



Parlement en Wetenschap

FACTSHEET VRIJHANDELSVERDRAGEN

Deze factsheet is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking tussen de Tweede Kamer, de KNAW, NWO, UNL en de Jonge Akademie.

22 februari 2022

Auteur: Prof. dr. Freya Baetens, Oxford University en Universiteit Leiden

Inleiding

Vrijhandelsonderhandelingen en –verdragen zijn belangrijke instrumenten in het EU-handelsbeleid. Een toenemend aantal EU-doelstellingen ten aanzien van klimaat, milieu en duurzame ontwikkeling speelt een rol in vrijhandelsverdragen. De Europese doelstellingen hebben het belang van beleidscoherentie in het EU-handelsbeleid versterkt. De doelstelling van coherentie tussen verschillende beleidsambities is onder meer terug te vinden in de Trade Policy Review en het vijftienpuntenplan van de Europese Commissie voor duurzaamheidsafspraken in handelsakkoorden, gepubliceerd in 2018.

Centrale vraagstelling

De centrale vraag die aan mij is doorgegeven, luidt: hoe kunnen vrijhandelsverdragen – door middel van bijvoorbeeld duurzaamheidshoofdstukken en afspraken over standaarden – een effectief instrument zijn om de belangen van mens, klimaat en milieu te waarborgen? Meer bepaald:

1. In hoeverre en op welke manier kunnen Europese product- en productiestandaarden inzake bijvoorbeeld milieu en dierenwelzijn WTO-conform worden opgenomen in vrijhandelsverdragen?
2. In hoeverre en op welke manier gebeurt dit al in de bilaterale handelsverdragen van de EU?
3. Hoe wordt implementatie gemonitord en zijn er instrumenten voor handhaving?

Samenvatting

Europese product- en productiestandaarden inzake bijvoorbeeld milieu en dierenwelzijn kunnen WTO-conform worden opgenomen in vrijhandelsverdragen indien de maatregel zeer specifiek het verband legt tussen, enerzijds, een ‘waardengedreven’ beleid en, anderzijds, de product- of productiestandaarden die worden opgelegd in handelsovereenkomsten. Tegenwoordig worden steeds ambitieuzere hoofdstukken over handel en duurzame ontwikkeling opgenomen in vrijhandelsverdragen. Het koppelen van ‘waarden’ aan het EU-handelsbeleid lijkt echter niet bij te dragen aan de effectieve naleving van dergelijke waarden door de handelspartners van de EU, ten dele omdat de verplichtingen minder duidelijk omschreven zijn en/of de handhaving niet concreet is vastgelegd. Indien men dit in toekomstige verdragen scherper zou stellen, moet men er wel rekening mee houden dat sommige verdragspartners mogelijks zullen afhaken in de onderhandelingen.

Analyse

1. **In hoeverre en op welke manier kunnen Europese product- en productie-standaarden inzake bijvoorbeeld milieu en dierenwelzijn WTO-conform worden opgenomen in vrijhandelsverdragen?**

Binnen de WTO werden tot op heden geen brede besluiten genomen die aangeven hoe Europese (of andere) product- en productiestandaarden op een WTO-conforme manier kunnen worden opgenomen in vrijhandelsverdragen. Wel lopen er momenteel twee zaken waarin de klagers beweren dat de product- en productiestandaarden van de EU niet in overeenstemming zijn met WTO-recht: de eerste zaak werd aanhangig gemaakt door Indonesië en de tweede door Maleisië. Deze landen vinden dat de EU-maatregelen strijdig zijn met het *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), het *Technical Barriers to Trade* (TBT) *Agreement* en het *Subsidies and Countervailing Measures* (SCM) *Agreement*.

De EU wordt ervan beschuldigd handelsmaatregelen te gebruiken om haar agenda op het gebied van milieukwesties (zoals ontbossing) door te drukken. Met andere woorden, de EU zou het gebruik/import van palmolie en palmolieproducten aan banden leggen vanwege de potentiële externe effecten van deze productie in de exporterende landen. Daarom vindt de EU dat palmolie niet gelijk is aan andere biobrandstoffen zoals brandstof op basis van koolzaadolie of sojabonen, en dus ook niet op een gelijke manier behandeld hoeft te worden.

