

De relatie tussen handel, milieu en duurzame ontwikkeling

Een juridische analyse

A. Delprado*

1. Inleiding

Afhankelijk van de sector, het land, de markten en het beleid kan handelsliberalisatie zowel negatieve als positieve effecten hebben. Handelsliberalisatie heeft tenminste drie effecten op de economie van een land en zijn fysieke structuur, namelijk: (1) schaafeffect: handelsliberalisatie zal hoogstwaarschijnlijk leiden tot de uitstoot van broeikasgassen als een resultaat van de verhoogde economische activiteit; (2) techniekeffect: handelsliberalisatie zou kunnen leiden tot de adoptie van milieuvriendelijke technologieën welke de uitstoot van broeikasgassen zou kunnen verminderen en het (3) comparatief effect: het energieverbruik van een land zou kunnen veranderen door gebruikmaking van minder energie-intensieve sectoren als het in die sectoren een comparatief voordeel heeft. Er kan ook gesteld worden dat handelsliberalisatie juridische en beleids-effecten heeft.¹⁾

Op 1 januari 2006 werd de *Caricom Single Market (CSM)* opgericht. De bedoeling van deze markt is om meer goederen en diensten te produceren binnen de Caricom en om investeringen aan te trekken. Dit zal bereikt worden door onder andere het verwijderen van tarieven (export- en importheffingen) en andere import- en exportbelemmeringen, met als doel de vrije beweging van goederen, diensten, bepaalde categorieën van personen en kapitaal. In deze context kan opgemerkt worden dat de meeste Caricom-lidlanden ook lid zijn van de WTO en de voorschriften van deze organisatie dienen na te leven. Volgens de WTO zijn de regels van de WTO en de jurisprudentie welke in het algemeen betrekking hebben op het milieu van belang bij het analyseren van maatregelen welke genomen worden ter verzachting van klimaatsverandering.²⁾ Dit artikel zal niet gaan over klimaatverandering maar zal zich meer richten op enkele van de discussiepunten waaraan er in het algemeen aandacht besteed moet worden om handelsoontwikkeling en vermindering van milieudruk samen te laten gaan om

* Mr Arielle Delprado studeerde af als Meester in de Rechten, aan de Anton de Kom Universiteit, Suriname. Zij participeerde in de 1 ste OAS on line Course in Trade and the Environment in the Americas van 11 oktober 2010 tot en met 11 december 2010. Zie website: <http://preinscripcion.aulacpa.net/ver/21/2/>

1. Environment and Trade: A Handbook United Nations Environment Programme, International Institute for Sustainable Development, 2005, 9-60, website <http://www.iisd.org/publications/pub.aspx?pno=754>

2. Environment and Trade: A Handbook United Nations Environment Programme, International Institute for Sustainable Development, 2005, 9-60, website <http://www.iisd.org/publications/pub.aspx?pno=754>

zodende duurzame ontwikkeling te bereiken. Om hieraan te voldoen zal er allereerst een korte uitleg gegeven worden over de belangrijkste WTO-principes, vervolgens zal artikel XX(b) en (g) van de GATT 1994 geanalyseerd worden. Vervolgens zal er terloops ook enige aandacht aan mededinging geschonken worden. Tenslotte zal dit artikel met een conclusie en aanbevelingen afgesloten worden.

2. Een korte uitleg van enkele belangrijke WTO-beginselen

2.1. Duurzame ontwikkeling

De *World Trade Organization* (WTO) werd in 1995 opgericht.³⁾ Het beginsel dat de basis van de WTO vormt is het 'vrijheid van handelen' beginsel. De *Permanent Court of International Justice* (PCIJ) heeft in 'Oscar-Chinn' het 'vrijheid van handelen' beginsel als volgt gedefinieerd:

*'[f]reedom of trade, as established by the Convention, consists in the rights – in principle unrestricted – to engage in any commercial activity, whether it be concerned with trading property, so-called, that is the purchase and sale of goods, or whether it can be concerned with industry, or finally, whether it carried on inside the country or, by exchange of imports and exports, with other countries.'*⁴⁾

