

# Rechtsgutachten und Vorschläge für eine mögliche Verbesserung oder Neuverhandlung des Entwurfs des **EU-Mercosur-** **Assoziierungsabkommens**

Dr. Rhea Tamara Hoffmann and Prof. Dr. Markus Krajewski



**MISEREOR**  
IHR HILFSWERK

**GREENPEACE**

**CIDSE**  
together for global justice



# Impressum

## Veröffentlicht im Auftrag von:

### MISEREOR e. V.

Mozartstraße 9, 52064 Aachen, Deutschland  
Telefon +49 (0)241 442-0  
www.misereor.de, www.misereor.org

### Greenpeace e. V.

Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg, Deutschland  
Telefon +49 (0)40-30618-0  
www.greenpeace.de

### CIDSE

Rue Stévin 16, 1000 Brüssel, Belgien  
Telefon +32 (0) 22307722  
www.cidse.org

## V. i. s. d. P.:

MISEREOR (Armin Paasch),  
Greenpeace (Jürgen Knirsch)

## Autor:innen:

Dr. Rhea Tamara Hoffmann<sup>1</sup> und  
Prof. Dr. Markus Krajewski<sup>2</sup>  
*Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg*

## Redaktion:

Lena Hollender, Greenpeace,  
Jürgen Knirsch, Greenpeace,  
Armin Paasch, MISEREOR

## Fotos (Titelseite):

AdobeStock (rustamank, FlagStore)

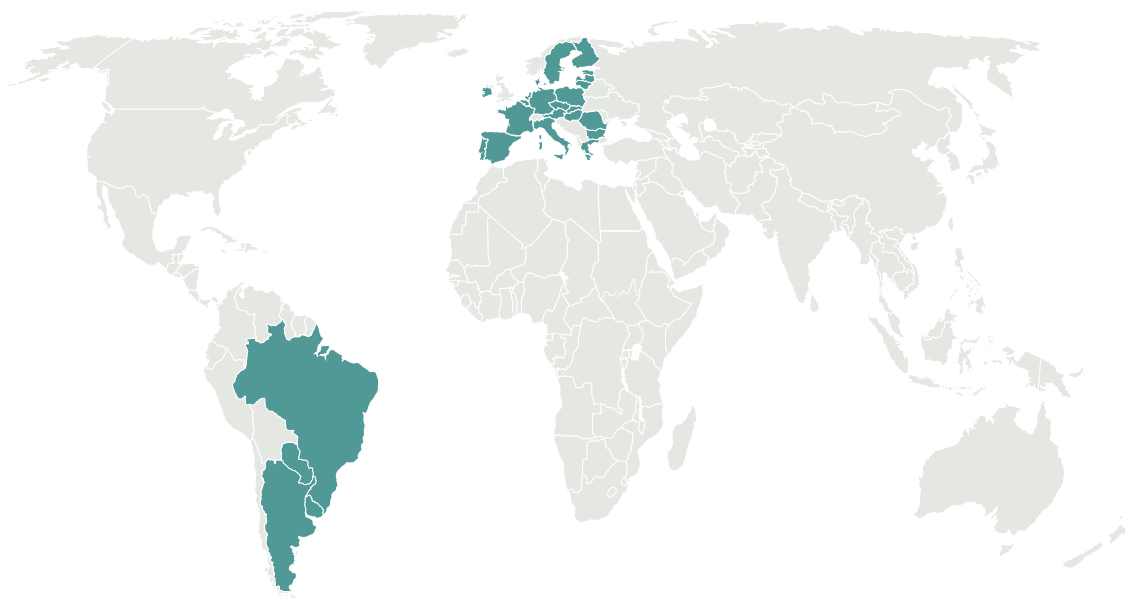
## Grafik Design:

VISUELL Büro für visuelle Kommunikation, Aachen

## Bestell-Nummer (Greenpeace):

S03531

Veröffentlicht im Mai 2021



- 1 Dr. Rhea Tamara Hoffmann ist Akademische Rätin a.Z. am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Völkerrecht an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Ihre Forschungsschwerpunkte sind internationales Investitions- und Handelsrecht, nachhaltige Entwicklung und Grundrechte einschließlich des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung. Zuvor war sie wissenschaftliche Mitarbeiterin am Exzellenzcluster „Herausbildung normativer Ordnungen“ der Universität Frankfurt am Main und arbeitete für die United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) in Genf
- 2 Prof. Dr. Markus Krajewski ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Völkerrecht an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Seine Forschungsschwerpunkte sind internationales Wirtschaftsrecht, Menschenrechte, europäische Außenbeziehungen und das Recht öffentlicher Dienstleistungen. Er ist Vorsitzender des Kuratoriums des Deutschen Instituts für Menschenrechte und Generalsekretär der Deutschen Vereinigung für Internationales Recht (DVIR, Deutsche Sektion der International Law Association).



# Inhaltsverzeichnis

Impressum	2
<b>Vorwort</b>	4
<b>Zusammenfassung</b>	6
<b>1 Einleitung</b>	8
<b>2 Notwendige allgemeine Änderungen des Freihandelsabkommens zum Schutz der indigenen Völker, der Menschenrechte, der Arbeitnehmerrechte, der Umwelt und des Klimas</b>	12
2.1 Notwendige Verpflichtungen vor der Ratifizierung	12
2.2 Kapitel über nachhaltige Entwicklung	12
2.3 Jenseits des Kapitels über nachhaltige Entwicklung: Nachhaltige Entwicklung in anderen Kapiteln des Übereinkommens	16
<b>3 Optionen zur Verbesserung oder Neuverhandlung</b>	19
3.1 <b>Option 1:</b> Selbstständiges Abkommen („Side Letter“ oder Protokoll)	17
3.2 <b>Option 2:</b> Auslegungserklärung	18
3.3 <b>Option 3:</b> Neuverhandlungen	19
<b>4 Aufteilung des Abkommens</b>	22
<b>5 Empfehlungen</b>	24
<hr/>	
<b>Anlage 1: Alternativtext für ein Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung</b> (in englischer Sprache)	25
<b>Anlage 2: Allgemeine Ausnahmen (Muster-Ausnahmeklausel)</b> (in englischer Sprache)	40
<hr/>	
Literatur	41
Abkürzungsverzeichnis	43

# Vorwort

**„Die EU projiziert ihre Werte durch ihre Handelsabkommen. Ein Handelsabkommen abzuschließen, bevor seine potenziellen Auswirkungen vollständig bewertet wurden, birgt das Risiko, diese Werte zu untergraben und nimmt der Öffentlichkeit die Gelegenheit, das Abkommen zu diskutieren. Es birgt auch das Risiko, dass die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament das Abkommen nicht umfassend diskutieren können“, so kommentierte die Europäische Bürgerbeauftragte Emily O’Reilly im März 2021 die Mängel der Nachhaltigkeits-Folgenabschätzung für das EU-Mercosur Handelsabkommen.**

Die EU-Kommission hatte die Folgenabschätzung bereits 2017 in Auftrag gegeben, doch nicht wie vorgesehen vor dem Abschluss der politischen Verhandlungen im Sommer 2019 vorgelegt. Fünf Nichtregierungsorganisationen hatten daraufhin eine Beschwerde bei der Bürgerbeauftragten eingereicht. Frau O’Reilly bestätigte in ihrem Untersuchungsbericht im März, die EU hätte vor einem Abschluss belegen müssen, dass sie die möglichen Auswirkungen auf die Umwelt und andere Fragen vollständig berücksichtigt habe. Wenige Tage nach der Schelte durch die Bürgerbeauftragte veröffentlichte die EU-Kommission dann den endgültigen Bericht.

Das EU-Mercosur Assoziierungsabkommen und insbesondere der darin enthaltene Handelsteil sind seit Jahren in der Kritik. Bereits im Dezember 2017 wies Misereor auf die möglichen sozialen, ökologischen und menschenrechtlichen Auswirkungen des Abkommens hin.<sup>3</sup> Gleichzeitig veröffentlichte Greenpeace

erstmals bis dato geheim gehaltene Dokumente der Verhandlungen.<sup>4</sup> Inzwischen sind zwar die politischen Verhandlungen abgeschlossen, der vollständige Verhandlungstext liegt der Öffentlichkeit aber noch nicht vor. Auch einzelne europäische Regierungen und Parlamente wie etwa Österreich oder Frankreich opponieren gegen das Abkommen. Zunehmend mehrt sich auch die Kritik aus dem Mercosur, etwa vonseiten der Zivilgesellschaft und der Gewerkschaften.<sup>5</sup>

Die EU-Kommission bezeichnet sich als den transparentesten Verhandler auf der Welt.<sup>6</sup> Dabei wurde bis heute noch nicht einmal das Mandat für das EU-Mercosur Assoziierungsabkommen aus dem Jahre 1999 veröffentlicht. Teile des Handelsabkommens fehlen bis heute. Das im Juni 2020 verabschiedete Assoziierungsabkommen ist bis heute offiziell nicht einsehbar.

Die Intransparenz der EU-Kommission setzt sich fort: Seit Monaten wird darüber spekuliert, dass es zusätzlich zum Abkommen eine mit dem Mercosur verhandelte Erklärung zu Nachhaltigkeitsaspekten geben soll, die auf die massive Kritik reagiert. Sowohl über den Inhalt als auch über den Stand der Verhandlungen dieser Zusatzklärungen schweigt die EU-Kommission.

Doch lässt sich ein Abkommen überhaupt durch Zusatzklärungen verbessern? Wie sind diese Initiativen völkerrechtlich einzustufen? Wäre nicht eine komplette Neuverhandlung der einzige Weg, die offensichtlichen Mängel des Abkommens zu beseitigen?

3 Siehe <https://thomas-fritz.org/studien/das-eu-mercotur-abkommen-auf-dem-pruefstand>

4 Siehe <https://trade-leaks.org/mercotur-leaks>

5 Siehe Übersicht auf <https://stopeumercotur.org>

6 Die damalige Handelskommissarin Cecilia Malmström schrieb in dem Magazin „The Parliament“: „We should be proud that the EU is now the most transparent trade negotiator in the world“. Ihr Artikel „The evolution of EU trade policy“ erschien am 25. Juni 2019 und damit drei Tage vor dem politischen Abschluss des EU-Mercosur Handelsabkommens. Siehe <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/the-evolution-of-eu-trade-policy>

Vorwort

Um diesen Fragen auf den Grund zu gehen und der fehlenden Transparenz entgegenzutreten, haben Greenpeace, Misereor und CIDSE das vorliegende Rechtsgutachten in Auftrag gegeben. Beauftragt wurden Rhea Hoffmann und Markus Krajewski von der Universität Erlangen-Nürnberg, renommierte Jurist:innen zu Handels- und Völkerrecht. Aus unserer Sicht füllt das Gutachten nicht nur eine Lücke, die die Intransparenz der EU-Kommission hinterlässt, sondern ist auch richtungsweisend für die weitere Debatte.

Die beiden Expert:innen kommen zu dem Ergebnis, dass sich gravierenden Mängel des Abkommens im Bereich Umweltschutz und Menschenrechte nachhaltig nur durch eine Neuverhandlung beheben lassen. Für das Nachhaltigkeitskapitel und die Menschenrechtsklausel legen sie konkrete Formulierungsvorschläge vor. Zugleich betonen sie, dass auch die anderen Kapitel des Abkommens auf den Prüfstand gehören. Neuverhandlungen schließt die EU-Kommission bislang jedoch kategorisch aus.

