

Landbouw en internationale handel

Referentienota van de Coalitie tegen de honger



Inhoud

Inleiding	3
Stand van zaken	3
1. De liberalisering van de handel in landbouwproducten: een korte geschiedenis.....	3
2. Vrijhandelsakkoorden als manier om de WTO te omzeilen.....	5
2.1. Gevolgen in derde landen en in de EU.....	7
2.2. Bepalingen van de vrijhandelsovereenkomsten.....	7
3. De EU en de vrijhandelsovereenkomsten: naar een nieuw handelsbeleid?.....	8
3.1. Strategische autonomie	9
3.2. Oneerlijke handelspraktijken.....	9
3.3. Mensenrechten.....	9
3.4. Exportbevordering	9
Aanbevelingen	11
1. België	11
2. Europese Unie	11
2.1. De eengemaakte markt van de EU.....	11
2.2. Het handelsbeleid van de EU	11
2.3. Bestaande bilaterale vrijhandelsovereenkomsten.....	12
2.4. Toekomstige bilaterale vrijhandelsovereenkomsten.....	12
2.5. Handel en bestuur.....	12
2.6. Internationaal/WTO.....	13

Inleiding

Onze globale voedselsystemen vertonen heel wat tekortkomingen. Ondanks overproductie slagen we er niet in om tegen 2030 de tweede Duurzame Ontwikkelingsdoelstelling te realiseren en honger uit de wereld te bannen. Bovendien leveren voedselsystemen een belangrijke bijdrage aan *klimaatverandering*. Volgens een onderzoek van de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO) in 2019 waren voedselsystemen verantwoordelijk voor een uitstoot van 16 miljard ton CO₂-equivalent, of 31% van de totale door de mens veroorzaakte emissies.¹ De industrialisering van de landbouw draagt in grote mate bij aan de vernietiging van de *biodiversiteit*: natuurgebieden moeten wijken voor landbouwgrond, gewassen worden steeds meer gestandaardiseerd en er ontstaan zoönosen bij gebrek aan genetische diversiteit van het vee. *Op milieuvlak* ging de globalisering van de handel gepaard met een focus op productiviteit in de landbouw. Dit leidde tot algemene milieuschade, met bodemerosie, watervervuiling, verlies van organisch materiaal, hardnekkige vervuiling door gewasbeschermingsmiddelen, enzovoort. *Op het gebied van gezondheid* zijn er bijna evenveel mensen met obesitas als mensen die honger lijden, en dat veroorzaakt enorme kosten voor de gezondheidszorg: in Frankrijk bedroeg dat budget in 2014 bijna 20 miljard euro, wat overeenkomt met een derde van het budget voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) in heel Europa. Alle seinen staan dus op rood en we moeten dringend de grondslagen van onze voedselsystemen herzien als we die willen verduurzamen.

Handel speelt een centrale rol in onze voedselsystemen. Sinds de jaren 1990 moedigen de regeringen vrijhandel aan. Die liberalisering heeft schadelijke gevolgen voor landbouwers wereldwijd, omdat ze de prijzen drukt en zo een neerwaartse spiraal veroorzaakt op sociaal en ecologisch vlak.

Bovendien zijn bepaalde regio's in de wereld nog altijd structureel afhankelijk van de invoer, terwijl andere regio's dan weer grote overschotten hebben. Zo is Noord-Afrika bijvoorbeeld afhankelijk van graanimport, terwijl

landen zoals Rusland en Oekraïne grote overschotten produceren. Die overspecialisatie zorgt voor ongelijke relaties, die zouden kunnen worden uitgevlakt met nieuwe regels voor de internationale handel.

Deze achtergrondnota, die gebaseerd is op een onderzoek in opdracht van de CTH², is bedoeld om de grondslagen van de internationale handel uiteen te zetten, om vragen te stellen bij de impasses in die handel, maar ook om onze visie te verduidelijken en daar aanbevelingen aan te koppelen om de internationale handel meer in dienst te stellen van de voedselzekerheid en duurzame voedselsystemen.

Stand van zaken

1. De liberalisering van de handel in landbouwproducten: een korte geschiedenis

Na de Tweede Wereldoorlog ontstond een multilateraal systeem om de samenwerking tussen natiestaten wereldwijd te bevorderen. Dit leidde tot de oprichting van internationale instellingen zoals de Wereldbank (WB), het Internationaal Monetair Fonds (IMF), de Organisatie van de Verenigde Naties (VN) en de Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel (GATT). De GATT moest de douanetarieven verlagen om de internationale handel te bevorderen. Deze tarieven daalden van gemiddeld 40% in 1948 tot 4% in 1992, voor alle geproduceerde goederen. Dit bood de Verenigde Staten en de EU de kans om hun industrie te ontwikkelen door export. Op dat moment golden de handelsregels van de GATT nog niet voor de landbouw.

In 1962 voerde de EU het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) in. Dankzij de subsidies van het GLB konden de Europese landbouwers massaal exporteren naar derde landen³, wat ontwrichtende effecten had voor de kleinschalige, familiale landbouw in die landen. Die exportsteun kwam echter al snel in conflict met de internationale handelsregels.

1 Francesco N. Tubiello et al., Pre- and post-production processes increasingly dominate greenhouse gas emissions from agri-food systems, *Earth System Science Data*, 2022.

2 Karin Ulmer en Gérard Choplin, *Agriculture et commerce international*, Coalition contre la faim, 2022.

3 Derde landen zijn landen die niet behoren tot de EU of wiens burgers niet genieten van het recht op vrij bewegen binnen de EU volgens het Schengen Verdrag. third country - European Commission (europa.eu)

In 1986 begon een nieuwe onderhandelingsronde van de GATT (de *Uruguay Round*), die ook betrekking had op landbouwproducten. Onder druk van de Verenigde Staten en de landen van de Cairns-groep⁴ beloofde de EU de tariefbeschermingen in het GLB te hervormen. Het Blair House-akkoord⁵ van 1992 tussen de Verenigde Staten en de EU leidde tot een grondige hervorming van het GLB: de prijsondersteuning werd omgezet in steun aan landbouwbedrijven om in lijn te komen met internationale handelsregels.