Vernedenswaard is dat de term 'duurzame ontwikkeling' in de preambule van het 'Marrakech Verdrag' de basis vormt voor de interpretatie van de *General Agreement on Trade and Tariffs* (GATT 1994) en andere WTO-verdragen. De term 'duurzame ontwikkeling' in de zin van de ontwikkeling die aansluit op de behoeften van huidige generaties zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen⁵⁾, zal dus gezien moeten worden in het licht van de ontwikkeling van de handel en vermindering van de milieudruk.⁶⁾ Gesteld kan worden dat de term 'duurzame ontwikkeling' de besluiten van de *WTO Dispute Settlement Body* en in het bijzonder die van de *Appellate Body* beïnvloedt.⁷⁾ Hieronder zal het verband tussen de belangrijkste artikelen van de W.T.O en de bescherming van het milieu besproken worden.

2.2. Artikelen I, III en IX van de GATT 1994

Artikelen I en III van de GATT 1994 zijn de belangrijkste artikelen. Allereerst kan naar voren gebracht worden dat het *Most Favoured Nation* beginsel, zoals

3. Understanding the WTO, World Trade Organization, Information and External Relations Division, 2010. Website: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/understanding_e.pdf
4. Permanent Court of International Justice, the Oscar Chinn Case, judgment No. 23, <http://www.worldcourts.com/pci/eng/decrees/1gateway/1934_12_12_oscar_chinn.htm>
5. <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>
6. <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>
7. Supra noot 1. Rapporten van de WTO Dispute Settlement Body zijn alleen bindend tussen de partijen die betrokken zijn bij het geschil. Echter, kunnen zij als richtlijn dienen bij toekomstige soortgelijke gevallen.

uitgedrukt in artikel 1 van de GATT 1994, inhoudt dat een WTO-lidland dezelfde behandeling moet geven aan de goederen of diensten van elk ander WTO-lidland en dus niet mag discrimineren. Regionale handelsovereenkomsten en ontwikkelingslanden en in het bijzonder de minst ontwikkelde landen, zijn uitzonderingen op artikel 1 GATT 1994. Vervolgens bepaalt artikel III *National-Treatment* dat de goederen en diensten van een ander export-lidland niet minder mogen worden behandeld dan soortgelijke goederen en diensten in het importerend land. Dit principe dient ter verzekering ervan dat buitenlandse goederen en diensten een gelijkwaardige kans krijgen om te concurreren met soortgelijke goederen en diensten in het importerend land. Tenslotte verbiedt artikel XI van de GATT 1994 dat lidlanden 'verbodsbepalingen' of 'quota', bij het importeren en exporteren van goederen en diensten hanteren. Het maakt hierbij niet uit of dit gebeurt door middel van het simpelweg opleggen van verbodsbepalingen of beperkingen of door het gebruik van import- en exportvergunningstelsels. Daartegenover zijn artikel XX(b) en (g) GATT 1994 uitzonderingen op deze regels⁸⁾.

3. Artikel XX(b) van en (g) van de GATT 1994

Op grond van dit artikel mogen lidlanden onder bepaalde voorwaarden maatregelen treffen ter bescherming van het leven en de gezondheid van plant, dier en mens⁹⁾. Echter, WTO-lidlanden die zulke maatregelen willen nemen moeten bewijzen dat:

- a. het beleid met betrekking tot de te nemen maatregel dient ter bescherming van het leven en de gezondheid van mens, dier of plant; de te nemen maatregel nodig is om uit voeding te geven aan dit beleid;
- b. de maatregel toegepast wordt in overeenstemming met de preambule van artikel XX GATT 1994.

De inleiding op Artikel XX GATT 1994 bepaalt dat de maatregelen die genomen mogen worden op grond van dit artikel geen middel mogen vormen tot willekeurige of ongerechtvaardigde discriminatie tussen landen die in dezelfde omstandigheden verkeren of een verborgen beperking van de internationale handel¹⁰⁾.

