

Research note

14. januar 2022

EU's handelspolitik er også værdipolitik

Kontakt:

Seniorrådgiver

Svend Roed Nielsen

+45 25 26 75 23

srn@thinkeuropa.dk

RESUME

Danmark og de øvrige EU-medlemslande skal træffe beslutning om EU i sin handelspolitik skal slå ind på en mere håndfast kurs for at sikre, at en række krav i Frihandelsaftalerne rent faktisk respekteres. Kommissionen arbejder med et forslag og vil formentlig fremlægge at EU fremover i højere grad skal anvende handelssanktioner for at sikre effektiv overholdelse af krav om arbejdstagerrettigheder, klima og miljø samt menneskerettigheder (Trade and Sustainable Development (TSD)-krav) indgår i de Frihandelsaftaler EU har med tredjelande.

EU's handelspolitik er med disse krav nu også værdipolitik og der er et pres for at de overholdes mere effektivt. Det kan f.eks. være ved brug af sanktioner som i handelsregi kan træffes ved flertalsafgørelse, hvor beslutninger aflignende karakter i det udenrigspolitiske regi skal træffes ved enstemmighed - det kan visse medlemslande-især de mindre lande være betænkelige ved.

En række undersøgelser viser at TSD-kravene rent faktisk har en effekt når de følges op med en dialog med partnerlandene, især hvor andre internationale organisationer, virksomheder, NGO'er og EU's medlemslande presser på for bedre opfyldelse af kravene.

Der er imidlertid en stigende kritik af manglende overholdelse af de krav EU stiller på disse områder. Kritikken kommer både fra Europaparlamentet, visse medlemslande og NGO'er. Mange finder at globaliseringen i for høj grad har fokuseret på økonomiske interesser frem værdier og kombineres nu med en stærk

bevægelse i EU for styrket "Strategisk Autonomi", hvor EU skal være mere villig til at anvende de nødvendige midler - inkl. sanktioner - for at sikre sine interesser.

På den anden side er der erhvervsorganisationer som Business Europe, der advarer mod brug af sanktioner idet det kan svække en forhandlingskapacitet og vanskeliggøre indgåelse af nye frihandelsaftaler. Samtidig er der ikke klar dokumentation for at mulighederne for at anvende sanktioner vil resultere i en bedre overholdelse af de stillede krav og de lande - som USA og Canada - der har indskrevet sanktionsmuligheden i deres frihandelsaftaler anvender dem reelt ikke.

En evt. mere håndfast fremtidig EU-politik med brug af sanktioner kan vanskeliggøre indgåelse af nye frihandelsaftaler samt føre til en inkonsistent politik, hvor man er mere eftergivende mht. krav og om disse overholdelse når det gælder store stærke økonomier som Kina end ved aftaler med mindre vigtige samhandelspartnere.

På den anden side kan mangelfuld overholdelse bevirke at Europaparlamentet og/eller flere medlemslande blokerer for godkendelse af nye frihandelsaftaler, som det er sket med Mercosur-aftalen. Dette kan svække EU-kommissionens forhandlingsstyrke og reducere EU's evne til fremover at indgå nye frihandelsaftaler, der kunne give markante økonomiske/kommercielle gevinster for EU's medlemslande.

Hovedbudskaber

- EU har sammen med andre vestlige lande valgt at stille en række TSD-krav i bilaterale handelsaftaler. Det har givet visse resultater, men der er behov for at EU mere håndfast sikrer, at de stillede TSD-krav overholdes og her bør EU også om nødvendigt kunne bruge sanktionsvåbenet.
- En mere sanktionsbaseret handelspolitik kan anvendt med forsigtighed give positive resultater i form af bedre overholdelse af aftalte TSD. Der kan dog også være negative konsekvenser, hvor det kan blive vanskeligere for EU at indgå fremtidige frihandelsaftaler. EU kan komme i vanskelige situationer, hvor man må acceptere at realpolitik kræver villighed til at stille mere lempelige TSD-krav over for økonomisk og politisk magtfulde lande - læs Kina - end over for mindre magtfulde lande.
- Danmark må arbejde for at dialog altid står først og sanktioner bliver det sidste man griber til og at de må anvendes med forsigtighed dvs. gradvist og proportionalt som i WTO, som vil begrænse risikoen for eskalerende konflikter. Disse sanktionsbeslutninger vil i handelspolitisk regi kunne vedtages med flertalsafgørelse, hvor lignende beslutninger i det udenrigspolitiske samarbejde kræver enstemmighed.

Indledning

En værdibaseret udenrigspolitik står højt på den danske udenrigsministers dagsorden. Det kan i konkrete situationer medfører svære valg mellem hensynet til danske økonomiske interesser og ambitionerne om at kæmpe for danske værdier f.eks. i forholdet til Kina.

Nu kan Danmark formentlig få mere hjælp til at realisere en værdibaseret udenrigspolitik, idet lederen af Tysklands grønne parti Annalena Baerbock er udnævnt til udenrigsminister i den nye regering. Ved præsentationen af det fælles regeringsprogram understregede hun, at koalitionspartierne havde besluttet at Tyskland skulle vende tilbage til en aktiv EU-udenrigspolitik baseret på diplomati og dialog, drevet af værdier og menneskerettigheder.¹ Denne tyske udenrigspolitiske kurs vil givet også resultere i et pres for mere fokus på sådanne værdier i de handelspolitiske aftaler, som EU indgår med tredjelande.

Internationale handelsaftaler - bilaterale som multilaterale - har traditionelt fokuseret på at regulere økonomiske og produktrelaterede vilkår for samhandelen så som toldsats, kvoter, standarder og lignende, men nu er der også fokus på krav om bæredygtighed samt demokrati og menneskerettigheder.

I de seneste 10-15 år har de nye handelsaftaler som EU har indgået - med en næsten handlingsslammet Verdenshandelsorganisation WTO - primært været i form af bilaterale frihandelsaftaler (FTA). I langt de fleste af disse stilles der nu også krav om bæredygtig udvikling. Der har især været fokus på arbejdstagerrettigheder samt miljø- og klimamæssige vilkår for produktionsprocesserne og for slutprodukterne, men også hensyn til demokrati og menneskerettigheder indgår i aftalerne.

Handelsaftalers inddragelse af disse forhold sammenfattes på engelsk i udtrykket "Trade and Sustainable Development" (TSD).

Sigtet med dette papir er følgende:

- 1) Anvendelse af TSD i EU's FTA samt udviklingen i brugen af TSD.
- 2) Anvendelsen af TSD i udvalgte tredjelands frihandelsaftaler.
- 3) Bestræbelserne på at sikre bedre overholdelse af de aftalte TSD.
- 4) Vurdering af om anvendelsen af TSD i FTA reelt giver resultater.
- 5) Vurdering af fremtidige perspektiver for anvendelse af TSD i EU's FTA.

¹ <https://www.ft.com/content/43575a3e-ce75-49f8-8140-ff0c7b4580bf>

1) Anvendelsen af TSD-krav i EU's FTA samt udviklingen i brugen af TSD.

