Maastricht University

Afdwingbaarheid van bepalingen inzake duurzame ontwikkeling in EU-handelsovereenkomsten

Citation for published version (APA):

Prévost, D., & Alexovicova, I. (2018). Afdwingbaarheid van bepalingen inzake duurzame ontwikkeling in EU-handelsovereenkomsten. *SEW: Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, *66*, 82-96. Article 38. https://www.uitgeverijparis.nl/nl/reader/202401/1001371788

Document status and date:
Published: 01/03/2018

Document Version:
Publisher's PDF, also known as Version of record

Document license:
Taverne

Please check the document version of this publication:

• A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
• The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
• The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

Link to publication

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

• Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
• You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
• You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the “Taverne” license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Download date: 15 May. 2024

Afdwingbaarheid van bepalingen inzake duurzame ontwikkeling in EU-handelsovereenkomsten

38

*I. Alexovičová en M.D. Prévost**

Dit artikel onderzoekt in hoeverre de afdwingbaarheid van de hoofdstukken inzake handel en duurzame ontwikkeling in recente EU-handelsovereenkomsten kan worden versterkt. De hoofdelementen van de 'bestuurlijke' benadering (gericht op samenwerking en dialoog) die de EU hanteert in deze hoofdstukken worden geschetst en kritisch beoordeeld. Er wordt gesteld dat de 'bestuurlijke' aanpak ondersteund moet worden door effectieve mechanismen voor transparantie, geïnstitutionaliseerde dialoog en verantwoording.

'In een meer verbonden wereld zal de EU samenwerken met anderen. De Unie kan geen brug ophalen om externe bedreigingen af te wenden. Ter bevordering van de veiligheid en de welvaart van onze burgers en om onze democratieën te beschermen, zullen wij de onderlinge afhankelijkheid beheren, met alle kansen, uitdagingen en angsten die daaruit voortvloeien, door samen te werken met de rest van de wereld.'[1]

1. Inleiding

Een van de meest urgente uitdagingen waar beleidsmakers op het gebied van handel vandaag de dag mee te maken hebben is ervoor te zorgen dat de handel duurzame ontwikkeling[2] ondersteunt in plaats van ondermijnt.[3] De maatschappelijke kosten van economische globalisering zijn van groot maatschappelijk belang, zoals blijkt uit de sterke publieke oppositie tegen economische liberalisering, met name in de ontwikkelde landen. Er wordt gevreesd dat de impact van concurrentiedruk die voortvloeit uit de geliberaliseerde handel, op arbeidsomstandigheden en het milieu zal leiden tot het uitkleden van relevante wettelijke voorschriften, met een negatief effect op duurzame ontwikkeling tot gevolg.[4]
Hoewel de populistische reacties op heersende antiglobalistische trends een naar binnen gericht unilateraal handelsbeleid omvatten,[5] weerspiegelt de *Algemene Strategie* van de EU van 2016 een tegengestelde aanpak[6] welke gekenmerkt wordt door internationale betrokkenheid, steun voor een op regels gebaseerd handelsstelsel en volledige deelname aan het vormgeven van de regels die van toepassing zijn op de wereldmarkt.[7] De *Algemene Strategie* verwijst specifiek naar het gebruik van de handelsovereenkomsten van de EU om duurzame ontwikkeling te bevorderen.[8] De EU is vastbesloten '*een leidende rol te spelen als aanjager van de duurzame-ontwikkelingsagenda*

* Iveta Alexovičová is universitair docent internationaal economisch recht aan Maastricht University.
Denise Prévost is universitair hoofddocent internationaal economisch recht aan Maastricht University.

1 *Gedeelde visie, gemeenschappelijke actie: een sterker Europa, Een algemene strategie voor de Europese Unie op het gebied van het buitenlands- en veiligheidsbeleid, (Algemene Strategie)* (2016) p. 6, beschikbaar op: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_nl_version.pdf.
2 In het kader van dit artikel omvat het concept 'duurzame ontwikkeling' drie onderling afhankelijke pijlers: economische ontwikkeling, sociale ontwikkeling en milieubescherming. Voor een nadere duiding van dit concept, zie: Virginie Barral, 'Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm', 23 *European Journal of International Law* 2012, p. 377-400.
3 Deze uitdaging wordt ook erkend in de Duurzame Ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties. Verenigde Naties, Resolutie aangenomen door de Algemene Vergadering op 25 september 2015, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, 68.
4 Incidenten zoals de instorting van de textielfabriek Rana Plaza hebben de aandacht gevestigd op het verwoestende effect van gebrekkige regulering van de mondiale waardeketens ('global value chains') die kenmerkend zijn voor de hedendaagse productie en handel. Deze zorgen dienen te worden weggenomen om de publieke steun voor het internationale handelssysteem te herstellen.
5 J. Larik, *The EU's Global Strategy in the age of Brexit and Trump*, Leuven, Center for Global Governance Studies, Working Paper 193, 2017, p. 4-5.
6 Ibid., p. 5.
7 *Algemene Strategie*, supra noot 1, p. 17.
8 Ibid., p. 27. De Algemene Strategie bouwt voort op een reeks EU-beleidsdocumenten waarin de noodzaak wordt erkend om wederzijdse ondersteuning van handel en duurzame ontwikkeling te waarborgen en weerspiegelt de bevestiging in het Verdrag van Lissabon van 2009 van de be-

op mondiaal niveau'[9] en handelsovereenkomsten te gebruiken als 'hefbomen voor de wereldwijde bevordering van de Europese waarden, zoals duurzame ontwikkeling, mensenrechten, eerlijke en ethische handel en corruptiebestrijding'.[10]

Het is voor de EU moeilijk gebleken om haar doelstellingen inzake handel en duurzame ontwikkeling (H&DO) multilateraal na te streven, in de context van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), aangezien de hiervoor noodzakelijke wereldwijde consensus ontbreekt.[11] Daarentegen biedt het onderhandelen over handelsovereenkomsten op bilateraal niveau of met kleine groepen landen meer mogelijkheden voor de EU om bepalingen inzake duurzame ontwikkeling op te nemen. Dit vanwege haar sterke onderhandelingspositie als 's werelds grootste handelspartner en het feit dat handelsovereenkomsten meer mogelijkheden bieden voor nauwe samenwerking tussen de partijen op het gebied van regelgeving.[12] Zoals door Meunier en Nicolaïdis is gesteld gebruikt de EU haar formidabele handelspositie om macht uit te oefenen *door middel van* handel,[13] door markttoegang te bieden als een onderhandelingsfiche om concessies te verkrijgen voor hervormingen op het gebied van arbeidsomstandigheden en milieubescherming bij haar handelspartners. Vanaf 2006 begon de EU, op basis van haar nieuwe beleid uiteengezet in de Mededeling van de Commissie *Europa als Wereldspeler*,[14] te onderhandelen met geselecteerde partners over 'diepere' of verdergaande handelsovereenkomsten met inbegrip van speciale hoofdstukken die betrekking hebben op handel en duurzame ontwikkeling.[15]

In de afgelopen jaren is de politieke en maatschappelijke belangstelling voor arbeidsomstandigheden en de bescherming van het milieu in handelsovereenkomsten van de EU toegenomen.[16] Centraal staat de vraag of door opname van H&DO-bepalingen in de EU-handelsovereenkomsten de belofte wordt nagekomen om de handelsmacht van de EU te gebruiken om de bescherming van het milieu en verbeterde arbeidsomstandigheden in derde landen effectief te bevorderen. Met name de afdwingbaarheid van H&DO-toezeggingen staat centraal in het debat over de EU-handelsovereenkomsten.[17] Er wordt evenwel getwijfeld of de 'stimulerende' aanpak van de EU gebaseerd op dialoog en samenwerking niet minder effectief is dan de op sancties gebaseerde benadering zoals toegepast door de VS en Canada.

Om bij te dragen aan het debat hebben de diensten van de Europese Commissie in juli 2017 een 'non-paper' over de H&DO-hoofdstukken in EU-handelsovereenkomsten (*Non-Paper*) uitgebracht, waarin de huidige praktijk wordt geëvalueerd.[18] Tevens worden in dit *Non-Paper* voorstellen gedaan ter verbetering van de uitvoering van H&DO-bepalingen. Vervolgens heeft de Europese Commissie in november 2017 haar allereerste *Verslag over de uitvoering van EU-handelsovereenkomsten 1 januari 2016-31 december 2016* (*Uitvoeringsverslag*) uitgebracht, inclusief een daarbij behorend werkdocument met landverslagen en informatiebladen (*Landenrapporten en Informatiebladen*).[19]

Tegen de achtergrond van deze twee recente documenten van de Europese Commissie gaat dit artikel in op de vraag of, en zo ja in hoeverre, de afdwingbaarheid van de

vordering van duurzame ontwikkeling als een doelstelling van het externe optreden van de EU. Zie: *Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap*, ondertekend te Lissabon, 13 december 2007, *PbEU* 2007, C 306/01, art. 2.5 en art. 10A.

9 Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, *Herziening 2005 van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling: eerste balans en krachtlijnen voor de toekomst*, Brussel, 9 februari 2005, COM(2005)37 def., p. 19.

10 Europese Commissie – Persbericht, *Handel voor iedereen: Europese Commissie presenteert nieuwe handels- en investeringsstrategie*, Brussel, 14 oktober 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5806_nl.htm. Voor de volledige strategie, zie Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Handel voor iedereen, Naar een meer verantwoord handels- en investeringsbeleid*, Brussel, 14 oktober 2015, COM(2015)497 def.

11 De voortdurende weerstand van de ontwikkelingslanden om arbeidsomstandigheden op de WTO-onderhandelingsagenda te plaatsen en het gebrek aan resultaat van de Doha-onderhandelingen over milieukwesties hebben ertoe geleid dat deze kwesties buiten het kader van de WTO moesten worden aangepakt.

12 Rafael Leal-Arcas, 'Mega-regionals and Sustainable Development: The Transatlantic Trade and Investment Partnership and the Trans-Pacific Partnership', 4 *RELP* 2015, p. 248-264, 248.

13 Kalypso Nicolaïdis & Sophie Meunier, 'The European Union as a Conflicted Trade Power', 13 *Journal of European Public Policy* 2006, p. 906-925, 907. Zie ook: Sophie Meunier & Kalypso Nicolaïdis, 'The European Union as a Trade Power', in: Christopher Hill & Michael Smith (red.), *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press 2011 (2e druk), p. 275-298, 294.

14 Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Europa als wereldspeler: wereldwijd concurreren*, COM(2006)567 def., Brussel, 4 oktober 2006, p. 9.

15 In de zeer recent uitgebrachte *Discussienota over het in goede banen leiden van de mondialisering* stelt de Europese Commissie dat 'de EU27 het grootste handelsblok [is] (...) sterk verweven met mondiale waardeketens en [blijft] een factor van belang, ook nu nieuwe machten opkomen. In plaats van achterover te leunen en de mondialisering ons te laten overkomen, moeten wij de mogelijkheid benutten om de mondialisering af te stemmen op onze eigen waarden en belangen'. Europese Commissie, *Discussienota over het in goede banen leiden van de mondialisering*, COM(2017)240, Brussel, 10 mei 2017, p. 21, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_nl.pdf.

16 Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de uitvoering van vrijhandelsovereenkomsten, 1 januari 2016-31 december 2016, COM(2017)654 def., Brussel, 9 november 2017, p. 2 (*Uitvoeringsverslag*).

17 Lorand Bartels, 'Human Rights and Sustainable Development Obligations in EU Free Trade Agreements', 40 *Legal Issues of Economic Integration* 2013, p. 297-314, 306.

18 Non-Paper van de diensten van de Commissie, *Trade and Sustainable Development chapters in EU Free Trade Agreements*, 11 juli 2017: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155686.pdf (*Non-Paper*). Dit verslag heeft betrekking op 25 handelsovereenkomsten die momenteel door de EU worden toegepast, waaronder 6 overeenkomsten met volwaardige H&DO-hoofdstukken. Tot deze laatste behoren de overeenkomsten gesloten met respectievelijk Zuid-Korea, Colombia/Peru/Ecuador, Midden-Amerika, Georgië, Moldavië en Oekraïne. De Commissie heeft dit verslag uitgebracht met als doel transparantie te bevorderen en inzage te bieden in de geboekte vooruitgang alsmede in de tekortkomingen van de implementatie van de handelsovereenkomsten.