8. Ibid.
9. Artikel XX(b) GATT 1994. Website http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/06-gatt.pdf
10. Jochem Wiers Trade and Environment in the EC and the WTO: A Legal Analysis. Europa Law Publishing, Groningen, 2003, 149-226 In dit context kan gewezen worden op beginsel 12 van de Rio Verklaring welke voorschrijft dat: 'Staten zouden moeten samenwerken teneinde een ondersteunend en open internationaal economisch systeem te bevorderen dat leidt tot economische groei en duurzame ontwikkeling in alle landen en teneinde de met de aansluiting van het milieu samenhangende problemen beter aan te pakken. Handelspolitieke maatregelen voor milieudoel-einden zouden geen middel moeten vormen tot willekeurige of ongerechtvaardigde discriminatie, of een verthulde beperking van de internationale handel'. Website <http://www.dhn.nl/agenda21/rioverklaring/rio.html>

Dit artikel komt min of meer overeen met de tweede zin van Artikel 65 (1)(b) van het herziene verdrag van Chaguaramas ter oprichting van de Caribische gemeenschap inclusief de eenvormige markt en economie. (hierna te noemen herziene verdrag van Chaguaramas)¹¹⁾, Caricom-lidlanden, die maatregelen willen treffen ter bescherming van het leven en de gezondheid van plant, dier en mens zullen zich ook aan de voorwaarden van artikel XX(b) van de GATT 1994 moeten houden.

In Suriname bepaalt artikel 3 (1) van de Wet Goederenverkeer (S.B. 2003 no. 58) dat het goederenverkeer met het buitenland vrij is behoudens het bepaalde in de leden 2 en 3 van dat artikel. Bij Staatsbesluit kunnen algemene maatregelen genomen worden welke gerechtigd zijn uit hoofde van de bescherming van de openbare orde, de openbare zedelijkheid, de staatsveiligheid, de openbare veiligheid, de internationale rechtsorde, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het milieu, het nationaal artistiek (historisch en archeologisch) bezit en industriële en commerciële eigendom.

Volgens de toelichting op deze Wet Goederenverkeer, dateert het merendeel van de wet en regelgeving in Suriname die betrekking heeft op de volksgezondheid van de jaren 50 en 60. Om te voorkomen dat producten van zeer lage kwaliteit Suriname worden ingevoerd en ter verhoging van de kwaliteit van binnenlandse producten, is het van eminent belang dat in Suriname in overeenstemming wordt gehandeld met het WTO *Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures* (SPS-verdrag). Volgens artikel 2 van het SPS-verdrag mogen WTO lidlanden sanitaire en fytosanitaire maatregelen treffen voor de bescherming van dieren, planten en voedselproducten ter bescherming van het leven en de gezondheid van mensen, dieren en planten. Dit verdrag schrijft niet voor welke beschermingsmaatregelen en voedselveiligheidsnormen moeten worden gehanteerd. Sanitaire en fytosanitaire maatregelen kunnen betrekking hebben op onder andere inspectie, huisvesting van gekweekte dieren, eindproductcriteria, verpakings- en etiketteringsvereisten, die direct verband houden met voedselveiligheid en voorwaarden voor het gebruik van pesticiden. Deze maatregelen mogen niet misbruikt worden ten behoeve van beschermingsdoelenden en niet resulteren in barrières op de internationale handel. Dezelfde sanitaire en fytosanitaire maatregelen welke gelden voor geïmporteerde producten moeten aangewend worden voor de lokaal geproduceerde producten. Ten aanzien van deze bijzondere maatregelen bestaan in de meeste gevallen nog geen wetten en/of regelgeving in Suriname¹²⁾.

