

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Vrijhandelsverdragen en duurzaamheid: een stap vooruit

Vrijhandelsverdragen bieden een mogelijkheid om de spanning tussen milieu en handel te overwinnen, of om de verhouding daartussen in ieder geval beter te laten zijn dan onder het traditionele WTO-regime. Wel dienen de onderhandelingen voor vrijhandelsverdragen gebaseerd te zijn op het algemeen maatschappelijk belang. Lobbygroepen voor sectorale belangen en grote multinationale ondernemingen horen in de onderhandelingen niet de boventoon te voeren. Dat dit toch gebeurd zou zijn, is een verwijt dat nogal eens opklinkt bij de publieke en politieke beoordeling van een vrijhandelsverdrag. Om dit te ondervangen is het raadzaam om de transparantie rondom het onderhandelingsproces te vergroten en meer openheid te verschaffen.

door *Harmen Verbruggen*

De auteur is emeritus hoogleraar internationale milieueconomie aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

ER WAAIT WEER EEN PROTECTIONISTISCHE WIND over de golven van de wereldeconomie, al beperkt die zich vooralsnog tot retoriek, dreigementen en politieke obstructie tegen (nieuwe) vrijhandelsverdragen.¹ Alleen de vs heeft zich, met het aantreden van Trump als president, teruggetrokken uit het Trans-Pacific Partnership (TPP), een vrijhandelsovereenkomst van twaalf landen rond de Stille Oceaan, zonder China. En het beoogde Transatlantic Trade and Investment Partnership, beter bekend als TTIP, tussen de vs en de EU is vooralsnog in de ijskast gezet. De Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) tussen Canada en de EU liep bijna stuk op krachtige oppositie van de Waalse deelregering. Het bijzondere aan deze

protectionistische wind is dat die wordt aangewakkerd vanuit verschillende hoeken. De zich krachtig roerende antiglobalisten zijn sowieso tegen vrijhandel en mondialisering. Velen verzetten zich tegen een voorziening in vrijhandelsverdragen, de zogenoemde Investor-State Dispute Settlement (ISDS), die buitenlandse investeerders het recht geeft een arbitragezaak aanhangig te maken tegen een overheid die door wetgeving de belangen van zo'n investeerder zou schaden. De ISDS voorziet in een speciale rechtsgang, buiten de nationale rechtsmacht, en zou daarmee de nationale soevereiniteit op bijvoorbeeld het gebied van volksgezondheid en milieubescherming bedreigen. Populistische politici wijten werkloosheid onder lager opgeleiden en de teloorgang van oude industriële regio's aan vrijhandel, vakbonden hebben moeite met de verschillen in arbeidsvoorwaarden en loonniveaus tussen handeldrijvende landen, binnen de EU wordt het vrije verkeer van goedkope Oost-Europese arbeidskrachten gehokeld, gevreesd wordt voor de ondermijning van publieke diensten en voorzieningen, en tal van ngo's maken zich druk om de verschillen in milieustandarden en risico's voor gezondheid en veiligheid. Deze bijdrage belicht vooral de spanning tussen de bescherming van het milieu en vrijhandel.

WAAROM VRIJHANDEL?

Er is sprake van een duivelsverbond van heterogene tegenstanders van vrijhandel. De voorstanders voelen zich in een hoek gezet en zoeken naar de argumenten waarom het ook allemaal weer te doen was. Een van de belangrijkste lessen van de economische depressie van de jaren dertig van de vorige eeuw was dat de vele vormen van protectionisme ter bescherming van de eigen markt en werkgelegenheid averechts werkten. Daarom werd na de Tweede Wereldoorlog door de westerse landen besloten om gecoördineerd te streven naar vrijhandel, te realiseren door de oprichting van de General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Belangrijke uitgangspunten van de GATT waren dat een handelsvoordeel dat gegund wordt aan één lidstaat, voor alle lidstaten geldt (meestbegunstigingsclausule), en dat er in beginsel niet gediscrimineerd mag worden tussen binnenlandse en buitenlandse producten of investeringen (beginsel van non-discriminatie). In verschillende grote onderhandelingsrondes werd de wereldhandel bevrijd van tarieven en non-tarifaire handelsbelemmeringen. In 1995 werd de GATT omgevormd tot de Wereldhandelsorganisatie, de WTO (World Trade Organization), waar inmiddels 161 landen lid van zijn.