19 *Non-Paper* 2017, supra noot 18 en Commission Staff Working Document *Country Reports and Info Sheets on Implementation of EU Free Trade Agreements*, SWD(2017)364 final, Brussel, 9 november 2017, beschikbaar op: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14111-2017-ADD-1/en/pdf (*Landenrapporten en Informatiebladen*).

H&DO-hoofdstukken in recente EU-handelsovereenkomsten kan worden versterkt. In dit artikel wordt het begrip 'afdwingbaarheid' breed opgevat en omvat het alle mechanismen die voor een effectieve naleving van de H&DO-verplichtingen in de EU-handelsovereenkomsten zorg dragen. In een rapport van de Zweedse Nationale Handelsraad wordt gesteld dat de EU een 'bestuurlijke aanpak' (gericht op samenwerking en dialoog) hanteert ten behoeve van het afdwingen van de naleving van H&DO-bepalingen.[20] De hoofdelementen van deze benadering, zoals weerspiegeld in de H&DO-hoofdstukken in EU-handelsovereenkomsten, zullen in dit artikel worden geschetst en kritisch worden beoordeeld. Wij stellen dat de 'bestuurlijke aanpak' ondersteund moet worden door effectieve mechanismen voor transparantie, geïnstitutionaliseerde dialoog en verantwoording; de basisvoorwaarden voor het goed functioneren van 'bestuurlijke' nalevingsmechanismen.

Transparantie betreft enerzijds de mate van openheid waarin de mechanismen om naleving te bevorderen functioneren en anderzijds de openbaarheid, begrijpelijkheid en toegankelijkheid van informatie over naleving. *Institutionalisering* verwijst naar de mate waarin het handhavingsmechanisme de activiteiten van monitoring, dialoog, stakeholderparticipatie en oplossing van geschillen in staat stelt om 'de norm' te worden binnen en tussen de betrokken partijen.[21] In dit verband zijn twee elementen van belang: de verplichting en de precisie. Het element van verplichting houdt in dat de oprichting en werking van bovengenoemde mechanismen niet aan de partijen overgelaten wordt. Het element van precisie verwijst in dit kader naar het detailniveau waarin de werking van deze mechanismen wordt geregeld.[22] Beide elementen moeten aanwezig zijn om een goed functionerend handhavingsmechanisme te vormen. Het afleggen van *verantwoording* verwijst naar responsiviteit of de mate waarin beleidsmakers rekening dienen te houden met de inbreng van belanghebbenden.[23] Het kan worden versterkt door de aanwezigheid van een formeel feedbackmechanisme waardoor beleidsmakers verplicht zijn informatie te verstrekken over de wijze waarop inbreng al dan niet is gebruikt in het beleidsproces.[24]

Paragraaf 2 van dit artikel geeft de context aan voor de discussie over de 'bestuurlijke' aanpak van de handhaving van H&DO-verplichtingen. Dit vindt plaats door bespreking van de aard en inhoud van de H&DO-hoofdstukken. Paragraaf 3 beschrijft de specifieke H&DO-handhavingsmechanismen en beoordeelt hun werking tot nu toe. De volgende mechanismen ten behoeve van de naleving van H&DO-verplichtingen worden kritisch geanalyseerd: de monitoringsmechanismen beschikbaar voor handelsovereenkomstpartijen en andere belanghebbenden, de mechanismen voor deelname van het maatschappelijk middenveld alsmede het geschillenbeslechtingsmechanisme. Paragraaf 4 bespreekt op haar beurt het vaak genoemde argument dat een op sancties gebaseerde aanpak van handhaving van H&DO-verplichtingen de voorkeur geniet boven een 'bestuurlijke' aanpak. Gelet op de aard van de H&DO-bepalingen betogen wij evenwel het tegendeel en doen wij voorstellen die bij kunnen dragen aan de verhoging van de effectiviteit van de 'bestuurlijke' aanpak door middel van het verbeteren van de transparantie, verdere institutionalisering en een sterkere verantwoording. In paragraaf 5 worden vervolgens conclusies getrokken.

2. Duurzame ontwikkeling in de EU-handelsovereenkomsten

Reeds sinds de jaren negentig bevatten EU-handelsovereenkomsten verwijzingen naar duurzame ontwikkeling. In opeenvolgende handelsovereenkomsten is een duidelijke evolutie waarneembaar in de aard en functie van deze bepalingen.[25] Aanvankelijk werd duurzame ontwikkeling in de preambule vermeld of in geïsoleerde verklaringen in de operationele delen van deze overeenkomsten. In 2006 ontstond echter een duidelijk nieuw beleid met het mandaat om te onderhandelen over handelsovereenkomsten met inbegrip van bepalingen inzake arbeidsomstandigheden en milieubescherming.[26] Sinds 2010 omvatten alle EU-handelsovereenkomsten een specifiek hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling.[27]

20 *Implementation and enforcement of sustainable development provisions in free trade agreements – options for improvement*, Zweedse Nationale Handelsraad, 27 mei 2016, p. 13, beschikbaar op: www.kommers.se/In-English/Publications/2016/Implementation-and-enforcement-of-sustainable-development-provisions-in-free-trade-agreements--options-for-improvement/.

21 Lore Van den Putte, 'Involving civil society in social clauses and the decent work agenda', 6 *Global Labour Journal* 2015, p. 221-235, 225.

22 Ibid.

23 Jan Orbie, Deborah Martens & Lore Van den Putte, *Civil Society Meetings in European Union Trade Agreements: Features, Purposes, and Evaluation*, Centre for the Law of EU External Relations, *CLEER Paper* 2016/3, p. 45-46, beschikbaar op: www.asser.nl/media/3044/cleer16-3_web.pdf.

24 Mikel Insausti Muguruza, 'Civil Society and Trade Diplomacy in the "Global Age": The European Case: Trade Policy Dialogue between Civil Society and the European Commission', Document for the Fourth Meeting of the Trade and Integration Network, Inter-American Development Bank, p. 14, beschikbaar op: https://publications.iadb.org/handle/11319/5717?locale-attribute=en.

25 Onderzoeksdienst van het Europees Parlement, *Trade and Sustainable Development Chapters in CETA*, Briefing, januari 2017, beschikbaar op: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/595894/EPRS_BRI%282017%29595894_EN.pdf.

26 *Europa als wereldspeler*, supra noot 14, p. 9.

27 De eerste EU-handelsovereenkomst met een specifiek H&DO-hoofdstuk is de handelsovereenkomst tussen de EU en Zuid-Korea van 2010, *PbEU* 2011, L 127, 14 juni 2011. Opgemerkt dient te worden dat milieu- en arbeidsomstandigheden reeds in afzonderlijke hoofdstukken waren geïntegreerd in de Economische Partnerschapsovereenkomst EU-CARIFORUM, *PbEU* 2008, L 289/I/3, 30 oktober 2008, Deel V, hoofdstuk 4 (Milieu) en 5 (Sociale aspecten). Overigens bevat het CETA-verdrag, tussen de EU en Canada, een hoofdstuk over Handel en Duurzame Ontwikkeling (hoofdstuk 21) met institutionele regels voor afzonderlijke hoofdstukken over Handel en Arbeid; en Handel en Milieu (respectievelijk hoofdstuk 22 en 23).

2.1. *Aard en inhoud van H&DO-hoofdstukken*

De stimulerende en op samenwerking gerichte benadering van H&DO-hoofdstukken wordt expliciet herhaald in vrijwel alle relevante handelsovereenkomsten.[28] Ze zien toe op de directe samenwerking tussen de partijen; zowel in het algemeen (inclusief een lijst van mogelijke onderwerpen en methoden voor samenwerking),[29] alsook met betrekking tot specifieke kwesties (zoals biodiversiteit, duurzaam bosbeheer en handel in bosbouw- en/of visserijproducten).[30] Hoe lovenswaardig ook, deze bepalingen bevatten slechts streefdoelstellingen en scheppen geen afdwingbare verplichtingen om het milieu te beschermen of de arbeidsomstandigheden daadwerkelijk te verbeteren, noch om de middelen te verschaffen om hieraan tegemoet te komen. H&DO-hoofdstukken bevatten, naast voornoemde bepalingen over samenwerking, ook verplichtingen om naar een hoger niveau van milieubescherming en arbeidsomstandigheden 'te streven'.[31] Evenzo verbinden deze hoofdstukken partijen ertoe 'ernaar te streven' handel en investeringen in 'milieugoederen en -diensten' te liberaliseren, specifiek die welke bijdragen tot duurzame ontwikkeling.[32] Hoewel geformuleerd in verplichtende taal, zijn deze bepalingen zodanig geformuleerd dat ze feitelijk niet afdwingbaar zijn maar slechts een inspanningsverplichting behelzen.

Duurzame ontwikkeling wordt aanvullend ook gestimuleerd door middel van bepalingen, die partijen toestaan om, waar nodig, af te wijken van hun verplichting tot handelsliberalisering teneinde milieudoelstellingen en doelstellingen op het gebied van arbeidsnormen na te streven. Dit laatste kan slechts op voorwaarde dat de genomen maatregelen niet worden toegepast op een manier die willekeurige of ongerechtvaardigde discriminatie behelst tussen de partijen of een verkapte beperking van het handelsverkeer vormt. Deze voorwaarden lijken sterk op die zoals gesteld in WTO-verdragen.[33] Ze zijn opgenomen in de EU-handelsovereenkomsten – expliciet of door middel van verwijzing – om misbruik van regelgeving voor protectionistische doeleinden te voorkomen.[34]

De H&DO-hoofdstukken in de recente, zogenaamde 'nieuwe generatie' en 'diepe en uitgebreide' EU-handelsovereenkomsten bevatten niet alleen aanmoedigende bepalingen, inspanningsverplichtingen en algemene uitzonderingen voor regelgeving, maar ook bindende verplichtingen. Deze bindende verplichtingen bestaan uit twee categorieën. De eerste categorie bestaat uit de zogenaamde niet-afwijkingsbepalingen die partijen verbieden om milieu- of arbeidsnormen in de nationale wetgeving af te zwakken of om ervan af te wijken teneinde de handel of investeringen te bevorderen.[35] Door dit verbod expliciet te koppelen aan handel en investeringen, hebben deze bepalingen tot doel te voorkomen dat concurrentiedruk als gevolg van toenemende economische liberalisering tot een 'race to the bottom' in normen en wetgeving leidt. Hoewel ze stringenter zijn geformuleerd, zijn deze bepalingen beperkter van opzet dan de inspanningsverplichtingen om milieu- en arbeidsnormen te verbeteren.[36] Dit wordt veroorzaakt door het feit dat slechts afwijkingen die leiden tot een afzwakking van nationale milieu- en arbeidswetgeving zijn verboden in plaats van ernaar te streven een hoger niveau van bescherming te bevorderen. De niet-afwijkingsbepalingen hebben derhalve duidelijk tot doel slechts een 'gelijk speelveld' voor EU-industrieën te waarborgen.[37]

De tweede categorie van bindende verplichtingen bestaat uit de herbevestiging van bindende verplichtingen voortvloeiend uit internationale normen en verdragen op het gebied van arbeid en milieu. Dit weerspiegelt de inzet en toewijding van de EU voor het multilateralisme. Handelsverdragspartijen zijn gebonden aan de effectieve naleving van bepaalde conventies van de Internationale Arbeidsorganisatie (International Labour Organisation – ILO)[38] en specifieke multilaterale milieuovereenkomsten (MMO's).[39] Partijen herbevestigen uitdrukkelijk hun reeds gedane toezeggingen in het kader van de belangrijkste ILO-verdragen en andere arbeidsovereenkomsten alsmede MMO's die zij hebben geratificeerd. Tevens zijn ze verplicht deze overeenkomsten effectief uit te voeren.[40] Daarenboven zijn de handelsverdragspartijen verplicht om zich in te spannen om andere ILO-conventies en MMO's te ratificeren. De EU geeft duidelijk de voorkeur aan multilaterale oplossingen ingegeven vanuit het besef dat dergelijke oplossingen noodzakelijk zijn ten behoeve van regulering van gefragmenteerde en verspreide productie in mondiale waardeketens.[41]