11. De tweede zin van artikel 65 (1) (b) van het herziene verdrag van Chaguaramas luidt als volgt:

'In particular, the Community shall promote measures to ensure: -- the protection of the life and health of humans, animals and plants;--

12. Zie toelichting op de Wet Goederenverkeer (S.B. 2003 No 58).

Opgemerkt kan worden dat er in Suriname min of meer vier wetten zijn welke zich richten op sanitaire en fytosanitaire maatregelen. Een van deze wetten is de Planbeschermingswet 1965 (S.B. 1965 no. 102). Artikel 1(2) van deze wet bepaalt dat:

'de Minister van Landbouw, Veeteelt en Visserij de invoer van andere goederen, met inbegrip van lijfsgoederen, hetzij in het algemeen, hetzij in een bepaald geval kan verbieden, indien deze goederen besmet zijn of geacht kunnen worden besmet te zijn met voor de landbouw schadelijke ziekten of plagen. Een voor een bepaald geval geldend verbod wordt gegeven door middel van een zeggings of aanschrijving door of vanwege de minister'¹³⁾.

4. Artikel XX(g) GATT 1994

Artikel 41 van de Grondwet van Suriname bepaalt dat natuurlijke rijkdommen en hulpbronnen eigendom zijn van de natie en dienen te worden ingezet ten behoeve van de economische, sociale en culturele ontwikkeling¹⁴⁾. Artikel XX(g) van de GATT 1994 bepaalt dat lidlanden onder bepaalde voorwaarden maatregelen mogen treffen in relatie tot de conservering van uitputbare natuurlijke hulpbronnen¹⁵⁾. Artikel XX(g) van GATT 1994 vertoont min of meer gelijkenis met artikel 58 *Natural Resource Management* van het herziene verdrag van Chaguaramas¹⁶⁾ en artikel 65 eerste zin van dit verdrag¹⁷⁾.

WTO-lidlanden die zich willen beroepen op artikel XX(g) GATT 1994 moeten aantonen dat:

- a. het beleid met betrekking tot de te nemen maatregel dient ter conservering van uitputbare natuurlijke hulpbronnen;
- b. de te nemen maatregel nodig is om dit beleid uit te voeren;
- c. ze tegelijkertijd ook maatregelen treffen die de nationale productie en consumptie van deze uitputbare natuurlijke hulpbronnen aan banden legt;

13. Artikel 1(2) van de Planbeschermingswet (S.B. 1965 No 102).

14. Artikel 41 Grondwet van Suriname.

15. Artikel XX(g) GATT 1994. Website http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/06-gatt.pdf

16. Artikel 58- Natural Resource Management- van het herziene verdrag luidt als volgt:

'1. The Community shall adopt effective measures to assist the Member States in the management of their natural resources in support of the transformation and sustainable development of the agricultural sector.

2. without prejudice to the generality of paragraph 1 and to obligations of Member States under existing international agreements, the Community shall adopt measures for:

(a) the effective management of the soil, air and all water resources, the Exclusive economic zone and all other maritime areas under the national jurisdiction of the Member States; and
(b) the conservation of biological diversity and the sustainable use of biological resources of the Member States, especially those of important medicinal and traditional value'.

17. Artikel 65 (1) eerste zin van het herziene verdrag luidt als volgt

'1. The policies of the Community shall be implemented in a manner that ensures the prudent and rational management of the resources of the Member States.

- d. dat de maatregel toegepast wordt in overeenstemming met de inleiding van artikel XX GATT 1994¹⁸⁾.

De WTO *Dispute Settlement Body* heeft bepaald dat onder de term 'uitputbare natuurlijke hulpbronnen' niet alleen grondstoffen of mineralen moeten worden verstaan maar ook vis, zalm en haring, dolfinen, gasoline, schilpaden, schone lucht en dieren die niet met uitsterfing bedreigd worden¹⁹⁾. In de *U/S - Shrimp*²⁰⁾ observeerde de *Appellate Body* dat de tekst van artikel XX(g) niet beperkt is tot de conservering van mineralen of niet-levende natuurlijke hulpbronnen en dat het niet gelooft dat 'uitputbare natuurlijke hulpbronnen' en 'hernieuwbare bronnen' wederzijds niet verenigbaar waren. De *Appellate Body* verwees naar de term 'duurzame ontwikkeling' in de preambule van de Marrakech Agreement. Naar voren werd opgemerkt dat de algemene term 'natuurlijke hulpbronnen' in artikel XX (g) vanuit het perspectief van duurzame ontwikkeling belicht, niet statisch maar per definitie dynamisch is²¹⁾.