De GATT weerspiegelt het economische denken over vrijhandel. Door zich te specialiseren in die producten waarin een land een comparatief voordeel heeft (oftewel: die het vergelijkenderwijs tegen de laagste kosten kan produ-

ceren), heeft elk deelnemend land voordeel van vrijhandel. Vrijhandel werkt welvaartverhogend. Op de korte termijn wordt er door de deelnemende landen meer geproduceerd tegen lagere kosten. Daarbij profiteren consumenten van lagere prijzen. Op de lange termijn leidt vrijhandel tot toegenomen concurrentie, verspreiding van nieuwe technologieën en innovatie. Dit dynamische effect resulteert in productiviteitsstijging en economische groei. De economische handelstheorie, en zeker niet de moderne varianten

De economische handelstheorie heeft nooit beweerd dat elke sector of elke werknemer in een land voordeel heeft van vrijhandel

daarvan, heeft echter nooit beweerd dat elke sector of elke werknemer in een land voordeel heeft van vrijhandel. Integendeel: de economie als geheel gaat erop vooruit, maar op korte termijn moet de economie door een soms pijnlijk aanpassingsproces heen. Sectoren met een comparatief voordeel profiteren en brei-

den de productie en werkgelegenheid uit. Sectoren met een comparatief nadeel krimpen, en daar vallen ontslagen. Zijn die sectoren ruimtelijk geconcentreerd, dan kan een hele regio in de versukkeling raken. Heel problematisch wordt het als de ontslagen werknemers niet de vaardigheden bezitten om elders aan de slag te gaan. Deze boodschap is door economen onvoldoende voor het voetlicht gebracht. In internationale onderhandelingen over vrijhandel is daar te lichtvaardig overheen gestapt en is onvoldoende ingezet op aanpassing en herscholing van werknemers. Tegen deze achtergrond zou internationale handel in een bredere context geplaatst moeten worden, met oog voor de technologische opschaling als gevolg van handel en de gewenste nieuwe kwalificaties van werknemers.

HANDEL EN MILIEU

Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw kwam de spanning tussen milieu en handel terecht op de onderhandelingstafel van de GATT, en later van de WTO. De hiervoor genoemde beginselen voor internationale handel, meestbegunstiging en non-discriminatie, zaten de bescherming van het milieu in de weg, zo was de redenering. Twee onderhandelings thema's voerden de boventoon. Ten eerste, als er niet gediscrimineerd mag worden tussen producten en lidstaten, kan de import van milieuonvriendelijk geproduceerde producten niet geweerd worden.² Een land dat besluit zijn tropisch regenwoud te kappen en het hout te exporteren, kan niets in de weg worden gelegd. Landen met lage, geen of niet gehandhaafde milieustandaarden krijgen zo een concurrentievoordeel. De vrees bestaat dat

productie verschuift of wordt verplaatst naar landen met een zwak milieubeleid. Dat wordt het *pollution-haven-effect* van vrijhandel genoemd: de bekende *race to the bottom*.

In dit kader ziet het bedrijfsleven graag een *level playing field*, een egaal speelveld, voor de concurrentieverhoudingen, met het liefst overal gelijke milieustandaarden. Anders verliezen we productie en werkgelegenheid en verplaatsen we slechts de vervuiling, luidt het argument. Vaak wordt geopperd dat we beter in Nederland de milieubelastende en energie-intensieve productie kunnen behouden, omdat we zo milieu-efficiënt zijn.

Het tweede onderhandelings-thema is van strategische aard. Bij het afsluiten van internationale milieuovereenkomsten zou het handelsinstrument effectief kunnen worden ingezet om freeriders te dwingen mee te doen door hun eventuele concurrentievoordeel teniet te doen. Zo zou een groep landen die een ambitieus klimaatbeleid voert en de uitstoot van CO₂ belast, de import van energie-intensieve producten uit landen die een dergelijk beleid niet voeren, kunnen treffen met compenserende importheffingen. Deze strategie is actueler dan ooit, nu de EU vol lijkt in te zetten op de uitvoering van het VN Klimaatverdrag van Parijs van 2015, terwijl de VS zich hieruit aan het terugtrekken is. Ook hier speelt het *level playing field* een rol. Het bedrijfsleven wil best meegaan met een ambitieuzer klimaatbeleid, maar dan moet iedereen meedoen. De milieubeweging, het bedrijfsleven en de vakbonden staan hier zij aan zij.