28 Bijv. EU-Colombia/Peru/Ecuador (art. 286) en EU-Midden-Amerika (art. 302 juncto Titel III, art. 42 en 50).
29 Bijv. EU-Zuid-Korea, art. 13.4.1, 13.5.1 en 13.11 en EU-Colombia/Peru/Ecuador, art. 286.
30 Bijv. EU-Moldavië, art. 368.2 sub b, art. 369.2 sub b en art. 370 sub d.
31 Bijv. EU-Midden-Amerika, art. 285.
32 Bijv. EU-Zuid-Korea, art. 13.6.2 en EU-Midden-Amerika, art. 288.2.
33 GATT 1994, art. XX en GATS art. XIV.
34 Een dergelijke bepaling verschijnt voor het eerst in de handelsovereenkomst EU-Midden-Amerika, art. 287.5 (dus is het niet in EU-Zuid-Korea) en daarna in iedere handelsovereenkomst van de EU.
35 Bijv. EU-Midden-Amerika, art. 291 en CETA art. 23.4 en 24.5.
36 Bartels, *Legal Issues of Economic Integration* 2013 supra noot 17, p. 307.
37 *Non-Paper* 2017, supra noot 18, p. 8.
38 ILO Conventies over de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht, 1948 (nr. 87), recht op organisatie en collectieve onderhandelingen, 1949 (nr. 98); gedwongen of verplichte arbeid, 1930 (nr. 29); afschaffing van gedwongen arbeid, 1957 (nr. 105); minimumleeftijd, 1973 (nr. 138); uitbannen van de ergste vormen van kinderarbeid, 1999 (nr. 182); gelijkheid van beloning, 1951 (nr. 100); de discriminatie (tewerkstelling en beroep), 1958 (nr. 111).
39 Deze omvatten bijvoorbeeld: Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten (CITES-verdrag); Verdrag inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan (Verdrag van Bazel); Kaderverdrag inzake klimaatverandering (UNFCCC); Protocol van Kyoto; Overeenkomst van Parijs; Conventie inzake biologische diversiteit (CBD) en het protocol inzake bioveiligheid (protocol van Cartagena).
40 Bijv. CETA, art. 23.3 en 24.4 lid 2.
41 *Non-Paper* 2017, supra noot 18, p. 4.

Op de voor de EU bijzonder relevante terreinen, of waar geen multilaterale milieunormen zijn overeengekomen, zijn aanvullende verplichtingen in de afgesloten handelsovereenkomsten opgenomen. Als voorbeeld van dergelijke aanvullende verplichtingen kunnen worden genoemd: het treffen van maatregelen ter bevordering van de instandhouding van het bosareaal alsmede de samenwerking bij de bestrijding van illegale, ongemelde en ongereglementeerde visserij.[42]

2.2. *Benaderingswijzen met betrekking tot afdwingbaarheid*

Het zijn primair de bindende toezeggingen in de H&DO-hoofdstukken waar de problematiek omtrent de afdwingbaarheid zich voordoet. Het debat concentreerde zich hier vooral op de uitsluiting van H&DO-hoofdstukken uit de algemene geschillenbeslechtingsmechanismen beschikbaar voor andere hoofdstukken van de EU-handelsovereenkomsten, en op het ontwerp en de effectiviteit van de bijzondere geschillenbeslechtingsmechanismen ontwikkeld voor de H&DO-hoofdstukken.[43] Men mag echter niet het potentieel onderschatten van de 'zachtere' bepalingen inzake monitoring, samenwerking en dialoog zoals tevens vastgelegd in de H&DO-hoofdstukken om de naleving van de milieu- en arbeidsverplichtingen te waarborgen en aldus een rol te spelen bij het afdwingen ervan in brede zin.[44]

Recent werd in een onderzoek door de Zweedse Nationale Handelsraad gesteld dat het traditionele concept van afdwingbaarheid is verbreed en getransformeerd, waardoor het bereik van de betrokken actoren is uitgebreid en er ruimte is voor collectieve afdwingbaarheidsmechanismen.[45] Zoals opgemerkt in dit rapport, erkent de academische wetenschap over de afdwingbaarheid van het internationaal recht thans twee benaderingen, de 'bestuurlijke' benadering en de 'sanctie'-benadering. De 'bestuurlijke' benadering is gericht op dialoog en pakt de oorzaken van niet-naleving aan door positieve maatregelen, waaronder transparantie, voortdurende dialoog tussen de partijen en het maatschappelijk middenveld, geschillenbeslechting en capaciteitsopbouw.[46] Zij is goed geschikt voor complexe, langdurige relaties tussen staten, waarin reputatie en goede wil belangrijk zijn om beloften over toekomstige samenwerking te verkrijgen.[47] Onder deze benadering worden het bieden van ondersteuning aan de partner en de druk van reputatieschade gebruikt om problemen met niet-naleving op te lossen.

Daarentegen is de sanctiebenadering geschikt op gebieden waar de economische of politieke voordelen van niet-naleving de kosten ervan zouden kunnen overstijgen, zoals op het gebied van handelsliberalisering.[48] De sanctiebenadering bevordert de naleving door mechanismen die voordelen wegnemen en kosten creëren. Deze benadering is evenwel kostbaar en moeilijk om te mobiliseren in het internationale recht. Als gevolg daarvan is toepassing ervan zeldzaam, zelfs wanneer de noodzakelijke sanctiemechanismen ter beschikking staan.[49] Waar internationale verplichtingen echter te maken hebben met regelgevingsnormen en waar schendingen vaak voortvloeien uit capaciteitsproblemen,[50] kunnen sancties contraproductief zijn en de omstandigheden die tot niet-naleving hebben geleid, verergeren.[51]

De EU-aanpak met betrekking tot de afdwingbaarheid van de H&DO-hoofdstukken heeft duidelijk 'bestuurlijke' kenmerken. We bestuderen deze afdwingbaarheidsmechanismen tegen de criteria van transparantie, institutionalisering en verantwoording, om te bepalen of ze nuttig kunnen zijn om de naleving te bevorderen. Bij het maken van deze beoordeling moet men in gedachten houden dat handelsovereenkomsten met H&DO-hoofdstukken nog maar relatief kort van kracht zijn, waardoor empirische gegevens veelal ontbreken. Er kunnen echter wel degelijk enkele voorlopige conclusies worden getrokken uit de informatie die wordt gepresenteerd in het *Uitvoeringsrapport* (2016) en de bijbehorende *Landenrapporten en Informatiebladen*, alsmede uit enkele recente studies.[52]

42 Bijv. EU-Georgië, art. 233.2 sub c en art. 234 sub f; EU-Midden-Amerika, art. 289 en 290 en CETA art. 24.10 en 24.11.

43 Zie bijv. Axel Marx, Franz Ebert & Nicolas Hachez, 'Dispute Settlement for Labour Provisions in EU Free Trade Agreements: Rethinking Current Approaches', 5 *Politics and Governance* 2017, p. 49-59; Giovanni Gruni, 'Labor Standards in the EU-South Korea Free Trade Agreement: Pushing Labor Standards into Global Trade Law?', 5 *Korean Journal of International and Comparative Law* 2017, p. 100-121; Axel Marx, Brecht Lein & Nicolás Brando, 'The Protection of Labour Rights in Trade Agreements: The Case of the EU-Colombia Agreement', 50 *Journal of World Trade* 2016, p. 587-610 en Jeffrey S. Vogt, 'The Evolution of Labor Rights and Trade – A Transatlantic Comparison and Lessons for the Transatlantic Trade and Investment Partnership', 18 *Journal of International Economic Law* 2015, p. 827-860.

44 Lore Van den Putte, Jan Orbie, Fabienne Bossuyt, Deborah Martens & Ferdi De Ville, 'What social face of the new EU trade agreements? Beyond the "soft" approach', ETUI policy brief nr. 13, 2015, p. 1-5.

45 Zweedse Nationale Handelsraad 2016, supra noot 20.

46 Abram Chayes & Antonia Handler Chayes, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press 1998, p. 22-25.

47 Andrew T. Guzman, 'A Compliance-Based Theory of International Law', 90 *California Law Review* 2002, p. 1826-1887, 1886.

48 Ibid., p. 1831.

49 Chayes & Chayes 1998, supra noot 46.

50 Voor een casestudy die een gebrek aan capaciteit voor het omgaan met duurzaamheidsuitdagingen als reden voor niet-naleving vaststelt, zie Axel Marx, Nicolás Brando & Brecht Lein, 'Strengthening Labour Rights Provisions in Bilateral Trade Agreements. The case of voluntary sustainability standards', 8 *Global Policy* 2017, p. 78-88.

51 Java von Stein, 'Compliance with International Law', *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, Oxford University Press 2017, beschikbaar op: http://internationalstudies.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-81?print=pdf.

52 Zeer nuttige informatie is bijv. vervat in Evgeny Postnikov & Ida Bastiaens, 'Does dialogue work? The effectiveness of labour standards in EU preferential trade agreements', 21 *Journal of European Public Policy* 2014, p. 923-940; International Labour Organization *Social Dimensions of Free Trade Agreements*, International Institute for Labour Studies, Geneva, ILO (2013, herziene editie 2015); Van den Putte, *Global Labour Journal* 2015, supra noot 21, p. 221-235 en Orbie e.a. 2016, supra noot 23.

3. Implementatie en afdwingbaarheid van H&DO-bepalingen

In het hoofdstuk over implementatie en afdwingbaarheid benadrukt het *Non-Paper* de op samenwerking gebaseerde aanpak van de EU, die erkent dat verbeteringen in arbeids- en milieuomstandigheden een 'continu en langdurig engagement' met handelspartners noodzakelijk maken.[53] Tevens wordt in het *Non-Paper* het belang van het creëren van probleemhouderschap van het hervormingsproces door de overheid en het maatschappelijk middenveld benadrukt.[54] Daarnaast wordt de nadruk gelegd op de primaire rol van internationale instrumenten, niet alleen als verstrekkers van materiële arbeids- en milieunormen, maar ook met betrekking tot handhavingsmechanismen.[55] De EU beschouwt zichzelf als een normatieve macht die de voorkeur geeft aan overreding boven dwang.[56] Bijgevolg wordt de rol van de bilaterale geschillenbeslechtingsmechanismen die opgenomen zijn in de H&DO-hoofdstukken slechts als 'aanvullend' beschouwd en bevat derhalve geen sanctioneringsmechanisme.[57] Deze 'bestuurlijke benadering' wordt door sommigen als inefficiënt beschouwd voor een effectieve afdwinging. Zoals de Europese Commissie in het *Non-Paper* opmerkt, wordt door sommigen betoogd dat deze mechanismen onvoldoende snelle of zichtbare antwoorden bieden op nalevingsproblemen die onder de aandacht van de handelsverdragspartijen zijn gebracht.[58] Om vast te stellen of deze kritiek terecht is, is het nuttig om de bestaande mechanismen voor implementatie en handhaving van de H&DO-hoofdstukken en hun toepassing in de praktijk te onderzoeken alvorens hervormingsvoorstellen te doen.

3.1. Monitoring, dialoog en samenwerking

Zoals gesteld in het *Non-Paper*,[59] pleit de EU in haar beleidsdocument getiteld *Consensus voor Ontwikkeling*, voor een aanpak op basis van partnerschap en samenwerking. In lijn met deze aanpak is de prioriteit van de EU om de handelspartner ertoe aan te moedigen om met haar samen te werken om de uitvoering van de H&DO-hoofdstukken te garanderen.[60] Deze hoofdstukken voorzien in institutionele mechanismen om monitoring te vergemakkelijken onder meer door het bevorderen van transparantie, regelmatige dialoog en nauwe samenwerking. Het gaat hier om het oprichten van contactpunten, het instellen van H&DO-comités en de mechanismen voor participatie van maatschappelijke organisaties.
Hoewel deze samenwerkingsmechanismen niet op sancties zijn gebaseerd, hebben ze de potentie om sterke prikkels tot naleving te creëren en kunnen ze daarom worden beschouwd als een effectief middel voor de handhaving van afspraken voortvloeiend uit het verdrag, ook als ze vertrouwen op overtuiging en politieke druk in plaats van economische sancties.[61] Op gebieden waar langdurige betrokkenheid en gezamenlijke inspanningen nodig zijn, zoals dat o.m. het geval is bij milieubescherming en arbeidsnormen kunnen deze mechanismen, mits goed opgezet en consistent toegepast, effectiever zijn dan dwingender handhavingsmethodes. We kijken daarom nauwlettend naar het ontwerp en de toepassing van deze monitoringmechanismen voor de H&DO-hoofdstukken in EU-handelsovereenkomsten. Aangezien de participatie van het maatschappelijk middenveld als innovatief kan worden gekenmerkt, krijgt dit specifieke aandacht in een aparte paragraaf in dit artikel.