In 1993 werd een multilateraal akkoord bereikt, ondertekend in Marrakesh in 1994, wat leidde tot de oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) in 1995. De Overeenkomst van Marrakesh voorzag een aanzienlijke inperking van de steun- en beschermingsmaatregelen voor de landbouw, vooral onder druk van de Verenigde Staten die nieuwe markten wilden voor hun landbouwproducten. De overeenkomst was heel nadelig voor minder productieve landbouwsystemen en vormt vandaag nog altijd de basisstructuur van de internationale handel in landbouwproducten. De Overeenkomst van Marrakesh voorzag:

- **Gemakkelijker toegang tot de internationale markt:**
 - > Omzetting van de niet-tarifaire bescherming van landbouwproducten in douanerechten, die op zes jaar tijd met gemiddeld 36% moesten dalen.
 - > Vanaf 2000 moesten de staten voor elk product een import van minimum 5% van hun binnenlandse consumptie toestaan.
- **Binnenlandse steun en exportconcurrentie:**
 - > Verlaging van de exportsteun voor de geïndustrialiseerde landen, met 36% in waarde en 21% in kwantiteit over een periode van zes jaar.
 - > Instelling **van** drie categorieën landbouwsteun:
 - de oranje doos: steunmaatregelen die moeten verminderen, omwille van het risico van marktverstoring (bv. directe volume- of prijsondersteuning);
 - de blauwe doos: maatregelen die niet moeten verminderen, maar wel beperking van de

productie (bv. niet volledig losgekoppelde steun, maar in combinatie met programma's van productiebeperking);

- de groene doos: steun die is losgekoppeld van de productie en de prijs, zoals voedselhulp, veiligheidsvoorraden, onderzoek, ...
- **Niet-handelsgerelateerde functies:** in de toekomstige onderhandelingen moet de liberalisering rekening houden met niet-handelsgerelateerde overwegingen (voedselzekerheid, milieu, ...). Gezien het intrinsiek economische karakter van de WTO zijn die niet-handelsgerelateerde functies moeilijk te behandelen.
- **Bijzondere en gedifferentieerde behandeling** voor landen in het Globale Zuiden:
 - > Verlaging van de douanerechten met 24% over tien jaar (in plaats van 36% over zes jaar voor de andere landen) met vrijstelling voor de laagste-inkomenlanden (MOL).
 - > Idem voor de subsidies.
- **Sanitaire en fytosanitaire normen (SPS).** De SPS-normen moeten rekening houden met de voedselveiligheid zonder de handel te belemmeren. Ze worden bepaald door drie multilaterale instanties: de Codex alimentarius (Codex), de Wereldorganisatie voor Diergezondheid (WOAH) en het Internationaal Verdrag voor de Bescherming van Planten (IPPC). De sanitaire normen zijn vandaag sleutelementen geworden in de onderhandelingen.
- Opmerkelijke clausules:
 - > **Vrijwaringsclausule:** in geval van een sterke prijsdaling van ingevoerde producten of een sterke stijging van het invoervolume van een product, maakt deze clausule het mogelijk om de douanerechten te verhogen.
 - > Een **vredesclausule** (artikel 13), die gold tot in 2003, die verhinderde om bij de WTO landbouwsubsidies van derde landen aan te vechten.

⁴ Internationale organisatie, die de meeste ontwikkelingslanden omvat die landbouwproducten uitvoeren, opgericht in 1986 in Cairns (Australië), bestaande uit: Australië, Zuid-Afrika, Argentinië, Brazilië, Colombia, Costa Rica, Bolivia, Canada, Chili, Indonesië, Maleisië, Guatemala, Nieuw-Zeeland, Pakistan, Paraguay, Peru, Filippijnen, Thailand, Uruguay.

⁵ In 1992 wisten de Verenigde Staten met het Blair House-akkoord ook een beperking te bedingen van de oppervlakte voor koolzaad, zonnebloemen en soja voor voedingsdoeleinden in Europa tot 5,1 miljoen hectare.

- > **Oprichting van een Orgaan voor Geschillenbeslechting** (OGB). Het OGB is een arbitrageinstantie waarbij lidstaten beroep kunnen aantekenen wanneer ze menen dat een ander lid de overeenkomst niet naleeft.

Eind jaren 1990 kwam er kritiek op de WTO. De ontwikkelingsbeloften werden immers niet ingelost en de liberalisering van de handel in landbouwproducten had schadelijke gevolgen voor landen met een minder geïndustrialiseerde landbouw. Beslissingen binnen de WTO moeten unaniem zijn maar de verschillen tussen Noord en Zuid en de toetreding van China in 2001 blokkeerden de onderhandelingen. De *Doha Round*, gestart in 2001 met de bedoeling om handelsbarrières verder te verlagen, kwam in een impasse terecht. De onderhandelingen liepen in 2003 vast in Cancun, in 2005 in Hongkong en werden in 2006 uiteindelijk opgeschort. Hoewel er in 2015 in Nairobi een akkoord werd bereikt om de landbouwsubsidies voor export af te schaffen, slaagde de ministerconferentie van 2017 er niet in om de Doha-Ontwikkelingsagenda af te ronden. Door de Covid-19-epidemie werd de ministerconferentie van 2021 uitgesteld tot februari 2024⁶ in Abu Dhab, zonder concrete oplossingen voor de problemen van de landen in het globale Zuiden.

De crisis in de WTO weerspiegelt het wereldwijde beheer van de voedselsystemen. Veel landen in het globale Zuiden hebben onvoldoende middelen voor een delegatie bij de WTO. Formele parlementaire zittingen zijn niet langer de plek waar de echte beslissingen worden genomen; de meeste komen tot stand tijdens informele bijeenkomsten. Veel organisaties van de civiele samenleving stellen dat de WTO een van de minst democratische organisaties is. Hierdoor heeft de WTO ook een deel van haar legitimiteit verloren.

