



Advies van de Adviesraad inzake beleidscoherentie

“Besluitvorming in het handelsbeleid”

1. Inleiding

01. Dit advies heeft betrekking op de besluitvorming in het handelsbeleid van België. Het werd goedgekeurd door de vergadering van de adviesraad inzake beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling op 13 november 2015.

Oorspronkelijke taal van dit document: Nederlands

2. Voorstelling van de problematiek

02. De impact van handelsliberalisering (vermindere van tarifaire en regelgevende handelsbelemmeringen) en handelsintegratie is groot maar niet eenduidig. Een positieve impact is niet gegarandeerd en hangt af van vele beleidskeuzes.

03. Om het Belgische handelsbeleid, of beter: de Belgische deelname aan het handelsbeleid van de Europese Unie, meer coherent te maken met ontwikkeling is begrip over hoe de besluitvorming tot stand komt van belang: hoe keuzes gemaakt worden, op de basis van welke informatie en wie er een invloed op heeft.

04. De totstandkoming van de Belgische standpunten in het Europese handelsbeleid blijkt een besloten aangelegenheid te zijn: de regering informeert en consulteert niet systematisch. Ze toetst de standpunten ook niet systematisch af op coherentie met de ontwikkelingsdoelstellingen.

05. De institutionele setting van het handelsbeleid is niet bevorderlijk voor beleidscoherentie inzake ontwikkeling. In dit advies gaat de Adviesraad niet zozeer in op de inhoud van het beleid, maar wel hoe men op de besluitvorming kan ingrijpen om beleidscoherentie te bevorderen.

3. Aanbevelingen

Hoe kan er een betere beleidscoherentie voor ontwikkeling met het handelsbeleid groeien?

06. De ontwikkelingscoherentie van het handelsbeleid botst op grote economische belangen en is een uiterst politieke aangelegenheid. **Het is daarom bijzonder belangrijk dat de ontwikkelingscoherentie van het handelsbeleid niet buiten het handelsbeleid en achteraf worden aangepakt maar binnen het handelsbeleid en vooraf.**

De “regelgevingsimpactanalyse” zoals die door de wet van 15 december 2013 is ingesteld, kan hiervoor niet volstaan, temeer omdat ze beperkt is tot voorontwerpen van wet of ontwerpen van Koninklijke of



ministeriële besluiten waarvoor de tussenkomst van de Ministerraad is vereist. Ze wordt bovendien niet toegepast op voorontwerpen houdende de instemming met internationale verdragen en akkoorden¹.

Aanbevelingen:

Meer transparantie en informatie:

1. Het handelsbeleid moet transparanter worden zodat iedereen weet wat de standpunten zijn, hoe ze tot stand komen, wanneer ze genomen worden en door wie.

1.1. De Belgische regering(en) moet(en) op systematische wijze het parlement inlichten over de komende en lopende onderhandelingen, over de Belgische offensieve en defensieve belangen en de standpunten die de regering inneemt.

1.2. Dit moet een vast item worden op de agenda van de parlementaire Commissies voor Buitenlandse Zaken.

1.3. Zoals de Europese parlementsleden moeten ook de leden van de parlementen in België inzage krijgen in de documenten die ter beschikking zijn van het “*Trade Policy Committee*” (TPC). Dit is al het geval in meerdere lidstaten zoals Duitsland, Oostenrijk en Denemarken.

2. Het handelsbeleid mag niet het quasi exclusieve domein van het bedrijfsleven zijn, daarvoor is de brede maatschappelijke impact te groot.

2.1. Een handelsbeleid dat een “diepe en omvangrijke” impact wil hebben, moet ook ernstig en uitgebreid informeren en consulteren, en dit zowel vóór beslissingen genomen worden om onderhandelingen op te starten, als tijdens de looptijd van de onderhandelingen en voor de afsluiting ervan.

2.2. De regeringen moeten daartoe ten minstens vier maal per jaar open informatie- en consultatievergaderingen beleggen, vergelijkbaar met de “*civil society dialogues*” van de Europese Commissie.

3. De Belgische regering moet het parlement en het middenveld raadplegen vooraleer in de werkgroepen van de Raad van de Europese Unie en de Europese Raad standpunten over nieuwe dossiers (in het bijzonder nieuwe onderhandelingsrichtlijnen) in te nemen.

Bereidheid om eigenbelang te milderen

4. De betrokkenen die het handelsbeleid vorm geven, moeten aanvaarden dat men de bijzondere omstandigheden en noden van ontwikkelingslanden in rekening moet brengen en dat de bijdrage van het handelsbeleid aan ontwikkeling en armoedebestrijding niet vanzelfsprekend is. Besluitvormers moeten dus bereid zijn de afweging te maken tussen de eigen offensieve belangen en de noden van armoedebestrijding en een mondiale duurzame menselijke ontwikkeling. Politieke wil en de bereidheid om de eigen belangen te milderen, zijn essentieel.

5. Men kan de politieke wil vastpinnen door de coherentieverplichting op te nemen in een inter-institutioneel akkoord, dat tegelijk de principes van het handelsbeleid vastlegt, de stappen in de

¹ Wet houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudigingen van 15 december 2013. *Belgisch Staatsblad*, 31 december 2013, p.103694 e.v.



besluitvorming, de openbaarheid, de consultatievereisten, de personen, plaatsen en ogenblikken waarop beleidscoherentie dient te worden besproken en geïmplementeerd.