So ist es nun die Aufgabe der Zivilgesellschaft, von ihren jeweiligen Regierungen einzufordern, dem Abkommen in seiner jetzigen Fassung nicht zuzustimmen. Kosmetische Veränderungen müssen als Scheinlösungen abgelehnt werden. Die Lösung kann nur eine transparente und demokratische Neuverhandlung sein.

Die Bedeutung des EU-Mercosur Abkommens ist immens: Es wäre das bisher größte Freihandelsabkommen der EU. Es ist auch das erste Handelsabkommen des Mercosur überhaupt. Umso schwerer wiegt die Verantwortung beider Seiten, sicherzustellen, dass die Inhalte auf allen Ebenen zukunftsweisend und zeitgemäß sind. Diese Kriterien können nur erfüllt werden, wenn Menschenrechte und die Rechte der indigenen Völker garantiert sind; wenn Umwelt und Klima geschützt sind; wenn für die betroffenen Menschen ein ausreichendes Einkommen und vernünftige Arbeitsbedingungen sichergestellt sind; und wenn das Vertrauen auf Rechtsstaatlichkeit und demokratischer Teilhabe nicht missbraucht wird. ◀

*Aachen, Brüssel, Hamburg im Mai 2021*

**Dr. Bernd Bornhorst**

Abteilungsleiter  
Politik und Globale Zukunftsfragen  
MISEREOR

**Josianne Gauthier**

Generalsekretärin  
CIDSE

**Stefan Krug**

Leiter Politik  
Politische Vertretung Berlin  
Greenpeace e. V.

# Zusammenfassung

**A**ngesichts des wachsenden Widerstands gegen den Entwurf des Handelsteils des EU-Mercosur-Assoziierungsabkommens mit Blick auf den Klimawandel, die Rechte indigener Völker, Arbeits-, Menschenrechte und Umweltabkommen werden derzeit verschiedene Änderungsoptionen zwischen den Akteuren diskutiert. Die vorliegende Studie zeigt Defizite im Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung (TSD-Kapitel) sowohl hinsichtlich materiellrechtlicher als auch verfahrensrechtlicher Standards auf und analysiert mögliche Reformen, die von der EU-Kommission angekündigt werden.<sup>7</sup>

In Bezug auf verfahrensrechtliche Standards haben die Vertragsparteien des Entwurfs des Handelsteils des EU-Mercosur-Abkommens beschlossen, dass das TSD-Kapitel nicht auf den allgemeinen Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Staaten in Kapitel VIII „Streitbeilegungsmechanismus“ verweisen sollte. Stattdessen entschieden sie sich für das Standardmodell der Streitbeilegung in TSD-Kapiteln von EU-Freihandelsabkommen, einen weniger wirkungsvollen Mechanismus, der letztlich auf dem politischen Willen der Vertragsparteien beruht, den Bericht des Sachverständigenpanels umzusetzen.

Im Hinblick auf materiellrechtliche Standards sind in dem Entwurf des EU-Mercosur-Abkommens Menschenrechtsverpflichtungen und -zusagen, die sich auf multinationale Abkommen zum Schutz von Umwelt und von Arbeitsrechten beziehen, oft unver-

bindlich formuliert. Viele Bestimmungen enthalten lediglich rechtlich nicht durchsetzbare „best-endeavour“-Klauseln<sup>8</sup> und sind reine Absichtserklärungen oder bleiben vage und bringen nur ein geringes Maß an Verpflichtung mit sich.

Die Studie befasst sich daher mit den Möglichkeiten und Grenzen verschiedener Verbesserungsmöglichkeiten aus rechtlicher Sicht. Allen diesen Optionen ist gemeinsam, dass neue Vertragstexte nur dann wirksam werden können, wenn alle Vertragsparteien ihnen zustimmen. Einseitige Erklärungen können den Inhalt des Abkommens nicht verändern (sie können bestenfalls Bestimmungen aussetzen, jedoch keine neuen Verpflichtungen schaffen). Darüber hinaus ist die Bezeichnung eines Dokuments unerheblich für dessen Rechtsnatur – vielmehr kommt es auf den Inhalt und die Rechtswirkung an.

Die einzige Option zur Verbesserung dieses Abkommens wären Neuverhandlungen. Ein neues EU-Mercosur-Abkommen sollte ein fortschrittliches TSD-Kapitel mit substanziellen Nachhaltigkeitsstandards, effektiven Umsetzungsmaßnahmen und Streitbeilegungsmechanismen enthalten. Dieses Ziel könnte nur durch Neuverhandlungen erreicht werden.

Ein Protokoll bzw. separates Abkommen, das Änderungen am TSD-Kapitel – in Bezug auf materiellrechtliche, verfahrensrechtliche oder beide Aspekte – umsetzen könnte, wäre nicht sinnvoll. Diese Option würde von der Überlegung ausgehen, dass der Text des EU-Mercosur-Abkommens unangetastet bleibt.

<sup>7</sup> „Angesichts der Besorgnis über die Entwaldung und die Umwelt strebt die Kommission auf dem Weg zur Ratifizierung des Abkommens ein sinnvolles Engagement des Mercosur in Bezug auf das Pariser Abkommen und die Entwaldung an. Beim Informellen Außenministertreffen der Europäischen Union mit den Ländern Lateinamerikas und der Karibik vom 14. Dezember 2020 wiesen der Vizepräsident der Europäischen Kommission, Dombrovskis, und die Mercosur-Minister ihre Beamten an, die Kontakte zu intensivieren, um den Informationsaustausch in diesen Bereichen zu verbessern, den politischen Dialog zu intensivieren und Bereiche der Zusammenarbeit zu ermitteln. Die Kommission hat bereits mit der Arbeit an einer Initiative begonnen, um diese Anliegen anzugehen.“ Eigene Übersetzung. Siehe Europäische Kommission: Overview of FTA and other Trade Negotiations (Stand März 2021). Abrufbar unter [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc\\_118238.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf) (aufgerufen am 21. März 2021).

<sup>8</sup> Dies bedeutet, dass die Verpflichtungen „im besten Bestreben“ umgesetzt werden sollen.

Zusammenfassung

Daher kann ein solches Zusatzabkommen nicht alle Mängel des TSD-Kapitels beheben.

Eine reine Auslegungserklärung zum TSD-Kapitel wäre nicht sinnvoll, da sie die materiellrechtlichen Standards nicht ändert und keinen verbindlichen Durchsetzungsmechanismus festlegt.

Allerdings ist auch das beste TSD-Kapitel allein noch kein Garant für die Nachhaltigkeit des Abkommens.

Es reicht nicht aus, Klauseln zur nachhaltigen Entwicklung in einem abgeschlossenen Kapitel festzulegen, ohne die Verpflichtungen der Vertragsparteien zur nachhaltigen Entwicklung in andere Kapitel des Freihandelsabkommens aufzunehmen. Ein umfassender Ansatz muss alle Elemente des Abkommens berücksichtigen. Anforderungen, die den Schutz von Arbeitnehmerrechten, Umweltschutzstandards und Menschenrechten betreffen, müssen in den gesamten Vertragstext einbezogen werden. ◀



# 1. Einleitung

**A**m 28. Juni 2019 gaben die Mercosur-Gruppe und die Europäische Union (EU) „eine politische Einigung über ein ehrgeiziges, ausgewogenes und umfassendes Handelsabkommen“ bekannt.<sup>9</sup> Die Verhandlungen über das EU-Mercosur-Assoziierungsabkommen fanden zwischen 2000 und 2020 mit mehrjährigen Unterbrechungen statt; die eigentlichen inhaltlichen Verhandlungen wurden erst im Jahr 2016 aufgenommen.<sup>10</sup> Die Zustimmung des Rates und des Europäischen Parlaments steht noch aus. Das Abkommen soll zwischen der EU, den 27 Mitgliedstaaten der EU und den vier Mitgliedstaaten des südamerikanischen Wirtschaftsraums Mercosur (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay) in Kraft treten, sofern es nicht in einen politischen und einen Handelsteil aufgeteilt wird; in diesem Fall könnte der Handelsteil als „EU-only“-Abkommen unterzeichnet werden (siehe unten).

Das geplante Abkommen besteht aus zwei Teilen: Dem Hauptteil, der sich mit Zöllen, Importquoten und nicht-tarifären Handelshemmnissen befasst – ein Freihandelsabkommen – und dem politischen Rahmenabkommen (das Assoziierungsabkommen im engeren Sinne), das allgemeine politische und institutionelle Fragen sowie Fragen der Zusammenarbeit behandeln würde.

Das TSD-Kapitel ist ein Kapitel im Handelsteil des Abkommens.<sup>11</sup> TSD-Kapitel von EU-Freihandelsabkommen enthalten üblicherweise Bestimmungen zu Handel und Umwelt sowie zu Handel und Arbeitsnormen. Dabei ist zu beachten, dass das klassische Verständnis von nachhaltiger Entwicklung, das ökonomische, ökologische und soziale Dimensionen beinhaltet, nicht auf diese Themen beschränkt ist. Vielmehr kann auch der Schutz der Menschenrechte als ein Element nachhaltiger Entwicklung im Kontext von Handelsabkommen betrachtet werden. Da die Liberalisierung des Handels negative Auswirkungen auf die Menschenrechte haben kann, wäre die Aufnahme von Menschenrechtsverpflichtungen in ein TSD-Kapitel ein wichtiges Element eines verbesserten TSD-Kapitels. Allerdings deckt das TSD-Kapitel im Handelsteil des Assoziierungsabkommens lediglich den Arbeits- und Umweltaspekt der nachhaltigen Entwicklung ab, nicht aber die Menschenrechte, die im Kooperationsteil des Abkommens behandelt werden.

Ein endgültiger Text des Abkommens liegt noch nicht vor, der Handelsteil ist seit Juli 2019 teilweise verfügbar, das politische Rahmenabkommen vom Juni 2020 wurde noch nicht offiziell veröffentlicht.<sup>12</sup> Das Abkommen wird derzeit einer juristischen Über-

9 Siehe Europäische Kommission, Brüssel, 28. Juni 2019: EU and Mercosur reach agreement on trade. Abrufbar unter: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2039> (aufgerufen am 21. März 2021).

10 „Obwohl die EU und Mercosur die Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen der EU im Jahr 2000 aufgenommen hatten, erwiesen sich die Handelsverhandlungen als problematisch. Die Verhandlungen wurden 2004 abgebrochen, 2010 wieder aufgenommen und 2012 erneut unterbrochen. Seit 2016 beteiligten sich die beiden Seiten wieder uneingeschränkt an den Verhandlungen, was zu einem endgültigen Text führte, der im Juni 2019 vereinbart wurde.“ Eigene Übersetzung. Siehe: European Parliament Delegations: History – Delegation for relations with Mercosur (DMER). Abrufbar unter <https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/dmer/about/history> (aufgerufen am 21. März 2021).

11 Siehe hierzu den Wortlaut des TSD-Kapitels des „Trade Part of the Agreement following the agreement in principle announced on 28 June 2019“, der am 12. Juli 2019 veröffentlicht wurde. Der Text ist abrufbar unter [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc\\_158166.%20Trade%20and%20Sustainable%20Development.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158166.%20Trade%20and%20Sustainable%20Development.pdf) (aufgerufen am 1. März 2021).