Om hun voedselzekerheid te waarborgen en hun groeiende stedelijke bevolking te voeden, moesten landen in het globale Zuiden goedkope, gesubsidieerde import uit rijke landen kopen in plaats van hun lokale landbouw te financieren. Vanaf de jaren 1980 moesten deze landen ook nog eens structurele aanpassingsprogramma's van het IMF en de Wereldbank aanvaarden vanwege hun schuldenlast.

Deze programma's versnelden de liberalisering van hun economie en richtten hun landbouw op monoculturen voor export. Die marktgerichte aanpak maakte de minder geïndustrialiseerde en minder rendabele landbouwsystemen nog kwetsbaarder, wat leidde tot meer voedselonzekerheid.

De internationale handelsregels uit de Overeenkomst van Marrakesh gelden nog altijd. De groei van de internationale handel heeft geleid tot multinationale ondernemingen met een oligopolie in alle sectoren van de agrovoedingsindustrie zoals pesticiden, meststoffen, zaaigoed, genetica, verwerking en distributie. Door de liberalisering van de markten kunnen goederen van de ene naar de andere kant van de planeet worden vervoerd, maar tegen een enorme prijs: wereldwijde ongelijkheid, vernietiging van ecosystemen, klimaatverandering, enzovoort.

2. Vrijhandelsakkoorden als manier om de WTO te omzeilen

Gezien de impasse van de WTO-onderhandelingen koos de EU voor een strategie om economische kansen te creëren voor Europese bedrijven. In 2006 werd "Een concurrerend Europa in een gemondialiseerde economie" voorgesteld en de Lissabonstrategie aangenomen. Het onderhandelen van bilaterale vrijhandelsakkoorden werd een van de absolute prioriteiten van de EU. Die akkoorden werden een middel om een bevoorrechte positie in de internationale handel te behouden op een moment dat de multilaterale onderhandelingen vast zaten. Met de opkomst van de BRICS-landen en vooral China werd het voor de EU van essentieel belang om bevoorrechte partnerrelaties aan te gaan met andere landen en regio's.

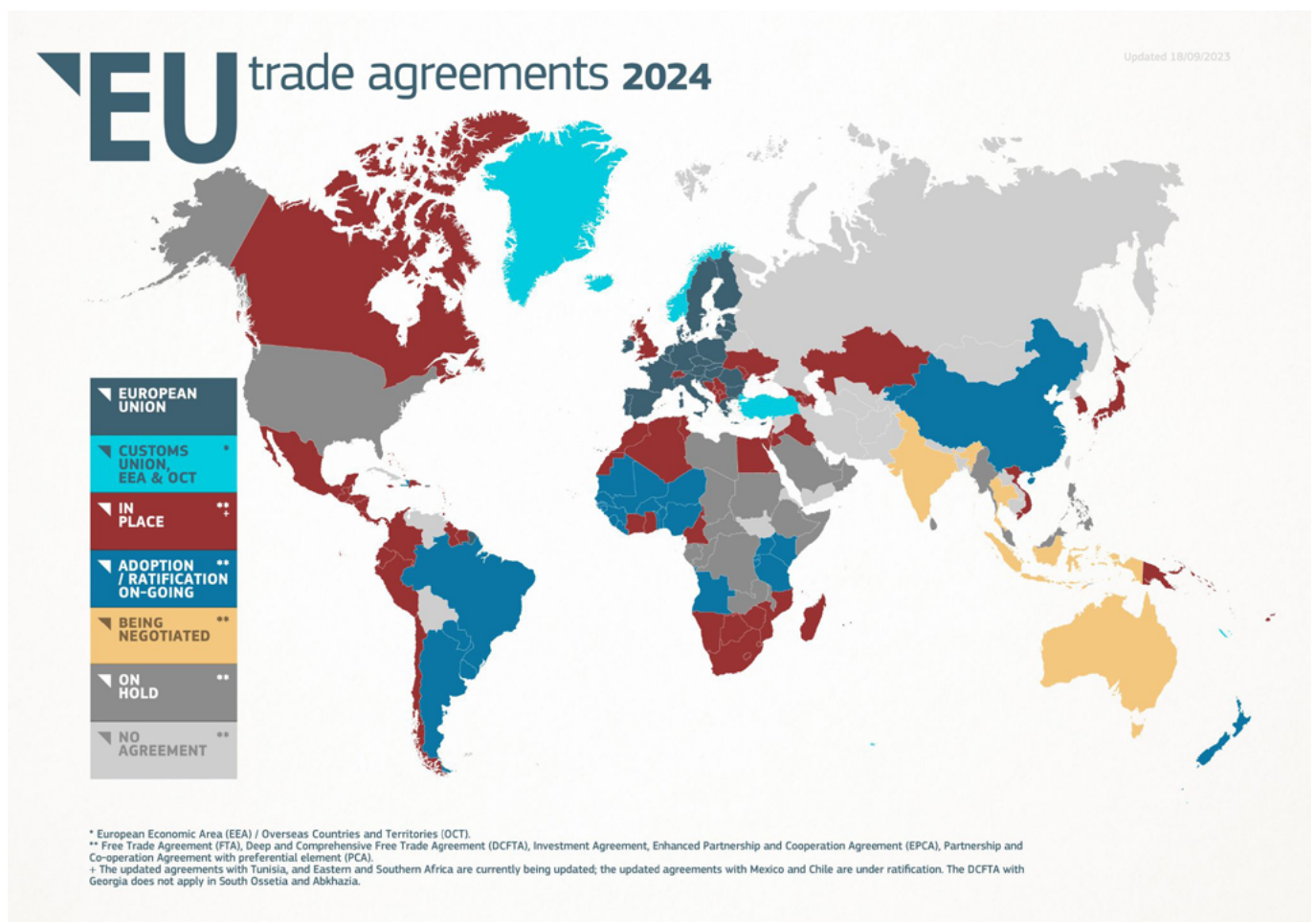
De EU begon onderhandelingen met de ACS-landen (Afrika, Caraïben, Stille Oceaan) om de preferentiële markttoegang in voormalig gekoloniseerde landen om te zetten in handelsakkoorden. In 2008 tekenden de landen van de Caraïben de eerste economische partnerschapovereenkomsten (EPO). Daarna volgden landen van Latijns-Amerika en Azië. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de huidige akkoorden van de EU die België nog niet heeft geratificeerd.