Middelen inzetten om coherentie voortdurend onder de aandacht te houden

6. In België moeten er op alle niveaus (of gezamenlijk) meer middelen worden ingezet om de Belgische handelsstandpunten te onderzoeken op hun coherentie voor ontwikkeling in de brede zin, zoals die voortvloeit uit het Verdrag van Lissabon, de Wet op de internationale samenwerking en de internationale verplichtingen met betrekking tot de mensenrechten. Meer middelen wil zeggen: meer mensen om de dossiers vanuit een ontwikkelingsperspectief op te volgen, meer tijd om te overleggen en meer financiële middelen voor onderzoek en impactmeting.

7. Voor wat de mensenrechten betreft moet de impactmeting voldoen aan de Verenigde Naties (VN) Richtlijnen voor de mensenrechten-impactstudie met betrekking tot handels- en investeringsakkoorden².

8. Gezien het sterke verband tussen handel en ontwikkeling moet er binnen DGD voldoende capaciteit voorzien worden: minstens één vaste persoon die voltijds werkt op de ontwikkelingsimpact van het handelsbeleid. Het handelsbeleid moet ook een vast onderdeel zijn van het werkprogramma van de Interdepartementale Commissie voor Beleidscoherentie ten gunste van Ontwikkeling (ICBO), opgericht bij Koninklijk Besluit (KB) van 2 april 2014.

9. De organisaties en instellingen die vertegenwoordigd zijn in de ICBO (KB 2 april, 2014 art.4 §1) moeten binnen de ICBO informatie uitwisselen en aanbevelingen uitwerken over beleidscoherentie voor ontwikkeling. Maar evengoed moeten zij bij hun inbreng over het handelsbeleid in de DG E Coördinatie en het Interministerieel Economische Comité (IEC) aantonen dat ze de coherentie met de ontwikkelingsdoelstellingen hebben onderzocht.

10. Het secretariaat van de ICBO en/of de “dienst belast met de opvolging van het thema beleidscoherentie ten gunste ontwikkeling binnen DGD” moeten aanwezig zijn bij elke coördinatievergadering over het handelsbeleid.

11. Op dezelfde manier moet een vertegenwoordiger van de minister bevoegd voor Ontwikkelingssamenwerking aanwezig zijn telkens een Interministeriële Conferentie aspecten van het handelsbeleid bespreekt. De Interministeriële Conferentie belast met beleidscoherentie voor ontwikkeling houdt het handelsbeleid als vast punt op de agenda.

² VN A/HRC/19/59/Add.5



4. Verantwoording van de aanbevelingen

4.1. Met welke doelen moet het handelsbeleid coherent zijn?

4.1.1. Het Verdrag van Lissabon eist een zeer brede coherentie

07. In de Europese Unie is het handelsbeleid een exclusieve gemeenschappelijke bevoegdheid. De bevoegdheid van de lidstaten is beperkt tot de promotie van de export en de deelname aan de definiëring van het Europese handelsbeleid via de Raad (van Ministers) van de EU (hierna “de Raad”). De Belgische beleidscoherentie voor ontwikkeling met betrekking tot handel kan dus niet los gezien worden van de Europese context.

08. Beleidscoherentie voor ontwikkeling wil zeggen dat alle beleidsdomeinen met een impact op ontwikkeling coherent moeten zijn met de ontwikkelingsdoelen. Dit staat al sinds 1992 in het Verdrag over de Europese Unie zoals gewijzigd door het Verdrag van Maastricht, in voege sinds 1 november 1993 (art.130 v). Het is sindsdien verankerd in tal van Europese beleidsdocumenten en verklaringen. Het Verdrag over het functioneren van de Europese Unie dat uit het Verdrag van Lissabon voortkomt (art.208.1 VFEU), bevat het volgende artikel over ontwikkeling: *“De Unie houdt bij de uitvoering van beleid met mogelijke gevolgen voor de ontwikkelingslanden rekening met de doelstellingen van ontwikkelings-samenwerking”*. Hetzelfde artikel preciseert: *“Hoofddoel van het beleid van de Unie op dit vlak is de armoede terug te dringen en uiteindelijk uit te bannen”*.

09. Over het handelsbeleid zegt het Verdrag echter ook: *“De gemeenschappelijke handelspolitiek wordt gevoerd in het kader van de beginselen en doelstellingen van het externe optreden van de Unie”* (art.207.1 VFEU). Met deze bepaling wordt het Europese handelsbeleid voor het eerst aan bredere doelstellingen gekoppeld. Die beginselen en doelstellingen zijn opgesomd in art.3.5 en art.21 VEU.

10. Art.3.5 VEU luidt: *“In de betrekkingen met de rest van de wereld handhaaft de Unie haar waarden en belangen en zet zich ervoor in, en draagt zij bij tot de bescherming van haar burgers. Zij draagt bij tot de vrede, de veiligheid, de duurzame ontwikkeling van de aarde, de solidariteit en het wederzijds respect tussen de volkeren, de vrije en eerlijke handel, de uitbanning van armoede en de bescherming van de mensenrechten, in het bijzonder de rechten van het kind, alsook tot de strikte eerbiediging en ontwikkeling van het internationaal recht, met inbegrip van de inachtneming van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties”*. Het Verdrag koppelt dus vrije handel aan eerlijke handel. Ook dat is een nieuwigheid.

