism – Mechanisme voor de civiele samenleving en de inheemse volken (binnen het CFS)
CTH	Coalitie tegen de Honger
ECOWAS	Economic Community of West African States – Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten
ECVC	Europese Coördinatie Via Campesina
EGD	European Green Deal
EP	Europees Parlement
EPO	Economische Partnerschapsovereenkomst
EU	Europese Unie
EU-ETS	European Union Emissions Trading System – EU-systeem voor emissiehandel
F2F	Farm to Fork – Van boer tot bord
FAO	Food and Agriculture Organisation – Voedsel- en Landbouworganisatie (VN)
FFMP	Fat Filled Milk Powder – vetverrijkt melkpoeder
GA	Geografische Aanduiding
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade – Algemeen Akkoord over Tarieven en Handel

GCO	Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (EU)
GGO	Genetisch Gemodificeerd Organisme
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (EU)
HDO	Handel en Duurzame Ontwikkeling
IAO	Internationale Arbeidsorganisatie
IMF	Internationaal Monetair Fonds
INRAE	Institut national de la recherche agronomique et environnementale – Nationaal onderzoeksinstituut voor landbouw, voeding en milieu (Frankrijk)
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change – Intergouvernementele Werkgroep inzake Klimaatverandering
KMO	Kleine en Middelgrote Ondernemingen
MBN	Meest Begunstigde Natie
MC	Ministerconferentie (WTO)
MOL	Minst Ontwikkelde Landen
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
ODA	Official Development Assistance – officiële ontwikkelingshulp
OGB	Orgaan voor Geschillenbeslechting (WTO)
OWINFS	Our World Is Not For Sale
SADC	Southern African Development Community – Ontwikkelingsgemeenschap van Zuidelijk Afrika
SAP	Stelsel van Algemene Preferenties (EU)
SDG	Sustainable Development Goal – Doelstelling voor Duurzame Ontwikkeling
SPS	Sanitary and Phytosanitary measures – sanitaire en fytosanitaire maatregelen
SSM	Special Safeguard Mechanism – Bijzonder Vrijwaringsmechanisme
TBT	Technical Barriers to Trade – Technische Handelsbelemmeringen
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership – Trans-Atlantisch Vrijhandels- en Investeringsverdrag (EU-VS)
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development - Conferentie van de Verenigde Naties voor handel en ontwikkeling
UNDROP	United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas – Verklaring van de Verenigde Naties over de rechten van boeren en andere mensen die op het platteland werken
VK	Verenigd Koninkrijk
VS	Verenigde Staten
UNFSS	United Nations Food Systems Summit – Top van de Verenigde Naties over Voedselsystemen
UPOV	International Union for the Protection of New Varieties of Plants – Unie voor de bescherming van nieuwe plantensoorten
WHO	World Health Organization - Wereldgezondheidsorganisatie
WTO	World Trade Organization – Wereldhandelsorganisatie

Inleiding

We zitten halfweg het proces van de Duurzame ontwikkelingsdoelstellingen (2015), die onder andere tot doel hebben om honger uit de wereld te bannen tegen 2030. Nochtans tonen de cijfers aan dat dit objectief niet gehaald kan worden. In 2020¹ leden 811 miljoen mensen honger, terwijl een derde van het voedsel werd verspild of verloren ging en 2 miljard mensen aan overgewicht of obesitas leden. Het mondiale voedselsysteem slaagt er niet in om de wereld te voeden en het tast het milieu aan. Het voedselsysteem is namelijk verantwoordelijk voor 30 à 40% van de totale uitstoot aan broeikasgasen (waarvan 12% voor de landbouw) en landbouw zorgde voor het verlies van 80% van de biodiversiteit.

De overweldigende bewijzen dat het huidige dominante voedselsysteem niet duurzaam is (honger, gezondheid, klimaat, biodiversiteit, enz.), roepen vragen op bij de rol en de plaats van de buitenlandse handel in onze voedselsystemen. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en het Internationaal Monetair Fonds (IMF) hebben decennialang herhaald dat vrijhandel goed is voor de economische ontwikkeling. Die ontwikkeling meten ze aan de hand van exportstatistieken. De overgrote meerderheid van de producenten, wereldwijd, wordt echter beïnvloed door de wereldmarkten (te lage prijzen) waardoor zij of hun kinderen gedwongen worden om betere levensomstandigheden te zoeken in de stad of elders.

De Europese Unie (EU) is een belangrijke speler in de internationale handel van landbouwproducten en voeding. In tegenstelling tot wat het sterk geïndustrialiseerde karakter van het Europese landbouwsysteem doet vermoeden, is de Europese Unie de derde grootste importeur van voedingsmiddelen ter wereld en leeft zij ten koste van andere regio's in de wereld². Dit roept vragen op over de rol van de EU bij de aanpak van voedselonzekerheid in de wereld. Bovendien is de Europese handel in landbouwproducten een belangrijke oorzaak

van ontbossing van tropische bossen en draagt bij tot het verlies van biodiversiteit³.

De EU heeft derhalve een belangrijke rol en verantwoordelijkheid in de noodzakelijke evolutie van de landbouw en de internationale handel om de huidige uitdagingen (klimaat, biodiversiteit, enz.) aan te gaan. Dit is een van de uitgangspunten van deze studie. De nadruk ligt op het internationale en bilaterale handelsbeleid van de EU en de handelsregels voor landbouwproducten, de rol die zij spelen en hoe zij de ontwikkeling van het huidige voedselsysteem beïnvloeden.

Op 29 november 2019 riep het Europees Parlement de klimaatnoodtoestand uit en keurde het de Europese klimaatwet goed, die trad in werking op 29 juli 2021. Deze initiatieven vloeien voort uit het klimaatakkoord van Parijs en stellen de vraag hoe het verder moet met het huidige handels- en landbouwbeleid om een koolstofneutrale EU te bereiken tegen 2050, met de vernieuwde ambities voor uitstootvermindering tegen 2030 voor ogen. De gezondheids crisis (het gevolg van de COVID-19-pandemie) brengt aan het licht hoezeer het ecosysteem en de menselijke gezondheid met elkaar verweven zijn, en hoezeer een systeemverandering nodig is. De vraag is in welke mate klimaat- en gezondheids crises invloed hebben op het debat, de beleidsvorming en de wetgeving inzake de handel in landbouwproducten. Zullen deze noodsituaties een paradigmaverschuiving naar een agro-ecologische overgang in Noord en Zuid versnellen en op gang brengen, of zullen de tegenmaatregelen van de agro-industrie erin slagen ons een kapitaalintensief, digitaal, en hoogtechnologisch landbouwmodel zonder boeren op te leggen?⁴

1 IFAD-International Fund for Agricultural Development, "La transformation des systèmes alimentaires au service de la prospérité rurale", Rapport sur le développement rural, 2021.

2 Europe, SDG Watch. « Who is Paying the Bill?(Negative) impacts of EU policies and practices in the world », 2011.

3 Lenzen, Manfred, et al. « International trade drives biodiversity threats in developing nations » Nature 486.7401, 2012, pp.109-112 ; Cuypers, Dieter, et al. « The impact of EU consumption on deforestation: comprehensive analysis of the impact of EU consumption on deforestation », 2013.

4 Zie deel 2 en de verwijzing naar ETC Group, "Who Will Feed Us? The Peasant Food Web vs. the Industrial Food Chain", 2017, waarin de term "The Peasant Web" en "De industriële voedselketen" werd geïntroduceerd.

Na de analyse van de huidige regels van de internationale handel in landbouwproducten en de bilaterale handelssakkoorden waarbij de EU betrokken is, gaat deze studie dieper in op de belangrijkste beleidsvraagstukken inzake de handel in landbouwproducten. De studie analyseert de nieuwe beleidsmaatregelen van de EU en de gevolgen daarvan voor de kleine landbouwproducenten in het Zuiden. Vervolgens worden de mogelijke antwoorden onderzocht en aanbevelingen gedaan voor wijzigingen aan het Europees en het internationaal beleid.

De delen 1 en 2 van de studie zetten de internationale en bilaterale handelsregels uiteen en tonen aan waarom deze ontoereikend en achterhaald zijn. “We leven in een maalstroom van veranderingen,”⁵ zowel op het vlak van klimaat, milieu, landbouwproductie, transport maar ook op geostrategisch en demografisch gebied. De huidige regels van de internationale handel en de bilaterale overeenkomsten bieden hierop geen antwoord. Een van de belangrijkste problemen is dat het internationale handelsrecht parallel en in silo’s is ontwikkeld, zonder interactie of inperking door een mensenrechtenkader of de internationale milieuwetgeving.

De regels voor de internationale handel werden goedgekeurd in 1994, na de val van de Berlijnse Muur, toen de Verenigde Staten en de Europese Unie de wereldhandel domineerden. Vandaag is de situatie grondig veranderd door de meerpolige wereld, de uitdagingen op het vlak van klimaat, milieu en biodiversiteit en ook door de digitale revolutie.

Sinds de jaren 2000 is de Doha-onderhandelingsronde over de regels van de internationale handel van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) vastgelopen, vanwege meningsverschillen tussen staten over verschillende bepalingen van de landbouwovereenkomst en de door te voeren hervormingen. De grote economische machten zoals de EU en de Verenigde Staten hebben sindsdien steeds meer bilaterale of regionale vrijhandelssakkoorden gesloten, die bij de bevolking steeds meer vragen doen rijzen omwille van hun negatieve gevolgen voor de landbouwproducenten. De bilaterale akkoorden gaan vaak verder dan de regels van de WTO in het verlagen van de douanerechten van de ontwikkelingslanden.

We zullen vooral aandacht besteden aan Afrika, gezien het belang van de relaties van de EU met Afrika (of zijn regio’s). De belangrijke rol van België in de export van melkpoeder en kip en de campagnes van Belgische ngo’s daaromtrent zullen ook onder loep genomen worden.

Het derde deel van de studie behandelt de huidige wereldwijde uitdagingen in het licht van het internationaal en bilateraal handelsbeleid. Enerzijds zijn onze voedselsystemen niet duurzaam op wereldschaal. De productie- en consumptiepatronen van de EU dragen samen met de Europese handel in agrovoedingsproducten bij tot de uitputting van de natuurlijke hulpbronnen en beschadigen de gezondheid van de planeet en de mens. Het discours rond “produceren om de wereld te voeden” blijft overheersen, waarbij de extractieve landbouw wordt aangedreven door de wereldwijde handelsconcurrentie. Hoge inkomenslanden leven ten koste van andere mensen en lage inkomenslanden. De productivistische benadering heeft niet gezorgd voor de verwezenlijking van het recht op voedsel voor iedereen of komaf gemaakt met de honger, ongeacht de hoeveelheden geproduceerd en verhandeld voedsel.⁶ Integendeel, door de toe-eigening van grond, water en zaaigoed raakten rurale gemeenschappen verder gemarginaliseerd en is de handelsmacht van de agro-industrie in de landbouwwaardeketsen verder geconcentreerd.

Anderzijds krijgen alternatieven als voedselsoevereiniteit en agro-ecologie steeds meer aandacht, versterkt door een heel groot aantal lokaal en territoriaal gebonden initiatieven (korte ketens, regionale marketing, voedselraden en territoriale voedselsystemen).

Deze twee trends bestaan nu nog naast elkaar, maar ze botsen bijvoorbeeld in het nieuwe GLB 2023-2027 dat in 2021 werd goedgekeurd, in de acties en de communicatie van bedrijven en instellingen en in het mondiale beheer van voedselsystemen.

Waar moeten we in die context de internationale handel situeren? Op grond van de geschiedenis en de geografie zullen sommige regio’s in de wereld een structureel graanoverschot kennen, terwijl andere (Bangladesh, de

5 Jean Viard, socioloog, France Inter, 15 juli 2021

6 International Fund for Agricultural Development (IFAD), “Transforming Food Systems for Rural Prosperity.” Rural Development Report, 2021.

Maghreb-landen, Noord-Afrika, het Midden-Oosten ...) nog lange tijd zullen kampen met tekorten. In de toekomst zullen extreme weersomstandigheden leiden tot oogstverliezen in regio's die tot nu toe gespaard bleven. De internationale handel in landbouwproducten is dus onontbeerlijk, al was het maar omwille van de structurele voedselzekerheid, en vereist eerlijke regels.

Het vierde deel beschrijft de inhoud van de nieuwe Europese Green Deal (EGD)⁷ en vraagt diens capaciteit om de regels van het spel te veranderen.

Als reactie op de noodsituatie op vlak van klimaat en biodiversiteit heeft de EU zich verbonden tot de Green Deal en bereidt zij een nieuw beleid voor de buitenlandse handel voor. De EGD is een eenzijdig antwoord of poging om een duurzaam voedselsysteem te ontwikkelen, maar het wordt betwist door machtige spelers. Die hebben zoveel invloed dat de concrete doelstellingen van de Green Deal niet vervat zitten in de goedgekeurde hervorming van het GLB (najaar 2021). Op die manier worden de doelstellingen van de "van boer tot bord"-strategie ondermijnd in plaats van bevorderd. Nochtans geldt er sinds 29 juli 2021 een nieuwe Europese klimaatwet, met verhoogde ambities op het vlak van klimaatneutraliteit. Om die waar te maken, zullen de EU-lidstaten de landbouw moeten opnemen in hun nationale klimaatstrategie, en inspanningen leveren om emissies te vermijden of koolstof vast te leggen.

De dubbelzinnigheid van de Europese Green Deal is het resultaat van complexe machtsspelletjes. De EGD wordt voorgesteld als de nieuwe groeistrategie van de EU. Het amalgaam van "duurzame groei" gaat over het stimuleren van het concurrentievermogen en het invoeren van duurzaamheidsdoelstellingen. Een paradigmaverschuiving zou voorrang geven aan modellen die gebaseerd zijn op een strategie van efficiëntie, regeneratieve landbouw en eerlijke handel in landbouwproducten.

Deze studie onderzoekt het traject van nieuw beleid en de nieuwe wetgeving na de Green Deal en de mogelijke gevolgen voor de handel in landbouwproducten. De doorslaggevende test voor de beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling is ingezet.

Zal de EU de strategieën voor duurzame ontwikkeling van zijn partners ondermijnen of versterken via haar handelsbeleid? Zal de EU bottom-up benaderingen als de agro-ecologie ondersteunen? Of zal de Europese landbouwhandel de beleidsruimte en de flexibiliteit verstikken die nochtans broodnodig zijn om gediversifieerde en dynamische landbouwmarkten te creëren en de mensen in staat te stellen hun eigen landbouw- en voedselsystemen te bepalen?

Om de uitdagingen aan te gaan, lijkt een paradigmawissel voor de landbouw en voor de handel noodzakelijk. Dat is het onderwerp van het vijfde deel van deze studie. Voedselsoevereiniteit en agro-ecologie zouden daarvan de speerpunten kunnen zijn. Hoe kunnen we op korte en op lange termijn zo strategisch mogelijk te werk gaan om de regels van de internationale handel in landbouwproducten te hervormen op basis van voedselsoevereiniteit, mensenrechten en de internationale milieuverdragen en -akkoorden?

Is het uitstel voor onbepaalde tijd van de WTO-Ministerconferentie, die was voorzien voor december 2021, een bijkomend teken dat het moeilijk is om de lijnen te verleggen? Welke strategie moeten we kiezen in het geval de WTO er niet in slaagt om een rechtvaardig en duurzaam landbouwakkoord uit te werken? Moeten we een beroep doen op de landbouwuitzondering? Welke zijn in de huidige context de mogelijkheden om de regels van de bilaterale akkoorden te veranderen in de zin van de Green Deal en in de richting van een agro-ecologisch Europa tegen 2050? Wat moeten we bijvoorbeeld verwachten van mogelijke spiegelclausules?

Het laatste deel van de studie stelt een aantal aanbevelingen voor. Op basis van onze analyse, de voorstellen van Michel Buisson om de voedselsoevereiniteit in de handelsregels te verankeren, het netwerk Our World is not for Sale (OWINFS)⁸ en de Stichting Veblen Instituut/Nicolas Hulot om de internationale en bilaterale regels te veranderen, worden aanbevelingen voorgesteld om de regels en de werking van de internationale en bilaterale handel in landbouwproducten te herzien, te wijzigen of te verbeteren.

⁷ Green Deal in het Engels

⁸ Voor meer informatie over het netwerk OWINFS, klik hier.

DEEL 1. De regels van de internationale handel in landbouwproducten

Door de internationale financiële crisis van 2008 kwam het thema van de voedselzekerheid weer op de agenda van de debatten over de internationale handelsregels en het beheer ervan. Tijdens verschillende gesprekken in 2009⁹ en 2011¹⁰ vroegen Olivier De Schutter, toenmalig speciaal Rapporteur van de VN over het recht op voedsel, en Pascal Lamy, toenmalig directeur-generaal van de WTO, zich af of deze regels voedselzekerheid tegenwerken of juist ondersteunen. Volgens Olivier De Schutter is het voornaamste probleem dat de voedselprijzen te hoog zijn voor arme consumenten en te laag om kleine producenten te ondersteunen. Volgens Pascal Lamy verlaagt vrijhandel de voedselprijzen en verbetert zo de toegang tot voedsel voor arme consumenten. Voor Olivier De Schutter, daarentegen, zijn het recht op voedsel en vrijhandel met elkaar in strijd. Dit dilemma duikt telkens weer op in het debat over het wereldwijde beheer van voedselsystemen.¹¹

De vraag is welke plaats de internationale handel moet innemen in duurzame voedselsystemen gezien de klimaatcrisis, de socio-politieke instabiliteit en de covid-pandemie.

De huidige regels van de internationale handel in landbouwproducten, opgesteld in 1994, geven vorm aan het landbouwbeleid, inclusief het GLB. Het gaat om bindende regels, die de mogelijkheid van staten of unies om in te grijpen in hun markten beperken. Deze regels spelen een belangrijke rol in de evolutie van de productiepatronen, de geografie van de productie en de verdeling van de macht over voedsel tussen de grote privébedrijven, de staten en de bevolking.

1. Waar komen de huidige regels van de internationale landbouwhandel vandaan?

In de afgelopen twee eeuwen heeft de internationale handel fasen van bescherming en van liberalisering doorgemaakt, afhankelijk van de belangen van de grootmachten, economische en financiële crises en oorlogen. Na de catastrofe van de Tweede Wereldoorlog, die volgde op de financiële crisis van 1929, stak een wind van multilaterale regulering op: de oprichting van de VN, de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de GATT (algemene overeenkomst over tarieven en handel).

Na afloop van de "Internationale Conferentie over Handel en Werkgelegenheid ter bevordering van de ontwikkeling van de productie, de handel en de consumptie van goederen" in Havana, beslisten de westerse bondgenoten op 24 maart 1948 tot de oprichting van een Internationale Handelsorganisatie (IHO). De oprichting werd vastgelegd in het Handvest van Havana, dat werd goedgekeurd door 53 landen en ook een sociaal hoofdstuk omvatte. Het Congres van de Verenigde Staten bekrachtigde het handvest echter niet en daardoor bleef alleen de GATT over, die in 1947 was ondertekend en bedoeld was om de douanerechten te verlagen: die daalden (globaal voor alle industrieproducten samen) van gemiddeld 40% in 1948 tot 4% in 1992.¹²

Begin de jaren '50 beperkten de Verenigde Staten de hoeveelheid ingevoerde landbouwproducten, wat in strijd was met de regels van de GATT. Ze kregen een uitzondering, die vervolgens werd uitgebreid tot alle landen. Tot in 1986 kon de landbouw, vrijgesteld van handelsregels, genieten van een uitzonderlijk beschermingsstatuut en van subsidies. Daardoor konden de VS en Europa hun productie en hun export sterk ontwikkelen.

9 De Schutter, Olivier. "« Mission to the WTO ». UN doc. A/HRC/10/005/Add.2 ; De Schutter, Olivier. WTO Table ronde: « La libéralisation du commerce et l'OMC : aide ou entrave au droit à l'alimentation ? », 2009.

10 De Schutter, Olivier. « The WTO and the post-global food crisis agenda » UN Special Rapporteur, Briefing Note 4, 2011 ; Lamy, Pascal. « Rebuttal Letter to De Schutter », 2011 ; De Schutter, Olivier. « WTO defending an outdated vision of food security », 2011.

11 Fakhri, Michael. « Food as a matter of global governance » J. Int'l L & Int'l Rel. 11, 2015, p.68.

12 Wereldhandel Organisatie, Les années GATT: de La Havane à Marrakech

In 1962 werd het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) in het leven geroepen. Dat GLB kwam al snel in het gedrang tijdens de Kennedy Ronde van de GATT-besprekingen (1964-1967), maar werd gered door de Europese Economische Gemeenschap (EEG).

In 1986 ging in Punta Del Este in Uruguay een nieuwe onderhandelingsronde van de GATT van start, die ditmaal ook betrekking had op landbouw. Het was de tijd van politiek neoliberalisme en economische vrijhandel, onder de ideologische leiding van Ronald Reagan (VS), Margaret Thatcher (VK) en de Europese Commissie. Minder overheid, minder handelsbelemmeringen en meer markt.

In november 1990 vond de Ministerconferentie van de GATT plaats in Brussel, op de Heizel. De onderhandelingen, beter bekend als de Uruguay Ronde, zaten in een impasse, vooral vanwege de landbouw. De VS – samen met de landen van de Cairns-groep¹³ – oefende sterke druk uit op de EU om de bescherming van het GLB te ontmantelen. De onderhandelingen mislukten, maar onder internationale en interne¹⁴ druk startte de EU bilaterale onderhandelingen met de VS, met het oog op de hervorming van het GLB en de internationale regels. Daarop volgde de hervorming van het GLB in 1992 en het Blair House-akkoord¹⁵ tussen de VS en de EU gesloten in Washington in november 1992, als voorbode van het GATT-akkoord.

Na zeven jaar onderhandelen werd op 15 december 1993 in Genève het GATT-akkoord gesloten tussen de 117 lidstaten. Er werden nieuwe regels opgesteld voor de internationale handel, die deze keer ook golden voor de landbouw, en die ook de omvorming voorzagen van de GATT tot de Wereldhandelsorganisatie (WTO) in 1995. Het akkoord werd op 15 april 1994 ondertekend in Marrakesh, voor een duur van zes jaar, waarna een nieuwe onderhandelingsronde zou volgen.

De beslissingen van de WTO moeten unaniem worden genomen door de lidstaten en volgens de statuten organiseert de WTO om de twee jaar een Ministerconferentie (MC). Na meerdere dagen van demonstraties door de bevolking en protest van de

landen uit het Zuiden, vooral over landbouw thema's, slaagde de MC er op 3 december 1999 in Seattle echter niet in om een nieuwe onderhandelingsronde op te starten. "De tijd is aangebroken waarin het protest sterker is dan de macht"¹⁶.

De beloften van "ontwikkeling" lieten sinds 1995 op zich wachten en de openstelling van de markten kwam niet ten goede van de landen in het globale Zuiden, terwijl de opkomende landen (Brazilië, Rusland, India, China, Zuid-Afrika ...) meer macht kregen.

Op 14 november 2001 startten de 142 ministers van handel van de WTO-leden in Doha een nieuwe onderhandelingsronde, om verder te gaan in de liberalisering van handel dan het akkoord van Marrakesh en de "belemmeringen" voor de vrijhandel verder af te bouwen. Deze onderhandelingsronde werd de "Doha Ronde" genoemd, officieel "Doha-ontwikkelingsagenda".

2. De mislukking van de Doha Ronde

In tegenstelling tot de Uruguay Ronde hadden de VS en de EU niet langer de overhand en moesten zij onderhandelen met de opkomende landen. De EU en de VS waren niet van plan om terug te komen op de voordelen die het akkoord van 1994 hun bood op het vlak van subsidies, die door de Cairns-groep sterk werden aangevochten, en weigerden de steun voor openbare voorraden te aanvaarden waar bepaalde derde landen, zoals India, op aandrongen.

Daarna strandden de onderhandelingen van de Doha Ronde in Cancun (2003) en HongKong (2005). In 2006 werd de Doha Ronde opgeschort, maar de onderhandelingen over specifieke onderwerpen liepen door. In Bali (2013), na de wereldwijde financiële crisis van 2008, kregen de ontwikkelingslanden wat flexibiliteit toegestaan om voedselvoorraden aan te leggen.

13 19 landen die gunstig staan tegenover de vrijmaking van de markt voor landbouwproducten, onder wie Brazilië Australië, Argentinië, Canada, Zuid-Afrika ...

14 De lobby van de andere sectoren, onder meer de dienstensector, oefende druk uit om de situatie te deblokken zodat ze markten konden veroveren in derde landen.

15 Naar de naam van het gebouw van de onderhandelingen in Washington. Zie ook kader op pagina 18.

16 Bertrand Badie – France Culture -19/08/21

In Nairobi (2015) werd een gedeeltelijk akkoord bereikt:

- De zogenaamd ontwikkelde landen verbonden zich ertoe om hun directe exportsubsidies onmiddellijk af te schaffen, de ontwikkelingslanden zouden dit ook doen in 2023.
- Het voorlopig akkoord van Bali over de voorraden werd verlengd.
- Over katoen¹⁷: de ontwikkelde landen en de ontwikkelingslanden mochten zonder heffingen of quota katoen invoeren uit de Minst Ontwikkelde Landen.
- Het vrijwaringsmechanisme bleef behouden voor de ontwikkelingslanden, die hun douanerechten mochten verhogen bij het overschrijden van vastgestelde drempels¹⁸.

Maar er bleef onenigheid over het al dan niet voortzetten van de Doha Ronde. De laatste vergadering was in Buenos Aires (MC11, 2017), zonder noemenswaardige vooruitgang. De volgende Ministerconferentie, voorzien in december 2021, werd omwille van de pandemie uitgesteld. Maar men verwacht geen echte vooruitgang op het vlak van landbouwsubsidies, markttoegang, openbare voorraden, enz.¹⁹

3. De belangrijkste regels van het GATT/WTO-akkoord van Marrakesh

Het akkoord Marrakesh, waarmee de Wereldhandelsorganisatie (WTO) werd opgericht, was bedoeld om de steun- en beschermingsmaatregelen voor de landbouw geleidelijk maar aanzienlijk te verminderen.²⁰ De VS en de EU, die hun export "slagkracht" hadden opgebouwd dankzij een sterke bescherming tegen de import in de jaren 1960 - 1990, wilden nu dat derde landen hun markten voor hen zouden openstellen.

Belangrijkste doelstellingen van het akkoord:

- de toegang tot de internationale markt vergemakkelijken,
- de binnenlandse steun aan de productie verminderen,
- de exportconcurrentie verbeteren,
- rekening houden met niet-handelsgerelateerde functies,
- een bijzondere en gedifferentieerde behandeling voor de ontwikkelingslanden.

Markttoegang:

- Minimale toegang: vanaf 2000 moeten de staten voor elk product een import van ten minste 5% van hun binnenlands verbruik toestaan, waarop het douanerecht maximaal één derde mag zijn van het normaal voor dat product geldende recht.
- De niet-tarifaire bescherming voor landbouwproducten moet worden omgezet in douanerechten, die gemiddeld met 36% moeten dalen op zes jaar (met enkele uitzonderingen in verband met voedselzekerheid en milieubescherming).

Binnenlandse steun en exportconcurrentie:

De geïndustrialiseerde landen die hun landbouwexport subsidiëren, moeten die subsidies over zes jaar verlagen met 36% in waarde en 21% in kwantiteit. De binnenlandse subsidies voor de landbouw worden opgedeeld in drie categorieën:

- De "oranje doos": die bevat binnenlandse steunmechanismen waarvoor verbintenissen tot verlaging nodig zijn, omdat zij verstoring veroorzaken in de productie van en de handel in landbouwproducten.
- De "blauwe doos": die bevat maatregelen die niet moeten worden verminderd: het gaat om steun die niet volledig is losgekoppeld van de productie en de prijzen, maar die gepaard gaat met programma's om de productie te beperken.

17 Ministerial Decision of 19 December 2015: WT/MIN(15)/46 - WT/L/981, Tenth WTO Ministerial Conference, Nairobi, 2015.

18 Die optie werd geschrapt in de bilaterale akkoorden.

19 Zie in Deel 5 het punt over de voorbereiding van MC12

20 Berthelot, Jacques, "L'agriculture, talon d'Achille de la mondialisation", p. 39 - L'Harmattan, 2001

- De “groene doos”: die bevat steun die is losgekoppeld van de productie en de prijzen. Die steun wordt verondersteld geen of slechts een geringe invloed te hebben op de productie van en de handel in landbouwproducten. Daartoe behoren ook de veiligheidsvoorraden, de binnenlandse voedselhulp, diensten aan het platteland, onderzoek ...

Niet-handelsgerelateerde functies:

Het akkoord erkent dat de liberalisering rekening moet houden met niet-handelsgerelateerde overwegingen (voedselzekerheid, de sociale rol van de landbouw, milieuaspecten ...) in toekomstige onderhandelingen. Maar omdat de economische aspecten bij de WTO de overhand hebben, is het heel moeilijk om te onderhandelen over niet-handelsgerelateerde functies²¹.

Bijzondere en gedifferentieerde behandeling voor de ontwikkelingslanden:

- Verlaging van de douanerechten met 24% over tien jaar, met vrijstelling voor de Minst Ontwikkelde Landen (MOL).
- Verlaging van de subsidies met 24% over tien jaar, met vrijstelling voor de MOL.

De verlaging is weliswaar minder groot voor ontwikkelingslanden dan voor de ontwikkelde landen, maar zij vertrekt van een lagere basis van douanerechten en veel lagere subsidies.

Sanitaire en fyto-sanitaire maatregelen (SPS):

Parallel aan de Uruguay Ronde werd een overeenkomst onderhandeld over de SPS. Die werd in 1995 als verdrag opgenomen in de WTO. De normen worden bepaald door drie multilaterale normerende instanties: de Codex Alimentarius (Codex), de Wereldorganisatie voor Diergezondheid (OIE) en het Internationaal Verdrag voor de Bescherming van Planten (IPPC). Het doel is rekening te houden met de voedselveiligheid, zonder de handel te belemmeren. Door de mislukking van de Doha Ronde en de ontwikkeling van de bilaterale akkoorden zijn sanitaire normen, als niet-tarifaire belemmeringen, sleutelementen geworden in die onderhandelingen.

Het akkoord van Marrakesh bevat ook twee opmerkelijke clausules:

- Een vrijwaringsclausule maakt het mogelijk om, in geval van een sterke prijsdaling van de ingevoerde producten of een sterke stijging van het volume van een ingevoerd product, het douanerecht te verhogen.
- Er werd ook een vredesclausule (artikel 13) opgesteld (die gold tot in 2003). De clausule verhinderde dat landbouwsubsidies van derde landen bij de WTO werden aangevallen.

4. Het Orgaan voor Geschillenbeslechting (OGB)

Bij de oprichting van de WTO werd ook een Orgaan voor Geschillenbeslechting (OGB) ingesteld, waar lidstaten beroep kunnen aantekenen wanneer ze denken dat een ander lid de overeenkomst niet naleeft. Het gaat om een van de belangrijkste activiteiten van de WTO. Sinds 1995 werden 606 geschillen voorgelegd aan de WTO en werden meer dan 350 uitspraken gedaan²². Het OGB bestaat uit alle regeringen van de WTO-lidstaten. Het werkt in twee fasen: wanneer het overlegproces tussen klager(s) en verweerder(s) in een geschil mislukt, kiest de OGB een panel van deskundigen om de klacht te onderzoeken. Hun verslag wordt daarna vrijwel automatisch goedgekeurd door het OGB. Wanneer een van de partijen het verslag van het deskundigen-panel niet aanvaardt, kan zij in beroep gaan tegen de zaak, die dan wordt herzien door de Beroepsinstantie (BI). Deze instantie bestaat uit zeven rechters die door de lidstaten unaniem voor vier jaar worden benoemd, waarvan minstens drie een zaak moeten onderzoeken.

De Beroepsinstantie is een vaak gebruikt instrument: sinds 1995 is men bij de grote meerderheid van de geschillen in beroep gegaan. De BI heeft dus een grote invloed op de internationale handelsbetrekkingen en die invloed neemt nog toe met het groeiend aantal beroepsprocedures.

De beslissingen van het OGB behoren tot de weinige internationale beslissingen die bindend zijn voor de lidstaten. Wanneer een land verliest bij de OGB-arbitrage, kan het benadeelde land vergeldingsmaatregelen treffen,

²¹ Wat niet het geval is voor bilaterale akkoorden, waar men deze aspecten makkelijker in kan opnemen. (zie hoofdstuk XX)

²² Wereldhandelsorganisatie, "Dispute Settlement"

die heel zwaar kunnen zijn. Bovendien kunnen die vergeldingsmaatregelen worden toegepast in een andere sector dan die waarvoor de klacht werd ingediend.

Tussen het indienen van de klacht en de beslechting van het geschil kan een OGB-proces jaren duren. Zo werd de EU veroordeeld voor haar verbod op de invoer van rundvlees met hormonen: de VS en Canada dienden een klacht in in 1996, de EU werd in 1998 veroordeeld, maar aanvaardde de veroordeling niet, waarop de VS vergeldingsmaatregelen inriep. De EU-wetgeving werd zes jaar later aangepast, maar deze werd niet aanvaard door de WTO in 2008. In 2009 volgden nieuwe vergeldingsmaatregelen door de VS en werd er memorandum van overeenstemming afgesloten tussen de VS en de EU (13 jaar na de klacht), dat herzien werd in 2013.

In 1995 werd de Canadese zuivelregeling (aanbodbeheer, steun aan producenten voor uitgevoerde producten) aangevallen door de VS en Nieuw-Zeeland en in 1999 veroordeeld door de WTO: het aanbodbeheer werd niet ter discussie gesteld, maar Canada stemde ermee in de indirecte exportsteun te herzien, hetgeen in 2000 opnieuw werd veroordeeld, waarop Canada weer in beroep ging, enz.²³

In 2004 werd, na een klacht van Brazilië, Thailand en Australië in 2002, de suikerregeling van de EU (gegarandeerde prijs, exportsubsidie) veroordeeld. De EU kwam de termijn voor naleving (2006) niet na, maar moest uiteindelijk haar gegarandeerde prijs verlagen en vervolgens in 2017 de suikerquota afschaffen en haar producenten onderwerpen aan de wereldprijs. Meer recentelijk, toen het OGB de subsidies aan Airbus veroordeelde, op aanklacht van de Verenigde Staten, reageerde de VS door de douanerechten op bepaalde Europese landbouwproducten (wijn, kaas, enz.) sterk te verhogen.

Op 19 november 2021 nam het panel, samengesteld na de klacht van de VS tegen de EU over de Europese steun aan de Spaanse olijvenkwekers, een beslissing ten gunste van de EU. Zal de VS in beroep gaan? De uitkomst, in overeenstemming met de WTO-regels, bevestigt alleszins de van de productie losgekoppelde GLB-steun en is aangemeld binnen de "groene doos".

Sinds 2020 wordt de werking van de Beroepsinstantie geblokkeerd, door de weigering van de Verenigde Staten om nieuwe rechters te benoemen/bekrachten. Het mandaat van het laatste zittende lid van de BI verstreek op 30 november 2020. "De Verenigde Staten zijn het land dat de meeste klachten indient bij de WTO, maar ook het land waartegen de meeste klachten worden ingediend. De Verenigde Staten zijn dan ook bijzonder sterk betrokken bij het bemiddelingssysteem van de WTO... De Verenigde Staten hebben kritiek op wat ze het "gerechtelijk activisme" van de BI noemen: de gerechtelijke instantie zou, via haar jurisprudentie, de wet interpreteren en niet louter toepassen, in die mate dat ze zelfs de wetgever schijnt te willen vervangen in zijn rol en nieuwe rechten of principes zou creëren. Voor de VS zou de rol van de BI beperkt moeten blijven tot het toepassen van de WTO-regels en het corrigeren van de juridische fouten van het deskundigenpanel. In feite verwijten de Verenigde Staten de BI dat zij de hiaten in de teksten wil opvullen en een principe van complementariteit wil instellen voor de zaken waarvoor de WTO-regels niets voorziet."²⁴

5. Uitvoering van de overeenkomst door de Europese Unie

Het GLB heeft de regels van de internationale handel trouw toegepast met betrekking tot de vijf bovengenoemde doelstellingen. Het heeft zijn douanerechten verlaagd, meer dan 80% van zijn interne steun overgeheveld naar de "groene doos" en rekening gehouden met niet-marktgerelateerde functies door een tweede pijler voor plattelandsontwikkeling in het leven te roepen.

5.1. Wijziging van de gedifferentieerde behandeling

De EU moest haar gedifferentieerde behandeling aanpassen door de Conventie van Lomé (1975), met de ACS-landen om te zetten in een nieuw akkoord. Het akkoord van Cotonou (2000), zou de ACS-landen meer integreren in de wereldeconomie door de handel te liberaliseren. Dat akkoord verstreek in 2020 en werd vervangen door het akkoord van Samoa, dat vanaf januari 2022 in werking is getreden. Maar de EU overtrad artikel 36 van de GATT en artikel 15 van de

23 Het Canadese systeem van aanbodbeheer zou meer gevaar lopen bij de heronderhandeling van het bilaterale NAFTA-akkoord (VS-Canada-Mexico) in 2017.

24 « Ce que les Etats-Unis reprochent à l'organe d'appel de l'OMC », La finance pour tous, juillet 2019.

WTO-overeenkomst door wederkerigheid op te leggen, zoals het opheffen van douanerechten op 80% van de EU-export.²⁵

In 2001 heeft de EU haar "Alles behalve wapens"-initiatief met de MOL in werking gesteld. Alle douanerechten bij import uit die landen werden opgeheven, behalve voor wapens. Dat initiatief, dat bedoeld is om de uitvoer van de MOL een boost te geven, blijkt echter een tweesnijdend zwaard, omdat het leidde tot de teelt van exportgewassen en grondroof ten nadele van de lokale bevolking²⁶.

5.2. GLB op maat van de regels van de WTO

De hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van 1992 gebeurde parallel met de onderhandelingen met de VS tijdens de Uruguay Ronde en verliep al volgens de nieuwe regels van de WTO. Daardoor werd het debat over het GLB niet zozeer een debat over de (Europese) landbouwprijzen maar een debat over de steun aan landbouwbedrijven, die voortaan werden geconfronteerd met de internationale prijzen.

Zo is de melkprijs niet langer gekoppeld aan de Europese productiekosten, maar aan de vraag en het aanbod van melkpoeder op de internationale markt, die meer afhangen van het weer in Nieuw-Zeeland en de Chinese markt dan van het weer in Europa.

Door de internationale handelsregels kwamen landbouwers uit de hele wereld met elkaar in concurrentie, ook al produceren ze in heel verschillende omstandigheden (weersomstandigheden, sociale normen, sanitaire en milieuregels, arbeidskosten, toegang tot grond en productiemiddelen, enz.).

Door de prijzen betaald aan de landbouwers sterk te verlagen, bood het nieuwe GLB een aanzienlijk cadeau aan bedrijven verderop in de toeleveringsketen (de agro-industrie, de supermarkten), die voortaan konden inkopen op de Europese markt aan prijzen die vaak lager liggen dan de productiekosten. De rechtstreeks compenserende steun aan de landbouwbedrijven was dan ook vooral indirecte steun voor hogere en lagere delen in de keten²⁷. De 114 euro²⁸ die elke Europese belastingbetaler neertelde voor het GLB, kwamen dus de facto voor een groot deel neer op steun aan Lactalis, Campina, Delhaize, Carrefour, Yara, enzovoort.

Omdat de Europese markten voortaan waren overgeleverd aan de grillen van de internationale markten, kenden de landbouwprijzen steeds grotere schommelingen en waren ze onderhevig aan speculatie, wat leidde tot wekerende crisissen in bepaalde sectoren, zoals in de melksector in 2009 en 2015, die veel producenten in het nauw dreef en leidde tot het verdwijnen van heel wat landbouwbedrijven.

De EU had de WTO-doelstelling om de handel te boosten zo goed uitgevoerd, dat zij vóór de Brexit was uitgegroeid tot de grootste importeur (inclusief zeevruchten) en de grootste exporteur van voedselproducten ter wereld.

Tabel 1: Handelsbalans landbouw- en voedselproducten van de EU – 2019 (in miljard euro)

2019	Alle landbouw producten (ALB)	Dranken (D)	Zeevruchten (ZV)	Totaal ALB + ZV	Totaal ALB - D + ZV
Handelsbalans	+ 30,332	+ 26,722	- 20,672	+ 9,660	23,952

25 Berthelot, Jacques. « Mobilisation urgente contre la signature de l'Accord de Samoa succédant à l'Accord de Cotonou », 2021.

26 Pour l'exemple du Cambodge, voir : « "Tout sauf les armes", une initiative européenne à double tranchant », Grotius International, 2014. À la suite de mesures d'incitation abusives et de violations graves et systématiques des droits humains, le Cambodge perd une partie de son accès en franchise de droits à compter du 12 août 2020.

27 De prijs van landbouwmachines stijgen meestal wanneer de bedrijven steun krijgen.

28 Cijfers over het GLB 2013-2020, Pour Une Autre PAC, Comprendre la PAC.

Rekening houdend met het groeiend tekort aan zeevruchten en het zeer grote aandeel van alcoholhoudende dranken (geen levensnoodzakelijke producten) in de positieve handelsbalans (88%), blijkt dat de EU op het vlak van voedselzekerheid in 2019 een voedseltekort van bijna 24 miljard euro kende.

Doordat het Verenigd Koninkrijk een groot tekort kende, vergrootte het positieve saldo op de voedselhandelsbalans van de EU na de Brexit (dranken inbegrepen) en is

de EU de derde grootste importeur ter wereld geworden, na China en de VS.

Doordat het concurrentievermogen voorrang krijgt op de internationale markt, liggen de landbouwprijzen vaak lager dan de productiekosten, en hangt het landbouwkomen af van overheidssteun, wat de overname van landbouwbedrijven door de jongere generatie niet vergemakkelijkt.

Kader 1. Veevoeder: een strategische kwestie

Door het voortdurend toenemend verbruik van dierlijke producten is de markt voor veevoeder, vooral plantaardige eiwitten, van groot belang geworden in de internationale handel in landbouwproducten.

Deze sector speelde een uiterst belangrijke rol in de geschiedenis van het GLB en de regels voor de internationale handel in landbouwproducten. Vandaag is de EU voor meer dan 70% afhankelijk van de invoer van plantaardige eiwitten en importeert zij elk jaar 38 miljoen ton soja.

In 1962, bij het instellen van het GLB, werd onder druk van de VS en de Europese importeurs geen douanerecht vastgelegd voor veevoeder, in tegenstelling tot granen. Naarmate de Europese veeteelt meer en meer geïndustrialiseerd raakte, importeerden de veevoederbedrijven steeds grotere hoeveelheden soja uit de VS, en vervolgens steeds meer uit Zuid-Amerika (Brazilië, Argentinië, Paraguay). Tegelijk verwaarloosde de EU de teelt van haar traditionele eiwithoudende gewassen, omdat die duurder uitviel dan de zonder douanerechten ingevoerde sojabonen.

Dat leidde tot heel wat perverse effecten: de verplaatsing van de veeteelt naar de regio's van de EU dichtbij de invoerhavens, de ontwikkeling van het maïs-/soja-zuivelmodel ten koste van grasland, ontbossing in Zuid-Amerika, ontwikkeling van grootschalige bedrijven ten koste van de familiale landbouw, de inbeslagname van gronden van de inheemse bevolking, massaal gebruik van genetisch gemodificeerd zaaigoed, gezondheidsproblemen bij de plattelandsbevolking als gevolg van het gebruik van pesticiden, plattelandsvlucht, aantasting van de bodem in Europa en Zuid-Amerika, verlies van biodiversiteit, enz. En niet te vergeten het feit dat de Europese veevoederindustrie in plaats van Europees graan te koop tegen een vrij hoge prijs, graansubstituten (maniok, maïsglutenvoer²⁹ uit de VS, enz.) ging invoeren zonder douanerechten. In Thailand en andere landen worden grote gebieden ontbost om de Europese varkens te voeden met maniok.

In 1973 kondigde de VS na een slechte oogst enkele maanden lang een embargo op de uitvoer van soja af. De EU werd zich bewust van haar afhankelijkheid en probeerde verschillende keren de systemische fout van het GLB te corrigeren en invoerheffingen op soja in te stellen. De VS verzette zich daar resoluut tegen en greep zelfs, midden in de Koude Oorlog, naar militaire chantage.³⁰

Deze kwestie stond centraal in het debat over de herschikking van de Europese douanerechten tijdens de onderhandelingen tussen de EU en de VS in 1992. De EU moest buigen voor de macht van de Amerikanen: in plaats van een bijstelling naar boven toe, met douanerechten op veevoeder, eindigde het Blair House-akkoord met een bijstelling naar beneden, met de daling van de douanerechten voor andere sectoren. Dit bepaalde de contouren van de hervorming van het GLB.

29 Een bijproduct van de productie van zetmeel uit maïs.

30 Choplin, Gérard, "Paysans mutins, paysans demain", Edition Yves Michel, 2017, p.60.

Erger nog: de Europees Commissaris voor Landbouw Ray Mac Sharry hield zich niet aan het mandaat dat de Raad hem had toevertrouwd en stemde er in Blair House mee in om het Europese oliezaadareaal te beperken tot 5 miljoen hectare (15 lidstaten). Bovendien zou de teelt van niet voor voeding bestemde oliehoudende gewassen niet meer dan 1 miljoen ton sojaschrootequivalent mogen opleveren. Carla Hills, die onderhandelde voor de VS, gebruikte haar strategisch voordeel en ging zelfs verder door de Europees Commissaris in een vertrouwelijke bijlage de legalisering van de Amerikaanse fraude met maïsglutenvoer te laten bekrachtigen³¹.

Vandaag importeert de EU 30 miljoen ton soja (het volume daalt sinds 2007). Dat is het equivalent van 13 miljoen hectare³², evenveel als het landbouwareaal in België. De afhankelijkheid van de EU bestaat dus nog altijd, ondanks de sociale en milieuschade. Vandaag heeft China, als grootste importeur van soja, de grootste invloed op de markt.

6. Dumping witwassen

Een van de doelstellingen van de Uruguay Ronde was dat de VS en de EU, de twee toenmalige exportmogendheden, beschuldigingen van dumping door derde landen zouden vermijden. De VS en de EU subsidieerden hun landbouwexport immers zwaar.

Sinds 1962 en de invoering van het GLB had de EU de Europese markt³³ beschermd dankzij douanerechten, prijzen op de interne markt die hoger lagen dan de internationale prijzen, steun voor het opslaan van overschotten en subsidies aan exporteurs om het prijsverschil tussen de interne en internationale prijzen te compenseren. De bergen voedseloverschotten in de jaren 1970 en 1980 kostten de EU-begroting trouwens ook veel geld en de VS zag met lede ogen zijn marktaandeel ten opzichte van de EU slinken.