A: TSD-krav om arbejdstagerrettigheder og miljø/klima i EU's FTA

Der er flere begrundelser for at FTA nu bør have et bredere indhold også omfattende TSD vedrørende arbejdstagerrettigheder samt miljø/klima. Der er for det første et ønske om så vidt muligt at sikre lige konkurrencevilkår ved også at stille visse minimumskrav til anvendelsen af arbejdskraft f.eks. minimumsløn samt ens miljø/klimakrav i produktionsprocesser og i slutprodukterne. For det andet et ønske om at fremme bedre sociale forhold for arbejdstagere og sikre egne forbrugere mod produkter, der ikke er produceret på en acceptabel måde i forhold til arbejdstagerne og miljøet samt naturligvis behovet for at undgå egentlig miljøskadelige produkter. For det tredje et mere overordnet ønske om at vise at globaliseringen med internationale handelsaftaler ikke kun er til gavn for virksomhederne med også for arbejdstagere, for forbrugerne og for et bedre globalt klima og miljø. Dette for at imødegå en del af den globaliseringskritik, som findes i stort set alle EU-lande.

Udviklingen i brugen af TSD i EU's handelsaftaler

EU introducerede TSD-hensyn i form af arbejdstagerrettigheder samt miljøhensyn første gang i EU-Caricom Economic Partnership Agreement, der blev indgået i 2009 og fulgte det op med EU-Korea FTA i 2011. Siden da er disse hensyn inkluderet i samtlige nye FTA, som EU har indgået, ligesom disse hensyn indarbejdes eller udbygges når EU opdaterer ældre FTA.

EU har valgt et stykke af vejen at tilpasse den konkrete udformning af TSD til de forhold, der gælder i det konkrete land eller landegruppe som FTA retter sig mod. Generelt er der en mere fuldstændig liste over krav, der skal overholdes i de aftaler EU indgår med tredjelande på samme økonomiske udviklingsniveau som EU, hvorimod aftaler med udviklingslande oftest, er mindre udbyggede.

Nedenstående tabeller viser de hovedelementer der indgår i de centrale FTA som EU har indgået siden 2011 omfattende dels krav om arbejdstagerrettigheder (tabel 1) dels miljøkrav (tabel 2) og endelig brugen af krav om ligestilling for kvinder samt Corporate Social Responsibility (CSR) og Responsible Business Conduct (RBC) (tabel 3).

Alle tabeller er fra en London School of Economics rapport bestilt af EU-Kommissionen med titlen: "Comparative Analysis of TSD Provisions for Identification of Best Practices to Support the TSD Review", udgivet i 2021.²

² https://trade.ec.europa.eu/doclib/cfm/doclib_section.cfm?sec=769

Tabel 1: Arbejdstagerrettigheder i EU´s allerede indgåede FTA

Trade agreement	Internationally-recognised labour standards	Freedom of association	Right to organise and collectively bargain	Elimination of forced labour (e.g., slavery)	Abolition of child labour	Non-discrimination among workers	Minimum wage	Occupational health and safety	Labour inspection	Rights of migrant and contingent workers
EU-South Korea FTA	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
EU-Colombia/Peru/Ecuador Trade Agreement	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓
EU-Central America Association Agreement	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		
EU-Ukraine Association Agreement	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		
EU-Georgia Association Agreement	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		
EU-Moldova Association Agreement	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		
EU-Canada CETA	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EU-Japan EPA	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
EU-Singapore FTA	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		
EU-Vietnam FTA	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓
EU-UK Trade and Cooperation Agreement	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Tabel 2: Miljøhensyn inkluderet i EU´s allerede indgåede FTA

Trade agreement	Climate change	Renewable energy	Air pollution	Ozone layer	Biodiversity	Fisheries	Forest conservation	Illegal trade in endangered species	Genetic resources ⁴⁴ incl. traditional knowledge	Pesticides and/or chemicals
EU-South Korea FTA	✓	✓			✓	✓	✓		✓	
EU-Colombia/Peru/Ecuador Trade Agreement	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EU-Central America Association Agreement	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EU-Ukraine Association Agreement	✓	✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓
EU-Georgia Association Agreement	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EU-Moldova Association Agreement	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EU-Canada CETA	✓	✓			✓	✓	✓	✓		✓
EU-Japan EPA	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	
EU-Singapore FTA	✓	✓				✓	✓	✓		
EU-Vietnam FTA	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	
EU-UK Trade and Cooperation Agreement	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Tabel 3: Anvendelse om krav vedrørende ligestilling og Corporate Social Responsibility i EU´s frihandelsaftaler

<i>Trade agreement</i>	<i>Gender</i>	<i>Promotion of CSR/RBC</i>
EU-South Korea FTA	✓	✓
EU-Colombia/Peru/Ecuador Trade Agreement		✓
EU-Central America Association Agreement	✓	✓
EU-Ukraine Association Agreement	✓	✓
EU-Georgia Association Agreement	✓	✓
EU-Moldova Association Agreement	✓	✓
EU-Canada CETA		✓
EU-Japan EPA		✓
EU-Singapore FTA	✓	✓
EU-Vietnam FTA	✓	✓

B) Krav vedrørende respekt for demokrati og menneskerettigheder i EU´s FTA

EU vedtog i 2009 en “Common Approach on the use of political clauses” der fastslår, at EU i alle aftaler med tredjelande skal inkludere krav om respekt for demokratiske spilleregler og fundamentale menneskerettigheder for derved at fremme EU´s værdier.³

Hvis der allerede er indgået en politisk rammeaftale med det pågældende land, hvor disse emner er behandlet, vil FTA teksten henvide til denne rammeaftale. Hvis der ikke findes en sådan politisk rammeaftale, vil kravene skrives direkte ind i den pågældende FTA og typisk vil man her henvide til respekt for FN´s menneskerettighedskonvention evt. også EU´s menneskerettighedskonvention.

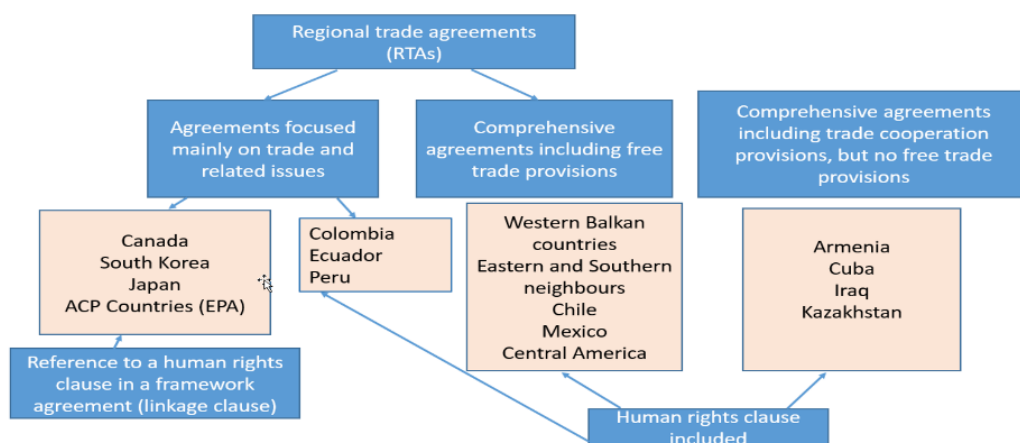
³

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637975/EPRS_BRI\(2019\)637975_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637975/EPRS_BRI(2019)637975_EN.pdf)

Det anføres normalt at alvorlige overtrædelser af disse krav kan resultere i suspension af hele eller dele af handelsaftalen.

Nedenstående figur viser hvorledes demokrati og menneskerettighedskrav kan indgå i en række af EU's FT

Figur 1: Frihandelsaftaler og menneskerettigheder



Data source: EPRS.