11. Art.21 VEU zegt: *“Het internationaal optreden van de Unie berust en is gericht op de wereldwijde verspreiding van de beginselen die aan de oprichting, de ontwikkeling en de uitbreiding van de Unie ten grondslag liggen”*. Het artikel vermeldt de bevordering van de democratie, de rechtstaat, vrede, de mensenrechten, duurzame ontwikkeling en goed mondiaal bestuur, naast armoedebestrijding (het



hoofddoel van het ontwikkelingsbeleid) en *“de integratie van alle landen in de wereldeconomie, onder meer door het geleidelijk wegwerken van belemmeringen voor de internationale handel”*.

12. Die laatste doelstelling formuleert “integratie van landen in de wereldeconomie” eerder als doel dan als middel. Het verdrag vermeldt ook ‘het geleidelijk wegwerken van belemmeringen voor de internationale handel’, maar als één van de manieren - en niet de enige - om deze integratie te bekomen. Dit is in lijn met het nieuwe artikel over handelsbeleid (Art.207.1 VFEU) dat zoals gezegd niet alleen verwijst naar handelsdoelstellingen in enge zin maar ook naar de bredere doelstellingen van het externe Europese beleid.

13. De bepalingen in art.35 en art.21 VEU hebben op 25 november 2010 het Europees Parlement ertoe geleid dat zij aan de Europese Commissie, in een Resolutie (2009/2219 (INI)) over de mensenrechten en sociale en milieunormen in handelsakkoorden, vraagt: *“... onderzoeken uit te voeren naar de effecten op de mensenrechtensituatie ter aanvulling van onderzoek naar duurzame ontwikkeling, met duidelijke handelsindicatoren, gebaseerd op de mensenrechten en sociale en milieunormen (§19b)”*.

Bovendien is de Raad van de EU dit punt bijgetreden door de bevestiging van zijn vastberaden houding om mensenrechten te bevorderen in alle domeinen van het Europese externe beleid en om mensenrechten op te nemen in elke effectbeoordeling die voor handelsovereenkomsten wordt uitgevoerd (Raadsdocument 11855/12 van 25 juni 2012, Mensenrechten en democratie: Strategisch EU-kader en EU-actieplan). Tot op heden zijn deze vraag van het Europese Parlement en dit voornemen van de Raad dode letter gebleven: de mensenrechten hebben geen grote zichtbaarheid in de uitgevoerde impactstudies en men houdt er ook geen rekening mee in die mate dat men een specifieke en rigoureuze methodologie voor hanteert.

14. Meer recent heeft ook de Europese Ombudsman, Mevr. O’Reilly, zich over deze kwestie uitgesproken, dit naar aanleiding van een klacht over de weigering van de Europese Commissie om mensenrechten-impactstudie uit te voeren voor het handelsakkoord met Vietnam. Nochtans had het Europees parlement hier uitdrukkelijk om gevraagd (Resolutie 2013/2989 (RSP) van 17 april 2014). De Ombudsman heeft geoordeeld dat het hier over een geval van slecht beheer gaat, met verwijzing naar de hogergenoemde Raadsbesluiten van 25 juni 2012.

15. Hoewel de notie beleidscoherentie voor ontwikkeling ontleend is aan art.208.1 VFEU, reikt de verplichting tot coherentie van het handelsbeleid verder dan de ontwikkelingsdoelstelling van armoedebestrijding. Het handelsbeleid moet ook duurzame ontwikkeling, goed mondiaal bestuur, de rechtstaat, vrede, democratie en de mensenrechten dienen.

16. Vooral de verplichting tot het respecteren en bevorderen van de mensenrechten dient bijzondere vermelding omdat deze verplichting ook voortvloeit uit de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 10 december 1948; het Internationaal verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten aangenomen op 16 december 1966; het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten aangenomen op 19 december 1966; de Verklaring inzake het recht op ontwikkeling aangenomen



door de Algemene Vergadering van de VN op 4 december 1986; de Verklaring en het actieprogramma van Wenen aangenomen op 25 juni 1993 door de Wereldconferentie over de Rechten van de Mens³.

4.1.2. Beleidscoherentie met de Belgische ontwikkelingsdoelen

17. Het handelsbeleid is een exclusieve Europese bevoegdheid, maar ontwikkelingssamenwerking is een gedeelde Europese bevoegdheid. De Belgische ontwikkelingssamenwerking kan dus andere doelstellingen hebben dan de Europese, zij het ingebed in de Europese context. Het Belgische beleid met impact op ontwikkelingssamenwerking moet coherent zijn met de doelstellingen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Deze doelstellingen liggen vast in de Wet van 19 maart 2013 betreffende de Belgische ontwikkelingssamenwerking.

18. Armoedebestrijding is er geen doel op zich maar een middel op te komen tot het hoofddoel “duurzame menselijke ontwikkeling” (art.3). De wet specificeert ook ander doelen (art.4): de samenwerking moet bijdragen tot de versterking van de democratie en de rechtstaat en het respecteren van de menselijke waardigheid, de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, met een bijzondere aandacht voor het bestrijden van elke vorm van discriminatie.

