



Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO)

Advies over een multilateraal investeringsakkoord

Gevraagd door Vice-Eerste Minister en Minister van Economie en Telecommunicatie, belast met Buitenlandse Handel, de heer Elio Di Rupo, in een brief van 10 november 1998 (zie B);

Vorbereid door de werkgroep Internationale Betrekkingen van de FRDO;

Goedgekeurd door de Algemene Vergadering van de FRDO op 23 februari 1999.

A. Samenvatting

1. In 1998 besliste de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO, de Raad) om een advies te geven over het ontwerp van Multilateraal Akkoord over Investerings, waarover de OESO onderhandelde. Na de mislukking van die onderhandelingen blijft het toch nuttig om te reflecteren over een multilateraal investeringsakkoord dat in de toekomst, eventueel in een ander forum, zou kunnen totstandkomen. De FRDO acht een regulering van internationale investeringsstromen noodzakelijk. Dat kan het best in een multilaterale overeenkomst. Een dergelijke overeenkomst moet bindend zijn en ze moet bestaan uit een evenwichtig geheel van rechten en plichten van alle betrokken partijen.
2. Voor de FRDO is het evident dat een multilateraal investeringsakkoord in overeenstemming moet zijn met de vereisten van een duurzame ontwikkeling. Dat houdt onder meer in dat het akkoord rekening houdt met en waarborgen biedt voor milieubescherming, sociale bescherming, de behoeften van ontwikkelingslanden en culturele eigenheid.
3. De FRDO is van oordeel dat de onderhandelingen over een multilateraal investeringsakkoord democratisch en doorzichtig moeten verlopen. Bij de totstandkoming ervan moeten organisaties en instanties van de Verenigde Naties – bijvoorbeeld UNCTAD, de IAO en de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling – zeker een rol spelen.

B. Voorgeschiedenis van dit advies

4. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) begon in 1995 te onderhandelen over het Multilateraal Akkoord over Investerings (MAI). Tot het najaar van 1997 was er erg weinig informatie beschikbaar over het verloop en de inhoud van deze onderhandelingen. De OESO bleek nochtans te werken aan een ontwerp met mogelijk zeer verstrekkende gevolgen voor de economische, sociale, ecologische en culturele ontwikkeling overal in de wereld.
5. Zich hiervan bewust, vroegen enkele leden van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO, hierna ook de Raad genoemd) dat de Raad een advies over het MAI-ontwerp zou formuleren. Op 26 maart 1998 besliste de Algemene Vergadering van de FRDO om een advies op eigen initiatief over het MAI-ontwerp te geven.



6. In een brief van 2 september 1998 vroeg Minister Di Rupo de Raad om een advies over het MAI-ontwerp. De minister vroeg ook advies aan de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB). Daarom organiseerden de FRDO en de CRB enkele gezamenlijke werkgroepvergaderingen om hun adviezen voor te bereiden.
7. Intussen werd de mislukking van de MAI-onderhandelingen in de OESO duidelijk. De kritieken op de ontwerptekst – geformuleerd door vakbonden, niet-gouvernementele organisaties en bepaalde OESO-lidstaten – waren zo diepgaand dat het MAI binnen de OESO onhaalbaar werd. Een ander multilateraal investeringsakkoord zou echter in de toekomst kunnen totstandkomen. In dat verband blijft reflectie over enkele fundamentele vragen bijzonder nuttig.
8. In een brief van 10 november 1998 wijzigde minister Di Rupo zijn adviesvraag in die zin. Hierna gaat de FRDO in op een aantal vragen van de minister, met bijzondere aandacht voor de aspecten milieu en ontwikkeling. De FRDO en de CRB formuleerden onafhankelijk van elkaar en elk vanuit hun invalshoek een eigen advies.