Met deze twee onderhandelings-thema's wordt een verruiming van de internationale handelsregels bepleit om ze te kunnen inzetten voor nationaal en internationaal milieubeleid. In het kader van de WTO is hierover uitvoerig onderhandeld, maar een verruiming van de handelsregels is niet tot stand gekomen. Met name de ontwikkelingslanden verzetten zich tegen een dergelijke verruiming, omdat zij vrezen voor oneigenlijk gebruik en protectionisme. Dus mogen er tegen WTO-lidstaten geen importmaatregelen genomen worden tegen milieuonvriendelijk geproduceerde producten, en het handelsinstrument mag evenmin ingezet worden om internationale milieuovereenkomsten te effectueren.

Overigens is er uitvoerig empirisch onderzoek gedaan naar het eerdergenoemde *pollution-haven-effect*. Daaruit blijkt dat de invloed van het milieubeleid op de internationale concurrentiepositie beperkt van omvang is; exportsectoren produceren overwegend schoner en efficiënter.³ Bedrijven verplaatsen hun productie niet vanwege lage milieustandaarden elders. Reallocatie van productie wordt gedreven door lage lonen of voordelige belastingregimes. Van een *race to the bottom* is geen sprake. Dit geldt in zijn algemeenheid, wat niet wegneemt dat specifieke vervuilende en energie-intensieve sectoren wel degelijk aan concurrentiekracht kunnen inboeten.

STAGNATIE EN NIEUWE ONTWIKKELINGEN

Aan het begin van deze eeuw zijn de internationale onderhandelingsrondes in het kader van de wto vastgelopen. De in 2001 gestarte zogenoemde Doha-ronde is nog steeds niet afgerond. De ontwikkelingen op het gebied van milieu en handel staan echter niet stil. Twee daarvan zullen hierna worden belicht, namelijk de ontwikkeling van milieukeurmerken, en milieustandaarden in vrijhandelsovereenkomsten.

De wto-regels voor internationale handel gelden voor overheden, niet voor particuliere organisaties en het bedrijfsleven. Met steun van het bedrijfsleven zijn milieuoorganisaties daarom milieukeurmerken (ecolabels) gaan ontwikkelen om de wereldhandel milieuvriendelijker en duurzamer te maken. Met een privaat keurmerk kunnen producten worden onderscheiden en kan de consument kiezen voor een milieuvriendelijk en duurzaam alternatief. Deze keurmerken zijn vaak weer verruimd met criteria voor arbeidsomstandigheden en beloning. En er zijn varianten voor biologisch geproduceerde producten op de markt gekomen. In toenemende mate worden deze keurmerken op Europees en mondiaal niveau ontwikkeld en uitgevoerd. Er is inmiddels een veelheid van dergelijke keurmerken ontstaan.⁴ De bekendste zijn Max Havelaar en Fairtrade, het Forest Stewardship Council (fsc)-certificaat voor hout uit duurzaam beheerde bossen, het UTZ Certified-label voor koffie, thee, chocolade en hazelnoten, een Europees keurmerk voor biologische groente en fruit, en keurmerken voor eerlijke en/of biologisch geproduceerde kleding.

Door de onmacht van de wto en de stagnatie van de internationale onderhandelingen voor een vrijere wereldhandel zijn landen in een snel tempo bi- en multilaterale vrijhandelsverdragen gaan afsluiten. Zo kent de EU sinds 1993 een geheel vrije interne markt voor producten, diensten, kapitaal en personen. Hoewel daarmee afbreuk wordt gedaan aan het wereldwijde wto-handelsregime, werkt de wto daaraan mee; de wereldhandel wordt immers toch vrijer. Wat de EU betreft wordt er onderhandeld met meerdere landen en regionale economische organisaties. De al genoemde verdragen met de VS en met Canada (TTIP en CETA) hebben de meeste aandacht gekregen, maar ook met Japan is een vrijhandelsverdrag in de maak, evenals met Mexico en met Chili (in het laatste geval voor een vernieuwd verdrag), terwijl verdragen met Zuid-Korea, Colombia, Peru en Singapore al zijn afgerond. China en India zitten in de wachtkamer. Daarnaast sluit de EU associatieverdragen met omringende landen, die eveneens een belangrijke vrijhandelscomponent bevatten.