6 Zie de agenda van de 13^{de} Ministerconferentie van de WTO.

Overzicht van de nog niet door België geratificeerde bilaterale Europese vrijhandelsovereenkomsten⁷

Naam overeenkomst	Inwerkingtreding
EU-Canada	2017
EU-Ecuador-Peru-Colombia (geratificeerd door het Brussels Gewest in dec. 2023)	2013 (Peru en Colombia), 2017 (Ecuador)
EU-Zuidelijk Afrikaanse Ontwikkelingsgemeenschap (SADEC)	2016-2018
EU-Ghana (tussentijds)	2016
EU-Ivoorkust (tussentijds)	2016
EU-Kameroen (EPO Centraal-Afrika enkel ondertekend door Kameroen)	2014
EU-Staten van Oost- en Zuidelijk Afrika (tussentijds)	

Overzicht van de vrijhandelsovereenkomsten op Europees niveau



Bron: Directoraat-Generaal Handel (DG TRADE)⁸

7 Voor een volledig overzicht van de vrijhandelsovereenkomsten: zie de studie van Ulmer en Choplin op pp.25-27

8 Map: State of play of EU trade agreements with third countries. Zie ook het overzicht van de onderhandelingen in dit document van DG Trade: Overview of Economic Partnership Agreements

In 2020 waren de Afrikaanse landen goed voor 9,5% van de uitvoer van agro-voedingsproducten van de EU. Zij zijn dus een heel belangrijke handelspartner voor Europa. Door de impasse in de onderhandelingen over regionale overeenkomsten, vooral doordat Nigeria blokkeert, heeft de EU tussentijdse overeenkomsten ondertekend met Ghana en Ivoorkust. Deze tussentijdse akkoorden leiden echter tot verschillende handelsregimes in de subregio en vormen struikelstenen voor het regionale integratieproces.

2.1. Gevolgen in derde landen en in de EU

De bilaterale vrijhandelsovereenkomsten van de EU worden “WTO plus” genoemd omdat ze verder gaan dan de verbintenissen tot marktopenstelling in de WTO-overeenkomsten. Deze akkoorden bieden de EU meer mogelijkheden om kwantitatieve beperkingen toe te passen en de invoer in derde landen te regelen. Tegelijkertijd geniet de EU van bijzondere vrijwaringsvoorwaarden en een toelating voor subsidies via de blauwe en de groene doos. Deze vrijhandelsovereenkomsten bevorderen ook goedkope export, beperken de ontwikkeling van de lokale industrie en hebben een negatieve impact op de familiale landbouw, zowel in het globale Noorden als in het globale Zuiden.⁹ Uiteindelijk profiteert alleen de agro-industrie van deze overeenkomsten.

De EU beschikt naast landbouwsubsidies over verschillende beleidsinstrumenten om haar concurrentievermogen in de landbouw te handhaven. Deze instrumenten omvatten marktbeheer, rechtstreekse GLB-steun, investeringssteun, nationale steun van de lidstaten, noodprogramma's, traditionele handelsinstrumenten zoals quota's, invoertarieven, enzovoort. Ze ondersteunen de productie en houden de prijzen concurrentieel, wat vooral de op export gerichte agrovoedingsindustrie ten goede komt, in plaats van kleine landbouwbedrijven te beschermen tegen lage prijzen of duurzame landbouw te bevorderen. Tussen 2005 en 2016 verdwenen in de EU-27 4,1 miljoen landbouwbedrijven, een daling met 30%. Van die verdwenen bedrijven waren 83% kleiner dan 5 hectare. Tegelijk bleef de oppervlakte grond voor de landbouwproductie stabiel, omdat de gronden werden opgekocht door grotere landbouwbedrijven.¹⁰

Tot slot heeft de EU internationale mensenrechtenverdragen ondertekend, zoals de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten. Deze verdragen verplichten de EU om het recht op voldoende voedsel te respecteren, te beschermen en te garanderen, zowel op eigen grondgebied als in derde landen. De EU heeft zich er via haar verdragen¹¹ toe verbonden om de coherentie van het ontwikkelingsbeleid te waarborgen. Toch exporteert de EU via het GLB massaal gesubsidieerde producten, met verwoestende gevolgen voor de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen (DOD's) en voor de kleinschalige landbouw. Het grotere concurrentievermogen van de Europese industriële landbouw is deels te danken aan oneerlijke handelspraktijken.

2.2. Bepalingen van de vrijhandelsovereenkomsten

De vrijhandelsovereenkomsten bevatten transversale bepalingen die een belemmering kunnen vormen voor meer rechtvaardigheid in de regelgeving op de internationale handel:

- *Handelsbeschermingsinstrumenten*: maatregelen bedoeld om oneerlijke handel tegen te gaan. De belangrijkste zijn antidumpingmaatregelen, vrijwaringsbepalingen, bepalingen in verband met invoervergunningen en vereisten op het vlak van lokale bevoorrading. Hoewel deze maatregelen doeltreffend zijn, zijn ze vaak sterk gereguleerd of gewoon verboden in de vrijhandelsovereenkomsten.
- De *standstillclause* bepaalt dat er binnen de bestaande akkoorden geen nieuwe tariefbelemmeringen mogen worden ingevoerd. Zodra een belemmering is opgeheven, mag deze niet opnieuw worden opgelegd of verstrengd. In zekere zin legt de standstillclause de akkoorden vast, door het gebruik van de bestaande WTO-versoepelingen, zoals met name kwantitatieve maatregelen, te verhinderen. Dat is jammer, want deze maatregelen zijn doeltreffende instrumenten om landbouwmarkten te beschermen.

