

Het hoofdstuk over duurzame ontwikkeling in handelsakkoorden van de Europese Unie

Jan Orbie & Lore Van den Putte¹

Achtergronddocument voor Hoorzitting Kamer van Volksvertegenwoordigers, Commissie Buitenlandse Betrekkingen, 2 februari 2016

De voorbije jaren zagen we een exponentiële toename van het aantal bilaterale handelsakkoorden. Aangezien de multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) blijven aanmodderen, zijn landen wereldwijd massaal bilaterale akkoorden gaan afsluiten. Dat geldt ook voor de Europese Unie (EU). Sinds 2006 startte de Europese Commissie, in naam van de 28 lidstaten, een ambitieuze reeks van bilaterale handelsbesprekingen met zowel ontwikkelingslanden als industrielanden.²

Tegelijk neemt de contestatie tegen deze akkoorden toe. Activisten, niet-gouvernementele organisaties, parlementairen en beleidsmakers zijn bezorgd om de mogelijks negatieve gevolgen van vrijhandel voor arbeids- en milieunormen. Dit is bij uitstek het geval in de EU, waar het debat over duurzame ontwikkeling ‘versus’ vrijhandel volop gevoerd wordt. Bij het afsluiten van het akkoord met Peru en Colombia bijvoorbeeld, kwam veel kritiek op de schending van arbeidsrechten in deze landen. De vrees leefde dat bijkomende handel de sociale en milieuconflicten door mijnbouw alleen maar zou verergeren. Daarnaast is er ook bezorgdheid dat het Transatlantisch Handels- en Investeringspartnerschap (TTIP) met de VS zal leiden tot een verlaging van arbeidsstandaarden in Europa.

Als antwoord op deze bezorgdheid bevatten recente EU-akkoorden een apart hoofdstuk over ‘duurzame ontwikkeling’. Hierin engageren de verdragspartijen zich ertoe om een aantal internationale akkoorden over arbeids- en milieunormen te respecteren. De nieuwe generatie EU-handelsakkoorden is hierin ambitieuzer dan voordien.³ Het is echter onduidelijk (1) wat deze duurzame ontwikkelingshoofdstukken precies inhouden, en (2) of ze tegemoet kunnen komen aan de bekommernissen.

1. Wat omvat het hoofdstuk over duurzame ontwikkeling?

Het uitgangspunt is dat **internationale handel gunstig moet zijn voor duurzame ontwikkeling.** Handel moet verlopen volgens het principe van comparatieve voordelen. Het is expliciet niet de bedoeling om arbeids- of milieunormen te misbruiken voor protectionistische doeleinden, noch om standaarden te harmoniseren.

Wat moet dan wel gebeuren? De verdragspartijen willen nauwer overleggen en samenwerken rond de relatie tussen handel en duurzame ontwikkeling. Concreet engageren ze zich om een aantal **internationale akkoorden** – zoals de kernconventies van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) over kinderarbeid, dwangarbeid, vakbondsvrijheid en non-discriminatie – te ratificeren en te implementeren. Belangrijk is ook dat de landen hun eigen arbeids- en milieuwetgeving niet mogen afzwakken om handel te stimuleren of investeringen aan te trekken. Verder nemen de partijen zich voor om initiatieven over ‘fair trade’ en ‘maatschappelijk verantwoord ondernemen’ te stimuleren.

De civiele samenleving speelt een cruciale rol in het opvolgen van deze engagementen. De verdragen voorzien hiertoe **specifieke bijeenkomsten van de civiele samenleving, zowel op binnenlands niveau (binnen elk van de landen) als transnationaal (tussen de verdragspartijen).** Op beide niveaus komen ‘stakeholders’ zoals vakbonden, milieuorganisaties en bedrijven regelmatig samen om de naleving te bespreken.

De verdragspartijen kunnen elkaar ook consulteren over de naleving van het hoofdstuk. Bij een blijvend conflict kunnen ze een expertenpanel oprichten. De verdragspartijen moeten ernaar

streven om rekening te houden met het advies van dit panel en eventueel een actieplan opstellen, maar er zijn **geen harde sancties bij niet-naleving**. Dit doet de vraag rijzen of deze softe, coöperatieve aanpak wel tot resultaten leidt?

2. Werkt deze softe aanpak?

Het is nog vroeg om definitieve uitspraken te doen, aangezien de akkoorden zeer recent zijn. In het geval van EU-Peru-Colombia of EU-Centraal Amerika zijn er nog maar enkele bijeenkomsten van de civiele samenleving geweest. Ook concrete samenwerkingsprojecten staan nog in de steigers. Hoewel de impact van handel op duurzame ontwikkeling sowieso een zaak van lange termijn is, kunnen we nu al een paar punten toelichten die de impact wellicht zullen beïnvloeden.