De VS en de EU kwamen eerst onderling overeen (in het Blair House-akkoord) om hun belangen als exporteur veilig te stellen en legden daarna hun akkoord op aan de andere leden van de GATT.

Doordat de VS en de EU voorrang bleven geven aan export, volstond een geleidelijke verlaging van de binnenlandse landbouwprijzen tot het internationale niveau om de exportsubsidies op te heffen. Het was dus niet meer nodig om een prijsverschil te compenseren - dat was in feite verdwenen - en tegelijk werd het mogelijk om de douanerechten te verlagen, een van de doelstellingen van de onderhandelingen.

Maar dat leidde tot internationale landbouwprijzen op de interne markt die lager waren dan de vroeger gegarandeerde prijzen en vaak ook lager dan de productiekosten. De EU besliste dan ook, in haar hervorming van 1992, directe steun te verlenen aan landbouwbedrijven om de prijsdaling te compenseren. Dit is de beroemde rechtstreekse steun uit de eerste pijler van het huidige GLB.

Toen werd bepaald dat ontkoppelde steun de markt niet verstoortte, waardoor ontwikkelde landen steunmechanismen konden creëren zonder te worden beschuldigd van dumping. De ontwikkelingslanden hadden daarentegen niet voldoende middelen om hun landbouw met dergelijke steun te ondersteunen en werden bijgevolg gediscrimineerd door die rechtstreekse steun, zoals eerder ook het geval was met de exportsubsidies. Bovendien moesten zij hun douanerechten verlagen.

Zodra een landbouwproduct wordt uitgevoerd, kan alle, al dan niet ontkoppelde, steun die wordt betaald aan een landbouwbedrijf, worden beschouwd als exportsteun. De EU kan er prat op gaan dat zij haar uitvoersubsidies vrijwel heeft afgeschaft, maar ze heeft die gewoon vervangen door rechtstreekse steun aan de landbouwbedrijven, die volgens de huidige WTO-regels moeilijk aan te vechten zijn.

Bovendien heeft de GATT (artikel 6) dumping niet gedefinieerd als export tegen een prijs die lager ligt dan de productiekosten, maar als export tegen een prijs die lager ligt dan de prijs op de binnenlandse markt. De EU kan dus elke beschuldiging van dumping van de hand wijzen.

31 De Amerikaanse exporteurs van maïsglutenvoeder, met nul douanerechten, kregen de gewoonte om steeds meer maïskiemmen toe te voegen, waardoor het product ging lijken op graan, waarvoor hoge douanerechten moeten worden betaald. Nadat een schip in beslag werd genomen door de Nederlandse douane, eiste de VS dat de EU de controle op maïsglutenvoeder zou opschorten, wat ook gebeurde. Zie Choplin, *ibid.*, p. 96

32 André Pflimlin, séance Académie d'Agriculture française, 31 maart 2021

33 Voor granen, melk, rundvlees, suiker.

Maar “de Beroepsinstantie van de WTO heeft bij vier gelegenheden afstand genomen van die definitie, door te stellen dat er sprake is van dumping wanneer er wordt geëxporteerd tegen een prijs die lager ligt dan de gemiddelde totale binnenlandse productiekosten zonder subsidies (de zaak van Canadese zuivelproducten in december 2001 en december 2002, de zaak van katoen uit de EU van 3 maart 2005 en van suiker uit de EU van 28 april 2005), die als hun “normale waarde” moet worden beschouwd”.³⁴

Maar voor de West-Afrikaanse landbouwer die melkpoeder, tomatenconcentraat of tarwemeel ziet aankomen in de haven van Dakar of Lagos, blijven die producten nog altijd ingevoerd worden tegen een prijs die lager ligt dan de productiekosten in Europa, in het verleden als gevolg van exportsubsidies en nu dankzij steun aan de landbouwbedrijven. Of die steun nu in een oranje of een groene doos zit: het gaat om oneerlijke concurrentie en de dumping, in de ware betekenis, blijft bestaan. Hij is gewoon witgewassen bij de WTO.

Dit is een van de redenen waarom sommige derde en intussen “opkomende” landen, zoals India, hebben geholpen om de onderhandelingen in het kader van de Doha Ronde te blokkeren.

Het kan vreemd lijken dat geen enkele WTO-lidstaat sinds het einde van de vredesclausule in 2003 het landbouwbeleid van de EU en de VS openlijk heeft aangevallen op basis van de vier uitspraken van de Beroepsinstantie die de subsidies in het kader van de “groene doos” veroordeelden. Maar de recente beslissing van het panel van het OGB over de Spaanse olijven toont dat de grote handelsmachten beschikken over bewegingsruimte die niet alle landen hebben.

De verlaging van de Europese landbouwprijzen tot het wereldwijde niveau, dat vaak lager ligt dan de productiekosten en dat wordt gecompenseerd door subsidies, kan trouwens worden beschouwd als een maatregel tot bescherming tegen import.

7. De landen van het Zuiden betalen de rekening

Terwijl de landen van het Noorden vóór de GATT hun landbouw beschermden en financierden via een overdracht van de eerder stedelijke belastingbetalers, deden de landen van het Zuiden het omgekeerde. Om hun groeiende en arme stedelijke bevolking te voeden, belastten zij hun export van landbouwproducten, subsidiëerden ze de invoer en stonden zij heel lage prijzen toe voor overheidsaankopen van landbouwproducten. Uiteindelijk financierde het platteland de stedelingen.

Bovendien gingen de landen van het Zuiden zich door hun toenemende schuldenlast en de sterke daling van de prijzen van landbouwgrondstoffen in de jaren 1980 onderwerpen aan de eisen van het IMF en de Wereldbank om leningen te krijgen: devaluaties, privatisering van overheidsbedrijven, afschaffing van douanerechten en niet-tarifaire belemmeringen (structurele aanpassingsprogramma's). Als gevolg daarvan verloren de landen van het Zuiden een groot deel van hun internationale marktaandeel³⁵.

Als we daar de dumping door de landen van het Noorden aan toevoegen, stellen we vast dat de landbouwproductie in de landen van het Zuiden werd benadeeld, waardoor de voedselonzekerheid toenam. India bijvoorbeeld, had vóór de WTO een voorzichtig voedselzekerheidsbeleid ontwikkeld, met veiligheidsvoorraden, waardoor het hongersnoden kon voorkomen. De WTO-regels deden de import- en exportstromen net toenemen, waardoor India afhankelijker en kwetsbaarder werd: dat is “de markt tegen de autonomie”³⁶.

Tijdens de onderhandelingen in het kader van de Uruguay Ronde hadden de landen van het Zuiden weinig inspraak. De VS en de EU maakten onderling afspraken over de hoofdlijnen van de overeenkomst. Hoewel de landen van het Zuiden op grond van dit akkoord het recht hadden om hun douanerechten minder te verlagen dan de landen van het Noorden, waren die over het algemeen laag en in werkelijkheid dwongen de structurele aanpassingsprogramma's van het IMF en de Wereldbank hen om dit recht niet toe te passen.

34 Berthelot, Jacques. « Toutes les subventions agricoles de l'UE à ses exportations ont un effet de dumping », 2018.

35 35 miljard dollar per jaar. « World Trade Talks Near Collapse over Farm Subsidies Row ». Financial Times, 19 oktober 1990.

36 Devinder, Sharma, « Inde. Le marché contre l'autonomie. L'accord du GATT menace l'autosuffisance alimentaire patiemment acquise », Courrier de la planète, no 22, april-mei 1994.

Bovendien omzeilden de landen van het Noorden de regels door de hoge douanerechten om te zetten in niet-tarifaire bescherming en door zeer hoge douanerechten te handhaven voor verwerkte goederen, waardoor de landen van het Zuiden beperkt werden tot de uitvoer van basisproducten met minder meerwaarde.

Bovendien legde het Akkoord weliswaar een vermindering van de exportsubsidies op – aan de landen van het Noorden – maar verbood het de landen die geen subsidies hadden – de landen van het Zuiden – om die in te voeren. Het Akkoord van Marrakesh veranderde de handelsregels, maar veranderde niets aan de ongelijke behandeling van Noord en Zuid: het heeft die gewoon “geïstitutionaliseerd”³⁷.

Als de boeren in het Zuiden moeite hebben om te produceren omdat ze moeilijk toegang hebben tot hun eigen markt en te maken krijgen met oneerlijke import, als ze moeite hebben om grond te vinden of te behouden omdat machtige bedrijven of zelfs staten die in beslag nemen, als hun regeringen de voorkeur blijven geven aan goedkoop voedsel voor de steden en daarbij het platteland in de steek laten, dan zullen honger en migratie blijven bestaan. Om nog maar te zwijgen van de klimaatverandering die de voedselproductie zal verstoren.

8. Wie heeft er baat bij?

De regels van de internationale handel hebben de vestiging van monopolies of oligopolies in de hand gewerkt die er alles aan doen om de concurrentie te beperken. Zo zijn de afgelopen decennia zeer grote transnationale ondernemingen ontstaan op het gebied van landbouwmachines, meststoffen, zaaigoed, bestrijdingsmiddelen, genetica, voedselverwerking en voedseldistributie.

Hun doel bestaat erin hun goederen van het ene continent naar het andere te vervoeren met zo weinig mogelijk restrictieve voorschriften en zo weinig mogelijk douanerechten, door gebruik te maken van de lage transportkosten en door aan sociale en milieudumping te doen. Dit systeem heeft enorme externe kosten: die worden betaald door de belastingbetalers, de consumenten en de toekomstige generaties. Ze zijn onbetaalbaar in geval van onherstelbare schade, bijvoorbeeld voor het klimaat of de biodiversiteit.

9. De governance van internationale/ bilaterale handelsakkoorden

Zoals hierboven vermeld, worden de beslissingen in de WTO met eenparigheid van stemmen genomen, waardoor de landen van het Zuiden in zekere mate hun stem kunnen laten horen. Maar de geopolitieke machtsverhoudingen spelen natuurlijk ook een rol en bovendien beschikken veel ontwikkelingslanden niet over de middelen om er een voldoende grote delegatie van diplomaten en deskundigen bij de WTO in Genève op na te houden. De regel “zwijgen is toestemmen” sluit in feite een gelijke deelname van de ontwikkelingslanden aan de onderhandelingstafel uit.

Volgens de vereniging Focus on the Global South is de WTO een van de minst democratische organisaties: “Bij de WTO zijn de formele parlementaire zittingen waar beslissingen worden genomen in democratische instellingen voorbehouden voor toespraken. De echte beslissingen worden achter de schermen genomen door informele comités waarvan het lidmaatschap niet wordt bepaald door formele regels en stemmingen, maar door informele afspraken tussen de belangrijke spelers. Dat ondoorzichtige en onberekenbare systeem van besluitvorming is een van de elementen die hebben bijgedragen tot de legitimiteitscrisis van de WTO³⁸”.

“Wij vragen alleen maar eerlijke en billijke regels die rekening houden met onze ontwikkelingsnoden en die ons in staat stellen om volledig deel te nemen aan het handelssysteem. Maar in plaats daarvan lopen we het risico dat we opnieuw worden gedwongen regels te aanvaarden die we niet nodig hebben en die we ons niet kunnen veroorloven.”

Nathan Irumba, ambassadeur, Oegandese missie en vertegenwoordiger van de minst ontwikkelde landen bij de WTO.

Op Europees niveau geeft het EU-Verdrag de Europese Commissie de rol om namens de lidstaten te onderhandelen over handelsovereenkomsten. De Europese Raad van ministers van Buitenlandse Handel verleent een onderhandelingsmandaat aan de Europese Commissie, die met de partners onderhandelt en over-

37 Gonzalez, Carmen G. « Institutionalizing inequality: the WTO Agreement on Agriculture, food security, and developing countries », Colum. J. Envtl. L. 27, 2002, p.433.
38 Kwa, Aileen. « Power Politics in the WTO » Bangkok: Focus on the Global South, 2003.

eenkomsten sluit. Het is de Commissie die het mandaat voorstelt aan de Raad, zoals op 4 november 2021 voor de Ministerconferentie van de WTO (MC12). Bovendien gebeurt het wel eens dat de Commissie haar mandaat te buiten gaat, zoals in het geval van het Blair House-akkoord in 1992. De Raad moet dan het resultaat van de onderhandelingen a posteriori al dan niet goedkeuren.

Wanneer de Commissie een handelsovereenkomst heeft gesloten, legt zij die voor aan de Raad en aan het Europees Parlement, die de Commissie machtigen om het akkoord te ondertekenen³⁹. Voor de delen van de overeenkomst die de lidstaten binden (d.w.z. investeringsbepalingen, handelsgerelateerd beleid), moeten de overeenkomsten vervolgens met eenparigheid van stemmen worden geratificeerd door de parlementen van de lidstaten, wat enige tijd kan duren, zoals in het geval van het CETA-verdrag met Canada. Voorafgaand aan de ratificering en na instemming van de Raad kunnen delen van de overeenkomst al voorlopig worden uitgevoerd.

Gezien de moeilijkheden bij het ratificeren van een aantal overeenkomsten in de afgelopen jaren, zou de Europese Commissie minder gewicht willen geven aan de lidstaten door een onderscheid te maken tussen akkoorden die door alle parlementen moeten worden geratificeerd en akkoorden die enkel door het Europees Parlement moeten worden geratificeerd.

Hoewel de Commissie regelmatig voortgangsverslagen publiceert over de onderhandelingen⁴⁰, is het gebrek aan transparantie van de onderhandelingen en de ontoereikende deelname van de burgers aan het proces een terugkerend punt van kritiek, zoals het Economisch, Sociaal en Milieucomité van de EU in 2018 al aangaf⁴¹. Zelfs de leden van het Europees Parlement hebben maar heel beperkt toegang tot de documenten; zij moeten snel en zonder telefoon een dossier van meerdere honderden pagina's komen raadplegen, zoals het geval was tijdens de TTIP-onderhandelingen⁴². Er is wel een burgerdialoog, die op gezette tijden het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld bijeenbrengt om te luisteren naar de door de Commissie verstrekte informatie, maar die heeft geen toegang tot de onderhandelingsdocumenten.

10. Van de WTO naar bilaterale akkoorden

Door het mislukken van de Doha Ronde zitten de staten sinds 1994 zonder nieuwe multilaterale overeenkomst. De regels die in Marrakesh werden goedgekeurd en sindsdien niet veel zijn veranderd, blijven bestaan. De grootmachten, die voortdurend op zoek zijn naar nieuwe markten voor hun export en niet in staat zijn de liberalisering van de handel via de WTO te verdiepen, hebben een groot aantal bilaterale of bi-regionale akkoorden ontwikkeld, met voor hen gunstigere machtsverhoudingen.

39 Europese commissie, « What is trade policy? ».

40 Europese commissie, « Transparency in action ».

41 Europees Economisch en Sociaal Comité, « Recent trade agreements have shown the need to bring EU trade policy closer to its citizens », 2018.

42 Transatlantic Trade and Investment Partnership: akkoord tussen de VS en de EU

DEEL 2. Europese bilaterale en regionale vrijhandelsakkoorden

In dit hoofdstuk nemen we de bilaterale handelsagenda van de EU⁴³ van de afgelopen twintig jaar onder de loep. Handelsovereenkomsten die verenigbaar zijn met de WTO, moeten gebaseerd zijn op de doelstellingen van de GATT zoals beschreven in hoofdstuk 1.c. De GATT definieert het internationale handelsrecht en de instrumenten voor het handelsbeleid. Artikel 24 van de GATT bepaalt dat vrijhandelsovereenkomsten moeten gelden voor "vrijwel alle handel", wat betekent dat niet-tarifaire belemmeringen moeten worden omgezet in programma's voor algemene tarief liberalisering, in de vorm van rechten of grensmaatregelen. In vrijhandelsovereenkomsten zouden nieuwe regels inzake (landbouw)subsidies kunnen worden opgenomen, maar dat gebeurt zelden. De vrijhandelsakkoorden van de EU introduceren nieuwe bepalingen inzake grensmaatregelen die de beleidsruimte en flexibiliteit voor de handel in goederen beperken die anders in het kader van de WTO beschikbaar zouden zijn.

In een vrijhandelsakkoord kan elk (nieuw) handelsgerelateerd hoofdstuk worden opgenomen⁴⁴. Meer recentelijk zijn in de bilaterale handelsverdragen van de EU hoofdstukken over handel en duurzame ontwikkeling opgenomen, en de laatste tijd ook hoofdstukken over ontbossing, gender en handel, of duurzame voedselsystemen.

Zoals bij elke onderhandeling hangt het resultaat af van de onderhandelingsmacht en de machtsverhouding of de asymmetrie tussen de onderhandelingspartners. De steeds uitgebreidere handelsagenda die in de vrijhandelsakkoorden aan bod komt, vereist een aanzienlijke handelscompetentie en onderhandelingscapaciteit, wat dan weer invloed heeft op de machtsdynamiek en het (ongelijke) speelveld. De EU heeft het handelsbeleid met succes gebruikt om in de bilaterale vrijhandelsakkoorden haar offensieve en defensieve handelsdoelstellingen

te bevorderen. Die doelstellingen worden bepaald in het specifieke onderhandelingsmandaat voor vrijhandelsovereenkomsten dat de EU-lidstaten hebben goedgekeurd in de Europese Raad. Op grond van het Verdrag van Lissabon van 2007 heeft het Europees Parlement het recht om elke vrijhandelsovereenkomst goed te keuren, en dat vormt een beperkte maar belangrijke hefboom om het resultaat van de onderhandelingen te beïnvloeden.

1. De ontwikkeling van bilaterale en biregionale handelsovereenkomsten

De (vernieuwde) strategie van Lissabon die in 2005 werd goedgekeurd, had tot doel de interne agenda van de EU aan te vullen met een externe agenda om kansen te creëren in een geglobaliseerde economie. In 2006 werd de ontwikkelingsagenda van Doha opgeschort. Er werd een strategie voor buitenlandse handel van de EU ingevoerd, die tot doel heeft het Europees concurrentievermogen te vergroten door het juiste interne beleid te voeren (een geliberaliseerde concurrentiële interne markt) en door te zorgen voor meer openheid en "eerlijke" regels op andere markten om groeikansen te benutten.

Sinds de voorstelling van "Een concurrerend Europa in een gemondialiseerde economie" in 2006⁴⁵ als bijdrage aan de strategie van de EU voor groei en werkgelegenheid, zijn onderhandelingen over bilaterale handelsverdragen een absolute prioriteit geweest voor de EU. Ongeveer tien jaar lang heeft het departement Handel van de Europese Commissie zich toegelegd op het onderhandelen van bilaterale handelsakkoorden. In het kader van de vervanging van de Overeenkomst van Lomé door de Overeenkomst van Cotonou in 2000 is een eerste volledige ronde van bilaterale onderhandelingen met de landen van Afrika, het Caribisch gebied

43 Bilaterale handelsakkoorden kunnen associatieovereenkomsten, (diepe en brede) vrijhandelsakkoorden of economische partnerschapsovereenkomsten worden genoemd. Zij schrappen of verlagen douanetarieven in de bilaterale handel en bevatten een (lange) lijst van handelsgerelateerde onderwerpen. Het unilaterale preferentiële handelsprogramma van de EU, het Stelsel van Algemene Preferenties en het "Alles behalve wapens"-initiatief spitsen zich enkel toe op de handel in goederen.

44 Handelsgerelateerde onderwerpen: Handel in goederen en diensten (digitale handel, grondstoffen, nationale regelgeving, e-commerce, technische handelsbelemmeringen, sanitaire en fytosanitaire maatregelen, herkomstregels, overeenkomsten inzake wederzijdse erkenning); overheidsopdrachten; intellectueel eigendom (toegang tot geneesmiddelen, bescherming van kweekproducten, geografische aanduidingen, overdracht van techniek, uitvoering); investeringen (bevordering van investeringen, bescherming, geschillenbeslechting, onderzoek van het kader voor rechtstreekse buitenlandse investeringen); handelsbescherming (antidumping- en antisubsidiebeleid, vrijwaring, enquêtes, maatregelen tegen import in de EU, maatregelen tegen export uit de EU, enz.); geschillenbeslechting (beslechting van WTO-geschillen, beslechting van bilaterale geschillen, beslechting van geschillen over investeringen), handel en mededinging; handel en duurzame ontwikkeling, enzovoort.

45 Mededeling van de Commissie, « Global Europe: Competing in the World », (COM2006) 567 final, 2006.

en de Stille Oceaan (ACS) van start gegaan. Daarna volgden onderhandelingen met Aziatische en Latijns-Amerikaanse landen.

In 2000 vatte de EU onderhandelingen aan over wederzijdse vrijhandel (weliswaar asymmetrisch wat betreft de volledige of gedeeltelijke openstelling van de markt en de duur van de voorafgaande overgangspe-rioden) met haar voormalige koloniën, de ACS-landen, waarbij de vroegere preferentiële markttoegang (met vrijstelling van rechten en van quota) werd omgezet in wederzijdse handelsovereenkomsten voor de voormalige kolonies van de EU. In 2008 ondertekenden de Caraïbische landen de eerste economische partnerschapsovereenkomsten. De onderhandelingen met de andere vijf regionale economische gemeenschappen in Afrika en de Stille Oceaan bleken omslachtiger en meer omstreden.

Het nieuwe bilaterale vrijhandelsakkoord tussen de EU en Zuid-Korea werd in juli 2011 voorlopig ingevoerd en trad in werking na de officiële ratificering in december 2015. Zuid-Korea is een proefproject of "showcase" geworden voor de uitvoering van de nieuwe aanpak van de EU op het gebied van handel en duurzame ontwikkeling, een onderwerp dat nu een integraal onderdeel vormt van een juridisch bindende internationale handelsovereenkomst.

Vanuit politiek oogpunt is het belangrijk om te beseffen dat de EU haar vermogen om te onderhandelen over bilaterale handelsovereenkomsten heeft vergroot op een moment dat de multilaterale onderhandelingen in het slop zaten en er maar weinig vooruitzichten waren voor een verdere openstelling van de markt. De doelstellingen van de Doha Ronde werden niet bereikt. De eisen van de ontwikkelingslanden voor een bijzondere en gedifferentieerde behandeling bleven onbeantwoord, terwijl de opkomende markten (Brazilië, Rusland, India, China, Zuid-Afrika) erin slaagden het machtsevenwicht te verschuiven en hun standpunten op te leggen, wat leidde tot een impasse in de Doha-onderhandelingen. In die context vergrootte de invloed van sanitaire en fytosanitaire maatregelen en niet-tarifaire handelsbelemmeringen.

Het is belangrijk te weten dat alle bilaterale handelsovereenkomsten geacht worden "WTO-plus" overeenkomsten te zijn, dat wil zeggen dat ze verder gaan

dan de bestaande verbintenissen tot openstelling van de markten in het kader van de multilaterale handel. "WTO-plus" overeenkomsten hebben niet alleen betrekking op nieuwe onderwerpen die in het handelsverdrag zijn opgenomen, maar ook op het vastleggen van liberaliseringstrajecten en het beperken van de beleidsruimte die de bestaande WTO-flexibiliteit ondermijnen. Het gaat om het verhogen van toegepaste douanerechten tot de geconsolideerde WTO-tarieven (zo bedraagt het verschil tussen de toegepaste douanerechten 20% in vergelijking met een geconsolideerd douanerecht van 100% voor vlees van gevogelte in Ghana) of het gebruik van kwantitatieve invoerbeperkingen (d.w.z. beperkingen in de hoeveelheid of de waarde van specifieke goederen zoals quota, seizoensgebonden beperkingen, invoerrechten, enz.). De status quo of standstill wordt ingeroepen wanneer een bijkomende liberalisering of openstelling van de markt in een sector onmogelijk blijkt (bijvoorbeeld bij de economische partnerschapsovereenkomsten met de ACS-landen, die konden genieten van een asymmetrische openstelling van de handel). Landbouwsubsidies daarentegen – een zeer omstreden punt in de WTO-onderhandelingen – zijn in geen enkele bilaterale vrijhandelsovereenkomst of EPO van de EU aan nieuwe regels onderworpen.

In 2015 deed het Europees Hof van Justitie een uitspraak over de exclusieve of gemengde bevoegdheden van de EU op het gebied van handel en investeringen. Als gevolg daarvan besliste de Commissie om de hoofdstukken over investeringen te scheiden van de rest van het handelsakkoord. Zij ging op dezelfde wijze te werk voor het vrijhandelsakkoord tussen de EU en Singapore, het vrijhandelsakkoord tussen de EU en Japan en het vrijhandelsakkoord tussen de EU en Vietnam.

Sinds 2015 werkt de Commissie aan de oprichting van een multilateraal investeringshof als permanent orgaan voor het beslechten van geschillen over investeringen. Daarmee zou worden afgestapt van het ad hoc commerciële arbitragesysteem voor het beslechten van geschillen tussen investeerders en staten (Investor-State Dispute Settlement, ISDS). Er lopen onderhandelingen in werkgroep III van de VN-commissie voor internationaal handelsrecht (hervorming van het beslechten van geschillen tussen investeerders en staten), maar een verdere bespreking daarvan valt buiten het bestek van deze studie.

2. Overzicht van de Europese bilaterale handelsakkoorden

Tabel 2. Handels- en investeringsovereenkomsten, datum van inwerkingtreding en opmerkingen⁴⁶

(De tabel bevat ook de preferentiële akkoorden en de protocollen over basisproducten, dit om een beter idee te geven van het traject van de EU op het vlak van de bilaterale handel. Zij toont ook de akkoorden die voorlopig worden toegepast omdat ze nog niet volledig zijn geratificeerd door de Belgische regering.)

	Inwerkingtreding	Opmerkingen
Verstrijken van het huidige Stelsel van Algemene Preferenties (PAS) (inclusief PAS+ en Alles behalve wapens)	2023	
Brede investeringsovereenkomst tussen de EU en China	-	Principieel akkoord in 2021
Handelsakkoord en afzonderlijke investeringsovereenkomst tussen de EU en Vietnam	2020	De investeringsovereenkomst wacht op ratificering in de EU-lidstaten, waaronder België
Economische Partnerschapsovereenkomst tussen de EU en Japan	2019	
Vrijhandelsakkoord tussen Singapore en de EU	2019	Het akkoord ter bescherming van de investeringen van Singapore zal in kracht treden na ratificering door alle EU-lidstaten (gemengde bevoegdheid), waaronder België
Brede economische en handelsovereenkomst tussen de EU en Canada (CETA)	2017	Nog niet geratificeerd door België
Handelsakkoord Ecuador-Peru-Colombia-EU	2013 (Peru) 2013 (Colombia) 2017 (Ecuador)	Nog niet geratificeerd door België
Afronding van de hervorming van de EU-suikerregeling	2017	Opheffing van het systeem van quota en dus einde van alle beperkingen op de nationaal geproduceerde hoeveelheid suiker die mag worden verkocht in de EU
EU- Zuidelijk Afrikaanse Ontwikkelingsgemeenschap (SADC) Voor Botswana, Eswatini, Lesotho, Namibië en Zuid-Afrika Voor Mozambique	2016 2018	Nog niet geratificeerd door België
(Tussentijdse) Economische Partnerschapsovereenkomst tussen de EU en Ghana	2016	Nog niet geratificeerd door België
(Tussentijdse) Economische Partnerschapsovereenkomst tussen de EU en Ivoorkust	2016	Nog niet geratificeerd door België

⁴⁶ Europese Commissie, « 2020 Report on Implementation of EU Trade Agreements 1 January 2019 - 31 December 2019 », 2021 ; Europese Commissie, « Overview of Economic Partnership Agreements », geactualiseerd februari 2022.

Diepe en brede vrijhandelsruimte EU-Oekraïne	2016	
Stabilisatie- en associatieovereenkomst EU-Kosovo	2016	
Diepe en brede vrijhandelsruimte EU-Georgië	2014	
Diepe en brede vrijhandelsruimte EU-Moldavië	2014	
Economische Partnerschapsovereenkomst tussen de EU en Kameroen	2014	Het gaat om een regionale EPO voor Midden-Afrika, ondertekend door één enkel land. Nog niet geratificeerd door België
Associatieovereenkomst EU-Centraal-Amerika De handelspijler geldt voor Honduras, Nicaragua en Panama; Costa Rica en El Salvador; en Guatemala.	2013	
(Tussentijdse) EPO tussen de EU en staten van Oostelijk en Zuidelijk Afrika voor Madagaskar, Mauritius, de Seychellen, Zimbabwe	2012	Nog niet geratificeerd door België
(Nieuwe) EU-importregeling voor bananen (met preferentiële toegang voor de klagers bij de WTO uit de Amerika's)	2012	Einde van de geschillenbeslechting binnen de WTO tegen het bananenprotocol van de EU door Ecuador, Guatemala, Honduras, Mexico en de Verenigde Staten
Vrijhandelsakkoord tussen de EU en Zuid-Korea	2011	
(Tussentijdse) EPO tussen de EU en de landen van de Stille Oceaan, voor Papoea-Nieuw-Guinea; voor de Fiji-eilanden	2009 (Papoea-Nieuw-Guinea) 2014 (Fiji) 2019 (Samoa)	
Einde van het suikerprotocol voor de ACS-landen	2009	Vervangen door markttoegang van de EU met vrijstelling van rechten en quota aan een bredere groep landen
Einde van het bananenprotocol voor de ACS-landen	2009	Akkoord van Genève over de handel in bananen; einde van de geschillenbeslechting binnen de WTO over bananen, ingesteld door Ecuador, Guatemala, Honduras, Mexico en de Verenigde Staten
(Tussentijds) handelsakkoord tussen de EU en Servië	2009	
(Tussentijds) akkoord EU-Bosnië-Herzegovina	2008	

Economische partnerschapsovereenkomst tussen de EU en CARIFORUM voor Antigua en Barbuda, Belize, Bahama's, Barbados, Dominica, Dominicaanse Republiek, Grenada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts en Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent en de Grenadines, Suriname en Trinidad en Tobago.	2008	De wederzijdse economische partnerschapsovereenkomst, een asymmetrisch vrijhandelsakkoord met de vroegere kolonies, omvat de handel in goederen, diensten, intellectuele-eigendomsrechten, concurrentiebeleid, enz.
(Tussentijds) handelsakkoord tussen de EU en Albanië	2006	
(Tussentijds) akkoord tussen de EU en Albanië	2006	
Vrijhandelszone EU-Algerije	2005	
Vrijhandelszone EU-Egypte	2003	
Associatieovereenkomst EU-Chili	2003	De onderhandelingen over de modernisering van het akkoord lopen
Vrijhandelszone EU-Libanon	2003	
Vrijhandelszone EU-Jordanië	2002	
Stelsel van Algemene Preferenties van de EU, SAP+ en Alles behalve wapens die kwetsbare ontwikkelingslanden preferentiële toegang bieden tot de EU-markt	2001	Afgesloten in UNCTAD in overeenstemming met de Doha-onderhandelingsronde
Partnerschapsovereenkomst van Cotonou tussen de EU en de ACS-landen (verleent eenzijdige handelspreferenties aan de ACS-landen)	2000	Omvat hoofdstukken over handel die de ACS-landen volledige en vrije toegang tot de EU-markt garanderen tot nieuwe met de WTO verenigbare handelsakkoorden tot stand komen. Het omvat het Suikerprotocol en het Bananenprotocol. Het omvat ook een contractuele relatie over hulp en beleidsaspecten
Algemeen akkoord EU-Mexico van toepassing op goederen van toepassing op diensten	2000 2001	Geactualiseerd in 2018
(Tussentijds) akkoord EU-Noord-Macedonië	2001	
Vrijhandelszone EU-Marokko	2000	
Vrijhandelszone EU-Tunesië	1998	
Vrijhandelszone EU-Palestina	1997	
Vrijhandelszone EU-Israël	1996	
Conventie van Lomé IV EU-ACS-landen	1990	
Conventie van Lomé III EU-ACS-landen	1984	
Conventie van Lomé II EEG-ACS-landen	1979	.

2.1. Handelsovereenkomsten waarover wordt onderhandeld of die opgeschort zijn⁴⁷



** Vrijhandelsakkoord, diepe en brede vrijhandelsakkoorden, investeringsovereenkomsten, versterkte partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten, partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten met preferentiële elementen.

*** De akkoorden met Chili, Tunesië en Oostelijk en Zuidelijk Afrika worden momenteel geactualiseerd; het geactualiseerde akkoord met Mexico zit in het ratificeringsproces. Het akkoord tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk wordt voorlopig toegepast, in afwachting van ratificering.

2.2. Stand van zaken

De “stand van zaken van de handelsovereenkomsten van de EU”⁴⁸ geeft een overzicht van de vooruitgang die de EU heeft geboekt bij het onderhandelen over en het sluiten van (diepe en brede) vrijhandelsovereenkomsten. Sinds 2015 bevatten die akkoorden ook een specifiek hoofdstuk over bepalingen inzake handel en duurzame ontwikkeling (HDO). In 2016 werd het in 2013 opgestarte trans-Atlantische handels- en investeringspartnerschap (TTIP) tussen de EU en de VS zonder resultaat stopgezet, als gevolg van een goed georganiseerde campagne van het maatschappelijk middenveld over het TTIP en het aantreden van Donald Trump in 2016. De campagne bracht omstreden kritieke thema's onder de aandacht van het publiek en de media. In Afrika hebben de EPO's, waarover een decennium werd onderhandeld, geleid tot vier verschillende Europese handels-

regimes die *de facto* struikelblokken zijn geworden voor de regionale integratie (EPO's, SPG, SPG+, SAP en “Alles behalve wapens”, telkens met eigen liberaliseringsagenda's, preferentiële regelingen en oorsprongsregels). In 2021 is het departement Handel van de Commissie overgestapt van onderhandelingen over bilaterale handelsovereenkomsten naar een toenemende uitvoering en toepassing van de bepalingen van haar handelsakkoorden. Die evolutie wordt perfect geïllustreerd door de reorganisatie en de benoeming van een nieuwe verantwoordelijke voor de handhaving van de handelsregels in 2021.

47 Europese Commissie, “EU trade agreements 2022”, geactualiseerd 02 Februari 2020.

48 Europese Commissie, « FTA Implementation Report (2020/705) for 1 January to 31 December 2019 », 2020.

Enkele cijfers en trends voor 2019⁴⁹ en 2020⁵⁰

(Rekening houdend met de gevolgen van de coronapandemie)

Kader 2. Europese handel in landbouwproducten in het kader van de vrijhandelsakkoorden in 2019

- De EU paste 45 handelsakkoorden toe met 77 partners;
- In 2019 steeg de export van agrovoedingsmiddelen van de EU naar de rest van de wereld met 8,7%, tegenover 7,6% in 2018; De Europese export van granen, zuivelproducten en vlees vertegenwoordigde telkens 8% en steeg met respectievelijk 39%, 13,2% en 0,7%;
- Alle vrijhandelsakkoorden van de EU samen leverden een bijdrage van 113 miljard euro aan het handelsoverschot van de EU, dat 197 miljard euro bedroeg;
- Het aandeel van de handel in agrovoedingsmiddelen in het kader van preferentiële akkoorden is in 2019 met ongeveer 2% gestegen; De invoer van agrovoedingsmiddelen in de EU steeg met 8,3%, met als belangrijkste invoer eetbaar fruit en noten (+3,9%), cacao bereidingen (+6,5%), koffie en thee (-0,2%) en granen (+22,9%);
- In 2019 boekte de Europese handel in agrovoedingsmiddelen (met 45 handelsovereenkomsten) een overschot van 6,4 miljard euro, een stijging met 651 miljoen euro ten opzichte van 2018;
- Ter vergelijking: het totale landbouwhandelsoverschot van de EU-27 met al haar handelspartners bedroeg in 2020 62,3 miljard euro, waarbij de handel met het Verenigd Koninkrijk (22,7%), de Verenigde Staten (11,6%) en China (9,6%) de grootste delen uitmaakten.

Kader 3. Landbouwhandel van de EU in vergelijking met de totale export van agrovoedingsmiddelen (cijfers van 2020)

- De EU bleef een van de grootste exporteurs van agrovoedingsmiddelen ter wereld en de derde grootste importeur (na de VS en China). De EU-export van agrovoedingsmiddelen nam licht toe met 1,4% en de EU-import met 0,5%, terwijl de wereldwijde economische activiteit en de goederenhandel in 2020 daalden als gevolg van de COVID-pandemie;
- De EU voert een grote verscheidenheid aan producten uit, variërend van basisproducten tot sterk bewerkte voedingsmiddelen; Alle agrovoedingsmiddelen samen vertegenwoordigen in 2020 een stevig aandeel van 9% in de waarde van de totale EU-uitvoer van goederen;
- De EU-invoer bestaat vooral uit basisproducten uit de landbouw bestemd voor menselijke of dierlijke consumptie, goed voor 75% van de totale import;
- De toename van de invoer van agrovoedingsmiddelen in de EU wordt veroorzaakt door de stijgende waarde van de invoer van oliehoudende zaden, sojabonen, vetzuren en was, palmolie en fruit, met inbegrip van tropisch fruit;
- Canada kende een aanzienlijke groei als bron van invoer van de EU. De EU-invoer uit het Verenigd Koninkrijk, Oekraïne en de Verenigde Staten is het sterkst gedaald;
- Het Verenigd Koninkrijk is de belangrijkste partner van de EU geworden, met een aandeel van 23% van de totale EU-export van agrovoedingsmiddelen en 13% van de totale import. Tarwe was het belangrijkste EU-exportproduct naar Afrika, met een aandeel van 23% in de totale EU-exportkorf; De uitvoer van varkensvlees naar China bleef met 74% toenemen (goed voor meer dan 40% van de uitvoer van de EU naar China). De Afrikaanse uitvoer naar de EU wordt gedomineerd door cacao bonen, met een even groot aandeel van 23%;

49 Ibid, p. 6-8

50 Europese Commissie, « Monitoring agri-food Trade: Developments January-December 2020 », 2020.

- Brazilië voorzag in 50% van de vraag naar sojabonen buiten de EU en in 40% van de vraag naar schroot;
- De vijf belangrijkste bestemmingen voor de totale uitvoer van agrovoedingsmiddelen uit de EU-27 waren het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, China, Zwitserland en Japan, samen goed voor meer dan 52% van de EU-export;
- De landbouw en de aanverwante sectoren en diensten zorgen samen voor bijna 44 miljoen banen in de EU, waarvan 22 miljoen mensen die regelmatig in de landbouwsector zelf werken.

De bilaterale vrijhandelsovereenkomsten van de EU hebben meermaals geleid tot een positieve handelsbalans van de EU en een overschot op de landbouwhandelsbalans. Dat was de afspraak. De levensmiddelenindustrie en de agro-industrie in de EU konden hun winstmarges, onderhandelingsmacht en wereldwijde marktaandeel vergroten ten koste van de primaire producenten over de hele wereld en de familiale en kleine landbouwbedrijven in de EU. De Europese landbouwers worden "gered" door rechtstreekse betalingen in het kader van de GLB-vangnetten. Deze asymmetrie veroorzaakt oneerlijke concurrentie tussen de boeren in het Zuiden en die van de EU.⁵¹

Bovendien heeft de geschillenbeslechting binnen de WTO en daardoor de opheffing van de preferentiële stelsels voor arme ACS-landen in het kader van de suiker- en bananenprotocollen van de EU (referentieprijzen, quotastelsel) ertoe geleid dat de lucratieve toegang tot de EU-markt moest worden geopend en overgelaten aan nieuwe concurrenten uit Latijns-Amerika en Azië.

Zie annex 1. Een overzicht van de individuele bilaterale handelsakkoorden, met aandacht voor een aantal belangrijke onderwerpen in verband met de handel in landbouwproducten en ook voor cruciale thema's in verband met duurzame ontwikkeling, mensenrechten, werk of milieu die meestal niet vermeld worden in het uitvoeringsverslag van de Commissie. Ook elders wordt daar niet

systematisch verslag over uitgebracht en is de informatie slechts sporadisch beschikbaar.

2.3. Cumulatieve effecten van de liberalisering van de handel in landbouwproducten

Uit een studie van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (GCO)⁵² van de Europese Commissie blijkt dat de handelsakkoorden van de EU in een conservatief maar ambitieus scenario algemeen zouden leiden tot een positief resultaat voor de handel in voedingsmiddelen en tot 2030 een grotere waarde zouden genereren. De studie is echter bevooroordeeld, want zij bekijkt de handel op zich en negeert de gevolgen voor klimaat en milieu of pandemieën en wijst op een algemeen positief effect voor de EU-landbouwsector zonder rekening te houden met de lagere prijzen voor de producenten, de volatiliteit van de prijzen, de toegenomen afhankelijkheid van exportmarkten en de verwachte toenemende marktconcentratie. De studie voorspelt een evenwichtige toename van de import en export van landbouwproducten van de EU tegen 2030 (resulterend in een positieve netto-handelsbalans voor levensmiddelen van 800 miljoen tot 1 miljard euro). De export van landbouwproducten uit de EU zou met 2,8% tot 3,3% toenemen in vergelijking met een scenario zonder vrijhandelsovereenkomsten, goed voor een groei van 4,7 tot 5,5 miljard euro.⁵³ De studie stelt dat de uitvoering van vrijhandelsovereenkomsten gunstig is voor de Europese voedingsbedrijven en de landbouwgemeenschap. Ze is bedoeld om de bezorgdheid van de Europese landbouwsector over de toegenomen concurrentie uit derde landen weg te nemen, maar beantwoordt niet aan de doelstellingen van het beleid inzake klimaat en duurzame voeding. Hoewel de invoer van gevogelte in de EU met 22% of 29% zou toenemen, stelt de studie dat de verwachte toename van de consumptie van gevogelte de EU-productie op peil zal houden. De zuivelexport van de EU zou in het ambitieuze scenario tegen 2030 met 7,3% toenemen, terwijl de melkproductie dankzij de gunstige prijzen met 0,2% zou stijgen. De studie analyseert niet de klimaat- of milieueffecten, omdat dit een te gecompliceerde oefening zou zijn, die ook buiten het bestek van de studie valt. Dat verzuim verradt de

51 Sen, Amartya Kumar. The idea of justice. Harvard University Press, 2009.

52 Ferrari, Emanuele, et al. « Cumulative Economic Impact of Trade Agreements on EU Agriculture: 2021 Update », No. JRC123037. Joint Research Centre (Seville site), 2021.

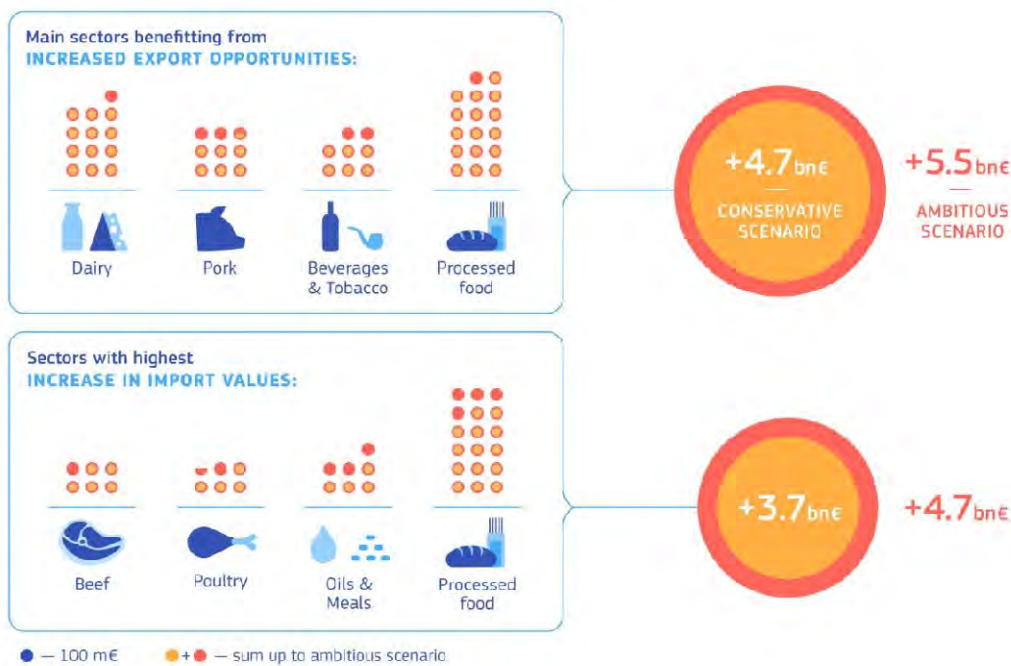
53 Europese Commissie, "Vragen en antwoorden: economische studie naar de cumulatieve effecten van handelsovereenkomsten op de landbouwsector van de EU",

reductionistische aanpak van computermodellen, die geen rekening houden met empirische gegevens en de veranderende situaties in de echte wereld. In elk geval neemt de concurrentie toe met het aantal nieuwe vrij-

handelsovereenkomsten, die de afhankelijkheid van exportmarkten aanmoedigen en de voedselproducenten overleveren aan prijsvolatiliteit en importstijgingen.

2.4. Cumulatieve impact van de vrijhandelsakkoorden per sector van de agrovoedingsindustrie, op basis van een studie van het GCO (uitgewerkt door de auteur)⁵⁴

Figuur 1. Cumulatieve impact van de vrijhandelsakkoorden per sector van de agrovoedingsindustrie, op basis van een studie van het GCO (uitgewerkt door de auteur)



Van alle preferentiële handelspartners waren Zwitserland, Japan en Noorwegen in 2019 de drie belangrijkste exportmarkten voor landbouwproducten uit de EU, goed voor ongeveer 11% van de export van voedingsmiddelen, gevolgd door Canada. Ongeveer 19% van de EU-uitvoer bestond uit voedselbereidingen, zoals chocolade, zuigelingenvoeding, deegwaren en wijn. Het handelsoverschot van de EU voor voedingsmiddelen in het kader van de preferentiële akkoorden bedroeg 7,5 miljard euro in 2020.⁵⁵

De Afrikaanse landen vormen een belangrijke bestemming voor EU-uitvoer (9,5% van de totale EU-export van voedingsmiddelen en ook een belangrijke herkomst van EU-invoer, 7% van de totale

EU-import van voedingsmiddelen. De totale EU-uitvoer van landbouwproducten in 2020 wordt geschat op 17,6 miljard euro, de invoer op 16,5 miljard euro. De EU-import uit alle Afrikaanse landen ten zuiden van de Sahara in 2019, zowel met als zonder vrijhandelsovereenkomsten, omvatte cacao, tropisch fruit, koffie en thee en citrusvruchten (en ook wijn, snijbloemen, rietsuiker, gommen en plantenextracten, palmolie, oliehoudende gewassen, wol en zijde, enz.). De totale EU-invoer van voedingsmiddelen was in 2019 goed voor 11,9 miljard euro en steeg in 2020 met 2,1% tot 12,2 miljard euro.⁵⁶

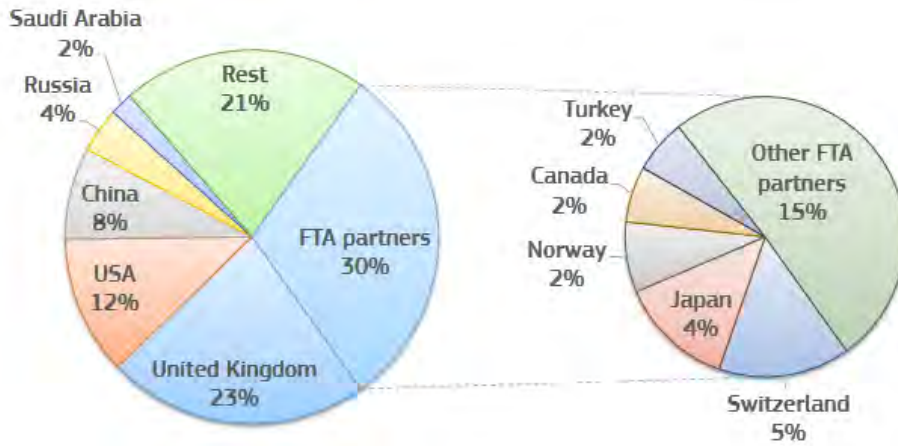
Zie het overzicht met een vergelijking van de export en de import van de EU-agrovoedingssector met de preferentiële handelspartners in 2019.