9 Coordination Sud, Les accords de libre-échange et leurs conséquences sur les agricultures du Sud, 2021.

10 Eurostat, Agriculture, forestry and fishery statistics, 2020.

11 Art. 3.5, 21.3 en 208.2 van het Verdrag betreffende de werking van de EU, over de coherentie van het ontwikkelingsbeleid.

- *Bescherming van plantenrassen*: het Internationaal Verdrag voor de Bescherming van de Plantenrassen (UPOV)¹² beoogt de oprichting van een systeem voor de bescherming van plantenrassen om het gebruik van gecertificeerde rassen aan te moedigen. De EU probeert via bilaterale vrijhandelsovereenkomsten partnerlanden te verplichten dit verdrag goed te keuren. Dit heeft kritiek gekregen omdat het intellectueel eigendom en patentering van zaden zou opleggen, wat nadelig kan zijn voor familiale landbouwsystemen en de uitwisseling van traditionele, lokaal aangepaste zaden.
- *Geografische Aanduidingen (GA)* stellen intellectuele-eigendomsrechten in voor producten uit welomschreven productiegebieden. Dat interessante instrument heeft nochtans zijn beperkingen: van de drie types GA omvat enkel de Gecontroleerde Oorsprongsbenaming (AOP) duurzaamheidscriteria. Bovendien komt de meerderheid van de GA's uit de EU, wat aantoont dat dit instrument voornamelijk in het voordeel van de EU is ingevoerd.
- *Het voorzorgsprincipe*: dat principe, verankerd in het EU-Verdrag, maakt het mogelijk om, bij voldoende wetenschappelijke bewijzen, het milieu en de menselijke gezondheid te laten voorgaan op economisch belang. Op die manier biedt het de kans om ernstige en onomkeerbare milieuschade en schade aan de gezondheid van planten, dieren en mensen te voorkomen. Maar dat principe wordt steeds vaker ondermijnd, omdat het als een obstakel wordt gezien, met name met betrekking tot groeihormonen en genetisch gemodificeerde organismen (ggos') in het kader van de akkoorden met de Verenigde Staten en Canada.
- *Geschillenregeling*: om geschillen tussen belanghebbenden te beslechten, worden ad-hoc arbitragetribunalen ingesteld voor vrijhandelsovereenkomsten met een investeringscomponent. Er rijzen echter vragen bij die tribunalen vanwege hun gebrek aan transparantie, hun ontradende of verlamdende effecten op sociale en milieuregelgeving, in het licht van vaak omvangrijke schadeclaims. Bovendien treden zij in de plaats van nationale rechtspraak, en ondermijnen zo de rechtsstaat.

Bilaterale vrijhandelsovereenkomsten bevatten tegenwoordig vaak een speciaal hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling (HDO) om de vrijhandelsakkoorden optimaal te benutten in de strijd voor waardig werk en tegen milieuschade en klimaatverandering. Die stimulans wordt geboden door de ratificering en naleving van internationale verdragen aan te moedigen, zoals de normen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) en de internationale milieuverdragen. Omdat het ontbreekt aan effectieve middelen om die verbintenissen af te dwingen of sancties op te leggen, blijft de impact van vrijhandelsovereenkomsten maar een heel beperkte invloed gehad op het vlak van duurzame ontwikkeling. Om haar verbintenissen na te komen, moet de EU haar handelsbeleid in lijn brengen met de EU-verdragen, met name inzake mensenrechten, arbeidsnormen en milieu.

Literatuur in de politieke economie wijst op een afhankelijkheid tussen landen op het gebied van handel en bestuur. Deze afhankelijkheid zorgt ervoor dat ondertekenende landen het afsluiten van vrijhandelsakkoorden beschouwen als een belofte van betere integratie in de wereldeconomie. Bovendien versterken slecht bestuur, het gebrek aan afwisseling tussen politieke mandaten en corruptie de band tussen economische en politieke elites, waardoor economische belangen die de basis vormden voor het sluiten van de vrijhandelsovereenkomsten worden bestendig.¹³

3. De EU en de vrijhandelsovereenkomsten: naar een nieuw handelsbeleid?

In 2021 verbond de Europese Commissie zich via een Mededeling¹⁴ tot een nieuw, meer open en duurzamer handelsbeleid. In een post-Covid context wil dit nieuwe beleid een nieuw concept van open strategische autonomie ontwikkelen, te strijden tegen oneerlijke handel en handel te laten bijdragen aan het behalen van de doelstellingen van de Europese Green Deal, waarbij digitale technologieën worden gebruikt om handelsbelemmeringen weg te nemen.

¹² Batur, Fulya et al., Plant variety protection & UPOV 1991 in the European Union's Trade Policy: Rationale, effects & state of play, 2021.

¹³ Jean Merckaert (red.), En Afrique comme ailleurs : pas de démocratie sans alternance !, Tournons la page, 2015.

¹⁴ Europese Commissie, Mededeling van de commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's (COM/2021/66 final), 18 februari 2021.

3.1. Strategische autonomie

Tijdens de Covid-pandemie is gebleken hoe kwetsbaar voedseltoeleveringsketens en voedselsystemen zijn wanneer de internationale handel stilvalt. Het concept van open strategische autonomie betekent multilateraal samenwerken wanneer het nodig is en autonoom blijven handelen wanneer het mogelijk is. Het is dan ook nodig om lessen te trekken uit de verstoring van de wereldwijde toeleveringsketens en strategische reacties te bepalen. Met andere woorden: de strategische autonomie vormt de overgang van multilateralisme “zonder meer” naar het kiezen van strategische handelspartners.