12 Für die Zwecke dieses Rechtsgutachtens stützen wir uns auf den Text der Kapitelentwürfe, die hier abrufbar sind: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048> (aufgerufen am 1. März 2021). Der politische und kooperationsbezogene Teil des Rahmenabkommens war im Oktober 2020 bekannt geworden. Das Dokument ist abrufbar unter <https://trade-leaks.org/mercocor-eu-association-agreement-leaks-8-october-2020> (aufgerufen am 21. März 2021).



## 1. Einleitung

prüfung (sog. „legal scrubbing“) unterzogen und übersetzt.<sup>13</sup> In letzter Zeit mehren sich die Anzeichen für eine mögliche Aufteilung der beiden Teile des Abkommens in ein Handelsabkommen, das in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fiel (EU-only), und den politischen Teil des Abkommens, der in die geteilte Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und der EU fiel (gemischtes Abkommen), um eine zügige Ratifizierung des Handelsteils zu gewährleisten, ohne dass die Ratifizierung durch die EU-Mitgliedstaaten und damit die Zustimmung der nationalen Parlamente erforderlich wäre. Ob die Aufteilung des Abkommens negative Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung hätte, würde von der endgültigen Fassung des Handelsteils des Abkommens abhängen. Da Menschenrechte derzeit nicht im Handelsteil enthalten sind, besteht die Gefahr, dass die nachhaltige Entwicklung auf Arbeitnehmer- und Umweltfragen beschränkt bliebe, wenn das Handelsabkommen mit dem Text in seiner jetzigen Fassung zustande käme. Es ist jedoch anzumerken, dass der aktuelle Entwurf des Handelsabkommens nicht in ein eigenständiges Abkommen umgewandelt werden könnte, da ihm zentrale Elemente des institutionellen Rahmens fehlen, die derzeit im politischen Teil des Assoziierungsabkommens behandelt werden.

Artikel 3 Absatz 5 und Artikel 21 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) verweisen

auf nachhaltige Entwicklung – einschließlich der Menschenrechte<sup>14</sup> – als einem der wichtigsten Ziele der EU-Außenpolitik. Artikel 207 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) stellt klar, dass diese Ziele auch für Handels- und Investitionsabkommen der EU gelten.<sup>15</sup> Darüber hinaus halten die Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGP) in Leitprinzip 9 fest, dass Staaten sich bei Freihandelsabkommen ausreichenden innerstaatlichen Politikspielraum zur Erfüllung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen erhalten sollten. In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 24 zu den staatlichen Verpflichtungen gemäß dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Kontext unternehmerischen Handelns konkretisiert der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte die Verpflichtung der Staaten im Rahmen von Handelsabkommen.<sup>16</sup> Demzufolge müssen alle Freihandelsabkommen der EU zum Ziel der nachhaltigen Entwicklung beitragen und sollten negative Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung vermeiden.<sup>17</sup> Im Einklang mit diesen Verpflichtungen hat die EU nicht einklagbare Bestimmungen zu Arbeitsrechts- und Umweltaspekten der nachhaltigen Entwicklung in ihre bilateralen Freihandelsabkommen aufgenommen, wie z. B. in die Handelsabkommen mit Südkorea (2011)<sup>18</sup>, Zentralamerika (2012)<sup>19</sup> und Kolumbien/

13 Siehe EU Commission: Overview of FTA and other Trade Negotiations (Stand März 2021). Abrufbar unter: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc\\_118238.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf) (aufgerufen am 21. März 2021).

14 Siehe *Lorand Bartels*, A Model Human Rights Clause for the EU's International Trade Agreements (1. Februar 2014). Deutsches Institut für Menschenrechte und Misereor, 2014, abrufbar unter <https://ssrn.com/abstract=2405852> (aufgerufen am 21. März 2021).

15 *Markus Krajewski*, Normative Grundlagen der EU-Außenwirtschaftsbeziehungen: Verbindlich, umsetzbar und angewandt?, 51 *Europarecht* 2016, S. 239ff. Siehe auch *Vivian Kube*, The European Union's External Human Rights Commitment: What is the Legal Value of Art. 21 TEU?, *EUI Working Paper LAW 2016/10*.

16 Allgemeine Bemerkung Nr. 24 zu den staatlichen Verpflichtungen gemäß dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Kontext unternehmerischen Handelns des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Abs. 13 und 29, abrufbar unter <https://digitallibrary.un.org/record/1304491?ln=en> (aufgerufen am 25. März 2021).

17 *Rafael Leal-Arcas* und *Catherine Wilmarth*, Strengthening Sustainable Development through Preferential Trade Agreements, *Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper No. 174/2014*, S. 8.

18 Für eine Analyse von Fragen im Zusammenhang mit der nachhaltigen Entwicklung im Freihandelsabkommen zwischen der EU und Südkorea siehe *Ludo Cuyvers*, The Sustainable Development Clauses in Free Trade Agreements: An EU Perspective for ASEAN?, *UNU-CRIS Working Papers*, W-2013/10, S. 17 ff; *Gracia Marín-Durán*, The European Union and South Korea, The Legal Framework for Strengthening Trade, Economic and Political Relations, *Edinburgh University Press*, 2013, S. 124-146.

19 Für eine Analyse von Fragen im Zusammenhang mit der nachhaltigen Entwicklung im Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Zentralamerika siehe *Steve Woolcock et al.*, The Trade Chapter of the European Union Association Agreement with Central America, Study requested by the European Parliament's Committee on International Trade, 2012, S. 37-42.

## 1. Einleitung

Peru (2012)<sup>20</sup>. Jüngste Beispiele sind die Kapitel zu Handel und nachhaltiger Entwicklung, Handel und Arbeitsnormen sowie Handel und Umwelt im Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen der EU und Kanada (2017)<sup>21</sup> und die TSD-Kapitel in den Abkommen EU-Japan (2018), EU-Singapur (2019), EU-Vietnam (2020) und EU-Vereinigtes Königreich (2020)<sup>22</sup>. Diese Entwicklung folgt einem globalen Trend bei bilateralen Handelsabkommen, die zunehmend Bestimmungen zur nachhaltigen Entwicklung enthalten.<sup>23</sup>

Das TSD-Kapitel des Entwurfs des EU-Mercosur-Abkommens wurde jedoch für seine unzureichende Wirksamkeit in Bezug auf Menschenrechte, Umweltschutz und Arbeitnehmerrechte kritisiert. Dieser Umstand wurde als einer von zahlreichen Gründen für den Widerstand gegen das geplante Abkommen in einigen EU-Staaten, den Mercosur-Ländern und der Zivilgesellschaft angeführt. Insbesondere die Abholzung des Amazonas-Regenwaldes durch Brasilien bereitet zunehmend Sorgen.<sup>24</sup> Mehrere EU-Staaten

haben daher mit einem Veto gegen das Abkommen gedroht und das Europäische Parlament hat im vergangenen Jahr angedeutet, dass es dem Abkommen „in der vorliegenden Fassung“ nicht zustimmen wird.<sup>25</sup> Darüber hinaus bezieht sich die Kritik auf Anreize des Abkommens, die Produktion von Zuckerrohr, Rindfleisch und Soja auszuweiten, was zu Waldzerstörung, Schädigung der Artenvielfalt, Vertreibung indigener Völker und Menschenrechtsverletzungen führt; auf den vermehrten Einsatz hochgefährlicher Pestizide und die Bedrohung der Artenvielfalt und des Rechts auf Gesundheit; auf das Fehlen des Vorsorgeprinzips im Kapitel über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS); auf die Sicherung des Zugangs zu billigen metallischen Rohstoffen aus dem nach ökologischen und menschenrechtlichen Kriterien hochproblematischen Bergbau; auf das Verbot der Förderung der heimischen Industrie im öffentlichen Beschaffungswesen und auf schwerwiegende Mängel im Nachhaltigkeitskapitel und in der Menschenrechtsklausel.<sup>26</sup> Wie argentinische Wissenschaft-

20 *Lorand Bartels*, Human Rights and Sustainable Development Obligations in EU Free Trade Agreements, 40 *Legal Issues of Economic Integration* 2013, S. 297-313. Für eine Bewertung des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Kolumbien/Peru siehe *Thomas Fritz*, *The Second Conquest, The EU Free Trade Agreement with Colombia and Peru*, FDCL/TNI, October 2010, [Die zweite Eroberung: Das EU-Freihandelsabkommen mit Kolumbien und Peru, FDCL/TNI, September 2010 – Titel der deutschen Ausgabe, erschienen im September 2010], S. 18 f.

21 Für eine Analyse von Fragen im Zusammenhang mit der nachhaltigen Entwicklung im CETA siehe *ALOP et al*, *EU Trade Agreements with Central America, Colombia and Peru: Roadblocks for sustainable development*, Briefing for MEPs, October 2011; *Aaron Cosbey*, *Inside CETA: Unpacking the EU-Canada free trade deal*, *Biores*, Volume 8, Number 9, November 2014, abrufbar unter <http://www.ictsd.org/bridges-news/biores/news/inside-ceta-unpacking-the-eu-canada-free-trade-deal>.

22 Das Abkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich hat ein Kapitel 8: „Sonstige Instrumente für Handel und nachhaltige Entwicklung“ [im Titel XI : Gleiche Wettbewerbsbedingungen für offenen und fairen Wettbewerb und Nachhaltigkeit], das mit den TSD-Kapiteln anderer Freihandelsabkommen der EU vergleichbar ist. Siehe: Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland andererseits, *Amtsblatt der Europäischen Union* L 444/14, 31. Dezember 2020, S. 242-250, abrufbar unter: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1231\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1231(01)&from=EN) (aufgerufen am 21. März 2021).

23 *J. Anthony VanDuzer*, *Sustainable Development Provisions in International Trade Treaties*, in: *Steffen Hindelang und Markus Krajewski* (Hrsg.), *Shifting Paradigms in International Investment Law*, Oxford 2016, S. 145 ff.

24 *IMAZON*, *Is the EU-Mercosur trade agreement deforestation-proof?*, November 2020, abrufbar unter <https://amazon.org.br/en/publicacoes/is-the-eu-mercosur-trade-agreement-deforestation-proof> (aufgerufen am 3. März 2021); *Luciana Ghiotto und Javier Echaide*, *Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur*, December 2019, abrufbar unter <https://power-shift.de/wp-content/uploads/2020/01/Study-on-the-EU-Mercosur-agreement-09.01.2020-1.pdf> (aufgerufen am 3. März 2021); *James Harrison und Sophia Paulini*, *The Trade and Sustainable Development Chapter in the EU-Mercosur Association Agreement – Is it fit for purpose?*, Juli 2020, abrufbar unter <https://www.documents.clientearth.org/library/download-info/the-trade-and-sustainable-development-chapter-in-the-eu-mercosur-association-agreement> (aufgerufen am 3. März 2021).

25 *POLITICO*, *Dombrovskis moves to save Mercosur deal*, abrufbar unter: <https://www.politico.eu/article/dombrovskis-hopes-to-save-mercosur-deal> (aufgerufen am 3. März 2021).

26 *Thomas Fritz*, *EU-Mercosur-Abkommen, Risiken für Klimaschutz und Menschenrechte*, MISEREOR, Greenpeace, Dreikönigsaktion, Aachen, Hamburg, Wien, Juni 2020, abrufbar unter <https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/greenpeace-misereor-dka-studie-eu-mercosur-abkommen-0620.pdf> (aufgerufen am 21. März 2021).