C. Wenselijkheid, vorm en toepassingsgebied van een multilateraal investeringsakkoord

9. Buitenlandse investeringen kunnen een belangrijke bijdrage leveren tot de ontwikkeling van een land: terugdringen van de armoede, bevorderen van de tewerkstelling en de economische groei, overdragen van een milieuvriendelijkere technologie... Ze kunnen echter evenzeer negatieve effecten voor een duurzame ontwikkeling hebben. De FRDO is ervan overtuigd dat een **regulering van internationale investeringsstromen noodzakelijk** is. De FRDO acht een **multilaterale investeringsovereenkomst wenselijk**. Die zou immers kunnen zorgen voor meer duidelijkheid en doorzichtigheid dan het huidige grote aantal bilaterale investeringsovereenkomsten.
10. De FRDO pleit voor een **bindende regulering** die een **evenwichtig geheel is van rechten en plichten van alle betrokken partijen**. Voor investerende ondernemingen zijn rechtszekerheid en gelijke behandeling (van investeerders die zich in dezelfde omstandigheden bevinden) essentiële elementen. Staten en regionale samenwerkingsverbanden van staten moeten voldoende ruimte behouden voor hun nationale en gemeenschappelijke ontwikkelingsdoelstellingen en voor de bescherming van het algemeen belang. Gelijke behandeling mag immers geen belemmering zijn om onder meer tewerkstelling, vorming en onderzoek aan te moedigen. In bepaalde gevallen moeten staten en regionale samenwerkingsverbanden van staten aan investeerders prestatievoorwaarden kunnen opleggen.
11. Een multilateraal investeringsakkoord moet in de eerste plaats van toepassing zijn op **directe buitenlandse investeringen**, maar moet daartoe niet beperkt zijn. **Andere financiële stromen** zijn eveneens dringend aan regulering toe. De ervaring leert bijvoorbeeld dat speculatieve kapitaalbewegingen op korte termijn tot faillissementen en werkloosheid kunnen leiden, met desastreuze gevolgen voor een land. Dergelijke potentieel gevaarlijke speculatieve stromen vereisen toezicht en controle (bijvoorbeeld door de instelling van een zogenaamde Tobintaks).



D. Investerings en duurzame ontwikkeling

12. In *Agenda 21* nemen investeringen zeker geen prominente plaats in. Maar waar naar investeringen wordt verwezen, gebeurt dat duidelijk in een context van duurzame ontwikkeling. Alinea 2.23 stelt bijvoorbeeld dat de voor ontwikkelingslanden belangrijke investeringen moeten gebeuren "zonder de voorraad hulpbronnen die aan economische ontwikkeling ten grondslag ligt, aan te tasten of uit te putten". Alinea 2.37(d) heeft het over bevordering en ondersteuning van investeringen "op een milieuvriendelijke en duurzame basis". In het *Programme for the Further Implementation of Agenda 21*, goedgekeurd door de Bijzondere Zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in juni 1997, staat in alinea 29(g) uitdrukkelijk dat toekomstige investeringsovereenkomsten rekening moeten houden met de doelstellingen van duurzame ontwikkeling. Voor de FRDO is het **evident dat een multilateraal investeringsakkoord in overeenstemming moet zijn met de vereisten van een duurzame ontwikkeling.**

a. Bescherming van het milieu

13. Een multilateraal investeringsakkoord moet iedere afzwakking van milieuvorschriften om buitenlandse investeringen aan te trekken, verbieden. Met andere woorden, het niveau van milieubescherming dat door de bestaande wetgeving van de betrokken staat wordt gewaarborgd, moet ten minste behouden blijven.
14. Staten en regionale samenwerkingsverbanden van staten moeten ook na de ondertekening van een multilateraal investeringsakkoord het recht behouden om wetten en regels op te leggen waardoor investeringen moeten beantwoorden aan eisen inzake milieubescherming. Een verdere ontwikkeling van deze wetgeving moet mogelijk blijven.
15. Een multilateraal investeringsakkoord moet een *algemene milieuclausule* bevatten die afwijkingen toestaat om het milieu te beschermen.
16. Internationale investeerders moeten de lokale én de internationale milieunormen respecteren. Als de normen in het gastland soepeler zijn dan in het land van oorsprong, moet het niveau van de normen uit dat laatste land als standaard voor de gebruikte technologie gelden. De Raad is ervan overtuigd dat dit ook gunstig zal zijn voor de overdracht van milieuvriendelijkere technologie. De Raad pleit ervoor dat België zich inzet om de ontwikkeling van internationale milieunormen te bevorderen.
17. In het investeringsakkoord moet worden opgenomen dat bij tegenstrijdigheden tussen het akkoord en multilaterale milieuverdragen, de multilaterale milieuverdragen voorrang krijgen. Deze voorrang moet minstens gelden voor het *Klimaatverdrag*, het *Verdrag inzake biologische diversiteit*, de *Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten*, het *Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan*, het *Verdrag van Wenen ter bescherming van de ozonlaag* en het *Protocol van Montreal betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken*.
18. Het is nuttig om in het investeringsakkoord niet enkel te verwijzen naar de *Verklaring van Rio de Janeiro inzake Milieu en Ontwikkeling*, maar ook naar de algemene beginselen van milieubeleid zoals die in multilaterale milieuverdragen zijn opgenomen. In die verdragen staan het voorzorgsbeginsel, het preventiebeginsel en het beginsel "de vervuiler betaalt", immers veel duidelijker dan in de juridisch niet-bindende Verklaring van Rio.