Het bijzondere is nu dat in dergelijke vrijhandelsverdragen wél regelingen en standaarden kunnen worden opgenomen met betrekking tot pro-

ducten en productiemethodes, zoals arbeidsomstandigheden en milieustandaarden; het gangbare wto-regime staat dat niet toe. Voor het aangaan van een vrijhandelsverdrag gelden voor de EU de minimummilieustandaarden zoals die zijn overeengekomen in internationale overeenkomsten. Bovendien mag er geen strijdigheid zijn met de eigen EU-milieubescherming en -standaarden. Of anders gesteld: voor de effectivering van internationale milieuovereenkomsten mogen geen handelsmaatregelen worden ingezet, maar de nieuwe vrijhandelsverdragen bevatten wel richtlijnen voor duurzaamheid en milieustandaarden. In de recente vrijhandelsverdra-

De nieuwe vrijhandelsverdragen bevatten richtlijnen voor duurzaamheid en milieustandaarden

gen worden zelfs voorzieningen opgenomen waarmee de partijen zich committeren, en daarmee steun geven, aan internationale milieuovereenkomsten. Dat zijn nieuwe ontwikkelingen.⁵ Zo kennen de vrijhandelsverdragen van de EU met Zuid-Korea, Chili, Colombia en

Peru uitvoerige hoofdstukken over duurzame ontwikkeling en klimaatverandering. Er zijn bijvoorbeeld regels en procedures opgenomen voor biodiversiteit (handel in bedreigde diersoorten) en duurzame handel in bosbouwproducten, zoals internationaal overeengekomen in het Verdrag inzake Biologische Diversiteit en in het EU-beleid met betrekking tot duurzaam bosbeheer. In deze verdragen zijn samenwerkingsprojecten opgenomen ter versterking van het milieubeheer. Deze projecten worden ook geëvalueerd. Zo leerde een evaluatie van enkele milieustandaarden in het eerste vrijhandelsverdrag van de EU met Chili dat exporteurs in sommige sectoren, met name die van fruit en wijn, onder invloed van EU-importeurs de milieustandaarden hebben aangescherpt.⁶

VRIJHANDELSVERDRAGEN EN MILIEU

Met het afsluiten van vrijhandelsverdragen worden de beperkingen van het wto-regime voor het verduurzamen van de internationale handel omzeild. Dat is een belangrijke stap vooruit, maar merkwaardigerwijs loopt men daartegen nu te hoop. De milieustandaarden zouden te laag of in ieder geval anders zijn. Dat milieustandaarden in vrijhandelsverdragen kunnen verschillen van de nationale of EU-standaarden is echter zeer goed te verdedigen. Drie gronden kunnen daarvoor worden aangevoerd.

Ten eerste: wanneer vrijhandelsovereenkomsten worden afgesloten tussen landen op een vergelijkbaar welvaartsniveau, mag verondersteld worden dat er gelijke maatschappelijke preferenties zijn voor milieukwali-

teit en duurzaamheid. Toch kunnen opvattingen verschillen met betrekking tot het niveau van de vast te leggen milieustandaarden voor verschillende producten. Dat kan te maken hebben met cultuurverschillen of met verschillende opvattingen over wetenschappelijke onzekerheid. Zo kijkt men in Japan anders aan tegen het eten van walvisvlees, en moeten we in de EU niets hebben van het zogenoemde hormoonvlees en de chloorkip uit de VS, terwijl voor de Amerikanen hormoonvlees naar hun wetenschappelijke inzichten volkomen veilig is en zij een behandeling van kippenvlees met een chloorbad een uitstekende methode vinden om schadelijke bacteriën te doden. In onderhandelingen tussen gelijkwaardige partijen moet men eruit zien te komen wat men over en weer wil accepteren.

Ten tweede: wanneer er sprake is van een vrijhandelsverdrag tussen landen op een verschillend welvaartsniveau, is het in het licht van de VN Rio-Verklaring inzake Milieu en Ontwikkeling van 1992 internationaal gelegitimeerd om lagere milieustandaarden toe te staan aan ontwikkelingslanden, mits de producten bij invoer niet schadelijk zijn voor de gezondheid, de veiligheid, de natuur en het milieu van het importerende land. In die verklaring uit 1992 is immers erkend dat landen gemeenschappelijke, maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden hebben in hun streven naar duurzame ontwikkeling: van ontwikkelde landen wordt meer verwacht. In een dergelijk vrijhandelsverdrag worden ontwikkelingslanden als het ware op sleeptouw genomen naar een beter milieubeleid, zoals hiervoor al is geïllustreerd.