## 1. Einleitung

ler:innen herausgearbeitet haben, wird das Abkommen zudem die Handelsungleichgewichte zwischen den Blöcken vertiefen und europäischen Unternehmen in der Automobil-, Chemie-, Maschinenbaubranche und in anderen Industriezweigen zusätzliche Geschäfte garantieren.<sup>27</sup>

In einer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage erklärte die Europäische Kommission am 13. Januar 2021, dass „die EU mit den Mercosur-Ländern zusammenarbeiten sollte, um zu sehen, wie das Abkommen dazu beitragen könnte, die Situation im Bereich Umwelt/Klimawandel/Abholzung im Mercosur anzugehen und zu verbessern“, um die oben dargelegten Bedenken auszuräumen. Die Kommission räumte ein, „dass sich die Situation vor Ort tatsächlich ändern muss, bevor es zur Ratifizierung kommen kann.“ Allerdings stellte sie klar, dass entsprechende Verpflichtungen in einem zusätzlichen Dokument formalisiert werden könnten. Sie wies darauf hin, dass eine Entscheidung über die genaue Form eines solchen Instruments noch nicht getroffen worden sei und mit den Mercosur-Partnern abgestimmt werden müsse. Nach Auffassung der Kommission ist das TSD-Kapitel des Handelsteils des Assoziierungsabkommens jedoch „bereits verbindlich und durchsetzbar und daher ist keine Änderung oder Neuverhandlung des ausgehandelten Textes erforderlich.“<sup>28</sup>

In diesem Rechtsgutachten wird erörtert, wie Maßnahmen zum Schutz indigener Völker, der Menschenrechte, der Arbeitnehmerrechte, der Wälder und des Klimas in EU-Freihandelsabkommen so verankert werden können, dass sie durchsetzbar und sanktionsbewehrt sind. Darüber hinaus stellt das

Gutachten formalrechtliche Optionen vor, ob und wie diese Maßnahmen im Entwurf des EU-Mercosur-Abkommens an dieser Stelle noch umgesetzt werden können, und zeigt mögliche Alternativen wie etwa Neuverhandlungen auf. Dazu erörtert die Studie in einem ersten Schritt notwendige allgemeine Änderungen am Freihandelsabkommen (siehe unten 2.). In diesem Abschnitt geht es um die Verpflichtungen vor der Ratifizierung (2.1), die derzeitigen Mängel des TSD-Kapitels und Vorschläge zur Erreichung eines effektiven TSD-Kapitels (2.2) sowie um Aspekte, die über das TSD-Kapitel hinausgehen, wie z.B. eine „essential elements“-Klausel, d.h. eine Klausel über wesentliche Bestandteile des Abkommens (2.3). In einem zweiten Schritt (siehe unten 3.) werden zwei Optionen zur Verbesserung des TSD-Kapitels (3.1 und 3.2) sowie die Option für Neuverhandlungen (3.3) ausführlich erörtert. Schließlich erläutert die Studie die derzeit diskutierte Aufteilung des EU-Mercosur-Abkommens (siehe unten 4.). Im letzten Abschnitt (siehe unten 5.) werden in zwei Anhängen konkrete Empfehlungen vorgestellt. Anhang 1 enthält einen alternativen Text für das TSD-Kapitel, der auf dem Entwurf des EU-Mercosur-Abkommens basiert. In Anhang 2 wird eine mögliche Klausel für allgemeine Ausnahmen von den Verpflichtungen des Handelsabkommens präsentiert.

Allerdings ist das beste TSD-Kapitel allein noch kein Garant für die Nachhaltigkeit des Abkommens. Ein umfassender Ansatz muss alle Elemente des Abkommens berücksichtigen. Anforderungen zum Schutz der Arbeitnehmerrechte, der Umwelt und der Menschenrechte müssen in den gesamten Vertragstext einbezogen werden. ◀

27 Luciana Ghiotto und Javier Echaide, Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur, The Greens/EFA and PowerShift e.V., Berlin, Buenos Aires, Brussels, December 2019. Available at <https://power-shift.de/wp-content/uploads/2020/01/Study-on-the-EU-Mercosur-agreement-09.01.2020.pdf> (aufgerufen am 21. März 2021). Deutsche Zusammenfassung unter <https://power-shift.de/wp-content/uploads/2020/01/Zusammenfassung-Studie-EU-Mercosur-Luciana-Ghiotto-und-Javier-Echaide.pdf>.

28 E-005764/2020 E-005764/2020 Antwort von Exekutiv-Vizepräsident Dombrovskis im Namen der Europäischen Kommission (13. Januar 2021), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-005764-ASW\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-005764-ASW_EN.pdf) (aufgerufen am 4. März 2021).

## 2. Notwendige allgemeine Änderungen des Freihandelsabkommens zum Schutz von indigenen Völkern, Menschenrechten, Arbeitsrechten, Umwelt und Klima

### 2.1

#### Notwendige Verpflichtungen vor der Ratifizierung

Die Vertragsparteien könnten in einem Abkommen notwendige Verpflichtungen festlegen, die vor der Ratifizierung des EU-Mercosur-Abkommens erfüllt werden müssen. Allerdings könnten Verpflichtungen im Vorfeld der Ratifizierung des EU-Mercosur-Abkommens lediglich politischen Charakter haben. Sie wären nicht einklagbar und die tatsächlichen Auswirkungen sind begrenzt. Alternativ könnten die Verpflichtungen vor der Ratifizierung auch in einem separaten und vorangehenden Vertrag festgelegt werden, der die Vertragsparteien zum Abschluss eines Abkommens verpflichtet (*pactum de contrahendo*).<sup>29</sup> Ein solcher Vertrag, der vor der Ratifizierung des EU-Mercosur-Abkommens geschlossen würde, könnte eine Verpflichtung der EU enthalten, das Freihandelsabkommen zu unterzeichnen, wenn die Mercosur-Länder bestimmte Bedingungen erfüllen.

Eine Verpflichtung vor der Ratifizierung könnte sich auf die Abholzung und Zerstörung von Wäldern und anderen natürlichen Ökosystemen in den Mercosur-Ländern beziehen. Zudem könnte sich die EU vor der Ratifizierung verpflichten, mit der Mercosur-Region zusammenzuarbeiten, um der Abholzung Einhalt zu gebieten und rechtliche Schritte zu unternehmen, um sicherzustellen, dass Waren, die Wälder und Ökosysteme gefährden, nicht auf den EU-Markt gelangen.<sup>30</sup>

### 2.2

#### Kapitel über nachhaltige Entwicklung

##### Bestehende Mängel

Das EU-Mercosur-Abkommen formuliert häufig Verpflichtungen und Zusagen, die sich unverbindlich auf internationale Umwelt- und Arbeitsabkommen beziehen. Einige maßgebliche Bestimmungen ent-

<sup>29</sup> *Antony Aust*, *Modern Treaty Law and Practice*, 3rd ed., OUP 2013, S. 26; *Hisashi Owada*, *Pactum de contrahendo, pactum de negotiando*, *Max Planck Encyclopedia of International Law [MPIL]*, Absätze 3-4.

<sup>30</sup> Siehe für verschiedene Vorschläge zum Inhalt der vor der Ratifizierung eingegangenen Verpflichtung zur Bekämpfung der Entwaldung *James Harrison et al*, *Academic Statement: Proposals on the EU-Mercosur Association Agreement and the Environment* (8. Februar 2021), S. 2 ff. abrufbar unter <https://warwick.ac.uk/fac/soc/law/research/centres/chrp/governance/eumercosuraa> (aufgerufen am 2. März 2021).

## 2. Notwendige allgemeine Änderungen des Freihandelsabkommens zum Schutz von indigenen Völkern, Menschenrechten, Arbeitsrechten, Umwelt und Klima

halten lediglich „best-endeavour“-Klauseln und sind reine Absichtserklärungen.

Zum Beispiel enthält das TSD-Kapitel zwei Artikel, die sich ausdrücklich mit nachhaltiger Forstwirtschaft beschäftigen. Artikel 8 befasst sich mit nachhaltiger Waldbewirtschaftung und verpflichtet die Vertragsparteien, (i) den „Handel mit Produkten aus nachhaltig bewirtschafteten Wäldern zu fördern“, (ii) „je nach Fall und mit ihrer in Kenntnis der Sachlage erteilten vorherigen Zustimmung, die Einbeziehung der vom Wald lebenden lokalen Gemeinschaften und indigenen Völkern in nachhaltige Lieferketten von Holz und anderen forstwirtschaftlichen Erzeugnissen zu fördern“ und (iii) „illegalen Holzeinschlag zu bekämpfen“. Dieser Artikel hat mehrere entscheidende Mängel: Nachhaltig bewirtschaftete Wälder sind nur so gut, wie Nachhaltigkeit im Gesetz des Landes des Holzeinschlags definiert und praktiziert wird. Zudem fehlt in dem Begriff „in Kenntnis der Sachlage erteilte vorherige Zustimmung (PIC)“ das entscheidende Wort „freiwillig“, wie es die Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker (UNDRIP) für das Kernprinzip der „freiwilligen und in Kenntnis der Sachlage erteilten vorherigen Zustimmung“ (FPIC) vorsieht.<sup>31</sup> Ferner wird in dem Artikel in der Bezugnahme auf indigene Völker nicht die übliche englische UN-Schreibweise mit Großbuchstaben am Wortanfang verwendet. Im Übrigen ist die PIC-Bestimmung unzureichend, weil ihre Anwendbarkeit auf Wälder beschränkt ist, ohne andere Landökosysteme wie etwa den Cerrado oder das Pantanal zu berücksichtigen. Darüber hinaus enthält der Artikel die Verpflichtung der Vertragsparteien zum Informationsaustausch und zur Zusammenarbeit im Bereich Handel und Wiederaufforstung auf bilateraler und internationaler Ebene. Artikel 13 enthält eine umfassende Liste von Bereichen

der Zusammenarbeit, in denen die Vertragsparteien tätig werden können, darunter unter anderem (j) soziale Verantwortung von Unternehmen, verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln, verantwortungsvolles Management globaler Lieferketten und Rechenschaftspflicht, (l) Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt und (o) private und öffentliche Initiativen, die zur Einstellung der Entwaldung beitragen, darunter solche, die in Übereinstimmung mit den UN-Nachhaltigkeitszielen (SDGs) 12 und 15 Produktion und Verbrauch über Lieferketten miteinander verbinden.

Abgesehen davon, dass diese Bestimmungen in Bezug auf ihren Geltungsbereich und ihren Inhalt unzureichend sind, handelt es sich dabei im Wesentlichen um Klauseln des Tenors „in bestem Bestreben“, d.h. ihre tatsächliche Umsetzung hängt vom politischen Willen der Vertragsparteien ab. Die Umsetzung wird durch regelmäßige Konsultationen in den jeweiligen Ausschüssen zu Handel und nachhaltiger Entwicklung erleichtert, die im Rahmen der Abkommen eingerichtet wurden und in denen Beratungen und Diskussionen zu Fragen der nachhaltigen Forstwirtschaft stattfinden. Wie im Bericht des Sachverständigenpanels im jüngsten Streit zwischen der EU und Korea über Arbeitsnormen im Freihandelsabkommen zwischen der EU und Korea dargelegt, ist der Standard „in bestem Bestreben“ „höher als die Verpflichtung, lediglich minimale oder gar keine Schritte zu unternehmen, und niedriger als die Anforderung, alle jederzeit verfügbaren Maßnahmen auszuloten und zu mobilisieren.“<sup>32</sup> Diese Auslegung der „best endeavours“-Klausel offenbart ihre fehlende Wirksamkeit.

