



5.10.2023

En ændret EU-handelspolitik kan styrke samarbejde med det globale syd

Det kan være imod EU's interesser at bruge handelspolitiske sanktioner til at fremme mål om en global bæredygtig udvikling. I stedet bør EU fokusere på at styrke relationer til det globale syd.

Skrevet af

Svend Roed Nielsen

📞 +45 25 26 75 23

✉️ srn@thinkeuropa.dk

Kontakt



Svend Roed Nielsen

📞 +45 25 26 75 23

✉️ srn@thinkeuropa.dk

Resume

- I de senere års forhandlinger om frihandelsaftaler har EU stillet vidtgående krav om socialpolitiske forhold og bæredygtig produktion - Trade and Social Development (TSD)-krav. Også med trusler om sanktioner, hvis kravene ikke overholdes. Det kan gøre det vanskeligere at få vedtaget EU's frihandelsaftaler og for eksempel risikerer forhandlingerne med MERCOSUR-landene i Latinamerika at bryde sammen pga. øgede krav om reduktion af skovrydning fra EU's side.
- EU har i den geopolitiske kamp med Kina, USA og andre om sikre forsyningskæder brug for at styrke også det kommercielle samarbejde med det globale syd for at sikre adgang til bl.a. vigtige råstoffer. Imidlertid kan trusler om TSD-sanktioner i handelsaftaler her reducere EU's muligheder.
- EU skal fortsat arbejde for en bæredygtig global udvikling, men dette papir vil vise at der er andre og bedre metoder at opnå dette på end ved trusler om sanktioner på områder, som flere partnerlande ikke mener hører hjemme i handelsaftaler.
- EU må derfor i stedet anvende politiske aftaler, udviklingsbistand, bæredygtige produktionsstandarder og forbrugeradfærd samt bidrage til en styrket indsats fra de respektive internationale organisationer på områder som arbejdstagerbeskyttelse, menneskerettigheder, miljø og klima.
- En sådan ændret EU-politik mht. TSD-krav vil både fremme EU's muligheder for samhandel, forsyningssikkerhed og indgåelse af politiske alliancer, hvilket i sidste ende kan skabe en mere bæredygtig global udvikling.

EU's vidtgående 'Trade and Social Development'-krav i handelsaftaler møder modstand især hos lande i det globale syd.

I september i år udtalte Paraguays præsident Santiago Peña, som kommende formand for MERCOSUR -landene (Brasilien, Argentina, Uruguay og Paraguay), følgende: "*The EU must finalize a long-delayed trade treaty with the MERCOSUR block of South American nations by December 6 or the Latin Americans will walk away and negotiate with Asian countries instead.*"[1](#)

Dette eksempel viser, at mange lande i det såkaldte 'Globale Syd', ikke længere vil finde sig i nogle af de krav, som EU nu stiller for at indgå frihandelsaftaler. EU's 'Free Trade Agreements' med MERCOSUR-landene blev, efter 20 år, endeligt afsluttet

tilbage i 2019. Men flere EU-lande, primært Frankrig, Belgien og Irland, har sikret EU's tilslutning til ekstra krav om reduceret afskovning i Amazonas.

Dette kan være motiveret ud fra et idealistisk ønske om at beskytte Amazonasområdet yderligere, men kan også være begrundet i et ønske om at forsinke eller bremse en aftale, der ikke er populær hos især oksekødsproducerende EU-lande. En MERCOSUR-aftale vil blandt andet åbne EU's marked for landbrugsvarer, herunder oksekød, fra MERCOSUR-landene mod, at EU får nye muligheder for eksport af industriprodukter til disse lande.

Over de senere år er det blevet mere og mere almindeligt, at EU også i sine Free Trade Agreements (FTA) stiller krav om, at modparten skal overholde bestemmelser om f.eks. arbejdstagerrettigheder, menneskerettigheder, samt klima og miljøforhold.² Det er i særlig grad EU, der er meget aktiv for at føre en handelspolitik, hvor FTA anvendes som løftestang for at fremme en bæredygtig udvikling under overskriften 'Trade and Social Development' (TSD).