54 CCR, ibid, 2021

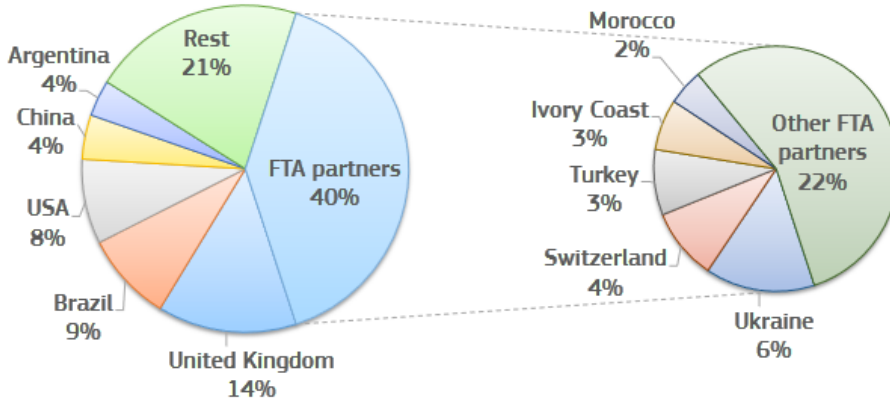
55 Europese Commissie, « FTA Implementation Report (2020/705) for 1 January to 31 December 2019 », 2020.

56 European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, « Agri-Food Trade Statistical Factsheet. European Union - Sub-Saharan Africa », 2021.

Figuur 2. Import van landbouwproducten in de EU door preferentiële handelspartners



Figuur 3. Export van landbouwproducten van de EU naar preferentiële handelspartners⁵⁷



2.5. Transversale bepalingen in de vrijhandelsakkoorden

Handelsbeschermingsinstrumenten: zijn maatregelen om actief en duurzaam gebruik te maken van beheerde handel en/of oneerlijke handel te bestrijden. Het gaat onder andere om antidumping- en antisubsidiemaatregelen, vrijwaringsbepalingen (algemene en specifieke, beperkingen inzake toepassingsgebied, duur, inwerkingtreding), bepalingen inzake invoervergunningen, vereisten inzake lokale bevoorrading, interne belastingen en regelgeving (positieve discriminatie). Deze regels zijn doeltreffende instrumenten om de handel te beheren, maar in vrijhandelsakkoorden en economische partnerschapsovereenkomsten zijn zij strikt gereguleerd of zelfs volledig verboden. Zo zijn antidumpingmaatregelen ondoeltreffend omdat

zij land- en bedrijfsspecifiek moeten zijn om niet in strijd te zijn met de standstill-verbintenissen van vrijhandelsovereenkomsten.

Standstill Clausule: Er mogen geen nieuwe tarieven worden ingevoerd en tarieven die zijn afgeschaft, mogen niet opnieuw worden opgelegd of verhoogd. De meeste economische partnerschapsovereenkomsten tussen de EU en de ACS-landen bevatten een bepaling die verbiedt om kwantitatieve maatregelen te gebruiken om de markten te beheren en de vervanging van de binnenlandse productie door invoer te voorkomen. De "standstill-clausule" ondermijnt de bestaande WTO-flexibiliteiten. Zij geldt ook voor gevoelige producten of zelfs voor producten die in EPO's zijn vrijgesteld van verbintenissen tot liberalisering. Uit empirisch onderzoek blijkt dat kwantitatieve beperkingen voor

57 European Commission, "Report on Implementation of EU Trade Agreements" 2020, pp. 30-40.

de ACS-landen de meest doeltreffende manier zijn om hun landbouwmarkt te beschermen en investeringen in de opbouw van binnenlandse toeleveringscapaciteit en nationale waardeketens aan te moedigen.⁵⁸

De vereiste inzake lokale inhoud is een maatregel die de binnenlandse industrie bevoordeelt ten opzichte van buitenlandse concurrenten. Met betrekking tot goederen gaat het om de verplichting dat bedrijven in het binnenland geproduceerde goederen moeten kopen of gebruiken of een in het binnenland verleende dienst moeten vormen, bijvoorbeeld in het kader van overheidsopdrachten of van een prestatie-eis voor niet-diensten. Veel lokalisatiemaatregelen bestaan al jaren, maar worden steeds vaker toegepast (zie de recente specifieke nationale "Made in xx"- of "Buy xx"-programma's). De WTO en de EU beschouwen de voorschriften voor lokale inhoud als niet-tarifaire handelsbelemmeringen en willen striktere controles om hun gebruik te verhinderen.⁵⁹ Nochtans laat dit instrument ontwikkelingslanden toe om hun eigen landbouw en korte ketens te ondersteunen.

Gender: Zoals eerder vermeld, bevatten de teksten van de handelsakkoorden tussen de EU en Chili en tussen de EU en Canada de meest uitgewerkte bepalingen inzake gender, al moeten die nog verder kritisch worden geanalyseerd.⁶⁰ In het kader van de herziening van het akkoord tussen de EU en Chili wordt onderhandeld over een hoofdstuk over handel en gender, ook om na te gaan of dezelfde institutionele regelingen moeten gelden als voor het hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling. Dit zou een reactie kunnen zijn op de ministeriële verklaring van de WTO van 2017 in Buenos Aires over handel en economische empowerment van vrouwen en op de oprichting van de informele werkgroep over handel en gender bij de WTO in 2020. Maar vrouwenrechtenorganisaties hebben consequent opgeroepen tot het verwerpen van dit Trojaanse paard of "roze haring" dat de schadelijke gevolgen van de WTO-regels voor vrouwen en de rol ervan in de verdieping van de uitbuiting verdoezelt: verlaging van de lonen, privati-

sering van openbare goederen, verdrijving van mensen van hun land (meestal vrouwen), enz.⁶¹ Zij herinneren er ook aan dat het Commonwealth in 2007 een meer kritische benadering van gender, handel en ontwikkeling heeft ontwikkeld.⁶²

Bescherming van plantensoorten en UPOV 1991⁶³: Het offensieve streven van de EU naar een sterke en geformaliseerde bescherming van plantensoorten in de nationale wetgeving van de handelspartners is heel zorgwekkend, wegens de nadelige gevolgen voor de lokale zaaigoedsystemen en de agrobiodiversiteit. Een nieuwe studie, gepubliceerd in november 2021 door APBEBES & Both Ends, geeft een volledig overzicht van de situatie inzake de bescherming van plantensoorten (POV) in de vrijhandelsovereenkomsten van de EU.⁶⁴ De studie hekelt de wens van de EU om derde landen te dwingen het UPOV-Verdrag van 1991 (Internationale Unie tot bescherming van kweekproducten) in haar handelsovereenkomsten op te nemen. De goedkeuring van dergelijke maatregelen belet de landen in het Zuiden immers om een juridische regeling uit te werken die aan de plaatselijke context is aangepast en aan de behoeften van de landbouwers beantwoordt.

Geografische aanduidingen: Geografische aanduidingen (GA) stellen intellectuele-eigendomsrechten in voor specifieke producten en productiegebieden. De EU heeft de erkenning van GA's in (alle) recente handelsovereenkomsten opgenomen. Deze "lokaasstrategie" zet de landbouwsector in de EU ertoe aan om vrijhandelsovereenkomsten te aanvaarden die een steeds verdere openstelling van de markten voor landbouwproducten voorzien in ruil voor ruimere handelsmogelijkheden voor merken uit de EU. De meeste vermelde geografische aanduidingen komen uit de EU. De overeenkomst tussen de EU en Japan erkent bijvoorbeeld de speciale status van meer dan 200 Europese GA's, die zo ook bescherming krijgen op de Japanse markt. Een bilaterale overeenkomst tussen de EU en China beschermt 100 GA's in China en 100 GA's in de EU. Ongeacht het voordeel vergt het van een partnerland een behoorlijke

58 Tabel van P. Goodison over de gebruikte en bij de WTO gemelde maatregelen voor handelsbescherming, opgesteld voor GFFA 2019, niet-gepubliceerd.

59 Zie de lijst met belemmeringen, vereisten inzake lokale inhoud, in de database Market2Access van de EU voor Zuid-Afrika.

60 UNCTAD, « Gender and Trade: Assessing the impacts of trade agreements on gender equality: A Canada-EU Comprehensive Economic and Trade Agreement », 2020.

61 APWLD, « Women's Rights Groups call on Governments to Reject the WTO Declaration on "Women's Economic Empowerment" », 2017.

62 Atthill, C., Thakur, S.G., Carr, M., Williams, M. (2007) Gender and Trade Action Guide. A Training Resource; gepubliceerd door het Secretariaat van de Commonwealth.

63 UPOV-1991. Internationale Unie tot bescherming van plantensoorten, intergouvernementele instantie opgericht in 1961. Het Verdrag kreeg een update in 1978 en 1991 en versterkt het recht van particuliere kwekers, ijvert voor de privatisering van zaaigoed en legt intellectuele-eigendomsrechten op voor plantensoorten.

64 Batur, Fulya et al. « Plant variety protection & UPOV 1991 in the European Union's Trade Policy: Rationale, effects & state of play », 2021

inspanning om het GA-systeem (dat nu verplicht is) in te voeren om voort handel te kunnen drijven in het kader van een vrijhandelsovereenkomst. Er bestaan drie verschillende kwaliteitsregelingen⁶⁵, maar slechts één daarvan bevat ambitieuzere duurzaamheidscriteria, de andere twee beperken zich tot branding.

Het voorzorgsprincipe stelt beleidsmakers in staat om voorzorgsmaatregelen te nemen wanneer het wetenschappelijk bewijs voor een gevaar voor het milieu of de menselijke gezondheid onzeker is en er grote risico's spelen. Het principe is verankerd in het EU-Verdrag en wordt door de EU gebruikt om het beleid inzake voedselveiligheid, chemische stoffen en milieu te reglementeren en zo het risico van onomkeerbare schade voor de gezondheid van planten, dieren of mensen te voorkomen. Het voorzorgsbeginsel houdt verband met governance, risicobeoordeling, de raakvlakken tussen wetenschap en beleid en het verband tussen zorg en innovatie. De VS en Canada hebben het voorzorgsprincipe aangevochten in WTO-geschillen over met hormonen behandeld vee en ggo's. De Amerikaanse onderhandelaars betwisten het principe als onwetenschappelijk en als een handelsbelemmering en het is niet zeker dat het expliciet zal worden vermeld als afdwingbaar element in de tekst van het EU-akkoord met Mercosur.⁶⁶ Het principe is heel relevant voor de nieuwe Europese Green Deal.

Geschillenbeslechting: De lopende bilaterale geschillen van de EU handelen over verbintenissen in verband met arbeid in Zuid-Korea, de vrijwaringsmaatregelen voor gevogelte in de Douane-unie van Zuidelijk Afrika, het uitvoerverbod voor hout in Oekraïne en de handelsbeperkende maatregelen in Algerije.⁶⁷ Het geschil volgt de procedures die zijn vastgelegd in het respectieve vrijhandelsakkoord. Het vrijhandelsakkoord tussen de EU en Canada en het vrijhandelsakkoord tussen de EU en Vietnam voorzien allebei het instellen van een permanent multilateraal arbitragemechanisme en bevatten een verwijzing naar een internationaal gerechtelijk systeem. In 2018 daagde Client Earth de

Commissie voor het Europees Hof van Justitie, omdat zij weigerde haar intern juridisch advies over de rechtmatigheid van arbitragegerichten in de handelsovereenkomst tussen de EU en Canada openbaar te maken.⁶⁸ Client Earth verloor de zaak, wat betekent dat een openbaar onderzoek niet mogelijk is. De belangrijkste kritiek op de speciale arbitragepanelen in de vrijhandelsovereenkomsten van de EU heeft te maken met het verlamme effect op de milieu- en sociale regelgeving (onzekerheid van arbitragetribunalen die massale schadevergoedingen opleggen) en het risico dat de rechtsstaat in de EU wordt ondermijnd (interpretatie van EU-milieuwetgeving). Een andere uitspraak, op verzoek van de Belgische regering uitgevaardigd,⁶⁹ stelt dat de internationale rechtsregeling waarin het vrijhandelsakkoord tussen de EU en Canada voorziet, onvoldoende waarborgen biedt om de autonomie van de rechtsorde van de EU te beschermen.⁷⁰

3. Hoofdstuk handel en duurzame ontwikkeling (HDO-Hoofdstuk)

Volgens de Commissie zijn de hoofdstukken over handel en duurzame ontwikkeling (Trade and Sustainable Development) bedoeld om maximaal gebruik te maken van het hefboomeffect van meer handel en investeringen om vooruitgang te boeken op het gebied van essentiële thema's als waardig werk, milieubescherming of, meer recentelijk, de strijd tegen de klimaatverandering. Dat gebeurt door het bevorderen van de ratificatie en de naleving van de relevante internationale verdragen, d.w.z. de IAO-normen en de multilaterale milieuakkoorden. De Commissie stelt dat elke vooruitgang een langetermijnperspectief zal vergen en rekt op de actieve medewerking van het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven aan de onlangs opgerichte interne adviesgroepen; een mechanisme van het maatschappelijk middenveld om toe te zien op de verbintenissen inzake duurzame ontwikkeling. In 2018 publiceerde de Commissie een vijftienpuntenplan dat een evaluatie maakte van drie jaar werking met dit nieuwe kader voor dialoog en samenwerking over

65 BOB (beschermd oorsprongsbenaming), BGA (beschermd geografische aanduiding), GA geografische aanduidingen.

66 Uit gepubliceerde teksten van het vrijhandelsakkoord tussen de Mercosur-landen en de EU valt op te maken dat het voorzorgsprincipe niet vermeld wordt in het hoofdstuk over SPS dat moet worden uitgevoerd, maar enkel in het hoofdstuk over HDO.

67 Europese Commissie, « Disputes under bilateral trade agreements ».

68 JUDGMENT OF THE COURT (Tenth Chamber), 19 march 2020.

69 Advies 1/17 van het hof (voltallige zitting), 30 april 2019.

70 Voor meer details, zie ClientEarth, « The Court of Justice of the EU continues to exclude EU citizens from EU external relations », 3 april 2021.

arbeids- en milieuthema's. In 2021 gaf de Commissie opdracht tot een toetsing inzake HDO, om de bepalingen over duurzame handel in zeven landen buiten de EU te vergelijken en beste praktijken vast te stellen; zie het eerste beschikbare verslag.⁷¹

Algemeen wordt erkend dat de HDO-hoofdstukken niet goed werken. De bepalingen inzake geschillenbeslechting zijn ontoereikend en bieden onvoldoende stimulansen, omdat ze, in tegenstelling tot andere hoofdstukken over handel, geen enkel middel bevatten om verbintenissen af te dwingen of sancties op te leggen. Andere belangrijke problemen zijn de beperkte betrokkenheid van handelsfunctionarissen in de agenda voor duurzame ontwikkeling, operationele tekortkomingen, een gebrek aan middelen of aan systematische monitoring van de samenwerkingsactiviteiten. En over het algemeen zijn de doelstellingen en de functies niet duidelijk, en worden de duurzaamheidseffecten onvoldoende of ontoereikend opgevolgd.⁷²

Met 45 bestaande handelsovereenkomsten en 65 preferentiële handelspartners begint het departement Handel van de Commissie ondersteunende taken voor de HDO-hoofdstukken te delegeren aan andere departementen: zo gaat ook een deel van de voordelen verloren die voortkomen uit het directe contact van de CMO's en de bedrijven met de ambtenaren bevoegd voor handel tijdens de werkzaamheden van een permanent comité over de thema's van handel en duurzame ontwikkeling.

Een juridisch advies over de associatieovereenkomst tussen de EU en Mercosur⁷³ pleit sterk voor het herschrijven van de afgesproken tekst om de bepalingen inzake duurzame ontwikkeling als prioriteit te laten gelden. De bepalingen over duurzame ontwikkeling in alle andere delen van de handelsovereenkomst zouden worden bijeengebracht in een nieuw herzien hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling.

Eén van de voorstellen is om in het HDO-hoofdstuk een uitzonderingsclausule op te nemen, die het mogelijk maakt af te wijken van de ondertekende overeenkomst om de mensenrechten en het (landbouw)arbeidsrecht te eerbiedigen. In lijn met (sommige van) die argumenten verklaarde de Commissie voor internationale handel van het Europees Parlement in oktober 2020 dat zij niet zou instemmen met de Mercosur-overeenkomst, tenzij de bepalingen inzake duurzame ontwikkeling zouden worden gewijzigd.⁷⁴

Een heel andere manier van denken over de HDO-bepalingen zien we in **de overeenkomst tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk**, waar voor HDO dezelfde bepalingen gelden als voor de rest van de overeenkomst. Het akkoord voorziet in evenwichtsherstellende maatregelen (bijvoorbeeld tarieven) in geval van "aanzienlijke verschillen" tussen de partijen, over onder andere sociaaleconomische thema's en bepalingen in verband met duurzame ontwikkeling. Dit is een belangrijk precedent, dat pleit voor een herziening van de huidige praktijk, waarbij gezorgd wordt dat HDO-bepalingen onder dezelfde geschillenbeslechtingsprocedure gebracht worden en dat economische tegenmaatregelen worden genomen of overwogen.⁷⁵

Het voorstel om het HDO-hoofdstuk aan te vullen met een formeel, op zichzelf staand klachtenmechanisme dat ngo's, vakbonden en het publiek kunnen gebruiken voor het melden van schendingen van sociale, milieu- en mensenrechtenverplichtingen in handelsovereenkomsten van de EU, is veelbelovend, maar is niet verder opgevolgd. Dat mechanisme zou kunnen werken zoals de bestaande verordening inzake handelsbelemmeringen, die Europese bedrijven kunnen gebruiken om klachten in te dienen.⁷⁶

Een andere manier om de bepalingen in verband met handel en duurzame ontwikkeling operationeel te maken, is het concept van ontwikkelingsbenchmarks, dat werd voorgesteld tijdens de EPO-onderhandelingen.

71 « Civil Society Dialogue on the Comparative Analysis of Trade and Sustainable Development Provisions Supporting the Review of the 15-Point Action Plan for Trade and Sustainable Development », 26 oktober 2021.

72 Zie het lobby-evenement van de CMO's op 3 december 2019, georganiseerd door Kathleen van Brempt, lid van het EP, en het werk van James Harrison e.a., neergelegd bij de Universiteit van Warwick..

73 Hoffmann, Rhea Tamara en Krajewski, Markus, Legal opinion and proposals regarding a possible improvement or renegotiation of the draft EU Mercosur Association Agreement, gepubliceerd door Misereor, Greenpeace en CIDSE, mei 2021.

74 Resolutie EP (7/10/2020) tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk handelsbeleid – jaarverslag 2018. Punt 36 beklemtoont dat de Mercosur-overeenkomst niet in haar bestaande vorm kan worden geratificeerd.

75 L 149/10. « Handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, enerzijds, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, anderzijds », Publicatieblad van de Europese Unie 30 april 2021.

76 ClientEarth, « A formal Complaint Procedure for a More Assertive Approach towards TSD Commitments », oktober 2017.

Het voorstel bestond erin te werken met monitoringindicatoren waarmee de handelspartners positief kunnen discrimineren of vrijgesteld kunnen worden van verplichtingen in de overeenkomst, wanneer daardoor duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen kunnen worden bereikt. De ACS-groep heeft hierover een non-paper opgesteld.⁷⁷

Kortom, de uitdaging in verband met het HDO-hoofdstuk ligt nog op tafel. De EU-verdragen eisen dat de EU haar waarden, de eerbiediging van de mensenrechten, de normen inzake arbeid en milieu en ook de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen bevordert. Het handelsbeleid moet dan ook coherent zijn met de andere instrumenten van het externe optreden van de EU en rekening houden met de beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling. Het handelsbeleid is een belangrijk beleidsinstrument dat kan worden gebruikt om de agenda voor duurzame ontwikkeling te ondermijnen of te versterken. Handelsovereenkomsten zijn de belangrijkste juridisch bindende instrumenten van het externe beleid van de EU. Het is dan ook van essentieel belang om de impact van die instrumenten nauwgezet te onderzoeken, om verder te kijken dan de groei van het bbp en na te gaan hoe zij de sociale en milieuresultaten beïnvloeden en welke gevolgen zij hebben voor de duurzame voedselproductie en de inkomens van kleinschalige voedselproducenten (SDG 2.3).

4. Landbouwhandelsregels in de bilaterale handelsakkoorden van de EU: welke gevolgen voor landbouwers in de EU en in derde landen? Focus op Afrika

4.1. Goedkope uitvoer, exportoverschotten, oneerlijke concurrentie

De oneerlijke concurrentie door de Europese export van goedkope landbouwproducten komt niet of nauwelijks aan bod in de bilaterale vrijhandelsakkoorden. Enerzijds scherpt de EU de WTO-regels aan door WTO-plus-verbintenissen in te voeren op vlak van het verbod op kwantitatieve beperkingen en het beheer van de import. Anderzijds blijft de EU zelf gebruik maken van WTO-flexibiliteiten (d.w.z. bijzondere vrijwaringsbepalingen) en een machtiging van haar subsidies ("groene doos", "blauwe doos").

4.2. Beleidsmix

Subsidies zijn slechts één van de middelen die de EU gebruikt om het concurrentievermogen van haar landbouwsector te ondersteunen, er is een hele waslijst aan andere beleidsinstrumenten. Het is net die uitgekende combinatie en herschikking van maatregelen van het landbouw- en (bilaterale) handelsbeleid die het concurrentievermogen van de EU waarborgen en in stand houden. Het beleid van de EU is erop gericht te produceren tegen wereldmarktprijzen en de boeren aan te sporen om goedkope landbouwgrondstoffen te kweken voor de agrovoedingsindustrie. Die aanpak is duidelijk gunstig voor de winstmarges aan het eind van de handelsketen en verlaagt de productieprijzen en de inkomens van de boeren.

Kader 4. Overzicht van de belangrijkste beleidsinstrumenten die de EU gebruikt.

- **Instrumenten voor marktbeheer** (akkoorden over minimumprijzen, technische hulpstoffen, interventieaankoop en -opslag, uit de markt nemen, braaklegging, productiequota).
- **Rechtstreekse steunbetalingen** (gekoppelde rechtstreekse steunbetalingen, gedeeltelijk ontkoppelde rechtstreekse steunbetalingen, volledig ontkoppelde rechtstreekse steunbetalingen)
- **Instrumenten voor investeringssteun** (EU-programma's voor plattelandsontwikkeling, veterinaire en fytosanitaire maatregelen, programma's voor productpromotie)
- **Nieuwe beleidsinitiatieven** (uitvoering van SPS- en voedselveiligheidsverordeningen, definitie van de kwaliteit van landbouwproducten)
- **Eisen** (verbetering van de werking van de voedselvoorzieningsketens)
- **Nationale steun voor de landbouw**
- **Overgangsmatregelen en noodprogramma's**
- **Traditionele instrumenten van het landbouwhandelsbeleid** (MBN-invoertarieven, tariefcontingenten, seizoengebonden tariefcontingenten)

Paul Goodison (2011) EU CAP: Tools protecting European farmers⁷⁸ (enigszins bijgewerkt door de auteur)

77 Christina Weller voor Aprodev, «Some initial thoughts on indicators for EPAs» (Quelques réflexions initiales sur les indicateurs pour les APE), januari 2009.

78 South Centre, "EU's Common Agricultural Policy (CAP): Tools Protecting European Farmers", Analytical Note SC/TDP/AN/AG/13, maart 2011.

Die uitgekende beleidsmix heeft geleid tot een industrialisatieproces dat veel kleine boeren in de verdrukking heeft gebracht en hen heeft vervangen door grotere boeren of moderne landbouwfabrieken.⁷⁹ De voorbije twee decennia heeft dit geleid tot een daling van de landbouwincomens en van het aantal (familie)landbouwbedrijven in Europa. Het credo "grow or die" ging ten koste van de kleine landbouwbedrijven, de natuur, het milieu en de biodiversiteit. Tussen 2005 en 2016 zijn in de EU-27 4,1 miljoen landbouwbedrijven verdwenen, wat neerkomt op een daling met 30%, terwijl het areaal landbouwgrond in de EU stabiel is gebleven.⁸⁰

4.3. Beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling (BCO)⁸¹

De verplichtingen op het vlak van beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling kunnen worden gebruikt om beleidsconflicten tussen de doelstellingen van handel en van ontwikkeling op te lossen.⁸² Artikel 3(5) van het Verdrag over de werking van de Europese Unie bepaalt het volgende: "In de betrekkingen met de rest van de wereld handhaaft de Unie haar waarden en belangen en zet zich ervoor in, en draagt zij bij tot de bescherming van haar burgers. Zij draagt bij tot de vrede, de veiligheid, de duurzame ontwikkeling van de aarde, de solidariteit en het wederzijds respect tussen de volkeren, de vrije en eerlijke handel, de uitbanning van armoede en de bescherming van de mensenrechten [...]". Artikel 21(3) stelt: "De Unie ziet toe op de samenhang tussen de diverse onderdelen van haar externe optreden en tussen het externe optreden en het beleid van de Unie op andere terreinen", en artikel 208(1): "Hoofddoel van het beleid van de Unie op dit gebied is de armoede terug te dringen en uiteindelijk uit te bannen. De Unie houdt bij de uitvoering van beleid, dat gevolgen kan hebben voor de ontwikkelingslanden, rekening met de doelstellingen van de ontwikkelingssamenwerking."

Door die uitgekende mix van EU-beleid is de Europese handel in landbouwproducten in dertien jaar tijd verdubbeld tot 325 miljard euro in 2019.⁸³ De Afrikaanse markten worden overspoeld⁸⁴ met goedkope landbouwproducten die deels zijn uitgevoerd door de EU en dat heeft negatieve gevolgen voor de plaatselijke landbouwers in het Zuiden, die hierdoor zwaar getroffen worden. Copa-Cogeca stelt altijd dat zij beschermd moeten worden tegen de openstelling van de markt en de concurrentie van buitenlandse leveranciers. In de debatten over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) dringt Copa-Cogeca erop aan dat rechtstreekse betalingen nodig zijn om de bedrijven in werking te houden, terwijl de EU tegelijk haar concurrentiepositie in de handel in landbouwproducten verbetert. Die argumenten zijn duidelijk tegenstrijdig: hoe kan de EU de (op één na) grootste exporteur van levensmiddelen worden/zijn als haar landbouwers alleen kunnen overleven met de "vangnetten" die worden geboden door de rechtstreekse betalingen in het kader van de GLB-subsidies? Een van de conclusies is dat het vergroten van het concurrentievermogen van de export gebeurt door middel van **oneerlijke (handels) praktijken**. Ook al heeft de EU zich er (in het EU-Verdrag) toe verbonden dat de EU-uitvoerregeling geen destructieve gevolgen mag hebben voor de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling en de bestaansmiddelen van kleine landbouwers in derde landen,⁸⁵ wordt die belofte niet nagekomen. Het minste wat kan gebeuren in het kader van de verplichting tot beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling, is ervoor zorgen dat de marktmaatregelen van de EU niet leiden tot oneerlijke concurrentie of tot een destabilisering van de prijzen van landbouwproducten in kwetsbare ontwikkelingslanden, of het nu gaat om de inkomens van kleinschalige voedselproducenten (SDG 2.3) of om importstijgingen die leiden tot economische ontwrichting, ontwrichting van de lokale waardeketens die "ernstige schade

79 Het gaat hier om een wereldwijd proces, dat ook wordt gestuurd door de investeringen van de EU in de wereldwijde waardeketens. Zie ook het onderscheid dat ETC Group maakt tussen Industrial Food Chain en Peasant Food Web in ETC Group, "Who Will Feed Us? The Peasant Food Web vs. the Industrial Food Chain", 2017.

80 Eurostat (2020:19) Statistieken over landbouw, bosbouw en visserij. De overgrote meerderheid van de verdwenen landbouwbedrijven (ongeveer 83%) bestond uit kleine landbouwbedrijven van minder dan 5 hectare. De sterkste dalingen werden opgetekend in Roemenië, Polen en Italië.

81 Volgens artikel 208 van het Verdrag over de Werking van de EU, "De Unie houdt bij de uitvoering van beleid dat gevolgen kan hebben voor de ontwikkelingslanden rekening met de doelstellingen van de ontwikkelingssamenwerking", versterkt door 'de nieuwe Europese consensus inzake ontwikkeling, onze wereld, onze waardigheid, onze toekomst', Official Journal (2017/C 210/01).

82 Zie bijvoorbeeld de Spotlight-rapporten van Concord (2009, 2011, 2013) over de coherentie van het EU-beleid voor ontwikkeling, met hoofdstukken over handel en duurzame ontwikkeling.

83 ibid, Eurostat (2020:15)

84 Volgens een studie van de FAO is er sprake van een overspoeling door invoer wanneer de import stijgt met 110% in vergelijking met het gemiddelde van de drie voorgaande jaren.

85 Zie Duurzame-ontwikkelingsdoelstelling 2.3: de landbouwproductiviteit en de inkomens verdubbelen voor kleinschalige voedselproducenten, vooral vrouwen, inheemse volken, familiale landbouwers, veetelers en vissers.

dreigen te berokkenen” aan de sector, een specifieke lokale waardeketen of een gevoelig product.

Eén van de voorstellen bestaat erin een exportbelasting in te voeren voor elk exporterend land. Binnen het GLB kunnen maatregelen worden genomen om te voorkomen dat kleine boeren in ontwikkelingslanden worden benadeeld. Zo moet bijvoorbeeld worden voorkomen dat de lokale markten worden verstoord door de uitvoer van de EU naar ontwikkelingslanden. In geval van schade kan de heffing van uitvoer- of invoerrechten worden overwogen. Een ander voorstel om oneerlijke concurrentie met lokale producenten in derde landen te voorkomen, is het gebruik van handelsmaatregelen ter compensatie van oneerlijke concurrentie door EU-landbouwproducten die GLB-subsidies hebben ontvangen (met berekeningen op basis van de OESO-raming van de producentensteun).⁸⁶

Zoals gezegd worden ook kleine boeren in de EU uit de markt gedrukt door deze moordende concurrentie en oneerlijke handelspraktijken en door het verlies van hun onderhandelingspositie in de industriële voedselketen.

4.4. Negatieve externe effecten

Na de succesvolle actie van de cmo's om het publieke debat over de EPO's, TTIP of CETA open te trekken en gevoelige handelsthema's, die vaak achter gesloten deuren worden besproken, op tafel te leggen, reageerde de EU met een offensieve communicatie- en promotiestrategie in de Europese hoofdsteden. In haar communicatie legde de EU de nadruk op de voordelen van de groeiende handel en werkgelegenheid die door de exportmogelijkheden zou worden gecreëerd, maar vermeed ze in te gaan op de kern van het democratische debat over wie de rekening betaalt, wie verliest, wie wint, en tegen welke prijs voor de gemeenschap.

Het handelsbeleid voor landbouwproducten en de marktregels garanderen tot de dag van vandaag geen rechtvaardige prijzen voor de landbouwers in de EU of eerlijke arbeidsomstandigheden voor de land-

bouwarbeiders. Het beleid beschermt evenmin de arme landbouwers in ontwikkelingslanden van diens negatieve gevolgen. Integendeel, de sociale en milieukosten worden geëxternaliseerd, er wordt betaald voor de toenemende uitstoot van broeikasgassen (via het EU-systeem voor emissiehandel) en het afval wordt gestort op vuilnisbelten in verre derde landen. Tegelijk groeit het inzicht dat goedkoop voedsel kostbare externe effecten heeft, die als een boemerang terugkeren en aan geen enkele grens meer stoppen. De extreme weersomstandigheden hebben in de eerste plaats en vooral de mensen in de ontwikkelingslanden getroffen, die beroofd werden van hun bestaansmiddelen. Maar in 2020-2021 troffen de overstromingen, bosbranden en hittegolven de geïndustrialiseerde wereld (VS, Canada, Australië en Europa), die met zijn buitensporige handel in landbouwproducten en zijn exportgerichtheid schade blijft aanrichten en steeds meer broeikasgassen uitstoot.⁸⁷

Het rapport “SDG Watch Europe”⁸⁸ bekijkt het beleid en de praktijken van de EU die, ondanks haar inzet op de 2030 agenda, de gevolgen en de negatieve weerslag van haar eigen beleid op andere delen van de wereld negeert. Gemiddeld heeft de EU één van de grootste ecologische voetafdrukken per inwoner ter wereld. Dit komt door onze niet-duurzame levensstijl die voornamelijk berust op exploitatie van hulpbronnen en arbeid in andere delen van de wereld en in stand gehouden wordt door de negatieve externe effecten van het Europees landbouw-, handels- en visserijbeleid, maar ook door de uitvoer van afval, het grondgebruik, virtuele grondroof, ontbossing en chemische vervuiling, enz.

4.5. De uitbreiding van de landbouwproductie van de EU

Kortom, ondanks alle argumenten over de negatieve externe effecten van de uitvoer van overschotten van de EU of oneerlijke concurrentie, blijft de EU beweren dat de marktprijzen in de EU het niveau van de wereldmarktprijzen benaderen en dat de EU handelsversturende

86 Concord “CONCORD recommendations on CAP and PCD. Common Agricultural Policy reform proposal 2020-2027”, 2018. Ook vermeld in de aanbevelingen van Fondation Hulot en Institut Vlebein, zie eind van deze studie.

87 Oxfam Magasin du monde, “Trade and climate justice: synthesis of the impacts of international trade on the climate. Analysis of the alternative trade practices and policies”, 2021. De cijfers in voetnoot 79 over de directe bijdrage van het internationale vrachtvervoer vertegenwoordigen bijvoorbeeld 30% van de transportsector, goed voor 7% van de wereldwijde emissies, als we rekening houden met de ingevoerde emissies of de berekeningen van de indirecte emissies (d.w.z. de gedelocaliseerde en geherlocaliseerde delen van de waardeketen, de koolstofvoetafdruk). Zie ook het volgende hoofdstuk en andere manieren om de uitstoot te meten door middel van de berekening van de werkelijke kosten, de economie van ecosystemen en biodiversiteit (TEEB) of het wereldwijde gebruik van materiële hulpbronnen, het grondgebruik en veranderingen in grondgebruik, ontbossing, enz.

88 Europe, SDG Watch. “Who is Paying the Bill? (Negative) impacts of EU policies and practices in the world.”, 2019.

elementen zoals uitvoersubsidies heeft afgeschaft. De EU-beleidsmix en de GLB-subsidies hebben een nieuwe naam gekregen. Ze worden nu "vangnet" genoemd, een functie die moet voorkomen dat het productieniveau van de EU krimpt. Op die manier, en ongetwijfeld als gevolg daarvan, ondersteunt het EU-landbouwbeleid de uitbreiding van de Europese productie in bepaalde sectoren. In 2020 waren de drie belangrijkste product-categorieën die de EU uitvoerde wijn, varkensvlees en deegwaren. Vooral sterk verwerkte industriële voedingsmiddelen, geproduceerd volgens industriële voedselveiligheidsnormen, genieten van die uitbreiding. Tegelijk wordt de beleidsmix gebruikt om buitenlandse concurrentie voor EU-producenten te voorkomen. Zo voorziet de vrijhandelsovereenkomst met Mercosur bijvoorbeeld een fonds van 1 miljard dollar om de verliezen van de veehouders in de EU te compenseren.

Door de uitbreiding van de EU-handel in landbouwproducten worden kleine landbouwbedrijven uit de dominante markt verdrongen, en worden de toenemende uitstoot van broeikasgassen en de druk op de grenzen van de planeet onhoudbaar. De Europese Green Deal en zijn "van boer tot bord"-strategie is een antwoord op dit falende beleid, waar we het volgende hoofdstuk op ingaan.

4.6. Gevolgen voor de landbouwgemeenschappen in de pluimvee- en zuivelsector⁸⁹

Het is duidelijk dat het EU-beleidskader bepalend is voor investeringsbeslissingen. Zo schafte de Commissie in 2018 het plafond van 110.000 ton melkpoeder in openbare opslag af en stond ze een ruimer budget en een langere looptijd toe voor steunregelingen voor de particuliere opslag van melkpoeder. Het is weinig waarschijnlijk dat de bedrijven in de EU zonder dat beleid a) zo sterk zouden hebben geïnvesteerd in de uitbreiding van de productiecapaciteit voor melkpoeder, b) uitgebreide onderzoekprogramma's zouden hebben opgezet voor nieuwe melkpoederformules die geschikt zijn voor opkomende markten, en c) joint ventures en directe investeringsinitiatieven zouden hebben opgezet op de markten van de Afrikaanse landen ten zuiden van de Sahara.

De EU bewaakt zorgvuldig de invoer van gevogelte en beschermt zo de Europese markt voor vlees van gevogelte met behulp van een strikt toegepast systeem van tariefcontingenten. De gegevens wijzen op een sterke correlatie tussen de EU-export van vlees van gevogelte en het nationale handelsbeleid voor de pluimveesector: alleen de Afrikaanse landen ten zuiden van de Sahara die kwantitatieve beperkingen op de EU-invoer handhaven, waren in staat de groei van de EU-export te beperken⁹⁰, terwijl het tariefbeleid ondoeltreffend is, gezien de extreem lage prijzen van de export van versneden vlees van gevogelte.

Het handelsbeleid van de EU legt derde landen buitensporige beperkingen op en ondermijnt zo elke volgehouden inspanning van Afrikaanse landen om de invoer van gevogelte uit de EU te beperken. Zo stelde het handelsakkoord tussen de EU en Zuid-Afrika de invoer van vlees van gevogelte uit de EU vrij van de verhoging van de tarieven voor gevogelte tot de in het kader van de WTO overeengekomen geconsolideerde plafonds (standstill clause).

Een belangrijk thema voor de pluimveesector zijn de verbintenissen inzake tariefhandhaving en het verbod op kwantitatieve beperkingen op de EU-import die de Afrikaanse landen moesten aangaan in ruil voor verdere toegang tot de Europese markt. Die twee handelsregels zijn de belangrijkste gevolgen van de EPO van de EU voor de Afrikaanse pluimveesector, waardoor de Afrikaanse regeringen hun binnenlandse (landbouw) productie niet doeltreffend kunnen beschermen tegen EU-invoergolven. Toen Mozambique bijvoorbeeld in 2005 importcontroles invoerde omwille van de vogelgriep, wat de facto een stopzetting van de import betekende, kon het land investeren in het versterken van zijn bevoorradingscapaciteit. Zo konden op vijf jaar tijd 70.000 nieuwe banen in de pluimveesector worden gecreëerd. In 2010 waren er 3.000 nieuwe banen in de verwerkende sector, 5.000 nieuwe kleine pluimvee-producenten en nieuwe inkomensmogelijkheden voor 64.800 kleine graanboeren.

⁸⁹ Zie de trefwoorden 'Dairy' en 'Poultry' op de website van Paul Goodison www.epamonitoring.net.

⁹⁰ Kameroen (pluimvee), Mozambique (pluimvee) en Namibië (groenten) hebben met succes gebruik gemaakt van omstreden instrumenten van het handelsbeleid om gedurende bepaalde tijd de nationale bevoorradingscapaciteit te versterken. Uit de toetsing van het handelsbeleid door de WTO blijken in West-Afrika Nigeria, Ghana, Togo, Senegal en Ivoorkust een tijd lang gebruik te hebben gemaakt van maatregelen van handelsbescherming voor pluimvee, en Ivoorkust ook voor zuivelproducten.

Het Deense zuivelbedrijf Arla, met zijn op import gebaseerde bedrijfsmodel, kreeg zware kritiek voor zijn ontwikkeling in de zuivelsector. Bijna alle vennoten van Arla zijn immers plaatselijke distributiebedrijven die geen band hebben met de plaatselijke zuivelproductie, terwijl de ontwikkeling van plaatselijke toeleveringsketens van melk tot zuivelproducten duizenden banen zou kunnen opleveren. De studie die de impact van Arla beoordeelde, erkende de mogelijk negatieve impact van het gebruik van geïmporteerd melkpoeder, omdat het ontmoedigend werkt voor investeringen in de ontwikkeling van de binnenlandse toeleveringsketens en het gebruik van lokale bronnen. De strategieën van Arla stemmen grotendeels overeen met de manier van werken van andere Europese zuivelondernemingen zoals Danone, Friesland Campina en Ornu in Afrika. Het risico van ontwrichting van de plaatselijke zuivelbedrijven is zeer reëel voor elk land in West-Afrika, waar plaatselijk geproduceerde melk wordt vervangen door de massale invoer van goedkope zuivelproducten op basis van melkpoeder.

4.7. Conclusie

Samenvattend kunnen we stellen dat de EU-agenda voor vrijhandelsovereenkomsten uiteenlopende gevolgen heeft voor de handel in landbouwproducten. De ACS-landen hebben hun preferentiële toegang tot de EU-markt verloren en zijn in het kader van de EPO's onderworpen aan een wederzijdse openstelling van de markt. Door hun zwakke concurrentievermogen aan de aanbodzijde, denk aan zuivel en pluimvee, is hun landbouwsector niet goed voorbereid en kwetsbaar. De EU heeft daarentegen haar internationale concurrentievermogen verbeterd door de hoge prijzen te verlagen via rechtstreekse steun aan producenten, waardoor het mogelijk is om hogere productieniveaus aan te houden tegen lagere prijzen. De vrijhandelsakkoorden bevorderen het concurrentievermogen van de input intensieve landbouw en de "dierfabrieken"⁹¹, zowel in de EU als in andere landen die zelf grote mondiale spelers zijn, zoals Canada, de Mercosur-landen, Nieuw-Zeeland of Australië.

De fundamentele tegenstrijdigheid en spanning in de betrekkingen tussen de EU en Afrika op het gebied van handel en investeringen in landbouwproducten blijft bestaan. Er is een conflict tussen enerzijds de groeiende aantrekkelijkheid van Afrika als markt voor een steeds meer mondiaal gerichte EU-agrovoedingssector en anderzijds het potentieel dat de snel groeiende Afrikaanse vraag naar voedsel biedt voor de structurele hervorming van de Afrikaanse landbouw en de voedselverwerkende sector. Europese privébedrijven worden heen en weer geslingerd tussen snelle winst en langetermijninvesteringen in structurele ontwikkeling en het scheppen van werkgelegenheid. Zij stellen vast dat Afrika is geëvolueerd van een laatste-toevluchtmarkt (*dumping* van versneden gevogelte) naar markten met een groot groeipotentieel (verwerking van goedkoop hervette melkpoeder of "zuivelmengsels op basis van plantaardige vetten") in de landen.

5. Gevalstudies over beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling

De volgende casestudies over beleidscoherentie voor ontwikkeling hebben betrekking op de regionale zuivelsector in West-Afrika, het gebruik van handelsbeschermingsinstrumenten in de pluimveesector in Zuid-Afrika en het systeem van overheidsopdrachten dat voorrang geeft aan lokale (kleinschalige) producenten en binnenlandse bedrijven in Namibië. De nadruk ligt op de beperkingen bij het gebruik van de bestaande beleidsinstrumenten en het benutten van de beperkte beleidsruimte om de bestaansmiddelen van de landbouwers te verbeteren.

5.1. Gevalstudie BCO: "Mijn melk is lokaal" - Campagne in West-Afrika⁹²

De voorbije tien jaar is de import van melkpoeder in West-Afrika geleidelijk vervangen door hervette melkpoeder (FFMP) (of "zuivelmengsels op basis van plantaardige vetten", zoals de onderzoekers van CIRAD suggereren). In 2019 was FFMP goed voor meer dan twee derde van de zuivelinvoer van West-Afrika, voornamelijk uit EU-landen (Ierland, Polen, Nederland, Duitsland en Frankrijk). Een van de redenen voor de toename

91 Term gebruikt door Food & Water Watch als beschrijving van de industriële landbouwers die het landbouwlandschap in de Verenigde Staten innemen.

92 CIRAD (2021) Milk, Trade and Development in the Sahel: Socioeconomic and environmental impacts of European vegetable fat dairy blend imports in West Africa, p. 20. GREI-studie door Levard et al (2018). Goodison, P. (9 april 2018) Strong Expansion of EU Fat Filled Milk Powder Exports to West African Markets Resumes.

van FFMP zijn de lage tarieven in West-Afrika. Het gemeenschappelijk buitentarief van de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten (ECOWAS), dat sinds 2015 van kracht is, bedraagt slechts 5% voor melkpoeder en FFMP's⁹³, terwijl andere nationale of regionale beleidsmaatregelen in West-Afrika de binnenlandse toeleveringscapaciteit voor zuivelproducten en de lokale melkophaling bevorderen zonder enige effectieve bescherming tegen de concurrentie van import uit de EU. Geconfronteerd met het Russische verbod op de invoer van EU-zuivel en het verlies van toegang tot de markt van de EU-27 voor het VK als gevolg van Brexit enerzijds, en met de uitbreiding van haar zuivelproductie in de EU door het einde van de melkquotaregeling van de EU, wil de Europese zuivelindustrie nieuwe veelbelovende groeimarkten aanboren, door de uitvoer te vergroten maar ook door meer investeringen of overnames van zuivelgerelateerde bedrijven en kmo's in bijvoorbeeld West-Afrika.