Das Kapitel enthält auch rechtsverbindliche Verpflichtungen, die jedoch unerheblich sind. So heißt

31 Insbesondere UNDRIP Artikel 32, auch die Artikel 10, 19, 28 Absatz 1, 2 der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker (UNDRIP) (abrufbar unter [https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS\\_en.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_en.pdf), aufgerufen am 21. März 2021) und Greenpeace, EU-Mercosur Free Trade Agreement Legal Q&A, Juni 2020. Abrufbar unter [https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/eu-mercousur\\_free\\_trade\\_agreement\\_legal\\_qa\\_greenpeace\\_june\\_2020.pdf](https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/eu-mercousur_free_trade_agreement_legal_qa_greenpeace_june_2020.pdf) (aufgerufen am 21. März 2021).

32 Bericht des Sachverständigenpanels, Freihandelsabkommen EU-Korea, 20. Januar 2021, abrufbar unter <https://trade.ec.europa.eu/doclib/html/159358.htm> (aufgerufen am 2. März 2021).



## 2. Notwendige allgemeine Änderungen des Freihandelsabkommens zum Schutz von indigenen Völkern, Menschenrechten, Arbeitsrechten, Umwelt und Klima

es zum Beispiel in Artikel 7 (Handel und Biodiversität) des TSD-Kapitels, dass die Vertragsparteien „(a) die Nutzung des [Washingtoner Artenschutzübereinkommens] CITES als Instrument zur Erhaltung und nachhaltigen Bewirtschaftung der biologischen Vielfalt fördern“ sollen, anstatt das entsprechende Übereinkommen effektiv umzusetzen. Ein weiteres Beispiel ist Artikel 8 Absatz 2 (a) des TSD-Kapitels, der besagt, dass jede Vertragspartei den Handel mit Produkten aus nachhaltig bewirtschafteten Wäldern fördern soll.

Neben Mängeln bei wesentlichen Elementen des TSD-Kapitels ist auch der Mechanismus für die Beilegung von Streitigkeiten ineffektiv. Streitigkeiten über die Bestimmungen zu Handel und nachhaltiger Entwicklung werden durch Konsultationen eingeleitet und können die Einsetzung eines Sachverständigenpanels beinhalten, das einen Bericht mit Empfehlungen erstellt, die von den Vertragsparteien zu berücksichtigen sind. Verstößt eine Partei gegen ihre Verpflichtungen, ist der Rückgriff auf Handelssanktionen im Rahmen des regulären Streitbeilegungsverfahrens jedoch nicht möglich. Es ist nicht klar, ob die Feststellung einer Verletzung der Verpflichtungen aus dem TSD-Kapitel durch das Sachverständigenpanel zu reinen Empfehlungen oder zu einer Umsetzungsverpflichtung ohne jegliche Durchsetzungsmöglichkeit führt. In jedem Fall wird diesem Kapitel durch das Fehlen von verfügbaren Rechtsmitteln seine Effektivität genommen. Nach Artikel 17 Absatz 11 des TSD-Kapitels „erörtern die Vertragsparteien unter Berücksichtigung des Berichts und der Empfehlungen des Sachverständigenpanels geeignete umzusetzende Maßnahmen“. Daraus ist klar ersichtlich, dass die Berichte keine rechtsverbindlichen Verpflichtungen enthalten. Anders als Artikel 12 Absatz 8 in Titel VIII (Streitbeilegung),

der ausdrücklich besagt, dass der Schiedsspruch für die Vertragsparteien verbindlich ist, enthält Artikel 17 Absatz 11 des TSD-Kapitels jedoch keine solche Formulierung und unterstützt daher nicht die Schlussfolgerung, dass ein Abschlussbericht des Sachverständigenpanels für die Vertragsparteien verbindlich wäre. Auch ist zu beachten, dass das Sachverständigenpanel, das den Streit zwischen der EU und Korea über Arbeitnehmerrechte entschied, nicht erklärt hat, dass seine Entscheidungen für die Vertragsparteien bindend sind.<sup>33</sup> Konsultationen und andere Soft-Law-Mechanismen sind unzureichend, um sicherzustellen, dass die Vertragsparteien die Verpflichtungen zur nachhaltigen Entwicklung einhalten.<sup>34</sup>

Darüber hinaus enthält das TSD-Kapitel keinen eigenen Abschnitt zu Menschenrechten. Dies ist problematisch, da Handelsabkommen ohne verbindliche Verpflichtungen zu Arbeit, Umwelt und Menschenrechten die Ausgewogenheit zwischen wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Zielen und Prinzipien fehlt.

Und schließlich enthält das Abkommen nur begrenzte und fragmentierte allgemeine Ausnahmeklauseln. Die Ausnahmeklauseln decken nicht alle maßgeblichen nicht-handelsbezogenen Politikbereiche ab und gelten nicht für alle Kapitel des Abkommens. Zum Beispiel erlauben sie es den Vertragsparteien nicht, von den Vereinbarungen abzuweichen, um Menschen- oder Arbeitsrechte zu schützen.<sup>35</sup>

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das TSD-Kapitel Verpflichtungen zur nachhaltigen Entwicklung vom Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Staaten ausschließt und sie einem speziellen Mechanismus unterwirft, der lediglich auf Konsultationen und einem Sachverständigenpanel

33 Bericht des Sachverständigenpanels, Freihandelsabkommen EU-Korea, 20. Januar 2021, abrufbar unter: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/html/159358.htm> (aufgerufen am 4. März 2021). Am 20. Januar 2021 stellte das Sachverständigenpanel gemäß Kapitel 13 des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Korea fest, dass Korea gegen seine Verpflichtungen in Bezug auf multilaterale Arbeitsnormen und Vereinbarungen im Rahmen des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Korea verstoßen hat.

34 Reingard Zimmer, Sozialklauseln im Freihandelsabkommen der Europäischen Union mit Kolumbien und Peru, *Recht der Internationalen Wirtschaft* 2011, S. 625-632.

35 Lorand Bartels, *A Model Human Rights Clause for the EU's International Trade Agreements*, study conducted on behalf of the German Institute for Human Rights and MISEROR, 2014, S. 27 f.



## 2. Notwendige allgemeine Änderungen des Freihandelsabkommens zum Schutz von indigenen Völkern, Menschenrechten, Arbeitsrechten, Umwelt und Klima

basiert. Die Bedeutung und Wirkung dieser Verpflichtungen ist gering, was auch beabsichtigt ist, zumal die regulären Handelsverpflichtungen im übrigen Teil des Abkommens verbindlich und wirksam sind.

### Notwendige Weichenstellungen für ein nachhaltiges TSD-Kapitel: Vorschläge

Da diese rechtliche Analyse das TSD-Kapitel zum Gegenstand hat und nicht die Nachhaltigkeitsproblematik in ihrer Gesamtheit, befasst sich dieser Abschnitt vorrangig mit der Behebung der Mängel des genannten Kapitels. In einem Alternativtext in Anhang 1 werden daher wichtige Verbesserungen des derzeitigen Wortlauts des Kapitels vorgeschlagen.<sup>36</sup>

Erstens formuliert der Alternativtext verbindliche Verpflichtungen zur Umsetzung der wichtigsten internationalen Abkommen zu Arbeits-, Umwelt- und Menschenrechten. Dazu wird die vage und unverbindliche Formulierung, die sich auf die Bemühungen um die Ratifizierung der acht wichtigsten ILO-Übereinkommen bezieht, durch eine verbindliche Verpflichtung ersetzt, um sicherzustellen, dass die innerstaatlichen Rechtsvorschriften und Politiken im Einklang mit den grundlegenden Arbeits-, Umwelt- und Menschenrechtsabkommen stehen. Der alternative Text des Kapitels verpflichtet die Vertragsparteien nicht formell zur Ratifizierung der Abkommen. Stattdessen sieht er eine „Abkürzung“ vor: Auch ohne Ratifizierung der Verträge sind die Vertragsparteien verpflichtet, sicherzustellen, dass ihre eigenen Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen mit den jeweiligen Verpflichtungen vereinbar sind. Damit wird eine von der Ratifizierung unabhängige faktische Bindungswirkung geschaffen. Darüber hinaus verpflichten die Klauseln in den jeweiligen Abschnitten die Vertragsparteien auch zur Umsetzung aller Verpflichtungen, die sich aus den ratifizierten Verträgen ergeben. Die einschlägigen

internationalen Abkommen sind in den jeweiligen Abkommen ausdrücklich aufgeführt. In Bezug auf die Arbeitsrechte umfasst die Verpflichtung die acht ILO-Übereinkommen, die die Kernarbeitsnormen abdecken (Artikel 4 in Anhang 1 unten). So hat Brasilien beispielsweise das Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948 (Nr. 87) nicht ratifiziert. Im Hinblick auf umweltrechtliche Fragen umfasst die Liste vierundzwanzig multilaterale Umweltabkommen (MEAs), die am häufigsten als Grundlage herangezogen werden (Artikel 5 im Anhang unten). Hinsichtlich der Menschenrechte verweist das Kapitel auf die wichtigsten internationalen Menschenrechtsverträge (Artikel 11a im Anhang unten).

Zweitens werden die Verpflichtungen des Alternativtextes durch eine verbindliche Streitbeilegung wirksam umgesetzt. Zu diesem Zweck unterliegt das TSD-Kapitel dem Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Staaten, der in einem anderen Kapitel des Abkommens vorgesehen ist (Artikel 15 in Anhang 1 unten). Wichtig ist, dass die Anwendung dieses Mechanismus einheitliche Rahmenbedingungen für alle Verpflichtungen der Vertragsparteien in dem Freihandelsabkommen garantiert – unabhängig davon, ob sie den Handel oder die nachhaltige Entwicklung betreffen. In EU-Handelsabkommen war diese Option ausgeschlossen, was zur Folge hatte, dass die Verpflichtungen der Vertragsparteien wirkungslos blieben, da sie nicht effektiv durchgesetzt werden konnten.<sup>37</sup> Der Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Staaten stellt sicher, dass jede Vertragspartei Zugeständnisse und/oder Verpflichtungen bei Verstößen gegen eine Entscheidung des Streitbeilegungspanels aussetzen kann.

Der Alternativtext in Anhang 1 kann in fünf Abschnitte unterteilt werden. Die Artikel 1 - 3 enthalten

36 Siehe den Text im Anhang; der Entwurf des TSD-Kapitels ist auch abrufbar unter [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc\\_158166.%20Trade%20and%20Sustainable%20Development.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158166.%20Trade%20and%20Sustainable%20Development.pdf) (aufgerufen am 3. März 2021).

37 Die einzige Ausnahme von dieser Politik ist das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und der Karibik (Artikel 204 Absatz 6). Die Anwendung des Streitbeilegungsverfahrens wird jedoch von der Inanspruchnahme eines speziellen Konsultationsmechanismus in Artikel 189 des Abkommens abhängig gemacht.