Zo maakt de **afwezigheid van een ‘stok achter de deur’** – sancties in de vorm van boetes of handelsbeperkingen – de naleving van de principes rond duurzame ontwikkeling moeilijk afdwingbaar. In tegenstelling tot andere hoofdstukken van EU-handelsverdragen, en tot de arbeids- en milieubepalingen in VS-handelsverdragen, zijn geen sancties voorzien. Bij ernstige schendingen van mensenrechten kan de EU in principe wel een akkoord opschorten volgens de *essential elements* clause; maar in de praktijk wordt deze ‘nucleaire’ optie niet gebruikt voor schendingen van arbeids- of milieunormen. Dit alles tot frustratie van sommige groepen zoals vakbonden, die voor een meer ‘harde’ aanpak pleiten.

Toch volstaan sancties niet. Hoewel snel en hard sanctioneren efficiënt lijkt, is het de minst slimme optie. **Dreigen met handelsbelemmeringen kan zelfs een averechts effect hebben**, namelijk wanneer dit de (soms begrijpelijke) vrees van protectionisme en/of neo-kolonialisme bevestigt bij de EU-handelspartners.⁴ Regeringen in ontwikkelingslanden vrezen immers dat de EU zich al te verregaand wil mengen in hun nationale soevereiniteit, of vooral haar eigen economische belangen wil beschermen, dit alles onder het mom van ethische principes. Een zachte en coöperatieve aanpak is de beste manier om aan deze bekommernissen tegemoet te komen.

Dit betekent niet dat de huidige, softe aanpak zonder problemen is.⁵ De afwezigheid van de ultieme sanctiemogelijkheid is niet het enige probleem. Ook het coöperatieve kader kan een stuk beter. Zo zijn veel organisaties van de civiele samenleving in EU-handelspartners niet op de hoogte van de binnenlandse en transnationale mechanismen om duurzame ontwikkeling te bespreken. Ze missen soms ook middelen om een ernstige dialoog te organiseren. Verder is er weinig EU-capaciteit om de naleving van de principes over duurzame ontwikkeling ernstig op te volgen. Ook omvat het EU-systeem geen duidelijk klachtenmechanisme dat moet leiden tot een onafhankelijk onderzoek, wat wel het geval is bij de VS-akkoorden. Tot slot ontbreekt coherentie met het ontwikkelingsbeleid van de EU en complementariteit met dat van haar lidstaten.⁶

Indien deze pijnpunten aangepakt worden, kan de softe aanpak duurzame ontwikkeling bevorderen. De nieuwe mechanismen voor dialoog tussen vakbonden, milieuorganisaties, het bedrijfsleven, en andere organisaties, die bijvoorbeeld actief zijn rond dierenwelzijn of consumentenbelangen, kan een kentering betekenen in de aanpak van duurzame ontwikkeling via handel. Ze kunnen leiden tot creatieve, breed gedragen oplossingen. Tegelijk kunnen ze gemarginaliseerde groepen een stem geven, en dus het democratische karakter van de samenwerking vergroten. Het probleem is niet in de eerste plaats dat de huidige aanpak te soft is, maar wel dat zélf deze zachte aanpak niet grondig uitgewerkt wordt.

¹ Centrum voor EU-Studies, Vakgroep Politieke Wetenschappen, Universiteit Gent. Voor meer info, feedback en suggesties: Jan.Orbie@UGent.be en Lore.VandenPutte@UGent.be.

² Het gaat om de handelsakkoorden met Zuid-Korea, Peru en Colombia, Centraal-Amerika, Oekraïne, Georgië, Moldavië, Canada, Singapore, Vietnam en Ecuador. Verder lopen er onderhandelingen met de VS, Japan, India, Thailand en Maleisië.

³ Voor een comparatief overzicht, zie Van den Putte, L., & Orbie, J. (2015). EU Bilateral Trade Agreements and the Surprising Rise of Labour Provisions. *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 31(3), 263-283.

⁴ Er zijn ook slimmere vormen van sancties denkbaar, bijvoorbeeld boetes die een samenwerkingsfonds rond arbeidsrechten financieren.

⁵ Voor een overzicht van beleidsaanbevelingen, zie Van den Putte, L., Orbie, J., Bossuyt, F., Martens, D., & De Ville, F. (2015). What social face of the new EU trade agreements? Beyond the 'soft' approach. *ETUI policy brief*. Zie <https://goo.gl/972HKG>.

⁶ In Colombia bijvoorbeeld volgen de overheden van Finland, Zweden en Nederland wel de naleving van arbeidscondities op.