3.1.1. Contactpunten

De H&DO-hoofdstukken verplichten elke aan de handelsovereenkomst deelnemende partij om binnen haar diensten een contactpunt aan te wijzen voor de implementatie van het H&DO-hoofdstuk van de betreffende handelsovereenkomst.[62] Het belangrijkste doel van deze contactpunten is om de communicatie tussen de partijen bij de implementatie van de H&DO-hoofdstukken te vergemakkelijken. Ze spelen een bijzondere rol in de dialoog en in het overleg over zaken die zich voordoen tussen de partijen bij de uitvoering van het H&DO-hoofdstuk.[63] De belangrijkste taken van deze contactpunten zijn: het verstrekken van informatie aan de andere verdragspartij, aan het deskundigenpanel of aan het algemene publiek; de ontvangst van inzendingen en communicatie tussen verdragspartijen in het proces van overleg

53 *Non-Paper* 2017, supra noot 18, p. 3.
54 Ibid.
55 Ibid.
56 Postnikov & Bastiaens, *Journal of European Public Policy* 2014, supra noot 52, p. 925. Zie ook Ian Manners, 'Normative power Europe: a contradiction in terms?', 40 *Journal of Common Market Studies* 2002, p. 235-258.
57 *Non-Paper* 2017, supra noot 18, p. 3.
58 Ibid., p. 4-5.
59 Ibid., p. 7.
60 Deze aanpak werd ook door de Commissie naar voren gebracht in de (inmiddels vastgelopen) TTIP-onderhandelingen met de VS. *EU – US Transatlantic Trade and Investment Partnership: Trade and Sustainable Development: Initial EU Position Paper*, European Commission, 2013, p. 4, beschikbaar op: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151626.pdf.
61 Chayes en Chayes beweren dat de belangrijkste druk voor de naleving van verdragsverplichtingen voortvloeit uit het feit dat soevereiniteit heden ten dage wordt gerealiseerd door deelname aan internationale samenwerkingsverbanden waarin staten hun gemeenschappelijke belangen regelen. Om hun 'goede reputatie' in deze samenwerkingsverbanden te behouden, worden staten sterk geprikkeld om hun internationale verplichtingen na te komen. Chayes & Chayes 1998, supra noot 46, p. 22-28.
62 Zie bijv. EU-Zuid-Korea, art. 13.12.1 en EU-Midden-Amerika, art. 294 lid 1. Onder CETA worden afzonderlijke contactpunten beoogd voor aangelegenheden die vallen onder hoofdstuk 23 (arbeidsomstandigheden) en hoofdstuk 24 (milieu), respectievelijk onder art. 23.8.1 en 24.13.1.
63 Zweedse Nationale Handelsraad 2016, supra noot 20, p. 13.

over geschillen die voortvloeien uit het H&DO-hoofdstuk; en het vervullen van een rol in de samenwerkingsactiviteiten van de verdragspartijen.[64] Dit geïnstitutionaliseerde transparantiemechanisme vergemakkelijkt de toegang tot informatie, ook voor maatschappelijke organisaties, hetgeen essentieel is voor het toezicht op de naleving, en het is vormgegeven conform de 'bestuurlijke' benadering.

3.1.2. H&DO-comités

Elk H&DO-hoofdstuk stelt verder een Comité voor Handel en Duurzame Ontwikkeling (H&DO-comité) in.[65] Dit is een gespecialiseerd intergouvernementeel comité, bestaande uit hoge functionarissen van de betrokken ministeries (handel, milieu en arbeid) van elke verdragspartij, dat de taak krijgt toezicht te houden op de implementatie (en tot op zekere hoogte ook de handhaving) van het H&DO-hoofdstuk, inclusief op samenwerking gerichte activiteiten. Deze rol schept mogelijkheden voor een constructieve en permanente dialoog tussen de partijen over gevoelige kwesties én voor een zoektocht naar gemeenschappelijke oplossingen, onder meer door samenwerking en capaciteitsopbouw. Het biedt de EU ook de mogelijkheid om gebruik te maken van haar politieke druk om met haar handelsverdragspartners te overleggen over de naleving van het H&DO-hoofdstuk, ook buiten het veelal beperkte bereik van de bindende en wettelijk afdwingbare verplichtingen. In tegenstelling tot geschillenbeslechting biedt het H&DO-comité een podium om te bespreken of aan de best-effort-bepalingen in H&DO-hoofdstukken wordt voldaan, zoals die waarbij partijen moeten 'streven' naar hogere niveaus van milieubescherming en arbeidsnormen, of om nog niet-geratificeerde aanvullende ILO-conventies en MMO's te ratificeren. Het verlenen van technische of financiële bijstand – ter ondersteuning van de inspanningen om te voldoen aan de best-effort-bepalingen, geeft positieve prikkels aan partijen om constructief deel te nemen aan de dialoog, en kan de rol van de H&DO-comités als een nuttig mechanisme voor handhaving vergroten. De H&DO-comités worden 'permanente laboratoria' genoemd, waardoor landen die van elkaar verschillen, kunnen leren van elkaars ervaringen en innovatieve oplossingen kunnen zoeken om de arbeidsbescherming te vergroten.[66]
Net als bij andere internationale intercollegiale ('peer review') toetsingsmechanismen kan het openbaar maken van de resultaten een dubbele functie vervullen. Enerzijds het vestigen van aandacht op tekortkomingen in de uitvoering – en daarmee de niet-conformerende partij publiekelijk terechtwijzen – anderzijds kan het de inspanningen gericht op nakoming aanmoedigen en ondersteunen. Om een effectieve rol te spelen bij de handhaving van de H&DO-hoofdstukken, is het voor H&DO-comités dan ook van essentieel belang om te zorgen voor transparantie en voor de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij hun werkzaamheden. Zoals eerder opgemerkt, is de rol en betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld en andere belanghebbenden cruciaal in een 'bestuurlijke' benadering tot de handhaving van internationale verplichtingen. In sommige recente handelsovereenkomsten heeft elke vergadering van het comité derhalve een openbare vergadering met het publiek,[67] waarin standpunten kunnen worden uitgewisseld en zaken die van belang zijn voor de uitvoering van de handelsovereenkomst kunnen worden besproken.[68] In andere handelsovereenkomsten is er alleen een vereiste dat beslissingen van het H&DO-comité openbaar worden gemaakt, tenzij het comité anders beslist.[69] In de praktijk worden de vergaderingen van de H&DO-comités echter vaak gecombineerd met bijeenkomsten van het Gezamenlijk Forum voor Dialoog met Maatschappelijk Middenveld,[70] en worden zij afgesloten met een sessie waarin het H&DO-comité aan de platforms van het maatschappelijk middenveld verslag uitbrengt over de voortgang van de implementatie van de H&DO-hoofdstukken en over de nog resterende uitdagingen en waarin het comité hun input ontvangt. Hierdoor kunnen vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld van beide partijen worden geïnformeerd en kunnen regeringen kennisnemen van hun zienswijzen in een formele setting. Echter, vanwege het gebrek aan een officiële terugkoppeling over de manier waarop de maatschappelijk ingebrachte input door de handelsverdragspartijen is gebruikt leidt dit *de facto* tot een zwakke verantwoordingsplicht. Daarenboven bevordert het H&DO-comité de naleving van de H&DO-doelstellingen door het aanmoedigen van 'learning through dialogue' en actieve informatie-uitwisseling.[71] Verder verbinden de verdragspartijen zich in sommige handelsovereenkomsten ertoe om gezamenlijk de bijdrage van het H&DO-hoofdstuk, inclusief de samenwerkingsactiviteiten, aan duurzaamheid te herzien, te monitoren en te evalueren.[72] Een dergelijke evaluatie kan er in versterkte mate toe leiden dat het probleemeigenaarschap van het proces tot het bereiken van duurzame ontwikkeling toeneemt. Dit genereert de politieke good-

64 Bijv. CETA, art. 23.8 lid 1. De meeste H&DO-hoofdstukken voorzien niet in een uitgebreide lijst van taken van contactpunten, hoewel sommige specifieke taken (zoals de ontvangst van verzoeken of opmerkingen van andere partijen) worden vermeld in de bepalingen betreffende andere zaken, zoals overleg op regeringsniveau.
65 In de betrokken handelsovereenkomsten wordt de naam van dit intergouvernementele orgaan niet op eenduidige wijze gehanteerd; o.m. worden gebezigd: gespecialiseerd comité voor H&DO, H&DO-subcomité en H&DO-Raad van bestuur. Eenvoudigheidshalve zal in dit artikel de term 'H&DO-comité' worden gebruikt.
66 Gruni, *Korean Journal of International and Comparative Law* 2017, supra noot 43, p. 111.
67 Bijv. EU-Vietnam (hoofdstuk 15, art. 15.6).
68 CETA, art. 22.4 lid 3. Interessant genoeg is een dergelijke bepaling niet aanwezig in EU-Japan.
69 EU-Midden-Amerika, art. 294.3.
70 Dit orgaan wordt in paragraaf 3.2.2 besproken.
71 Het volgende voorbeeld illustreert dit punt. In het kader van de handelsovereenkomst tussen de EU en Chili werd de Chileense wetgeving voor de veiligheid van werknemers op de werkplek herzien op basis van EU-verordeningen, waarover de Chileense autoriteiten kennis hadden gekregen in de dialoog tussen de EU en Chili over de nakoming van de arbeidsomstandighedenbepalingen in de EU-Chili handelsovereenkomst. Postnikov & Bastiaens, *Journal of European Public Policy* 2014, supra noot 52, p. 928.
72 EU-Midden-Amerika, art. 293.

will die nodig c.q. cruciaal is voor succesvolle langetermijnstrategieën.
In tegenstelling tot de hierboven omschreven mechanismen levert de praktijk een weerbarstiger beeld. Verslagen over het feitelijke functioneren van de H&DO-comités laten een nogal wisselend beeld zien. Zowel het *Non-Paper* als het *Uitvoeringsverslag* merkt op dat de focus van de EU in de eerste jaren van uitvoering van de H&DO-hoofdstukken vooral lag op het opzetten van de institutionele structuren en monitoringpraktijken alsmede op het vaststellen van prioritaire werkterreinen.[73] Dit is hoofdzakelijk het geval bij handelsovereenkomsten met Georgië, Moldavië en Oekraïne. Voor de handelsovereenkomsten die reeds langer van kracht zijn, te weten: Zuid-Korea, Midden-Amerika, en Colombia/Peru/Ecuador, hebben de institutionele structuren het mogelijk gemaakt dat 'regelmatige en gerichte dialogen' plaatsvinden met handelsverdragspartners over vaak gevoelige kwesties, over het vaststellen van prioriteiten en over gezamenlijke projecten die moeten worden gelanceerd.[74] In 2016 vonden vergaderingen van het H&DO-comité plaats met Midden-Amerika, Colombia en Peru, Zuid-Korea, Georgië en Moldavië. In het kader van deze bijeenkomsten hebben de EU-vertegenwoordigers de aandacht gevestigd op de problematische aspecten van de implementatie van de H&DO-hoofdstukken.[75] Niet in alle gevallen hebben deze dialogen evenwel geleid tot daadwerkelijke vooruitgang in de uitvoering. Dit wordt toegeschreven aan het onvermogen van de EU om effectief politieke druk uit te oefenen.[76]

3.2. *Betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld*

Een belangrijk innovatief element in de door de EU, sinds de handelsovereenkomst met Zuid-Korea, toegepaste H&DO-handhavingsmechanismen is de belangrijke rol van het maatschappelijk middenveld en andere belanghebbenden bij het toezicht op en de handhaving van H&DO-hoofdstukken. De strategie *Handel voor Iedereen* van de Europese Commissie benadrukt de doelstelling om het potentieel voor betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld te maximaliseren.[77] Zoals opgemerkt door Postnikov en Bastiaens, kan het dialoogmechanisme met maatschappelijke actoren, zoals ingesteld door de EU-handelsverdragen, hen strategische politieke invloed bieden in hun interactie met overheidsinstanties.[78] Zij stellen dat de hierdoor uit te oefenen politieke invloed en het leren van actoren uit het maatschappelijk middenveld leidt tot maximale bevordering van arbeidsomstandigheden bij handelspartners. Derhalve kan dit worden gezien als een mechanisme voor *ex post* afdwingbaarheid. Terwijl de handelsovereenkomsten van de VS en Canada ook een rol voor dialoog met het maatschappelijk middenveld omvatten is dit minder ingrijpend dan in de EU-overeenkomsten.[79]
De rol van het maatschappelijk middenveld in H&DO-hoofdstukken is op twee manieren geïnstitutionaliseerd, namelijk door unilaterale en bilaterale mechanismen. Hoewel per handelsovereenkomst de specifieke kenmerken van deze mechanismen verschillen zijn gemeenschappelijke kenmerken waarneembaar. Deze gemeenschappelijke kenmerken geven een goede weerslag van de mate van handhavingspotentieel van het maatschappelijk middenveld met betrekking tot H&DO-hoofdstukken alsmede van de ontwerpfouten die dit potentieel ondermijnen.