De studie van CIRAD onderzoekt de gevolgen van verschillende scenario's van handelsbeleid voor de West-Afrikaanse zuivelsector, zoals het gebruik van hogere tarieven, of van invoerheffingen of het compenseren van de stijging van de productprijzen door de lokale melkverwerking vrij te stellen van belasting op de toegevoegde waarde (btw) terwijl de btw op ingevoerd hervette melkpoeder wel behouden blijft. Al die fiscale aanbevelingen staan echter haaks op de verbintenissen tot liberalisering in de ontwerp-EPO voor West-Afrika. Een andere mogelijkheid ligt in de etikettering. Naar schatting 30% van de in West-Afrika geconsumeerde producten voldoet niet aan de etiketteringsnormen van de Codex. Als reactie daarop zouden (vrijwillige) initiatieven van verantwoorde export kunnen worden opgezet en oneerlijke handelspraktijken zouden regelmatig moeten worden gecontroleerd.⁹⁴ Tijdens de vergaderingen van het regionaal 'melkoffensief' van ECOWAS werd voorgesteld om opnieuw te onderhandelen over de categorie "uitgesloten goederen" in de "strategische sectoren" van de EPO en zich te richten op de import van magere melkpoeder, met als argument dat de recente aanzienlijke prijsstijging leidt tot ontwrichting van de handel en oneerlijke concurrentie (palmolie

is 13 keer goedkoper dan boterolie). Gelijkaardige maatregelen bestaan al in Mali en Nigeria, waar een minimumpercentage of -quotum is voorzien voor de ophaling en verwerking van binnenlandse melk in het kader van de vergunning voor zuivelbedrijven die in het land actief zijn.

Belangrijk is dat de resultaten van het onderzoek aantonen dat bij het beoordelen van de milieu-, gezondheids- en klimaateffecten de (semi-)extensieve agropastorale veeteeltsystemen bijzonder goed geschikt blijken om de koolstofimpact te verminderen, de biodiversiteit in stand te houden en de ontbossing te beperken. Dat staat in schril contrast met het beleid van de EU voor de handel in landbouwproducten, dat de investeringen van Europese zuivelbedrijven in West-Afrika aanmoedigt en bevordert en zo de bestaande extensieve en duurzame productiesystemen uitholt.

5.2. Gevalstudie BCO: toetsing van het handelsbeleid in de pluimveesector in Zuid-Afrika⁹⁵

In maart 2021 onderwierp de Zuid-Afrikaanse 'International Trade Administration Commission' het handelsbeleid van de Zuid-Afrikaanse pluimveesector aan een grondige evaluatie, in het licht van de doelstellingen van het masterplan voor de sector. Dat "lokalisatieplan" voor werkgelegenheid en industriële groei wil de import met minstens 20% terugdringen door overheidsopdrachten toe te spitsen op lokaal geproduceerde goederen. Maar het masterplan dreigt in te druisen tegen de bilaterale en internationale handelswetten en leidde al tot negatieve reacties bij de handelspartners van het land. Het initiatief kadert in de wet over het 'Preferential Procurement Policy Framework' van 2000, die een beleidskader biedt voor "preferentiële aankopen", waarbij de uitgaven gericht worden op raciale groepen en door de apartheidswetten achtergestelde gemeenschappen.

93 Dit geldt voor de volgende codes van de geharmoniseerde systemen (GS) die worden gebruikt in de internationale handel: voor melkpoeder (GS 040210, 040221, 040229, 040590) en voor hervette melkpoeder (GS 1901).

94 Zie de herziene versie van oneerlijke handelspraktijken van de EU, die nu ook betrekking heeft op de toeleveringsketens van de EU in derde landen.

95 Zie FairPlay Bulletin, augustus 2021. Zie de database van de Commissie met de gepubliceerde gevallen van handelsbelemmeringen van Zuid-Afrika.

Sinds 2012 is de gemiddelde prijs van uit de EU ingevoerd pluimvee met 24% gedaald, terwijl de ingevoerde hoeveelheden meer dan verdubbeld zijn (vóór de SPS-beperkingen in verband met de vogelgriep). In 2017 spoorde de noodlijdende Zuid-Afrikaanse pluimveesector er zijn regering toe aan om vrijwarings- en antidumpingmaatregelen in te voeren om een dam op te werpen tegen de sterk groeiende invoer van kip tegen goedkope dumpingprijzen. In 2018 dreigden de Verenigde Staten Zuid-Afrika uit te sluiten bij de Amerikaanse 'African Growth and Opportunity Act' als Pretoria bijkomende rechten bleef opleggen op versneden Amerikaanse kip. De EU wees alle beschuldigingen van oneerlijke concurrentie van de hand en startte in 2019 de bilaterale geschillenbeslechting en bleef sindsdien aandringen dat Zuid-Afrika zijn vrijwarings- en antidumpingmaatregelen moet opheffen.

In 2017 uitte de EU haar bezorgdheid over het Zuid-Afrikaanse verbod op pluimveeproducten uit verschillende EU-landen. In 2019 werden de SPS-beperkingen in Polen en Spanje opgeheven. In 2021 werd het geschil voortgezet omdat Zuid-Afrika het verbod op de invoer van pluimvee uit zes EU-lidstaten vanwege vogelgriep handhaafde en het regionalisatiebeginsel niet toepaste. De EU blijft Zuid-Afrika hierover aanklagen bij de SPS-commissie van de WTO, uit hoofde van artikel 6.⁹⁶

In maart 2021 diende de Zuid-Afrikaanse Pluimveevereniging een aanvraag in voor een nieuwe reeks antidumpingrechten op kip ingevoerd uit vijf landen, namelijk Brazilië, Denemarken, Ierland, Polen en Spanje. Als reactie daarop stapte de EU-Kamer van Koophandel in Pretoria naar de rechter om de Zuid-Afrikaanse regering aan te klagen wegens gebruik van antidumping- en vrijwaringsmaatregelen tegen de invoer van pluimvee.

5.3. Gevalstudie BCO: Koppeling van invoervergunningen aan lokale aankoop voor lokale bevoorrading in Namibië

Marktbevorderingsprogramma's bestaan in Namibië, Nigeria, Ghana, Belize, Gambia, Zuid-Afrika en andere landen. Het voorbeeld van Namibië⁹⁷ getuigt van een zorgvuldig opgebouwde, volgehouden aanpak van

opeenvolgende maatregelen om de lokale aankoop te bevorderen. Door de oprichting van de Namibische Landbouwrapad in 2000 is de consumptie van lokale groenten gestegen van 5% tot 55%. De kleinhandelaars kregen commercieel aantrekkelijke afzetmarkten en leveringsmogelijkheden aangeboden en via een programma van sponsoring werden aankopen bij kleine plaatselijke producenten aangemoedigd. Er werd ook helder inzicht verschaft in de regelgeving en wettelijke voorwaarden voor marktinvesteringen en er kwam toegang tot een productiedatabank, een zoneverantwoordelijke voor tuinbouw en een database met de dagprijzen. Er werden ook maatregelen voor het handelsbeleid ingevoerd. Zo koppelde het Namibische programma ter bevordering van het marktaandeel de vergunningen aan doelstellingen voor lokale bevoorrading, waarbij importvergunningen werden toegewezen en gebruik werd gemaakt van seizoensgebonden marktsluitingen tijdens periodes van piekproductie. De databank met marktinformatie voor handelsondernemingen kreeg ook een update en er werden nieuwe productprogramma's voor aardappelen en uien gelanceerd. In 2015 leidde dat tot een toename van de lokale aankopen (+41,5%) en de lokale consumptie (+49%). De regeling bood de kleine boeren een goede winstmarge en dat leidde tot een zoektocht naar investeringen. Dankzij duidelijke tijdschema's voor de contracten tussen de detailhandel en de landbouwers en de betrokkenheid van plaatselijke banken kon de regeling verder worden uitgebreid. Dit geslaagde programma kon steunen op een bestaande, beheerde en gereguleerde tuinbouwmarkt. Maar al die inspanningen worden bedreigd door de bilaterale handelsagenda van de EU en de EPO's, die doorgaans de beleidsruimte verkleinen en het flexibele gebruik van instrumenten om de handel te beschermen beperken. Als reactie hierop probeert de Namibische regering nu te werken aan een vrijwillige gedragscode en een handvest voor de detailhandel.

⁹⁶ Wereldhandelsorganisatie, "South Africa's import restrictions on poultry due to highly pathogenic avian influenza".

⁹⁷ Namibian Agronomic Board, "Market Share Promotion. Horticulture Market Regulation"; Monitoring, E. P. A. "Namibia's retail sector charter and the strengthening of local supply chains.", 2019.

6. Terugblik: waarom ondertekenen derde landen eigenlijk handelsakkoorden?

Een politiek-economische analyse kan uitwijzen hoe de onderlinge relaties tussen individuen, regeringen en het overheidsbeleid, tussen verschillende belangengroepen, verliezers en winnaars, plaatselijke producenten of importsubsstitutie een invloed kunnen hebben op een overeengekomen handelsakkoord. Geopolitiek en dit soort interdisciplinaire sociaal-wetenschappelijke analyse zijn nodig om te begrijpen waarom een bepaald land op een bepaald moment een bepaalde handelsovereenkomst ondertekent of verwerpt. Dit valt buiten het bestek van deze studie, maar op basis van de thema's die in dit hoofdstuk aan bod kwamen, krijgen we toch enkele voorbeelden van verklaringen.

Handel en governance zijn afhankelijk van elkaar. De liberalisering van handel en investeringen kan de corruptie doen toenemen en de institutionele capaciteit ondermijnen. Door slecht bestuur vergroot de kans dat er een slecht handelsbeleid wordt gevoerd en dat er geen rekening wordt gehouden met de belangen van de arme bevolking en agrarische rurale gemeenschappen.⁹⁸

Zo speelde de intraregionale concurrentie tussen Ghana en Ivoorkust een belangrijk rol bij de ratificatie van de EPO. Ghana vreesde dat – als er geen EPO zou komen – Ivoorkust alle directe buitenlandse investeringen zou aantrekken en dat Ghana zijn positie als regionaal knooppunt zou verliezen.

Er zijn aanwijzingen dat er een verband bestaat tussen de uiteindelijke goedkeuring van het Europees financieringsprogramma voor de regionale ontwikkeling en de mogelijke ondertekening van de regionale EPO met West-Afrika. De hulp voor handel zou wel eens handel voor hulp kunnen worden, met hulpstromen in ruil voor het openstellen van de markten.

De Sahel is een conflictrijke, ecologisch kwetsbare en verarmde regio, met een slecht gereguleerde concurrentie om hulpbronnen, vooral grond. Door de klimaatverandering is de situatie nog verergerd en veranderen de agro-pastorale systemen in de regio, waardoor de

pastorale gemeenschappen gemarginaliseerd raken.⁹⁹ Door de historische banden van de Sahellanden met de belangrijkste lidstaten van de EU ontstaan complexe relaties van afhankelijkheid. De EPO's maken deel uit van een amalgaam dat wordt gezien als een verzekeringspolis voor een vriendschappelijke relatie met een sterkere dominante partner, die het verlies van hulp kan vermijden, het risico van militaire interventies kan verminderen of vervolging voor de rechter kan voorkomen.

Voor de landen van Latijns- en Midden-Amerika en Azië hebben de vrijhandelsovereenkomsten een nieuwe lucratieve markttoegang opgeleverd. De producenten en exporteurs van bananen en suiker genieten nu bijkomende handelspreferenties, die vroeger werden afgeschermd door het ACS-protocol voor suiker en bananen. Met het einde van het Multivezelakkoord in 1994 en van zijn opvolger, het Akkoord over textiel en kleding, in 2005, werden de quota opgeheven en konden de Aziatische landen een groot deel van de textielindustrie aantrekken, dankzij hun concurrentievoordeel op het vlak van productie en hun goedkope arbeidskrachten.

De Doha-ontwikkelingsagenda deed beloften over een bijzondere en gedifferentieerde behandeling voor ontwikkelingslanden, met een lange lijst van onderwerpen (bijzondere vrijwaringsmaatregelen, speciale producten, interne steunregelingen, steun aan de handel, belastingvrije en quotavrije markttoegang, enz.). Uit een reality check blijkt dat de meeste ontwikkelingsvraagstukken niet voldoende aan bod zijn gekomen of opgelost. De ontwikkelingslanden roepen de WTO op om zich toe te spitsen op ontwikkeling en inclusie en een discours te ontwikkelen over een alternatief geheel van concepten of principes om het multilaterale handelssysteem te sturen op basis van billijkheid, solidariteit, sociale rechtvaardigheid, inclusie en duurzaamheid.¹⁰⁰

98 Weller, Christina, et Karin Ulmer. "Trade and governance: does governance matter for trade?" APRODEV, Background Paper, 2008.

99 Crisis group, "The Central Sahel: Scene of New Climate Wars?", Briefing 154 / Africa, 24 april 2020.

100 Ismail, F. "WTO reform and the crisis of multilateralism: A Developing Country Perspective." Geneva: South Centre 24, 2020.

DEEL 3. Belangrijkste uitdagingen

1. De uitdagingen van de mondialisering van de landbouw

De neoliberale mondialisering van de landbouw wordt gedreven door het streven naar productie tegen de laagste kosten, met de planeet als één enkele markt. Het is zeer winstgevend om te produceren waar de arbeid het goedkoopst is, de milieunormen het minst streng zijn en de belastingen aantrekkelijk, zolang de transportkosten laag liggen en de maatschappelijke kosten (werkgelegenheid, gezondheid, sociale cohesie, plattelandsvlucht) en de milieukosten (klimaat, biodiversiteit, vervuiling, erosie, enz.) worden geëxternaliseerd, dat wil zeggen betaald door de belastingbetaler en de toekomstige generaties. Maar die productivistische logica heeft intussen wel haar grenzen getoond en de kosten die vroeger verborgen bleven, halen vandaag de krantenkoppen en leiden tot bezorgdheid bij de bevolking. Gelukkig kunnen nieuwe productiemethoden zoals agro-ecologie en nieuwe voedselsystemen oplossingen bieden.

1.1. Klimaat

Hier ligt een heel grote uitdaging. Het wereldwijde landbouw-voedselsysteem is verantwoordelijk voor 31% van de uitstoot van broeikasgassen¹⁰¹: "Van de 16,5 miljard ton broeikasgasemissies van de totale agrovoedingssystemen in de wereld in 2019 was 7,2 miljard ton afkomstig van binnen het landbouwbedrijf, 3,5 miljard ton van veranderingen in grondgebruik en 5,8 miljard ton van processen in de toeleveringsketen, waaronder vervoer", aldus de nieuwe analyse van de FAO. Methaan (CH₄) uit rijstvelden en van herkauwers, distikstofoxide (N₂O) uit de nitraatverwerking en koolstofdioxide (CO₂) uit verandering van landgebruik en tractoren zijn de belangrijkste bronnen van broeikasgassen in de landbouw.

De internationale handelsregels en de bilaterale akkoorden hebben de handel in landbouw- en voedingsproducten

vergemakkelijkt en sommige voedingsproducten reizen de wereld rond tijdens het verwerkingsproces. De internationale handel in levensmiddelen en landbouwproducten is sinds 1995 in waarde verdubbeld, maar de financiële crisis van 2008 heeft de groei vertraagd, waardoor er enkele jaren een daling was.¹⁰² Het transport in voedselsystemen veroorzaakt veel minder broeikasgassen dan de productie, maar of het nu per boot, vliegtuig of vrachtwagen gebeurt,¹⁰³ het internationaal transport van voedingsmiddelen draagt bij aan de opwarming van de aarde. De ontwikkeling van de koudeketen heeft de handel vergemakkelijkt, maar vergt wel een aanzienlijk energieverbruik. Bepaalde handelstransacties roepen ook wel vragen op: in 2019/2020 voerde de EU 15.622 ton appels uit naar Oekraïne en voerde ze tegelijk 7.248 ton appels in.¹⁰⁴

De landbouw en de voedselsystemen brengen dus een aanzienlijke uitdaging met zich mee om de akkoorden van Parijs (COP15) en Glasgow (COP26) na te komen. Als land- en bosbouw verstandig worden beoefend, kunnen ze de uitstoot van broeikasgassen verminderen door het absorberen van CO₂ uit de lucht (fotosynthese) en die in de bodem op te slaan (organisch materiaal). En door een herlokalisatie van voedselsystemen kan ook de import/export verminderen.

1.2. Biodiversiteit

Hier ligt ongetwijfeld de grootste uitdaging, want de biodiversiteit in de natuur en in de landbouw is heel snel aan het verdwijnen en dat kan de toekomst van de menselijke soort in gevaar brengen. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn de industrialisering van de landbouw en het omzetten van veel natuurgebieden tot landbouwgrond.¹⁰⁵ Sinds het begin van de twintigste eeuw is 90% van de gekweekte soorten verdwenen.¹⁰⁶ Door de mondialisering van de productiemethoden is nog meer biodiversiteit verloren gegaan: vandaag is bijvoorbeeld één bananenras, de Cavendish, goed voor bijna de hele productie.¹⁰⁷ De drastische genetische stan-

101 Verenigde Naties, "New FAO analysis reveals carbon footprint of agri-food supply chain", 08 november 2021.

102 FAO, La situation des marchés agricoles, 2020

103 3159 miljoen ton CO₂ in 2017, waarvan 929 miljoen voor lucht- en zeevrachtvervoer. Forum International des Transports, "ITF Transport Outlook", 2017.

104 Europese Commissie, "EU fruit and vegetables market observatory. Pip fruit subgroup", DG Landbouw, mei 2021.

105 IPBES, Résumé à l'intention des décideurs du rapport de l'évaluation mondiale de l'IPBES de la biodiversité et des services écosystémiques, 2020

106 Detombe, Baptiste, "Standardisation du vivant : une menace pour l'humanité", LVSL (Le Vent Se Lève), 30 september 2021.

107 Business AM, La maladie de Panama attaque maintenant la Cavendish et menace la filière, 22 augustus 2019

daardisering van de dieren in de veeteelt verhoogt ook het risico op dierlijke pandemieën. We moeten dit verlies aan biodiversiteit dringend een halt toeroepen en dat veronderstelt een radicale hervorming van de landbouw en de veeteelt. Een uitgestorven soort komt immers niet terug.

1.3. Milieu

Het principe van de vrijhandel ging hand in hand met een streven naar steeds meer productiviteit in de landbouw. De landbouwproductie nam aanzienlijk toe, maar dat ging ten koste van het milieu, waarbij de natuurlijke rijkdommen sneller werden gebruikt dan ze zich konden vernieuwen. Erosie, verzilting, water- en bodemvervuiling door pesticiden en kunstmest, verlies van organisch materiaal: bodems verarmen en hun vruchtbaarheid raakt bedreigd op middellange en lange termijn. Bovendien neemt de groeiende verstedelijking als gevolg van de plattelandsvlucht steeds meer ruimte in beslag, vaak in vruchtbare gebieden.

De visbestanden werden op grote schaal geplunderd en toen die uitgeput raakten, ontstond een heel intensieve aquacultuur, die de oceanen verder van hun rijkdommen beroofde. Vrijhandelsakkoorden maken het mogelijk dat de machtige vloten van sommige landen de territoriale wateren van ontwikkelingslanden bevissen. De vrije markt leidt tot nieuwe transport blunders. Noordzeegarnalen zijn een goed voorbeeld: eenmaal gevangen worden ze per vrachtwagen naar Marokko verscheept, waar ze door goedkope handen worden gepeld, en vervolgens per vrachtwagen naar België worden teruggebracht.

1.4. Gezondheid

De wereld telt vandaag bijna evenveel zwaarlijvige mensen als mensen die honger lijden. Dat brengt enorme kosten voor de samenleving met zich mee op het vlak van gezondheidszorg: alleen al in Frankrijk lagen die in 2014 op 20 miljard euro,¹⁰⁸ of ongeveer de helft van de GLB-begroting voor de hele EU.

Die cijfers nemen steeds verder toe naarmate de wereld verstedelijkt en verwerkte voedingsmiddelen die rijk zijn aan vetten en suikers gangbaarder worden. Dit wordt allemaal vergemakkelijkt door de internationale handel. Het gaat

daarbij niet alleen om een cultureel verschijnsel, maar deze gewoonten worden ook aangemoedigd door de westerse export, die in het globale Zuiden markten creëert die afhankelijk zijn van een kleine groep leveranciers. Senegal produceert bijvoorbeeld geen tarwe, maar in de Senegalese steden wordt voornamelijk wit brood geconsumeerd, ten nadele van de plaatselijke graansoorten en tot groot voordeel van de exporteurs/importeurs van Franse bloem.

Bovendien veroorzaken ook pesticiden grote gezondheidsschade, die al duidelijk werd bewezen, in de eerste plaats bij de werknemers in de landbouw en de landbouwers zelf. Hoewel de EU van plan is het gebruik van bestrijdingsmiddelen tegen 2030 met 50% te verminderen, importeert zij landbouwproducten uit landen met minder strenge voorschriften. En – erger nog – de EU produceert en exporteert nog altijd pesticiden die in de EU zelf verboden zijn.

Inheemse bevolkingsgroepen in Noord- Argentinië en Paraguay lijden onder ernstige gezondheidsproblemen. Dit is het gevolg van de ontwikkeling van met glyfosaat behandelde monoculturen van genetisch gemodificeerde soja, bestemd voor de voeding van Europese en Chinese varkens, pluimvee en koeien.

Het is alom bekend dat de geïndustrialiseerde en gemonialiseerde veehouderij mee verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van zoönosen (griep, COVID, pest ...). Varkens en pluimvee vormen immers reservoirs voor de ontwikkeling van dergelijke virussen en hun mutaties.¹⁰⁹

1.5. Productiemethoden en delokalisatie

Om de productiekosten te verlagen en te kunnen concurreren op de internationale markt, heeft het productivisme de voorbije eeuw geleid tot de industrialisering van de landbouw. Arbeid werd vervangen door olie, chemicaliën en elektronica en de productiviteit per persoon en per hectare werd aanzienlijk opgedreven. Vandaag zijn de technologische innovaties en het landbouwonderzoek gericht op robots, digitale technologie en genetica om het concurrentievermogen te behouden.¹¹⁰ Die hele ontwikkeling verloopt ten nadele van de armste landen.

Net zoals de regels van de Europese interne markt – zonder sociale of fiscale harmonisatie – de teelten hebben verplaatst binnen de EU, hebben de regels van de internati-

108 Sénecat, Adrien, "Comment lutter contre le surpoids, au « coût social » comparable à celui du tabac ?", Le Monde, 02 september 2016.

109 Wereldgezondheidsorganisatie, "Influenza (Avian and other zoonotic)", 13 november 2018.

110 Dit concept houdt geen rekening met de negatieve externe effecten die hieruit kunnen voortvloeien.

onale handel de delokalisatie van de landbouwteelten over de hele wereld vergemakkelijkt, vooral voor arbeidsintensieve teelten: zo kweken Europese bedrijven bijvoorbeeld sperziebonen in Burkina Faso, tomaten in Marokko, asperges in Peru en garnalen in Madagaskar of Thailand, enz.

De veeteeltmethoden zijn aanzienlijk veranderd. De internationale veevoederindustrie en -handel zijn steeds belangrijker geworden, ten koste van plaatselijk veevoeder. Zowel in het Noorden als in het Zuiden ontstaan fabrieksboerderijen en feedlots¹¹¹. In Muyan in China wordt een fabriek voor 80.000 zeugen gebouwd. In havens over de hele wereld worden melkpoeder, boter, eieren, vlees en levende dieren geladen en gelost. Het "Deense model" van varkensproductie is illustratief: soja invoeren uit Brazilië, die in fabrieksboerderijen omzetten in varkensvlees en dat vlees uitvoeren naar Japan, terwijl de mest uit die fabrieken in het land blijft.

Die productiemethoden zouden economisch niet haalbaar zijn als de overheidssteun (GLB, nationale of regionale steun) zou worden ingetrokken en als het beginsel dat de vervuiler betaalt, zou worden toegepast. En daar ligt precies de uitdaging van de agro-ecologische transitie.

1.6. Toe-eigening van natuurlijke hulpbronnen

Door de financiële crisis van 2008, de bevolkingsgroei en het ontstaan van wereldwijde milieuproblemen kwam de concurrentie om de natuurlijke hulpbronnen, met name grond en water, in een stroomversnelling terecht. De landroof heeft een ongekennde omvang aangenomen, vooral in Afrika, waar wordt geaasd op grote stukken land, meestal voor exportgewassen, ten koste van de plaatselijke voedselvoorziening. Het Midden-Oosten, India en China, die bezorgd zijn om hun voedselzekerheid op middellange en lange termijn, kopen tegen lage prijzen concessies in Afrika. Europa laat zich niet onbetuigd, want via zijn gedelokaliseerde teelten bewerkt het indirect een grondgebied¹¹² dat ongeveer even groot is als de oppervlakte van Duitsland.

Hetzelfde geldt voor water, waartoe de plattelandsbevolking vaak minder toegang heeft dan de plantages voor de export. Door de opwarming van de aarde zullen de problemen van waterschaarste in veel regio's toenemen. Maar dat weerhoudt Nestlé, Danone, Coca-Cola en andere bedrijven er niet van om het water in bepaalde regio's (gratis) in beslag te nemen.¹¹³ Dit is een grote geostrategische kwestie, die de kaart van de landbouwproductie en -handel kan hertekenen.¹¹⁴

2. Welke plaats krijgt de internationale handel in landbouwproducten?

De voorbije dertig jaar heeft de versnelde globalisering van landbouw en voedsel de handelsbalans van veel ontwikkelingslanden grondig veranderd en zijn zij als gevolg van de door het IMF en de WTO opgelegde liberaliseringsmaatregelen en structurele aanpassingsplannen in plaats van netto-voedselexporteurs netto-importeurs geworden.¹¹⁵ Voor veel ontwikkelingslanden ligt de uitdaging erin een nationale strategie uit te stippelen voor landbouwontwikkeling die ondersteund wordt door een handelsbeleid, die op zijn beurt landbouw ziet als middel om het recht op voedsel te verwezenlijken.¹¹⁶

Slechts 20 à 25% van de landbouwproductie wordt internationaal verhandeld¹¹⁷, maar op een open markt is dat voldoende om de prijzen te bepalen. Als reactie op de internationale handel met zijn steeds langere ketens, ontstond er over de hele wereld een golf van lokale korte-keteninitiatieven. Die geven de voorkeur aan wederzijdse afhankelijkheid en samenwerking op lokaal vlak boven wereldwijde afhankelijkheid zonder samenwerking. In een wereld waarin de korte ketens gebruik maken van geglobaliseerde digitale apps om producenten en consumenten met elkaar in contact te brengen, zal het lokale niet in de plaats treden van het mondiale. Wanneer landbouworganisaties en ngo's de huidige regels van de internationale handel in vraag stellen, trekken zij niet de noodzaak van internationale handel in twijfel, maar willen zij de internationale

111 Immense rundveemesterijen in de open lucht

112 Uit een studie over de "virtuele landroof" door de EU-voedsel economie blijkt hoezeer Europa leeft van grond buiten zijn grondgebied. De studie stelt vast dat wanneer we voor alle geëxporteerd of geïmporteerd voedsel berekenen welke oppervlakte grond direct of indirect nodig is om het te produceren, de EU 14 miljoen hectare grondgebruik exporteert en 49 miljoen hectare importeert. In 2007-2008 lag de virtuele netto-import van grond op bijna 35 miljoen hectare. Dat is een toename met bijna 10 miljoen hectare (40%) in vergelijking met 1999-2000. Dat betekent dat de EU ongeveer een derde van haar eigen benutte landbouwgrond buiten haar eigen grondgebied gebruikt, met een oppervlakte zo groot als heel Duitsland. Bron: Steger, Sören. Der Flächenrucksack des europäischen Außenhandels mit Agrarprodukten. No. 152. Wuppertal Papers, 2005 ; APRODEV EU CAP, Lobby Brief 4 – EU imports of soy for animal feed, 1 février 2011.

113 A sec : La grande soif des multinationales, Arte, 2021.

114 Dit nieuwe initiatief bekijkt het gebruik van natuurlijke rijkdommen, van metalen, mineralen, fossiele brandstoffen en biomassa, naast grond en water. International Resource Panel, "Building Biodiversity: The Natural Resource Management Approach", 2021.

115 Rakotoarisoa, Manitra, Massimo Iafate, and Marianna Paschali. Why has Africa become a net food importer. Rome, Italy: FAO, 2011.

116 De Schutter, Olivier. International trade in agriculture and the right to food. Geneva: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2009.

117 HLPE, "Report #15 - Food security and nutrition: building a global narrative towards 2030", 2020, p 28.

handel de plaats geven die hem toekomt, niet meer en niet minder, in een onderlinge afhankelijkheid gebaseerd op samenwerking.

Het komt erop aan om, volgens het subsidiariteitsbeginsel, op internationaal niveau te verhandelen wat niet op lokaal, regionaal, nationaal of Europees niveau kan worden verhandeld.

Zoals vermeld in de inleiding, zijn sommige regio's in de wereld netto-importeurs en moeten zij omwille van hun voedselzekerheid basisproducten voor hun dagelijkse voeding invoeren (de Maghreb-landen, de Mashreq-landen, Bangladesh, het Midden-Oosten ...), terwijl andere landen (Canada, de VS, Rusland, Oekraïne, Brazilië ...) netto-exporteurs van grondstoffen zijn. Daarom hebben we eerlijke internationale regels voor de handel in landbouwproducten nodig.

Europa moet zijn positie herzien: rekening houdend met het landbouwareaal, de bevolking en met duurzame productiemethoden kan de EU nauwelijks een exporteur van basisproducten zijn. Haar kracht ligt veeleer in de export van regionale kwaliteitsproducten en de import van tropische producten en kwaliteitsproducten uit andere regio's. De nieuwe aanpak van de Europese Commissie met de Green Deal gaat in die richting:¹¹⁸ "door massaproductie zullen we niet veerkrachtig zijn". Door ongebreidel in te zetten op exportvolumes zou de EU het kwaliteitsvoordeel, versterkt door de normen van de Green Deal, kunnen verliezen. Maar die aanpak stuit momenteel op verzet van de agro-industriële lobby.

Uit het IDDRI-rapport blijkt dat de EU in 2050 zou kunnen overstappen op een agro-ecologisch scenario dat de negatieve externaliteiten zou verminderen en internationaliseren, haar consumptie van niet-duurzame productie zou verminderen en nog steeds een exportcapaciteit zou kunnen handhaven.¹¹⁹

Het komt er dus op aan de prioriteiten van het Europese landbouwbeleid bij te stellen: van concurrentievermogen op de internationale markt om lage landbouwprijzen te garanderen, naar het voorzien van de Europese bevolking met gezonde kwaliteitsproducten, afkomstig van lokale,

regionale, nationale en Europese producenten, in die volgorde van prioriteit. Het nuttige Europese landbouwareaal kan dan worden voorbehouden voor een voedselproducerende landbouw, aangevuld met de teelt van non-foodgewassen (textiel, isolatie).

3. De evolutie van de geopolitieke context

Hoewel de mondialisering en de wereldwijde milieuproblemen gepaard zouden moeten gaan met een versterkt multilateralisme om de staten te helpen de mondiale problemen samen op te lossen, zien we eerder het tegenovergestelde gebeuren: in 2020 telden we 351 bilaterale of regionale akkoorden.¹²⁰

Het teleurstellende resultaat van COP26 toont aan dat multilaterale onderhandelingen, ondanks de ernst en de urgentie van de klimaatverandering, momenteel nog altijd zeer moeilijk zijn.

Historisch gezien streven de machtigste staten naar multilateralisme, waarbij zij hun regels kunnen opleggen. Dat was het geval voor de VS na de Tweede Wereldoorlog: het is geen toeval dat de hoofdkantoren van de VN, de Wereldbank en het IMF zich in de VS bevinden.

Na de val van de Sovjet-Unie en de opkomst van het neoliberalisme werd de WTO-overeenkomst van 1994 gedicteerd door de twee grootste handelsmogendheden van dat moment, de VS en de EU (zie Deel 1). Die overeenkomst bevorderde in aanzienlijke mate de ontwikkeling van transnationale ondernemingen die zeer grote marktaandeelen konden veroveren. Eenmaal die machtsposities op wereldniveau verworven waren, was er geen behoefte meer aan multilateralisme: de ondernemingen waren machtig genoeg om hun normen op te leggen aan de staten en een niet-verwaarloosbaar deel van de wereldhandel bestaat in feite uit handel tussen dochterondernemingen van die grote bedrijven.

Met de opkomst van de zogenaamde "groeilanden", met name Rusland, Brazilië, India, Zuid-Afrika en China, hebben de VS en de EU, die niet langer zoals in 1994 de regels van de internationale handel kunnen dicteren, hun toevlucht genomen tot bilaterale handelsbesprekingen, waarbij zij

118 Verklaring tijdens het Global Food Forum van 15 november 2021.

119 Het scenario van IDDRI (2018) voor een agro-ecologisch Europa in 2050 voorziet dat de EU haar exportcapaciteit voor granen, zuivelproducten en wijn zou behouden, de uitstoot van broeikasgassen uit de landbouw zou verminderen en de biodiversiteit zou herstellen. Poux Xavier, et Pierre-Marie Aubert. «Une Europe agroécologique en 2050: une agriculture multifonctionnelle pour une alimentation saine.» Enseignement d'une modélisation du système alimentaire européen, Iddri-AScA, Study N°09/18, 2018.

120 Volgens de WTO Statista, K. Buchholz, WTO Statista, K. Buchholz, "Which Countries Have the Most Trade Agreements?", 12 mei 2021, heeft de EU-27 de meeste handelsovereenkomsten ter wereld (46), de VS heeft slechts 14 vrijhandelsakkoorden gesloten.

zich in een sterke positie bevinden (de grootste geïntegreerde consumentenmarkt, economisch, industrieel en technologisch gewicht, enz.). Maar op multilateraal niveau zijn India, Rusland, Brazilië en China voldoende sterk geworden om zich te verzetten tegen de EU en de VS. Dat is een van de belangrijkste redenen voor het mislukken van de Doha-ronde. De achteruitgang van het multilateralisme bereikte wellicht zijn hoogtepunt met het Amerikaanse presidentschap van Donald Trump, die zich terugtrok uit internationale akkoorden en niet langer zijn bijdragen aan internationale instellingen betaalde.

4. Het streven naar maatschappelijke en ecologische legitimiteit

4.1. Bij de ondernemingen

Onder druk en om hun imago te verbeteren, integreren steeds meer bedrijven milieuo- en sociale verantwoordelijkheid in hun communicatie en strategieën en in hun investeringen: "Bayer investeert in biologische landbouw"¹²¹, "Philip Morris in de sector van de gezondheid"¹²², enz. Zij richten steeds meer stichtingen op en kiezen voor "maatschappelijk verantwoord ondernemen", al gaat het vaak om sociale vitwaspraktijken, want hun prioriteit ligt nog altijd bij het belonen van hun aandeelhouders. De CEO van Danone, Emmanuel Faber, moest vorig jaar daarvoor de prijs betalen.¹²³ Hetzelfde geldt voor de term koolstofneutraliteit, waar ook veel bedrijven mee uitpakken, maar daarbij in feite "slechts rekening houden met een zeer klein deel van hun emissies."¹²⁴

Sommige ondernemingen gaan nog verder en worden "bedrijven met een missie" (op sociaal en/of milieuvlak), door in te zetten op een hervorming van het economisch kader (circulaire economie) die hun zal verzekeren van een goede positie in de toekomstige "waardeketsens".

Die bezorgdheid bij ondernemingen zal verder toenemen naarmate de problemen zich op ruimere schaal voordoen. Soms zijn de bekommernissen oprecht en in het kader van de circulaire economie en de ecologische transitie ontwikkelen zich veel bedrijven. Maar er zal slechts draagvlak komen als er ook echte beleidsveranderingen volgen.

4.2. In het Europese beleid

Sinds de hervorming van het GLB in 1992 en de omschakeling van gegarandeerde landbouwprijzen naar premies voor de landbouwbedrijven, heeft de EU bij de internationale handelsbesprekingen¹²⁵ voortdurend getracht die overheidssteun te legitimeren door te verwijzen naar multifunctionaliteit (Seattle, 1999) of het milieu (Cancun, 2003), zonder de partners uit derde landen te kunnen overtuigen (zie Deel 1). Tot nu toe liet de EU de landbouwers liever met verlies verkopen op gedereguleerde markten en compenseerde zij hen met premies die zij geleidelijk richtte op deugdelijkere milieupraktijken.

Maar veel derde landen blijven, terecht, de legitimiteit van die overheidssteun aanvechten zolang de EU voorrang blijft geven aan haar goedkope uitvoer boven haar productiekosten.

Tot nu toe heeft de EU tevergeefs geprobeerd haar landbouwbeleid naar buiten toe te rechtvaardigen met niet-handelsgerelateerde overwegingen om haar dumping te maskeren. Maar de nieuwe Green Deal en het "van boer tot bord"-beleid mikken vandaag op een meer diepgaande verandering, aangestuurd door een nieuwe Europese Commissie onder leiding van voorzitter Ursula von der Leyen en vicevoorzitter Frans Timmermans, die van Europa tegen 2050 het eerste klimaatneutrale continent wil maken.

5. Twee belangrijke trends als antwoord op de uitdagingen

De eerste trend blijft vastzitten in de dogma's van concurrentie op de wereldmarkt en de groei van het bbp. Net als vroeger wordt een beroep gedaan op technologie om de problemen op te lossen: robotica, digitale technologie, genetica. Zo wordt precisielandbouw, naast agro-ecologie, vermeld als een van de hefboomen voor de Europese "van boer tot bord"-strategie. Het gebruik van die technologieën zonder paradigmawissel kan de landbouwers nog afhankelijker maken en hun beroven van de weinige autonomie waarover zij nog beschikken.

Deze trend is erop gericht niets te veranderen aan de ongelijke machtsstructuur op het vlak van voedsel tussen

121 Moullart, Jean, "Bayer CropScience se lance dans les produits de biocontrôle en rachetant la firme américaine", Agriavis, 12 juli 2012.

122 "Philip Morris se lance dans la santé", La Tribune, 09 juli 2021.

123 "Emmanuel Faber évincé de la tête de Danone", La Libre, 15 maart 2021.

124 Nadège Vanhouste, ULB, geciteerd in la libre Belgique van 16 november 2021.

125 EU CAP Project - Coordination paysanne européenne, « La légitimité du soutien public en agriculture », 2005

landbouwers, privébedrijven, overheid en consumenten. Zo wordt "ontwikkeling" nog altijd gemeten in termen van exportcijfers, handelsbalansen en handelsvolumes, zonder rekening te houden met de impact op het milieu. Handelsakkoorden die schadelijk zijn voor het klimaat worden in de marge aangepast om ze aanvaardbaarder te maken, zonder dat er iets verandert aan hun doel of de schade die ze veroorzaken. Er wordt alles aan gedaan om de ambities van de Green Deal en "van boer tot bord" niet om te zetten in landbouwwetgeving en in strengere voorwaarden in de strategische plannen die elke lidstaat moet voorleggen om toegang te krijgen tot directe subsidies uit het GLB.

Die vlucht vooruit, aangedreven door een machtige agro-industriële lobby met invloed bij de instellingen, maakt de problemen alleen maar groter.¹²⁶ Intussen zijn er wel steeds meer bewijzen die deze aanpak in diskrediet brengen, zoals bleek bij het fiasco van de Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA), in 2006 opgericht door de Bill & Melinda Gates Foundation en de Rockefeller Foundation¹²⁷: de aanpak is immers schadelijk voor kleinschalige producenten en het milieu, als ze hen al niet meteen doodt.¹²⁸

De tweede trend bestaat erin te reageren op de huidige en toekomstige risico's voor het milieu, het klimaat, de agro-biodiversiteit, de samenleving en de gezondheid door een eind te maken aan het extractivisme en productivisme in de landbouw, aan de mondiale supermarkt en een ander paradigma te kiezen op het vlak van landbouw en handel. Voorrang geven aan de territoriale markt en aan agro-ecologie, denken aan mensen in plaats van aan hectaren, aan lokaliteiten in plaats van aan transcontinentale stromen, het uitsterven van de biodiversiteit een halt toe roepen, de opwarming van de aarde beperken, de bodem herstellen om de voedselzekerheid op lange termijn te garanderen en de machtsstructuur op het gebied van voedsel veranderen, dat zijn enkele van de uitdagingen die de steun krijgen van een

groeïend aantal spelers uit de "civiele samenleving", maar ook institutionele. Hoewel die wenselijke toekomst (verander het systeem, niet het klimaat) vooralsnog niet op een politieke meerderheid kan rekenen, wordt er wel aan gewerkt op lokaal niveau, door regio's, steden¹²⁹ en heel wat initiatieven in Europa en de rest van de wereld, die genoeg gewicht in de schaal hopen te leggen om regeringen in beweging te zetten.

6. Een nieuw verhaal

Het economisch/ideologisch discours dat sinds de jaren 1990 de boventoon voert, is een van de sterkste belemmeringen voor de noodzakelijke transitie in de landbouw, de economie en de handel. De invloed ervan is nog altijd merkbaar in veel instellingen, media, universiteiten en een deel van de beroepsverenigingen en het middenveld.

Maar de verheerlijking van de markt en de vrije handel en het gebruik van criteria als het bbp en de handelsbalans om de economische gezondheid te meten, worden steeds meer aangevochten door een groeiend aantal economen en invloedrijke spelers, zowel binnen regeringen en instellingen¹³⁰ als in verenigingen. Het succes van de "donut-theorie"¹³¹ is daar een voorbeeld van, net als de eerste "post-growth conference" in het Europees Parlement in 2018.¹³²

Door de klimaatcatastrofe, de COVID-19-pandemie en andere mondiale crises ontstaat een nieuw verhaal, het verhaal van de eindigheid van onze planeet en de rechten van de toekomstige generaties. Het beeld van de aarde vanop de maan, de wereldwijde milieuproblemen, de mondialisering en digitalisering van de economie hebben van de planeet immers één enkel, eindig gebied gemaakt. Dat nieuwe verhaal moet de boventoon halen als we onder meer de landbouw en de internationale handel willen veranderen.

126 Lenzen, M., Moran, D., Kanemoto, K. et al. International trade drives biodiversity threats in developing nations. *Nature* 486, pp. 109–112, 2012; Cuypers, Dieter, et al. "The impact of EU consumption on deforestation: Comprehensive analysis of the impact of EU consumption on deforestation.", 2013.

127 Ramadhani, A., et al. "False Promises: The Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA)", Germany. p.42 2020.

128 Zie de cijfers over acute onbedoelde vergiftiging door pesticiden van de WHO, die schatten dat er elk jaar wereldwijd ongeveer 385 miljoen pesticidevergiftigingen zijn, waarvan circa 11.000 dodelijke gevallen. Boedeker, Wolfgang, et al. "The global distribution of acute unintentional pesticide poisoning: estimations based on a systematic review.", *BMC public health* 20.1, 2020.

129 Zie het Milan Urban Food Policy Pact dat werd voorgesteld tijdens de Milan EXPO in 2015, met momenteel 271 ondertekenende steden die zich verbinden tot een actiekader en 37 aanbevolen acties voor een duurzaam voedselbeleid.

130 Eurostat, "Statistical books: Quality of life. Facts and views", 2015.

131 Kate Raworth, *La théorie du donut, l'économie de demain en 7 principes*, Plon, 2018.

132 Eerste post-growth conference georganiseerd door Europees Parlementslid Philippe Lamberts binnen een Europese instelling. Commissaris voor Mededinging Margrethe Vestager aanvaardde het woord te nemen in het panel, en gaf daarmee blijk van erkenning voor de alternatieven voor economische ontwikkeling die verder gaan dan de groei van het bbp.

DEEL 4. Nieuw EU-beleid: komt er een belangrijke koerswijziging?

1. De Europese Green Deal

De Europese Green Deal roept op tot een transitie naar een duurzaam voedselsysteem. Dit kan milieu-, gezondheids- en sociale voordelen opleveren, maar ook economische winst bieden en ervoor zorgen dat het herstel na de COVID-19-crisis via duurzame weg verloopt. Die transitie stelt ambitieuze doelen voorop in verband met de relevantie van de landbouw en bepaalt kwantitatieve doelstellingen om de EU-klimaatdoelen voor 2030 te bereiken op weg naar klimaatneutraliteit tegen 2050.¹³³

In december 2019 publiceerde de Europese Commissie haar mededeling over de Green Deal, waarin een "van boer tot bord"-strategie voor duurzaam voedsel wordt overwogen als antwoord op de prioriteiten en uitdagingen voor elke schakel in de voedselketen. In mei 2020 verscheen dan de mededeling over de "van boer tot bord"-strategie voor een eerlijk, gezond en milieuvriendelijk voedselsysteem. Bij die strategie hoort een actieplan met 27 wetgevende en niet-wetgevende maatregelen, dat tussen 2020 en 2024 moet worden uitgevoerd.

In juni 2021 keurden de Raad en het Europees Parlement de nieuwe Europese klimaatwet goed,¹³⁴ die het doel van de Europese Green Deal om de Europese economie en samenleving tegen 2050 klimaatneutraal te maken, in wetgeving omzet. De wet bevat ook de tussentijdse doelstelling om de netto-uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 met minstens 55% te verminderen ten opzichte van het niveau van 1990. Het pakket "Klaar voor 55"¹³⁵ vertaalt dat streefdoel in een **reeks voorstellen om de EU-wetgeving te herzien en te actualiseren** om ervoor te zorgen dat het EU-beleid in overeenstemming is met de onlangs aangenomen Europese klimaatwet.

1.1. "Van boer tot bord"-strategie

De strategie "van boer tot bord" (in het engels Farm to Fork, F2F)¹³⁶ is bedoeld om het Europese voedselsysteem te reorganiseren of te herdefiniëren. Zij bevat een actieplan voor niet-wetgevende wijzigingen, voor wijzigingen van de bestaande wetgeving en voor voorstellen voor nieuwe wetgeving. Elk daarvan zal worden onderworpen aan routinematige impactstudies en respectieve wetgevingsprocedures. Die aanpak berust op het inzicht dat voedselsystemen verantwoordelijk zijn voor bijna een derde van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen, grote hoeveelheden natuurlijke hulpbronnen verbruiken en een verlies aan biodiversiteit en negatieve gevolgen voor de gezondheid met zich mee brengen.

Na veel discussie stelt de F2F-strategie nu ambitieuze doelen voor 2030:

- 50% minder gebruik en risico van chemische pesticiden en 50% minder gebruik van meer gevaarlijke pesticiden;
- minstens 50% minder verlies aan nutriënten, met aandacht voor het behoud van de bodemvruchtbaarheid; minstens 20% minder gebruik van meststoffen en
- 50% minder verkoop van antimicrobiële stoffen voor landbouwdieren en de aquacultuur;
- 25% van de landbouwgrond in biologische teelt.