## 2. Notwendige allgemeine Änderungen des Freihandelsabkommens zum Schutz von indigenen Völkern, Menschenrechten, Arbeitsrechten, Umwelt und Klima

Klauseln, die den Kontext des TSD-Kapitels festlegen, seine Ziele konkretisieren, für Transparenz sorgen und eine allgemeine Klausel zum Schutz des staatlichen Regulierungsrechts („right to regulate“) formulieren. Artikel 4 behandelt die nachhaltige Entwicklung im Zusammenhang mit Arbeitnehmerfragen, indem er die Vertragsparteien dazu verpflichtet, die wichtigsten ILO-Konventionen zu ratifizieren und zu erfüllen. Die Artikel 5-9 befassen sich unter anderem mit der nachhaltigen Entwicklung in Bezug auf Umweltfragen, indem sie die Vertragsparteien verpflichten, die wichtigsten multilaterale Umweltabkommen zu ratifizieren und zu erfüllen. Die Artikel 11 und 11a enthalten Verpflichtungen der Vertragsparteien im Bereich der Menschenrechte. Zu diesem Zweck verpflichtet Artikel 11a die Vertragsparteien, die Einhaltung der wichtigsten Menschenrechtsabkommen (insgesamt neun) sicherzustellen und alle Verpflichtungen, die sich aus ratifizierten Menschenrechtsverträgen ergeben, in ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften und Praktiken umzusetzen. Die Artikel 12 - 15 enthalten technische Fragen wie z. B. einen Unterausschuss für Handel und nachhaltige Entwicklung, einen Artikel über die Zusammenarbeit in TSD-Fragen, einen Artikel über Folgenabschätzungen und Überprüfungen, einen Artikel über freiwillige Nachhaltigkeitssicherungskonzepte und eine Klausel über die Streitbeilegung.

### 2.3

#### Jenseits des Kapitels über nachhaltige Entwicklung: Nachhaltige Entwicklung in anderen Kapiteln des Übereinkommens

##### Menschenrechtsklausel / Klausel über wesentliche Bestandteile

Eine Klausel über wesentliche Bestandteile („essential elements“-Klausel) oder Menschenrechtsklausel ist eine Bestimmung, die die Aussetzung des Abkom-

mens ermöglicht, wenn eine der beiden Seiten gegen ihre Verpflichtungen aus einem in der Klausel über wesentliche Bestandteile genannten Abkommen, wie z. B. Menschenrechtsabkommen oder das Pariser Klimaabkommen, verstößt.

Das Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich<sup>38</sup> legt den Kampf gegen den Klimawandel als wesentlichen Bestandteil des Abkommens in seiner Präambel sowie in „Artikel COMPROV.12 Wesentliche Bestandteile“ fest. Die Bekämpfung des Klimawandels wird damit erstmals in die Liste der wesentlichen Bestandteile aufgenommen, die bisher nur demokratische Grundsätze, die Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte sowie die Bekämpfung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen umfasste. Nach Artikel INST.35 (1) kann jede Vertragspartei beschließen, die Durchführung dieses Abkommens oder etwaiger Zusatzabkommen ganz oder teilweise zu beenden oder auszusetzen, wenn sie der Auffassung ist, dass die andere Vertragspartei es in schwerwiegender und substantieller Weise versäumt hat, einer der als wesentliche Bestandteile genannten Verpflichtungen nachzukommen.

Gemäß der neuen Überprüfung der Handelspolitik der EU-Kommission wird die „EU vorschlagen, dass die Einhaltung des Übereinkommens von Paris als wesentliches Element künftiger Handels- und Investitionsabkommen betrachtet wird. Darüber hinaus sollte der Abschluss von Handels- und Investitionsabkommen mit G20-Ländern auf einem gemeinsamen Bestreben beruhen, so bald wie möglich Klimaneutralität zu erreichen, und im Einklang mit den Empfehlungen des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen (IPCC) stehen. Dieses Ziel sollte auch in den national festgelegten Beiträgen, die im Rahmen des Übereinkommens von Paris vorgelegt werden, angemessen berücksichtigt werden. Die EU wird auch der wirksamen Umsetzung des Übereinkommens über die biologische Vielfalt

38 Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland andererseits, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/draft\\_eu-uk\\_trade\\_and\\_cooperation\\_agreement.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/draft_eu-uk_trade_and_cooperation_agreement.pdf) (aufgerufen am 3. März 2021).

## 2. Notwendige allgemeine Änderungen des Freihandelsabkommens zum Schutz von indigenen Völkern, Menschenrechten, Arbeitsrechten, Umwelt und Klima

in Handels- und Investitionsabkommen Vorrang einräumen.“<sup>39</sup>

Während die zusätzliche Aufnahme von Klimazielen in die Klauseln über wesentliche Bestandteile prinzipiell zu begrüßen ist,<sup>40</sup> ist die Wirksamkeit ihrer Durchsetzung höchst fraglich. Die Vertragsparteien zögern möglicherweise, diese Form der Sanktion anzuwenden, da dies eine Aussetzung oder Beendigung des gesamten Abkommens zur Folge hat. Deshalb folgen Klauseln über wesentliche Bestandteile einem „Alles-oder-Nichts-Ansatz“. Dies ist problematisch, da die Vertragsparteien ein bestimmtes Verhalten möglicherweise als schwerwiegende und wesentliche Verletzung einer Verpflichtung ansehen, es jedoch vorziehen könnten, das Abkommen nicht auszusetzen oder zu beenden. Im Juli 2019 kam der Wissenschaftliche Dienst des Europäischen Parlaments zu dem Schluss, dass „die EU bisher eindeutig ein konstruktives Engagement gegenüber restriktiveren Maßnahmen bevorzugt und die Klausel zur Aussetzung von Handelspräferenzen in keinem ihrer Handelsabkommen aktiviert hat.“<sup>41</sup> Es empfiehlt sich, sowohl die Menschenrechte als auch die Bekämpfung des Klimawandels in das TSD-Kapitel mit verbindlichen Verpflichtungen aufzunehmen, die in den oben beschriebenen Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Staaten durchsetzbar sind, anstatt sich auf eine Klausel über wesentliche

Bestandteile zu verlassen, die von den Vertragsparteien möglicherweise nicht angewendet wird. Eine solche Klausel wäre in dieser Hinsicht eine ergänzende, aber keine ausreichende Option. Sie könnte zusätzlich, nicht jedoch als alleinige Option aufgenommen werden.

### Allgemeine Ausnahmeklausel

Ausnahmeklauseln bieten die Möglichkeit, eine Verletzung von Vertragspflichten unter außergewöhnlichen Umständen zu rechtfertigen. Das EU-Mercosur-Abkommen enthält nur begrenzte und fragmentarische allgemeine Ausnahmeklauseln. Die Ausnahmeregelungen decken nicht alle relevanten nicht-handelsbezogenen Maßnahmen ab und gelten nicht für alle Kapitel des Abkommens. Zum Beispiel erlauben die Ausnahmen es den Vertragsparteien nicht, von Vereinbarungen zum Schutz der Menschen- oder Arbeitsrechte abzuweichen.

Daher sollte das EU-Mercosur-Abkommen eine weiter gefasste allgemeine Ausnahmeklausel einführen. Dies trägt zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Handels- und Investitionsinteressen einerseits und nicht-wirtschaftlichen Interessen wie Arbeits-, Umwelt- und Sozialrechten andererseits bei. Eine breitere Ausnahmeklausel sollte die wichtigsten Aspekte in Bezug auf nachhaltige Entwicklung (Arbeit, Umwelt

39 Siehe Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Überprüfung der Handelspolitik – Eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik, Brüssel, den 18.2.2021, COM(2021) 66 endg, abrufbar unter [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc\\_159438.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159438.pdf) (aufgerufen am 17. März 2021), S. 12.

40 Siehe z. B. das *Non-Paper der Niederlande und Frankreichs zu Handel, sozialwirtschaftlichen Auswirkungen und nachhaltiger Entwicklung*, 15 Mai 2020, abrufbar unter <https://www.permanentrepresentations.nl/documents/publications/2020/05/08/non-paper-from-nl-and-fr-on-trade-social-economic-effects-and-sustainable-development> (aufgerufen am 3. März 2021), S. 3; Werner Raza et al, In-depth-analysis, How can international trade contribute to sustainable forestry and the preservation of the world's forests through the Green Deal?, EP/EXPO/A/INT A/FWC/2019-01/Lot5/2/CO4, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603513/EXPO\\_IDA\(2020\)603513\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603513/EXPO_IDA(2020)603513_EN.pdf), S. 1; Cathrin Zengerling, Stärkung von Klimaschutz und Entwicklung durch internationales Handelsrecht, Expertise für das WBGU-Hauptgutachten „Landwende im Anthropozän: Von der Konkurrenz zur Integration“, Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderung (WBGU), Berlin 2020, Mai 2020, S. 54, abrufbar unter [https://www.wbgu.de/fileadmin/user\\_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hq2020/pdf/Expertise\\_Zengerling.pdf](https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hq2020/pdf/Expertise_Zengerling.pdf) (aufgerufen am 3. März 2021).

41 European Parliamentary Research Service, [Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments], Human rights in EU trade agreements – The human rights clause and its application Human rights in EU trade agreements – The human rights clause and its application, 8. Juli 2019, abrufbar unter [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637975/EPRS\\_BRI\(2019\)637975\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637975/EPRS_BRI(2019)637975_EN.pdf) (aufgerufen am 3. März 2021).

2. Notwendige allgemeine Änderungen des Freihandelsabkommens zum Schutz von indigenen Völkern, Menschenrechten, Arbeitsrechten, Umwelt und Klima

und Menschenrechte) festschreiben und den „Relationship“-Standard anwenden. Demnach könnten Bestimmungen einer Vertragspartei gerechtfertigt sein, wenn sie sich auf nachhaltige Entwicklung beziehen. Die allgemeine Ausnahmeklausel sollte in den Schlussbestimmungen des Vertrages stehen und für alle Aspekte des Vertrages gelten. Ein Muster für eine Ausnahmeklausel ist in Anhang 2 enthalten.

**Weitere Aspekte**

Wichtig ist, darauf hinzuweisen, dass es nicht ausreichend, Klauseln zur nachhaltigen Entwicklung in einem abgeschlossenen Kapitel (wie in diesem Entwurf in Anhang 1) festzulegen, ohne die Verpflichtungen der Vertragsparteien zur nachhaltigen Entwicklung in andere Kapitel des Freihandelsabkommens aufzunehmen. Ein umfassender Ansatz muss alle Elemente des Abkommens berücksichtigen. Anforderungen zum Schutz der Arbeitnehmerrechte, der Umwelt und der

Menschenrechte müssen in den gesamten Vertragstext einbezogen werden.

Zusätzlich zu diesen Änderungen des TSD-Kapitels können auch alle anderen Kapitel Bestimmungen enthalten, die Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung haben. Daher müssen andere Kapitel mit den Zielen der nachhaltigen Entwicklung in Einklang gebracht werden. Dies könnte zum Beispiel die Kapitel zur regulatorischen Kooperation, zu gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen (SPS) und zu technischen Handelshemmnissen (TBT) betreffen. Ein Handelsabkommen zwischen der EU und dem Mercosur, das auf dem Prinzip der nachhaltigen Entwicklung als Hauptziel basiert, wäre jedoch ein völlig anderes Abkommen. Es würde vollständig umgestaltete Kapitel zu Normen (TBT und SPS), zur Liberalisierung von Dienstleistungen und zur regulatorischen Kohärenz enthalten, um nur die wichtigsten reformbedürftigen Elemente zu nennen. ◀

## 3. Optionen zur Verbesserung oder Neuverhandlung

Vor dem Hintergrund der obigen Analyse und Diskussion werden in diesem Abschnitt verschiedene Reformoptionen, die von Interessengruppen geäußert wurden, im Hinblick auf ihre Möglichkeiten und Grenzen aus rechtlicher Sicht bewertet.