Kilde:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637975/EPRS_BRI\(2019\)637975_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637975/EPRS_BRI(2019)637975_EN.pdf)

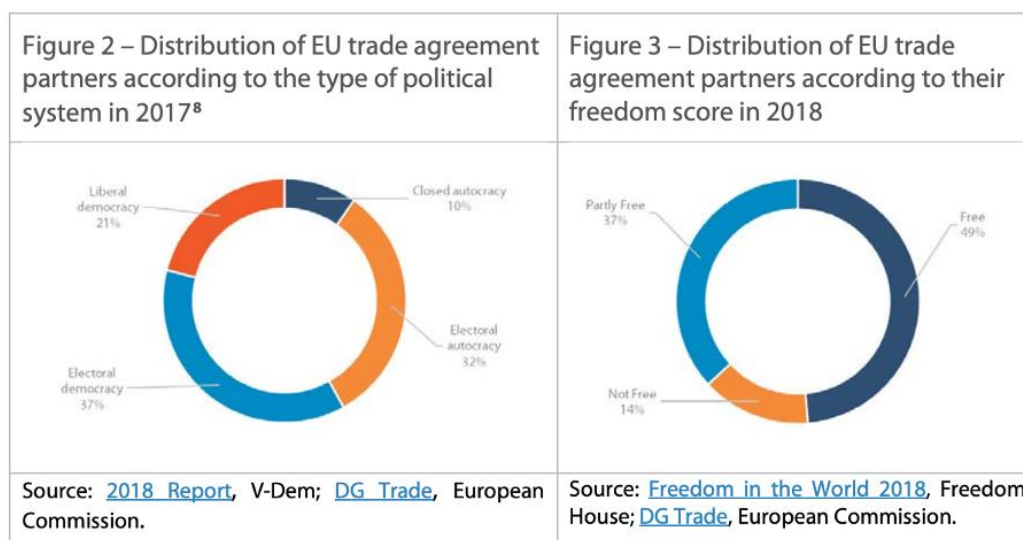
Der er en løbende kritik af manglende håndhævelse af krav om demokrati og menneskerettigheder, og det er ikke overraskende NGO'erne og Europaparlamentet, der især kritiserer Kommissionen og medlemslandene for ikke effektivt at håndhæve de ambitiøse krav. Kritikerne ønsker en mere kontant dialog med de pågældende tredjelande med krav om fremskridt, og hvis ikke så brug af sanktionsvåbenet med hel eller delvis suspension af aftalen evt. manglende godkendelse af en ny aftale. Europaparlamentet truede således med afvisning i behandlingen af forslaget til en FTA med Vietnam, der unægtelig langt fra kan siges at være et demokrati og med krænkelse af grundlæggende menneskerettigheder.⁴

EU har da også indgået FTA med en række lande, der baseret på anerkendte undersøgelser ikke kan siges at leve op til krav om demokrati og menneskerettigheder således som vist nedenfor i figur 2.

4

https://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/tradeconference/Bu%CC%88rgi_EU_trade_agreements_impacts_on_human_rights_methodology.pdf

Figur 2: EU's Frihandelspartnere opdelt på politiske systemer og respekt for frihedsrettigheder



Kommissionens og EU medlemslandenes regeringers gennemgående svar til kritikerne er, at FTA-kravene i det mindste giver et fundament for en dialog og et vist løbende politisk pres, og at en overreaktion med sanktioner i form af helt eller delvis suspension af handelskoncessioner ikke vil gavne nogen. Fortsat handel og investeringer kan derimod give gevinster for lokalbefolkningen mht. levestandard og højere uddannelsesnivea som måske kan fremme et internt pres i landet for fremgang mht. demokrati og respekt for menneskerettigheder.

Samlet set gode resultater med at få TSD krav indføjet i EU's FTA

Samlet kan det konkluderes at det faktisk har været muligt at nå ganske langt med at få en bred vifte af TSD-krav inkluderet i EU's FTA og næsten altid uden at det har blokeret hverken forhandlingsprocessen eller den efterfølgende godkendelse/ratifikation af handelsaftalen.

Der er kun få, der tør gå offentligt ud og kritisere inkluderingen af TSD-krav i handelsaftaler men der er enkelte, der drømmer om at skrue tiden tilbage til dengang handelspolitik holdt sig snævert til det økonomisk kommercielle område.⁵

⁵ <https://www.politico.eu/article/how-trade-went-woke/>

Der er da også eksempler på disse TSD-krav har vanskeliggjort en endelig aftale. Det gælder EU-Mercosur aftalen hvor manglende overholdelse i Brasilien af aftalens krav om stop for afskovning i Amazon har resulteret i at Europaparlamentet - støttet af flere lande i EU - har sat godkendelsesprocessen på hold.

Også EU-Kina investeringsaftalen (CAI) er løbet ind i godkendelsesproblemer. Kun til allersidst var Kina hårdt presset villig til at tilslutte sig EU's krav om at ratificere en række internationale ILO aftaler om arbejdstagerrettigheder. CAI aftalen er efterfølgende blokeret i Europaparlamentet, der protesterer over Kinas påståede anvendelse af slavearbejde (forced Labor) i forfølgelsen af minoritetsgrupper og styrets hårdhændede adfærd over for protestbevægelserne i Hong Kong.

2) Anvendelsen af TSD i tredjelandes frihandelsaftaler.

EU må løbende vurdere om de nogenlunde er på linje med andre centrale vestlige industrilande i anvendelsen af TSD i deres handelsaftaler. Hvis EU er ude af takt med sammenlignelige tredjelandes på dette område f.eks. ved at stille markant mere vidtgående krav, og er mere "brutal" i implementeringen, kan det begrænse EU's evne for at indgå nye FTA eller opdatere ældre aftaler. Halter EU på den anden side bagefter, vil det kunne give intern kritik fra medlemslande, Europaparlamentet eller NGO'er.

Særlig USA's og Canadas politik har givet inspiration til anvendelse af TSD i EU's egne aftaler. Det er reelt disse to lande, der allerede i 1994 med NAFTA aftalen - der også omfatter Mexico - var foregangslande ved at inkludere arbejdstagerrettigheder i denne FTA. Efterfølgende har det været fast praksis for disse to lande at medtage både arbejdstagerrettigheder samt miljø/klima krav i deres bilaterale handelsaftaler.

Det var også USA og Canada, der var hovedkræfterne bag inkludering af visse TSD-hensyn i forhandlingerne om den omfattende Trans Pacific Partnerskabs aftale - TPP. Efter at Trump trak USA ud af aftalen, er den nu omdøbt til CPTPP, men aftalen har fortsat de oprindelige TSD-krav inkluderet. Aftalen omfatter nu følgende lande: Australia, Brunei, Canada, Chile, Japan, Malaysia, Mexico, New Zealand, Peru, Singapore og Vietnam.

Her i 2021 har også Kina søgt om deltagelse i CPTPP ligesom UK har indsendt ansøgning. Hvis der selv med Kinas optagelse er muligt at fastholde TSD kravene og samtidig sikre effektiv overholdelse, kan det være trendsættende for en mere generel anvendelse af TSD-krav i flere tredjelandes indbyrdes frihandelsaftaler.