De EU voert in de Maleisië-zaak specifiek aan dat haar regeling 'is bedoeld om bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese Unie voor de beperking van de klimaatverandering in termen van vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, en tegelijkertijd bij te dragen tot bredere milieudoelstellingen, en in het bijzonder het voorkomen van biodiversiteitsverlies'. Het betoog van de VS als tussenkomende partij ter ondersteuning van de EU richt zich ook op het doel van de maatregel 'indien het ingeroepen regelgevingsdoel een rationele relatie heeft met de maatregel in kwestie' of 'indien de maatregel geschikt is om het regulerende doel dat door het regulerende lid is vastgesteld, te bevorderen'.

Om deze zaak te winnen, moet de EU het WTO-panel ervan overtuigen om bij de interpretatie van het begrip 'gelijkenis' rekening te houden met de mogelijke negatieve externe effecten die de productie van palmolie kan hebben. Eenzelfde interpretatie zou ook vereist zijn indien een zaak i.v.m. bijvoorbeeld de regulering van dierenwelzijn aanhangig zou worden gemaakt.

Wat alleszins nodig is, is dat de maatregel zeer specifiek het verband legt tussen, enerzijds, een 'waardengedreven' beleid en, anderzijds, de product- of productiestandaarden die worden opgelegd in handelsovereenkomsten. Dergelijke waarden hebben o.m. betrekking op het milieu, klimaat, arbeid en sociale bescherming. Een dergelijke koppeling kan worden gerechtvaardigd door overwegingen van meer specifieke aard (eerder dan algemeenheden over 'waarden'), en bij het nastreven van de genoemde waarden moet worden getest welk beleid – en niet alleen handelsbeleid – het meest geschikt is in het licht van het algemeen belang van de EU.

Het opleggen van handelssancties als tegenmaatregelen voor schendingen van duurzaamheidshoofdstukken in handelsverdragen zou strijdig kunnen zijn met het WTO-recht. Zo zou het verhogen van tarieven boven het afgesproken niveau, of het opleggen van een invoerverbod om een handelspartner ertoe aan te zetten zijn internationale arbeids- of milieuverplichtingen na te komen, problematisch kunnen zijn. Echter, een mogelijke WTO-schending zou eventueel wel kunnen worden tenietgedaan indien de maatregel in kwestie geoorloofd is op basis van de internationale regels inzake tegenmaatregelen of gerichte sancties.

De meer ambitieuze aanpak zou zijn om specifieke WTO-regels te ontwerpen die de globalisering duurzamer en eerlijker maken, zodat de impact van de EU-regelgeving wereldwijd versterkt wordt. Hierbij zou de EU sterk moeten investeren in een coöperatieve benadering, maar dit zou moeilijk kunnen zijn aangezien veel ontwikkelingslanden zich verzetten tegen alle kostenverhogende mondiale regelgeving.

2. In hoeverre en op welke manier worden Europese product- en productiestandaarden inzake bijvoorbeeld milieu en dierenwelzijn opgenomen in de bilaterale handelsverdragen van de EU?

Tegenwoordig worden steeds ambitieuzere hoofdstukken over handel en duurzame ontwikkeling opgenomen in vrijhandelsverdragen: er worden meer directe verbanden gelegd tussen handel en milieu- en mensenrechten. Ook bv. in het Verdrag van Lissabon werd een veel nauwere band tussen het EU-handelsbeleid en een brede notie van buitenlands beleid geformaliseerd.

Er is echter kritiek op de effectiviteit van het huidige gebruik van het handelsbeleid om respect voor 'waarden' van handelspartners te eisen. Een rigoureuze empirische analyse met een zeer grote dataset (Ferrari, Fiorini, Francois, Hoekman, Lechner, Manchin and Santi (2021)), vond geen robuust empirisch

bewijs voor een causaal effect van het opnemen van niet-handelsbepalingen in EU-preferentiële overeenkomsten, zoals men dit momenteel doet. Met andere woorden: het koppelen van 'waarden' aan het EU-handelsbeleid in een eerder vage formulering en met een zwak handhavingsmechanisme lijkt niet bij te dragen aan de effectieve naleving van dergelijke waarden door de handelspartners van de EU.