19. Om deze doelstellingen te realiseren, bevordert de Belgische Ontwikkelingssamenwerking de inclusieve, eerlijke en duurzame economische groei, waarbij voorrang wordt gegeven aan het lokale ondernemerschap, de sociale economie en de Waardig Werk Agenda van de IAO (art.5). Vooral dit laatste punt is interessant gezien de naleving van IAO-Conventies ook deel uitmaakt van de hoofdstukken Duurzame Ontwikkeling van Europese handelsakkoorden. Er is dus een complementariteit tussen de Belgische ontwikkelingsdoelstellingen en de EU-handelsagenda.

20. Belgische beleidscoherentie voor ontwikkeling betekent dan ook dat Belgische stellingnamen in internationale en Europese instellingen moeten streven naar coherentie met de doelstellingen opgesomd in deze wet.

4.2. Het Europese handelsbeleid

21. Het Europese handelsbeleid is zeer omvattend en beschikt over verscheidene instrumenten: multilaterale en bilaterale onderhandelingen, handelsdialoog, economische diplomatie, algemene en autonome handelspreferenties, anti-dumpingsmaatregelen, vrijwaringsmaatregelen (safeguards), geschillenregeling via de Wereldhandelsorganisatie (WTO), enz. De focus van dit advies ligt op de onderhandeling van handelsakkoorden als een deel van het Europese handelsbeleid dat door België ondersteund wordt.

³ Voor deze opsomming zie art.2, §18 van de *Wet betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking* van 19 maart 2013 (Belgisch Staatsblad, 12 april 2013, C – 2013/15084), p.22563.)



22. De beleidskeuzes van het Europese handelsbeleid staan beschreven in tal van beleidsnota's en Mededelingen. De belangrijkste zijn de Mededelingen "*Global Europe. Competing in the World*" van 2006 en "*Trade, Growth and World Affairs*" van 2010⁴. De Raad, waar België deel van uitmaakt, heeft deze Mededelingen telkens verwelkomd.

23. Volgens de Mededelingen vertrekt het Europese handelsbeleid vanuit de vaststelling dat de sterke groei van de handel in een aantal ontwikkelingslanden geleid heeft tot een vermindering van het aandeel van de ontwikkelde landen in de wereldhandel. Om haar positie in stand te houden, stelt de Mededeling dat de EU grotere inspanningen moet doen om de markten van de ontwikkelingslanden te openen en tegelijk zelf meer opening moet bieden voor de invoer van goedkope *inputs* (waarmee de Europese invoer goedkoper kan geproduceerd worden).

24. Bilaterale onderhandelingen moeten leiden tot "diepe en omvattende liberalisering", dat wil zeggen: niet enkel tot een opening van de markten voor de uitvoer van goederen en diensten of tot de afbouw van douanetarieven (invoertaksen), maar ook tot het openen van de markten voor investeerders, de liberalisering van de openbare aanbestedingen en het wegwerken van zoveel mogelijk 'niet-tarifaire' belemmeringen.

25. Diepe en omvattende akkoorden moeten ervoor zorgen dat goederen, diensten en investeerders zo gemakkelijk mogelijk toegang krijgen en dat investeerders onder maximale bescherming ten volle kunnen deelnemen aan alle lokale economische activiteiten. Op die manier kunnen Europese bedrijven een "eerlijk deel" verwerven van de groei in de ontwikkelingslanden. "Diepe en omvattende liberalisering" dringt diep door in de economie en raakt aan een alsmaar toenemend deel van regelgeving en activiteiten.

26. De Mededelingen tonen dus een Europees handelsbeleid dat zeer offensief wil zijn waarbij het voorwerp van deze strategie hoofdzakelijk de ontwikkelingslanden zijn.

27. In januari van 2012 brachten de Europese Commissarissen voor Handel en voor Ontwikkelingssamenwerking nochtans de Mededeling "*Trade, Growth and Development*" uit⁵. In deze Mededeling worden dezelfde onderhandelingen aangehaald als in de offensieve strategieën uit "*Global Europe*" en "*Trade, Growth and World Affairs*" maar ditmaal worden zij voorgesteld als ontwikkelingsinstrumenten. De Mededeling vermeldt verder ook de Economische Partnerschapsakkoorden (EPA's) met de ACP-landen, het Veralgemeend Systeem van Handelspreferenties (GSP) en de Aid for Trade-agenda.

28. De Mededeling bevat weinig nieuwe initiatieven en is eerder een inventaris van het bestaande handelsbeleid en handelsgerelateerde ontwikkelingsbeleid. De mededeling legt wel de nadruk op de rol van de privésector als actor in de handelsgerelateerde hulp en de noodzaak om te differentiëren tussen

⁴ "*Global Europe. Competing in the World*", Brussels, 01.10.2006, COM (2006) 567 final; "*Trade, Growth and World Affairs*", Brussels, 09.11.2010, COM (2010) 612. De Europese Commissie wil tegen het einde van dit jaar een geactualiseerde handelsstrategie uitbrengen.