En medvirkende årsag til, at det har været muligt for EU at nå langt med at inkludere krav om TSD i en række FTA'er har netop været at stadig flere tredjelande stiller tilsvarende krav. Det gælder - ud over USA og Canada - særligt lande som Schweiz, Australien, New Zealand, Japan, Korea og Chile. Nedenstående tabel 4 viser, hvor langt man er nået med TSD-krav på miljøområdet i FTA indgået af udvalgte Lande uden for EU.

Den følgende tabel 5 viser, hvor langt man er nået med TSD-krav på arbejdstagerområdet i FTA indgået af udvalgte Lande uden for EU. Kilde for tabel 4 og 5 er ovennævnte LSE-rapport.

Tabel 4: TSD-krav på miljøområdet i FTA indgået af udvalgte lande uden for EU

	Climate change	Renewable energy	Air pollution	Ozone layer	Biodiversity	Fisheries	Forest conservation	Illegal trade in endangered species	Genetic resources incl. traditional knowledge	Pesticides and chemicals
USMCA 2018	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CPTPP 2018	No	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Australia-Peru 2018	✓	✓	No	No	✓	No	No	No	No	No
Switzerland-Georgia 2016	✓	✓	No	✓	No	✓	✓	✓	No	No
New Zealand-Korea 2015	✓	✓	No	✓	✓	✓	✓	✓	No	No
Australia-Korea 2015	✓	✓	No	No	✓	✓	✓	✓	No	No
Japan-Mongolia 2015	✓	No	No	No	No	No	No	No	No	No
New Zealand-Taiwan 2013	✓	No	✓	✓	✓	No	✓	✓	No	No
Switzerland-Central America 2013	✓	✓	No	No	✓	✓	✓	No	No	No
New Zealand-Hong Kong 2010	No	No	✓	No	✓	No	No	No	No	✓
Canada-Panama 2010	No	No	No	No	✓	No	No	✓	No	No
New Zealand-Malaysia 2009	✓	No	No	No	✓	✓	✓	No	No	No
Canada-Jordan 2009	No	✓	No	No	No	No	No	No	No	No

Tabel 5: TSD-krav på arbejdstagerområdet i FTA indgået af udvalgte lande uden for EU.

	ILO 1998 Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work	ILO Fundamental Conventions	Commitment to ratify ILO Conventions	Commitment to implement ILO Conventions	ILO Decent Work Agenda
USMCA 2018	✓	✓	No	✓	No
CPTPP 2018	✓	No	No	No	✓
Australia-Peru 2018	✓	✓	No	✓	No
Switzerland-Georgia 2016	✓	✓	✓	✓	✓
Korea-New Zealand 2015	✓	✓	No	✓	✓
Japan-Mongolia 2015	No	No	No	No	No
Australia-Korea 2014	✓	No	No	No	No
New Zealand-Taiwan 2013	No	No	No	No	No
Switzerland-Central America 2013	✓	✓	No	✓	✓
New Zealand-Hong Kong 2010	✓	No	No	No	No
Canada-Panama 2010	✓	✓	✓	✓	✓

3) Vurdering af om anvendelsen af TSD i FTA reelt giver resultater i form af bedre arbejdstagerforhold samt styrket miljøindsats i partnerlandene.

Undersøgelser af effekten af TSD- krav i frihandelsaftaler

Flere undersøgelser peger på, at TSD-krav i FTA reelt giver visse resultater. Den ovennævnte LSE-rapport konkluderer baseret på gennemgang af en lang række studier, at der ikke er nogen tvivl om, at TSD-krav i FTA i høj grad har været medvirkende til at fremme accept af og faktisk efterlevelse af en lang række internationale miljø og arbejdstagerkrav.

En anden meget omfattende undersøgelse fra 2019 konkluderer, at FTA med TSD-krav har haft større effekt mht. faktisk gennemført national lovgivning, der implementerer internationale miljøaftaler end den effekt, der følger af at lande skriver under på de internationale aftaler. Der peges på, at det især er i processen frem mod ikrafttrædelsen af en FTA, at landene tilpasser sig de forventede krav. Dette gør de givetvis for at der kan nås til endelig enighed om indgåelse og godkendelse af den pågældende FTA. Når først aftalen er indgået og godkendt er der imidlertid en mere fodslæbende tendens til overholdelse af de krav, der stilles i handelsaftalen.

Sammenfattende konkluderer denne undersøgelse følgende: *"Our results reveal a significant and positive relationship between treaties and domestic legislation, which we find to be more robust for PTAs (frihandelsaftaler) than for IEAs (internationale miljøaftaler). We also find the relationship between treaties and domestic legislation to be stronger in developing countries and, in these countries, to be stronger before rather than after entry into force."*⁶

Denne ret så positive konklusion gælder både for de samarbejdsorienterede FTA, som EU har indgået, og for de mere sanktionsbaserede FTA indgået af USA/Canada.

Der er imidlertid andre undersøgelser, der ikke er helt så positive mht. til de reelle gevinster ved at medtage TSD i handelsaftaler.

Mht. arbejdstagerrettigheder viser en omfattende undersøgelse fra 2019, at de mange FTA i mange år havde en ret så begrænset effekt på faktisk gennemført nationale regler til implementering af kravene. Det erkendes, at der de senere år har været en øget fokus på mere effektiv implementering af kravene men den indsats er af så ny dato, at der ikke er muligt endnu at dokumentere om det virker.⁷

Formulering af TSD-krav i FTA kan have betydning for hvor effektivt de efterleves.

⁶ Brandi, C. D. Blümer and JF Morin (2019). "When Do International Treaties Matter for Domestic Environmental Legislation?", *Global Environmental Politics* 19(4): 14-44.

⁷ Harrison. (2019). The Labour Rights Agenda in Free Trade Agreements. *The Journal of World Investment & Trade*. 20. 705-725. 10.1163/22119000-12340153.

Både mht. miljø- og på arbejdsrettighedsområdet søger man at formulere kravene ved brug af følgende 3 hovedmodeller:

- Krav om tilslutning til og overholdelse af eksisterende internationale aftaler på arbejdstager eller miljøområdet f.eks. de gældende ILO aftaler eller Parisaftalen.
- Krav om gennemførelse af national lovgivning i eget land til bedre sikring af arbejdstagere samt miljø/klima herunder krav om ikke at reducere national beskyttelse.
- Krav om anvendelse af forbedrede standarder fremover.

Der er i EU's FTA typisk krav om at acceptere og respektere grundlæggende internationale konventioner, der vedrører det område kravene dækker. Ved at bygge på sådanne konventioner, er det lettere at få kravene accepteret i en FTA idet EU's krav ikke fremstår som noget kun EU ønsker, men noget der allerede er aftalt i multilaterale fora med forventning om bred accept og implementering. En anden fordel er at EU her kan få bistand fra andre internationale organisationer mht. overvågning og implementering.

På arbejdstagerområdet har en række ILO-konventioner været helt afgørende som kroge, som EU kunne hænge sine krav op på. Det har vist sig at indgåelse af FTA med en række lande, der var skeptiske over for at tilslutte sig konventionerne har givet visse resultater idet FTA-kravene har leveret det ekstra pres, der skulle til for at få regeringer og parlamenter til at tilslutte sig de krævede ILO konventioner. Det har eksempelvis været tilfældet for Korea, der med EU-pres baseret på den aftalte FTA har fået Korea til at acceptere en række ILO-konventioner.