3.2.1. 'Domestic Advisory Groups'

Unilaterale mechanismen voor de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld worden vormgegeven middels interne adviesgroepen ('Domestic Advisory Groups' of DAGs) voor duurzame ontwikkeling. DAGs hebben een adviserende rol met betrekking tot de naleving van het relevante H&DO-hoofdstuk.[80] Zij kunnen, ook op eigen initiatief,[81] hun opvattingen en aanbevelingen over de tenuitvoerlegging van het H&DO-hoofdstuk indienen en advies geven over hoe de doelstellingen van dit hoofdstuk beter kunnen worden bereikt.[82]
Handelsverdragspartijen zijn verplicht nieuwe DAGs bijeen te roepen of bestaande nationale adviesgroepen hiertoe te raadplegen.[83] Hoewel de EU voor elke handels-

73 *Non-Paper* 2017, supra noot 18, p. 4, *Uitvoeringsverslag* 2016, supra noot 16, p. 27.
74 *Non-Paper* 2017, supra noot 18, p. 4. De Commissie noemt de volgende voorbeelden van gezamenlijke projecten: een vergelijkend onderzoek in het kader van ILO-Verdrag 111 betreffende discriminatie op het werk in de EU en Zuid-Korea; ILO-projecten in El Salvador en Guatemala gericht op ILO-conventies over vrijheid van vereniging, collectieve onderhandelingen en non-discriminatie; een dialoog met Colombia over de nakoming van CITES; projecten op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen waarbij ook ILO en OESO betrokken zijn in Azië en Latijns-Amerika. Zie ook: *Uitvoeringsverslag* 2016, supra noot 16, p. 27 waarin wordt gesteld dat een groot voordeel van dit systeem is dat het heeft geleid tot brede steun van handelspartners voor de ambitieuze H&DO-agenda van de EU.
75 *Uitvoeringsverslag* 2016, supra noot 16, p. 27. Het verslag meldt dat gesprekken zijn gevoerd over onder meer de arbeidsinspectie (Colombia, Peru, Honduras, Moldavië, Georgië), collectieve arbeidsonderhandelingen (Colombia, Guatemala), geweld tegen vakbonden (Colombia), vrijheid van vereniging (El Salvador, Panama), kinderarbeid (Colombia, El Salvador, Guatemala, Panama, Georgië), tripartiete raadpleging (Georgië) en gezondheid en veiligheid op het werk (Colombia, Peru, Moldavië). De milieukwesties die zijn besproken, hadden betrekking op kwesties in het kader van het CITES-verdrag en klimaatverandering.
76 Van den Putte, *Global Labour Journal* 2015, supra noot 21, p. 229.
77 *Handel voor iedereen* 2015, supra noot 10, p. 23.
78 Postnikov & Bastiaens, *Journal of European Public Policy* 2014, supra noot 52, p. 929.
79 ILO, *Assessment of labour provisions in trade and investment arrangements*, International Labour Office 2016, p. 130-155.
80 EU-Zuid-Korea, art. 13.12 lid 5.
81 EU-Vietnam, art. 15.4 en CETA, art. 23.8 lid 4 en art. 24.13 lid 5.
82 EU-Midden-Amerika, art. 294.4.
83 EU-Zuid-Korea, art. 13.12 lid 4, verplicht partijen om een nieuwe DAG op te richten. In latere EU-handelsovereenkomsten hebben partijen de keuze om een nieuwe DAG te creëren of om bestaande arbeids- en milieugroepen te raadplegen. In EU-Midden-Amerika is er een aanvullende bepaling (in de voetnoot) dat als bestaande groepen worden gebruikt, deze de mogelijkheid moet worden geboden om hun activiteiten te versterken en te ontwikkelen met de nieuwe perspectieven en werkterreinen die worden geboden in het H&DO-hoofdstuk.

overeenkomst een nieuwe EU-brede interne adviesgroep opricht, benutten sommige andere handelspartners hiertoe reeds bestaande nationale instanties. Zoals gesteld in een recente CLEER-studie,[84] heeft bovenstaande mogelijkheid om bestaande adviesgroepen hiertoe te benutten sterke kritiek gekregen van het maatschappelijk middenveld omdat dit tot een situatie leidt waarin maatschappelijke organisaties, die niet reeds deel uitmaken van deze bestaande nationale organen, worden uitgesloten van deelname. Dit terwijl deelnemers aan reeds bestaande nationale adviesgroepen zich er niet altijd van bewust zijn dat zij een aanvullende verantwoordelijkheid hebben om de aspecten van duurzame ontwikkeling voortvloeiend uit de handelsovereenkomst met de EU te monitoren.

De samenstelling van de DAGs is ook een punt van zorg. In de meeste gevallen specificeren de H&DO-hoofdstukken dat DAGs zijn samengesteld uit onafhankelijke maatschappelijke organisaties.[85] Deze groepen moeten uit een evenwichtige vertegenwoordiging bestaan van milieu-, arbeids- en bedrijfsorganisaties en andere relevante belanghebbenden van de verdragspartij in kwestie.[86] Opmerkelijk is dat in geen enkele EU-handelsovereenkomst procedures ten aanzien van de benoeming van leden van deze DAGs zijn vastgelegd.[87] Meestentijds worden derhalve de leden door elke verdragspartij benoemd volgens haar eigen procedures die in veel gevallen niet transparant zijn.

Deze ernstige tekortkoming in het ontwerp ondermijnt het potentieel van DAGs. Voorts rijzen er vragen aangaande de onafhankelijkheid van de leden van de DAGs. In het geval van Zuid-Korea bijvoorbeeld, was een van de belangrijkste arbeidsfederaties aanvankelijk uitgesloten van de Koreaanse DAG en werd zij alleen opgenomen na sterke druk van de Europese Commissie.[88] Hoewel hier succesvol, uitte de Commissie in andere gevallen naar verluidt slechts bezorgdheid over de samenstelling van de interne adviesgroep van haar handelsverdragspartner, maar oefende zij weinig of geen druk uit om het probleem op te lossen. De Commissie stelde zich hierbij op het standpunt dat dergelijke inmenging niet verenigbaar is met de soevereiniteit van haar handelsverdragspartner.[89] Zonder duidelijke regels voor de benoeming van leden van DAGs, waardoor representativiteit en onafhankelijkheid worden gewaarborgd, kunnen deze organen hun potentieel met betrekking tot handhaving van de in de H&DO-hoofdstukken overeengekomen afspraken niet optimaal vervullen.[90]

3.2.2. Dialoogforum

Het bilaterale mechanisme voor de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij de implementatie van H&DO-hoofdstukken in EU-handelsovereenkomsten is het Gezamenlijk Forum voor Dialoog met Maatschappelijk Middenveld (het Dialoogforum).[91] Dit is een gezamenlijke bijeenkomst van maatschappelijke organisaties, waaronder de leden van de DAGs, en het grotere publiek van beide verdragspartijen. Dit forum wordt jaarlijks onder elke handelsovereenkomst georganiseerd en vindt meestal tegelijkertijd plaats met de vergadering van het H&DO-comité. Tenzij partijen anders overeenkomen, moeten de vergaderingen van het H&DO-comité een sessie bevatten waarin comitéleden verslag uitbrengen over de implementatie van het H&DO-hoofdstuk aan het Dialoogforum. Het Dialoogforum kan op zijn beurt zijn opvattingen kenbaar maken om de dialoog te bevorderen over hoe de doelstellingen van het H&DO-hoofdstuk beter kunnen worden verwezenlijkt.[92] Wil dit mechanisme evenwel goed als nalevingsinstrument functioneren, dan moet de verantwoordelijkheid van het H&DO-comité tegenover het maatschappelijk middenveld worden versterkt.[93] Dit kan bijvoorbeeld door het verplicht geven van terugkoppeling over de wijze waarop de inbreng van het maatschappelijk middenveld door de betrokken partijen is meegenomen.[94]

84 Orbie e.a. 2016, supra noot 23.

85 Het is verrassend dat EU-Colombia/Peru/Ecuador niet vereist dat de leden van de DAGs onafhankelijk zijn, hetgeen problematisch is, aangezien het belangrijkste orgaan voor sociale dialoog in Peru de Nationale Raad voor werk en werkgelegenheid is, die wordt voorgezeten door de Minister voor Arbeid.

86 In EU-Midden-Amerika (art. 294.5) kunnen niet alleen onafhankelijke maatschappelijke organisaties maar ook regionale autoriteiten vertegenwoordigd zijn in de DAGs.

87 EU-Vietnam (hoofdstuk 15, art. 15.4) vermeldt uitdrukkelijk dat elke partij zelf haar interne procedures voor de oprichting van haar DAGs bepaalt en de leden benoemt.

88 Orbie e.a. 2016, supra noot 23, p. 19. De samenstelling van de Koreaanse DAG is ook bekritiseerd omdat de meeste leden de regering steunen, met name Koreaanse hoogleraren die verbonden zijn of zijn geweest met de Koreaanse overheid. Van den Putte, *Global Labour Journal* 2015, supra noot 21, p. 229.

89 Orbie et al. (2016), supra n. 23, p. 19.

90 Andere problemen die zijn vastgesteld met betrekking tot de werking van de DAGs zijn de procedures voor vergaderingen, het feit dat informatie over de agenda en de datum van de vergadering vaak te laat worden verspreid waardoor effectieve voorbereiding door maatschappelijke organisaties moeilijk wordt, de financiële beperkingen die de participatie van het maatschappelijk middenveld in DAGs belemmeren, en het ontbreken van een functionerend secretariaat voor DAGs van sommige handelspartners. Orbie et al. (2016), supra n. 23, p. 20-22.

91 Dit is de meest voorkomende naam van dit orgaan, hoewel er variaties bestaan. In de handelsovereenkomst met Japan wordt dit forum bijvoorbeeld 'Gezamenlijke Dialoog' genoemd (art. 15). Het Dialoogforum is niet voorzien in de handelsovereenkomst met Zuid-Korea. Het komt voor het eerst voor in EU-Midden-Amerika (art. 295). Interessant is dat een dergelijk forum niet wordt beoogd in de relatief recente handelsovereenkomst met Singapore. In EU-Vietnam wordt dit orgaan 'het gemeenschappelijke forum' genoemd en bestaat het alleen uit de DAGs van beide partijen, terwijl 'andere belanghebbenden' (d.w.z. met inbegrip van het maatschappelijk middenveld) alleen bij gezamenlijke overeenkomst tussen de partijen kunnen worden betrokken (art. 15.5).

92 EU-Midden-Amerika, art. 25.2. In het geval van de handelsovereenkomst met Zuid-Korea heeft deze dialoog tussen de DAGs naar verluidt het bewustzijn vergroot, geholpen om prioriteiten voor verder werk ter verbetering van arbeidsomstandigheden te identificeren en discussies te starten over ontwikkelingssamenwerkingsprojecten. International Labour Office 2016, supra noot 79, p. 8.