b. Sociale bescherming

19. Een multilateraal investeringsakkoord moet de fundamentele sociale rechten zoals omschreven in de zeven basisconventies van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) respecteren. Het betreft de vrijheid van vereniging, het recht op collectieve onderhandelingen, de gelijke beloning van man en vrouw en niet-discriminatie in het algemeen, het verbod op dwangarbeid en het verbod op kinderarbeid.
20. Een multilateraal investeringsakkoord moet iedere afzwakking van sociale normen om buitenlandse investeringen aan te trekken, verbieden. Het niveau van sociale bescherming dat door de bestaande wetgeving van de betrokken staat wordt gewaarborgd, moet dus ten minste behouden blijven. Het akkoord moet ook positieve clausules bevatten om de sociale ontwikkeling te bevorderen.
21. Ook na de goedkeuring van een multilateraal investeringsakkoord moeten staten het recht behouden om op het sociale vlak wetten en regels op te leggen en om de voorschriften op dit terrein verder te ontwikkelen. Op termijn moet een multilateraal investeringsakkoord bijdragen tot een verbetering van de sociale situatie.

c. Ontwikkeling van ontwikkelingslanden

22. De reeds aangehaalde alinea 29(g) van het *Programme for the Further Implementation of Agenda 21* stelt ook dat als ontwikkelingslanden partij zijn in toekomstige investeringsovereenkomsten er bijzondere aandacht moet worden besteed aan hun investeringsbehoeften.
23. In dit verband wenst de Raad te wijzen op het werk van UNCTAD, de Conferentie van de Verenigde Naties inzake Handel en Ontwikkeling. Het UNCTAD-secretariaat stelde reeds een lijst van criteria samen om de *ontwikkelingsvriendelijkheid* (development-friendliness) van internationale investeringsovereenkomsten te evalueren. Een mogelijk multilateraal investeringsakkoord zal vooraf moeten worden beoordeeld naar de mate waarin het bevorderlijk is voor ontwikkeling.

d. Andere aspecten van duurzame ontwikkeling

24. Internationale investeerders moeten de normen inzake veiligheid en volksgezondheid respecteren.
25. Een multilateraal investeringsakkoord moet met culturele eigenheid rekening houden. Een culturele uitzondering in het akkoord dient wel voldoende te worden gepreciseerd.
26. Ook na de ondertekening van een multilateraal investeringsakkoord moeten staten maatregelen kunnen nemen om de voedselzekerheid te waarborgen.

E. Enkele andere elementen van een multilateraal investeringsakkoord

a. Regionale economische integratie

27. Een multilateraal investeringsakkoord mag geen hinderpaal vormen voor verdere integratie in de Europese Unie en andere regionale economische integratieorganisaties.



b. Onteigening

28. Beleidsmaatregelen om het milieu te beschermen, zoals regulerende milieueffingen, mogen niet kunnen worden geïnterpreteerd als onteigeningen die tot schadevergoeding aanleiding geven.

c. Geen secundaire boycot

29. Een multilateraal investeringsakkoord moet secundaire boycotmaatregelen die eenzijdig door een staat worden opgelegd, verbieden.

d. Conflictregeling

30. Om conflicten tussen staten en investeerders te regelen, is een gespecialiseerde onafhankelijke internationale rechtbank nodig. Onafhankelijke rechters moeten oordelen over geschillen tussen staten en investeerders. Ook voor derden – maatschappelijke organisaties en burgers – moet het mogelijk zijn om een klacht in te dienen tegen misbruiken door investeerders.