På klimaområdet har en afgørende international aftale som krog for TSD-krav været tilslutning til Paris-klimaaftalen. Der kan fremover være nye aftaler, der kommer ud af FN's COP møder, der kan anvendes som mål i fremtidige nye eller genforhandlede FTA.

Miljø- og arbejdstagerkrav hænges op på internationalt aftalte eller bredt anvendte standarder dels for produktionsprocesser dels for de færdige produkter.

På demokrati og menneskerettighedsområdet henvises til FN's menneskerettighedskonvention evt. EU's menneskerettighedskonvention.

4) EU's indsats for at sikre en bedre overholdelse af aftalte TSD-krav.

EU må styrke indsatsen for en bedre overholdelse af TSD-krav for at imødegå betydelig kritik

For EU - og for en lang række især vestlige lande uden for EU - er man nu nået til et punkt, hvor det er et "must" at inkludere krav om TSD i nye og genforhandlede FTA. Generelt er det nu muligt omend visse tredjelande f.eks. Kina, Rusland m.fl.

er modvillige. Overvejelserne vil fremover mere gå på, hvordan man bedst muligt sikrer en mere effektiv håndhævelse af kravene, så der virkelig opnås resultater både mht. arbejdstagerrettigheder, klima/miljø samt demokrati og menneskerettigheder.

USA og Canada har mht. overholdelse af TSD-krav i større omfang end EU indskrevet sanktionsmulighederne i deres FTA. EU har hidtil satset på en samarbejdsorienteret dialogmodel, hvilket givet har lettet mulighederne for at inkludere TSD krav i EU's FTA, når partnerlandene har kunnet forvente en ret lempelig og sanktionsfri håndhævelse af de stillede krav.

Denne dialogmodel tog udgangspunkt i vedtagelsen i 2015 i FN af "The global 2030 Agenda for Sustainable Development" som resulterede i, at EU samme år vedtog en ny handelsstrategi benævnt "Trade for all: Towards a more responsible trade and investment policy"⁸

Baseret herpå udarbejdede Kommissionen i 2018 en detaljeret 15-punktsplan for mere effektiv implementering og håndhævelse af TSD-krav i EU's FTA. EU Kommissionen valgte her dialogvejen i håbet om, at det hen ad vejen vil være muligt at overbevise handelspartneren om at foretage de ønskede ændringer. I et non Paper fra 2018 fra Kommissionen var reaktionen dengang, at en overgang til USA/Canada modellen med adgang til brug af sanktioner ikke var løsningen. EU burde i stedet styrke den eksisterende dialogmodel, og man fremlagde derfor den ovennævnte 15-punktsplan.⁹

De 15 punkter i EU-planen er grupperet i følgende 4 hovedområder:

- 1) øget samarbejde mellem Kommission, medlemslandene, Europaparlamentet samt relevante internationale organisationer om bedre implementering og håndhævelse.
- 2) Styrkelse af NGO'ernes rolle samt fremme af virksomhedernes ansvarlighed
- 3) Mere fokuseret indsats på at levere reelle resultater ved dokumenteret accept af relevante internationale konventioner, effektiv overvågning af fremskridt mod opfyldelse af aftalte TSD-krav, mere teknisk bistand og anden hjælp om nødvendigt samt øget pres for at udvirke reelle resultater.
- 4) Mere transparens og udveksling af informationer der kan fremme TSD-kravenes håndhævelse.

Baseret på 15-punktsplanen og for at imødegå kritik af manglende håndhævelse af TSD-kravene, har EU taget en række initiativer til en mere effektiv overholdelse af de indgåede FTA. Nedenfor er der nævnt nogle af de vigtigere af disse:

a) Styrket samarbejde med internationale og lokale partnere

Undersøgelser viser at det er vigtigt, at EU ikke står alene i implementeringsindsatsen, men her samarbejder med de relevante internationale organisationer samt lokale fagforeninger og miljøorganisationer, fremsynede

⁸ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf

⁹ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/february/tradoc_156618.pdf

lokale virksomheder, NGO'er og politiske partier der på forskellig vis kan skubbe på for en mere effektiv implementering. Styrkelse af dette samarbejde kan derfor bidrage til en mere effektiv implementering og Kommissionen har indledt dette på flere områder.¹⁰

b) Øget ansvar hos EU-virksomheder for at de bidrager til TSD implementeringen

Kommissionen har søgt inddragelse af virksomhederne i opfyldelsen af TSD-krav. Det kan ske ved at EU's virksomheder på helt frivillig basis tager skridt til mere effektivt at sikre bæredygtige forsyningskæder, når de skal indkøbe, udvælge og handle med deres globale underleverandører. Det gælder på miljøområdet med den såkaldte EMAS- guide¹¹

Det gælder også mht. arbejdstagerrettigheder hvor en ny mere omfattende guide blev fremlagt her i juli 2021. Den nye guide bygger på det arbejde både ILO og OECD har gennemført på dette område.¹²

For store EU-virksomheder dvs. virksomheder med over 500 ansatte (i alt ca. 11.700 virksomheder), er der også obligatoriske krav om at rapportere om bæredygtig adfærd omfattende følgende hovedområder: miljø/klima, arbejdstagerrettigheder, grundlæggende menneskerettigheder, korruption, ligebehandling af kvinder og deres deltagelse i selskabernes bestyrelser.¹³

c) Forslag til bæredygtig selskabsledelse med due diligence af værdikæder

Kommissionen forsøgte at gå videre med inddragelse af virksomhederne i sikring af bæredygtighed, da de i oktober 2020 iværksatte en offentlig høring om et initiativ om bæredygtig selskabsledelse. Høringen omfatter to forskellige områder dels ansvarlig selskabsledelse og dels virksomheders due diligence processer om samfundsansvar ift. deres værdikæder.

Det har især været kravene i første del om ansvarlig selskabsledelse inkl. detaljerede krav også til selskabers bestyrelser, der har givet anledning til kritik fra virksomheder og erhvervslivets organisationer.

Her vil der være fokus på den sidste del af forslaget om due diligence for værdikæder og her har der ikke været en tilsvarende kritisk reaktion.

I et baggrundsnotat af 1. februar 2021 til Folketingets Europaudvalg lagde regeringen op til en linje, hvor man netop adskilte de to dele af initiativet og alene gik videre med den del, der vedrører due diligence af værdikæder: Regeringens holdning blev formuleret som følger: "Det er regeringens holdning, at en

¹⁰ <http://aei.pitt.edu/78868/1/Bastiaens.Postnikov.pdf>

¹¹ https://ec.europa.eu/environment/emas/emas_for_you/news/news77_en.htm

¹² https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/july/tradoc_159709.pdf

¹³ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/company-reporting-and-auditing/company-reporting/corporate-sustainability-reporting_en

succesfuld implementering af lovpligtig due diligence krav i vidt omfang kan indfri målet om at styrke virksomhedernes og deres ledelsers arbejde med bæredygtighed. Due diligence processer er en effektiv måde at tilskynde til mere bæredygtighed på, uden at virksomhedernes handlemuligheder begrænses. At der gennemføres fælleseuropæisk lovpligt vedr. due diligence er derfor en prioritet for regeringen.”¹⁴

Kritikken af den første del af forslaget om ansvarlig selskabsledelse blev imidlertid så kraftig, at Kommissionen valgte at trække det samlede forslag tilbage i sommeren 2021. Endvidere blev det besluttet og ikke kun at lade kommissæren for det juridiske område, Didier Reynders, men også kommissæren for industripolitik og indre marked, den tidligere franske top-erhvervsmand, Thierry Breton, være ansvarlige for det videre arbejde.