93 Van den Putte 2015, supra noot 44, p. 225.

94 International Labour Office 2016, supra noot 79, p. 125; Van den Putte e.a. 2015, supra noot 44, p. 3.

3.2.3. Voorlopige ervaring

Zonder meer kan worden gesteld dat het volledige potentieel van de DAGs en het Dialoogforum nog niet is behaald,[95] onder meer vanwege capaciteitsproblemen en de onwennigheid die er bij bepaalde handelsverdragspartijen bestaat met de deelname van het maatschappelijk middenveld.[96] Het gebrek aan capaciteit en ervaring komt onder meer tot uiting in de huidige organisatorische en logistieke problemen die tijdens de werking ervan zijn vastgesteld (zoals: lastminuteorganisatie van vergaderingen, te late circulatie van agenda's, beperkt beschikbare middelen die deelname van het maatschappelijk middenveld beperken, enz.).[97] Bovendien hebben de gebrekkige regels over de samenstelling van DAGs geleid tot onevenwichtige vertegenwoordiging.[98]

Niettemin merkt de Commissie in haar *Non-Paper* op dat er zichtbare vooruitgang is geboekt, waaronder de oprichting van structuren van het maatschappelijk middenveld in landen waar het maatschappelijk middenveld doorgaans niet betrokken is bij handelsaangelegenheden.[99] Verder wordt aangevoerd dat het Dialoogforum bijdraagt aan de effectieve uitvoering van de H&DO-hoofdstukken en wel door enerzijds het creëren van kansen om te leren over een effectieve belangenbehartiging tussen groepen uit het maatschappelijk middenveld van de handelsverdragspartners en hun tegenhangers in de EU en het identificeren van prioritaire gebieden voor toekomstige actie anderzijds.[100]

Een recent onderzoek betoogt dat de monitoringmechanismen waar het maatschappelijk middenveld een rol speelt vaak worden beschreven als 'promotioneel' of 'zacht', maar dat ze desondanks op de lange termijn bijdragen aan een omgeving die meer bevorderlijk is voor de verwezenlijking van hoge arbeidsnormen dan handhaving gebaseerd op sancties zou kunnen bereiken.[101]

Om dit potentieel te realiseren, moeten de mechanismen echter beter worden geïnstitutionaliseerd en moet de verantwoordingsplicht worden versterkt door duidelijke regels over de plicht van regeringen om te reageren op kwesties die door vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld worden opgeworpen.[102]

3.3. Geschillenbeslechtingsmechanisme

3.3.1. Geen reguliere arbitrage

Het reguliere geschillenbeslechtingsmechanisme van arbitrage tussen handelsverdragspartners is expliciet niet van toepassing verklaard op H&DO-hoofdstukken die in een afzonderlijk specifiek mechanisme voor geschillenbeslechting voorzien. Deze vormen van geschillenbeslechting zijn tot op heden evenwel nog niet gebruikt. Vermeldenswaard is het feit dat onder de laatste EU-handelsovereenkomst zonder een volledig H&DO-hoofdstuk, afgesloten met CARIFORUM, het reguliere geschillenbeslechtingsmechanisme ook van toepassing is op de duurzaamheidsbepalingen in de hoofdstukken met betrekking tot het milieu en sociale aangelegenheden met uitzondering van de schorsing van concessies die niet beschikbaar is als remedie voor niet-naleving.[103]

Het is duidelijk dat, toen eenmaal besloten was om een H&DO-hoofdstuk op te nemen in EU-handelsovereenkomsten, dit gedaan werd in het besef dat een speciaal handhavingsmechanisme noodzakelijk was, gezien de onderscheidende aard van een dergelijk H&DO-hoofdstuk. In tegenstelling tot de verplichtingen met betrekking tot handelsliberalisering – voor de naleving waarvan opheffing of wijziging van handelsbeperkende maatregelen noodzakelijk is – vereisen de H&DO-verplichtingen uitgebreide regelgeving die geleidelijk en door samenwerking wordt bereikt. Dit is van invloed op de manier waarop naleving wordt afgedwongen. Een recente studie identificeerde een aantal redenen waarom het voor geschillenbeslechtingspanels onder het reguliere mechanisme een uitdaging zou zijn om geschillen in het kader van de H&DO-hoofdstukken te beslechten.[104] Deze omvatten het feit dat de H&DO-verplichtingen vaak minder duidelijk zijn en hun naleving daarom moeilijker te beoordelen is; de verwijzing in H&DO-bepalingen naar niet-handelsinstrumenten, zoals MMO's en ILO-verdragen, die een systematische beoordeling van het regime vereisen en de moeilijkheid om de schade veroorzaakt door het niet naleven van de H&DO-verplichtingen te kwantificeren om sancties toe te passen. Derhalve vereist arbitrage van geschillen onder de H&DO-hoofdstukken een geïndividualiseerde aanpak die rekening houdt met deze uitdagingen.

De EU-handelsovereenkomsten met een H&DO-hoofdstuk volgen deze aanpak en voorzien in een specifiek systeem voor geschillenbeslechting dat begint met overleg

95 Orbie e.a. 2016, supra noot 23, p. 46-48.
96 *Non-Paper* 2017, supra noot 18, p. 5.
97 Ibid.
98 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's *Handel voor iedereen – Naar een meer verantwoord handels- en investeringsbeleid*, COM(2015)497 def., Brussel, 28 april 2016, alinea. 6.4, beschikbaar op: www.eesc.europa.eu/nl/node/53686.
99 *Non-Paper* 2017, supra noot 18, p. 5.
100 Zweedse Nationale Handelsraad 2016, supra noot 20, p. 9.
101 Van den Putte, *Global Labour Journal* 2015, supra noot 21, p. 223.
102 Hoewel er in de EU richtlijnen zijn voor raadpleging van belanghebbenden werd in de mededeling *Handel voor iedereen* opgemerkt dat in de praktijk de terugkoppeling aan belanghebbenden te algemeen is en het maatschappelijk middenveld onvoldoende informatie verschaft om de uitkomst van hun inbreng te bepalen. International Labour Office 2016, supra noot 79, p. 148.
103 EU-CARIFORUM, Titel IV, hoofdstukken 4 en 5.
104 Zweedse Nationale Handelsraad 2016, supra noot 20, p. 3.

op regeringsniveau en waarbij, indien dit niet lukt, eventueel een beroep op een deskundigenpanel kan worden gedaan om het geschil te arbitreren, met een geïnstitutionaliseerde – zij het beperkte – rol voor het maatschappelijk middenveld in dit proces.[105] In tegenstelling tot de VS en Canada, beide voorstanders van een op sancties gebaseerde benadering van handhaving van H&DO-verplichtingen vervat in hun handelsovereenkomsten, heeft de EU ervoor gekozen om sancties – als een remedie voor het niet naleven van de uitkomst van geschillenbeslechting – uit te sluiten.[106]

3.3.2. Kenmerken van het H&DO-geschillenbeslechtingsmechanisme

In het kader van het specifieke geschillenbeslechtingsmechanisme voor H&DO-hoofdstukken kan elk van de handelsverdragspartijen een geschil over niet-naleving van het H&DO hoofdstuk aanhangig maken. Hoewel het maatschappelijk middenveld geen juridische status heeft om een geschil te initiëren, in tegenstelling tot de situatie in de VS en Canada,[107] kunnen DAGs hun bezorgdheid over niet-naleving, ook op eigen initiatief, uiten aan de handelsverdragspartijen. Dit heeft zich reeds voorgedaan.[108]

Het gebrek aan formele procedures voor het maatschappelijk middenveld om klachten over niet-naleving aanhangig te maken alsmede het gebrek aan terugkoppeling op ingediende klachten word sterk bekritiseerd als een ondermijning van de verantwoording tegenover het maatschappelijk middenveld.[109] De kans dat dit leidt tot frustratie en verminderde betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld is groot, waardoor de naleving van H&DO-verplichtingen wordt afgezwakt.[110] Gesteld wordt dat het nalaten van de Europese Commissie om adequaat te reageren op de zorgen van het maatschappelijk middenveld reeds heeft geleid tot een relatieve onverschilligheid bij handelsverdragspartners ten aanzien van publieke aantijgingen met betrekking tot het niet-nakomen van hun H&DO-verplichtingen.[111]

Het primaire doel van het geschillenbeslechtingsmechanisme onder de H&DO-hoofdstukken is op een voor beide partijen bevredigende wijze een oplossing te vinden voor alle aangelegenheden van wederzijds belang die zich voordoen in het kader van het H&DO-hoofdstuk. Derhalve dienen alle geschillen eerst middels formeel overleg op regeringsniveau te worden geadresseerd. Arbitrage door een deskundigenpanel kan slechts plaatsvinden indien het geschil niet tijdens het overleg op regeringsniveau op een bevredigende wijze kon worden opgelost en de verdere behandeling van het geschil door het H&DO-comité heeft gefaald.[112] Tijdens het overleg op regeringsniveau en de geschillenbeslechting door het H&DO-comité kunnen zowel de handelsverdragspartijen als het H&DO-comité advies vragen aan relevante internationale organisaties of andere relevante personen of instanties, waaronder de DAGs. Deze laatste kunnen in dit verband ook op eigen initiatief opmerkingen indienen.[113] Hierdoor kan het maatschappelijk middenveld worden gehoord bij het zoeken naar een minnelijke oplossing.

Alleen als binnen de voorgeschreven periode geen bevredigende oplossing wordt gevonden, wordt een deskundigenpanel bijeengeroepen om het geschil te beslechten.[114] De leden van dit panel worden geselecteerd door de handelsverdragspartijen, meestal uit een vooraf vastgestelde lijst van personen met specifieke expertise op het gebied van milieu en arbeidsnormen.[115] Panelleden moeten onafhankelijk handelen van handelsverdragspartijen of organisaties die betrokken zijn bij relevante DAGs.[116] Het deskundigenpanel kan advies inwinnen bij alle bronnen die het nuttig acht, inclusief de verdragspartijen en de DAGs. Voor zaken betreffende de naleving van multilaterale overeenkomsten dient het panel de ILO of de bij MMO's ingestelde organen te raadplegen teneinde een goed inzicht te waarborgen. Het deskundigenpanel kan in sommige gevallen *amicus-curiae*-brieven ontvangen,[117] waardoor een extra mogelijkheid voor inbreng van het maatschappelijk middenveld en andere belanghebbenden wordt gecreëerd, ook als deze niet door het panel worden geraadpleegd. Het rapport van het deskundigen-

105 CETA voorziet ook in informele mechanismen voor geschillenbeslechting, zoals bemiddeling, waarop de partijen ook een beroep kunnen doen om hun geschil op een wederzijds aanvaardbare manier op te lossen (art. 23.11 lid 2 en art. 24.16 lid 2).

106 Vogt, *Journal of International Economic Law* 2015, supra noot 43, p. 827-860.

107 In VS-handelsverdragen is een 'Citizen Suit'-bepaling opgenomen dat een kader biedt voor individuen om klachten in te dienen. Dit mechanisme is afkomstig van NAFTA en is opgenomen in de TPP-overeenkomst. Onder NAFTA hebben de *Commission for Environmental Cooperation* en de *Department of Labour* de bevoegdheid om te beslissen over vermeende schendingen van verdragsverplichtingen m.b.t. respectievelijk milieu en arbeidsomstandigheden. Dit proces wordt bekritiseerd omdat het alleen tot een feitelijk verslag leidt, en klachten zeer zelden (tot op heden slechts één keer) tot formeel intergouvernementeel overleg in het kader van geschillenbeslechting hebben geleid. Peter Draper, Nkululeko Khumalo & Faith Tigere, 'Sustainability Provisions in Regional Trade Agreements: Can they be Multilateralised?', International Centre for Trade and Sustainable Development en Inter-American Development Bank 2017, p. 26, beschikbaar op: http://e15initiative.org/publications/sustainability-provisions-in-regional-trade-agreements-can-they-be-multilateralised/ en International Labour Office 2016, supra noot 79, p. 45.

108 Van den Putte, *Global Labour Journal* 2015, supra noot 21, p. 229 en International Labour Office 2016, supra noot 79, p. 145.

109 Marx e.a., *Politics and Governance* 2017, supra noot 43, p. 49-59.

110 International Labour Office 2016, supra noot 79, p. 153.

111 Marx e.a., *Global Policy* 2017, supra noot 50.

112 Bijv. EU-Georgië, art. 243.4 en 243.5.

113 Bijv. EU-Zuid-Korea, art. 13.14.

114 Bijv. EU-Zuid-Korea, art. 13.15. In EU-Colombia/Peru/Ecuador (art. 284) en EU-Oekraïne (art. 301), wordt dit orgaan de groep van deskundigen genoemd.

115 Interessant is dat, alleen in het geval van EU-Colombia/Peru/Ecuador (art. 284.4), partijen akkoord kunnen gaan om leden van de groep van deskundigen te selecteren van personen die niet zijn opgenomen in de hiervoor van tevoren opgestelde lijst, indien zij dit nodig achten.