133 Mededeling over de Europese Green Deal, COM, 2019

134 Verordening (EU) 2021/1119 van kracht (tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999)

135 "Legislative train, schedule. Fit for 55 package under the European Green Deal"

136 Europese Commissie, "Farm to Fork strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system"; Europese Commissie, "Communication: A Farm to Fork Strategy—for a fair, healthy and environmentally-friendly food system." COM 381, 2020.

1.2. Wetgevend kader voor een duurzaam voedselsysteem

In het kader van de F2F-strategie heeft de Commissie zich ertoe verbonden om tegen 2023 een (kader)wetgevingsvoorstel voor een duurzaam voedselsysteem voor te leggen, dat de in de strategie vermelde maatregelen tegen 2024 zal combineren. De volgende maatregelen zijn vooral belangrijk:

- Het onttrekken van CO₂ aan de atmosfeer belonen
- Wetsvoorstel over het op de EU-markt brengen van producten die verband houden met ontbossing
- Herziening van de verordening over voedingsadditieven
- Aanbevelingen in de nationale strategische plannen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid
- Herziening van de bestaande regelgeving inzake dierenwelzijn
- Actieplan voor de biologische sector
- Verduidelijking van de mededingingsregels en toezicht op de implementatie van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken

Een deel van dat werk zal betrekking hebben op de etikettering van duurzame voeding, en dat heeft implicaties voor het werk van de EU rond internationale duurzaamheidsnormen en de methoden voor het berekenen van de ecologische voetafdruk. Dat heeft uiteraard te maken met het beleid en de programma's ter bevordering van de export.

Een meer kritische analyse gaat ook dieper in op de gevolgen voor de handel. Het is heel belangrijk om ervoor te zorgen dat kleinschalige voedselproducenten in ontwikkelingslanden kunnen genieten van de groeiende vraag van de EU naar duurzame voeding. Maar het gebruik van normen is ambivalent, zoals blijkt uit twee decennia empirisch onderzoek naar vrijwillige duurzaamheidsnormen. Ze hebben zeker hun plaats op de markt gevonden, maar meer als merkwaarde dan als keuze voor de consument, waardoor de verantwoordelijkheid van de grote geglobaliseerde bedrijven naar de kleine producent verschuift.

1.3. Strategische GLB-plannen

Het F2F-actieplan bevat aanbevelingen over de strategische GLB-plannen. Jammer genoeg mislukten de pogingen om tijdens de GLB-onderhandelingen in 2020 de "van boer tot bord"-strategie rechtstreeks om te zetten in bindende wetgeving. De nieuwe "ecoregelingen" die de GLB-hervorming voorziet, zullen deel uitmaken van de strategische GLB-plannen en zullen financieringsstromen bieden ter ondersteuning van duurzame praktijken. Volgens de huidige stand van de onderhandelingen zal het gaan om financiering voor precisielandbouw¹³⁷, agro-ecologie (inclusief biologische landbouw), het voorzien van landschapselementen, koolstofarme landbouw en boslandbouw. Jammer genoeg verwierp de Landbouwrap van november 2021 de uitvoeringswet van de Commissie over het GLB 2021-2027, die een bindende verwijzing voorstelde naar de "van boer tot bord"-strategie en -doelstellingen in de strategische GLB-plannen.

Het "Klaar voor 55"-pakket zal echter de toezeggingen van de EU-lidstaten om hun nationaal bepaalde bijdrage te leveren om tegen 2050 klimaatneutraal te zijn, op losse schroeven zetten. In die context kunnen de strategische GLB-plannen worden ge(her)evalueerd. Het onlangs goedgekeurde verslag van het Europees Parlement over de "van boer tot bord"-strategie steunt die aanpak.¹³⁸

1.4. De biodiversiteitsstrategie van de EU

De Europese biodiversiteitsstrategie vormt een andere hoeksteen van de Europese Green Deal en maakt onlosmakelijk deel uit van de doelstellingen ervan. De strategie omvat een uitgebreid, ambitieus langetermijnplan om de natuur te beschermen en de aantasting van de ecosystemen een halt toe te roepen. De specifieke verbintenissen zijn onderverdeeld in vier pijlers: het bestaande Natura-2000-netwerk uitbreiden; een herstelplan voorstellen voor de Europese natuur met juridisch bindende natuurherstel streefdoelen; transformatie van de natuur mogelijk maken; en vanuit de EU maatregelen nemen ter ondersteuning van de biodiversiteit wereldwijd. Het herstelplan van de EU stelt

¹³⁷ Precisielandbouw wordt voorgesteld als mogelijkheid door COPA-COGECA en Food Drink Europe, zonder rekening te houden met de vele punten van bezorgdheid en de risico's dat de landbouwers nog afhankelijker worden van dure externe inputs.

¹³⁸ EP (INI) (2020/2260) van 30 september 2021 over de "van boer tot bord"-strategie, punt 41. "verzoekt de Commissie alleen nationale strategische GLB-plannen goed te keuren die duidelijk blijken te geven van een verbintenis tot duurzaamheid vanuit economisch, ecologisch en sociaal oogpunt en die in overeenstemming zijn met de doelstellingen van de Europese Green Deal, de desbetreffende voor de hele EU geldende streefdoelen en de Overeenkomst van Parijs."

juridisch bindende doelstellingen voor om 25% van de landbouwgrond in biologische landbouw te brengen en het gebruik van bestrijdingsmiddelen en het verlies aan nutriënten met 50% te verminderen; al die doelstellingen worden nu ook meegenomen in de “van boer tot bord”-strategie. Een in *Nature* gepubliceerde studie¹³⁹ heeft uitgewezen dat 30% van de bedreigingen voor de soorten op aarde te wijten is aan de internationale handel. Het onderzoek analyseerde 15.000 in 187 landen verhandelde basisproducten die een directe of indirecte impact van 30% op het biodiversiteitsverlies hebben. Het beoordeelde meer dan 5 miljard toeleveringsketens op hun effect voor de biodiversiteit, en keek daarbij naar koffie, thee, suiker, textiel, vis en andere ingevoerde industriële producten met een grote biodiversiteitsvoetafdruk. De studie komt tot de conclusie dat het verlies aan biodiversiteit moet worden onderzocht als een wereldwijd systemisch fenomeen.

Dat zijn belangrijke bevindingen, die echter nog een plaats moeten krijgen in de vrijhandelsakkoorden van de EU in termen van erkenning en systemische aanpak, om de bilaterale handel die leidt tot aanhoudend biodiversiteitsverlies te voorkomen en een halt toe te roepen. De (toekomstige) indicator voor bestuivers, die de diensten van de Commissie momenteel aan het ontwikkelen zijn, zou een van de sleutels hiertoe kunnen vormen, met een systematische monitoring door Eurostat. Vervolgens moet het biodiversiteitsverlies worden gemonitord en moeten er passende maatregelen komen om alle mogelijke negatieve gevolgen van een vrijhandelsovereenkomst voor de biodiversiteit of de gezondheid van het ecosysteem (de gezondheid van de bodem, planten, dieren en mensen, volgens artikel XX van de GATT over uitzonderingen (voor de landbouw) te voorkomen en te beperken.

Zelfs wanneer alles in het werk wordt gesteld om schadelijke impact te voorkomen, te minimaliseren en te herstellen, kunnen menselijke activiteiten nog altijd negatieve gevolgen hebben op de biodiversiteit. Om een nettoverlies aan biodiversiteit en ecosysteemdiensten te voorkomen, moet de schade door menselijke activiteiten worden gecompenseerd met een minstens

gelijkwaardige toename elders. In 2011 verbond de EU zich ertoe om tegen 2020 een eind te maken aan het verlies van biodiversiteit en de aantasting van de ecosysteemdiensten. Actie 7 van de biodiversiteitsstrategie moest ervoor zorgen dat er geen nettoverlies van biodiversiteit en ecosysteemdiensten meer was. Die actie riep op tot het ontwikkelen van een methodologie om de gevolgen van EU-middelen voor de biodiversiteit te beoordelen en vermeldde “een initiatief dat ervoor moet zorgen dat er geen nettoverlies van ecosystemen en ecosysteemdiensten wordt geleden (bijvoorbeeld via compensatieregelingen)”. Die verbintenis werd herhaald in het stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa.¹⁴⁰ Het valt echter te betreuren dat ze niet is uitgevoerd.

1.5. Minder pesticiden

De vermindering van het gebruik en de risico's van pesticiden met 50% tegen 2030 is een van de centrale maatregelen om de biodiversiteits- en klimaatdoelstellingen van de Europese Green Deal te bereiken.

Binnen de EU-lidstaten is er echter massaal weerstand om minder pesticiden te gebruiken. De bestaande wetgeving dateert van 2009, toen de Richtlijn duurzaam pesticidengebruik werd aangenomen. Die moest het gebruik van bestrijdingsmiddelen verminderen en verplichtte de EU-lidstaten nationale actieplannen op te stellen. Uit latere verslagen van de Commissie in 2017 en 2020 blijkt echter dat die richtlijn niet wordt uitgevoerd. In de door het Duitse EU-voorzitterschap voorbereide conclusies van de Raad van 15 december 2020 verwijst de tekst over duurzaam pesticidengebruik niet naar het streefcijfer van 50% minder gebruik, noch naar de biodiversiteitscrises. Uit een werkdocument van de Raad uit 2020 blijkt een grote weerstand van de EU-hoofdsteden om de nationale doelstellingen te halen.¹⁴¹

De werkelijkheid is nogal schokkend: volgens gegevens van de WHO zijn er wereldwijd jaarlijks ongeveer 385 miljoen gevallen van acute (onopzettelijke) vergiftiging door pesticiden. Uitgaande van een wereldwijde landbouwbevolking van ongeveer 850 miljoen mensen (laagste raming), betekent dit dat ongeveer 44% van

139 Lenzen, Manfred, et al. “International trade drives biodiversity threats in developing nations.” *Nature* 486.7401, 2012, pp. 109-112; ook de dienst onderzoek van het EP verwijst hiernaar, als erkenning dat de menselijke activiteit jarenlang hoger lag dan het regeneratievermogen van de biosfeer en de totale voorraad biodiversiteit op aarde. Parlement européen, “Trade policy for the Biodiversity Strategy 2030”.

140 Europese Commissie, “Analysis associated with the Roadmap to a Resource Efficient Europe”, Werkdocument van de Commissie, 20 september 2011.

141 PAN Europe, “Member States act against pesticide reduction”, 2021.

de landbouwers elk jaar wordt vergiftigd.¹⁴² Zestig jaar na de invoering van geïntegreerde gewasbescherming is de hoeveelheid bestrijdingsmiddelen over de hele wereld alleen maar toegenomen. Volgens gegevens van de FAO is het wereldwijde pesticidengebruik in de periode 2000-2019 met 36% gestegen, tot 4,2 miljoen ton in 2019, en dit ondanks het effectiever en destructiever worden van pesticiden.¹⁴³ Instellingen die de wereldwijde handel in pesticiden bestuderen, inclusief de handel in zeer gevaarlijke chemische stoffen die in de EU verboden zijn, spreken van een pesticidenmaf-fa.¹⁴⁴ Een wetenschappelijke analyse uit juni 2021 komt tot de conclusie dat de geïntegreerde gewasbescherming is uitgedraaid op een eenvoudige samenvoeging van benaderingen, waarbij eerst een chemisch product en pas daarna sommige biologische bestrijdingsmethodes worden ingezet.¹⁴⁵ Dat leidt niet tot verminderd gebruik van pesticiden en er is nood aan een drastische ommezwaai. De doelstellingen van de Europese Green Deal voor gezonde ecosystemen en gediversifieerde voedselsystemen kunnen alleen worden bereikt door de (agro-)ecologische principes centraal te stellen.¹⁴⁶

1.6. De EU-bosstrategie

De bespreking en de erkenning van de negatieve gevolgen van de EU handel op ontbossing zijn al gevorderd¹⁴⁷ en dateren van vóór de Europese Green Deal. De nieuwe bosstrategie van de EU voor 2030 werd gepubliceerd in juli 2021. In 2021 werd een nieuwe Europese wet, over de wereldwijde ontbossing veroorzaakt door de EU, voorbereid en het wetsvoorstel werd door de Commissie bekendgemaakt op 17 november 2022 om begin 2023 aangenomen te worden.¹⁴⁸

De groep van Amsterdam¹⁴⁹ heeft het concept van **bos-ricisoproducten** ontwikkeld om ontbossing gelinkt aan landbouwproducten tegen te gaan en heeft geholpen om de beleidsstandpunten van de EU-lidstaten over ontbossingsvrije toeleveringsketens op elkaar af te stemmen. Bosricisoproducten staan nu vermeld in de EU-wetgeving over ontbossing en zijn ingevoerd in de risicobeoordelingen voor basisproducten – dat zijn goederen en grondstoffen die wereldwijd worden verhandeld en afkomstig zijn uit tropische bosecosystemen, ofwel uit bossen, ofwel uit voorheen beboste gebieden (soja, palmolie, hout, rubber, suiker, rundvlees¹⁵⁰, cacao, kokosnoten en karité).

Al in 2013 bleek uit een uitgebreide analyse van de effecten van de EU-consumptie op de ontbossing dat tussen 1990 en 2008 wereldwijd 239 miljoen hectare bos werd gekapt. Het concept van ingevoerde **ontbossing** legt een verband tussen ontbossing en consumptie. Het verwijst naar ontbossing die als extern effect ingebed zit in geproduceerde, verhandelde of verbruikte producten, goederen, koopwaar of diensten.¹⁵¹

1.7. Mechanisme voor koolstofgrenscorrectie

Het actieplan van de Europese Green Deal voorziet ook het belonen van het terugdringen van CO₂-emissies. In juli 2021 werd het voorstel voor een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (CBAM) ingediend, dat van toepassing zal zijn op meststoffen (en andere niet-landbouwproducten als cement, ijzer en staal, aluminium en elektriciteit).¹⁵² Het is de bedoeling dat het CBAM geleidelijk aan een alternatief wordt voor het EU-systeem voor emissiehandel (EU-ETS), dat niet de nodige stimulansen heeft geboden om de economie

142 Boedeker, Wolfgang, et al. "The global distribution of acute unintentional pesticide poisoning: estimations based on a systematic review." *BMC public health* 20.1, 2020, pp. 1-19.

143 FAO, "World Food and Agriculture - Statistical Yearbook 2021", Rome, 2021, p. 6.

144 Public Eye, "Banned in Europe: How the EU exports pesticides too dangerous for use in Europe", 2020

145 Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE), "Pesticides : une consommation mondiale en hausse malgré 60 ans de protection intégrée des cultures", 24 juin 2021.

146 Bureau for the Appraisal of Social Impacts for Citizen Information (BASIC), "Pesticides : A model that's costing us dearly. An initial cost-benefit analysis of the pesticide sector at the European level", 2021.

147 "Forest Law Enforcement Governance and Trade Regulation", no2173, 2005.

148 ibidem

149 Het partnerschap van de Verklaring van Amsterdam werd opgericht in 2015 om te streven naar duurzame, ontbossingsvrije grondstoffen tegen 2025. Het bestaat nu uit Duitsland, België, Denemarken, Spanje, Frankrijk, Italië, Nederland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk.

150 Geschat wordt dat de toename van de handel in rundvlees in het kader van de vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en Mercosur kan leiden tot een ontbossing die overeenkomt met 3,6 miljoen hectare (weiland en/of voedergewassen). Ambec, Stefan et al., "Rapport au Premier ministre Dispositions et effets potentiels de la partie commerciale de l'Accord d'Association entre l'Union européenne et le Mercosur en matière de développement durable", 2020, p.26.

151 Resultaten van de effectbeoordeling van 2013. De EU27 verbruikt 732 kha (2004), dat is 10% van het wereldwijde verbruik van ingebedde ontbossing (7290 kha per jaar). De ontbossing die in het verbruik van de EU-27 besloten ligt, is bijna volledig toe te schrijven aan de invoer. In de periode 1990-2008 heeft de EU-27 bijna 36% van alle ingebedde ontbossing in plantaardige en dierlijke producten die tussen regio's worden verhandeld, ingevoerd.

152 Europese Commissie, "Fit for 55": het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit", 2021.

koolstofvrij te maken. Het CBAM gaat over belastingen en prijzen. Het EU-ETS is 's werelds grootste koolstofmarkt. Door beide te integreren zou de MACF de EU-ETS vervangen door markt- en internationale handelsaspecten te combineren en een koolstofprijstelling of invoerbelasting in te voeren. Momenteel wordt gewerkt aan de manier om in de EU en daarbuiten rekening te houden met koolstofprijzen. Het voorstel is om te werken met een eenvoudig tarief of een graduatie naar het model van het SAP van de EU.

De partnerlanden verwerpen dit EU-voorstel als protectionistisch, een "anti-dwanginstrument"¹⁵³ en een unilaterale EU-maatregel die het thema van de klimaatverandering doortrekt naar de handelssector. De middenveldorganisaties¹⁵⁴ die pleiten voor een sterk CBAM, stellen dat er meer internationale steun voor het mechanisme zou komen indien de EU een duidelijk tijdschema zou leveren voor de geleidelijke afschaffing van de gratis toewijzing van ETS-rechten; en indien de EU de opbrengsten van het CBAM zou gebruiken om de groene transitie van noodlijdende ontwikkelingslanden te ondersteunen in plaats van ze toe te wijzen aan de EU-begroting.

In februari 2021 publiceerde het Europees Parlement een initiatiefverslag met aanbevelingen over de opties, risico's en mogelijkheden om vooruitgang te boeken voor een met de WTO verenigbaar Europees mechanisme voor koolstofgrenscorrectie.¹⁵⁵ Volgens het verslag van het EP moet het CBAM een middel zijn voor een herziening van de EU-ETS-richtlijn, omdat die een aanzienlijke invloed heeft op de koolstofprijstelling en de koolstofemissierechten. Het EP pleit voor de afschaffing van gratis koolstofemissierechten en de vastlegging van een bodemprijs voor elke ton CO₂. Om koolstoflekkage te voorkomen kunnen koolstofgrenscorrectie-maatregelen het noodzakelijke gelijke speelveld creëren en voorkomen dat Europese bedrijven worden benadeeld ten opzichte van hun exporterende concurrenten. De CBAM-criteria moeten consequent zijn en verenigbaar met de WTO. Ze moeten van toepassing zijn op alle invoer en gelden vanaf 2023. Het CBAM moet in de EU-begroting terechtkomen en de inkomsten

moeten worden gedeeld met de armste landen in het Zuiden om een rechtvaardige transitie te bevorderen en te voldoen aan de ambities van de EU op het vlak van klimaatwetgeving.

1.7.1. EU-systeem voor de emissiehandel

Het EU-systeem voor emissiehandel¹⁵⁶ (EU-ETS), dat werd ingesteld in 2005, was het eerste internationale systeem voor de handel in koolstofemissierechten ter wereld. Het bevindt zich nu in de vierde fase. Het EU-ETS werd ingevoerd door het Groenboek van de Commissie in 2000, om financiële stimuli voor uitstootvermindering te creëren door in 2005 een plafond voor de totale koolstofuitstoot in te stellen. Het EU-ETS berust op de economische logica dat het beprijzen van koolstof rendabel, flexibel en bedrijfsvriendelijk is. Het biedt bedrijven die niet in staat of niet bereid zijn om hun eigen uitstoot te verminderen de kans om te betalen om dat elders te laten gebeuren.

Het voorstel is het EU-ETS toe te passen op en uit te breiden tot de import, als invulling van de Green Deal. De inkomsten zouden worden gestort in een internationaal of Europees fonds voor klimaatadaptatie. In de landbouw zou de meststoffensector het sterkst worden getroffen door deze maatregel.

Maar het gaat om een omstreden project. Veel milieuactivisten en sociale bewegingen verwerpen het idee om een prijs te plakken op een mondiaal openbaar goed.

1.7.2. De materiaalvoetafdruk van de EU

De kritiek op het toepassen van het EU-ETS voor de import komt ook voort uit het werk in verband met de materiaalvoetafdruk van de EU. De hoogste uitstoot ontstaat niet buiten de EU, maar door de consumptie- en productiepatronen van de EU zelf (SDG 12). Daarom moet dit probleem door en binnen de EU worden aangepakt, in plaats van de last van de koolstofcorrectie af te wentelen op de ontwikkelingslanden.

De analyse van het beleid wijst uit dat de EU een van de grootste voetafdrukken ter wereld heeft. Dat blijkt uit de combinatie van het binnenlands materiaalverbruik (BMV) van de EU en haar gebruik van grondstof-

153 Het gaat om het voorstel van de Commissie voor een instrument om ongeoorloofde inmenging in het overheidsbeleid van de EU of de lidstaten te ontmoedigen of te compenseren, door de Commissie toe te staan om handels-, investerings- of andere beperkende maatregelen te nemen tegen het derde land dat de druk uitoefent.

154 Zie de leden van de ngo-klimaatcoalities zoals Germanwatch "Increasing the acceptability of the EU Carbon Border Adjustment in key trading partner countries", 2021.

155 Europees Parlement, "Report: towards a WTO-compatible EU carbon border adjustment mechanism", (2020/2043(INI)).

156 Europese Commissie, "EU Emissions Trading System (EU ETS)".

fenequivalenten, twee indicatoren uit de statistieken van Eurostat. Volgens ramingen van Eurostat was de materiaalvoetafdruk van de EU-invoer in 2016 2,5 keer groter wanneer die werd uitgedrukt in grondstoffenequivalent dan wanneer de import werd geregistreerd in het binnenlands materiaalverbruik. Zoals Eurostat zelf uitlegt, geeft het BMV geen volledig coherent beeld van de mondiale materiaalvoetafdruk, doordat het de in- en uitvoer registreert tegen het werkelijke gewicht van de verhandelde goederen wanneer zij de landsgrenzen passeren, in plaats van rekening te houden met het gewicht van de materialen die zijn ontgonnen voor de productie van die goederen.¹⁵⁷

De hoge-inkomenslanden verbruiken gemiddeld 27 ton materiaal per hoofd van de bevolking, 60% meer dan de hogere middeninkomenslanden en meer dan dertien keer zoveel als de lage-inkomenslanden (2 ton per inwoner). De materiaalvoetafdruk en het binnenlands materiaalverbruik zijn twee indicatoren die worden vermeld in het kader van de SDG's (SDG 8.4 en 12.2). De indicator van de materiaalvoetafdruk (technisch gesproken het grondstoffenequivalent genoemd) is echter omstreden, en de rangorde ervan is gedaald als gevolg van onenigheid over de methodologie, daarom mag hij niet worden gebruikt in officiële datasets.

1.8. Conclusie: steun aan de mondiale transitie

De Europese Green Deal stelt dat de EU de mondiale transitie naar duurzame agrovoedingssystemen zal ondersteunen via haar handelsbeleid en haar instrumenten voor internationale samenwerking. Daarbij worden adviesdiensten, onderzoek en innovatie vermeld, en ook financiële instrumenten om nieuwe marktkansen te verkennen.¹⁵⁸ Hoewel er ook een hoofdstuk gewijd is aan de externe dimensie van de "van boer tot bord"-strategie, worden de mondiale vraagstukken vanuit een heel beperkt oogpunt en slechts zeer summier behandeld, wat geen recht doet aan het belang en de impact van het landbouw- en voedselbeleid van de EU buiten haar grenzen. Een aanpak die gewoon probeert de Europese

agro-industrie concurrerend te maken op de wereldmarkten, is echter in tegenspraak met de intentie om de klimaatvoetafdruk van Europa te verkleinen en het verlies aan biodiversiteit terug te dringen.¹⁵⁹

Het werk van de verschillende departementen van de Commissie, de agentschappen¹⁶⁰, academici en denktanks¹⁶¹ over het meten van de vooruitgang richting duurzame voedselsystemen, van de klimaatvoetafdruk, de biodiversiteitsvoetafdruk, de koolstofvoetafdruk, de ontbossingsvoetafdruk, moet of zal zijn plaats vinden in de ontwikkeling van het beleid inzake de handel in landbouwproducten en in de statistieken van Eurostat.

2. Een agro-ecologisch Europa in 2050

De oorspronkelijke modellering van IDDRI¹⁶² toont dat de Europese handelsbalans bij toepassing van het model positief zou zijn, maar zou berusten op meer export van plantaardige eiwitten voor landen die ze nodig hebben en op minder import van soja-eiwitten. De modellering gaat uit van de geleidelijke afschaffing van de import van plantaardige eiwitten en de keuze voor gezondere voedingspatronen tegen 2050. En van de omkering van de huidige onevenwichtige situatie met een sterk afhankelijke landbouw, waardoor Europa een netto-importeur van landbouwgrond is geworden. Uit de resultaten blijkt dat het agro-ecologische scenario, ondanks een productiedaling van ongeveer 35% in vergelijking met 2010 (in Kcal), het mogelijk maakt om de Europeanen gezond te voeden, met behoud van de exportcapaciteit, en tegelijk de mondiale voetafdruk van Europa te verkleinen, de broeikasgasemissies van de landbouw met 40% te verminderen in vergelijking met 2010, de biodiversiteit te herstellen en de natuurlijke hulpbronnen te beschermen (bodemleven, waterkwaliteit, complexere trofische ketens, zoals voedselnetwerken, voedingsgedrag/relaties).

Om de agro-ecologische transitie aantrekkelijk te maken en te komen tot een eerlijke, multifunctionele transitie, zijn beleidsveranderingen nodig. Vijf gebieden moeten

157 Europe, SDG Watch. "Who is Paying the Bill?(Negative) impacts of EU policies and practices in the world.", 2019.

158 Europese Commissie, "Factsheet: From farm to fork: Our food, our health, our planet, our future".

159 "Raising the ambition on global aspects of the EU farm to fork strategy", Civil society recommendations, septembre 2020.

160 Zie de methodologie van het IEEP voor het beoordelen van de gevolgen van de handelsakkoorden voor de biodiversiteit en de ecosystemen, die de Commissie publiceerde op 19 mei 2021. Die stelt de handelsgerelateerde factoren vast, de druk op de biodiversiteit, het gebruik van grond of natuurlijke hulpbronnen en de daaruit voortkomende gevolgen voor de ecosystemen. Die methodologie werd al gebruikt in het kader van ex-postevaluaties voor de handelsakkoorden tussen de EU en de Andeslanden en de EU en Centraal-Amerika.

161 Europe, SDG Watch. *ibid.* Zie ook het werk van IDDRI en de Fondation Hulot "Comment traduire l'ambition du Pacte vert en nouvelles politiques et règles commerciales".

162 Poux, Xavier, et Pierre-Marie Aubert, *ibid.*

aandacht krijgen: het handels- en mededingingsbeleid binnen de EU (de wereldwijde concurrentie is problematisch), het voedingsbeleid (richting geven aan het voedingsgedrag), het landbouwbeleid (nadenken over de verdeling van het overheidsgeld), het milieu- en het gezondheidsbeleid (inbedding in het landbouw- en handelsbeleid).

2.1. De “stille agro-ecologische kentering” – de economie van de agro-ecologie

Andere onderzoekers¹⁶³ zien een verschuiving die al door de landbouwbewegingen zelf op gang is gebracht om de doelstellingen van de Europese Green Deal te verwezenlijken. Zij spreken van een stille en geleidelijke agro-ecologische kentering, die drastische mogelijkheden biedt om het inkomen van de boeren te verhogen en op een duurzame manier gezonder voedsel te produceren. De agro-ecologische teelt kan worden gekenmerkt door een hogere verhouding tussen de toegevoegde waarde en de brutowaarde van de productie, die zo de “inkrimping van de conventionele landbouw” vermijdt, een situatie waarbij externe (vaak onderhandelde) inputkosten en prijzen buiten het landbouwbedrijf gestaag stijgen, terwijl de prijzen op de boerderij dalen of steeds grotere schommelingen vertonen. Door te vertrouwen op groei die berust op schulden, ontstaan “schaalnadelen”.

De agro-ecologische teelt vertoont een aantal heel belangrijke strategische verschillen. Het komt erop aan:

- het evenwicht te herstellen tussen het gebruik van interne en externe hulpbronnen, inclusief sociaal gereguleerde (en niet-commerciële) uitwisseling (veeleer dan handel);
- voordelen op te bouwen door vergroting van het bereik in plaats van door schaalvergroting, het gaat dus om een niet-gespecialiseerde gemengde landbouw die nieuwe synergieën creëert;
- de interne hulpbronnen (bodem, dieren, planten, gereedschap, gebouwen en machines) efficiënter te gebruiken en de kwaliteit ervan te verbeteren door de entropie te vertragen en het energieverbruik te verminderen;

- een centrale rol toe te kennen aan arbeid voor het beheer van een “multi-productbedrijf” dat werkt in een proces van know-how, experimenteren en specifiek leren (in plaats van technische prestaties op de markt te kopen);
- nieuwe allianties te sluiten tussen boeren en tussen consumenten en producenten, die leiden tot nieuwe lokale markten en tot betere productprijzen.

2.2. Conclusie

De agro-ecologie vertaalt de doelstellingen van de Green Deal naar de praktijk, want zij herstelt de natuurlijke hulpbronnen, legt meer koolstof vast, vermindert het gebruik van pesticiden en ontbossing en past de principes van de circulaire economie toe. Zij keert de huidige prioriteiten om door te investeren in infrastructuur voor lokale markten. Zij opent beleidsruimte door de boeren te bevrijden van een groei die gericht is op schulden en op de export, door hun minder afhankelijk te maken van de internationale handel (sregels) en nieuwe ruimte te creëren voor sociale innovatie, plattelandseconomie en (meer) eerlijke handel.

Momenteel bestaat er geen duidelijk beleid om het verwijderen van CO₂ te stimuleren en de koolstofvoorraden te beschermen. Nochtans beantwoorden de agro-ecologie en de agroforestry nu al aan de nieuwe benadering van koolstofarme landbouw en de nieuwe businessmodellen. Agroforestry of boslandbouw combineert het gebruik van grond met bosbouw en de agro-ecologie vermindert de emissies van landbouwactiviteiten. Dat zou moeten worden erkend in het nieuwe initiatief voor koolstoflandbouw en het certificaat voor koolstofverwijdering, die zullen worden ingevoerd na herziening van de verordening over landgebruik en bosbouw.¹⁶⁴

De agro-ecologie zal gevolgen hebben voor de handel in landbouwproducten, doordat zij de totale voetafdruk van de EU verkleint en dus ook de handelsvolumes van de EU die biodiversiteitsverlies en ontbossing veroorzaken of daarmee in verband worden gebracht. De verwezenlijking van de doelstellingen van de

163 Van der Ploeg, Jan Douwe, et al. “The economic potential of agroecology: Empirical evidence from Europe.” *Journal of Rural Studies* 71, 2019, pp. 46-61.

164 Europese Commissie, “VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Verordening (EU) 2018/841 wat betreft het toepassingsgebied, vereenvoudiging van de nalevingsvoorschriften, vaststelling van de streefcijfers voor de lidstaten voor 2030 en de verbintenis tot de collectieve verwezenlijking van klimaatneutraliteit in de sector landgebruik, bosbouw en landbouw tegen 2035, en van Verordening (EU) 2018/1999 wat betreft verbetering van monitoring, rapportage, het volgen van de vooruitgang en beoordeling”

Europese Green Deal zou kunnen leiden tot een daling van de (buitensporige en schadelijke) handelsvolumes en van de emissies uit het transport. Zij zou beleidsruimte kunnen scheppen voor het opstellen van nieuwe handelsregels en het subsidiariteitsbeginsel kunnen omzetten om nu al vrijstellingen van (schadelijke en inconsistente) handelsregels toe te staan, en tegelijk oproepen tot een grondige herziening van de internationale handelsregels.

3. Andere nieuwe Europese wetgeving die invloed kan hebben op de handel

3.1. Wetgeving over de zorgplicht op het vlak van de mensenrechten

De Commissie erkent dat de tekortkomingen van de markt in de hand zijn gewerkt door hiaten in de vennootschapswetgeving en de codes voor goed ondernemingsbestuur. De Europese Green Deal stelt dat duurzaamheid beter moet worden ingebed in de kaders voor corporate governance en plaatst vraagtekens bij financiële prestaties op korte termijn, waardoor bedrijven minder goed in staat zijn om duurzaamheidsoverwegingen in te bouwen.

Op 23 februari 2022 publiceerde de Europese Commissie een voorstel voor een richtlijn over de zorgplicht van bedrijven op het gebied van duurzaamheid. Dit is op zich al een baanbrekende stap voorwaarts omdat het een einde kan maken aan de straffeloosheid van multinationals, die zich niet langer achter complexe leveringsketens kunnen verschuilen om hun sociale en milieuverplichtingen te ontlopen, noch het bestaan van mensenrechtenschendingen en milieuschade kunnen ontkennen. Mazen in de huidige tekst stellen bedrijven echter in staat hun verplichtingen te omzeilen en deze mankementen ontnemen mogelijkheden voor slachtoffers van misbruik om toegang tot de rechter te krijgen. Daarom zijn verbeteringen nodig om deze toekomstige richtlijn de middelen te geven om haar ambities waar te maken en haar in overeenstemming te brengen met bestaande internationale normen zoals de VN-richtsnoeren inzake bedrijfsleven en mensenrechten. Op multilateraal niveau wordt in de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties onderhan-

deld over een verdrag dat bedrijven verplicht de mensenrechten te respecteren. Hoewel haar voorstel voor een richtlijn in de Raad en het Parlement is besproken, heeft de Europese Unie geen mandaat gekregen om in Genève te onderhandelen. De wetgevingsinitiatieven van de VN en de EU vullen elkaar echter aan en kunnen elkaar versterken. Een VN-verdrag zou inderdaad belangrijke lacunes in de voorgestelde EU-richtlijn opvullen, met name wat betreft de toegang tot de rechter voor slachtoffers, bijvoorbeeld door internationale normen vast te stellen inzake toepasselijk recht en jurisdictiekeuze, die beide problemen opleveren bij transnationale ondernemingsgeschillen.

De modelwetgeving van het EP wijst op de noodzaak van een niet-statelijk klachtenmechanisme en van een zorgvuldigheidsplicht die geldt voor alle risico's in de hele waardeketen en alle grote ondernemingen en kmo's. Een stelsel van aansprakelijkheid moet doeltreffende en ontradende sancties voorzien voor inbreuken (vergelijkbaar met de boetes voorzien door de wetgeving inzake mededinging en gegevensbescherming).¹⁶⁵ Steeds meer landen hebben een nationale wet over het duurzaam bestuur van ondernemingen (Frankrijk, Nederland, Italië, Duitsland) en in andere staat zo'n wet op stapel (Finland, Zweden, Oostenrijk, België, Denemarken en Luxemburg).

In juli 2021 publiceerde het departement Handel van de Commissie een nota met richtsnoeren voor bedrijven in de EU, om hen te helpen dwangarbeid in hun waardeketens aan te pakken, inclusief overwegingen voor verantwoorde terugtrekking. De nota bevat ook een lijst van relevante Europese en internationale instrumenten.¹⁶⁶

In bilaterale handelsovereenkomsten van de EU zou een verwijzing kunnen worden opgenomen naar bindende zorgvuldigheidseisen inzake mensenrechten in de toeleveringsketen, de sector of een specifiek product, indien het partnerland daarmee instemt.

3.2. Actieplan van de EU voor de circulaire economie

In maart 2020 keurde de Commissie een nieuw actieplan goed voor de circulaire economie, een andere bouwsteen van de Europese Green Deal. Dat nieuwe actieplan

165 Zie de modelwetgeving van het EP, artikels 9, 18 en 20. Zie de brief van de werkgroep van het EP over verantwoord ondernemerschap van 22 juni 2021.

166 Europese unie, "Guidance on due diligence for EU businesses to address the risk of forced labour in their operations and supply chains".

kondigt initiatieven aan voor de hele levenscyclus van producten, om de druk op de natuurlijke hulpbronnen te verminderen en tegelijk de transitie naar duurzame groei te verzekeren. Het actieplan voert wetgevende en niet-wetgevende maatregelen in voor andere beleidsterreinen en -strategieën, zoals chemische stoffen, industrie, (micro)plastics, nulvervuiling, afval en recycling.

De monitoring van de vorderingen bekijkt de winningspercentages van grondstoffen en het wereldwijde gebruik van biomassa (brandstof, voedsel, diervoeder), die grote gevolgen hebben voor de klimaatverandering, de gezondheid, de waterstress, het verlies van biodiversiteit gelinkt aan landgebruik en de handel in landbouwproducten in de EU en daarbuiten. Eurostat werkt al met indicatoren van de circulaire economie. Die indicatoren zijn relevant om aan te tonen in welke mate de Europese handel in landbouwproducten een drijvende kracht is achter (niet-)duurzame productie en consumptie. Zo meet Eurostat nu al de vorderingen op het gebied van zelfvoorziening voor grondstoffen van de EU, milieuvriendelijke overheidsopdrachten, afvalproductie (gemeentelijk afval per hoofd van de bevolking, afval per eenheid bbb, afval tegenover het binnenlands materiaalverbruik) en voedselafval.¹⁶⁷

Een interessant concept in verband met de circulaire economie is dat van de **veilige werkruimte**, dat bepaalt en kwantificeert waar de wereldwijde grenzen liggen voor het gebruik van natuurlijke hulpbronnen (water, biomassa, metalen, mineralen), die niet mogen worden overschreden om te voorkomen dat menselijke activiteiten onaanvaardbare milieuveranderingen veroorzaken.¹⁶⁸ Het **cascadebeginsel** kent een waardevolgorde toe bij het gebruik van grondstoffen om te komen tot een efficiënt gebruik van de hulpbronnen. Het principe wordt toegepast voor houtproducten of in de landbouwproductie en geeft prioriteit aan levensmiddelen, en dan aan diervoeders, gevolgd door vezels en brandstoffen.¹⁶⁹ De huidige economische en beleidsmatige stimuleringsmaatregelen werken volgens een andere prioriteitenvolgorde, waarbij brandstoffen en diervoeders op de eerste plaats komen.

3.3 De One Health-benadering

Het concept "One Health" erkent dat de gezondheid van de mens nauw samenhangt met de gezondheid van dieren en van het milieu en dat er bijvoorbeeld een nauw verband is tussen voeding voor dieren, voeding voor de mens, de gezondheid van mensen en dieren en milieuvervuiling. Volgens het concept "voorkomen-opsporen-reageren" wil het nieuwe Europese gemeenschappelijke programma "One Health"¹⁷⁰ de samenwerking tussen instellingen versterken door meer transdisciplinaire samenwerking en integratie van activiteiten via specifieke gezamenlijke onderzoeksprojecten, gezamenlijke integratieve projecten en via educatie en vorming op het gebied van overgedragen zoönosen via de voedselketen, antimicrobiële resistentie (zie doelstelling in het kader van de strategie "van boer tot bord") en opkomende bedreigingen.

Het Europees "One Health"-programma is gebaseerd op het werk van de WHO, de Wereldgezondheidsorganisatie. De WHO werkt nauw samen met de FAO en de Wereldorganisatie voor diergezondheid (OIE) om multisectorale reacties op gevaren voor de voedselveiligheid, zoönose-risico's en andere bedreigingen voor de volksgezondheid op het raakvlak tussen mens, dier en ecosysteem te bevorderen, en advies te verstrekken over mogelijkheden om die risico's te beperken.¹⁷¹

De campagne "Healthy planet healthy people"¹⁷² laat zien dat de gezondheid van de mens en de gezondheid van ons milieu onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Onze collectieve veerkracht, ons welzijn, onze voeding en ons vermogen om ziekten te vermijden hangen volledig samen met het voedsel dat we eten, het water dat we drinken en de lucht die we inademen. En ook met de mensen, de landbouwers, de boeren, de vrouwen, de herders, de inheemse volken en de vissers die deze voedingsmiddelen verbouwen, produceren en oogsten.

"Reconnecting for our future": de Lancet-commissie voor One Health¹⁷³ wijst op de synergetische voordelen van een nauwere samenwerking tussen de wetenschappen rond de gezondheid van mens, dier en milieu. De

167 Eurostat, "Monitoring Framework".

168 Stockholm Resilience Centre on planetary boundaries, "It's all about the safe operating space".

169 Joint Research Centre, "Food, feed, fibres, fuels. Enough biomass for a sustainable bioeconomy?", 2019.

170 Voor meer informatie, zie hier.

171 Wereld Gezondheidsorganisatie, "One Health".

172 WWF, "Healthy planet healthy people".

173 Amuasi, John H., et al. "Reconnecting for our future: the lancet one health commission.", *The Lancet* 395.10235, 2020, pp. 1469-1471.

Lancet-commissie 2019 over de wereldwijde obesitas-epidemie, ondervoeding en klimaatverandering en de EAT-Lancet-commissie hebben erop gewezen dat handel een belangrijk aandachtspunt is om te komen tot meer voedzame voeding en duurzamer voedselsystemen. Zij benadrukken dat volksgezondheidsactoren betrokken moeten worden bij het handelsbeleid om de schade te beperken en de voordelen voor voedselsystemen en voeding te maximaliseren.¹⁷⁴

Campagnes van de diensten voor volksgezondheid¹⁷⁵ bepleiten dat het internationaal handelsbeleid van de EU de volksgezondheid moet beschermen en bevorderen en beleids- en regelgevingsruimte moet bieden voor regeringen en voor de EU. In een brief aan Europees commissaris voor Handel Malmström in 2018¹⁷⁶ protesteerden zij tegen de verlaging van de douanerechten en de normen, de toenemende rechtstreekse buitenlandse investeringen in tabak en voedingsmiddelen met veel vet, zout en suiker, bewerkt vlees en alcohol, de vage omschrijvingen op voedsel-etiquetten, de te strenge intellectuele eigendomsrechten, de zwakke steun voor het voorzorgsprincipe en de ontoereikende en verwaarloosde processen voor (duurzaamheids)impactbeoordeling. Voor de nieuwe generatie vrijhandelsakkoorden en de toenemende ambities inzake samenwerking, harmonisering of coherentie op het vlak van regelgeving moet worden nagegaan wat de mogelijke gevolgen zijn voor de gezondheid van de bodem, planten, dieren en mensen, of voor de gezondheid van de ecosystemen.

4. De Afrikaanse continentale vrijhandels-overeenkomst – lakmoesproef voor BCO

De besprekingen over de preferentiële handel tussen de EU en Afrika en over de continentale integratie van Afrika voor de jaren 2020 en 2021 zouden een uitgangspunt kunnen vormen om er opnieuw op te wijzen dat een coherent handelsbeleid tussen de EU en het Afrikaanse continent nodig is om de regionale integratie,

duurzame ontwikkeling en de doelstellingen van de Europese Green Deal te ondersteunen.

Tijdens eerdere EPO-onderhandelingen¹⁷⁷ werd verwezen naar een lange lijst van omstreden thema's (dat wil zeggen bijna alles met betrekking tot de handel, de standstillclausule, uitvoerheffingen, vrijwaringsmaatregelen, bepalingen over nieuwe industrieën, nationale behandeling, de meestbegunstigingsregeling, de niet-uitvoeringsclausule, de oorsprongsregels, enz.).¹⁷⁸ Die thema's werden doorgeschoven naar het einde van de onderhandelingen en zijn nooit echt opgelost; het zijn tot op vandaag nog altijd struikelblokken. Maar uiteindelijk heeft de druk op de Afrikaanse EPO-landen, die hun toegang tot de EU-markt dreigen te verliezen als zij geen EPO ondertekenen, ertoe geleid dat de lijst van geschilpunten niet werd afgesproken met maar opgelegd aan de EPO-landen.

De conflict- en compromispunten die in 2014 aan bod kwamen, gelden nog altijd en moeten opnieuw worden bekeken in de context van de preferentiële handelsbesprekingen tussen de EU en Afrika¹⁷⁹:

- Gebrek aan duidelijkheid over ontwikkelingscriteria, indicatoren en maatregelen om na te gaan en te bepalen of de EPO-akkoorden gunstig zijn voor ontwikkeling.¹⁸⁰
- Weerlegging van empirisch bewijsmateriaal: hoe kunnen uitvoerheffingen en vrijwaringsbepalingen die er niet in slagen de stijgende import en schade voor kleine producenten doeltreffend te voorkomen, worden omschreven als gunstig voor de ontwikkeling?¹⁸¹
- Het opleggen van een willekeurige termijn om de ACS-landen onder druk te zetten om een EPO te ondertekenen, omdat zij anders hun markttoegang verliezen doordat hun land wordt geschrapt van de lijst van landen die in aanmerking komen volgens de verordening over toegang tot de EU-markt (MAR 1328). Dat was in strijd met de bindende bepalingen

174 Thow, Anne Marie, and Nicholas Nisbett, "Trade, nutrition, and sustainable food systems.", *The Lancet* 394.10200 2019, pp. 716-718

175 The European Public Health Alliance (EPHA), "Trade for health".

176 Thurley, George. The European Public Health Alliance (EPHA). "European Commission prioritises tobacco, sacrifices global health in unhealthy trade negotiations with Latin America", 17 mei 2018.

177 Ulmer, Karin, "Trade embedded development models." *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 31.3, 2015

178 ECDPM, "Contentious issues in the interim EPAs. Potential flexibility in the negotiations", Discussion Paper No. 89, 2009; South Centre. "Contentious issues in the goods EPAs: what is the value of the 2009 renegotiations?", Analytical Note SC/TDP/AN/EPA/25, 2010.

179 Europees parlement, "EP INTA Hearing. Evaluation of this Commission's term with regard to trade policy: pros and cons", 12 februari 2014

180 Zie Aprovev en ICTSD (2005, en 2007) A pro-Development Benchmark Approach to EPAs

181 Europees parlement, "EP INTA Hearing. Evaluation of this Commission's term with regard to trade policy: pros and cons", 12 februari 2014

van de Partnerschapsovereenkomst van Cotonou, die stelt dat geen enkel land hoeft te worden aanvaard als het geen EPO ondertekent. Hoewel de Commissie Ontwikkelingssamenwerking van het EP elke willekeurige termijn afwees, stemde de plenaire vergadering van het EP voor een termijn in 2016, en het besluit van de dialoog (Commissie, Europees Parlement en Raad) resulteerde in de vervroegde datum van 1 oktober 2014.