Det er pt. uklart hvad der nu videre vil ske på dette område, men arbejdet viser at der er behov for en styrket indsats for at få virksomhederne til mere effektivt at opnå og sikre bæredygtige værdikæder.¹⁵

d) Indførelse af en Chief Enforcement officer i EU

EU har besluttet at styrke indsatsen for generelt - ikke kun for TSD-krav - at sikre en bedre efterlevelse af de krav der stilles i EU's FTA. Der blev i 2020 oprettet en stilling som Chief Enforcement Officer med tilhørende sekretariat i Kommissionen og med et mandat om mere aktivt at følge op på implementeringen af EU's indgåede handelsaftaler og årligt rapportere herom til EU's medlemslande.

Den første rapport med titlen "Implementation and Enforcement of EU Trade Agreements" blev udsendt den 27. oktober 2021. I den første rapport er det dog de traditionelle handelsemner og ikke TSD, der er behandlet.¹⁶

e) Styrket Dialog med partnerlandene om bedre overholdelse af aftalte TSD

I alle EU's FTA er der nu aftalt en række fælles regeringsudvalg eller -arbejdsgrupper, der er forum for partnernes samarbejde om aftalernes effektive implementering og som der hvor, der er regelmæssige møder. Det vil endvidere være muligt for NGO'er at bringe deres observationer og synspunkter ind i disse regeringskommitterer og dermed lægge pres på at sikre fremskridt.

Internationale organisationer som ILO eller FN's miljøorganisationer kan også rapportere ind til disse fælles regeringskommitterer. Disse implementeringsmekanismer anvendes nu generelt for EU's nye FTA. Der er dog

¹⁴ Orienteringsnotat til Folketinget om dansk høringssvar vedr. Europa- Kommissionens høring ang. kommende initiativ om bæredygtig selskabsledelse bilag 282

¹⁵ <https://www.politico.eu/article/global-supply-chain-sustainable-corporate-governance-illegal-practices/>; <https://www.navexglobal.com/blog/article/eu-supply-chain-due-diligence/>; https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0073_EN.html#title2

¹⁶ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/september/tradoc_159794.pdf

en vis individuel tilpasning til det konkrete partnerland således som det fremgår af nedenstående tabel 6.

Tabel 6: Oversigt over de samarbejdselementer som EU anvender i en række FTA.

Trade agreements	Regulatory cooperation ⁷⁹	Harmonisation and/or approximation of domestic measures	Technical assistance and capacity-building (environment)	Technical assistance and capacity-building (labour)	Intergovernmental committee	Joint scientific cooperation
EU-South Korea FTA	✓				✓	
EU-Colombia/Peru/Ecuador Trade Agreement	✓		✓	✓	✓	
EU-Central America Association Agreement	✓		✓	✓	✓	✓
EU-Ukraine Association Agreement	✓	✓		✓	✓	✓
EU-Georgia Association Agreement	✓	✓		✓	✓	✓
EU-Moldova Association Agreement	✓	✓		✓	✓	✓
EU-Canada CETA	✓				✓	✓
EU-Japan EPA	✓				✓	✓
EU-Singapore FTA	✓				✓	
EU-Vietnam FTA	✓		✓	✓	✓	✓
EU-UK Trade and Cooperation Agreement	✓				✓	✓

I tilfælde af konflikt mellem EU og et partnerland om hvorvidt TSD-kravene overholdes på tilfredsstillende vis, kan der altid oprettes en tvistbilæggelsesprocedure, hvor der først skal være en dialogfase mellem myndighederne i EU og i partnerlandet. Løser det ikke konflikten, kan der indkaldes et uvildigt panel af eksperter, der skal undersøge sagen og fremlægge en rapport med anbefalinger som parterne så skal følge.

Følges anbefalingerne ikke, er der i EU's FTA ikke aftalt procedurer for gennemførelse af sanktioner, som typisk ville være i form af tilbagekaldelse af visse af de givne handelskoncessioner. Sanktioner er dog mulige ved grov tilsidesættelse af demokrati og menneskerettighedskrav, men også her søger EU

at gå dialogvejen i håbet om at kunne overbevise handelspartneren, om at foretage de ønskede ændringer helt eller delvist.

Det er også værd at bemærke, at selv om USA og Canada har sanktionsmidlet indskrevet i deres FTA, så har de endnu aldrig anvendt det redskab og EU har kun i en enkelt situation anvendt den mindre vidtgående mekanisme til konfliktløsning, nemlig adgang til at henvise konflikten til et uvildigt panel af eksperter. Det var i en sag med Sydkorea om manglende tilslutning til 4 ILO-konventioner. Her blev der nedsat et panel idet der ikke kunne nås enighed direkte mellem partnerne. Panelet fremlagde en rapport, der støttede EU. Derefter tog Sydkorea skridt til at ratificere 3 af de 4 ILO-konventioner og arbejder på også at acceptere den 4.

Blokering af forhandlingerne - som er en anden form for sanktion - har EU indtil videre kun anvendt nogle få gange, nemlig vedrørende EU-Mercosur-aftalen, hvor Europaparlamentet som nævnt har afvist godkendelse begrundet med Brasiliens grove tilsidesættelse af miljøkrav vedrørende afskovning i Amazonområdet. Også Investeringsaftalen med Kina, er nu blokeret i Europaparlamentet pga. Kinas tilsidesættelse af TSD-Krav.

Vi står så der nu med det forventede udspil fra kommissionen om revision af den eksisterende 15-punktsplan - et udspil der bl.a. vil være baseret på LSE-rapporten samt en omfattende høring, der blev afsluttet i november 2021.

Kommissionens forslag til mere effektiv overholdelse af TSD-krav - herunder evt. brug af sanktioner - forventes fremlagt i sommeren 2022 hvorefter medlemslandene, inkl. Danmark, skal træffe beslutning sammen med Europaparlamentet.

5) Vurdering af fremtidige perspektiver for overholdelse af TSD i EU's FTA.

Stigende kritik af mangelfuld overholdelse af TSD-krav i EU's FTA

Det kan på baggrund af ovenstående konkluderes, at det nok er muligt meget bredt at få TSD-krav ind i EU'S FTA, men samtidig er der mange eksempler på mangelfuld overholdelse af disse krav. Der har været en generel uvilje fra Kommissionens side og hos medlemslandene til at anvende selv de aftalte konfliktløsningsredskaber, som eksempelvis nedsættelse af ekspertpaneler.

I stedet søger man ved en løbende dialog at nå en forståelse for nødvendigheden af visse fremskridt mht. opfyldelse af TSD-kravene. EU har generelt vist stor vilje til at leve videre med manglende respekt for aftalerne på TSD-området i håb om, at der senere kan findes en løsning. Samme grad af tålmodighed vises ikke fra EU's side mht. brud på aftalte handelsmæssige forhold.

De mange eksempler på mangelful overholdelse af TSD-krav har imidlertid medvirket til at stærke kræfter i Europaparlamentet samt flere medlemslande - og nu med en ny regering deriblandt måske også Tyskland - og naturligvis mange NGO'er nu presser på, for en bedre håndhævelsespolitik.