Mange lande i det såkaldte "globale syd"- dvs en meget bred kreds af lande i Latinamerika, Afrika og Asien, er imod at EU nu også presser sanktionsmuligheder ind i FTA'er i tilfælde, hvor modparten ikke overholder disse TSD- krav. I juni 2022 fremlagde EU's Kommissær for handelspolitik Valdis Dombrovskis en ny plan for at 'øge EU's handelsaftalers bidrag til beskyttelse af klimaet, miljøet og arbejdstagerrettigheder på verdensplan', hvor han i pressemeddelelsen for planen annoncerede, at "*we will step up our enforcement, and we will resort to sanctions if key labour and climate commitments are not met*".³

Liste over 'Trade and Social Development' (STD)-krav i handelsaftaler fra Europa-Kommissionen

I henhold til reglerne i EU's handelsaftaler skal EU og dets handelspartnere:

- effektivt gennemføre internationale arbejdskonventioner og miljøaftaler, herunder:
 - overholdelse af Den Internationale Arbejdsorganisations (ILO's) centrale principper og
 - effektiv gennemførelse af Parisaftalen om klimaændringer.
- beskytte det lovgivningsmæssige rum og forbeholde retten til at være mere ambitiøs;
- effektiv håndhævelse af deres miljø- og arbejdsmarkedslovgivning
- ikke afvige fra miljø- eller arbejdsmarkedslovgivningen for at fremme handel eller investeringer og dermed forhindre et "kapløb mod bunden"
- handel med naturressourcer som f.eks. træ og fisk skal ske på bæredygtig vis
- bekæmpe ulovlig handel med truede og truede dyre- og plantearter
- tilskynde til handel, der støtter bekæmpelsen af klimaændringer
- samarbejde om en omstilling til en cirkulær og resourceeffektiv økonomi og skovrydningsfrie forsyningskæder og
- fremme praksis såsom virksomhedernes sociale ansvar.

EU integrerer også bæredygtighed i sine handelsaftaler for at:

- prioritere liberaliseringen af varer og tjenesteydelser
- liberalisere handelen med råstoffer og energiprodukter til klimaomstillingen
- fremme bæredygtige offentlige indkøb og

fjerne hindringer for handel og investeringer i vedvarende energi.

Europa-Kommissionen

Vanskelighederne viser sig ofte i den afgørende fase, hvor de indgåede aftaler skal ratificeres af parterne, og TSD-kravene kan medvirke til, at det i mange lande er nødvendigt at inddrage de nationale parlamenter, som kan forholde sig kritisk til netop disse dele af en FTA. En stadig længere liste af EU's færdigforhandlede FTA'er mangler endelig ratifikation. Dette er ikke i alle tilfælde alene grundet TSD-kravene,

men disse krav kan bidrage til en vanskeligere ratifikation. Dette omhandler handelsaftaler med Chile, Kina (Investeringsaftalen), Kenya, MERCOSUR, Mexico og New Zealand. EU er også i forhandlinger om nye FTA'er, hvor der planlægges TSD-krav. Dette gælder forhandlinger med Australien, Indien, Indonesien, Thailand samt 5 lande i det østlige og sydlige Afrika (ESA 5: Comorerne, Madagaskar, Mauritius, Seychellerne og Zimbabwe).[4](#)

TSD-krav i relation til WTO's regelsæt

Brugen af handelssanktioner er bredt anvendt i internationale handelsrelationer og er indtil nu anerkendt som et effektivt, og under givne forhold, et legitimt redskab. Indenfor Verdenshandelsorganisationen WTO har parterne ret til at anvende handelssanktioner mod et land, der er blevet dømt for at have overtrådt WTO's regler og påført andre parter skade. De(t) ramte land(e) kan så indføre proportionale modsanktioner.[5](#)

WTO-reglerne tog ikke sigte på også at omfatte brud på de TSD-krav, der nu opstilles. Her vil det også være meget vanskeligt at måle skadeeffekten og dermed beregne, hvad der er proportionale modforanstaltninger. **Lande i det globale syd kan med rette argumentere for, at TSD-krav ligger uden for det traditionelt WTO-regulerede handelsområde.**

TSD-krav: rene eller blandede handelsaftaler?