⁵ "*Trade, Growth and Development*", Brussel, 27.1.2012, COM (2012) 22 final.



ontwikkelingslanden. Die differentiëring moet toelaten om handelsvoordelen en handelsgerelateerde ontwikkelingssamenwerking te concentreren op de ontwikkelingslanden die daar het meest behoefte aan hebben. Die behoefte wordt evenwel niet gedefinieerd. In de praktijk worden gewoon alle landen met een inkomen dat groter is dan \$ 4.000 per hoofd per jaar uitgesloten van handelspreferenties, zonder dat andere factoren in rekening worden gebracht om de reële noden en mogelijkheden van ontwikkelingslanden in te schatten. Tegelijk laat de differentiëring de Europese Commissie ook toe om hardere eisen te stellen aan de landen die ‘minder behoeftig’ zijn, meer bepaald door aan te sturen op het afsluiten van wederkerige handelsakkoorden.

29. Uit bovenstaande Mededelingen van 2006, 2010 en 2012 komt een handelsbeleid naar voor dat vooral gericht is op de offensieve economische belangen van de Europese Unie, ook als het over ontwikkelingslanden gaat. Niet-wederkerige handelspreferenties worden sterk teruggedroefd. Naast wederkerige liberalisering wordt ook steeds meer gestreefd naar liberalisering en integratie van regelgeving in tal van domeinen zoals diensten, investeringen, en openbare aanbestedingen.

30. Nieuwe handelsakkoorden met ontwikkelingslanden bevatten ook bepalingen over “eerlijke handel”, “duurzame ontwikkeling” en “mensenrechten” (inclusief de fundamentele arbeidsnormen van de IAO) maar de engagementen op dit vlak zijn meer vrijblijvend dan deze over liberalisering en integratie. Verder voorzien ze ook in een dialoog tussen de civiele samenleving van enerzijds de EU en anderzijds de handelspartners, een dialoog die evenwel nog in zijn kinderschoenen staat en vooralsnog geen impact heeft gehad.

31. Voorwaarden inzake mensenrechten, arbeidsnormen en duurzame ontwikkeling staan meer expliciet in het zogenaamde GSP+-systeem, waarbij de EU bijkomende markttoegang voorziet voor landen die een reeks internationale conventies ratificeren en implementeren. Het aantal landen dat aan het GSP+ kan meedoen is echter beperkt en door de proliferatie van bilaterale vrijhandelsakkoorden dreigt het GSP+-mechanisme nog verder uit te doven.

32. Een handelsbeleid dat coherent is met de ontwikkelingsdoelstellingen en de brede doelstellingen zoals die zijn geformuleerd in het Verdrag van Lissabon en de Belgische Wet op ontwikkelingssamenwerking – in het bijzonder de bevordering van de mensenrechten en duurzame ontwikkeling - zou moeten vertrekken vanuit de noden en behoeften van mensen in de ontwikkelingslanden. Men zou moeten onderzoeken welk handelsbeleid daarvoor nodig is en door de EU en België kan aangeboden worden. Dit geldt zowel voor akkoorden waar ontwikkelingslanden direct bij betrokken zijn (bilateraal, plurilateraal of multilateraal) of waarvan ze de impact ondervinden (bijvoorbeeld het Trans-Atlantische Handels- en Investeringspartnerschap, TTIP).



4.3. Hoe komt het Europese handelsbeleid tot stand?

33. Om een beleid van richting te doen veranderen, in dit geval om de coherentie ervan met de ontwikkelingsdoelstellingen te verhogen, is het belangrijk om te weten hoe het tot stand komt.

34. Op enkele uitzonderingen na behoort het handelsbeleid overal ter wereld tot de prerogatieven van de uitvoerende macht. Dat wil zeggen dat regeringen geen toestemming nodig hebben van parlementen om handelsonderhandelingen op te starten en te voeren. Parlementen moeten meestal wel hun zegen geven aan het onderhandelingsresultaat.

35. **In de Europese Unie is het de Commissie die het initiatief neemt en het handelsbeleid ontwikkelt en uitvoert.** Er is onvoldoende informatie over hoe de Commissie tot haar initiatieven en standpunten komt. Wel is uit 'toegang-tot-informatie'-procedures gebleken dat de Commissie zeer nauwe contacten onderhoudt met het Europese bedrijfsleven en er strategische informatie mee deelt of bespreekt. De contacten met de rest van de civiele maatschappij, inclusief de vertegenwoordiging van de werknemers, zijn niet van die orde.

36. Toch is de Europese Commissie de grootste formele bron van informatie over het Europese handelsbeleid. De Commissie (met name DG Trade) publiceert tal van documenten en statistieken. Ze onderhoudt een uitgebreide website. DG Trade organiseert sinds 1999 ook regelmatig zogenaamde "*civil society dialogues*": dit zijn (de)briefings voor de niet-gouvernementele organisaties, waartoe ook bedrijfsorganisaties en vakbonden worden gerekend. Tot voor kort heeft de Commissie wel nooit onderhandelingsrichtlijnen bekendgemaakt of enig onderhandelingsvoorstel vrijgegeven. Enkel zeer recent - onder druk van de protesten tegen de onderhandelingen voor het TTIP met de VS - is daar verandering in gekomen. Het is niet zeker dat deze nieuwe openheid ook geldt voor andere onderhandelingen. De Europese Commissie kiest zelf welke informatie wel en niet publiek gemaakt wordt en hoe bepaalde zaken moeten worden voorgesteld.