En ten derde kunnen milieu, duurzaamheid en economie heel goed door internationale handel worden bevorderd door productie daar te laten plaatsvinden waar deze tot de laagste milieudruk leidt.⁷ Deze reële mogelijkheid krijgt te weinig aandacht. Landen verschillen in natuurlijke omstandigheden en draagkracht van het milieu. Denk daarbij aan de beschikbaarheid van vruchtbare gronden, water en klimatologische omstandigheden. Juist deze verschillen kunnen tot natuurlijke comparatieve kostenverschillen leiden. Door handel leveren deze natuurlijke comparatieve kostenverschillen (de *factor-endowment*-hypothese) welvaarts- en milieuwinst op, zelfs als rekening wordt gehouden met de milieubelasting van internationaal transport. Ter illustratie van en aansluitend bij het vrijhandelsverdrag tussen de EU en Canada: het is evident dat Canada over overvloedige landbouwgronden beschikt. De veeteelt kent daar geen mestproblematiek. Melkveehouders in Nederland gaan gebukt onder een veelheid aan regelgeving om het mestoverschot en de fosfaatbelasting terug te dringen. Mest heeft een negatieve prijs. Niet omdat Nederlandse melkveehouders zo milieu-inefficiënt zijn, integendeel. Er is te weinig landbouwgrond. Canadese veehouders, die overigens nog binnenlandse bescher-

ming genieten, hebben daar geen last van. Zij kunnen hun mest uitrijden op schier eindeloze, vruchtbare gronden, zonder het milieu te belasten.

Vrijhandelsverdragen bieden een mogelijkheid om de spanning tussen milieu en handel te overwinnen, of om de verhouding daartussen in ieder geval beter te laten zijn dan onder het traditionele WTO-regime. Opgemerkt dient wel te worden dat de onderhandelingen voor vrijhandelsverdragen gebaseerd moeten zijn op het algemeen maatschappelijk belang. Daarmee wil gezegd zijn dat lobbygroepen voor sectorale belangen en grote multinationale ondernemingen in de onderhandelingen niet de boventoon mogen voeren. Dat dit toch gebeurt zou zijn, is een verwijt dat nogal eens opklinkt bij de publieke en politieke beoordeling van een vrijhandelsverdrag. Om dit te ondervangen is het raadzaam om de transparantie rondom het onderhandelingsproces te vergroten en meer openheid te verschaffen. Zo is het denkbaar om inhoudelijke bijeenkomsten te organiseren over relevante onderhandelings thema's in een vrijhandelsverdrag, waar dan verschillende experts en politici aan kunnen deelnemen. Onderhandelaars kunnen daar ook hun voordeel mee doen, omdat zij de verschillende inzichten en belangen beter kunnen wegen. Geheimzinnigheid wekt meer argwaan en kritiek dan tussentijdse verslaglegging.

Noten

- 1 Deze bijdrage is gedeeltelijk gebaseerd op de rede die ik uitsprak bij mijn afscheid van de Vrije Universiteit Amsterdam op 7 juni 2017: *Duurzaamheid tussen overheid en markt*. Zie https://research.vu.nl/files/26477294/Afscheidsrede_Verbruggen_Harmen_def_.pdf
- 2 Uitzonderingen zijn mogelijk als de productiemethoden direct de kenmerken van het product beïnvloeden en dan kunnen vallen onder het regime dat handelsmaatregelen tegen producten onder bepaalde voorwaarden toestaat, bijvoorbeeld om redenen van veiligheid, gezondheid, consumentenbescherming, milieu en natuur, mits geen sprake is van discriminatie en onnodige belemmering van de handel.
- 3 Jevan Cherniwchan, Brian R. Copeland en M. Scott Taylor, 'Trade and the environment. New methods, measurements, and results', *Annual Review of Economics* 9 (2017), pp. 59-85.
- 4 Milieu Centraal biedt een overzicht van bijna tweehonderd keurmerken en bedrijfslogo's voor milieu en duurzaamheid: www.milieucentraal.nl/keurmerk.
- 5 Stikine Jinnah en Elisa Moreira, 'Environmental provisions in American and EU free trade agreements. A preliminary comparison and research agenda', *Review of European Community and International Environmental Law* 22 (2013), nr. 3, pp. 324-339.
- 6 OECD/ECLAC, *OECD Environmental Performance Reviews: Chile 2016*. Parijs: OECD Publishing, 2016, p. 154, box 3.6.
- 7 Harmen Verbruggen en Onno Kuik (1997), 'WTO ministerial conference in Singapore. Environmental diversity versus harmonization', *Environmental and Resource Economics* 10 (1997), nr. 4, pp. 405-413.