Der er stærke kræfter, der arbejder for at EU fremover skal kunne anvende sanktioner. De finder at globaliseringen i for høj grad har fokuseret på økonomiske interesser frem for andre hensyn og det er holdninger som magtfulde NGO'er samt brede befolkningsgrupper og deres politiske repræsentanter står bag. Dette kombineres nu med en stærk bevægelse i EU for styrket "Strategisk Autonomi", hvor EU skal være mere villig til at anvende de nødvendige midler - inkl. sanktioner -for at sikre sine interesser.

Der er imidlertid også grupper, der klart advarer mod brug af sanktioner og det er ikke overraskende ledende erhvervsorganisationer. Business Europe peger således på, at der ikke er klar dokumentation for at en sanktionsmodel er bedre end en mere effektiv dialogmodel. Der kan være store problemer med at bruge sanktioner i praksis bl.a. mht. hvem der skal endelig afgøre om TSD-krav er tilsidesat eller ej, problemer med at måle handelseffekten og dermed beregne hvad der er en proportional sanktion, og endelig kan krav om sanktionsadgang svække EU's muligheder for at indgå nye ambitiøse handelsaftaler. Handelspolitikken har som helt klare mål at sikre bedre vilkår for samhandel og ikke føre værdipolitik der underminerer dette.¹⁷

Dette har fået den nuværende EU-kommissær for Handel Valdis Dombrowski til at fremskynde en revision af den ovennævnte 15-punktsplan så det sker her i 2022 frem for som oprindelig planlagt i 2023. Beslutningen herom har allerede resulteret i, at der i først række udarbejdes den allerede nævnte rapport fra London School of Economics (LSE). Der er endvidere i 2021 gennemført en høringsproces, der blev afsluttet i november 2021 og det forventes at Kommissionen vil fremlægge en revideret 15-punktsplan i sommeren 2022.¹⁸

I høringsprocessen har en lang række organisationer givet deres input til centrale områder hvoraf de vigtigste er følgende:

Miljø:

<https://ieep.eu/news/ieep-s-response-to-the-consultation-on-the-trade-and-sustainable-development-review>

Arbejdsmarkedet:

¹⁷ https://www.businesseurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/rex/2017-11-06_sustainability_and_ftas.pdf

¹⁸ https://trade.ec.europa.eu/consultations/index.cfm?consul_id=301

<https://www.etuc.org/en/publication/open-public-consultation-trade-and-sustainable-development-tsd-review>

Menneskerettigheder:

<https://www.fidh.org/en/international-advocacy/european-union/fidh-submission-to-the-open-public-consultation-on-the-trade-and>

Handel og investeringer:

https://www.businesseurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/rex/2020-06-22_what_can_trade_can_do_for_climate.pdf

https://www.businesseurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/rex/2020-10-12_pp_ftas_final.pdf

Sammenfattende argumenteres der i hørings svarene for en mere håndfast implementering af kravene på TSD-området i EU's FTA herunder brug af sanktioner. Men netop mht. sanktioner er erhvervsorganisationerne mere skeptiske. Fra de øvrige peges der bl.a. på behovet for at se fremskridt på EU's TSD-krav inden aftalerne færdiggøres. Der peges også på behovet for, at der aftales mere præcise TSD-mål i EU's FTA'er samt at der udarbejdes fremskridtsrapporter løbende for at sikre at aftalte mål opfyldes. Der argumenteres også for mere præcise regler for konfliktløsning, løbende deltagelse af relevante NGO'er og faglige organisationer i implementeringsprocessen, øget ansvar for virksomheder ved handel og investeringer i aftalelandene.

Europaparlamentet har især presset hårdt på for mere effektiv håndhævelse og om nødvendigt brug af sanktioner. De har her i 2021 foreslået at ratifikation af de centrale ILO-konventioner samt respekt for menneskerettigheder er en forudsætning for at Europaparlamentet vil godkende fremtidige FTA. Endvidere opfordrede de Kommissionen til at overveje mere effektive håndhævelsesmidler herunder i sidste instans sanktioner med brug af toldtariffer, kvoteordninger eller tilbagetrækning af andre koncessioner.¹⁹

Skal EU bruge sanktionsvåbenet for at sikre bæredygtig handel?

Det helt centrale i den fremtidige debat om handel og bæredygtighed i EU vil være om EU i højere grad skal bruge sanktionsredskabet - og i givet fald hvordan.

Sanktioner vil typisk være en suspension af visse af de handelskoncessioner som er givet i den aftalte FTA. Sanktioner kan imidlertid også være en EU-afvisning af

¹⁹

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698799/EPRS_BRI\(2021\)698799_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698799/EPRS_BRI(2021)698799_EN.pdf)

overhovedet at ville indgå en FTA, før en række TSD-krav er opfyldte. EU - der har verdens største marked - kan ved at nægte at forhandle eller godkende en FTA lægge pres på opfyldelse af TSD-krav allerede inden en aftale godkendes. Et aktuelt eksempel herpå er problemerne med godkendelsen af Mercosur-aftalen i Europaparlamentet, som også kan gøre det klart for andre potentielle FTA-partnere at der ikke er nogen vej uden om EU's TSD-krav. Vil de have belønningen ved indgåelse af en FTA i form af øget beskæftigelse, eksport samt forbrugergevinster, må de også levere på TSD-kravene. Som nævnt tidligere opnås de største resultater mht. opfyldelse af TSD-krav ofte i processen frem mod indgåelse af en FTA og mere i denne fase end når aftalen først er i kraft. Den ovennævnte udmelding fra Europaparlamentet om hvilke betingelser, der skal være opfyldte for at opnå deres godkendelse, vil præge EU's fremtidige FTA-forhandlinger.

Ser vi dernæst på brug af sanktionsvåbenet for aftaler, der allerede løber må Kommissionen - for at imødekomme det øgede pres for opnåelse af reelle TSD-resultater - givet fremover som minimum vise mere vilje til at anvende de aftalte uafhængige tvistbilæggelsespaneler.

Ved klare afgørelser her vil presset både fra NGO'er, Europaparlamentet og en bred kreds af medlemslande - især dem der argumenterer for øget "Strategisk Autonomi" for at presse på for at EU kan anvende sanktionsvåbenet til sikring af en mere effektiv TSD-håndhævelse.

Der er dog udfordringer med anvendelse af en mere sanktionsorienteret politik. For det første kan det betyde, at EU stiller krav som reelt blokerer de videre FTA-forhandlinger og EU's virksomheder mister dermed de bedre samhandelsmuligheder, som de pågældende FTA kunne levere. Dette koster også arbejdspladser i EU samt ringere vilkår for EU's forbrugere. EU's TSD-krav må derfor tilpasses de konkrete situationer og aftaler.

Dette betyder at der for det andet vil være betydelig risiko for at EU ender med at træffe en række inkonsistente sanktionsbeslutninger - beslutninger hvor mindre og politisk/økonomisk svagere lande får en hårdere behandling end de lande, hvor EU har store kommercielle, økonomiske og politiske interesser. Hårde sanktioner mod sådanne magtfulde lande kan frem for løsninger resultere i en eskalering af konflikten med gensidige sanktioner og evt. direkte tilbageskridt mht. TSD-opfyldelse.

For det tredje er der en handelsteknisk udfordring i at afgøre, hvad der er en "proportional" modsanktion, når et partnerland ikke til fulde har opfyldt visse TSD-krav. For traditionelle handelstvister har WTO modeller for beregning af skadens omfang for EU's virksomheder/borgere og dermed modsanktionernes omfang været brugt. Ved brud på aftalte TSD er skaden ikke primært for EU's

virksomheder og borgere, men typisk for borgere i partnerlandet og skaden er her svær at gøre op i penge. Derfor bliver det en meget mere politisk fastsat straf og uenighed om størrelsen af denne kan udbygge konflikten mellem EU og Partnerlandet.