3. Hoe wordt implementatie gemonitord en zijn er instrumenten voor handhaving?

Alhoewel de EU handelssancties kan overwegen in reactie op schendingen van de mensenrechten, arbeids- of milieunormen door bepaalde ontwikkelingslanden waaraan handelspreferenties zijn toegekend, is men in praktijk terughoudend om deze toe te passen. De aanpak van de EU is meer op aspiraties gebaseerd dan de op sancties gebaseerde aanpak van bijvoorbeeld de VS en Canada. Het weglaten van sancties zou de EU in staat hebben gesteld om haar verdragspartners ervan te overtuigen om met een ambitieuzer taalgebruik in de vrijhandelsovereenkomsten in te stemmen. Er is echter geen bewijs dat deze aanpak betere resultaten heeft opgeleverd dan de beperktere reeks afdwingbare normen in de vrijhandelsovereenkomsten die door de VS en Canada zijn afgesloten.

De methode voor het beslechten van handelsgeschillen in de EU-vrijhandelsovereenkomsten verschilt niet erg van de methode voor geschillenbeslechting inzake arbeids- en milieunormen. In beide gevallen wordt het geschil doorverwezen naar onafhankelijke deskundigen die worden geacht uitspraken te doen over de verenigbaarheid van de betwiste maatregel (of het ontbreken daarvan) met de verdragsnorm. In beide mechanismen vereist een inbreuk op de relevante internationale normen geen bewijs van handelseffecten. Het belangrijkste verschil zit echter in het effect: een vaststelling van inbreuk m.b.t. duurzaamheidsnormen is niet bindend, maar vormt slechts een element waarmee de partijen rekening kunnen houden bij het zoeken naar een oplossing voor hun geschil. Soms worden de bevindingen niet gepubliceerd, en als het land zich nadien aan de regels houdt, zijn er geen sancties voorzien voor eerdere inbreuken. De vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en Zuid-Korea bevat wel een specifiek voorstel tot handhaving via een panel van juristen, zoals in het geval van overtreding van arbeidsrechtbepalingen. De handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en het VK staat toe handels- en investerings-sancties op te leggen als een van de partijen haar handels- of milieubeschermingsniveau verlaagt op een manier die de handel of investeringen beïnvloedt.

Er bestaat echter onduidelijkheid wat betreft de duurzaamheidsverplichtingen en het mogelijke effect op de handhaving: als verplichtingen minder duidelijk vastliggen, dan is het ook moeilijker om vast te stellen of een land de regels heeft nageleefd. Een panel in het kader van de associatieovereenkomst EU-Oekraïne kwam echter wel tot de conclusie dat het (nogal vage) duurzaamheidshoofdstuk 'relevante context' bood om de wettigheid van een handelsbeperking te beoordelen. Het panel dat in het kader van de vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en Zuid-Korea werd opgericht, oordeelde dat het aspirationele karakter van deze toezeggingen ze niet geheel van bindende kracht beroofde.

Het maatschappelijk middenveld speelt een rol bij de handhaving van duurzaamheidsbepalingen in vrijhandelsovereenkomsten: de duurzaamheidshoofdstukken hebben innovatieve structuren gecreëerd om de participatie van het maatschappelijk middenveld bij de implementatie van arbeids- en milieunormen op internationaal niveau te vergroten. Naast een regeringscomité voor handel en duurzaamheid, richt elke vrijhandelsovereenkomst een forum voor het maatschappelijk middenveld op, alsook binnenlandse adviesgroepen. Op verzoek van de EU-adviesgroep, startte de EU bijvoorbeeld panelprocedures in het kader van de vrijhandelsovereenkomst met Zuid-Korea. Er zijn ook initiatieven om de handhaving te verbeteren, waaronder een nieuw 'single entry point' bij de Commissie waar bedrijven en ngo's klachten over verdragsschendingen door de handelspartners van de EU aan de orde kunnen stellen. De Commissie is overigens niet verplicht om op particuliere verzoekschriften in te gaan.

De handelsverdragspartijen zouden administratieve of gerechtelijke rechtsmiddelen beschikbaar moeten stellen aan particuliere belanghebbenden m.b.t. schendingen van nationale milieuwetten. Dergelijke

particuliere rechtsmiddelen kunnen indirect bijdragen aan een effectieve implementatie van een internationale norm. Ze zijn o.m. opgenomen in de *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA) tussen Canada en de EU. In het EU-ontwerp investeringsverdrag met China is een bepaling opgenomen voor geschillenbeslechting door een deskundigenpanel, hoewel het nut ervan in twijfel kan getrokken worden: de inhoudelijke verplichtingen lijken te zwak om zinvol te zijn.