In de praktijk vormen de vrijhandelsovereenkomsten echter vooral een belemmering voor het versterken van de lokale productie- en toeleveringscapaciteiten ter ondersteuning van de lokale landbouw en het opkomende industriële weefsel in de partnerlanden van de EU. Het subsidiariteitsprincipe zou een indicator kunnen zijn om te bepalen op welk niveau soevereine voedselkeuzes kunnen worden gemaakt, binnen de mededingingsregels opgelegd door de EU en de WTO.

3.2. Oneerlijke handelspraktijken

Het is de bedoeling te zorgen dat de partnerlanden hun verbintenissen nakomen op het vlak van openstelling van markten, rechten van werknemers en de strijd tegen klimaatverandering. Maar ondanks de aankondigingen, worden er in de landbouw- en agrovoedingssector veel schendingen van de werknemersrechten vastgesteld. De werknemersrechten en de mensenrechten in het algemeen worden niet systematisch toegepast.

Een aspect dat extra aandacht verdient, is de herstructurering van DG Handel van de Europese Commissie, met het aantreden van een nieuwe verantwoordelijke voor het naleven van de handelsregels (*Chief Trade Enforcement Officer* – CFTO). Deze herschikking maakt een betere aanpak van geschillen en een betere uitwisseling van kennis binnen de dienst van de Commissie mogelijk.

3.3. Mensenrechten

Het handelsbeleid van de EU slaagt er onvoldoende in om de mensenrechtenclausule te laten naleven. Zo bleek de Commissie in het geval van de

vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en Vietnam terughoudend om een effectieve essentiële mensenrechtenclausule te garanderen. Die clausule vormt nochtans het belangrijkste mechanisme om de mensenrechten een plaats te geven in handelsovereenkomsten, omdat zij elk van de partijen de kans biedt passende maatregelen te nemen wanneer de andere partij een schending begaat. Die situatie doet zich voor bij veel overeenkomsten waarover momenteel wordt onderhandeld, zoals het akkoord met de Mercosur-landen (Brazilië, Argentinië, Uruguay, Paraguay), waarin het HDO-hoofdstuk niet bindend is en geen mogelijke sancties bevat.

Het ontbreken van een impactanalyse voor elke nieuwe vrijhandelsovereenkomst die wordt ondertekend, maar ook de weigering van de Commissie om dwingende maatregelen te nemen om de mensenrechtenclausule te laten toepassen, zijn symptomatisch voor een gebrek aan politieke ambitie. De EU kiest ervoor om mensenrechtenschendingen aan te pakken door middel van logge administratieve procedures via een Interne Adviesgroep (*Domestic Advisory Group*). Dat is in strijd met de mensenrechtenverplichtingen van de meeste EU-lidstaten, die voortvloeien uit door hen geratificeerde internationale verdragen over de bescherming van de mensenrechten.

3.4. Exportbevordering

Om de interne dimensie van de “*farm to fork*-strategie” af te stemmen op de externe dimensie, heeft de EU haar beleid voor exportpromotie herzien. De agrovoedingsindustrie blijft erbij dat de Europese landbouwproductie duurzamer is dan die van andere regio’s in de wereld, gezien de hoge gezondheids- en sociale normen, en dat zet de sector ertoe aan om de Europese export te promoten.

Nochtans heeft de Covid-crisis aangetoond dat de internationale handel deels verantwoordelijk is voor de snelle verspreiding van niet-overdraagbare ziekten. Voorbij de puur gezondheidsgerelateerde aspecten valt niet te ontkennen dat internationale handel leidt tot veranderingen in eetgewoonten, met name een stijgende consumptie van vlees en zuivelproducten en verwerkte voeding en dalende consumptie van verse

producten.¹⁵ Kortom, via de export en import beïnvloedt de EU de voedselsystemen en eetgewoonten van haar partnerlanden.

Om de coherentie met de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen te garanderen, moet de EU haar impact op de landbouwontwikkeling en de voedselconsumptie

in derde landen beperken. Daartoe moet zij in haar programma's duidelijk afgebakende, kwantificeerbare en verifieerbare criteria hanteren om een gelijke behandeling van de stakeholders te waarborgen.

De Vrijhandelsovereenkomst met Nieuw-Zeeland: echt een goede leerling?

De vrijhandelsovereenkomst die in juni 1992 werd ondertekend tussen de EU en Nieuw-Zeeland wordt gezien als het meest progressieve akkoord dat de EU tot nu toe heeft afgesloten. Het is immers de eerste overeenkomst waarin de herziene benadering van de Europese Commissie met betrekking tot het HDO-hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling wordt toegepast. Zo bevat de overeenkomst een toepassing van het HDO-hoofdstuk dat rekening houdt met de milieu- en arbeidsnormen, inclusief de invoering van handelssancties als laatste redmiddel in geval van schending van de verplichtingen inzake de fundamentele arbeidsnormen en van het Akkoord van Parijs over de Klimaatverandering.

- Hoewel er inderdaad inspanningen zijn geleverd, moeten we toch ook wijzen op een aantal tekortkomingen:
- Voor de meeste HDO-bepalingen **is het niet-naleven van de verbintenissen niet onderworpen aan sancties** (prioritaire conventies van de IAO en de agenda voor waardig werk, gendergelijkheid, biodiversiteit, hervorming van de subsidies voor fossiele brandstoffen, ontbossing, overbevissing, verantwoord ondernemen en beheer van de toeleveringsketen).
- De **bepalingen in verband met duurzaamheid zijn nog altijd ontoereikend** als tegengewicht voor de druk op arbeid en klimaat. Zo bevat het HDO-hoofdstuk geen gerichte doelstellingen om de arbeidsvoorwaarden en de productiemethodes te verbeteren, bijvoorbeeld in de landbouw – een sector met een grote uitstoot van broeikasgassen, waarvan de handelsstromen nochtans zullen toenemen na ondertekening van de overeenkomst.
- De **verbintenissen in verband met markttoegang zijn niet gekoppeld aan het naleven van strengere sociale of milieunormen**, wat het risico van bestendiging van schadelijke productiemethodes inhoudt, met name in de landbouw en de industrie.
- De herziening van het HDO-hoofdstuk heeft wel degelijk een aantal nieuwe elementen ingevoerd. Maar de belangrijkste valkuil blijft bestaan: de overeenkomst zal de groei bevorderen van de handel in producten met een hoge CO₂-uitstoot en de handel in landbouwproducten die over lange afstand worden vervoerd. Op die manier zou de vrijhandelsovereenkomst precies het tegenovergestelde kunnen veroorzaken van wat de bedoeling is en aanzetten tot meer CO₂-uitstoot in plaats van te streven naar minder emissies. Die vaststelling werd trouwens bevestigd in de officiële impact-evaluatie van de Europese Commissie.¹⁶

¹⁵ Thow, Anne Marie, en Nicholas Nisbett, Trade, nutrition, and sustainable food systems, The Lancet, 2019, pp. 716-718.