Også internt i EU kan endelig godkendelse af FTA'er blive vanskeligere, når der indgår TSD-krav i dem. Hvis der er tale om rene handelsaftaler, har EU-kommissionen enekompetence, og endelig godkendelse kræver blot flertalsbeslutning blandt medlemslandene. Er der tale om blandede aftaler, skal de til ratifikation i alle medlemslande, og godkendes af alle.

Der har været lange og vanskelige diskussioner om, hvorvidt TSD-krav i en FTA, gør en FTA til en blandet aftale; og om alle medlemslande dermed skal godkende aftalen, eller om disse krav alene tjener til at sikre en handelspolitik, der er i overensstemmelse med EU's grundlæggende værdier, og derfor er dækket af Kommissionens enekompetence. Resultatet af denne debat er en afgørelse ved EU-domstolen, der fastslår, at TSD-krav i en FTA ikke udelukker, at den falder under EU Kommissionens enekompetence. (Dette er i detaljer belyst i artiklen '[EU Trade Agreements: To Mix or not to Mix, That is the Question*](#)')

Flere medlemslande har været uenige i domstolens tolkning. Det kan betyde, at når en færdigforhandlet EU FTA af andre grunde bliver en blandet aftale, som så skal ud til medlemslandenes parlamenter, kan TSD-kravene resultere i vanskelige drøftelser, hvor diskussioner om, hvorvidt kravene er for vidtgående eller ikke vidtgående nok kan trække ratifikationen af aftalen i langdrag.

Handelssanktioners mindskede effekt i en globaliseret multipolær verden

Der er nu stigende tvivl om handelssanktioners effektivitet. Når selv så omfattende og nøje overvågede sanktioner som dem, der har ramt Rusland efter invasionen af Ukraine, ser ud til at have mindre effekt på russisk økonomi og energiekspert end forventet, må man stille spørgsmål ved, hvorfor dette sker - og evt. revurdere anvendelsen af handelssanktioner som et redskab, der effektivt kan anvendes til at få lande, der bryder regler og aftaler, til at rette ind.[6](#)

En række forhold taler for, at handelssanktioner i en globaliseret multipolær verden har en ringere effekt end tidligere:

1. Lande, der rammes af sanktioner, vil straks undersøge muligheder for at reducere effekterne, dvs. primært søge nye markeder for såvel eksport som import, afhængig af hvordan sanktionerne rammer dem. I en multipolær og globaliseret verden vil der være mange alternative parter, man kan handle med. **Det er altså langt vanskeligere nu at gennemføre effektive sanktioner,** end det var under den kolde krig, hvor Sovjetunionen havde svært ved at omgå dede vestlige landes sanktioner-de såkaldte COCOM-sanktioner.
2. Hvis en række lande finder sanktionerne urimelige eller unødvendige, vil de være klar til at overtage en større eller mindre del af samhandelen med det sanktionsramte land, som naturligvis får nogle omkostninger ved omstilling og evt. prisreduktion, der kan være kortvarige. **I en multipolær verden vil det være vanskeligt for sanktionsudstedende land at opbygge en meget bred international koalition af lande, der bakker helhjertet op om sanktionerne.** Det sanktionsramte land kan derfor lettere finde alternative lande at samarbejde med. I forsøget på at skabe en bred international alliance der var villig til effektivt at følge sanktionerne over for Rusland, blev EU og USA således ret så skuffede over at en række lande, især fra det globale syd, ikke støttede sanktionerne.