De Commissie heeft nog geen bevoegdheden gekregen om tegenmaatregelen op te leggen in het geval dat een vrijhandelsovereenkomstspartner haar duurzaamheidsverbintenissen schendt, hoewel zij dit wel kan doen onder voorwaarden in het kader van de WTO-geschillenbeslechting. Er is een debat over het vermogen van de EU om tegenmaatregelen op te leggen als reactie op schendingen van duurzaamheidshoofdstukken in vrijhandelsovereenkomsten. Ook het opnemen van geldboetes en gerichte sancties staat ter discussie. De Nederlandse en Franse regeringen hebben voorgesteld om een alternatief nalevingsmechanisme op te nemen, waarbij partners die voldoen aan vrijhandelsovereenkomsten worden beloond. Duurzaamheidsbepalingen kunnen ook als 'essentiële elementen' in vrijhandelsovereenkomsten worden opgenomen, waarbij de optie van tegenmaatregelen, of de beëindiging of opschorting van een volledige vrijhandelsovereenkomst, als sanctie zou kunnen worden toegestaan.

Bij het nastreven van afdwingbare product- en productiestandaarden moet men wel rekening houden met het feit dat een sterk EU-handhavingsbeleid voor het waardengeladen deel van de handelsrelatie een negatief effect zou kunnen hebben op de interesse van handelspartners (waaronder enkele omvangrijke economieën) om zelfs maar te beginnen met het verkennen van mogelijkheden tot het afsluiten van vrijhandelsovereenkomsten alsook op onderhandelingen die momenteel aan de gang zijn. Een aantal onderhandelingen zitten nu al halverwege vast en het zou niet mogen verbazen als er nog meer volgen. Het probleem duikt ook op bij reeds gesloten maar nog niet geratificeerde verdragen. Een voorzichtig gebalanceerde aanpak is dus geboden.

Bronnenlijst

Primaire bronnen

- European Parliament resolution of 4 April 2017 on palm oil and deforestation of rainforests (2016/2222(INI))
- European Parliament resolution of 6 September 2020 on the EU's role in protecting and restoring the world's forests (2019/2156(INI))
- Commission Delegated Regulation (EU) 2019/807
- *European Union and Certain Member States – Certain Measures Concerning Palm Oil and Oil Palm Crop-Based Biofuels*, WT/DS600/1 (Malaysia); see also: First Submission by the European Union (30 November 2021), paras. 4 and 630; Third Party Submission of the United States of America (14 December 2021), para. 19
- *European Union – Certain Measures Concerning Palm Oil and Oil Palm-Based Biofuels*, WT/DS593 (Indonesia)
- *Restrictions Applied by Ukraine on Exports of Certain Wood Products to the European Union*, Final Report of the Arbitration Panel (11 December 2020) para. 241

Secundaire bronnen

- M. Bronckers en G. Gruni, 'Retooling the Sustainability Standards in EU Free Trade Agreements', 24 *Journal of International Economic Law* 1 (2021) 25
- J. Pelkmans, 'Linking "values" to EU trade policy-a good idea?', 26 *European Law Journal* 5-6 (2020) 391

- I. Borchert, P. Conconi, M. Di Ubaldo and C. Herghelegiu, 'The Pursuit of Non-Trade Policy Objectives in EU Trade Policy', 20 World Trade Review 5 (2021) 623
- P. Conconi, 'Linking Trade Policy to Non-Trade Issues: Selected Survey of the Literature' (2018) EUI Working Paper, available at: <http://respect.eui.eu/wp-content/uploads/sites/6/2020/01/D2.1-Issue-Linkage.pdf>
- A. Ferrari, M. Fiorini, J. Francois, B. Hoekman, L. Lechner, M. Manchin and F. Santi, 'EU Trade Agreements and Non-Trade Policy Objectives' (2021) EUI Working Paper, available at: <https://hdl.handle.net/1814/70879>

Disclaimer: De Jonge Akademie, KNAW, NFU, NWO, TNO en UNL bemiddelen tussen parlementaire kennisvraag en wetenschappelijk kennisaanbod. De informatie in het kader van Parlement en Wetenschap is afkomstig van vooraanstaande wetenschappers, maar niet onderworpen aan peer review en niet door de wetenschapsorganisaties geverifieerd.



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL



KNAW



de jonge akademie



NWO



Universiteiten
van Nederland

TNO