Es sei daran erinnert, dass neue Vertragstexte nur dann wirksam sein können, wenn alle Vertragsparteien ihnen zustimmen. Einseitige Erklärungen können den Inhalt des Abkommens kaum verändern (sie können bestenfalls Bestimmungen aussetzen, aber keine neuen Verpflichtungen schaffen). Außerdem ist es unerheblich, wie der neue Text bezeichnet wird – wichtig sind sein Inhalt und die Rechtswirkung. Nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (WVK) kann ein Vertrag sowohl in einer als auch in zwei oder mehreren zusammengehörigen Urkunden enthalten sein.

Die Vertragsparteien haben sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht dazu geäußert, wie die informellen Gespräche derzeit verlaufen und was die Vertragsparteien in technischer Hinsicht anstreben. Medienberichte verweisen auf geplante „zusätzliche Vorabverpflichtungen“, mögliche „Side Letters“, auslegende oder gemeinsame Erklärungen und einen Text als Voraussetzung für die Ratifizierung – wobei dies offenlässt, ob ein solcher Text vor der Ratifizierung des Abkommens selbst oder danach ratifiziert werden soll. Dies lässt Raum für verschiedene Optionen zur Verbesserung des bestehenden Vertragstextes, aber auch für eine komplette Neuverhandlung des EU-Mercosur-Abkommens.

### 3.1 Selbstständiges Abkommen („Side Letter“ oder Protokoll)

#### Beschreibung

Medienberichten zufolge könnte dem EU-Mercosur-Abkommen ein sogenannter „Side Letter“ beigefügt werden.<sup>42</sup> Wenn man davon ausgeht, dass die Formulierung eines solchen Side Letter nahelegt, dass er rechtsverbindliche Verpflichtungen enthält, könnte es sich um ein selbstständiges Abkommen handeln, d.h. um ein Zusatzabkommen oder Protokoll.

Es ist möglich, dass ein Zusatzabkommen geschlossen wird und dass dieses Abkommen gleichzeitig mit (oder vor) dem EU-Mercosur-Abkommen abgeschlossen wird.

#### Möglichkeiten und Grenzen

Ein Zusatzabkommen könnte die relevanten Inhalte des EU-Mercosur-Abkommens in Bezug auf den Vertrag selbst (z.B. Arbeits-, Umwelt- und Menschenrechte) oder in Bezug auf den Durchsetzungsmechanismus oder auch beides ändern. Im Hinblick auf den Durchsetzungsmechanismus könnte ein Zusatzabkommen oder Protokoll zum TSD-Kapitel so gestaltet werden, dass es die bestehenden Bestimmungen des TSD-Kapitels ergänzt oder ersetzt. Beispielsweise könnte ein Zusatzabkommen/Protokoll einen Durchsetzungsmechanismus festlegen, der über die Verpflichtungen gemäß Artikel 17 Absatz 10 und Absatz 11 des TSD-Kapitels hinausgeht. Diese Option hat im Vergleich zu einer Neuverhandlung des Vertrages gewisse Nachteile. Erstens könnte ein zusätzliches Abkommen Widersprüche hervorrufen, wenn es nicht hinreichend präzise formuliert ist. Außerdem könnte dies zu

42 POLITICO Pro Morning Trade: Dombro on US, China – Saving Mercosur – Brexit today, 19. Oktober 2020.



### 3. Optionen zur Verbesserung oder Neuverhandlung

Kohärenzproblemen zwischen den verschiedenen Bestimmungen der Abkommen führen. Und schließlich: Wenn die Vertragsparteien in einem zusätzlichen Side Letter Einigung erzielen konnten, könnten sie den Vertrag auch formell neu verhandeln. Formelle Neuverhandlungen würden die oben beschriebenen Nachteile vermeiden.

## 3.2 Option 2: „Auslegungserklärung“

### Beschreibung

Eine zweite Option könnte sich auf eine Auslegungserklärung beziehen. Eine Auslegungserklärung ist eine verbindliche Erklärung der Vertragsparteien über die Auslegung einer internationalen Übereinkunft, die bei der systematischen Auslegung des Vertrages im Rahmen der Bestimmungen des Abkommens nach Art. 31 Abs. 2 WVK zu berücksichtigen ist. Eine Auslegungserklärung wäre eine zwischen den Vertragsparteien getroffene Übereinkunft. Eine solche Übereinkunft ist kein Vertrag im formellen Sinne, da der Begriff „Übereinkunft“ in Artikel 31 Absatz 2 (a) WVK weiter gefasst ist als der Begriff Vertrag.<sup>43</sup> Üblicherweise werden solche Auslegungserklärungen von Regierungssachverständigen vereinbart und gleichzeitig mit dem Vertragstext verabschiedet.<sup>44</sup> Eine solche Erklärung wurde z. B. im Fall von CETA verabschiedet.<sup>45</sup> Das sogenannte Gemeinsame Auslegungsinstrument<sup>46</sup> enthielt insbesondere Bestimmungen, die die Verpflichtungen in Bezug auf den Investitionsschutz

und den Arbeitsschutz klären sollen. Es wurde von den Vertragsparteien anlässlich der Unterzeichnung des CETA verabschiedet.

Da die WVK nicht unmittelbar auf die EU anwendbar ist, muss auf den Grundsatz des Völkergewohnheitsrechts verwiesen werden, der den gleichen Inhalt hat.<sup>47</sup> Bei der Auslegung des Abkommens ist daher die Erklärung zu Rate zu ziehen und das Abkommen ist im Lichte der Auslegungserklärung auszulegen. Eine Auslegung einer Bestimmung des Abkommens, die gegen die Auslegungserklärung verstößt, wäre grundsätzlich unzulässig.

### Möglichkeiten und Grenzen

Auslegungserklärungen sind jedoch nur eine von mehreren Quellen für die Auslegung. Nach Art. 31 Abs. 1 WVK sollte die Auslegung in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, den Bestimmungen des Vertrages in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes erfolgen. Eine gemeinsame Auslegungserklärung kann sich nicht ohne Weiteres gegen einen anderslautenden Wortlaut im Abkommen durchsetzen. Es wäre auch denkbar, dass ein Auslegungsorgan des Assoziationsabkommens EU-Mercosur die Auslegungserklärung einer Auslegung auf der Grundlage von Sinn und Zweck des EU-Mercosur-Abkommens unterordnet, insbesondere, wenn nach Ansicht des Auslegungsorgans ein tatsächlicher oder vermeintlicher Konflikt zwischen der Auslegungserklärung und dem Sinn und Zweck des Abkommens besteht.

43 Oliver Dörr/Kirsten Schmalenbach, Article 31 VCLT, 2012, Abs. 67.

44 Oliver Dörr/Kirsten Schmalenbach, Article 31 VCLT, 2012, para 67.

45 Siehe z. B. Markus Krajewski, Kurzbewertung der Gemeinsamen Auslegungserklärung zum CETA insbesondere mit Blick auf den Investitionsschutz, abrufbar unter [https://katharina-droege.de/sites/default/files/Kurzbewertung%20der%20Gemeinsamen%20Auslegungserkl%C3%A4rung%20zum%20CETA%20insbesondere%20mit%20Blick%20auf%20den%20Investitionsschutz\\_Krajewski.pdf](https://katharina-droege.de/sites/default/files/Kurzbewertung%20der%20Gemeinsamen%20Auslegungserkl%C3%A4rung%20zum%20CETA%20insbesondere%20mit%20Blick%20auf%20den%20Investitionsschutz_Krajewski.pdf) (aufgerufen am 1. März 2021); Gus Van Harten, The EU-Canada Joint Interpretive Declaration/Instrument on the CETA, Osgoode Legal Studies Research Paper No. 6/2017, abrufbar unter [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2850281](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2850281) (aufgerufen am 1. März 2021).

46 Gemeinsames Auslegungsinstrument zum Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten, 27. Oktober 2017 (13541/16), abrufbar unter <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13541-2016-INIT/en/pdf> (aufgerufen am 2. März 2021).

47 Das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen oder zwischen internationalen Organisationen (Vienna Convention of the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, VCLTIO), das eine gleichlautende Bestimmung in Artikel 31 enthält, ist noch nicht in Kraft.



### 3. Optionen zur Verbesserung oder Neuverhandlung

Eine gemeinsame Auslegungserklärung ist keine völkerrechtliche Vereinbarung, die als Protokoll oder Anhang in das Abkommen aufgenommen wird. Eine Auslegungserklärung wäre kein eigenständiges Abkommen, das neben dem EU-Mercosur-Abkommen steht. Daher führt die Erklärung nicht zu einer Änderung oder Ergänzung bestehender Bestimmungen, sondern entfaltet ihre Wirkung jeweils nur auf der Grundlage einer konkreten Vertragsbestimmung, die dann auszulegen ist. Aus diesem Grund kann eine gemeinsame Auslegungserklärung keine Änderung einzelner Bestimmungen oder des Vertragsinhalts bewirken.

Die Einführung eines verbindlichen Streitbeilegungsmechanismus für das TSD-Kapitel, wie sie von politischen, zivilgesellschaftlichen und gewerkschaftlichen Akteuren vorgeschlagen wird, kann daher nicht von vornherein durch eine Auslegungserklärung erreicht werden.

## 3.3

### Option 3: Neuverhandlungen

#### Beschreibung

Vertragsneuverhandlungen sind weder thematisch noch zeitlich begrenzt.

#### Möglichkeiten und Grenzen

Neuverhandlungen könnten alle Aspekte des Abkommens behandeln, die derzeit debattiert werden. Die Vertragsparteien müssten nicht bei null anfangen, sondern könnten sich auf notwendige Änderungen des Abkommens konzentrieren.

Inhaltlich bieten Neuverhandlungen viele Möglichkeiten, das bestehende Abkommen zu ändern. Zum Beispiel könnte das TSD-Kapitel auf die verbindlichen Streitbeilegungsverfahren verweisen und verbindliche Verpflichtungen, wie in Anhang 1 unten erwähnt, einbeziehen.

Es sollte ernsthaft in Erwägung gezogen werden, das TSD-Kapitel einer verbindlichen Streitbeilegung zu unterwerfen. Wie oben erörtert, kann die Aufnahme von Klauseln über wesentliche Bestandteile in dieser Hinsicht eine ergänzende Option sein und sollte zusätzlich verankert werden, nicht jedoch als alleinige Option. ◀

## 4. Aufteilung (splitting) des Abkommens

Laut Medienberichten erörtert die Europäische Kommission gegenwärtig mit den EU-Mitgliedstaaten, ob der handelspolitische Teil des Mercosur-EU-Abkommens vom politischen Teil des Abkommens abgetrennt werden soll, um eine Ratifizierung nur durch die EU ohne Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten zu ermöglichen (sog. „EU-only“-Option).<sup>48</sup> Die Ratifizierung des handelspolitischen Teils des Abkommens nur durch die EU wäre möglich, da dieser in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallen würde („EU-only“) und der politische Teil des Abkommens in die geteilte Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten und der EU („gemischtes“ Abkommen). Entsprechend dem Gutachten des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zu dem Freihandelsabkommen EU-Singapur könnte das TSD-Kapitel des EU-Mercosur-Abkommens in seiner jetzigen Form auf EU-Ebene zusammen mit den Kapiteln über den Handel ratifiziert werden. In seinem Gutachten kam der EuGH zu dem Schluss, dass Kapitel 13 (das TSD-Kapitel) des EU-Singapur-Abkommens in den Bereich der gemeinsamen Handelspolitik und damit gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe e AEUV in die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union fällt.<sup>49</sup>

Diese rechtliche Argumentation kann höchstwahrscheinlich auch auf das EU-Mercosur-Abkommen

angewendet werden. Folglich könnte das TSD-Kapitel in seiner jetzigen Form von der EU ohne Zustimmung der Parlamente der Mitgliedstaaten ratifiziert werden, selbst wenn einige Mitgliedstaaten das Abkommen in seiner jetzigen Form ablehnen.<sup>50</sup>

Es ist zu beachten, dass eine Entscheidung, den handelspolitischen und den allgemeineren politischen Teil des Assoziierungsabkommens aufzuteilen, einige Anpassungen an den Texten, wie sie derzeit bekannt sind, erfordern würde. Insbesondere der allgemeine Teil des Abkommens enthält eine Reihe von institutionellen Bestimmungen, auf die sich der Handelsteil stützt oder bezieht. Dazu gehört auch die Bildung der internen Beratungsgruppen (IBGs), die ein Schlüsselement der institutionellen Struktur des TSD-Kapitels sind. Aus Sicht der nachhaltigen Entwicklung sei ausdrücklich daran erinnert, dass das TSD-Kapitel keine Verweise auf die Menschenrechte enthält. Ferner ist auch die sogenannte Klausel über die wesentlichen Bestandteile, die eine Aussetzung des Handelsabkommens im Falle schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen ermöglichen würde, nicht im Handelsteil enthalten. Wenn das Abkommen also in diesem Sinne aufgeteilt würde, hätte das Handelsabkommen eine noch negativere Auswirkung auf die nachhaltige Entwicklung.