- Weigering om een plan B te overwegen en een Afrikaans continentaal SAP of een Afrikaans "Alles behalve wapens"-initiatief te onderzoeken. Men zou een reeks ontwikkelingsindicatoren kunnen hanteren om te bepalen of een land in aanmerking komt voor de unilaterale handelspreferenties van de EU. Bijvoorbeeld door gebruik te maken van categorieën zoals het Economisch en Sociaal Comité van de VN (bbp, human resources index, index van economische kwetsbaarheid). Of door een bijkomend criterium te hanteren, waardoor een regionale douane-unie met een meerderheid van minst ontwikkelde landen in aanmerking kan komen voor een "Alles behalve wapens"-handelsovereenkomst. De Commissie drong er echter op aan om de aanpak van de Wereldbank te volgen en één enkele economische indicator, namelijk het bruto binnenlands product, te gebruiken als criterium om te bepalen of een land kan genieten van handelspreferenties. Geen enkel alternatief werd in overweging genomen, ondanks het zeer reële risico dat de Afrikaanse ACS-landen "slechter af" zouden zijn dan voorheen, en dat hun streven naar regionale integratie ernstig zou worden belemmerd, of zelfs tot stilstand zou komen.¹⁸²

Zoals vermeld in het hoofdstuk over de bilaterale handel, is de handel in pluimvee tussen de EU en Afrika in verschillende opzichten omstreden. In februari 2021 leidde een door de diensten van de Commissie georganiseerde discussie tussen deskundigen over de EU-export van pluimvee naar West-Afrika tot een actualisering van de monitoring van het agrovoedingsbeleid voor West-Afrika.¹⁸³ Dankzij de nu gedetailleerder uitgesplitste gegevens over de handelsstromen van pluimvee tussen

de EU en West-Afrika, is het mogelijk te anticiperen op en te waarschuwen voor importstijgingen of alarmerende trends. Op termijn zouden die gegevens kunnen dienen als basis voor het rechtvaardigen en opstellen van beleidsmaatregelen om handelsstromen die schadelijk zijn voor de binnenlandse pluimveesector te voorkomen.

De nog niet bekrachtigde ratificatie door België van de Economische Partnerschapsovereenkomst tussen de EU en Afrika met Ghana, Ivoorkust, Kameroen, Oostelijk en Zuidelijk Afrika en met de Douane-unie van Zuidelijk Afrika biedt een kans om de oproep naar een onderzoek van de beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling nieuw leven in te blazen. Het is tijd voor een herziening van de lange lijst van controversiële thema's en handelsbeleid(-instrumenten), ook gezien de voortschrijdende Afrikaanse continentale economische integratie en de ontwikkelingen aan de grenzen na de COVID-crisis (zoals de verstoring van het goederenvervoer per vliegtuig, het toenemende goederenvervoer over zee, enz.), die allebei vraagtekens zetten bij het dominante exportgerichte Afrikaanse model voor de ontwikkeling van de handel in landbouwproducten.

5. De herziening van het EU-handelsbeleid

5.1. Een nieuw, open, duurzaam en assertief EU-handelsbeleid

De mededeling van de Commissie uit 2021 over een open, duurzaam en assertief nieuw EU-handelsbeleid¹⁸⁴ wil de handel beter in staat stellen om bij te dragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese Green Deal. Een van de prioriteiten is om de vruchten te plukken van digitale technologieën door handelsbelemmeringen weg te nemen. De mededeling stelt dat "oneerlijke handel" moet worden bestreden en dat er aandacht moet zijn voor duurzaamheid. Nog belangrijker is dat de beleidsherziening nieuwe mogelijkheden voorziet voor handhaving van de EU-handelsakkoorden en, in reactie op de COVID-19-pandemie, ook een nieuw concept van open strategische autonomie invoert.

182 Concord, "Recommendations for a development centered reform of the EU's GSP", 2011.

183 Commission européenne, "Monitoring Agri-Trade Policies. EU Poultry exports to West Africa", (MAP no2021-1), Directorate-General for Agriculture and Rural Development, "Poultry trade".

184 Europese Commissie, Commission Communication on Trade Policy Review – An open, sustainable and assertive trade policy, 18 februari 2021.

5.2. Open strategische autonomie

Het concept van open strategische autonomie is ontleend aan de militaire defensieplanning, waar het betekent "multilateraal samenwerken wanneer we kunnen, autonoom optreden wanneer we moeten".¹⁸⁵ Het betekent de strategieën voor risicobeheersing herzien, lessen trekken uit de verstoringen van de wereldwijde toeleveringsketens, zich beter voorbereiden op crises en strategische afhankelijkheden in kaart brengen. In reactie op de COVID-19-crisis geldt gezondheid als een gevoelig industrieel ecosysteem (dat wil zeggen een strategische afhankelijkheid). Als antwoord daarop werd in juni 2020 een farmaceutische strategie van de EU over strategische autonomie gepubliceerd.¹⁸⁶

Uiteraard zijn voedselsystemen en de toeleveringsketen gevoelige ecosystemen. Een handelsevaluatie, die ongezonde en risicovolle (inputgerelateerde) afhankelijkheden blootlegt en meer beleidsruimte en flexibiliteit voorschrijft is broodnodig. Het zou ontwikkelingslanden ertoe in staat brengen handelsstrategieën voor landbouwontwikkeling te bedenken om de grote onevenwichten en ongelijkheden in de handel van voedsel recht te trekken. Zoals blijkt uit het voorbeeld van Namibië en Zuid-Afrika, vormen de huidige bilaterale handelsregels van de EU vooral een belemmering voor de capaciteitsopbouw op het vlak van productie en bevoorrading, voor programma's voor overheids- of lokale aankopen met het oog op een rendabele deelname van kleine boeren aan de markten en voor de bescherming van ontluikende landbouwsectoren. En uiteindelijk ook voor de verwezenlijking van het recht op betaalbaar, toegankelijk, veilig en gezond voedsel en van de SDG's 2.3 en 2.4. Het subsidiariteitsprincipe zou kunnen helpen bij het bepalen van de niveaus waarop soevereine voedselkeuzes¹⁸⁷ kunnen worden gemaakt, met voorrang voor territoriale markten, in overeenstemming met het verslag van de Task Force Rural Africa.¹⁸⁸

In de algemene respons van de EU op de COVID-19-crisis wordt voedselzekerheid echter slechts kort vermeld.¹⁸⁹ Ook in de resolutie van het Europees Parlement over de handelsgerelateerde aspecten en gevolgen van COVID-19 van 7 juli 2021 wordt de voedselcrisis slechts vermeld in één punt waarbij de Commissie wordt verzocht om in samenwerking met de VN passende maatregelen uit te stippelen om ervoor te zorgen dat de pandemie niet leidt tot een voedselcrisis.¹⁹⁰

5.3. Toepassing van de handelsregels en oneerlijke handelspraktijken

Wat oneerlijke concurrentie betreft, verwijst het nieuwe handelsbeleid naar oneerlijke handelspraktijken¹⁹¹ (updates), die nu ook kunnen worden uitgebreid tot het internationale niveau. In de sector van de landbouw en de voedselproductie worden ondermaatse arbeidsomstandigheden en onrechtmatige arbeidsverhoudingen vastgesteld.¹⁹² In Portugal, het VK, Duitsland, Nederland, Italië, Finland en Spanje zijn schendingen van de arbeidsrechten gemeld in de sectoren van de vlees-, wijn-, frambozen-, broccoli- en zoete aardappelteelt. Wij verwachten echter dat de arbeids- en mensenrechten systematisch worden toegepast.

Heel belangrijk is de herstructurering van het departement Handel van de Commissie met de aanstelling van de nieuwe Chief Trade Enforcement Officer. De beslechting van geschillen wordt geregeld door de respectieve bepalingen in de vrijhandelsakkoorden en elk geschil moet eerst op bilateraal niveau worden behandeld vooraleer het, indien nodig, op internationaal niveau kan worden getild. In het geschil over het Zuid-Afrikaanse pluimvee maakt de EU tegelijk gebruik van de bilaterale geschillenbeslechting (vrijwaring, antidumping) en van de SPS-commissie van de WTO (vogelgriep) om haar offensieve belangen te behartigen. Het eerste verslag over de uitvoering van de handelsregels werd gepubliceerd in september 2021.¹⁹³

185 Europese commissie, "An open, sustainable and assertive trade policy. Open strategic autonomy".

186 Europese commissie, "Pharmaceutical Strategy for Europe", 2020.

187 Via Campesina definition of food sovereignty, a peoples', countries', or state unions' right to define their agricultural and food policy, without any dumping vis-à-vis third countries. Via Campesina, "food sovereignty", 15 januari 2003.

188 Arnold, Tom, et al. "An Africa-Europe agenda for rural transformation. Report by the Task Force Rural Africa.", 2019.

189 Europese commissie, "EU global response to COVID-19".

190 Zie punt 14. van : Europees parlement, "European Parliament resolution of 7 July 2021 on the trade-related aspects and implications of COVID-19" (2020/2117(INI)).

191 Europees parlement, "Directive (UE) 2019/633 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 sur les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire".

192 OSF, "Are agri-food workers only exploited in Southern Europe? Case studies on migrant workers in Germany, the Netherlands and Sweden", 2020.

193 Europese commissie, "Chief Trade Enforcement Officer". Voor een overzicht van zaken in de geschillenprocedure van de EU in het kader van de WTO of bilaterale akkoorden vanaf oktober 2021, zie hier.

Het doel is ervoor te zorgen dat de handelspartners hun verbintenissen nakomen, zowel wat betreft de openstelling van de markt als de handelsverbintenissen die ten goede komen aan marktdeelnemers in de EU (non-discriminatie, overheidsopdrachten), de arbeidsrechten of de strijd tegen de klimaatverandering (als het Akkoord van Parijs als essentiële clause wordt opgenomen) en het milieu. De verwijzing naar de mensenrechten in een essentiële clause wordt niet vermeld of ontbreekt.

5.4. De mensenrechtenclausule

Het gebeurt ook dat het handelsbeleid er niet of helemaal niet in slaagt om de toepassing van de mensenrechtenclausule in handelsovereenkomsten te garanderen. Het voorbeeld van het vrijhandelsakkoord tussen de EU en Vietnam illustreert het best de weerstand van de Europese Commissie (en de aarzeling van het Europees Parlement) om een effectieve essentiële clause¹⁹⁴ inzake mensenrechten te waarborgen, of die nu wordt geactiveerd voor een schending van de mensenrechten op het gebied van economische, sociale en culturele rechten, of tot uiting komt bij een schending van de rechten van landbouwers of landarbeiders. Dit is typisch en relevant voor alle vrijhandelsakkoorden, niet alleen dat met Vietnam. We zien dit zelfs in het onlangs overeengekomen hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling in het vrijhandelsakkoord met Mercosur.

Het verzuim van de EU om een mensenrechten impactbeoordeling te verstrekken voorafgaand aan het sluiten van het vrijhandelsakkoord tussen de EU en Vietnam werd aanhangig gemaakt bij de Europese Ombudsman, met het verzoek dat de Commissie ervoor moet zorgen dat de essentiële clause over de mensenrechten van toepassing is in haar handelsovereenkomst. De Europese Ombudsman legde de klacht neer en herinnerde de Commissie aan haar verplichting.¹⁹⁵ Desondanks weigerde de Commissie echter (corrigerende) maatregelen te nemen en het Europees Parlement gaf zijn akkoord ondanks het lopende dossier bij de Ombudsman.

Zoals eerder vermeld, blijkt bij uitvoering van het handelsakkoord dat Vietnam niet te vertrouwen is op het vlak van respect voor de fundamentele mensenrechten. Terwijl de EU weigerde via de essentiële clause een expliciete en duidelijke formulering van de mensenrechtenverplichtingen op te nemen, behandelt zij nu de ernstige mensenrechtenschendingen via omslachtige administratieve procedures, namelijk door oprichting en samenstelling van een interne adviesgroep. Die situatie is vrij symptomatisch voor de EU. In plaats van te voldoen aan de verplichting om de risico's van mensenrechtenschendingen globaal aan te pakken en preventieve strategieën uit te werken, raakt zij verwickeld in langdurige secundaire gevechten.

5.5. Beleid voor exportbevordering

Het EU-beleid voor exportbevordering is herzien, vooral met het oog op de coherentie met de externe dimensie van de onlangs goedgekeurde "van boer tot bord"-strategie. De reacties op de raadpleging waren verdeeld. De agro-industrie voert aan dat alle productie in de EU (op zich) duurzaam is omwille van de hoge verplichte EU-minimumnormen. Anderen willen de ambities zien verschuiven naar een wereldwijde rechtvaardige agro-ecologische transitie en een meer duurzame landbouwproductie. Door eenzijdig een toename van de verkoop, het marktaandeel en de consumptie van EU-producten te promoten, bestaat het risico op een toename van niet-overdraagbare ziekten. De feiten bevestigen dat de internationale handel veranderingen in voedselvoorkeuren met zich meebrengt, met meer consumptie van vlees en zuivel, minder verse en meer verwerkte voeding, en dat leidt tot een toename van niet-overdraagbare ziekten.¹⁹⁶

Van 2001 tot 2019 hadden de doelstellingen voor afzetbevordering in Afrika betrekking op een stijging met 30% van de consumptie van hoofdzakelijk vlees, zuivel en bier. Maar om de coherentie met de ontwikkelingsdoelstellingen te verzekeren, moet de EU vermijden dat zij de inspanningen ter bevordering van de binnenlandse voedselproductie in de ontwikkelings-

194 Een essentiële clause legt de verbintenissen van de partijen inzake mensenrechten vast en vormt het belangrijkste mechanisme om de mensenrechten in te bedden in handelsakkoorden. Zij biedt een partij de mogelijkheid om passende maatregelen te nemen in geval van ernstige schendingen van de mensenrechten door de andere partij.

195 In 2014 wees FIDH de EU-ombudsman op het ontbreken van een voorafgaande beoordeling van de gevolgen van de vrijhandelsakkoorden tussen de EU en Vietnam voor de mensenrechten (1409/2014) MHZ. Europese Ombudsman, "Decision in case 1409/2014/MHZ on the European Commission's failure to carry out a prior human rights impact assessment of the EU-Vietnam free trade agreement", 2016.

196 De Lancet-commissies omschreven handel in 2019 als een belangrijk element waarmee rekening mee moet worden gehouden om de voeding en de duurzaamheid van voedselsystemen te verbeteren. Zie bijvoorbeeld Thow, Anne Marie, and Nicholas Nisbett. "Trade, nutrition, and sustainable food systems." *The Lancet* 394.10200, 2019, pp. 716-718.

landen ondermijnt. Daarom wordt voorgesteld om de bekommernissen inzake gezondheid op te nemen bij de selectie- en toelatingscriteria van het programma, evenals duidelijk omschreven, kwantificeerbare en verifieerbare criteria die een gelijke behandeling van alle aanvragers waarborgen.¹⁹⁷

Het belangrijkste nieuwe EU-financieringsinstrument voor Afrika¹⁹⁸ is het instrument "Europa in de wereld", dat in de plaats komt van het Europees Ontwikkelingsfonds, en dat nu in de EU-begroting is opgenomen. Het lijkt zijn naam te ontleen aan de strategie van Europa uit 2006 (Europa als wereldspeler), die werd gebruikt om markten in de ACS- en ontwikkelingslanden te openen. Het beleid voor exportbevordering zou kunnen worden genoemd wat het de facto is, namelijk een herschikking van de exportsubsidies.

5.6. Herziening van het hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling en 15 actiepunten

In zijn initiatiefverslag van 21 oktober 2021 stelt het Europees Economisch en Sociaal Comité voor om het hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling uit te breiden met nieuwe beleidsinstrumenten die verder gaan dan de traditionele bepalingen in het HDO-hoofdstuk, zoals de voorwaardelijke toewijzing van overheidsopdrachten, ambitieuze EU-wetgeving inzake zorgplicht, aangevuld met thema's als bestrijding van witwassen, belastingmisdrijven en corruptie.¹⁹⁹

Zoals vermeld in het deel over de bilaterale handel stelt de Commissie zich momenteel tevreden met een onderzoek van de beste praktijken en heeft zij een studie besteld bij de London School of Economics. De Commissie blijft er ook op aandringen dat de mensenrechten aan bod komen buiten het handelsakkoord en dat zij het voorwerp vormen van specifieke maatregelen van politieke samenwerking en dialoog, met ook de mogelijkheid van sancties.²⁰⁰

Het Brusselse bedrijfsleven stelt dat de handelsagenda overladen is met punten van bezorgdheid over milieu, gezondheid en mensenrechten, maar allerlei campagnes voor meer bescherming, meer open strategische autonomie, een grotere (economische) voedselsoevereiniteit breiden zich steeds verder uit. Het risico van oneerlijke concurrentie, sociale dumping en milieudumping is dan ook reëel en bedreigt de landbouwgemeenschappen in zowel de ontwikkelde landen als de ontwikkelingslanden.

De Europese Green Deal werpt ook een aantal andere vragen op die nog hun plaats moeten vinden in de ontwikkeling of uitvoering van het handelsbeleid.

6. Raakvlakken tussen het handelsrecht en de Europese Green Deal

6.1. Omzetting van de bepalingen van de Europese Green Deal in het handelsbeleid

Milieueffecten staan niet op zich, maar houden verband met de mensenrechten (rechten van inheemse volken, collectief recht op een gezond milieu) en duurzame ontwikkeling of dekolonisatie (asymmetrie in de handelsbetrekkingen). Door milieu, handel en investeringen op constructieve wijze te koppelen in handelsovereenkomsten, wordt het gemakkelijker om duurzaamheidsnormen toe te passen, de bevoorrading met basisproducten te coördineren en beperkende handelspraktijken terug te dringen. Als handel een wezenlijk onderdeel van een groene transitie moet worden, dan moeten de milieu- en klimaatdoelstellingen in de hele overeenkomst worden ingebed in de verbintenissen tot liberalisering en regelgeving. Een vrijhandelsakkoord mag dus niet leiden tot een beperking van de beleidsruimte voor een echt milieu- en klimaatbeleid, noch tot een bevroering van de regelgeving omwille van het risico van rechtszaken.

197 Matthews, Alan. "Future EU agri-food export promotion policy". Cap reform, 31 juli 2021.

198 Europese commissie, "Joint communication to the European parliament and the Council towards a comprehensive strategy with Africa, 2020 ; Parlement européen, "BRIEFING. How the EU budget works. Financing for Africa – The EU budget and beyond.". De belangrijkste nieuwigheid van het nieuwe meerjarig financieel kader is de opname van het Europees Ontwikkelingsfonds in de begroting van de EU en de samenvoeging van de meeste vroegere instrumenten tot één enkel, het NDICI (instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking - Europa in de Wereld).

199 Europees Economisch en Sociaal Comité, "Une approche « nouvelle génération » pour le commerce et le développement durable – Réexamen du plan d'action en 15 points (avis d'initiative)". REX/535-EEESC-2021.

200 Europese commissie, "Civil society dialogue on the comparative analysis of trade and sustainable development provisions supporting the review of the 15 point action plan for trade and sustainable development", 26 oktober 2021.

6.2. Wetgeving betreffende de EU-markt

De toekomstige EU-wetgeving inzake ontbossing en de plannen om door dwangarbeid geproduceerde goederen te verbieden op de Europese interne markt, zouden betekenen dat het niet nodig is om in de bilaterale handel te onderhandelen over een op sancties gebaseerde aanpak. Hetzelfde geldt voor andere bestaande wetgeving die de EU-markt regelt.²⁰¹ Elk voorstel dat de verkoop verbiedt van producten die afkomstig zijn van ontbossing of geproduceerd zijn door middel van dwangarbeid, verlicht de (enigszins overlaste) agenda van de bilaterale handelsbesprekingen.

6.3. Maatregelen die beschikbaar zijn in het kader van het handelsrecht

Zoals blijkt uit deze studie, hebben de voordelen van de internationale handel (specialisatie, grotere welvaart, efficiënt gebruik van hulpbronnen, effect van technologieoverdracht, enz.) niet geleid tot het eerbiedigen van de grenzen van onze planeet. Integendeel, de voordelen wegen niet op tegen de negatieve gevolgen en schaaleffecten (uitputting van natuurlijke hulpbronnen, koolstoflekkage, vervuiling, milieudumping, enz.). Zolang er geen sprake is van een drastische verandering, met nieuwe maatstaven voor groei, nieuwe indicatoren voor efficiëntie en nieuwe manieren om de natuurlijke hulpbronnen optimaal te benutten, kunnen we de beschikbare optionele maatregelen indelen zoals in de onderstaande tabel.

Kader 5. Overzicht van de raakvlakken tussen het internationaal handelsrecht en de Europese Green Deal

a. Maatregelen aan de grenzen

Multilaterale milieuakkoorden, tariefmodulatie, koolstofgrenscorrectie, koolstofvoetafdruk, emissiehandelssysteem, enz.

b. Subsidies

Nefaste subsidies, groene subsidies, enz.

c. Bilaterale akkoorden

Circulaire economie, milieuvriendelijk beleid, ecologische aankopen, groene toeleveringsketens, geen ontbossing, enz. essentiële elementen, bindend Akkoord van Parijs, enz.

d. Niet-handelsgerelateerde onderwerpen

Normen, nieuwe normen, certificering, etikettering.

²⁰¹ Europees parlement, "2021 'Trade Policy Day': EU Trade Policy in a changing world".

DEEL 5. De uitdagingen aanpakken

1. Naar een nieuw paradigma

1.1. Voedselsoevereiniteit

“Een van de fundamentele uitdagingen van de 21ste eeuw is het combineren van de voedselzekerheid voor een bevolking van naar verwachting 11 miljard mensen in 2100 met het behoud van de natuurlijke rijkdommen en de biodiversiteit en de strijd tegen de klimaatverandering. Om die eisen met elkaar te verzoenen moet we een vorm van “voedselsoevereiniteit” bevorderen, dat wil zeggen het recht van een bevolking om te beslissen over haar eigen overheidsbeleid en landbouwhandelsbeleid.”²⁰²

Sinds Via Campesina in 1996 het begrip “voedselsoevereiniteit” lanceerde als reactie op de WTO-overeenkomst van 1994, heeft het concept opgang gemaakt en de COVID-19-pandemie heeft ertoe geleid dat steeds meer mensen zich beroepen op voedselsoevereiniteit, al verwarren zij het concept meestal met voedselzelfvoorziening of lokalisering van de productie op nationaal niveau.

Zelfvoorziening betekent produceren wat je nodig hebt en voedselzekerheid betekent toegang hebben tot voedsel, maar voedselsoevereiniteit is een meer politiek concept: het gaat in de eerste plaats om het vermogen en het recht van staten/unies om hun landbouw- en voedselbeleid te bepalen, de plicht om de belangen van andere landen niet te schaden en het recht van de bevolking op gezonde en cultureel geschikte voeding die met duurzame methoden wordt geproduceerd.

De WTO-overeenkomst heeft de staten/unies belet om hun landbouwbeleid uit te stippelen op basis van hun behoeften. Voedselsoevereiniteit gaat dan ook in tegen de huidige regels van de internationale handel in landbouwproducten en moet de basis vormen voor nieuwe regels en een nieuw landbouwbeleid.

Voedselsoevereiniteit sluit aan bij het in het EU-Verdrag vastgelegde subsidiariteitsbeginsel.²⁰³ Dit is hetzelfde beginsel dat zou moeten gelden in een internationaal kader voor de landbouw.

“De verwezenlijking van de voedselsoevereiniteit via nieuwe internationale regels moet ruimte laten voor autonome en aangepaste nationale/Europese beleidsmaatregelen, met name om de industriële landbouw en de agro-industrie aan banden te leggen.”²⁰⁴

In de nieuwsbrief “Nyéléni” van september 2021 herhalen Via Campesina en haar bondgenoten dat “voedselsoevereiniteit de diepere oorzaken van honger en ondervoeding aanpakt, waarde hecht aan democratisch zeggenschap over voedselsystemen, machtsasymmetrieën aanpakt en oproept tot radicale economische, sociale en bestuurlijke veranderingen om rechtvaardige en egalitaire voedselsystemen op te bouwen, die lokaal verankerd en in harmonie zijn met de natuur, die de biodiversiteit nieuw leven inblazen en de rechten van volkeren en gemeenschappen garanderen”.²⁰⁵ In haar bijdrage aan de raadpleging over het nieuwe kader voor een duurzaam voedselsysteem, is ECVC “er vast van overtuigd dat agro-ecologie noodzakelijk is om te komen tot voedselsoevereiniteit”.²⁰⁶

1.2. De uitzondering voor de landbouw

Sinds de landbouw in 1994 volledig werd opgenomen in de GATT/WTO-regels, hebben boerenorganisaties en ngo’s (waaronder de CTH) voorgesteld om de landbouw niet langer aan die regels te onderwerpen en vrij te stellen van de vrijhandelsakkoorden. Men spreekt hier van de uitzondering voor de landbouw of de agro-cultuur, verwijzend naar de uitzondering die bestaat voor cultuur²⁰⁷. Al in 1994 gebruikte Via Campesina de slogan “landbouw uit de WTO” of “WTO

202 Fondation N. Hulot, Inst. Veblen, *ibid*.

203 Gedefinieerd in artikel 5-3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Concreet betekent dit dat de EU (behalve voor gebieden die onder haar exclusieve bevoegdheid vallen) slechts maatregelen neemt wanneer deze doeltreffender zijn dan wanneer ze op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden genomen. Het subsidiariteitsbeginsel is gekoppeld aan het evenredigheidsbeginsel, dat inhoudt dat het optreden van de EU niet verder mag gaan dan wat nodig is om de doelen van het Verdrag te verwezenlijken. EUR-Lex. “Subsidiarité”.

204 Buisson, Michel. “Conquérir la souveraineté alimentaire.” L’Harmattan, 2013, p.131.

205 Bulletin Nyeleni. Numéro 45, Septembre 2021.

206 Invitation à la consultation pour “Sustainable EU food system –new initiative”

207 Frankrijk kon in 1993 bereiken dat de cultuursector niet werd onderworpen aan die WTO-overeenkomst.

uit de landbouw". De Third World Network stelde voor om een uitzondering te maken voor de zelfvoorzieningslandbouw en de productie van kleinschalige boeren in ontwikkelingslanden.

Iedereen, behalve de agro-industrie, is het erover eens dat voedsel een speciale sector is, een absolute noodzaak voor de bevolking. De geschiedenis leert ons dat "de markt niet zorgt voor een eerlijke voedselverdeling".²⁰⁸ De vrijhandel is niet geschikt voor de landbouw. Landbouwproducten worden al te vaak gezien als grondstoffen die onderhevig zijn aan speculatie en wispelturige prijzen, en daardoor wordt hun voedende functie vaak vergeten. Voor voeding zijn specifieke regels nodig.

Als we de landbouw uitsluiten van de WTO-regels en de bilaterale akkoorden, rijzen er verschillende vragen: gelden de argumenten om een uitzondering te rechtvaardigen voor de landbouw niet ook voor andere vitale sectoren, zoals water of gezondheid? Moeten we die overlaten aan de neoliberale commodificatie? En aan welke regels moeten we de handel in landbouwproducten dan onderwerpen?

De Stichting Nicolas Hulot (FNH) en het Veblen-instituut presenteerden in 2019 een rapport²⁰⁹, dat pleit voor een uitzondering voor de landbouw. Zij stelden ook interessante handelsmaatregelen voor, die geschikt zijn voor de landbouwsector (zie aanbevelingen).

Strategisch gezien zou de uitzondering voor de landbouw, in een situatie van vastgelopen WTO-onderhandelingen, kunnen gelden als een vrijwaringsclausule, een stap die om nieuwe regels vraagt.

Kader 6. Afwijking op grond van de voedselzekerheid: de handel beperken, de voedselzekerheid ontwikkelen

In WTO-handelskringen worden honger en voedselzekerheid gezien als een kwestie van vraag en aanbod. Het promoten van schaalvoordelen, van efficiëntie en beheersing van de handelsstromen gaat gepaard met een discours over productiviteit dat oproept om meer te produceren met minder. Hoewel de preambule van het akkoord over de landbouw de bezorgdheid over de voed-

selzekerheid als legitiem erkent, wordt voedselzekerheid in de concrete bepalingen van de overeenkomst behandeld als een afwijking van het hoofdoel van de liberalisering van de handel in landbouwproducten.

Olivier De Schutter stelt voor om de bestaande handelsakkoorden en het toekomstig voedselzekerheidsbeleid te onderwerpen aan "compatibiliteitscontroles", met het doel regeringen meer beleidsruimte te bieden om maatregelen te nemen die de binnenlandse markten beschermen tegen prijsvolatiliteit en om passende voorzorgsmaatregelen aan te nemen om importschommelingen aan te pakken en de binnenlandse voedselsystemen in stand te houden. Een afwijking op grond van de voedselzekerheid zou kunnen worden overwogen, op basis van criteria die de situaties omschrijven waarin de handelsverbintenissen een land beperken in zijn vermogen om zijn binnenlandse voedselzekerheid te garanderen. Het is de bedoeling om de overmatige afhankelijkheid van staten van de internationale handel te beperken, met het doel de productiecapaciteit van de kleine boeren voor de productie van basisvoedingsmiddelen te versterken en ervoor te zorgen dat de programma's voor voedselzekerheid niet worden beschouwd als handelsversturende steun.

*Gesprek tussen WTO-directeur Lamy en speciaal VN-rapporteur De Schutter over de 8ste Ministerconferentie van de WTO, december 2011.*²¹⁰

1.3. Antwoorden van de WTO?

Uit de voorbereiding van de WTO-Ministerconferentie, die gepland was voor december 2021 (MC12) en vervolgens werd uitgesteld wegens de pandemie, blijkt dat in de huidige geopolitieke en multilaterale context een grondige wijziging van de huidige regels maar heel moeilijk haalbaar zou zijn. MC12 zou zelfs kunnen leiden tot minder ambitieuze onderhandelingen: de ontwikkelde landen en de ontwikkelingslanden zijn het nog altijd op verschillende punten niet eens over het verstrend karakter van allerlei types landbouwsteun,

208 Edgar Pisani, Pour que le monde nourrisse le monde, Le Monde Diplomatique, 1995

209 Fondation N. Hulot, Inst. Veblen. "Mettre le commerce au service de la transition écologique et sociale", 2019

210 Wereldhandelsorganisatie, "Lamy rebuts UN food rapporteur's claim that WTO talks hold food rights 'hostage'", 14 december 2011; De Schutter, Olivier, "WTO defending an outdated vision of food security", 16 décembre 2011; De Schutter, Olivier, "The World Trade Organization and the Post-Global Food Crisis Agenda. Putting Food Security First in the International Trade System", 2011.

uitvoerbeperkingen, de gedifferentieerde behandeling, markttoegang, transparantie, openbare voorraden omwille van de voedselzekerheid, het speciale vrijwaringmechanisme en de katoensubsidies.

Op 29 juli 2021 becommentarieerde de voorzitter van de WTO-landbouwonderhandelingen, de Costa Ricaanse ambassadrice Gloria Abraham Peralta de drie grote thema's in verband met de binnenlandse steun voor ontwikkelingslanden – binnenlandse steun, openbare opslag omwille van de voedselzekerheid en katoen: "Na aandachtig te hebben geluisterd naar de standpunten van de leden, heb ik geen fundamentele verandering in de standpunten van de leden vastgesteld die mij op andere gedachten zou brengen." Die conclusies berusten op de stelling van de ontwikkelde landen dat de groene doos (losgekoppelde steun) en de blauwe doos (steun aan de marktprijzen) geen versturende effecten hebben voor de handel (zie deel 1, hoofdstuk 3. De belangrijkste regels van het GATT/WTO-akkoord van Marrakesh).

De Europese Commissie is niet optimistisch²¹¹ dat deze onderhandelingen snel zullen vorderen en verwacht enkel meer transparantie en betere naleving van de kennisgevingsvoorschriften. Het door de Europese Commissie op 04 november 2021 gepubliceerde voorstel voor een mandaat van de Europese Raad aan de Commissie voor MC12 bevat geen concrete voorstellen. Het zegt niets over een nieuw, nog informeel, initiatief om de WTO te hervormen: de EU en Brazilië, met de steun van de VS en andere ontwikkelde landen, stellen immers voor om een werkgroep over de hervorming van de WTO op te richten, die voorstellen zou formuleren voor MC13. India en andere ontwikkelingslanden wachten op een verduidelijking van de doelstellingen van die werkgroep, maar vrezen een ontwikkeling die tegen hun belangen indruist, zoals het loslaten van de besluitvorming bij consensus.

Anderzijds willen de VS het Orgaan voor Geschillenbeslechting (OGB) niet vernieuwen zoals het was voor het in het Trump-tijdperk werd geblokkeerd.

"De Amerikaanse handelsgezante Katherine Tai heeft opgeroepen tot een nieuw systeem voor geschillenbeslechting ... Als we er genoeg mee nemen om gewoon terug te keren naar de situatie van vier of vijf jaar geleden, zal dat niet echt de energie opleveren die we eerlijk gezegd nodig hebben voor een heel snel veranderende wereldeconomie."²¹² Het zou de bedoeling zijn de procedure te vereenvoudigen tot één enkele fase, die van het deskundigenpanel²¹³ en de betrokken staten daarna te laten onderhandelen over de definitieve beslissing.

1.4. Nieuwe regels voor de internationale handel in landbouwproducten: een utopie?

Om in te spelen op de wereldwijde uitdagingen lijkt het nochtans meer dan ooit noodzakelijk om eerlijke en duurzame regels op te stellen voor de internationale handel in landbouwproducten en te werken met concrete voorstellen.

De econoom Michel Buisson beschreef in 2013 de mogelijke architectuur en instrumenten voor een nieuwe internationale landbouwovereenkomst²¹⁴.

Een pluralistische architectuur: een VN-verdrag, voorbereid door het Comité voor Voedselzekerheid, dat zou leiden tot nieuwe akkoorden:

- Een akkoord over landbouw/voeding,
 - > recht op binnenlandse bescherming en steun
 - > verbod op dumping
 - > bijzondere en gedifferentieerde behandeling voor de ontwikkelingslanden
 - > wijzigingen van de akkoorden over TRIPS, SPS, TBT's²¹⁵ en het DSB

211 Agrapresse hebdo, Numéro 3815, 15 november 2021.

212 Ravi Kanth, Third World Network, 15 november 2021.

213 Zie Deel 1

214 Michel Buisson, 2013, *ibid*, p.103-128

215 TRIPS (intellectueel eigendom) – TBT (technische handelsbelemmeringen)

- Een akkoord over de marktordening
 - > instrumenten om de prijsvolatiliteit te verminderen
 - > beheer van voorraden voor de voedselzekerheid
 - > specifieke regels per product
 - > Een akkoord over het recht van transnationale ondernemingen

In april 2021 verkondigde het wereldwijde netwerk Our World is Not for Sale (OWINFS) het falen van de WTO en riep op tot een grondige hervorming²¹⁶. In juli stelde OWINFS de grondslagen voor nieuwe multilaterale handelsregels voor.²¹⁷ (Zie bijlage 2. Voorstellen van het netwerk OWINFS).

In 2019 publiceerden UNCTAD en het Global Development Policy Center (GDP) een rapport met de titel 'A New Multilateralism for Shared Prosperity'²¹⁸, dat de volgende principes uiteenzette:

1. De mondiale regels moeten worden afgestemd op de overkoepelende doelstellingen van sociale en economische stabiliteit, gedeelde welvaart en ecologische duurzaamheid, en moeten worden beschermd tegen misbruik door de machtigste spelers.
2. Staten hebben gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden in een multilateraal systeem dat is opgezet om de wereldwijde publieke goederen te bevorderen en de wereldwijde gemeenschappelijke goederen te beschermen.
3. Het recht van staten op beleidsruimte om hun nationale ontwikkelingsstrategieën uit te voeren, moet worden verankerd in mondiale regels.
4. Mondiale regelgeving moet zowel een dynamische internationale arbeidsverdeling versterken als eenzijdige destructieve unilaterale acties vermijden die andere naties verhinderen om gemeenschappelijke doelen te verwezenlijken.
5. Mondiale overheidsinstellingen moeten verantwoording afleggen aan al hun leden, openstaan voor uiteenlopende standpunten, oor hebben voor

nieuwe stemmen en beschikken over evenwichtige systemen voor geschillenbeslechting.

Hoewel de WTO-regels van 1994 bindend zijn en ons landbouwbeleid bepalen en hoewel er binnenkort een WTO-Ministerconferentie komt (in juni 2022), hebben de regels voor de internationale handel in landbouwproducten niet het debat gekregen dat zij verdienen. Dat komt waarschijnlijk doordat er weinig uitzicht op verandering is en het multilateralisme de voorbije jaren terrein verloren heeft.

Zoals het Veblen Instituut en de Stichting Nicolas Hulot zeer duidelijk stellen: "Er kan geen sprake zijn van echte economische, energie-, ecologische, democratische en sociale transitie zonder de hiërarchie van de huidige internationale regels om te keren. Het streven naar een multilaterale en op samenwerking gebaseerde oplossing geniet ongetwijfeld de voorkeur en zou doeltreffender zijn. De WTO moet worden opgenomen in het domein van de VN-instellingen, met een herzien mandaat om de regulering van de handel ten dienste te stellen van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling."²¹⁹

IFAD is het hiermee eens: "Het handelsbeleid moet rekening houden met kritieke externe factoren en de niet-marktgebonden waarden versterken. Handelssystemen zijn gebonden aan voorschriften en normen die vaak geen rekening houden met niet-marktgebonden waarden als voedselveiligheid, milieukwaliteit, voedingswaarde en waardige arbeidsomstandigheden. Om ecologisch duurzame, voedzame, veilige en inclusieve voedselsystemen te ondersteunen, moeten landen streven naar handelsakkoorden die deze niet-marktwaarden versterken."²²⁰

1.5. Regulering van de Europese landbouwmarkten

Sinds de hervorming van het GLB in 1992 zijn de (zeer onvolledige) instrumenten voor de regulering van de Europese markt uit het eerste GLB verdwenen. Het enige wat overblijft is een gedeeltelijke regeling van de aanplantrechten in de wijnsector. De afschaffing van de melkquota in 2015 en van de suikerquota in 2017 heeft

216 Verklaring ondertekend door 202 organisaties. Zie hier.

217 OWINFS, Turnaround: New Multilateral Trade Rules for People-Centered Shared Prosperity and Sustainable Development, 2021.

218 Global Development Policy Center. "A New Multilateralism for Shared Prosperity", 2019.

219 Fondation N. Hulot, Inst. Veblen. "Contribution de l'Institut Veblen et de la Fondation Nicolas Hulot à la consultation de la Commission Européenne: « Une politique commerciale revisitée pour une Europe plus forte »", 2020.

220 International Fund for Agricultural Development (IFAD), "La transformation des systèmes alimentaires au service de la prospérité rurale", 2021.

geleid tot een voorspelbare toename van de overproductie, met een daling van de prijzen tot gevolg – een onuitgesproken doel van de afschaffing van de quota – ten nadele van de producenten.

De Europese producenten zijn dus steeds meer onderhevig aan de volatiliteit van de wereldprijzen, en we hebben de gevolgen daarvan gezien, vooral in de zuivelsector. De melkprijs hangt af van de marktomstandigheden in Nieuw-Zeeland, de prijs van varkensvlees van China, enzovoort.

Sinds de jaren 1990 staat regulering niet meer op de agenda. Het heersende dogma wil dat de markten zichzelf reguleren, iets wat in het geval van landbouwproducten altijd wordt weerlegd door de realiteit, omdat de vraag naar die producten weinig elastisch is en ze onderhevig zijn aan veel onvoorspelbare gevaren. Speculanten hebben graag prijsvolatiliteit, maar producenten zoeken net stabiliteit. De prijzen zijn steeds meer losgekoppeld van de productiekosten. Tekorten en overschotten voeden de internationale handel.

Als de Europese landbouw in de eerste plaats concurrentieel wil blijven qua prijzen op de internationale markt, is het van belang om de landbouwprijzen laag te houden dankzij binnenlandse overproductie of goedkope import. Maar als we daarentegen de Europese producenten correct willen belonen en te goedkope export willen vermijden, moeten we structurele overschotten – zoals voor melk – voorkomen door de markten te reguleren. Daarvoor bestaan instrumenten, die kunnen verschillen volgens het product (productiequota, productievermindering bij overschotten, opbrengstlimieten - toegepast in bepaalde beschermde oorsprongsbenamingen(BOBs) -, groen oogsten, enz.).

Door de recente crises in de sector is in het kader van de nieuwe GLB-hervorming de mogelijkheid goedgekeurd om bij een sterke prijsdaling de productie vrijwillig te beperken: dat is een kleine stap in de goede richting. Maar vooralsnog is er geen debat over een structurele regulering van de EU-landbouwmarkten.

1.6. De transitie van de voedingspatronen

Diëten met steeds meer dierlijke producten (vlees, zuivelproducten, eieren) hebben zich ruim verspreid over de hele wereld. De vervanging van plantaardige eiwitten door dierlijke veroorzaakt niet alleen problemen op het gebied van de volksgezondheid en de opwarming van de aarde, maar vergt ook een omvangrijk en groeiend deel van de grond (teelt van gewassen voor diervoeder, ontbossing voor de veeteelt). Er ontstaan niet-grondgebonden teeltsystemen en herkauwers grazen ook steeds minder. Parallel daaraan groeit de internationale handel in dierlijke producten: schapen uit Australië, melkpoeder uit Nieuw-Zeeland en Europa, runderen uit Zuid-Amerika, varkens uit Europa, konijnen uit China, enzovoort.

Als die trend zich verder doorzet, zal er niet genoeg grond zijn om 10 miljard mensen te voeden. Een vermindering van de consumptie van dierlijke eiwitten, in combinatie met een de-industrialisering van de veehouderij en de opwaardering van weidegronden door extensieve veeteelt zou het mogelijk maken een evenwicht te vinden tussen voedselproductie en respect voor de planetaire grenzen.

In de ontwikkelde landen bestaat er vandaag vanuit de consumenten een dynamische trend om minder vlees te eten en het aantal vegetarische of veganistische consumenten neemt toe. De teelt van plantaardige eiwitten wordt een belangrijke uitdaging voor de menselijke consumptie, zoals in Canada blijkt uit de stijging in de – te intensieve – teelt van linzen (40% van de wereldproductie). Canada is een van de weinige landen dat een beleid voert om het verbruik van dierlijke eiwitten te verminderen.²²¹

Het huidige handelsbeleid bevordert de standaardisering van een dieet dat rijk is aan dierlijke eiwitten, vet, zout en suiker. Maar de noodzakelijke voedseltransitie vereist een nieuw handelsbeleid en een toename van de teelt van plantaardige eiwitten in alle regio's van de wereld, op voorwaarde dat die duurzaam gebeurt.

221 Agrapresse hebdo, ibid.

2. Geleidelijke veranderingen in de bilaterale handelsakkoorden

2.1. Verankering van sociaaleconomische thema's en de mensenrechten in de bilaterale handelsakkoorden

Niemand lijkt zich er iets van aan te trekken dat sociaaleconomische thema's en de mensenrechten geen deel uitmaken van een handelsovereenkomst. Gezien het juridisch bindend karakter van de vrijhandelsakkoorden waarover de EU onderhandelt, bieden deze de kans om de mensenrechten, de rechten van landbouwers en van werknemers en de bescherming van het milieu op de voorgrond en op de onderhandelingstafel te houden.²²²

Een echt brede en ambitieuze duurzame voedselstrategie zou een toetsing moeten omvatten van de bilaterale en internationale handelsbetrekkingen en zou rekening moeten houden met de externe effecten van voedselssystemen.

De handelsovereenkomst met Mercosur is een voorbeeld van de manier waarop sociaaleconomische en mensenrechten kunnen worden ingebed. Zoals we zagen in het deel over de bilaterale handel, krijgt de tekst die Mercosur en de EU hebben afgesproken, steeds meer publieke aandacht. Er worden suggesties gedaan om de doelstellingen van de Europese Green Deal en de bijhorende "van boer tot bord"-strategie te vertalen in betere bepalingen. Dat vergt soms een lange juridische analyse, die aantoont hoe de relevante verbintenissen moeten worden verankerd in (alle) hoofdstukken van het handelsakkoord, en niet alleen in het hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling.

De Amerikaanse minister van Landbouw Vilsack heeft echter een tegenaanval ingezet op de Europese Green Deal en de "van boer tot bord"-strategie met zijn initiatief voor een nieuwe actiecoalitie voor duurzame productiviteitsgroei voor meer voedselzekerheid en het behoud van de hulpbronnen. Die coalitie verenigt onder andere de Amerikaanse soja- en zuivelindustrie, en ook de internationale kunstmestindustrie.²²³ De handelsovereenkomst tussen de EU en Mercosur zal waarschijnlijk het (eerste) oefenterrein worden voor deze

concurrerende benaderingen, vooral nu ook Brazilië zich heeft aangesloten bij de door de VS geleide coalitie.

2.2. Raakvlakken in de bilaterale vrijhandelsakkoorden

In dit deel brengen we een overzicht of een lijst van de opties die beschikbaar zijn in het kader van het internationaal handelsrecht en de instrumenten van het handelsbeleid en die kunnen worden gebruikt als antwoord op de in de vorige hoofdstukken beschreven problemen en uitdagingen. De lijst met opties volgt de eerder voorgestelde brede categorieën en bekijkt de bilaterale handelsagenda, grensmaatregelen, subsidies en niet-handelsgerelateerde maatregelen.

2.3. De bilaterale handelsagenda

Opheldering van bestaande juridische onzekerheden over het verband tussen handel en milieu, mensenrechten en de rechten van landbouwers.

Verbintenissen voorafgaand aan de ratificatie: de wettelijke aansprakelijkheid vaststellen voor het verband tussen niet-duurzame ontginning, productie en consumptie van grondstoffen. Bijvoorbeeld juridische maatregelen nemen om de vrije en geïnformeerde voorafgaande toestemming of verplichte zorgvuldigheidseisen af te dwingen, de Europese houtverordening uitbreiden tot duurzame bosbouw, benchmarks voor nationaal bepaalde bijdragen vaststellen, tariefverlagingen afhankelijk maken van het beperken van de ontbossing in overeenstemming met het nationale klimaatbeleid en het Akkoord van Parijs.

Essentiële elementen: verbintenissen inzake mensenrechten, ontbossing of het Akkoord van Parijs opnemen in een clause betreffende essentiële elementen die partijen de mogelijkheid biedt om in geval van schending een overeenkomst geheel of gedeeltelijk op te schorten. Zo moeten bijvoorbeeld verbintenissen in verband met ontbossing worden aanvaard in een vrijhandelsovereenkomst om conflicten met de WTO en vergeldingsmaatregelen te voorkomen, aangezien bosbouwproducten niet kunnen worden opgespoord in het ingevoerde product en inmenging in de productiewijze niet is toegestaan. Anders kan het Comité voor niet-ta-

222 Harrison, James, speaking notes, bijeenkomst in het EP met Europees Parlementslid Kathleen van Brempt, 3 december 2020.

223 Food system Summit 2021 Community, "Coalition on Sustainable Productivity Growth for Food Security and Resource Conservation".

rifaire handelsbelemmeringen van de WTO een klacht indienen wegens protectionisme. Daarom moet de verbintenis worden vermeld als essentieel element om alle betwisting bij de WTO te voorkomen.