3. **Sanktioner vil i en globaliseret verden med meget integrerede forsyningskanaler næsten altid ramme både de lande, der er mål for sanktioner, og de lande der pålægger sanktionerne.** Dette forstærkes, hvis sanktionerne er meget omfattende og fastholdes over en lang periode. Begge parter mister givtig samhandel, og det kan vel være sanktionsgiverne, der rammes hårdest økonomisk. Dette reducerer den politiske vilje til at indføre og tilslutte sig handelssanktioner, og især at fastholde dem over lang tid.

Øget modstand mod TSD handelssanktioner hos selvbevidste lande i det globale syd

Over det seneste års geopolitiske udvikling har en bred kreds af lande i det globale syd klart signaleret, at de ønsker en ny multipolær verdensorden, hvor de skal have øget indflydelse og ikke blot vil indordne sig under de etablerede stormagter, dvs. USA, Kina, Rusland og EU. Dette er senest klart blevet demonstreret på BRIKS- og G20 møderne i august og september i år.[7](#), [8](#)

Denne mere selvbevidste politik vil også gøre det vanskeligere - måske umuligt - for EU og andre stormagter at presse deres værdier og krav ned over hovedet på det globale syd. Der er en voksende modstand hos mange lande i det globale syd mod TSD-krav og tilhørende trusler om sanktioner. De ser det som en urimelig magtpolitik, som minder dem om deres koloni-fortid, og at det er en international adfærd, som reelt kun stormagterne kan anvende, og en politik der primært rettes mod deres samfund. Hertil kommer, at der ikke er nogen konsistent linje i anvendelsen af TSD-sanktioner, og der er eksempler på, at det reelt er protektionistiske motiver, der ligger bag de ambitiøse TSD-krav.

Mange lande i det globale syd betragter disse TSD-områder som indre anliggender, hvor de selv vil bestemme, og hvis sådanne emner skal indgå i internationale drøftelser, må det ske i de relevante internationale organisationer, og ikke i handelsaftaler: Ovenikøbet nu med trusler om handelssanktioner.

Vesten har brug for det globale syd

De seneste års geopolitiske udvikling, med markant øget fokus på at sikre forsyningskæder til EU's virksomheder i skarp konkurrence med især Kina, men også USA, betyder, at EU nu har et større behov for alliancedannelse, samarbejde, samhandel og ikke mindst import fra mange af de råstofrige lande i det globale syd.

Det drejer sig om råstoffer, herunder sjældne jordarter, som er afgørende for såvel de vestlige landes som Kinas digitale og grønne udvikling. Her har Kina været meget dygtig til at opbygge en stor del af den globale forarbejdning i Kina inden for det seneste årti og sikre sig adgang til minedrift i og import fra flere dele af det globale syd. I de handels- og investeringsaftaler, som Kina indgår – blandt andet via deres 'Belt and Road Initiative' - stilles der ingen TSD-krav; tværtimod ydes der lån samt teknisk bistand for at sikre sig adgang til disse råvarer.

Nu skal EU, USA og andre vestlige lande til at sikre sig direkte adgang til en del af disse råvare-ressourcer, og EU har da også søsat et markant initiativ, kaldet Global Gateway, der netop har dette som mål.[9](#)

Fremfor at true det globale syd med sanktioner, har vi behov for at styrke vores samarbejde med dem, hvilket netop er motivet bag Global Gateway-initiativet. Skal det lykkes, kan EU ikke samtidig true med handelssanktioner, blot fordi disse lande ikke fuldt ud deler vores værdier såsom beskyttelse af regnskoven, konkurrenceregler eller arbejdstagerrettigheder.