5. Mededinging

Als bijkomstig effect kan naar voren gebracht worden dat ook mededinging gevolgen kan ondervinden van de poging om de milieudruk te verminderen. Hoofdstuk 8 van het herziene verdrag van Chaguaramas verplicht de lidlanden om in hun jurisdictie te verbieden: a) overeenkomsten die als doel of gevolg hebben de mededinging te voorkomen, beperken of hinderen; (b) handelingen die misbruik van een dominante positie binnen de gemeenschap opleveren en (c) ieder ander gedrag van ondernemingen waarvan het doel of gevolg is dat de voordelen die worden verwacht van de CSME worden gehinderd²²⁾. Het doel van mededingingsrecht is het bevorderen van mededinging, ook wel concurrentie genoemd, tussen bedrijven. Handelingen van de overheid *per se* vallen dus niet onder het kartelrecht. Om het kartel concreet vorm te geven, is het nodig de relevante markt vast te stellen, dat wil zeggen de markt waarop de be-

treffende concurrentiehandeling zich afspeelt. Alleen producten van gelijke aard of gelijkssoortige producten of diensten kunnen met elkaar in concurrentie treden²³⁾. Zou een biologisch afbreekbare verpakkingcontainer gelijkssoortig zijn aan een niet biologisch afbreekbare verpakkingcontainer²⁴⁾? In ons buurland Guyana en in Suriname²⁵⁾ is vervuiling van het milieu door middel van plastic flessen een groot probleem. Piepschuim voedselcontainers en plastic zakken hebben afvoersystemen en waterwegen verstopt en dit werd duidelijk gedemonstreerd door de overstroming in Guyana in 2005²⁶⁾.

De *Appellate Body* heeft in *Korea - Beef*²⁷⁾ overwogen dat er een algemene schatting, welke gebaseerd is op een serie van relevante criteria en gerelateerde feiten, gemaakt moet worden om te bepalen wanneer producten gelijkssoortig zijn. In deze serie is het risico welke een product vormt voor de menselijke gezondheid en het milieu opgenomen. Echter, zelfs als twee producten gelijkssoortig zijn, betekent dat niet dat er een inbreuk gemaakt is op artikel III(4)²⁸⁾ van de GATT 1994. Nagegaan moet worden of er een mindere behandeling is

23. P.J.Slot, Ch.R.A. Swaak, M.S. Mulder, Inleiding mededingingsrecht, Boom Juridische Uitgevers, 2007, 17-40.

24. Een product of verwerking methode geeft de manier waarop een product gemaakt is, aan. Voor de inwerkingtreding van GATT 1994 werd er een onderscheidt gemaakt tussen product gerelateerde en niet product gerelateerde product en verwerkingsmethoden. Het onderscheid is gebaseerd op de invloed die de product en verwerkingsmethoden hebben op het uiteindelijk product. In het verleden was de WTO van mening dat product en verwerkingsmethoden niet gebruikt konden worden om onderscheidt tussen producten te maken. De uitzonderingen van Artikel XX GATT 1994 konden niet gebruikt worden om de onstreden maatregelen te beschermen. De uitzonderingen van Artikel XX GATT 1994 waren alleen bestemd om het milieu van de landen die de maatregel namen te beschermen en niet van het exportend land waar de schade optrad. In latere gevallen besliste de *Appellate Body* dat maatregelen gericht tegen een buitenlands product en verwerkingsmethode gerechtvaardigd kunnen zijn onder artikel XX GATT 1994. Supra noot 11.