37. **De Commissie heeft wel de toestemming nodig van de Raad van de EU** om onderhandelingen te kunnen beginnen en het is ook de Raad die de onderhandelingsrichtlijnen - voorgesteld door de Commissie - goedkeurt. Tijdens de onderhandelingen brengt de Commissie verslag uit aan de Raad over het verloop van de onderhandelingen en de Commissie consulteert de Raad over te nemen stappen in de onderhandelingen. In de praktijk wordt met de 'Raad' vooral het "*Trade Policy Committee*" (TPC) bedoeld, de werkgroep van de Raad die het handelsbeleid opvolgt. Het TPC komt zeer frequent samen in verschillende configuraties. Via het TPC nemen de lidstaten deel aan het Europese Handelsbeleid en zijn zij er voortdurend geroepen om standpunten in te nemen.

38. Naast het TPC zijn er overigens nog andere werkgroepen van de Raad die bepaalde handelsaspecten bespreken, bijvoorbeeld de Werkgroep Handelsvraagstukken, of de ACP-werkgroep die de EPA's volgt of de GSP-werkgroep. Maar het TPC heeft over het handelsbeleid het laatste woord.

39. De beraadslagingen van het TPC en de werkgroepen van de Raad in het algemeen zijn geheim, en zo ook de meeste documenten die er aan voorgelegd worden. De onderhandelingsrichtlijnen zijn ook



geheim en zelfs de samenstelling van de TPC's wordt niet publiek gemaakt. Sinds enige jaren is wel hun vergaderkalender openbaar alsmede de agenda's van de vergaderingen. Dat geeft toch enig idee waar de TPC's over gaan, ook al worden de agenda's soms maar de dag voordien gepubliceerd.

40. Het gebrek aan transparantie over de standpunten van de lidstaten bemoeilijkt de democratische controle en het bijsturen van het handelsbeleid in de richting van meer coherentie met de ontwikkelingsdoelstellingen en de bredere doelstellingen van het externe beleid van de Europese Unie.

41. **Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is de instemming van het Europese Parlement altijd vereist** om handelsakkoorden te kunnen ratificeren. Om dit met kennis van zaken te kunnen doen, heeft het Parlement ook het recht op dezelfde informatie als het TPC. In de praktijk wordt deze informatie gedeeld met INTA, de parlementaire commissie belast met het handelsbeleid, hetzij via mondelinge mededelingen en gedachtewisselingen, hetzij via de overmaking van documenten.

42. Met de informatieplicht aan het Parlement is de cirkel van geheimhouding iets vergroot, maar de mededelingen gebeuren in toenemende mate achter gesloten deuren en de overgezonden stukken blijven vertrouwelijk. Recent krijgen ook andere parlementaire commissies toegang tot informatie over het handelsbeleid, maar enkel met betrekking tot de fel gecontesteerde TTIP-onderhandelingen.

43. Sinds het Verdrag van Lissabon geldt ook voor handel de 'gewone wetgevende procedure', dat wil zeggen de medebeslissing tussen het Parlement en de Raad. Dit heeft de werklast van INTA bijkomend verzaard. Maar het is toch vooral de uitgebreide onderhandelingsagenda die INTA ertoe geleid heeft om vaste verslaggevers en subgroepen aan te duiden per onderhandeling of wetgevend dossier om de informatiestroom te beheren. Hierdoor dringt opnieuw minder informatie door tot de openbare zittingen van INTA.

4.4. Hoe komt de Belgische inbreng in het Europese handelsbeleid tot stand?

44. Hoewel het handelsbeleid een exclusieve EU-bevoegdheid is, spelen de lidstaten nog steeds een grote rol in de totstandkoming ervan. België neemt zoals al de lidstaten dagelijks deel aan dit beleid en moet er voortdurend standpunten over innemen. Omdat het 'diepe en omvattende' handelsbeleid in België aan verscheidene gewest- en gemeenschapsbevoegdheden raakt, zijn de deelstaten dagelijks geroepen om zich uit te spreken. Vertegenwoordigers van de deelstaten, in het bijzonder de gewesten, zijn vertegenwoordigd in de Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de EU en nemen deel aan de Belgische coördinatievergaderingen (zie §46 hieronder). Helaas doet geen enkele van de regeringen in België regelmatig spontane mededelingen over hun standpunten, ook niet in hun parlementen. Ook spontane consultaties met andere actoren dan het bedrijfsleven zijn eerder de uitzondering dan de regel.

45. De Europese Unie heeft inderdaad nog veel weg van een internationale instelling waar de lidstaten via diplomatieke weg aan deelnemen. De hele interne besluitvorming die leidt tot de definitie van de Belgische standpunten en die standpunten zelf behoren tot de diplomatieke confidentialiteit. Tegelijk wordt handel nog altijd als een technische materie aangezien die enkel de bedrijven en de handelaars



aanbelangen, en dit ondanks de vele repercussies van het handelsbeleid op de tewerkstelling, het milieu, de toegang tot diensten, ontwikkeling, enz.