Policy-anbefalinger til at revurdere EU's handelspolitik og styrke EU's forsyningssikkerhed

EU's handelspolitik, der ellers har virket godt under globaliseringens sidste to årtier, må nu tilpasses en verden med geopolitiske spændinger mellem Kina, USA og EU og et mere selvbevidst globale syds ønske om en multipolær verden. Følgende justeringer må overvejes.

EU må opdele sine internationale aftaler på følgende nye måde:

1. **EU har fortsat stort behov for FTA, men begrænset til handelsmæssige forhold i traditionel forstand, det vil sige handelsaftaler uden TSD-krav**, men med øget vægt på forsyningssikkerhed med mere fokus på importsiden med investeringssikkerhed.
2. **EU skal fortsat arbejde for at fremme en global udvikling på TSD-området**, men EU's synspunkter **skal fremmes gennem politiske samarbejdsaftaler og uden trusler om brug af handelssanktioner**.
3. **EU's bidrag til mere ansvarlig global produktion**, uden brug af TSD-krav med sanktioner, kan også ske **ved anvendelsen af multi- og bilateral udviklingsbistand**, herunder effektiv gennemførelse af initiativer som Global Gateway.
4. **EU må arbejde for, at de internationale fora, som er ansvarlige for TSD-områderne, selv er mere aktive for at sikre de nødvendige TSD-fremskridt**. Det gælder organisationer som f.eks. Den internationale Arbejdsorganisation ILO, FN's menneskerettighedsråd, samt de relevante internationale mødefora for klima og miljø. Det er ikke vejen frem, at disse organisationer falder tilbage på handelspolitikken som det instrument, der skal løse verdens problemer inden for deres ansvarsområder.
5. **EU må styrke sin indsats for at sikre vedtagelse af produktstandarder både globalt, inden for den Internationale Standard Organisation ISO og inden for EU's eget standardarbejde**. En øget regulering ved brug af EU-standarder betyder, at alle produkter på EU's indre marked skal leve op til de samme krav. **Det vil være lettere at få forståelse for TSD-krav til importerede produkter, når det er de samme krav, som EU's egne virksomheder skal leve op til**. Der vil ikke være behov for at indføre særlige sanktioner, idet de producenter, som ikke lever op til kravene 'sanktioneres sig selv' ved at udelukke sig fra EU's indre marked.
6. **EU kan i højere grad fremme befolkningernes bæredygtige forbrugsvalg**, og fravælge produkter, der ikke produceres på acceptabel vis. Fremfor at bremse produkterne i tolden, kan de fravælges i forretningerne. Det kræver regler for mærkning og informationer om produktionsvilkår, og det er EU allerede i gang med at sikre med regler om, at alle større firmaer skal sikre deres forsyningskanaler.

Effektiv anvendelse af disse redskaber kan give bedre resultater mht. at fremme ansvarlig produktion uden anvendelse af TSD-krav og tilhørende handelssanktioner, og samtidig har EU bedre muligheder for at skabe stærke politiske alliancer, ikke mindst med det globale syd, hvilket kan medvirke til øget forsyningssikkerhed for EU's virksomheder og borgere.

1www.ft.com/content/26ab22e1-ecc4-43ae-9d96-7054f343e140

2policy.trade.ec.europa.eu/development-and-sustainability/sustainable-development/sustainable-development-eu-trade-agreements_en

3ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_3921

4policy.trade.ec.europa.eu/development-and-sustainability/sustainable-development/sustainable-development-eu-trade-agreements_en

5policy.trade.ec.europa.eu/development-and-sustainability/sustainable-development/sustainable-development-eu-trade-agreements_en

6www.ft.com/content/3652bbb5-a0f9-4d54-adc6-03b645a44306

7www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/07/10/world-economic-outlook-update-july-2023

7www.cfr.org/councilofcouncils/global-memos/brics-summit-2023-seeking-alternate-world-order

8www.g20.org/content/dam/gtwenty/gtwenty_new/document/G20-New-Delhi-Leaders-Declaration.pdf

9commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_en