25. Volgens de milieu statistieken is de slechte afvalverwerking en het ongecontroleerd dumpen van afval in rivieren, geulen en openvelden een significant probleem in Suriname. Onvoldoende beheer van afval vormt een zeer serieuze bedreiging voor de gezondheid van de mens en bevat tevens vele risico's voor het milieu, vervuiling van grond- en oppervlakte water, bodem contaminatie en bijdrage aan globale verwarming. Echter, kan afval ook worden gebruikt als hulpbron voor de productie van energie en meststoffen of aan de andere kant als recycle product. Milieustatistieken Suriname in Cijfers No 252-2008/1. Algemeen Bureau voor de Statistiek in samenwerking met Conservation International Suriname. December 2008, 34.

26. Zie Stabroek newsspaper van Mandaag 26 maart 2007 'no programme yet for plastic waste disposal' website <http://www.stabroeknews.com/2007/news/stories/03/26/no-programme-yet-for-plastic-waste-disposal/>

27. Korea-Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef WT/DS161/AB/RW/WT/DS169/AB/R11 Paragraph 5.14. Website http://www.wto.org/english/trade_dispute/dispute_e/cases_e/ds161_e.htm

28. Artikel III (4) van de GATT 1994 schrijft voor dat geïmporteerde producten een gelijke behandeling zullen krijgen als soortgelijke nationale producten met betrekking tot alle wetten, regelingen en voorwaarden die betrekking hebben op de verkoop, aanbieden, ten verkoop, aankoop, transport, distributie of gebruik.

gegeven aan het geïmporteerde product. Om te bepalen of een geïmporteerde product een mindere behandeling gekregen heeft dan een nationaal product is het nodig om na te gaan hoe de nationale maatregel de producten in kwestie beïnvloedt. Nationale maatregelen kunnen voor zowel geïmporteerde als nationale producten verschillend zijn zolang de behandeling van het geïmporteerde product niet minder is in de zin van zijn concurrerend vermogen.

6. Conclusie

De handelsliberalisatie zoals nagestreefd door de CSM zou de druk op het milieu negatief kunnen beïnvloeden. Gesteld kan worden dat de meest Caricom-lidlanden ook lid zijn van de WTO en diens voorschriften dienen na te leven. Artikel XX (b) en (g) van de GATT 1994 zijn uitzonderingen op artikelen I, II en IX van dit juridisch instrument en dienen ter bescherming van het milieu. Deze artikelen dienen geïnterpreteerd te worden in het licht van de term 'duurzame ontwikkeling' zoals vervat in de preambule van het Marrakech-verdrag ter oprichting van de WTO. Met betrekking tot de wet Goederenverkeer kan aangegeven worden dat Suriname op de goede weg is om ontwikkeling van de handel en vermindering van de milieudruk te bewerkstelligen om zodoende duurzame ontwikkeling te bereiken. Voorwaarde hierbij is dat de maatregelen welke genomen worden op grond van deze wet geen middel moeten vormen tot willekeurige of ongerechtvaardigde discriminatie tussen landen die in dezelfde omstandigheden verkeren, of een verhulde beperking van de internationale handel. Verder zal er ook nog bewezen moeten worden dat het beleid met betrekking tot de te nemen maatregel dient ter bescherming van het leven en de gezondheid van mens, dier of plant; en dat de te nemen maatregel nodig is om uitvoering te geven aan dit beleid. Echter, als minpunt kan naar voren gebracht worden dat er nog veel oude wet- en regelgeving bestaat welke betrekking heeft op de volksgezondheid en dateert van de jaren 50 en 60. Aanbevelingswaardig is dat deze wetgeving aangepast wordt aan de moderne eisen welke betrekking hebben op de volksgezondheid zoals verwoord in de WTO *Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures* (SPS-verdrag). Tenslotte kan opgemerkt worden dat de term 'natuurlijke hulpbronnen' zoals uitgedrukt in artikel 41 van de Grondwet, vanuit het perspectief van duurzame ontwikkeling beïcht, niet statisch maar per definitie dynamisch is.