¹⁶ Thomas Fritz, On Track for Sustainable Trade? The EU-New Zealand Trade Agreement from a Sustainability Perspective, AK, juni 2023.

Aanbevelingen

1. België

- Weiger om de associatieovereenkomst tussen de EU en de Mercosur-landen in haar huidige vorm te ondertekenen en verhinder dat het handelsluik van de overeenkomst wordt afgesplitst, wat in strijd is met het onderhandelingsmandaat van de Raad van 2018.
- Richt de officiële ontwikkelingshulp (ODA) op de ontwikkeling van agro-ecologie.
- Met betrekking tot het Gemeenschappelijk Landbouw-beleid (GLB) 2023-2027 en na 2027: versterk de marktreguleringsmechanismen via de **Gemeenschappelijke Marktordening (GMO)** om de overproductiecrises aan te pakken **door verplichte volumeverminderingen vast te leggen**, waardoor goedkope uitvoer naar derde landen vermeden wordt.

2. Europese Unie

2.1. De eengemaakte markt van de EU

- Bevorder het naleven van de internationale normen (IAO, mensenrechten en internationale milieuverdragen) voor alle in de Europese Unie verkochte producten.
- Over de zorgplicht:
 - > Keur de **EU-Verordening inzake Dwangarbeid goed**, die producten en diensten die het resultaat zijn van dwangarbeid wil verbieden op de Europese markt. Zorg ervoor dat die verordening coherent is met de Richtlijn inzake de zorgplicht van bedrijven op het gebied van duurzaamheid. Voorzie ook mechanismen om het toezicht te versterken, zodat een daadwerkelijke uitvoering mogelijk is.
 - > Zorg ervoor dat die verschillende instrumenten coherent zijn met de nieuwe benadering van de Europese Commissie inzake handel en duurzame ontwikkeling en breid die verordening uit tot andere fundamentele sociale normen.
 - > **Pas de strategie van open strategische autonomie aan** om de ambities voor voedselsoevereiniteit van kleinschalige boeren en boerinnen wereldwijd te bevorderen.

- > Verander de mededingingsregels van de EU om 1. de Europese Green Deal te ondersteunen, 2. de problemen van de klimaatverandering en milieuschade aan te pakken, 3. de toenemende marktconcentratie in de landbouwtoeleveringsketens te vermijden en 4. de rol van openbare aanbestedingen als hefboom voor lokale verankering en duurzaamheid van voedselsystemen te ondersteunen.

2.2. Het handelsbeleid van de EU

- Herevalueer het volledige handelsbeleid van de EU in het licht van haar sociale en milieudoelstellingen. Voer een handelsbeleid dat het recht op voedsel beschouwt als een fundamenteel mensenrecht en dat de bestaansmiddelen van landbouwers respecteert en beschermt. Landbouwproducten worden vaak gezien als grondstoffen die onderhevig zijn aan speculatie en volatiele prijzen en daardoor worden zij niet meer als voedsel beschouwd. Alle bestaande en in voorbereiding zijnde vrijhandelsovereenkomsten moeten worden geëvalueerd en herzien in het licht van die nieuwe doelstellingen.
- Verander de regels van de internationale handel in landbouwproducten om een eind te maken aan alle vormen van dumping ten aanzien van derde landen ("de groene doos").
- **Spiegelmaatregelen** aannemen:
 - > eisen dat geïmporteerde landbouwproducten voldoen aan enkele van de gezondheids- en milieunormen opgelegd aan Europese boeren en boerinnen;
 - > verbied de productie in de EU van producten waarvan de verkoop en het verbruik in de EU verboden zijn en verbied de facto hun uitvoer;
 - > versterk de controles op de maximumwaarden voor residu's in ingevoerde levensmiddelen.
- Leg handelssancties op aan partners die zich schuldig maken aan ernstige schendingen van de mensenrechten en de milieuregels.

2.3. Bestaande bilaterale vrijhandels-overeenkomsten

- Herzie de ondertekende handelsovereenkomsten om daarin een **bindend hoofdstuk over duurzame ontwikkeling op te nemen**, met duidelijke en meetbare verplichtingen voor alle duurzaamheidsclausules. Dat hoofdstuk moet worden aangevuld met een klachten- en sanctiemechanisme voor al die clausules, zoals het opschorten van handelsvoordelen wanneer de internationale verplichtingen niet worden nagekomen.
- Maak de ondertekening en de ratificering van alle overeenkomsten afhankelijk van de aanwezigheid van zo'n hoofdstuk over duurzame ontwikkeling, wat met name betekent dat **de ondertekening of ratificering van de overeenkomst tussen de EU en de Mercosur-landen wordt geweigerd**. Het gaat hier met name om de aanwezigheid van bindende clausules over mensenrechten en milieu, en ook over het naleven van de Europese sanitaire en fytosanitaire normen voor uit de Mercosur-regio geïmporteerde producten.
- **Grensmaatregelen:**
 - > **schrap de standstillclausule** en sta tariefmodulatie toe om de voedselsoevereiniteit te ondersteunen.
- Maak gebruik van de handelsbepalingen van het **One Health-initiatief** om aan te dringen op meer flexibiliteit voor derde landen om hun binnenlandse markt te beschermen in geval van risico's gelinkt aan ultrabe-werkte voedingsmiddelen (ongezonde voedingspatronen, melkpoeder met een hoog vetgehalte).