116 Bijv. EU-Zuid-Korea, art. 13.15 lid 3.

117 Bijv. EU-Zuid-Korea, art. 13.15 lid 1. *Amicus-curiae*-inzendingen zijn toegestaan in de EU-handelsovereenkomsten met Colombia/Peru/Ecuador (art. 284.5), Georgië (art. 243.6), Moldavië (art. 379.6), Singapore (art. 13.17.7) en Canada (art. 23.10 lid 10 en voetnoot bij art. 24.15 lid 9 met verwijzing naar art. 42 van bijlage 29-A inzake arbitrage).

panel, uitgegeven binnen een voorgeschreven periode, vermeldt de vastgestelde feiten, de toepasselijkheid van bepalingen en de beweegredenen die ten grondslag liggen aan de bevindingen,[118] en de aanbevelingen van het panel om naleving te bewerkstelligen. Panelrapporten zijn juridisch bindend, hoewel aanbevelingen voor de te ondernemen acties dat niet zijn. Partijen zijn niettemin verplicht om hiermee rekening te houden en alles in het werk te stellen om aan de aanbevelingen tegemoet te komen.
In veel opzichten lijkt de geschillenbeslechting onder de H&DO-hoofdstukken op die van reguliere geschillenbeslechting die van toepassing is op de rest van de handelsverdragsbepalingen. Beide hebben immers betrekking op overleg tussen de betrokken regeringen en, indien dit faalt, op arbitrage van het geschil door een panel. De specifieke aanpak van geschillenbeslechting onder de H&DO-hoofdstukken is de bijzondere expertise van het deskundigenpanel; de mogelijkheden voor DAGs en andere belanghebbenden om te worden gehoord tijdens het overleg op regeringsniveau en in het arbitrageproces; alsmede de verplichte raadpleging van de ILO- en MMO-organen voor zover relevant. Het meest opvallende verschil doet zich echter niet zozeer voor in het proces van het komen tot de vaststelling van een schending van de H&DO-verplichtingen, maar primair in de daaropvolgende stappen om de naleving van het rapport van het deskundigenpanel af te dwingen.

3.4. *Handhaving van naleving*

Anders dan bij het reguliere geschillenbeslechtingsmechanisme, wordt voor geschillen onder de H&DO-hoofdstukken de implementatie van bevindingen en aanbevelingen van het deskundigenpanel niet alleen aan de partij waaraan het verzoek is gericht overgelaten. In plaats daarvan moeten beide handelsverdragspartijen 'deelnemen aan discussies en (...) trachten passende maatregelen vast te stellen voor de ten uitvoer legging'. Onder CETA dienen de partijen, in voorkomende gevallen, er zelfs naar te streven een 'wederzijds bevredigend actieplan' op te stellen.[119] In sommige gevallen worden partijen ook aangemoedigd om mogelijke samenwerking ter ondersteuning van de implementatie van de aanbevelingen te bespreken. De verzoekende partij wordt aldus op actieve wijze uitgenodigd om constructief deel te nemen aan het nalevingsproces.[120] Deze bepalingen weerspiegelen duidelijk de op samenwerking georiënteerde werkwijze van de H&DO-hoofdstukken.
Een ander verschil met de reguliere geschillenbeslechting[121] is het toezicht op de implementatie van het panelrapport door het H&DO-comité.[122] Het comité controleert of het actieplan voor implementatie daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Deze werkwijze vertoont bijzonder veel gelijkenis met de toezichtfunctie van het geschillenbeslechtingsorgaan ('Dispute Settlement Body' – DSB) van de WTO waarbij partijen actief betrokken worden bij het toezicht op de uitvoering van de geschillenbeslechtingsrapporten. Dit weerspiegelt de op samenwerking georiënteerde benadering van de EU bij het toezicht op de naleving van de H&DO-hoofdstukken. Om toezicht tot een effectief handhavingsinstrument te kunnen maken, moeten H&DO-comités echter voldoende frequent bijeenkomen waardoor ze in staat zijn om voldoende politieke druk te genereren voor de naleving.[123] Het openlijk aan de kaak stellen van het niet-nakomen van bepalingen leidt over het algemeen tot publieke terechtwijzingen. Dit proces van 'naming and shaming' is in de praktijk een effectief middel gebleken om naleving 'af te dwingen'. Gesteld wordt dat het door de DSB uitgeoefende toezicht op geschillenbeslechting in WTO-verband middels maandelijkse vergaderingen bijdraagt aan het hoge nalevingsniveau van WTO-geschillenbeslechtingsuitspraken.[124]
Het betrekken van het maatschappelijk middenveld bij de tenuitvoerlegging van de H&DO-geschillenbeslechting is wederom een onderscheidend kenmerk van dit geschillenbeslechtingsmechanisme. Het weerspiegelt de vooruitstrevende aanpak in deze van de EU. De DAGs en Dialoogforums kunnen hun opvattingen over de uitvoering van een rapport van het deskundigenpanel kenbaar maken aan het H&DO-comité.[125] Hoewel de publicatie van het eindrapport van het deskundigenpanel voorge-

118 Bijv. CETA art. 23.10 lid 11. Rapporten van het deskundigenpanel moeten ook de basisberedenering bevatten voor de bevindingen van het panel (bijv. EU-Singapore, art. 13.17 lid 8).
119 CETA, art. 23.10.12 en 24.15.12. In EU-handelsovereenkomsten die zijn gesloten vóór CETA, is het de verantwoordelijkheid van de beklaagde partij om een actieplan in te dienen; de bespreking met de andere partij(en) over passende maatregelen die moeten worden genomen, is voor het eerst opgenomen in de EU-handelsovereenkomst die met Midden-Amerika is gesloten en in alle latere EU-handelsovereenkomsten, met als opvallende uitzondering de handelsovereenkomst met Oekraïne.
120 Bijv. EU-Midden-Amerika, art. 301.3.
121 Onder de reguliere geschillenbeslechtingsprocedure worden Gezamenlijke-(of Handels-)comités slechts geïnformeerd over de genomen stappen, inclusief de implementatie van de uitkomst. Ze zijn evenwel niet verplicht toezicht op de implementatie te houden.
122 Bijv. EU-Georgië, art. 243.8 en EU-Midden-America, art. 301.
123 De meeste H&DO-hoofdstukken bepalen dat het H&DO-comité zo vaak 'als nodig' bijeen moet komen (bijv. EU-Zuid-Korea, art. 13.12.3); tot dusver was de trend om eenmaal per jaar bijeen te komen. In EU-Oekraïne (art. 300.1) is het H&DO-comité uitdrukkelijk verplicht minstens één keer per jaar bijeen te komen.
124 Jennifer Hillman, 'Enforceability of trade and investment rules that support sustainability: the case of dispute settlement', *Trade and Sustainable Development Symposium*, Buenos Aires, 11-13 december 2013, beschikbaar op: http://tsds.ictsd.org/agenda/rta-exchange.
125 Bijv. EU-Georgië, art. 243.8. Een dergelijke mogelijkheid wordt echter niet geboden aan andere belanghebbenden, die niet vertegenwoordigd zijn in de DAGs, en aan het grote publiek.

schreven is in sommige handelsovereenkomsten,[126] vereisen alle handelsovereenkomsten daarentegen dat de beslechting door het H&DO-comité openbaar wordt gemaakt.

Het debat rond de afdwingbaarheid van H&DO-toezeggingen in het kader van EU-handelsovereenkomsten richt zich primair op het ontbreken van sancties voor het niet naleven van de deskundigenpanelrapporten. Juist dit gegeven vormt het grootste onderscheid tussen de op samenwerking gerichte benadering van de EU versus de op sancties gebaseerde aanpak van de VS en Canada; zij het in de vorm van de opschorting van handelsconcessies (in het geval van de VS) of boetes (in het geval van Canada). Verschillende auteurs laten zich kritisch uit ten aanzien van de afwezigheid van harde sanctiemogelijkheden om H&DO-bepalingen af te dwingen en stellen boetes of handelssancties voor als remedie tegen niet-naleving van H&DO-verplichtingen in EU-handelsverdragen.[127] Anderen betwijfelen daarentegen de effectiviteit van de op sancties gebaseerde aanpak.[128] De Europese Commissie erkent dat het volledige potentieel van de H&DO-hoofdstukken nog moet worden gerealiseerd,[129] en bespreekt in haar *Non-Paper* beide benaderingen bij het uiteenzetten van de mogelijkheden voor verbetering van de handhaving.[130] Vanwege de nadelen van een op sancties gebaseerde benadering wordt in het *Non-Paper* een aantal alternatieven besproken gericht op 'een assertiever partnerschap'. Dit behelst onder meer: een versterkte coördinatie en gezamenlijke actie, een meer systematische toepassing van het uitoefenen van politieke druk en een assertiever gebruik van de H&DO-geschillenbeslechting.[131] In de navolgende paragraaf zullen we onze aandacht richten op deze en andere voorstellen voor het verbeteren van de handhaving van H&DO-hoofdstukken in de EU-handelsovereenkomsten.

4. Voorstellen ter verbetering van de implementatie en afdwingbaarheid

De 'compliance gap' tussen de H&DO-hoofdstukken en het daadwerkelijke implementatieniveau daarvan door handelsverdragspartijen heeft in de EU tot harde kritiek geleid. Verschillende voorstellen zijn inmiddels gedaan om deze bezwaren weg te nemen. De meeste daarvan zijn gericht op het versterken van het geschillenbeslechtingssysteem voor H&DO-hoofdstukken of behelzen het onderbrengen van deze hoofdstukken onder de reikwijdte van de reguliere geschillenbeslechtingsmechanismen van de relevante handelsovereenkomst. Al deze voorstellen hebben het kunnen toepassen van sancties op niet-naleving met elkaar gemeen.[132]

4.1. Sancties of geen sancties?

Het kunnen beschikken over sancties betekent evenwel niet dat deze maatregelen ook daadwerkelijk worden gebruikt om de naleving te bevorderen, zoals uit reeds opgedane ervaringen met de handelsovereenkomsten van de VS en Canada blijkt. De klachten worden uiterst zelden opgevolgd; tot op heden heeft slechts één klacht het gehele proces tot formele arbitrage doorlopen.[133] Bovendien blijkt uit deze zaak dat zelfs als het tot formele arbitrage komt het buitengewoon lastig is om te bewijzen dat er een 'recurring course of action or inaction' (terugkerende handelswijze) plaatsvindt die tot de schending heeft geleid, en om vast te stellen dat dit gebeurde 'op een manier die van invloed is op handel of investeringen'. Deze vereisten minimaliseren de kans op succes aanzienlijk. Wellicht weerspiegelt deze hoge drempel met betrekking tot de bewijslast de terughoudendheid van handelspartners om H&DO-verplichtingen af te dwingen door middel van op sancties gebaseerde geschillenbeslechting.[134] De vereiste van impact op de handel toont aan dat de nadruk

126 Bijv. EU-Zuid-Korea, art. 13.14.3. In sommige EU-handelsovereenkomsten kan het H&DO-comité besluiten zijn beslissingen niet bekend te maken. De publicatie van het panelrapport is verplicht krachtens de EU-handelsovereenkomsten met Midden-Amerika (art. 301.1), Georgië (art. 243.7), Moldavië (art. 379.7), Canada (art. 23.10 lid 11 en art. 24.15 lid 10) en Japan (art. 17.5). Krachtens EU-Zuid-Korea (art. 301.2), maar ook krachtens de meer recente EU-Oekraïne handelsovereenkomst (art. 13.15.2), moet het panelrapport alleen aan de DAGs worden medegedeeld, en niet aan het publiek als zodanig. Krachtens EU-Colombia/Peru/Ecuador moet alleen een niet-vertrouwelijke versie van het eindverslag worden gepubliceerd (art. 285.2). Ten slotte, in het kader van de handelsovereenkomsten met Singapore (art. 13.17.8) en Vietnam (art. 17.8), hoewel de publicatie van het panelverslag in beginsel wordt beoogd, kunnen de partijen het tegenovergestelde besluiten.