46. Geheel in de lijn van de diplomatie ligt de uiteindelijke coördinatie van de Belgische standpunten in handen van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, met name bij DG E en in het bijzonder bij DG E5, de Directie voor het Handelsbeleid. DG E5 organiseert het interne overleg, neemt deel aan de TPC's en brengt daarover verslag uit. DG E5 roept regelmatig een breed overleg samen van vertegenwoordigers van alle FOD's en beleidscellen (kabinetten), en de vertegenwoordigers van de gemeenschappen en de gewesten. Aan dit overleg neemt ook iemand van DG D deel.

47. Dit stramien vertaalt zich mutatis mutandis maar op veel kleinere schaal op het regionale niveau: een administratieve eenheid is belast met het opvolgen van het handelsbeleid en organiseert overleg met andere ministeries en de kabinetten.

48. In het geheel spelen de ministeries voor Economische Zaken en Landbouw de belangrijkste rol. Zij onderhouden uitgebreide contacten met het bedrijfsleven. Toch blijven zij grotendeels buiten het gezichtsveld: formeel is het de minister van Buitenlandse Zaken die bevoegd is voor het handelsbeleid.

49. Het geheel is ook zeer ambtelijk. Op de kabinetten is er nauwelijks een voltijdse kracht bezig met het handelsbeleid. Beleidscoherentie voor ontwikkeling vergt nochtans een politieke afweging tussen de verschillende doelen van het handelsbeleid.

50. Ten slotte spelen de parlementen in België ook aan het einde van het proces en zeer beperkte rol. Wanneer de Raad van de Europese Unie beslist dat een Europees handelsakkoord niet enkel de exclusieve Europese handelsbevoegdheden betreft maar ook bevoegdheden van de lidstaten, moet het akkoord ook door de parlementen van de lidstaten worden goedgekeurd. In dat geval wordt in België onderzocht hoe deze lidstaatbevoegdheden verdeeld zijn over het federale en deelstaatniveau. Doorgaans is de goedkeuring vereist van alle zes de Belgische parlementen. Wanneer zij uiteindelijk gevraagd worden om Europese handelsakkoorden goed te keuren, doen zij dit doorgaans zonder enig debat, onderzoek of hoorzitting. Zij bevestigen zonder meer de goedkeuringen die hun regeringen eerder hebben gegeven bij de beslissingen over het onderhandelingsmandaat van de Commissie, over de ondertekening van het akkoord en over de indiening van het wetsontwerp houdende de instemming van het akkoord.

4.5. Waar en hoe gebeurt de toets van de beleidscoherentie voor ontwikkeling?

4.5.1. Op Belgisch niveau: geen consequente aanpak

51. Gezien het besluitvormingsproces van het handelsbeleid zeer gesloten is, is het moeilijk om aan te wijzen of, waar en hoe er nagedacht of onderzocht wordt of de nodige voorwaarden zijn voldaan opdat



het Europese handelsbeleid zou bijdragen tot de vermindering van de armoede in ontwikkelingslanden; of wat de werkelijke impact is op armoedebestrijding en ontwikkeling in ontwikkelingslanden.

52. Het zou al een belangrijke stap zijn mocht men in kaart brengen waar, wanneer en hoe men momenteel effectief zorgt voor zoveel mogelijk coherentie met de ontwikkelingsdoelstellingen bij de verschillende stappen in de besluitvorming.

53. Voor het Belgische niveau kan voorlopig een volgend beeld worden geschetst:

- De Belgische bijdrage tot het handelsbeleid bestaat voor het grootste gedeelte uit het toevoegen van de Belgische (inclusief regionale) offensieve of defensieve economische belangen⁶; en de concrete invulling van wat België kan of wil aanbieden inzake marktopening (goederen, diensten, overheidsaanbestedingen);
- Daarnaast behoort het tot de Belgische traditie om het belang te onderstrepen van de opname van milieunormen en vooral van sociale normen (in het bijzonder de IAO-agenda) in handelsakkoorden;
- Er gebeurt nauwelijks onderzoek naar de impact van de Belgische (en regionale) handelsstandpunten op ontwikkeling, of naar de concrete behoeften en capaciteiten die aanwezig zijn in de partnerlanden;
- Er zijn ook geen specifieke diensten belast met een systematische toetsing;
- In DGD was er enige tijd een verantwoordelijke m.b.t. 'handel en ontwikkeling', dat wil zeggen met de opvolging van specifieke 'ontwikkelingsrelevante' dossiers zoals de EPA's, het GSP, het WTO-ontwikkelingspakket, en "Aid for Trade". Het is niet zeker of deze functie heeft kunnen wegen in meer offensieve dossiers. Op dit ogenblik is er geen vast persoon voor 'handel en ontwikkeling' in DGD, maar is de cel DG.D2 het aanspreekpunt;
- In DG.E5 was een persoon belast met dezelfde dossiers. Hij coördineerde de Belgische standpunten ter zake en volgde de relevante werkgroepen van de Raad. Het was niet duidelijk of deze functie een verdediging van de belangen van ontwikkelingslanden inhield en of ze enig gewicht had in meer offensieve dossiers. Op dit ogenblik is er geen vast persoon meer maar overlegt de dienst met DG.D2, rechtstreeks of in de DGE-coördinaties. De evolutie in DGD en DG.E5 heeft te maken met een vermindering van het personeel;
- Op federaal en regionaal niveau spelen de ruime coördinatievergaderingen een grote rol in de standpuntbepaling: hier kunnen administraties en kabinetten belast met ander beleidsterreinen hun inbreng doen;
- Politiek gevoelige zaken worden besproken in inter-kabinettenvergaderingen en zo nodig in de Ministerraad, het Kernkabinet, en een Interministeriële Conferentie. Het is niet bekend of dossiers van beleidscoherentie voor ontwikkeling op deze niveaus aan bod zijn gekomen.