2.4. Toekomstige bilaterale vrijhandels-overeenkomsten

- Beëindig de voorlopige toepassing van gemengde overeenkomsten, zodat een geïnformeerd democratisch debat kan plaatsvinden met mogelijkheid tot amendering vóór daadwerkelijke toepassing.
- Voorzie de omkeerbaarheid van handelsovereenkomsten via duidelijke en precieze clausules voor herziening en stopzetting.
- Maak een eind aan het gebruik van "**sunset**"-clausules waardoor de effecten van sommige bepalingen meerdere jaren na een eventuele stopzetting van een

overeenkomst blijven gelden.

- Stel **nieuwe economische prestatie-indicatoren** voor de vrijhandelsovereenkomsten voor, zoals het inkomen van landbouwers of sociaaleconomische indicatoren in verband met gendergelijkheid.
- Voorzie voor de analyse van de genderimpact van de vrijhandelsovereenkomsten 1. een conceptueel kader¹⁷ om de benodigde gegevens te bepalen en de verzamelde gegevens te structureren en 2. op gender gebaseerde statistische analyses om de gevolgen van de vrijhandelsovereenkomsten voor genderthema's te onderzoeken, om zo een gericht beleid in te voeren dat gericht is op de economische empowerment van vrouwen.
- Veranker de **voorrang van het internationale milieu- en sociaal recht** en van de mensenrechten in nieuwe handelsovereenkomsten.
- Voer nieuwe bepalingen in die garanderen dat de EU niet langer de **vereiste inzake lokale inhoud** voor openbare aanbestedingen aanvecht als een handelsbelemmering. Een *Buy European and Sustainable Act* zou het mogelijk maken om criteria op het vlak van duurzaamheid en lokale inhoud op te nemen in de toewijzing van overheidsopdrachten, ten dienste van duurzame voedselsoevereiniteit, werkgelegenheid en het klimaat.

2.5. Handel en bestuur

- Verzeker de transparantie van de handelsbesprekingen, inclusief de toegang tot officiële documenten.
- Betrek het Europees Parlement bij het bepalen en het goedkeuren van het onderhandelingsmandaat voor handelsovereenkomsten.
- Zorg ervoor dat de impactanalyses voor duurzame ontwikkeling doeltreffende ex-ante- en ex-post-analyses bevatten, inclusief een degelijke genderanalyse. Analyseer voor elke vrijhandelsovereenkomst ook systematisch de impact op de mensenrechten.
- Behoud de prerogatieven van het Comité voor Voedselzekerheid in de Wereld (CFS) en versterk het Mechanisme van de civiele samenleving en de inheemse volken (CSIPM).

17 Zie het conceptueel kader in het UNCTAD-rapport *Compilation guidelines for measurement of gender-in-trade statistics*, 2023.

2.6. Internationaal/WTO

België moet een hervorming ondersteunen van de huidige **regels voor de handel in landbouwproducten en voeding**, verenigbaar met het Akkoord van Parijs en met de Verklaring van de Verenigde Naties over de rechten van boeren en andere mensen die op het platteland werken (UNDROP). Er moet een ander internationaal kader voor het handels- en landbouwbeleid worden uitgewerkt dat uitgaat van voedselsoevereiniteit en van het mensenrecht op voedsel, in overeenstemming met de UNDROP-verklaring.

- Roep op tot een **hervorming van de landbouwovereenkomst van de WTO** zodat:
 - > er een permanente oplossing wordt gevonden voor de kwestie van de **openbare voedselvoorraden om redenen van voedselzekerheid**, conform het advies van de VN-speciaal Rapporteur voor het recht op voedsel;
 - > een **bijzonder vrijwaringsmechanisme (SSM)** op een veel flexibeler manier wordt aanvaard, net als andere handelsinstrumenten zoals douanerechten en andere maatregelen om de bestaansmiddelen van landbouwers, de plattelandontwikkeling en voedselzekerheid te beschermen.
- Lage inkomenslanden moeten het recht hebben om:
 - > te genieten van een **bijzondere en gedifferentieerde behandeling** om producten te kunnen vrijstellen van alle eventuele toekomstige tariefverlagingen als ze dat nodig achten om de inkomsten van landbouwers, de voedselzekerheid en de plattelandontwikkeling te beschermen.
- In verband met subsidies:
 - > **voor de landbouw**: alle landen moeten het recht hebben om voedsel te subsidiëren, de bestaansmiddelen van landbouwers te beschermen en de plattelandontwikkeling te bevorderen, zolang hun subsidies en hun andere beleidsmaatregelen geen nadeel berokkenen aan landbouwers in andere landen.
 - > **voor voedselhulp**: het recht om het voedsel voor mensen in armoede te subsidiëren, ook door middel van rechtstreekse betalingen aan de meest benadeelde boeren en boerinnen, zoals voorgesteld in de huidige onderhandelingen (door de groep van 47 landen van de G33) moet onmiddellijk worden erkend als essentieel voor het bevorderen van de voedselsoevereiniteit en om de voedselzekerheid veilig te stellen.
 - > **voor de export**: subsidies voor geëxporteerde producten moeten aan banden worden gelegd, inclusief de subsidies voor de zogenaamde "groene doos" en de rechten op geaggregeerde steun (AMS).
- **Sta** op langere termijn **een uitzondering voor de landbouw toe**, naar het voorbeeld van de culturele uitzondering, zolang de huidige regels niet zijn veranderd. In een periode dat de WTO in crisis verkeert, kan de landbouwuitzondering worden aangevraagd als vrijwaringsclausule, om het opstellen van nieuwe regels te eisen.

* Landbouwers wordt gebruikt om alle mensen aan te duiden die de boerenstiel uitoefenen (m/v/x).



coalitie **tegen de honger**
coalition **contre la faim**

www.coalitionagainsthunger.be