127 Axel Marx, Franz Ebert, Nicolas Hachez & Jan Wouters, Dispute Settlement in the Trade and Sustainable Development Chapters of EU Trade Agreements, Leuven: Centre for Global Governance Studies 2017; L. Campling, J. Harrison, B. Richardson & A. Smith, 'Working Beyond the Border? A New Research Agenda for the Evaluation of Labour Standards EU Trade Agreements', 155 *International Labour Review* 2016, afl. 3, p. 357-382.

128 International Labour Organization 2015, supra n. 52, p. 57 en Céline Carrère, Marcelo Olarreaga & Damian Raess, *Labour Clauses in Trade Agreements Promote Southern Exports to the North*, december 2017, beschikbaar op: https://voxeu.org/article/labour-clauses-trade-agreements-promote-southern-exports-north.

129 *Uitvoeringsverslag* 2016, supra noot 16, p. 28.

130 *Non-Paper* 2017, supra noot 18, p. 8-9.

131 Ibid., p. 6.

132 Bijv. Marx e.a. 2017, supra noot 127; Draper e.a. 2017, supra noot 107; Campling e.a., *International Labour Review* 2016, supra noot 127.

133 Deze zaak betrof een klacht van de VS tegen Guatemala wegens niet-naleving van zijn arbeidswetgeving in strijd met de handelsovereenkomst tussen de VS, Midden-Amerika en de Dominicaanse Republiek (CAFTA-DR). Het panelrapport werd in juni 2017 afgeleverd. Zie https://www.trade.gov/industry/tas/Guatemala%20%20–%20Obligations%20Under%20Article%2016-2-1(a)%20of%20the%20CAFTA-DR%20%20June%2014%202017.pdf.

134 Jay V. Sagar, 'The Labor And Environment Chapters of the United States-Chile Free Trade Agreement: An Improvement Over The Weak Enforcement Provisions of The NAFTA Side Agreements On Labor And The Environment?', 21 *Arizona Journal of International & Comparative Law* 2004, p. 913-949, 948.

ligt op het waarborgen van een 'level playing field' voor binnenlandse industrieën in plaats van op de governance van milieu- en arbeidsnormen.[135] Bijgevolg lijken sanctiemechanismen meer gericht te zijn op het 'sussen' van de publieke opinie dan op het verbeteren van de naleving van de H&DO-toezeggingen. Het *Non-Paper* waarschuwt dat het opnemen van sancties in H&DO-hoofdstukken van EU-handelsovereenkomsten schadelijk kan zijn voor langdurige contacten met partners en daarmee voor het verbeteren van hun capaciteit om H&DO-toezeggingen te implementeren en voor het bewerkstelligen van wijzigingen.[136]

Zoals hierboven betoogd, is een 'bestuurlijke' benadering beter geschikt voor de handhaving van internationale verplichtingen op gebieden van regelgeving als milieubescherming en arbeidsnormen. Desalniettemin, zoals blijkt uit berichten over een slechte naleving van de H&DO-hoofdstukken, zijn hervormingen nodig om deze aanpak daadwerkelijk tot een succes te maken. Wij betogen met name dat meer transparantie, institutionalisering en verantwoording essentieel zijn voor de H&DO-hoofdstukken om hun volledige potentieel te bereiken en stellen in dit verband specifieke verbeteringen voor. Aangezien de EU momenteel heronderhandelt over een aantal van haar 'eerste-generatie'-handelsovereenkomsten en voornemens is H&DO-hoofdstukken op te nemen, heeft zij de gelegenheid om wat is geleerd van de ervaringen met de huidige handelsovereenkomsten bij deze nieuwe inspanningen vorm te geven.

4.2. Verbeterde transparantie, verdere institutionalisering en sterkere verantwoording

Op het gebied van transparantie van de naleving van de H&DO-verplichtingen zijn vorderingen gemaakt door middel van het oprichten van nationale contactpunten. Waar nog capaciteit ontbreekt voor het optimaal functioneren van deze contactpunten, kan de financiële en technische ondersteuning worden verbeterd. Transparantie wordt ook bevorderd door de interactie tussen de H&DO-comités en de Dialoogforums bij het bespreken van uitdagingen bij de implementatie van de H&DO-hoofdstukken. Dit is met name nuttig voor de handelsovereenkomstpartners met weinig praktijkervaring in de omgang en het werken met het maatschappelijk middenveld. De website van het Europees Economisch en Sociaal Comité, dat het secretariaat van de EU-DAGs verzorgt, biedt toegang tot een aantal vergader- en uitvoeringsverslagen die de monitoring van de follow-up van de aan de orde gestelde zaken inzichtelijk kunnen maken.[137] Er zijn echter klachten binnengekomen dat deze verslagen onvolledig zijn, niet verwijzen naar de verstrekte informatie of hoe deze is geëvalueerd, en derhalve weinig inzicht verschaffen in de wijze waarop aanhangige zaken zijn behandeld.[138] Derhalve stellen wij dat, in het kader van de bevordering van transparantie, nadere procedureregels met betrekking tot zowel de inhoud als de tijdige verspreiding van verslagen nodig zijn.

Institutionalisering van samenwerkingsmechanismen voor monitoring, voortgezette dialoog, participatie van belanghebbenden en geschillenbeslechting is onder de H&DO-hoofdstukken bereikt door de oprichting van speciale instanties die deze functies uitvoeren. Om deze mechanismen echter optimaal te laten werken is meer vereist. Zoals hierboven reeds is opgemerkt, zijn te veel elementen van de institutionele opzet door de partijen bepaald of niet duidelijk in de H&DO-hoofdstukken gereguleerd. Deze elementen omvatten de frequentie van de vergaderingen van de DAGs en H&DO-comités; de benoemingsprocedure voor leden van deze adviesgroepen; de organisatie en financiering van hun vergaderingen; de raadpleging van DAGs door de partijen, H&DO-comités en deskundigenpanels; en de gebruikmaking van toezicht- en rapportage-instrumenten van de relevante internationale organisaties. Zoals de praktijk reeds heeft aangetoond, moeten al deze aspecten duidelijk worden vastgelegd in bindende regels om te voorkomen dat het potentieel van al deze institutionele mechanismen, zoals opgenomen in H&DO-hoofdstukken om de naleving te bevorderen, wordt ondermijnd.

Mogelijkerwijs vormt de zwakke verantwoordingsstructuur een van de meest problematische elementen van de H&DO-handhavingsmechanismen. Een belangrijk element van verantwoording betreft de mate waarin de inbreng en klachten van in de DAGs en Dialoogforums vertegenwoordigde stakeholders hun weg vinden naar het beleidsproces.[139] In het *Non-Paper* wordt de noodzaak erkend van een intensievere monitoring en follow-up van alle H&DO-kwesties die op overheidsniveau naar voren worden gebracht en van een meer doeltreffende wijze van reageren op beschuldigingen van niet-naleving, door vergroting van de transparantie van het klachtenmechanisme en verduidelijking van de te nemen stappen in het proces van het adequaat reageren op de inbreng van belanghebbenden.[140] De huidige afwezigheid van een formeel feedbackmechanisme waarmee de geïnstitutionaliseerde belanghebbenden worden geïnformeerd over de wijze waarop hun inbreng inzake H&DO-kwesties is benut, ondermijnt de verantwoording en ontmoedigt de actieve betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld.[141] Een mechanisme waarmee de DAGs en Dialoogforums een formele reactie kunnen verkrijgen op zaken

135 *Non-Paper* 2017, supra noot 18, p. 8.
136 Ibid., p. 9.
137 Verslagen van de vergaderingen van het Dialoogforum (maar niet die van de EU-DAG-bijeenkomsten) in het kader van de handelsovereenkomst tussen de EU en Zuid-Korea zijn bijvoorbeeld beschikbaar op: https://www.eesc.europa.eu/en/sections-other-bodies/other/republic-korea-domestic-advisory-group-under-free-trade-agreement-fta.
138 Vogt, *Journal of International Economic Law* 2015, supra noot 43, p. 855.
139 Ibid.
140 *Non-Paper* 2017, supra noot 18, p. 6.
141 Annita Montoute, *Civil society participation in EPA implementation*, European Centre for Development Policy Management, Discussion Paper 119, 2011, p. 1-8 en Jia Xu, *The Role of Civil Society in EU Preferential Trade Agreements*, ESIL Conference Paper Series No. 17/2016, 2016, p. 1-18, 3.

die ze aan de orde hebben gesteld dient te worden gecreëerd, inclusief een formele procedure waarmee het maatschappelijk middenveld klachten over schending van de H&DO-verplichtingen kan indienen bij een nationale klachtencommissie. Een dergelijke commissie dient klachten te onderzoeken, te beslissen over de te ondernemen acties en zijn bevindingen te motiveren in een openbaar rapport. Wij zijn echter geen voorstander van een individueel klachtenmechanisme waardoor het maatschappelijk middenveld het geschillenbeslechtingsmechanisme rechtstreeks kan activeren.[142] Ons inziens zou dit de op de samenwerking gebaseerde aanpak van handhaving van de H&DO-hoofdstukken ondermijnen door het besluit uit de handen nemen van de verdragspartijen.

Anders dan het veel bekritiseerde klachtenmechanisme in de VS-handelsovereenkomsten,[143] zou het door ons voorgestelde mechanisme een onderzoek en een gemotiveerde reactie vereisen, waardoor de verantwoording in het geschillenbeslechtingsproces naar onze mening wordt gewaarborgd. Evenzo moet het toezicht door belanghebbenden op de naleving van deskundigenpanelverslagen kracht worden bijgezet en wel middels follow-up en rapportage over de wijze waarop informatie over niet-naleving is beoordeeld en hoe de geadresseerde problemen worden opgelost. Naast de versterkte verantwoording zou een dergelijk formeel follow-upmechanisme de politieke invloed van de EU op het tot stand brengen van effectieve hervormingen vergroten.

5. Conclusie

In het huidige klimaat van wijdverbreide ontevredenheid over economische globalisering en het toenemende besef van het belang van duurzame ontwikkeling, is de tijd rijp voor de EU om de uitdaging aan te gaan en om ervoor te zorgen dat EU-handelsovereenkomsten ook op sociaal gebied meerwaarde opleveren.[144] Hoewel de H&DO-hoofdstukken in de 'nieuwe generatie' EU-handelsovereenkomsten reeds eerste stappen in deze richting hebben gezet, geeft de huidige kloof tussen H&DO-verplichtingen en de mate waarin zij daadwerkelijk worden nagekomen ('compliance gap') aanzienlijke ruimte voor verbetering. Als een krachtige marktspeler met sterke samenwerkingsrelaties met haar handelspartners, verkeert de EU in een formidabele uitgangspositie om haar inspanningen om effectieve H&DO-hoofdstukken te ontwerpen voort te zetten en wereldwijd koploper te worden in 'bestuur door middel van handel'.

Daarbij moet de EU de druk weerstaan om sancties op te nemen in het H&DO-geschillenbeslechtingsmechanisme. Hoewel het tegengestelde de indruk zou kunnen wekken van een sterke toewijding aan het bevorderen van de H&DO-doelstellingen – en dit critici zou paaien – zijn wij van mening dat het in werkelijkheid een moeilijk te gebruiken mechanisme is en wel vanwege de bijzondere aard en regelgevende context van de H&DO-bepalingen.

Daarenboven zou dit ook de op samenwerking gebaseerde relatie schaden die essentieel is voor het bevorderen van milieubescherming en arbeidsomstandigheden. Indien gebruikt, zou een op sancties gebaseerde aanpak juist schade kunnen toebrengen aan degenen die het wil beschermen. In plaats daarvan wordt aanbevolen dat de EU haar progressieve en innovatieve H&DO-samenwerkingsmechanismen verder ontwikkelt om de naleving door haar handelsverdragspartners te bevorderen, zonder hun 'bestuurlijke' karakter te ondermijnen. Het verfijnen van het ontwerp van de mechanismen ter bevordering van de transparantie, institutionalisering en verantwoording, kan een aanzienlijke bijdrage leveren aan het verkleinen van de 'compliance gap' in de H&DO-naleving. Het is te hopen dat de H&DO-hoofdstukken in de momenteel in onderhandeling zijnde EU-handelsovereenkomsten, stappen in die richting zetten.

142 Voor dergelijke voorstellen zie Marx e.a., *Global Policy* 2017, supra noot 50, p. 80.
143 Sagar, *Arizona Journal of International & Comparative Law* 2004, supra noot 134, p. 948.
144 Marx e.a., *Politics and Governance* 2017, supra noot 43, p. 56.