F. Onderhandelingsforum

31. Onderhandelingen over een multilateraal investeringsakkoord moeten plaatsvinden in een forum waar alle belanghebbende staten gelijkwaardig vertegenwoordigd zijn. Deze staten moeten aan hun parlementen en bevolking alle noodzakelijke informatie over de voorbereiding en het verloop van de onderhandelingen verstrekken. Een democratisch parlementair debat moet voorafgaan aan en samengaan met de onderhandelingen. Maatschappelijke organisaties moeten daarbij worden gehoord.
32. In de lijn van alinea 30.28 van Agenda 21 wenst de Raad te wijzen op de rol die organisaties en instanties van de Verenigde Naties hierbij moeten spelen. Zij hebben een taak, onder meer "om te garanderen dat bij buitenlandse investeringen milieuaspecten voldoende nadruk krijgen".
33. UNCTAD moet in ieder geval bij de totstandkoming van een multilateraal investeringsakkoord worden betrokken. Volgens alinea 126 van het *Programme for the Further Implementation of Agenda 21* heeft deze organisatie immers een sleutelrol in de uitvoering van Agenda 21, onder meer via het onderzoek van de band tussen investeringen en duurzame ontwikkeling.
34. De Raad wenst ten slotte te verwijzen naar het werkprogramma van de *Commissie voor Duurzame Ontwikkeling* van de Verenigde Naties. In het jaar 2000 staat het thema investeringen op dat programma. De bijeenkomst van de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling moet worden benut voor een grondige reflectie over investeringen en duurzame ontwikkeling.



Bijlagen

Bijlage 1. Vergaderingen van de werkgroep die dit advies heeft voorbereid

25 juni, 30 september, 28 oktober en 9 december 1998; 6 en 26 januari en 10 februari 1999

Bijlage 2. Personen die meewerkten in de werkgroep die dit advies heeft voorbereid

Mevrouw Katrin BILMEYER (BBL/Vita Vitalis)
Monsieur L. BINARD (Ministère des Classes Moyennes et de l'Agriculture)
Madame Béatrice CULOT (CSC/ACV)
Mevrouw Ingrid DEHERDER (ACLVB/CGSLB)
De heer Rudi DELARUE (ACV/CSC)
De heer Johnny DEMAÏTER (Ministerie van Middenstand en Landbouw)
Monsieur Vincent DEMOULIN (Université de Liège)
Madame Luz GARCIA OCAMPO (SEDIF, Maison de l'Amérique latine)
De heer Jeroen LANGEROCK (NCMV)
Monsieur Hugues LATTEUR (FEB/VBO)
De heer Luc LAVRYSEN (Universiteit Gent)
De heer Stefaan MARYSSE (Universiteit Antwerpen / UFSIA, werkgroepvoorzitter)
De heer Johan PAUWELS (NCOS)
Madame Anne PEETERS (GRESEA)
Monsieur René POISMANS (Ministère de l'Agriculture)
De heer Marcel POPPE (BBL)
Monsieur Marek POZNANSKI (CSA)
Madame Edilma QUINTANA (SEDIF, Maison de l'Amérique latine)
Monsieur Stephan REGNARD (CSA / Oxfam-Belgique)
Monsieur Jean-Luc STRUYF (FGTB)
Mevrouw Hilde TIMMERMAN (Ieder voor Allen / Boerenbond)
De heer Bogdan VANDEN BERGHE (Commissie Rechtvaardigheid en Vrede)
Mevrouw Saar VAN HAUWERMEIREN (BBL)
De heer Han VERSCHURE (KU Leuven)
Mevrouw Ann WOUTERS (ABVV)

De heer Jan DE SMEDT (secretariaat FRDO)
Mevrouw Stefanie HUGELIER (secretariaat FRDO)
De heer Johan PAUWELS (secretariaat FRDO, contactpersoon)

Bijlage 3. Personen die werden gehoord door de werkgroep die dit advies heeft voorbereid

De heer Jan GRAULS (Ministerie van Buitenlandse Zaken)
De heer Frans TEUCHIES (campagne Werk aan de Wereld / Un Monde à Retravailler)
Monsieur Jacques THINSY (Ministère des Affaires Etrangères)
Madame F. THYS (Ministère des Affaires Economiques)