Selv om der indføres adgang til sanktioner i EU's FTA, så taler meget for, at det er et våben, der vil blive anvendt med megen forsigtighed og EU kan let ende i samme situation som USA og Canada, der i årevis har haft mulighed for at anvende sanktioner i TSD-sager, men stort set uden at anvende dette redskab. Frem for sanktioner baseret på manglende overholdelse af TSD-krav i konkrete FTA, kan EU vælge en anden form for "sanktioner" en tilbagekaldelse af koncessioner eller blokering for nye FTA. EU kan i stedet vælge at stille generelle bæredygtighedskrav til visse produkter, der ønskes solgt på EU's indre marked. Kommissionen fremlagde således den 17. november 2021, et forslag, der udelukker salg i EU af produkter, der er dyrket uden at respektere forbud mod afskovning. Det drejer sig i første omgang om følgende produkter: soja, palmeolie, kaffe, kakao og tømmer. Det er krav, der i princippet retter sig mod alle lande, men reelt er det særligt lande som Brasilien og nogle få asiatiske lande, der rammes.²⁰

For at sikre overholdelse af den type krav kan sanktionerne også rettes mod EU's egne virksomheder, der importerer produkterne, således som det var foreslået i det nu tilbagetrukne EU-forslag om due diligence i værdikæder. Dette kan stille danske virksomheder og deres ledelser i vanskelige situationer, hvor det kan være svært at få fakta på plads og sikre effektiv dialog med leverandørerne.

Her har EU udarbejdet guidelines, der kan lette EU virksomheders muligheder for at undgå køb af produkter, der er produceret på en måde, der tilsidesætter miljø- og arbejdstagerkrav, eller ikke lever op til nødvendige produktstandarder. Den danske regering har peget på at virksomhederne også kan få bistand fra institutioner svarende til det danske nationale kontaktpunkt (NCP DK), som behandler sager om overtrædelser af OECD's retningslinjer for multinationale virksomheder. NPC er en Mæglings- og Klageinstitutionen for ansvarlig virksomhedsadfærd med deltagelse af repræsentanter fra fagforeninger, civilsamfundet og erhvervsorganisationer udpeget af Erhvervsministeriet. Dialog er - ifølge regeringen - ofte både den mest konstruktive og effektive vej frem mod

²⁰ <https://www.euronews.com/2021/11/17/explained-how-the-eu-plans-to-ban-products-linked-to-deforestation>

tilfredsstillende løsninger om komplekse problemstillinger i en global virkelighed.²¹

I vurderingen af, om den reviderede 15-punktsplan, lægger en hensigtsmæssig linje mht. mulig brug af EU-sanktioner i TSD-sager fremover, kan det være nyttigt at få input fra uafhængige undersøgelser, der har set på om sådanne sanktionsmuligheder i FTA reelt kan levere bedre resultater end EU's hidtil anvendte samarbejdsmodel uden sanktioner.

Én af disse undersøgelser peger på at USA/Canada sanktionsmodellen har virket bedst ved at fremskynde opfyldelse af TSD-krav når det kræves inden FTA godkendelsen. Efter aftalen er godkendt, er der tendens til at aftalelandet falder tilbage til en mindre effektiv efterlevelse af kravene. EU's samarbejdsmodel levere derimod bedre resultaterne hen ad vejen - måske ikke alle - men så til gengæld frivilligt og på mere varig vis samt uden forudgående konflikter, der negativt kan påvirke andre dele af en FTA.²²

Rapporten "Retooling the Sustainability Standards in EU Free Trade Agreements" udgivet i *Journal of International Economic Law* Marts 2021, konkluderer følgende: "In sum, trade retaliation is by no means ideal as a compliance inducement measure. This is not only true in respect of the sustainability standards but regarding the other chapters of the FTA as well. Still, in the absence of alternatives, trade retaliation can be a necessary enforcement option in case all other efforts to promote compliance with the FTA's rules have failed. For that hopefully exceptional situation, the Commission should receive powers to impose trade sanctions by way of countermeasures also against violations of FTA sustainability standards. A further amendment to the EU's Enforcement Regulation is in order."²³

En rapport fra Center for European Reform 2019 peger i samme retning, og anbefaler at EU indfører sanktionsmuligheder ved veldefineret overtrædelse af nøje udvalgte TSD-krav således at EU dermed delvist tilnærmer sig USA/Canada sanktionsmodellen.²⁴

Konkluderende bemærkninger om EU's anvendelse af sanktioner ved brud på TSD i FTA

²¹ Orienteringsnotat til Folketinget om dansk høringssvar vedr. Europa- Kommissionens høring ang. kommende initiativ om bæredygtig selskabsledelse bilag 282.

²² <http://aei.pitt.edu/78868/1/Bastiaens.Postnikov.pdf>

²³ <https://en.x-mol.com/paper/article/1364338514630111232>

²⁴ <https://www.cer.eu/insights/eu-should-reconsider-its-approach-trade-and-sustainable-development>

Presset for en mere effektiv håndhævelse af EU's FTA vil formentlig nødvendiggøre, at EU får mulighed for i sidste instans at kunne bruge sanktioner for at sikre en bedre overholdelse af aftalte TSD-krav.

Også det overordnede fokus på EU's behov for øget "strategisk autonomi" vil medvirke til at brug af sanktioner på dette område og nu være mere nærliggende. Der vil samtidig være medlemslande, der formentlig vil have betænkeligheder over for en sådan øget anvendelse af sanktionsvåbenet. En af betænkelighederne går på at sanktionsbeslutninger inden for det handelspolitiske område kan træffes med flertalsbeslutninger, hvor der i det udenrigspolitiske samarbejde er krav om enstemmighed. Netop reaktioner i form af sanktioner over for manglende opfyldelse af TSD-krav vil af mange blive set som "udenrigspolitik" og ikke klassisk handelspolitik.

Vejen frem for EU kan være at udforme en model, hvor dialog og samarbejde altid er central og første løsning på konflikter kombineret med målrettede gradvise sanktionsmuligheder tilpasset partnerlandet og de konkrete konflikttyper.

Konsekvensen af en sådan linje vil være, at EU fremover må genforhandle alle eksisterende FTA idet sanktionsmuligheden må aftales med partnerlandene, og der må anvendes meget præcis tekst, der muliggør at panelerne ved konflikt kan konkludere klart om overtrædelsen er sket eller ikke. Den manglende effekt af USA og Canadas sanktionsmodeller har bl.a. haft vanskeligheder med at få en klar afgørelse i panelerne om sanktioner var berettiget.

Så må virkeligheden vise om sanktionskravet vil blive en barriere for at forny de eksisterende FTA og indgå nye. Dernæst må konkrete sager blive lakmusprøven på om konkret anvendelse af sanktioner rent faktisk virker. Det bliver en vanskelig balancegang hvor Europaparlamentet, udvalgte medlemslande og diverse NGO'er må vise tålmodighed så dialogprocessen får tid til at virke inden mulige sanktioner kommer på tale.

Det er den debat der kommer når Kommissionens udspil til en revision af 15-punktsplanen fremlægges i sommeren 2022.