Specifieke hoofdstukken opnemen: zie het voorbeeld van het hoofdstuk over duurzame voedselsystemen en over gender in het vrijhandelsakkoord met Chili. Zo'n hoofdstuk zou bijvoorbeeld kunnen garanderen dat restricties ten aanzien van vereisten inzake lokale inhoud geen belemmering vormen voor inspanningen om een binnenlandse capaciteit voor duurzame voedselvoorziening op te bouwen, de toegang tot territoriale markten of de rechten van landbouwers en de emancipatie van vrouwen te versterken.

2.4. Grensmaatregelen

Tariefcontingent: gebruik van tarieven om een positief verband te leggen. Bijvoorbeeld tussen handel en bosbehoud. Als de bosbedekking toeneemt, dalen de douanerechten en omgekeerd: als er minder bos is, gelden er hogere douanerechten.

Tariefmodulatie: herformulering van de WTO-Overeenkomst inzake milieugoederen en gebruik van specifieke tariefverlagingen. De technische aspecten van de maatregelen zijn moeilijk (over het gebruik van water, materiaalvoetafdruk, vereiste inzake lokale inhoud, enz.). Het precedent is de tariefgraduatie die wordt gemodelleerd in het SAP van de EU.

Hiërarchische clause: de openstelling van de handel combineren met milieubescherming en kwantitatieve beperkingen voorschrijven op de import en de export. Bijvoorbeeld het invoegen van een hiërarchische clause die garandeert dat het milieukkoord primeert wanneer de uitbreiding van de landbouw de gezondheid van inheemse bevolkingsgroepen bedreigt.

Prijsverhoging: zie het voorbeeld van de koolstofgrenscorrectie, die het mogelijk maakt om de koolstofprijs op te trekken en de spelregels wereldwijd gelijk te maken.

Beperking van de handel: zie het voorbeeld van de handel in heel gevaarlijke chemische stoffen die verboden zijn in de EU.

2.5. Subsidies

- Verbintenis om de subsidies voor specifieke landbouwproducten bekend te maken en geleidelijk aan af te schaffen. Zie bijvoorbeeld artikel 28 van de EPO tussen Cariforum en de EU over uitvoersubsidies voor landbouwproducten.²²⁴
- Overheidssubsidies voor fossiele brandstoffen aanvechten op basis van het Akkoord van Parijs. De belangrijkste broeikasgassen komen voort uit de ontginning van natuurlijke rijkdommen (biomassa, voedingsgewassen, kunstmest) en 90% van de druk op water en grond is het gevolg van de winning van natuurlijke hulpbronnen en de bijhorende handelsstromen.
- De berekening van subsidies aanvechten en daarbij SDG 8.4 (waardig werk voor iedereen) en SDG 12.2 (gebruik van hulpbronnen) bevorderen.
- Voortgang in de rapportering over de materiaalvoetafdruk en een methodologie ontwikkelen. Zie bijvoorbeeld het werk van het International Resource Panel van het UNEP en zijn Global Resource Outlook-rapporten.²²⁵

2.6. Niet-handelsgerelateerde vragen

Het gebruik van vrijwillige duurzaamheidsnormen bij overheidsopdrachten bevorderen.

Het netto-inkomen van de landbouwers zou een belangrijke prestatie-indicator moeten worden in elk duurzaamheidsprogramma en de bijbehorende certificering. Sectorale verbintenissen inzake een bestaansinkomen zijn al te lang uitgebleven, aangezien economische en sociale duurzaamheid de hoeksteen vormen van duurzaamheid.

Duurzame productie en consumptie aanmoedigen, door bijvoorbeeld pilootprogramma's in te voeren om de

224 Artikel 28 Uitvoersubsidies voor landbouwproducten. 1. De partijen en de overeenkomstsluitende Cariforum-staten voeren geen nieuwe programma's voor uitvoersubsidies in, noch verhogen zij bestaande uitvoersubsidies voor landbouwproducten die voor het grondgebied van de andere partij bestemd zijn. 2. Ten aanzien van in lid 3 gedefinieerde producten waarvoor de Cariforum-staten zich hebben verbonden de douanerechten af te schaffen, verplicht de EG zich ertoe alle bestaande subsidies op de uitvoer van de desbetreffende producten naar het grondgebied

van de Cariforum-staten geleidelijk af te schaffen. De wijze waarop deze geleidelijke afschaffing plaatsvindt, wordt vastgesteld door het Handels- en ontwikkelingscomité Cariforum-EG, Europese Commissie. "De economische partnerschapsovereenkomst tussen de EU en Cariforum"

225 De rapporten zijn te vinden hier.

agro-ecologie uit te breiden op de lokale en territoriale markten, op basis van 13 sleutelprincipes.²²⁶

Het machtsonevenwicht in de mondiale toeleveringsketens voor agro-voedingsmiddelen herstellen door de koers van het mededingingsbeleid te veranderen en het gebruik van restrictieve en oneerlijke handelspraktijken beperken. De oprichting voorzien van een werkgroep over oneerlijke handelspraktijken.

Waardecaptatie in de toeleveringsketens aanpakken, aangezien die invloed heeft op het vermogen van het partnerland om de milieubescherming te bevorderen. Een eerlijke verdeling van de kosten in de toeleveringsketen mogelijk maken: technische bijstand en financiële steun, dominante bedrijven aanzetten tot langetermijnverbintenissen om hun sociale en milieuprestaties te verbeteren, ex-post monitoring en evaluatieprocessen om na te gaan hoe macht en waarde eerlijker kunnen worden verdeeld.

2.7. Spiegelclausules in handelsakkoorden

Naarmate de milieunormen in de EU worden aangescherpt, worden de Europese producenten geconfronteerd met invoer uit landen met minder strenge normen. Terwijl goederen (bijna) vrij de wereld rondreizen, hoedt men zich ervoor om de sociale en milieunormen te harmoniseren, want dat is precies een van de drijvende krachten achter de neoliberale globalisering: goedkoper produceren in landen met lagere sociale en/of milieunormen. Dat is trouwens ook wat de EU doet op haar interne markt, ook al zijn de milieunormen daar meer geharmoniseerd.

Door EU-normen op te leggen aan de invoer is het mogelijk om strenger te controleren en de import te blokkeren van levensmiddelen die gebaseerd zijn op lakse arbeidsnormen of milieuregels (gebruik van chemische stoffen, pesticidenresiduen, kinderarbeid, ontbossing).

Op 28 juni 2021, tijdens de laatste dialoog over de hervorming van het GLB voor de periode 2023-2027, hebben de Raad en het EP uiteindelijk het verzoek van het EP niet bekrachtigd om een spiegelclausule in te

voeren betreffende de invoer van landbouwproducten geproduceerd met in de EU verboden pesticiden. De Commissie heeft zich ertoe verbonden om in 2022 een voorstel in te dienen.

Spiegelclausules die betrekking hebben op gezondheidskwesties zijn verenigbaar met de huidige WTO-regels, en aangezien niemand zich de toegang tot de EU-markt kan ontfemen, beschikt de EU daardoor over "vuurkracht" om de normen te wijzigen. Het zal moeilijker zijn om spiegelclausules voor productiemethoden toe te passen.²²⁷

Het Franse voorzitterschap van de EU in de eerste helft van 2022 heeft zich ertoe verbonden dit onderwerp op de agenda te plaatsen, onder andere bij onderhandelingen over bilaterale akkoorden. De Franse minister van Europese Zaken, Clément Beaune, heeft verklaard dat hij niet wil onderhandelen over een vrijhandelsakkoord als spiegelclausules daar niet bij horen.²²⁸

3. Handel en governance

De instanties voor de cmo's in de vrijhandelsakkoorden zouden kunnen worden versterkt om de onafhankelijkheid van de cmo's te waarborgen, door hun meer bevoegdheden en procedurele rechten te geven om onafhankelijke evaluaties te laten uitvoeren, toegang te krijgen tot financiering en technische ondersteuning, klachten in te dienen en de naleving te controleren, met inbegrip van een procedure voor geschillenbeslechting.

De geschillenbeslechting zou een klachtenmechanisme met deskundigheid op het gebied van milieu en mensenrechten kunnen omvatten, dat openstaat voor de cmo's, met een arbitragepanel dat de competentie en de bevoegdheid heeft om sancties op te leggen. Zie het voorstel voor een geformaliseerde onafhankelijke klachtenprocedure die openstaat voor de cmo's en de getroffen gemeenschappen, vergelijkbaar met de technische handelsbelemmeringen (TBT's).²²⁹

Een herziening van de methodologie voor het beoordelen van de impact op duurzame ontwikkeling dringt zich op, zodat die ook monitoring en ex-post evaluatie van de vrijhandelsakkoorden omvat, door

226 Zie bijvoorbeeld IPES-Food et al. "A unifying framework for food systems transformation. A call for governments, private companies & civil society to adopt 13 key principles."; Mooney, Pat. "The world needs a food movement based on agroecology and equity (commentary)", 12 april 2021.

227 Agriculture-stratégies. "Les clauses miroirs à l'épreuve des réalités du commerce international", 27 oktober 2021

228 Webinar van APCA (Chambres d'Agriculture- France) van 20 oktober 2021.

229 Client Earth, "A formal complaint procedure for a more assertive approach towards TSD commitments", 2017

de overeenkomst te herzien of passende maatregelen te nemen. Een voorafgaande impactanalyse moet het mogelijk maken om de risico's volledig te onderzoeken en verplichtingen uit te sluiten die de aantasting van het milieu kunnen verergeren. Er zouden nieuwe participatieve manieren van onderhandelen kunnen worden voorgesteld, zoals bij de verdragen van de Multilaterale Milieuovereenkomst en met inzet van de deskundigheid van parlementaire organen.

De bestaande observatoria ontwikkelen of nieuwe oprichten om beter uitgesplitste 'small-size matter'-gegevens te kunnen verzamelen, die een maandelijkse monitoring van de handelsstromen mogelijk maken, zodat vroegtijdig kan worden gewaarschuwd voor invoerpieken. Op die manier zou het mogelijk zijn om steun te bieden om ernstige schade te voorkomen en de beleidsruimte voor een doeltreffend gebruik van han-

delsbeschermingsinstrumenten te vergroten. Zie bijvoorbeeld de bestaande observatoria van de EU, zoals de observatoria voor de bossen²³⁰ die steun krijgen van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek van de EU, het onlangs ingevoerde EU-scorebord voor pluimvee²³¹ dat voor afzonderlijke West-Afrikaanse landen uitgesplitste gegevens verstrekt over de maandelijkse handelsstromen, het melkmarktobservatorium van de EU²³² dat een extra tariefnummer (GS 19019095) heeft ingevoerd voor hervette melkpoedermengsels. De internationale Land Matrix²³³, die door de EU wordt gesteund, verschaft informatie over het gebruik van materiële hulpbronnen en kan nuttig zijn om de EU-methode voor berekening van de materiaalvoetafdruk en het virtueel grondgebruik te bevorderen (zie kader 7).

Kader 7. Observatoria

Bosobservatoria²³⁴: Het GCO biedt technische en methodologische ondersteuning aan regionale observatoria voor de bossen in Centraal-Afrika, Oost-Afrika en Zuidoost-Azië. Het observatorium voor de bossen van Centraal-Afrika (CAFO) is ondergebracht bij het COMIFAC-secretariaat in Yaoundé, Kameroen. Het observatorium voor de bossen van Oost-Afrika is in ontwikkeling. Een ander proefproject voor een regionaal observatorium voor bossen wordt momenteel ontwikkeld voor het vasteland van Zuidoost-Azië (RFO-SEA). Er is ook een lijst van regionale bosobservatoria.

The Land Matrix²³⁵: The Land Matrix is een onafhankelijk initiatief voor landmonitoring dat informatie verstrekt via kaarten, grafieken of tabellen. De vraag naar grond en natuurlijke hulpbronnen is het afgelopen decennium aanzienlijk toegenomen en zal naar verwachting op grote schaal blijven groeien. De beschikbaarheid van betrouwbare en actuele gegevens is van essentieel belang om gelijkheid, inclusie en verantwoording in de akkoorden te garanderen.

Scorebord voor pluimvee van de EU²³⁶: De gegevens over de handel in gevogelte of het scorebord voor pluimvee verschaffen uitgesplitste gegevens die een nauwgezette monitoring mogelijk maken. Het scorebord bevat gedetailleerde gegevens op maandbasis per lidstaat voor het lopende en het voorgaande kalenderjaar, voor productgroepen ingedeeld volgens afzonderlijke GS-lijnen, maatstaven voor volume, waarde of gemiddeld volume per eenheid, en laat de keuze tussen een visuele grafiek of een tabel voor de gegevens, iets wat tot een jaar geleden nog niet beschikbaar was.

Melkmarktobservatorium van de EU²³⁷: er wordt voortdurend gevraagd om het huidige EU-melkmarktobservatorium te verbeteren. Na een campagne van een ngo in 2019 werd een nieuw bijkomend tariefnummer ingevoerd (GS 19019095) voor poederbereidingen voor menselijke consumptie, bestaande uit

230 Europese commissie, "Forest Resources and Carbon Emissions (IFORCE). ROADLESS Forest Observatories".

231 Directorate-General for Agriculture and Rural Development, "Poultry trade".

232 DG Agri. "Dashboard : dairy products".

233 Zie hier voor meer informatie.

234 Europese commissie, "Forest Resources and Carbon Emissions (IFORCE). ROADLESS Forest Observatories".

235 Zie hier voor meer informatie.

236 Directorate-General for Agriculture and Rural Development, "Poultry trade".

237 DG Agri. "Dashboard : dairy products".

een mengsel van magere melk en/of wei en plantaardige vetten/oliën, met een gehalte aan vetten/oliën van niet meer dan 30% van het gewicht²³⁸, dat sinds 1 januari 2021 in werking is getreden. Maar de uitvoering moet gebeuren met de zuivelhandelaren en tot nu toe vordert dat nogal traag. Het zuivelscorebord bevat geen vermeldingen per tariefnummer en levert geen uitgesplitste gegevens. Voor een gedetailleerd rapport zou het aantal landen moeten worden uitgebreid, buiten de twintig belangrijkste bestemmingen, om de export en de waarde van de export naar alle ontwikkelingslanden in Afrika weer te geven, naast de volumegegevens, de samenstelling van de export en gedetailleerde gegevens over de specifieke prijzen per product. Ook hervette melkpoeders en vloeibare melk zouden in het rapport moeten worden opgenomen.

4. Kernconcepten en -principes van het EU-beleid

Het subsidiariteitsprincipe kan nuttig zijn om lokale overheidsopdrachten te bevorderen die ruimte laten voor vereisten inzake lokale inhoud en positieve discriminatie, waardoor territoriale voedselmarkten ontstaan.

Het beginsel van trapsgewijs gebruik kan dienen om de principes van de circulaire economie te illustreren, die worden toegepast in de agro-ecologie en de boslandbouw, waarbij voedsel op de eerste plaats komt.

De veilige werkruimte kan helpen om de productiemethoden van de agro-ecologie en de agrobosbouw te omschrijven, die helpen voorkomen dat menselijke activiteiten onaanvaardbare milieuveranderingen veroorzaken.

Er kan worden verwezen naar de rechten van boeren op zaaigoed, zoals die worden uitgelegd in de VN-Verklaring over de rechten van boeren en andere mensen die op het platteland werken (UNDROP), om staten meer te verplichten de rechten van de boeren te eerbiedigen, te beschermen en te verwezenlijken.²³⁹

De materiaalvoetafdruk zou systematisch kunnen worden gebruikt als indicator om handel aan te vechten die leidt tot een overmatig gebruik van grondstoffenequivalent per hoofd van de bevolking door de Europese consumenten.

5. Bottom-up- en territoriale benaderingen en niche-innovatie

Gezien de publieke steun en het regionale bereik van het 3AO-initiatief, Alliance for Agroecology in West Africa²⁴⁰, kan dit een krachtig proefproject zijn om de agro-ecologische markten te bevorderen en eventuele hierboven geschetste veranderingen in de handelswetgeving te testen.

3AO vergaderde in januari 2020 en een uitgebreid verslag biedt een overzicht van de initiatieven, de partners en de actieplannen. Verscheidene regeringen zijn bij dit initiatief betrokken: Duitsland, Senegal, Mali, Burkina Faso en Mauritanië. Actiethema 5 spitst zich toe op markttoegang en stelt voor om de consumenten te bereiken, promotieactiviteiten uit te voeren, jaarbeurzen te organiseren, waardeketens te ontwikkelen, enzovoort. Handelsregels of -beperkingen worden echter (nog) niet vermeld.

Een van de programma's ter ondersteuning van 3AO is bijvoorbeeld het TAPSA-programma (Transition to a Peasant Agroecology for Food Sovereignty) in Mali, dat 16 miljoen euro ontving van AFD. INRA werkt voortdurend aan de opbouw van markten voor de agro-ecologie.²⁴¹ In opdracht van de FAO legt het zich toe op markttoegang en -deelname voor agro-ecologische producten en producenten, maar het richt zich niet specifiek op de regels voor de (internationale) handel in landbouwproducten.

238 Europese commissie, "Commission Implementing Regulation (EU) 2017/1185. Technical specifications for new and amended notifications. Fat filled powder."

239 Verenigde Naties, "Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales". (A/RES/73/165), 21 januari 2019.

Zie art. 19 over het recht op zaaigoed. Het autonome door de boeren beheerde zaaigoedsysteem steunen, dat niet wordt beperkt, geremd of beschadigd door handelsakkoorden of door UPOV-1991, noch door geharmoniseerde regels voor het in de handel brengen op basis van DUS-criteria (distinct-uniform-stable).

240 Alliance pour l'agroécologie en Afrique de l'Ouest (3AO). "Compte rendu. Rencontre Stratégique de l'Alliance pour l'Agroécologie en Afrique de l'Ouest (3AO).", 27-29 januari 2020.

241 FAO/INRA, "Constructing markets for agroecology – An analysis of diverse options for marketing products from agroecology", 2018.

DEEL 6. Aanbevelingen

In dit deel brengen we een nogal lange lijst met aanbevelingen met betrekking tot de gebieden die in deze studie aan bod kwamen. De voorgestelde aanbevelingen zijn afkomstig van de auteurs van de studie of van anderen. Sommige zijn nieuw, andere bestaan al een hele tijd.

De lange lijst aanbevelingen illustreert de brede beleidsagenda waar het om gaat en sluit aan bij de in het vorige hoofdstuk beschreven opties. Het is een niet-gevalideerde en niet-uitputtende lijst. Hij kan worden gebruikt als toolbox voor het ontwikkelen en stofferen van een campagne of een strategie voor beleidsbeïnvloeding. Het is duidelijk dat een verdere kwalificatie van deze aanbevelingen zal afhangen van de prioriteiten en het collectieve denkwerk van de CTH en haar leden.

De aanbevelingen zijn verschillend van aard. Zij zijn gegroepeerd volgens doelgroep of beleidsterrein, en volgens de vooruitzichten op onmiddellijke, korte, middellange of langere termijn. Het blijft een enigszins willekeurige oefening. Een aantal aanbevelingen mikt op een paradigmaverandering (voedselsoevereiniteit, uitzondering voor de landbouw). Andere eisen betreffen meer fundamentele veranderingen in de architectuur van het huidige beleidskader voor de internationale handel (inbedding van sociaaleconomische en mensenrechten in handelsakkoorden, intersectionaliteit van vrijhandelsovereenkomsten). Sommige eisen pakken het probleem aan met de herziening van specifieke handelsregels (grensmaatregelen, standstillclausule, spiegelclausule, subsidies, enz.), andere verwijzen naar specifieke autonome eisen voor de regulering van de interne markt van de EU, waar bestaande campagnes al eerder argumenten voor aanvoerden. Sommige aanbevelingen stellen initiatieven voor om duurzame voedselsystemen te bevorderen of formuleren voorstellen voor een bottom-up benadering (agro-ecologie). Andere aanbevelingen maken deel uit van een duidelijke lobby- of pleitbezorgingscampagne die andere spelers uit het maatschappelijk middenveld al hebben gelanceerd. De aanbevelingen over handel en governance zijn meer transversaal van aard en relevant voor verschillende doelgroepen of beleidsterreinen of maken deel

uit van een lijst met bestaande aanbevelingen (HDO-hoofdstukken). De aanbevelingen over kernconcepten en -principes nodigen uit tot een meer creatieve manier van kijken of kunnen nieuwe synergieën tot stand brengen.

Zoals gezegd kun je verschillende logica's hanteren voor de indeling in categorieën. Het enige wat we hier willen doen, is informatie bieden voor een bredere of beter samenhangende strategie voor beleidsbeïnvloeding die de CTH zou kunnen ontwikkelen. Er zijn veel eisen die op verschillende niveaus kunnen worden aangepakt en de subsidiariteits- of cascadeprincipes kunnen nuttig zijn om dat nader te onderzoeken.

Afhankelijk van de veranderingstheorie en de beoordeling van de probleemboom kunnen de leden van de CTH een van de meest relevante reeksen aanbevelingen kiezen, of er verschillende met elkaar combineren.

1. Specifieke eisen voor de Belgische regering

Handel en investeringen

- Weiger het vrijhandelsakkoord van de EU met Mercosur in zijn huidige vorm te ratificeren;
- Richt de officiële ontwikkelingshulp op de ontwikkeling van de agro-ecologie;
- Versterk de controle op de export en de import in de Belgische havens en luchthavens, en voorzie strengere sancties bij overtredingen;
- Bewaak de handelsstromen van landbouwproducten van specifieke landen of specifieke sectoren die van strategisch belang zijn voor België;
- Werk met de Belgische regering aan steun voor een interpretatie van de EU-handelsregels die meer flexibiliteit en beleidsruimte biedt om de verwezenlijking van specifieke SDG's te bevorderen, bijvoorbeeld SDG 2.3 en SDG 12.2.

GLB 2023-2027

Pleit bij de Belgische regeringen om:

- in het kader van de strategische plannen van België voor de hervorming van het GLB en diens tussentijdse evaluatie, zo ver mogelijk te gaan in het ondersteunen van de agro-ecologische transitie van landbouwbedrijven en in de steun aan kleinschalige landbouwbedrijven;
- de autonomie op het vlak van eiwithoudende gewassen te ontwikkelen door deze gewassen zoveel mogelijk op te nemen in de teeltrotatie of in de mix met andere gewassen, via maatregelen in de Belgische strategische BGL-plannen;
- in het nieuwe GLB toe te zien op het uitvoeren van de regulering van de productie in geval van dalende landbouwmarktprijzen.

GLB na 2027

Pleit naar aanleiding van de tussentijdse evaluatie van het GLB 2023-27 in 2025 bij de Belgische regeringen, de leden van het Europees Parlement, de Belgische leden van het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Europees Comité van de Regio's, de landbouworganisaties, andere ngo's, om:

- over te stappen van steun per hectare naar steun op basis van de activa;
- de productie op Europees niveau structureel te reguleren;
- de teelt van herkauwers te beperken tot weidegronden (behalve winterstalling);
- het aantal niet-herkauwers per gebouw en per bedrijf te beperken;²⁴²
- het Blair House-akkoord aan te vechten zodat steun voor olie- en eiwithoudende gewassen niet langer beperkt wordt.

2. Partnerschap tussen de Afrikaanse Unie en de EU

- Ontwerp en ontwikkel een "Alles behalve wapens"-programma voor Afrika, of een herzien en volledig stelsel van algemene preferenties voor het Afrikaanse continent, als aanbod voor de lopende continentale handelsbesprekingen tussen de EU en Afrika. Vervang daarbij alle verschillende bestaande handelsregelingen (EPO's, Alles behalve wapens, SAP, SAP+) door één enkele coherente handelsregeling;
- Maak gebruik van de nog niet voltooide Belgische ratificatie van alle Afrikaanse EPO's (Ghana, Ivoorkust, Kameroen, Oost- en Zuidelijk Afrika, de Douane-unie van Zuidelijk Afrika) om het debat over dit voorstel op gang te brengen en vooruit te helpen.

3. Onmiddellijke eisen met het oog op de Ministerconferentie van de WTO

- Vorm een coalitie van landen die bereid zijn ambitieuze maatregelen te nemen om tegen 2050 koolstofneutraliteit te bereiken, om zo de doelstellingen van het Akkoord van Parijs na te leven en hogere tarieven op te leggen aan de landen die geen lid zijn van deze "klimaatclub", met aangepaste regels voor de ontwikkelingslanden;
- Sta een uitzondering toe voor de landbouw, zolang de huidige regels niet worden gewijzigd;
- Bevorder een passende regulering van de grondstoffenhandel om speculatie en buitensporige volatiliteit op de wereldmarkten te voorkomen;
- Ontwikkelingslanden moeten producten kunnen vrijstellen van een eventuele toekomstige tariefverlaging als zij dat nodig achten om de inkomens van landbouwers, de voedselzekerheid en de plattelandsontwikkeling te beschermen; de aanduiding van speciale producten bij de WTO moet worden uitgebreid;
- Ontwikkelingslanden moeten het recht hebben om handelsinstrumenten als douanerechten en andere maatregelen te gebruiken om het levensonderhoud van landbouwers, de plattelandsontwikkeling

²⁴² De twee laatste aanbevelingen zullen leiden tot minder vleesproductie, de kwaliteit van het vlees verbeteren, onze soja-import aanzienlijk verminderen en de koolstofopslag in weidegronden verhogen.

en de voedselzekerheid te beschermen, met name wanneer zij worden geconfronteerd met een sterke toename van de import uit gesubsidieerde productie. Dit bijzonder vrijwaringsmechanisme (SSM) bij de WTO moet veel flexibeler worden aanvaard dan nu is voorzien in de huidige WTO-voorstellen om nuttig te kunnen bijdragen aan het bereiken van voedselzekerheid.

Subsidies

Alle landen moeten het recht hebben voedsel te subsidiëren, de bestaansmiddelen van landbouwers te beschermen en de plattelandsontwikkeling te bevorderen, zolang hun subsidies en andere beleidsmaatregelen niet schadelijk zijn voor landbouwers in andere landen.

Het recht om de voeding van de armen te subsidiëren, ook via rechtstreekse betalingen aan arme landbouwers, zoals voorgesteld in de huidige onderhandelingen (door de groep van 47 landen binnen de G33), moet onmiddellijk worden erkend als essentieel voor de bevordering van de voedselsoevereiniteit om de voedselzekerheid te waarborgen.

Subsidies voor uitgevoerde producten moeten aan banden worden gelegd, inclusief de subsidies uit de zogenaamde groene doos en de rechten op "geaggregeerde steun" (AMS).

4. Eisen op lange termijn met betrekking tot de Landbouwovereenkomst van de WTO

Beoordeel de gevolgen van de AoA²⁴³ voor de voedselzekerheid, de bestaansmiddelen van landbouwers, de verschuiving in het grondgebruik voor agrobrandstoffen en de plattelandsontwikkeling, en voer daarna een volledige herziening door van de regels voor de wereldhandel in landbouwproducten, zodat landen hun voedselsoevereiniteit kunnen uitoefenen.

Voorstellen van Michel Buisson tot wijziging van de huidige AoA:

- interne steunmaatregelen zijn toegestaan;
- het recht om zich te beschermen door middel van quota, vaste of variabele douanerechten;
- de verplichting om die steun- en beschermingsmaatregelen te rechtvaardigen bij de WTO;
- verbod op export tegen een dumpingprijs die lager ligt dan de gemiddelde productiekosten in het uitvoerende land;
- afschaffen van de verplichting om een percentage van elk product in te voeren;
- een overgangsperiode vanaf de huidige regels;
- bijzondere behandeling voor sommige ontwikkelingslanden, die een hogere bescherming kunnen genieten, bepaalde import mogen weigeren, een regel van nationale behandeling mogen toepassen, binnen strikte grenzen de export mogen bevoordelen en contracten mogen sluiten tegen preferentiële voorwaarden;
- Aanpassing van de akkoorden over TRIPS, SPS, TBT's, Codex Alimentarius en ook het DBS.

5. Afzonderlijke eisen op lange termijn met betrekking tot de Europese interne markt

Het invoeren van nieuwe regelgeving of het toepassen van bestaande verbintenissen op de Europese markten kan unilateraal gebeuren en de handelsagenda vrijmaken:

- Bevorder het naleven van de **internationale normen** (IAO, mensenrechten en internationale milieuverdragen) voor alle producten die in de Europese Unie worden verhandeld;
- **Overheidsopdrachten:** geef lokale en nationale overheden weer meer speelruimte bij overheidsopdrachten en sta een vorm van "buy sustainable act" toe, om voorrang te geven aan lokale en duurzame voedselaankopen, door de Europese mededingingsregels te wijzigen;

243 Agreement on Agriculture – AoA: de WTO-landbouwovereenkomst

- Beperkt de consumptie van dierlijke producten, te beginnen met de openbare catering (scholen, bedrijven, rusthuizen, enz.) en met sensibiliseringscampagnes;
 - Keur bindende Europese en internationale regels goed in verband met de **zorgplicht van multinationale ondernemingen**. Steun en aanvaard in die context het VN-Verdrag Bedrijven en Mensenrechten, dat momenteel in Genève voor onderhandelingen voorligt;
 - Onderzoek daarna de mogelijkheden van **import/exportbeperkingen en -verboden** en hun interactie met de wetgeving over duurzame bedrijfsvoering (due diligence in de mondiale toeleveringsketens);
 - Ga na in welke mate de **open autonome strategie**, die wordt voorgesteld als antwoord op de lessen die zijn getrokken uit de COVID-19-crisis, kan worden benut om de ambities op het vlak van voedselsoevereiniteit van de kleine landbouwers uit Europa en derde landen te bevorderen;
 - **Wijzig de mededingingsregels van de EU** om de Europese Green Deal te steunen, de problemen van de klimaatverandering en de milieuschade aan te pakken en de toenemende marktconcentratie in de landbouwtoeleveringsketens te voorkomen.
- Onderzoek de mogelijkheid om gebruik te maken van de toekomstige Europese wet over de zorgplicht of de uitgebreide Europese richtlijn over oneerlijke handelspraktijken om specifieke gevallen van oneerlijke concurrentie voor kleine voedselproducenten in derde landen aan te kaarten.

Herziening van de bepalingen over handel en duurzame ontwikkeling (15 actiepunten)

- Herzie de ondertekende handelsakkoorden om er een bindend hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling in op te nemen en schort handelsvoordelen op als de internationale sociale, klimaat-, fiscale en milieuverbintenissen niet worden nagekomen;
- Voorzie de volledige of gedeeltelijke opschorting van bilaterale handelsakkoorden indien een partij terugkomt op haar internationale sociale, milieu- of fiscale verbintenissen;
- Leg handelssancties op aan partners die zich schuldig maken aan ernstige schendingen van de mensenrechten en het milieu;
- Gebruik de handelsovereenkomst tussen de EU en het VK als precedent voor een bindende bepaling inzake duurzame ontwikkeling via welke economische tegenmaatregelen kunnen worden genomen.

6. Het handelsbeleid van de EU²⁴⁴

Op lange termijn

Open een proces om het handelsbeleid volledig opnieuw te bepalen. Organiseer Staten-Generaals van het handelsbeleid op Europees en internationaal niveau om de doelstellingen van het handelsbeleid opnieuw vast te leggen. Alle bestaande en in voorbereiding zijnde akkoorden moeten worden geëvalueerd en herzien in het licht van de nieuwe doelstellingen die in het kader van dit proces worden vastgesteld.

- Bepleit bij België, de Europese Raad, de Europese Commissie en het Europees Parlement een Europees initiatief om de regels voor de internationale handel in landbouwproducten te wijzigen en zo een eind te maken aan elke vorm van dumping ten aanzien van derde landen (groene doos);

7. Handelsbesprekingen van de EU over bilaterale handelsakkoorden

- Steun de campagnes van de cmo's om niet te onderhandelen over individuele vrijhandelsakkoorden, zodat deze niet worden ondertekend, goedgekeurd of bekrachtigd;
- Maak een eind aan de voorlopige toepassing van gemengde akkoorden om een geïnformeerd democratisch debat mogelijk te maken met amendingsmogelijkheid vóór de uitvoering;

244 Veel van deze aanbevelingen zijn overgenomen uit het rapport van Institut Veblen/ Fondation N. Hulot.

- Weiger aanvullende protocollen, interpreterende verklaringen of elk ander document bij een akkoord die de vrijhandelsakkoorden slechts oppervlakkig vergroenen;
- Voorzie de omkeerbaarheid van internationale handelsakkoorden met duidelijke en nauwkeurige herzienings- en beëindigingsclausules. En maak een einde aan het gebruik van "sunset"-clausules die het mogelijk maken de gevolgen van sommige bepalingen verschillende jaren te verlengen na een eventuele beëindiging van een overeenkomst.
- Stel voorafgaande voorwaarden voor het openen van nieuwe handelsbesprekingen.

8. De reikwijdte uitbreiden en nieuwe bepalingen invoeren in de vrijhandelsakkoorden van de EU

- Werk aan mondiale en bilaterale handelsregels die zijn afgestemd op de fundamentele doelstelling van sociaaleconomische duurzaamheid en gedeelde welvaart, en gezonde eetgewoonten (in overeenstemming met de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling, de Europese Green Deal en de "One Health"-benadering), en versterk de flexibiliteit om de doelstellingen van agro-ecologie en voedselsoevereiniteit te ondersteunen;
- Stel het inkomen van landbouwers voor als nieuwe indicator van economische prestaties;
- Overweeg andere, nieuw voorgestelde sociaaleconomische en genderindicatoren;
- Neem in de handelsakkoorden bepalingen op om de sociale convergentie te bevorderen en buitenlandse arbeiders in de landbouw het loon en de sociale bescherming van het gastland te garanderen;
- Neem het primaat van het internationale milieu- en sociaal recht en de mensenrechten op in handelsovereenkomsten;
- Voer nieuwe bepalingen in die ervoor zorgen dat de EU niet langer de vereiste inzake lokale inhoud voor overheidsopdrachten aanvecht als handelsbelemmering;

- Versterk de beleidsruimte en -flexibiliteit om ervoor te zorgen dat maatregelen die bijvoorbeeld de emancipatie van landbouwsters bevorderen, niet in het gedrang komen door handelsbelemmeringen.

9. De handelsregels in de bestaande handelsakkoorden van de EU veranderen

Grensmaatregelen

- Belast de uitvoer van landbouwproducten uit de EU met het verschil tussen de gemiddelde productiekosten in de EU en de uitvoerprijs, en gebruik de opbrengst van die belasting om de agro-ecologische transitie in ontwikkelingslanden te ondersteunen;
- Stel een koolstofbelasting in aan de EU-grenzen en gebruik de opbrengst van die belasting om de agro-ecologische transitie in de ontwikkelingslanden te bevorderen;
- Schrap de standstillclausule²⁴⁵ en sta tariefmodulatie toe om de voedselsoevereiniteit te ondersteunen.

Acties in specifieke landen of sectoren monitoren, waarschuwen en mobiliseren

Bijvoorbeeld:

- In de pluimveesector: stop de inspanningen van de EU tegen antidumpingmaatregelen van derde landen met betrekking tot de export van de EU naar Zuid-Afrika;
- In de pluimveesector: activeer de partners om toegang te krijgen tot de gegevens van de databank voor de pluimveemarkt en die te volgen en te gebruiken om te anticiperen op importpieken en die te voorkomen;
- In de zuivelsector: activeer de partners en verhoog de druk op de Commissie om soortgelijke gedetailleerde uitgesplitste gegevens over de zuivelsector te verstrekken, in het bijzonder over hervette melkpoeder, om te anticiperen op importpieken en die te voorkomen;

245 Zie Deel 2. Transversale bepalingen in de vrijhandelsakkoorden

- Gebruik de handelsbepalingen van het One Health-initiatief om druk uit te oefenen voor meer flexibiliteit voor derde landen om hun binnenlandse markt te beschermen in geval van risico's in verband met sterk bewerkte voedingsmiddelen (ongezonde voedingspatronen, hervette melkpoeder) en bijvoorbeeld opnieuw handelsgerelateerde quota in te voeren en te gebruiken.
- Werk nauw samen met de leden van het Europees Parlement om van de opheffing van beperkende grensmaatregelen een publiek thema van beleidscoherentie voor ontwikkeling en de verwezenlijking van de SDG's te maken;
- Werk aan de omzetting van de Verklaring van de Verenigde Naties over de rechten van boeren en andere mensen die op het platteland werken in het landbouwhandelsbeleid van de EU om ervoor te zorgen dat de rechten van landbouwers worden geëerbiedigd.

Spiegelclausules invoeren

- Bijvoorbeeld: verbied de invoer van vlees dat is geproduceerd met dierlijk meel;
- Publiceer de geplande gedelegeerde handelingen ter uitvoering van de nieuwe verordening (EU) 2019/6 betreffende diergeneesmiddelen die het gebruik van antibiotica als groeibevorderaar in ingevoerde producten moet verbieden;
- Verbied de import van levensmiddelen die zijn geproduceerd op basis van in de EU verboden moleculen;
- Verbied de productie in de EU en de export van in de EU verboden producten.
- Strengere controles op de invoer van levensmiddelen wat betreft het maximumgehalte aan pesticidenresiduen en gevaarlijke chemische stoffen;
- Spiegelclausules moeten gepaard gaan met een verbintenis om geen EU-overschotten en EU-uitvoer tegen prijzen onder de productiekosten te exporteren. Anders worden ze door de handelspartners beschouwd en aangevochten als protectionistische maatregelen.

10. Handel en governance

- Kies voor een screenings- en waarschuwingsfunctie, die anticipeert op de uitvoeringsmaatregelen van de Commissie en ongepaste druk op de ontwikkelingslanden aan het licht brengt die gebruik maken van instrumenten voor het beheer en de bescherming van de handel om hun binnenlandse markten te beschermen, in de sectoren waar campagnes lopen zoals de zuivelsector, de pluimveesector, enzovoort;
- Zorg voor het invoeren van evenwichtige onderhandelingsmechanismen die ook plaats laten voor deskundigen uit het maatschappelijk middenveld en voorkom dat de onderhandelingsprocessen worden gekaapt door privébelangen;
- De leden van het (Europees) Parlement zouden hun invloed moeten gebruiken om het publieke toezicht en de democratische controle op handelsbesprekingen door de leden van de Europese en nationale parlementen te versterken;
- Verzeker de transparantie van de handelsbesprekingen;
- Zorg ervoor dat de impactanalyses inzake duurzame ontwikkeling ook doeltreffende ex-ante en ex-post analyses bevatten, inclusief een degelijke genderanalyse. Voer voor elk vrijhandelsakkoord systematisch een mensenrechten-impactanalyse uit;
- Voer voorafgaand aan het onderhandelingsproces (vóór het vaststellen van het onderhandelingsmandaat) en na afloop van de onderhandelingen een tegensprekelijke en onafhankelijke beoordeling van de gevolgen van de beoogde overeenkomst uit;
- Stel vragen bij de oprichting van een IPCC food (zoals voorgesteld door de VN-top over voedselssystemen UNFSS) en behoud de prerogatieven van het Comité voor Voedselzekerheid in de Wereld (CFS). Versterk de door het CFS voorgestelde visie op de governance van het mechanisme van de civiele samenleving en de inheemse volken (CSM).²⁴⁶

246 CSM, Vision on Food Systems and Nutrition, 2021

11. Betere beleidsanalyses van de cmo's

- Onderzoek de "One Health"-benadering als strategische kapstok om te komen tot verandering ten gunste van de agro-ecologie en van rechtvaardige voedselsystemen;
- Versterk de genderanalyse om de gedifferentieerde gevolgen van de handelsagenda (liberalisering) voor de verschillende sociaaleconomische bevolkingsgroepen te beoordelen en de relevante indicatoren te bepalen voor de impactmonitoring, bijvoorbeeld in relevante landbouwsectoren of lopende campagnes (bijvoorbeeld zuivelproducten en pluimvee);
- Identificeer en gebruik precedents in de internationale en bilaterale handelsregels van de EU om te pleiten en terrein te winnen voor voedselsoevereiniteit en duurzame voedselsystemen;
- Herbekijk de EU-handelsakkoorden en ga na in welke mate zij de belangrijkste principes die zijn goedgekeurd in het EU-beleid (het principe van subsidiariteit, van trapsgewijs gebruik, de veilige werkruimte, het voorzorgsprincipe, de open strategische autonomie, de materiaalvoetafdruk, enz.) ondermijnen;
- Begin een beleidsanalyse en strategische alliantie over de verbanden tussen voedselrechtvaardigheid, klimaatrechtvaardigheid en handelsrechtvaardigheid;
- Zorg ervoor dat de advocacy ten aanzien van de EU voor de handel in landbouwproducten niet geïsoleerd verloopt, maar input krijgt uit het werk van bredere coalities van cmo's die werken rond de Europese Green Deal, het "van boer tot bord"-initiatief van de EU en de Europese biodiversiteitsstrategie.



Bijlagen bij de aanbevelingen

BIJLAGE 1. Overzicht van bilaterale handelsakkoorden

Hieronder volgt een overzicht van afzonderlijke bilaterale handelsovereenkomsten, we vestigen de aandacht op enkele belangrijke kwesties inzake de handel in landbouwproducten en gaan in op kritieke kwesties inzake duurzame ontwikkeling, mensenrechten, arbeid of milieu, die de Commissie in het algemeen niet in het uitvoeringsverslag vermeldt; deze overeenkomsten worden bovendien niet systematisch gerapporteerd en zijn zelden beschikbaar.

Azië en Oceanië

Zuid-Korea: Van toepassing sinds 2011. Het eerste handelsakkoord waarbij het “deskundigenpanel” werd ingeroepen, als test voor het klachtenmechanisme in het hoofdstuk Handel en Duurzame Ontwikkeling over de schending van de arbeidsrechten.²⁴⁷ Een heel belangrijke speler was de interne adviesgroep (Domestic Advisory Group),²⁴⁸ die de wettelijke deelname voorziet van organisaties uit het middenveld aan een adviescomité over beperkte aspecten van de EU-vrijhandelsakkoorden. Voor de handel in vlees en gevogelte weigerde Zuid-Korea het Europees principe van regionalisering te aanvaarden met betrekking tot dierziekten. In 2021 kreeg Zuid-Korea nieuwe markttoegang voor “complexe levensmiddelen”, zoals bakkerijproducten, suikergoed en verwerkte zuivelproducten (mengsel van dierlijke en plantaardige producten²⁴⁹), die vroeger stuitten op strenge vragen van de EU inzake voedselveiligheid en hygiëne. Dit zou de weg kunnen vrijmaken voor een nieuw substantieel gebruik van preferenties. Ook de lijst met geografische aanduidingen is uitgebreid.

Japan: Van toepassing sinds 2019. Het belangrijkste bilaterale vrijhandelsakkoord in termen van marktomvang, reikwijdte en handelsvolume. Japan is de zevende handelspartner van de EU, goed voor 3% van haar buitenlandse handel. De export van agrov voedingsmiddelen van de EU is in 2019 met 16% gestegen, met veel producten zoals varkensvlees, rundvlees, kaas, verwerkte landbouwproducten en wijn, waarvan de meeste genieten van hoge tariefpreferenties (dat wil zeggen bijzonder hoge verminderingstarieven voor vlees (99%) en wijn (93%). De Japanse commerciële landbouwers en de Japanse landbouwcoöperaties vrezen dat de toegenomen concurrentie van goedkope voedselimport uit de EU hun economisch overleven bedreigt, gezien hun gemiddelde leeftijd van 65 jaar en hun kwetsbaarheid of afhankelijkheid van hun landbouwinkomen.

Vietnam: Van toepassing sinds 2020. Het aandeel van de landbouwexport van Vietnam (koffie, rijst) is veeleer beperkt, maar de verkoop van zeevruchten uit Vietnam aan de EU is in 2021 met 20% toegenomen. Omdat zout water steeds meer doordringt naar het binnenland, stappen permanente rijsttelers over op de kweek van garnalen en dat veroorzaakt nieuwe problemen van milieuvervuiling. In 2021 oefenden de cmo's druk uit op de EU om op te treden tegen ernstige schendingen van de mensenrechten, zoals de arrestatie van journalisten en mensen die opkwamen voor het leefmilieu.²⁵⁰ Dat kwam niet als een verrassing. In 2015 had de Europese bemiddelaar al kritiek geuit op de Commissie, omdat zij er niet in slaagde een impactstudie uit te voeren over de mensenrechten voor het akkoord werd gesloten.²⁵¹ Daarop volgde geen enkele actie. In juli 2021 vroeg de bemiddelaar aan de Commissie inlichtingen over de maatregelen die zij had genomen om de gevolgen van het akkoord voor de mensenrechten in Vietnam te onderzoeken en aan te pakken.²⁵²

247 Ingediend door het Internationaal Vakverbond aan de Universiteit van Warwick.

248 De interne adviesgroepen werden in het leven geroepen in het kader van de nieuwe generatie diepe en brede vrijhandelsakkoorden van de EU. Zij maken integraal deel uit van het akkoord en voorzien de wettelijke deelname van het georganiseerde middenveld (werkgevers/bedrijven, vakbonden, ngo's) om adviezen in te dienen en aanbevelingen te doen over elk onderwerp in verband met de uitvoering van het hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling in een vrijhandelsverdrag.

249 Neo, Pearly, “Complex” trade unravelled: South Korean F&B firms strike it big as EU accepts local bakery, confectionery and processed dairy goods”, Juli 2021.

250 Op 20 juli 2021 richtte de Europese Commissie haar eigen EU-monitoringgroep op en dreigde zij bijkomende maatregelen te nemen nadat de Vietnamese regering vooraanstaande militanten van het maatschappelijk middenveld, een journalist en een advocaat in milieuzaken had gearresteerd die allebei hadden gevraagd om deel uit te maken van de interne adviesgroep. Het Vietnamese Mensenrechtencomité meldt dat Vietnam tijdens de onderhandelingen over het vrijhandelsakkoord tussen de EU en Vietnam en ook sinds het in werking treden ervan voortdurend repressie is blijven uitoefenen tegen het maatschappelijk middenveld en de verdedigers van de mensenrechten.

251 Europese ombudsman, The Commission's failure to carry out a human rights impact assessment of the envisaged EU-Vietnam free trade agreement. Affaire 1409/2014/MHZ.

252 Europese ombudsman, Ombudsman asks Commission how it ensures respect for human rights in international trade agreements. Affaire SI/5/2021/VS.