54. Hoe sterk de aanwezigheid is van de administraties en kabinetten die belast zijn met ontwikkelingssamenwerking, kan niet worden gezegd, noch hoe groot hun gewicht is. Wel is bekend dat de standpunten van de vertegenwoordigers van de vicepremiers, naargelang het gewicht van hun partij in de regering, een belangrijke invloed hebben. Zij hebben in een aantal gevallen gezorgd voor een matiging van Belgische standpunten ten voordele van ontwikkeling, zoals een soepelere opstelling in de EPA's, of een intrekking van de Belgische steun aan de Europese eis voor de liberalisering van de

⁶ De FOD Economie maakt daartoe een korte impactstudie in overleg met het bedrijfsleven, die vervolgens besproken wordt in DG E5 of in de Interministeriële Economische Conferentie.



drinkwaterdistributie in het kader van de GATS-(diensten)onderhandelingen. Hierbij werd tegemoetgekomen aan sterke drukking vanuit de civiele maatschappij. Maar coherentie voor ontwikkeling zou gebaat zijn bij een meer systematische aanpak.

4.5.2.Op Europees niveau is er een meer systematische maar daarom niet meer effectieve aanpak

55. Binnen de Europese Commissie is sinds de beginjaren 2000 niet langer het Directoraat-Generaal voor Ontwikkeling (momenteel 'DevCo') verantwoordelijk voor de handelsrelaties met ontwikkelingslanden, maar wel het DG Handel. Deze evolutie maakt het des te belangrijker om een effectieve beleidscoherentie tussen handel en ontwikkeling te voorzien.

56. Binnen de Commissie is er een "*interservice consultation*", een overleg tussen de verschillende DG's. Een doorgedreven evaluatie hiervan is er niet; er zijn aanwijzingen dat de inbreng en de invloed van andere DG's, inclusief van DG DevCo, niet zo groot is⁷.

57. DG Trade organiseert regelmatig online consultaties en "*civil society dialogue*" om de visies van stakeholders te kennen. Er is terugkerende kritiek dat het niet duidelijk is wat er precies met die inbreng gedaan wordt.

58. DG Trade organiseert telkens een "*sustainable impact assessment*" (SIA's) van haar onderhandelingsvoorstellen, uitgevoerd door onafhankelijke instituten betaald door de Commissie. Ook hier is er twijfel over de impact die deze impactstudies hebben op het Europese handelsbeleid. Een onderzoeker die jarenlang heeft meegewerkt aan de SIA's van DG Trade, en ook aan de studie van de impact van SIA's, concludeerde dat de Commissie niet of niet tijdig reageerde op de studies en dat ze er weinig rekening mee hield⁸.

59. Onder druk van het grote protest tegen de EU-VS-onderhandelingen voor een "*Transatlantic Trade and Investment Partnership*" (TTIP) heeft de Europese Commissie recent twee innovatieve stappen gezet. Ze heeft voor de eerste keer onderhandelingsvoorstellen gepubliceerd en ze heeft een Adviesgroep opgericht met vertegenwoordigers van de sociale partners en ngo's die geprivilegieerde toegang krijgen tot informatie. Het is niet duidelijk of deze vernieuwingen ook zullen toegepast worden voor andere onderhandelingen. Tegelijk is de toegang van de lidstaten en de Raad tot informatie verminderd: ze krijgen de onderhandelingsvoorstellen van de VS niet te zien en kunnen geconsolideerde onderhandelingsteksten enkel inkijken in een afgesloten ruimte (de teksten worden dus niet elektronisch toegestuurd).

60. Recente handelsakkoorden voorzien voor de uitvoering ook in een gestructureerde dialoog tussen de civiele samenleving van beide partijen. Momenteel kampt dit systeem nog met enkele kinderziektes (moeizame selectie van civiele samenleving in partnerlanden, problemen van logistieke en

⁷ WWF (2003): *A League of Gentlemen. Who really runs EU Trade Decision-Making?*

⁸ C. GEORGE. *The truth about trade. The real impact of liberalization*. London, 2010



Adviesraad inzake beleidscoherentie
ten gunste van ontwikkeling
Conseil consultatif sur la cohérence
des politiques en faveur du développement

organisatorische capaciteit, onduidelijkheid over mandaat en inhoudelijke agenda, enz.) en het blijft afwachten of de *civil society forums* een effectieve rol kunnen spelen voor beleidscoherentie voor ontwikkeling.

Olivier De Schutter
Voorzitter van de Adviesraad inzake
beleidscoherentie
ten gunste van ontwikkeling

Bogdan Vanden Berghe
Ondervoorzitter van Adviesraad inzake
beleidscoherentie

Secretariaat:

Rudy De Meyer-11 Rue de La linière, 1060 Brussel. Tel: 02/5361161

Rachel De Plaen-9 Quai du commerce, 1000 Bruxelles. Tel: 02/2501236

info@ccpd-abco.be

<http://www.ccpd-abco.be>