China: De brede investeringsovereenkomst tussen China en de EU werd oorspronkelijk bedacht als een algemeen investeringsakkoord en is uitgegroeid tot een akkoord over de liberalisering van investeringen, dat helemaal niet handelt over de bescherming van investeringen (dat wil zeggen dat er geen enkele speciale arbitrage-procedure in staat). Het akkoord omvat bepalingen over handel en duurzame ontwikkeling. In een open brief van 13 januari 2021 eisten de CMO's dat er een afdwingbare clause over de mensenrechten in het akkoord zou worden opgenomen²⁵³. Op 21 mei 2021 keurde het Europees Parlement een resolutie goed om de ratificering van het investeringsakkoord op te schorten en veroordeelde het de ernstige en systematische mensenrechtenschendingen in Xinjiang, de onderdrukking van de democratische oppositie in Hongkong en de Chinese sancties tegen vijf leden van het Europees Parlement.²⁵⁴

India: De handelsbesprekingen werden in 2007 opgestart, maar zijn in 2013 stopgezet, omdat de EU gefrustreerd was door de protectionistische attitude van India om zijn markt te beschermen. Omstreden onderwerpen zijn de openbare opslag, regelingen over de landbouw, de voedselzekerheid en de vrijwaringsmaatregelen. Vóór het aantreden van Modi was de campagne voor het recht op voedsel erin geslaagd een veelbelovende commissie over het recht op voedsel op te richten.

Indonesië: De onderhandelingen werden opgestart in 2016. De belangrijkste omstreden onderwerpen zijn de tariefverlagingen voor palmolie en de ontbossing. In 2019 diende Indonesië bij de WTO een klacht in tegen de EU over het geschil in verband met biobrandstoffen, omdat de EU had vastgesteld dat de teelt van oliepalmen leidt tot overmatige ontbossing en dus niet mag worden meegerekend als hernieuwbare energie²⁵⁵. Een ngo-rapport dringt erop aan om het bos als grondslag te nemen voor de handelsbetrekkingen tussen de EU en Indonesië en voorziet maatregelen om schendingen van de mensenrechten en landroof te voorkomen²⁵⁶. Er lopen campagnes van CMO's tegen het goedkeuren of nabootsen van UPOV-91-regels in de handelsovereenkomst.

Maleisië: De onderhandelingen gingen van start in 2010, maar werden in 2012 op verzoek van Maleisië opgeschort. De in 2018 nieuw verkozen regering heeft nog geen standpunt ingenomen over de eventuele hervatting van de onderhandelingen. Maleisië heeft zich tot nu toe verzet tegen aansluiting bij UPOV-91. Er loopt een geschillenregelingsprocedure binnen de WTO met de EU als verweerder over maatregelen in verband met palmolie en biobrandstoffen op basis van planten.²⁵⁷

Nieuw-Zeeland: De onderhandelingen werden opgestart in 2018. De Nieuw-Zeelandse export bestaat voor het allergrootste deel uit landbouwproducten, vooral levende dieren, schapenvlees, zuivelproducten, plantaardige producten en wol. In 2021 deelde de Franse regering mee dat zij spiegelclausules wilde laten opnemen in het akkoord. Beide partijen willen graag rekening houden met het klimaatbeleid en de arbeidsregels en dat zou de ambities kunnen versterken. In 2021 keurde Nieuw-Zeeland een nieuwe wet over klimaatadaptatie goed, ter verbetering van zijn toch al baanbrekende milieuwetten die rechtspersoonlijkheid toekennen aan het milieu. Zo werd in 2017 de stroom Whanganui als rechtspersoon erkend.

Australië: De onderhandelingen gingen van start in 2018 en gingen goed vooruit tot Frankrijk dreigde de handelsbesprekingen van de EU te torpederen omwille van het intrekken van het akkoord over de duikboten. Australië wil een handelsovereenkomst met de EU ondertekenen als tegengewicht voor de groeiende invloed van China in de regio.

Filipijnen: De onderhandelingen over een handels- en investeringsakkoord zijn opgestart in 2015, maar in de wacht gezet. De Filipijnen zijn een begunstigd land van SAP+ en er zijn de voorbije jaren verscheidene EU-toezichtsmismissies geweest in het kader van het mechanisme van verscherpt toezicht naar aanleiding van ernstige schendingen van de mensenrechten vanwege het Duterte bewind.

253 Fédération internationale pour les droits humains (FIDH), "Joint Appeal on the Inclusion of Enforceable Human Rights Clauses in the EU-China Comprehensive Agreement on Investment."

254 Resolutie van het Europees Parlement van 20 mei 2021 over de Chinese sancties als vergelding tegen EU-instanties, EP-leden en leden van nationale parlementen (2021/2644(RSP)), 20 mei 2021.

255 Zie geschillenbeslechting bij de WTO zaak DS 593.

256 Wittkopp, Kristina et al., "Planting the forest at the root of EU Indonesia trade relationship: Human Rights, Biodiversity and Forests: The cornerstones of a 21st century free trade agreement". Jointly published by ACT Alliance EU, Transport & Environment, Eurogroup for Animals and Fern, 2018.

257 Zie de geschillenbeslechting bij de WTO zaak DS 600

Bangladesh, Cambodja en Myanmar zijn ook SAP-begunstigde landen en kunnen rekenen op een versterkt engagement vanuit de EU. In augustus 2020 legde de EU opnieuw douanerechten op voor veel Cambodjaanse exportproducten en schortte zij haar handelsovereenkomst op vanwege bezorgdheid over de mensenrechten. In 2021 schortte de EU de ontwikkelingshulp voor Myanmar op na de militaire staatsgreep, maar zij ging niet in op eisen tot onmiddellijke intrekking van de EU-handelspreferenties omwille van de mensenrechtensituatie.

De Amerika's

Canada: CETA is van toepassing sinds 2017 en kreeg publieke aandacht in België door de weigering van de Waalse regering om de handelsovereenkomst met Canada goed te keuren en te ondertekenen. Canada is erin geslaagd zijn systeem voor het aanbodbeheer van zuivelproducten, met melkquota, invoerrechten en afzetbureaus die de prijzen stabiel en hoog houden, in stand te houden. In ruil daarvoor is het mogelijk om dankzij concessies in het kader van CETA kaas uit de EU in te voeren tegen nulrecht. In 2019 werden de tariefcontingenten voor kaas herzien en daardoor is de positie van de EU verbeterd. Canada is nu (in waarde) de vierde grootste markt voor de EU-export van kaas. Canada is een belangrijke exporteur geworden van granen die worden geteeld in de centrale vlakten, waarvoor steeds meer pesticiden worden gebruikt op durumtarwe, linzen en andere plantaardige voedingsmiddelen. Verwacht wordt dat de plantseizoenen langer zullen duren door de opwarming van de aarde, maar dat kan weer worden getemperd door uitzonderlijke hittegolven en droogteperiodes, zoals in 2021. De aanbevelingen van het Gemengd Comité voor CETA van 2018 over handel en gender hebben geleid tot een gezamenlijk activiteitenverslag over handel en gender en tot een werkplan dat in 2020 werd gepubliceerd²⁵⁸ en dat gericht is op het versterken van de economische emancipatie en het concurrentievermogen van vrouwen. In 2021 maakte de Canadese regering haar aanpak op het vlak handel en gender bekend, zoals zij die systematisch toepast in haar eigen bilaterale handelsagenda.²⁵⁹ Genderkwesties kunnen inderdaad worden aangepakt

via de hoofdstukken over duurzame ontwikkeling van handelsovereenkomsten.

Verenigde Staten: De onderhandelingen over het Trans-Atlantisch Partnerschap voor Handel en Investerings (TTIP) kwamen in 2016 tot stilstand na het aantreden van de regering Trump. De bilaterale handelsbesprekingen blijven doorgaan en gaan vooral over de samenwerking op het gebied van regelgeving. Een besluit van de Raad van april 2019 bepaalt dat het onderhandelingsmandaat voor TTIP achterhaald en niet langer relevant is, en verwijst bijvoorbeeld naar meningsverschillen over de prioriteit die de EU toekent aan het Akkoord van Parijs. De Raad beveelt om te streven naar een beperkte overeenkomst, die alleen betrekking heeft op het opheffen van douanerechten op industrieproducten, en om landbouwproducten uit te sluiten. Tijdens de TTIP-onderhandelingen betwisten de VS-onderhandelaren voortdurend het voorzorgsprincipe van de EU en haar op risicoanalyse gebaseerde benadering, die zij beschouwen als een belemmering voor wetenschappelijk gefundeerde benaderingen, een thema dat ook regelmatig terugkeert in andere internationale fora, zoals de VN-top over Voedselsystemen.

Latijns-Amerika

Het voorbije decennium is de uitvoer van landbouwproducten uit de EU naar landen in Latijns-Amerika meer dan verdubbeld als gevolg van de afschaffing en verlaging van douanerechten in het kader van de vrijhandelsakkoorden van de EU. Bananen blijven het belangrijkste exportproduct voor Centraal-Amerika en de Andesgemeenschap (onderworpen aan een stabilisatiemechanisme dat in 2019 is verstreken).

Mercosur: In 2016 heeft de EU de handelsbesprekingen weer opgenomen. In 2020 werd de tekst voorlopig goedgekeurd, onder voorbehoud van permanente en versterkte toetsing. Frankrijk en Oostenrijk verzetten zich duidelijk tegen de ondertekening van de huidige tekst of maken voorbehoud. Ierland daarentegen steunt de ondertekening van de overeenkomst op grond van het feit dat het handelsquotum van de EU voor rundvlees minder dan 1% van de EU-consumptie vertegenwoordigt, wat minder is dan de huidige EU-invoer.

258 Joint Activity Report to the CETA Joint Committee 'Working together to advance Trade and Gender' CETA Joint Committee Recommendation on Trade and Gender, 2020.

259 Gouvernement du Canada, "Le commerce et le genre dans les accords de libre-échange : l'approche canadienne".

Het standpunt van Spanje is gemengd: de levensmiddelenindustrie wil graag gebruik maken van de nieuwe handelsmogelijkheden, terwijl de landbouwers vrezen voor concurrentie van geïmporteerd rundvlees en sinaasappelsapconcentraat. Een non-paper van Frankrijk en Nederland²⁶⁰ over handel, sociaaleconomische effecten en duurzame ontwikkeling vanaf mei 2020 roept op tot meer ambitie bij de effectieve uitvoering van de Europese Green Deal en het verband met het HDO-hoofdstuk. Verder heeft de Franse regering voorgesteld het Akkoord van Parijs toe te voegen als "essentiële clausule" en dus als een nieuw bindend element. In 2021 bevestigde Frankrijk opnieuw dat het niet van plan is de huidige overeenkomst te ondertekenen. De juridische adviezen van het maatschappelijk middenveld over de associatieovereenkomst met Mercosur bevatten gedetailleerde voorstellen om de bepalingen over duurzame ontwikkeling te herschrijven en te heronderhandelen.²⁶¹ De 44% toename van de uitvoer van pesticiden uit de EU naar Brazilië, waaronder zeer gevaarlijke chemische stoffen die in de EU verboden zijn²⁶², is controversieel en verwerpelijk en druist rechtstreeks in tegen de doelstelling van de nieuwe Europese "van boer tot bord"-strategie om het gebruik van pesticiden in de Europese landbouw met 50% te verminderen.

Belangrijke punten van de Commissie Ambec over Mercosur, september 2020

Toetsing van bepalingen in verband met duurzame ontwikkeling:

- Evaluatie van de doeltreffendheid of ondoeltreffendheid van de adviesgroepen van het maatschappelijk middenveld (bv. werking van de interne adviesgroep);
- Gebrek aan maatregelen om de klimaat engagementen verbintenissen van het Parijs Akkoord van Parijs daadwerkelijk na te komen;
- Onvolledige erkenning van het voorzorgsprincipe;
- Geen preventie van het risico van afzwakking van de milieu- en sociale normen;
- De sanitaire en fytosanitaire maatregelen (SPS) van de EU kunnen worden getoetst door handels- of arbitrageorganen opgericht in het kader van de overeenkomst;
- Ontbreken van specifieke vrijwaringsmaatregelen of beschermingsmechanismen in geval van economische ontwrichting van landbouwsectoren in de EU;
- Ontbreken van een duidelijke definitie van "ernstige verstoring" van de EU-markt;
- Grote bezorgdheid over bewijzen van oneerlijke handelspraktijken bij de handel in rundvlees, gevogelte, zuivelproducten, suiker, ethanol en honing;
- Ernstige bedreigingen voor het voortbestaan van familiebedrijven;
- Geaccumuleerde en ongelijke groeivoordelen voor een aantal exporteurs van landbouwproducten;
- Ontoereikende sanitaire controles en inspecties door ambtenaren, bewijzen van frauduleuze praktijken en hiaten op het vlak van certificering en traceerbaarheid;
- Risico dat de invoer van rundvlees door de EU zal leiden tot ontbossing en het verdwijnen van het Amazone-bioom.

De Commissie Ambec (onder leiding van Stefan Ambec) werd in 2019 ingesteld door de Franse premier E. Philippe om na te gaan welke de knelpunten zijn op het gebied van duurzame ontwikkeling in de ontwerp tekst van het vrijhandelsakkoord tussen de EU en de Mercosur-landen, zie <https://www.gouvernement.fr/partage/11111-installation-de-la-commission-d-evaluation-du-projet-d-accord-entre-l-union-europeenne-et-le>

260 "Non-paper from the Netherlands and France on trade, social economic effects and sustainable development", 2020.

261 Hoffman, Rhea Tamara, et Markus Krajewski. "Legal opinion and proposals regarding a possible improvement or renegotiation of the draft EU-Mercosur Association Agreement." CIDSE. 2021.

262 Gaberell, Laurent et Viret, Géraldine, "Banned in Europe: How the EU exports pesticides too dangerous for use in Europe", Public Eyes, 2020.

Peru-Colombia-Ecuador: Het regionale vrijhandelsakkoord is van toepassing sinds 2017. Het uitvoeringsverslag van 2020 over de vrijhandelsovereenkomsten illustreert het systematisch gebruik en de technologische machinerie achter elke nieuwe stap van de EU. Het departement Handel van de Commissie werkt nauwgezet om de lijst van defensieve en offensieve belangen in elk partnerland vast te stellen. Zo vinden we op de lange lijst van vragen over de uitvoering in Peru bijvoorbeeld de etikettering van levensmiddelen, het betwisten van het gebruik van vrijwaringsmaatregelen, de erkenning van het regionalisatiebegin-sel²⁶³ (Afrikaanse varkenspest), overheidsopdrachten, illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij, geharmoniseerde certificaten, de arbeidsinspectie van de IAO, het stabilisatiemechanisme voor bananen, geografische aanduidingen, SPS-kwesties (maximum residuegehalte van pesticiden), het vergunningenstelsel, het beheer van handelsgerelateerde quota, belastingsdiscriminatie, nieuwe voorwaarden in de EU-wet (in opmaak) inzake ontbossing, technische handelsbelemmeringen, intellectuele-eigendomsrechten (bescherming van plantenrassen), enz. Uit die gedetailleerde lijst blijkt dat het benutten van handelskansen afhangt van de institutionele capaciteit en het beschikbare personeel om de handelsregels te beoordelen, te volgen en te handhaven volgens nauwkeurig omschreven handelsbelangen en -prioriteiten. De negatieve gevolgen voor het levensonderhoud op het Peruaanse platteland staan echter niet vermeld in het EU-uitvoeringsverslag. De toenemende Peruaanse export naar de EU van handelsgewassen als asperges, quinoa, wijndruiven, mango's en paprika's leidt niet alleen tot endemische waterschaarste in de hooglanden van de Andes, maar levert ook winst op voor een beperkt aantal exportbedrijven en berokkent schade aan de plattelandsgemeenschappen die steeds meer te lijden hebben van honger en chronische ondervoeding en uiteindelijk goedkope, uit de EU geïmporteerde voeding kopen met veel ongezonde vetten, suiker en koolhydraten.²⁶⁴ In 2019 leidde de EU bij de

WTO een geschil in tegen de Colombiaanse antidumpingmaatregelen voor diepvriesaardappelen uit België, Duitsland en Nederland.²⁶⁵

Lakmoesproef voor de coherentie van het ontwikkelingsbeleid: De impact van het handelsakkoord voor de familiale landbouw in Peru²⁶⁶

De aloude vooringenomenheid van het Peruaanse landbouwbeleid ten gunste van grote, aan de kust gevestigde exportbedrijven gaat ten koste van kleinschalige en familiale landbouwbedrijven. Volgens de bevindingen van SOS Faim heeft 80% van de economisch actieve bevolking in de landbouw geen baat bij de groei die voortkomt uit de handelsovereenkomst met de EU. In 2018 had slechts 4,2% van de op de binnenlandse markt gerichte familiale boeren toegang tot een vorm van technische bijstand, 9,2% had toegang tot vorming en krediet en slechts 3,6% had zich gegroepeerd om hun producten op de markt te brengen. De belangrijkste producten van de familiebedrijven op de binnenlandse markt zijn vee (vlees en zuivelproducten), verschillende soorten maïs en aardappelen, rijst, tarwe, gerst, quinoa, bonen en maniok. De belangrijkste producten die de familiebedrijven uitvoeren zijn koffie, cacao, bananen en quinoa en in mindere mate ook sommige vruchten en groenten zoals mango's, avocado's, asperges en citroenen. De vrijhandelsovereenkomst met de EU heeft geen significant positieve gevolgen voor de familiale landbouw (320.000 producenten van koffie, cacao en bananen), omdat die producten al een voordelige toegang tot de EU-markt genoten. Maar de aanzienlijke toename van de ingevoerde hoeveelheid aardappelen (+40%) tussen 2014 en 2019, die gepaard ging met een sterke daling van de prijzen (-20%), is bijzonder zorgwekkend, net als de toenemende invoer van melkpoeder (+9% voor melkpoeder en +220% voor kaas) en de sterke daling van de importprijzen (-49% voor melkpoeder

263 EU-wetgeving inzake diergezondheid (2016/429). De regionalisatiemaatregelen (indeling in zones) van de EU met betrekking tot de Afrikaanse varkenspest zijn bedoeld om de handel te beveiligen en te voorkomen dat handelspartners nationale of voor de hele EU geldende verboden uitvaardigen. Dit beleid wordt internationaal erkend, maar niet door alle handelspartners. Europese commissie, "African swine fever: tools to ensure safe trade", 23 mars 2021.

264 Greffe, Christiane. "Es bleiben neun Ernten Zeit". ZEIT. 16 september 2021.

265 Wereldhandelsorganisatie. "Colombia, Anti-Dumping Duties on Frozen Fries from Belgium, Germany and the Netherlands". In 2016 bedroeg de Europese export van diepvriesfrietten 23 miljoen euro.

266 Zegara M.E., and Torres, C., "El Tratado de Libre Comercio Perú-Unión Europea y su impacto socio económico en la agricultura familiar", GRADE, 2020. Samenvatting in het Frans, L'Accord libre échange Pérou-Union européenne et son impact socio-économique sur l'agriculture familiale, Résumé de l'étude.

en -48% voor kaas) tussen 2014 en 2019. Ook voor quinoa, koffie en cacao was er tussen 2014 en 2019 een sterke prijsdaling, -51% voor quinoa, -34% voor koffie en -24% voor cacao, ondanks de toegenomen export van quinoa met 100% en van koffie met 19%. De hoeveelheid geëxporteerde cacao is met 40% gedaald.

Mexico: Het brede akkoord van 2000 wordt momenteel geactualiseerd. In 2019 moest Mexico de beperkingen op de invoer van peren uit België en van kiwi's uit Italië versoepelen en stond het ook de import van varkensvlees uit Nederland toe.

Chili: De associatieovereenkomst van 2003 wordt momenteel geactualiseerd. Het vrijhandelsakkoord tussen Chili en de EU is het eerste met een hoofdstuk over gender en handel en ook een hoofdstuk over duurzame voedselsystemen.

Buurlanden en partnerlanden in het Midden-Oosten

De handel in agrovoedingsmiddelen van de EU met de regio (Egypte, Algerije, Tunesië, Marokko, Israël) is toegenomen van 6,2% tot 6,4% voor de EU-export, dit wil zeggen 623 miljoen euro, en tot 6% voor de import. Algerije en Israël zijn de belangrijkste bestemmingen in de regio voor agrovoedingsproducten uit de EU. De belangrijkste export uit de EU betreft tarwe en andere granen, babyvoeding en levende dieren.

Marokko: Vrijhandelsakkoord van toepassing sinds 2000. In juni 2021 haalden Marokkaanse tomaten een marktaandeel van 6% op de EU-markt, 1% meer dan vijf jaar eerder. Dat zette COPA-COGECA ertoe aan de vrijwaringsclausule in werking te stellen en de situatie te omschrijven als een "dramatische verstoring van de markten voor groenten en fruit". In vergelijking met de enorme toename van de import van gevogelte of zuivelproducten in West- en Zuid-Afrikaanse landen, die is verviervoudigd of zelfs vertwintvoudigd (gemiddeld 65%), is hier duidelijk sprake van twee maten en twee gewichten.

Verenigd Koninkrijk: Het handels- en samenwerkingsakkoord tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk werd ondertekend in 2020. Het maakt het mogelijk om economische tegenmaatregelen te nemen bij niet-naleving van handelsbepalingen inzake duurzaamheid en milieu. De reden voor deze allereerste overeenkomst van dit type is het waarborgen van eerlijke en open concurrentie, om te voorkomen dat bedrijven van de ene handelspartner een concurrentievoordeel krijgen en rivalen van de andere verdringen. Deze handelsovereenkomst bevat de meest uitgebreide bepalingen die tot nu toe in een vrijhandelsakkoord zijn opgenomen. Het zou een nieuwe maatstaf kunnen worden voor de toepassing van sociale en milieubepalingen in handelsovereenkomsten.

Landen van Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan²⁶⁷

De handel tussen de EU en Afrika ten zuiden van de Sahara is de voorbije tien jaar verdubbeld. De investeringen van Europese bedrijven in Afrika bedragen 200 miljard euro, wat wijst op een aanzienlijk potentieel voor expansie. Voor de meeste ACS-landen is de EU nog altijd de belangrijkste handels- en investeringspartner, vooral voor de landen die een EPO uitvoeren. Belangrijk is dat de meeste EPO's "rendez-vous clauses" bevatten, waarbij het ACS-land zich verbindt tot toekomstige onderhandelingen die verder gaan dan de handel in goederen en ook andere handelsgerelateerde gebieden omvatten.

In 2019 waren er zeven EPO's van kracht met 31 van de 79 ACS-landen: 14 in Afrika ten zuiden van de Sahara, 14 in het Caraïbisch gebied en drie in de Stille Oceaan. EPO's worden geacht ontwikkelingsgerichte handelsovereenkomsten te zijn, waarbij de EU belasting- en quotavrije toegang tot haar markt biedt, terwijl de partnerlanden over een periode van tien tot twintig jaar ten minste 80% van hun import liberaliseren. De vrijwaringsbepalingen van de EPO's zijn onderworpen aan strikte procedurele voorwaarden en toetsing door de respectieve toezichhoudende instantie, en het gebruik ervan is ondoeltreffend gebleken. Uit kennisgevingen die via het Trade Policy Review Mechanism (TPRM) van de WTO zijn gedaan, blijkt dat een reeks Afrikaanse

267 European Parliamentary Research Service, "An overview of the EU-ACP countries' economic partnership agreements. Building a new trade relationship.", 2018.

landen momenteel en in het verleden gebruik heeft gemaakt van omstreden handelsbeleidsinstrumenten om de invoer te beperken in sectoren als rijst, pluimvee, zuivelproducten, granen en graanproducten, rundvlees, varkensvlees, suiker, tuinbouw, oliehoudende zaden, bonen en peulvruchten, en koffiebossen (in totaal zijn deze maatregelen 68 keer gebruikt).²⁶⁸

De export van de EU naar de EPO-landen is met 5% gestegen, met vooral meer export naar Zuid-Afrika, Mauritius en Fiji. De import van de EU uit de 31 EPO-partnerlanden steeg in 2019 met 4,6%. Zo kenden Eswatini, Fiji, Kameroen, Zuid-Afrika en de Dominicaanse Republiek groeipercentages met dubbele cijfers voor hun uitvoer naar de EU (suiker, tropisch fruit en bananen, cacaobonen, wijn, enz.).²⁶⁹ De export van agrovooedingen vanuit de Cariforum-staten²⁷⁰ naar de EU steeg in 2019 met 11%, door een toename van de export van rijst, bier, sigaren, tropisch fruit en rum.

EPO Cariforum: De EPO is van toepassing sinds 2008 en omvat de handel in goederen en diensten, overheidsopdrachten, mededinging, intellectuele-eigendomsrechten en investeringen. Een speciaal protocol bij de overeenkomst voorziet een adviescommissie van het maatschappelijk middenveld om toe te zien op de gevolgen van de gehele handelsovereenkomst, en niet alleen van de bepalingen inzake duurzame ontwikkeling.²⁷¹

Regionale EPO voor West-Afrika: Over deze EPO werd onderhandeld, maar ze werd niet afgesloten. Doordat de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten besliste om als één enkele douane-unie met de EU over de EPO te onderhandelen, moesten de onderhandelingen betrekking hebben op gemeenschappelijke buitentarieven die dezelfde douanerechten, importquota, preferenties of andere niet-tarifaire handelsbelemmeringen vaststelden voor alle goederen die het grondgebied binnenkomen, om te komen tot regionale economische integratie. Het geharmoniseerd gemeenschappelijk buitentarief is opgedeeld in vijf categorieën volgens type goederen (basisproducten, grondstoffen, half-afgewerkte producten, afgewerkte producten en specifieke producten) met douanerechten variërend van

0 tot 35%. Het aanvaarden van een gemeenschappelijk buitentarief is noodzakelijk geworden, omdat op basis daarvan voorstellen aan de EU kunnen gebeuren. Als een EPO zou worden ondertekend, zou dat betekenen dat de lage douanetarieven ook zouden gelden voor import uit de EU, met het risico dat er een zone voor dumping ontstaat. Nigeria was niet bereid tot een compromis op dit punt, gezien de omvang van zijn eigen binnenlandse markt van meer dan 200 miljoen, en de onderhandelingen werden afgebroken. In 2016 ondertekenden Ghana en Ivoorkust elk afzonderlijk een tussentijdse EPO, omdat zij afhankelijk waren van een verdere preferentiële toegang tot de EU-markt. West-Afrika kent dus vier verschillende handelsregelingen: de tussentijdse EPO's (Ghana en Ivoorkust), het SAP (Nigeria), het SAP+ (Kaapverdië) en het "Alles behalve wapens"-programma (voor de MOL).

EU-Oostelijk en Zuidelijk Afrika (ESA5): Toegepast in 2012. In 2019 hervatten vijf landen uit Oostelijk en Zuidelijk Afrika (de Comoren, Madagaskar, Mauritius, de Seychellen en Zimbabwe) de EPO-onderhandelingen met de EU om de bestaande EPO te verdiepen door regels toe te voegen over de handel in diensten, investeringen, overheidsopdrachten, intellectuele-eigendomsrechten en handel en duurzame ontwikkeling.

EPO Zuidelijk Afrika: Van toepassing sinds 2016. Zuid-Afrika speelt een leidende rol voor het Afrikaanse continent door zijn marktinvoel, maar ook in het gebruik van instrumenten ter bescherming van de handel (in landbouwproducten), zoals antidumping- en vrijwaringsmaatregelen tegen de toenemende import van gevogelte uit de EU. Zuid-Afrika is een testcase aan het worden voor andere ACS-landen die willen zien hoe goed de handelsbeschermende instrumenten tegen de EU werken. Die blijken echter niet te werken, want in 2021 zette de EU de bilaterale en internationale procedures voor geschillenbeslechting tegen de Douane-unie van Zuidelijk Afrika voort, om te komen tot opheffing van de vrijwaringsmaatregelen voor gevogelte uit de EU.

268 Niet-gepubliceerd document van P. Goodison (2020), met een tabel die een overzicht geeft van de kennisgevingen bij het orgaan voor toetsing van het handelsbeleid van de WTO over het gebruik van omstreden handelsbeleidsinstrumenten in Afrika ten zuiden van de Sahara.

269 Commission européenne, "Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique".

270 Forum van de Caraïben, opgericht in 1992, bestaande uit lidstaten van de Gemeenschap van de Caraïben en de Dominicaanse Republiek

271 Zie de ex-postevaluatie van de EPO Cariforum-EU vanaf 2020

In juni 2019 heeft de EU een formele procedure ter voorkoming en beslechting van geschillen ingeleid tegen de Douane-unie van Zuidelijk Afrika om de vrijwaringsmaatregelen aan te vechten die Zuid-Afrika in 2018 had ingesteld op pluimveeproducten uit de EU. Dat leidde in september 2019 tot formeel overleg, dat echter werd opgeschort vanwege COVID-19 en dus nog altijd loopt. (Zie ook de casestudie over Zuid-Afrika).

BIJLAGE 2. Voorstellen van het netwerk OWINFS

Hieronder volgen de voorstellen van het OWINFS-netwerk, dat in september 2021 door 206 internationale en regionale organisaties is ondertekend.

De volgende wijzigingen van de internationale handelsregels zijn van essentieel belang om landen in staat te stellen de voedselsoevereiniteit en voedselzekerheid te verzekeren en de bestaansmiddelen op het platteland te bevorderen:

- Alle landen zouden het recht moeten hebben om voedsel te subsidiëren, de bestaansmiddelen van de landbouwers te beschermen en plattelandsontwikkeling te bevorderen, zolang hun subsidies en andere beleidsmaatregelen niet schadelijk zijn voor landbouwers in andere landen;
- Het recht om het voedsel van armen te subsidiëren, ook door middel van rechtstreekse betalingen aan arme boeren, zoals voorgesteld in de huidige onderhandelingen (door de 47 landen van de G33-groep), zou onmiddellijk moeten worden erkend als essentieel om de voedselsoevereiniteit te bevorderen en de voedselzekerheid te garanderen;
- Ontwikkelingslanden zouden het recht moeten hebben om gebruik te maken van handelsinstrumenten, zoals douanerechten en andere maatregelen om de bestaansmiddelen van de landbouwers, de plattelandsontwikkeling en de voedselzekerheid te beschermen, vooral wanneer zij worden geconfronteerd met een sterke toename van de import uit gesubsidieerde productie. Die mogelijkheid, het bijzonder vrijwaringsmechanisme (SSM) bij de WTO, moet veel flexibeler worden aanvaard dan nu is voorzien in de huidige WTO-voorstellen, om nuttig te kunnen bijdragen aan het bereiken van voedselzekerheid;
- Van de MOL mogen geen bijkomende verbintenissen inzake landbouw worden verlangd;
- Ontwikkelingslanden moeten producten kunnen vrijstellen van een eventuele toekomstige tariefverlaging als zij dat nodig achten om de inkomens van landbouwers, de voedselzekerheid en de plattelandsontwikkeling te beschermen; de aanduiding van speciale producten bij de WTO moet worden uitgebreid;
- Subsidies voor uitgevoerde producten moeten aan banden worden gelegd, inclusief de subsidies uit de zogenaamde groene doos en de rechten op "geaggereerde steun" (AMS);
- De handelsregels moeten worden veranderd om een goede regelgeving van basisproducten mogelijk te maken en overmatige speculatie en volatiliteit op de wereldmarkten te voorkomen;
- Bovendien zouden de leden een beoordeling maken van de gevolgen van de AoA voor de voedselzekerheid, de bestaansmiddelen van de landbouwers, de verschuiving in het grondgebruik voor agrobrandstoffen en de plattelandsontwikkeling en daarna een volledige herziening doorvoeren van de regels voor de wereldhandel in landbouwproducten, om de landen in staat te stellen hun voedselsoevereiniteit uit te oefenen.

BIJLAGE 3. Voorstellen van Michel Buisson²⁷²

Voorstellen van Michel Buisson voor nieuwe regels voor de internationale handel in landbouwproducten op grond van het recht op voedselsoevereiniteit, op basis van een nieuw VN-verdrag (het verdrag zal worden opgevolgd door het CFS, dat een jaarverslag zal moeten overmaken aan de FAO en aan de AV van de VN):

Nieuwe handelsakkoorden die het huidige AoA²⁷³ wijzigen:

- interne steunmaatregelen zijn toegestaan;
- het recht om zich te beschermen door middel van quota, vaste of variabele douanerechten;
- de verplichting om die steun- en beschermingsmaatregelen te rechtvaardigen bij de WTO;
- verbod op export tegen een dumpingprijs die lager ligt dan de gemiddelde productiekosten in het uitvoerende land;
- afschaffen van de verplichting om een percentage van elk product in te voeren;
- een overgangsperiode vanaf de huidige regels;
- bijzondere behandeling voor sommige ontwikkelingslanden²⁷⁴, die een hogere bescherming kunnen genieten, bepaalde import mogen weigeren, een regel van nationale behandeling mogen toepassen, binnen strikte grenzen de export mogen bevoordelen en contracten mogen sluiten tegen preferentiële voorwaarden ...;
- aanpassing van de akkoorden over TRIPS, SPS, TBT's, Codex Alimentarius en ook het OGB (geschillenbeslechting).

Organisatie van de internationale markten:

- Acties om de prijsvolatiliteit tegen te gaan:
 - > Landbouwproducten uitsluiten van hedge funds;
 - > Beperking van het aantal posities per marktdeelnemer op termijnmarkten (aantal aandelen van elke deelnemer, futures, marktconcentratie);
 - > Betere informatie over voorraden en oogstverwachtingen;
 - > Strikte beperking van het gebruik van landbouwproducten voor niet-voedingsdoeleinden.
- Acties om de voedselzekerheid te verbeteren:
 - > Voorraden aanleggen en beheren tussen exporterende landen om de bevoorrading van landen met een tekort te garanderen (recht op voedsel);
 - > Veiligheidsvoorraden in overeenstemming met de netto-importerende landen;
 - > Conjuncturele monetaire en niet-fysieke voedselhulp die de lokale toeleveringsketens niet verstoort.
- Aanpassingen per product:
 - > Specifieke regels voor basisproducten;
 - > Specifiek systeem voor koffie en cacao, met specifieke organisatie;
 - > Transnationaal venootschapsrecht: het optreden van de overheid, de privésector en het maatschappelijk middenveld en hun onderlinge verhoudingen herzien.²⁷⁵

272 Michel Buisson (2013), *ibid*, pp. 113- 128. Daar staan de maatregelen uitvoerder weergegeven en toegelicht.

273 "Dit voorstel houdt er rekening mee dat de huidige in het kader van de WTO ondertekende akkoorden alleen door hun ondertekenaars kunnen worden gewijzigd. Die praktische keuze loopt geenszins vooruit op het soort organisatie dat later zal worden gekozen op basis van de inhoud van het verdrag." M. Buisson

274 Sommige opkomende landen zouden worden uitgesloten van de bijzondere behandeling

275 Gezien de zwakte van het internationaal recht op dit gebied en het weinige werk (2013) zijn ingrijpende veranderingen nodig om transnationale ondernemingen te betrekken bij het eerbiedigen van de mensenrechten en het recht op voedsel, om het misbruik van machtsposities te beperken, enz.

BIJLAGE 4.

Voorbeeld van een niet-uitputtende lijst van actoren

- **Ngo's / Netwerken / Platformen / Boerenorganisaties**
 - > La Via Campesina, ECVC, CAP NGO group, EU Food Policy Coalition, Seattle to Brussels network, GSP platform, CONCORD Africa group, Climate Action Network, Fern, FIAN, Agroecology Europe.
 - > OWINFS - Our World Is Not For Sale, CLARA - Climate Land Ambition & Rights Alliance, African Trade Network, Third World Network, Focus on the Global South, AFSA - African Food Sovereignty Alliance, OLOL - Our Land is Our Life platform, ROPPA, ESAFF, SEATINI, GRAIN, FairPlay, Access Agriculture.
- **Academici / Denktanks / Stichtingen**
 - > IDDRI, INRAE-CIRAD, IATP, IPES-food, ECDPM, GIZ, DIE, IDI, IDS, FES, Heinrich-Böll Stiftung, Rosa Luxembourg Stiftung, European Think Tank Groups, Institute for European Environmental Policy, Green Climate Fund, Agroecology Fund, enz.
- **Institutionele instanties**
 - > South Centre, MEPs for Responsible Business Conduct, CFS Africa grouping, Domestic Advisory Groups in FTAs, World Agroforestry Centre, UN Office of the High Commissioner on Human Rights International Resource Panel, International Trade Union Federation.

Bibliografie

(Per auteur en in alfabetische volgorde)

- ACT Alliance EU (2020) Submission to consultation on EU Green Deal: Farm to Fork Strategy – Sustainable Food
- ACT Alliance EU, Eurogroup for Animals, Fern, Trade and Environment (2018) Planting the Forest at the Roots of the EU-Indonesia Trade Relation
- Agriculture stratégies (2019) Pour une réforme du multilatéralisme
- Agriculture-stratégies (2019) L'exception agri-culturelle
- Amarty Sen (2009) The idea of justice
- Aprodev (2011) CAP Lobby Brief no4: EU imports of soy for animal feed.
- Aprodev, ICTSD (2007) A pro-Development Benchmark Approach to EPAs
- Aprodev, MEP Keller, Franziska (2011) Complaint from 29 July 2011 to EU Ombudsman on poultry exports to Ghana and TFEU article 208 and article 3(5)
- Atthill, C., Thakur, S.G., Carr, M., Williams, M. (2007) Gender and Trade Action Guide. A Training Resource; published by Commonwealth Secretariat
- Aubert, Marie-Paul, and Poux, Xavier (2018) An agroecological Europe by 2050: multifunctional agriculture for healthy eating. Findings from the Ten Years for Agroecology modelling exercise. Published by IDDRI
- Banque de France (2020) Les émissions de CO² dans le commerce international
- Berthelot Jacques (2001) L'agriculture, talon d'Achille de la mondialisation- L'Harmattan
- Berthelot Jacques (2002) Faut-il sortir l'agriculture de l'OMC ? in SOL
- Berthelot Jacques (2016) Les 5 règles de l'OMC à changer pour permettre la souveraineté alimentaire de tous les pays– SOL
- Berthelot Jacques, Reconstruire l'OMC pour un développement planétaire durable, 2019
- Berthelot Jacques (2021) Relocaliser les échanges de l'Afrique de l'Ouest pour sa souveraineté alimentaire, in SOL
- Corporate European Observatory – Toxic trade (video) – 2021-
- CIRAD et al (2021) Milk, Trade and Development in the Sahel: Socioeconomic and environmental impacts of European vegetable fat dairy blend imports in West Africa.
- Client Earth (2017) A formal Complaint Procedure for a More Assertive Approach towards TSD Commitments
- Clapp, Jennifer (2014) Trade liberalization and food security, QUNO
- Coalition belge « Stop UE-Mercosur » (2020) L'accord UE-Mercosur – anatomie d'un accord anachronique
- Collectif Stratégies alimentaires (2003) Déclaration de Dakar : pour des politiques agricoles et commerciales solidaires, (2003) Call from Chapeco, 2005
- CONCORD (2018) Recommendations on CAP and PCD
- CONCORD (2011) GSP Briefing and recommendations on the GSP reform
- CONCORD (2009, 2011, 2013) Spotlight Reports on EU Policy Coherence for Development.
- Confédération Paysanne (1999) Soumettre l'OMC aux droits fondamentaux de l'Homme
- Collectif d'organisations (2014) The alternative trade mandate, published by CEO
- Courrier de la planète n°65 (2001) Négociations commerciales : l'exception agricole
- CPE-CSA (2001) L'alimentation animale, une question centrale de l'agriculture européenne et un enjeu majeur entre l'UE, les USA et des pays du Sud

- CPE- EUCAP Project (2005) PAC, OMC, dumping, développement, Souveraineté alimentaire
- De Schutter, Olivier (2011) Briefing Note. The WTO and post-global food crisis agenda
- De Schutter, Olivier (2009) International Trade in Agriculture and the Right to Food, published by FES Dialogue on Globalisation
- Dupret Xavier (2014) L'OMC en crise, les Brics maîtres du jeu ?
- Entraide et fraternité (2012) Commerce international : quels enjeux pour l'agriculture paysanne ?
- ECDPM (2009) Contentious issues in the interim EPA
- European Public Health Alliance (2018) European Commission prioritises tobacco, and sacrifices global health in unhealthy trade negotiations with Latin America
- ETC (2017) Who will feed us?
- European Commission, (2021) Commission legislative proposal from 14 July 2021 on the EU's Land Use and Land Use Change and Forestry (LULUCF)
- European Commission (2021) Overview on trade agreements and date of application
- European Commission (2021) Monitoring Agri-trade Policies, MAP 2021/2
- European Commission (2021) Monitoring Agri-trade Policies, MAP 2021/1, EU Poultry exports to West Africa
- European Commission (2021) Communication on Trade Policy Review – An open, sustainable and assertive trade policy, COM (2021)66 final
- European Commission (2020) Communication on new strategy for Africa
- European Commission (2020) Report on Implementation of EU Trade Agreements, 1 January 2019 – 31 December 2019
- European Commission (2020) Monitoring Agri-trade Policies, MAP January – December 2020
- European Commission (2019) Communication on European Green Deal, COM(2019) 640 final
- European Commission (2019) An Africa-Europe Agenda for Rural Transformation. A Report by the Task Force Rural Africa Final Report
- European Commission (2013) Comprehensive analysis of the impact of EU consumption on deforestation. Final Report.
- European Commission (2006) Communication on Competing in the World, COM (2006)567 final
- European Commission, Joint Research Centre (2021) Cumulative economic impact of trade agreements on EU agriculture. 2021 Update.
- European Commission Joint Research Centre (2019) Food, feed, fibres, fuels. Enough biomass for a sustainable bioeconomy?
- European Parliament (7/10/2020) Resolution on the Implementation of the common commercial policy – annual report 2018.
- European Parliament (2021) Self-initiative Report from 30 September 2021 on Farm to Fork strategy, INI (2020/2260).
- European Parliament (2018) Research Service Brief on EPAs
- Eurostat (2020) Agriculture, forestry and fishery statistics
- Eurostat (2015) Statistical books: Quality of life. Facts and views
- ETC Group (2017) Who will feed us?
- FAO (2021) Statistical Yearbook 2021
- FAO (2011) Why has Africa become a Net Food Importer
- Faizel, Ismael (2020) WTO reform and the crisis of multilateralism – A Developing Country Perspective, published by South Centre, Geneva.
- FIDH-VCHR (2014) Observations on the Opinion on the Commission on the European Ombudsman's draft recommendation ref 1409/2021/JN
- Fondation N.Hulot-Institut Veblen-Interbev (2021) Mondialisation : comment protéger nos agriculteurs et l'environnement ?

- Friedrich Ebert Foundation (2009) The Geneva Scenarios on Global Economic Governance
- Friends of the Earth Europe (2018) Setting course for sustainable trade
- Germanwatch (2021) Study on increasing the acceptability of the EU Carbon Border Adjustment in key trading partner countries.
- Goodison, Paul (2011) Analytical Note: The EU's Common Agricultural Policy, published by South Centre, Geneva
- Goodison, Paul (2021) L'Afrique doit protéger ses aviculteurs, in Défis sud
- Handel anders- Trade Differently (2021) A call for fair and sustainable trade
- Heinrich Böll Stiftung, Misereor, Wuppertal Institut (2008) Un cadre multilatéral pour des marchés agricoles durables
- HLPE (2020) Food Security and Nutrition. Building a Global Narrative towards 2030, A report by the High Level of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome
- Hoffman, Rhea Tamara, and Krajewski, Markus (2021) Legal opinion and proposal regarding a possible improvement or renegotiation of the draft EU Mercosur Association Agreement, published by Greenpeace, Misereor and CIDSE
- Hoffmann, Ulrich, and Bhutani, Arpit (2021) Voluntary Sustainability Standards: illusions of progress and a way forward
- IATP (2019) Les coûts du dumping
- IDDRI (2018) Scenario for an Agroecological Europe in 2050, Ten Years of Agroecology in Europe
- IEEP (2021) Methodology for assessing the impacts of trade agreements on biodiversity and ecosystems, published by the Commission on 19 May 2021
- INRAE, CIRAD (2021) Pesticides: une consommation mondiale en hausse malgré 60 ans de protection intégrée des cultures
- International Land Coalition, Oxfam (2020) Uneven Grounds
- International Resource Panel (2021) Building Biodiversity: The Natural Resource Management Approach, by Potočnik, J., Teixeira, I. An opinion piece of the IRP Co-Chairs.
- Kwa, Aileen (2003) Power politics in the WTO, Focus on the Global South
- Levard, Lauren, and Bertrand, Mathieu (2018) Agroécologie : capitalisation d'expériences en Afrique de l'Ouest
- Lenzen, et al (2012) International trade drives biodiversity threats in Developing nations, published in Nature 6 June 2012
- Margulis Matias E., (2014) Trading out of the global food crisis? The WTO and the geopolitics of food security, Geopolitics 19(2): 322-350 (2014)
- Matthews, Alain (2021) The future of EU agri-food export promotion policy
- Miserior (2021) What are the effects of large-scale land acquisition in Africa on selected economic and social indicators?
- Murphy, Sophia (2001) Food security and the WTO, published by CIDSE
- Open Society Institute (2020) Are agri-food works only exploited in the Southern Europe? Case studies on migrant workers in Germany, the Netherlands and Sweden
- Ouest-France (2021) Comment l'appétit des Chinois bouscule les marchés internationaux
- OWINFS (2021) Déclaration de la société civile avant la réunion ministérielle OMC de décembre
- Oxfam Magasin du monde (2021) Trade and climate justice: synthesis of the impacts of international trade on the climate. Analysis of the alternative trade practices and policies
- PAN Europe (2021) Member States act against pesticide reduction
- Public Eye (2020) Banned in Europe: How the EU exports pesticides too dangerous for use in the EU.
- SDG Watch (2019) Who is paying the bill? The (negative) impact of EU policies and practices on the world.

- Somo (2010) Financialisation and financial actors in agriculture commodity markets
- SOS Faim (2020) El Tratado de Libre Comercio Perú-Unión Europea y su impacto socio económico en la agricultura familia, by Zegara M.E., and Torres, C. (GRADE)
- South Centre (2009) Synopsis of contentious issues in the Goods EPA.
- The Lancet (2019) Trade, nutrition and sustainable food systems.
- UNCTAD (2020) Gender and Trade: Assessing the impacts of trade agreements on gender equality: A Canada-EU Comprehensive Economic and Trade Agreement
- Ulmer, Karin (2015) Trade embedded development models, an analysis of EU trade policy, published in: The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, Volume 31, Issue 3, 3/09/2021, Wolters & Kluwer.
- Ulmer, Karin, and Weller, Christina (2008) Trade and Governance: Does governance matter for trade? published by Aprodev.
- Van der Ploeg, Jan Douwe (2019) Journal of Rural Studies. The economics of agroecology: Empirical evidence from Europe.
- Vander Stichele Myriam (1997) Globalisation, marginalisation and the WTO – published by Transnational Institute
- Wallach Lori (2020) Libre-échange, une page à tourner, in Le Monde diplomatique
- Wise, Timothy, A. (2020) False Promises: The Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA), published by Rosa Luxembourg Foundation



coalitie **tegen de honger**
coalition **contre la faim**

www.coalitetegendehonger.be