48 *Politico Pro*, EU eyes fast-track option to ratify South America trade deal, 8. Februar 2021.

49 Gutachten 2/15 des Gerichtshofs vom 16. Mai 2017, Abs. 139-167.

50 Medienberichte verwiesen in diesem Zusammenhang im Jahr 2020 auf Österreich, Frankreich und Deutschland, <https://www.politico.eu/article/new-austrian-government-will-reject-mercosur-deal>, <https://www.euractiv.com/section/eu-council-presidency/news/france-wont-sign-this-eu-mercosur-deal>, <https://en.mercopress.com/2020/09/22/eu-conditions-ratification-of-trade-deal-with-mercosur-france-and-germany-lead-objections> (aufgerufen am 3. März 2021). In einer aktuellen *Politico*-Meldung wird der französische Handelsminister Riester zitiert, der zwei Lager sieht: „Belgium, Luxembourg, Austria and Poland are on France’s side as they are still unconvinced, while Spain, Portugal and, to a lesser extent, Italy want ‘to go fast’“. *POLITICO Pro Morning Trade Europe*, 10. März 2021.

#### 4. Aufteilung (splitting) des Abkommens

Im Hinblick auf die mögliche Aufteilung ist auch zu bedenken, dass das ursprüngliche Verhandlungsmandat von 1999 von einem Assoziierungsabkommen spricht<sup>51</sup> und der EU-Außenministerrat 2018 noch einmal ausdrücklich bestätigt hat, dass es sich um ein gemischtes Abkommen handelt.<sup>52</sup> Während eine Entscheidung zur Aufteilung des Abkommens somit im Widerspruch zur Auffassung des Rates stünde, sind die rechtlichen Auswirkungen dieser Abweichung unklar. Man könnte argumentieren, dass die Neigungen der Kommission hin zu einer Aufteilung nicht im Einklang mit dem Verhandlungsmandat stehen und daher dieses Mandat verletzen. Sollte der Rat jedoch eine Änderung seiner Prioritäten beschließen, könnte er das Verhandlungsmandat entsprechend abändern.

Abgesehen von den rechtlichen Fragen würde eine Aufteilung des Abkommens auch den Teil der politischen Zusammenarbeit schwächen, der erst viel später oder nie ratifiziert würde. Darüber hinaus ist es durchaus nicht unwahrscheinlich, dass das TSD-Kapitel in einem geteilten „EU only“-Handelsabkommen keine Bezugnahmen auf die Menschenrechte oder den Schutz der Menschenrechte enthalten würde. Aus diesem Grund würde eine Aufteilung eine Bedrohung für die nachhaltige Entwicklung im gegenwärtigen Kontext darstellen. ◀

---

51 Siehe Europäische Kommission: UE-Mercosur – Directives de Negociation, par la Commission, d'un accord d'association entre les parties, Brüssel, 17. September 1999, KONSOLIDIERTE FASSUNG, abrufbar unter <https://www.bilaterals.org/IMG/pdf/ue-mercotur-mandat-sep-1999.pdf> (aufgerufen am 18. März 2021).

52 „Ebenso ist es Sache des Rates, von Fall zu Fall über die Aufteilung von Handelsabkommen zu entscheiden. Je nach ihrem Inhalt sollten Assoziierungsabkommen gemischter Natur sein. Die Abkommen, über die derzeit – zum Beispiel mit Mexiko, dem Mercosur und Chile – verhandelt wird, werden gemischte Abkommen bleiben.“ Eigene Übersetzung. Diese Schlussfolgerung kann unter folgendem Link aufgerufen werden: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8622-2018-INIT/de/pdf>. Sie wurde angenommen auf der Ratssitzung am 22. Mai 2018, siehe OUTCOME OF THE COUNCIL MEETING, 3618th Council meeting Foreign Affairs, Trade and development issues, Brüssel, 22. Mai 2018, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/media/34837/st09102-en18.pdf> (aufgerufen am 18. März 2021).

## 5. Empfehlungen

Die Studie schließt mit zwei Empfehlungen. Erstens sollten die Vertragsparteien Neuverhandlungen über ein verbessertes TSD-Kapitel mit verbindlichen Verpflichtungen und einem wirksamen Streitbeilegungssystem aufnehmen. Entsprechende inhaltliche Bestimmungen könnten größere Wirkung entfalten, wenn sie die Vertragsparteien dazu verpflichten sicherzustellen, dass ihre Rechtsvorschriften, Politiken und Praktiken mit Umwelt- und Menschenrechtsabkommen konform sind. Eine Bestimmung könnte internationale Verträge und Konventionen als verbindliche Verpflichtungen effektiv in das Abkommen einbeziehen. Dieser Ansatz wäre wirkungsvoller als die Verpflichtung der Vertragsparteien zur „effektiven Umsetzung“ der internationalen Abkommen und Konventionen.<sup>53</sup> Es ist von äußerster Wichtigkeit, dass die Vertragsparteien sicherstellen, dass ihre Rechtsvorschriften, Politiken und Praktiken mit den Menschenrechtsabkommen übereinstimmen. Gegenwärtig sind die Menschenrechte nur im politischen Teil des Abkommens verankert und begründen keinerlei verbindliche Verpflichtungen, sondern lediglich Bestimmungen zur Zusammenarbeit. Neben

verbindlichen Verpflichtungen sind wirksame Streitbeilegungsstrukturen die wichtigsten Elemente eines TSD-Kapitels. Daher sollte das TSD-Kapitel auf die Beilegung von Streitigkeiten zwischen Staaten verweisen. Weitere Bestimmungen sollten Sanktionen (z. B. durch Erhöhung der Zollsätze) für den Fall vorsehen, dass die Entscheidung des Streitbeilegungspanels nicht befolgt wird. Eine solche Bezugnahme erhöht die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit der Verpflichtungen der Vertragsparteien aus dem Kapitel.

Zweitens müssen die Vertragsparteien den Inhalt der anderen Kapitel bewerten und Neuverhandlungen in Betracht ziehen, um die Nachhaltigkeit aller Kapitel zu sichern. Das EU-Mercosur-Abkommen kann nur dann ein nachhaltiges Abkommen sein, wenn alle Kapitel, die Nachhaltigkeitsaspekte berühren, neu verhandelt werden.

Ausführliche Empfehlungen für ein verbessertes TSD-Kapitel mit verbindlichen Verpflichtungen und einem wirksamen Streitbeilegungssystem sind in Anhang 1 aufgeführt. ◀

53 Z. B. Art. 4(3), 5(3) und 6(2) im TSD-Kapitel des EU-Mercosur Handelsabkommens.

# Annex 1:

## Alternative Text for a Trade and Sustainable Development Chapter

*The text in the Annex contains a proposed Alternative Text for a Sustainable Development Chapter covering relevant provisions for sustainable development in a comprehensive free trade agreement (FTA). This Alternative Text builds on the trade part of the EU-Mercosur Association Agreement TSD Chapter which was published by the EU Commission as part of the texts of the Trade Part of the Agreement following the agreement in principle announced on 28 June 2019. Moreover, it builds on the Alternative Text of a Trade, Investment and Sustainable Development Chapter developed for TTIP by Prof. Dr. Krajewski and Dr. Hoffmann in 2016.<sup>54</sup> Whenever formulations are compiled from relevant elements*

*of existing treaties, a reference is included in a footnote to the clause or the commentary to the clause. The text is based on the TSD Chapter of the trade part of the EU-Mercosur Association Agreement<sup>55</sup> and therefore follows the logic of their chapter and is not a TSD Chapter which is drafted from scratch. Any changes in treaty language are emphasized by underlinings; deleted text is marked as ~~deleted~~. If appropriate, Articles are followed by comments in italics with respect to the legal consequences of the content of the Article. The following proposal doesn't reflect the forthcoming EU legislation on sustainable corporate governance as well as deforestation as no drafts for both projects are known yet.<sup>56</sup>*

### CHAPTER TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

#### Article 1

#### Objectives and Scope

1. The objective of this Chapter is to enhance the integration of sustainable development in the Parties' trade and investment relationship, notably by establishing principles and actions concerning labour<sup>57</sup> and environmental aspects of sustainable development of specific relevance in a trade and investment context.

2. The Parties recall the Agenda 21 and the Rio Declaration on Environment and Development of 1992, the Johannesburg Declaration on Sustainable Development and the Johannesburg Plan of Implementation on Sustainable Development of 2002, the Ministerial Declaration of the United Nations Economic and Social

54 Markus Krajewski and Rhea Tamara Hoffmann, Alternative Model for a Sustainable Development Chapter and related provisions in the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), 2016, available at <https://reinhardbuetikofer.eu/wp-content/uploads/2016/08/Model-SD-Chapter-TTIP-Second-Draft-July-final.pdf> (accessed 4 March 2021).

55 See the text of the TSD Chapter of the "Trade Part of the Agreement following the agreement in principle announced on 28 June 2019", which was published on 12 July 2019 and this version has not been changed since the first publication. The disclaimer of this text states that this and the other "texts are published for information purposes only and may undergo further modifications including as a result of the process of legal revision, The texts will be final upon signature". The text is available at [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc\\_158166.%20Trade%20and%20Sustainable%20Development.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158166.%20Trade%20and%20Sustainable%20Development.pdf) (accessed 21 March 2021).

56 "The Commission's sustainable corporate governance law, which includes supply chain due diligence and corporate board sustainability obligations, is expected in June. The regulation to prevent the import of goods linked to deforestation, spearheaded by Environment Commissioner Virginijus Sinkevičius, will also land in June". Politico Morning Trade Europe, 16 March 2021.

57 For the purposes of this chapter, the term "labour" means the strategic objectives of the ILO under the Decent Work Agenda, which is expressed in the ILO 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation.

Annex 1: Alternative Text for a Trade and Sustainable Development Chapter

Council on Creating an environment at the national and international levels conducive to generating full and productive employment and decent work for all, and its impact on sustainable development of 2006, the Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation of 2008 of the International Labour Organisation (ILO), and the Outcome Document of the UN Conference on Sustainable Development of 2012 entitled “The Future We Want” and the document “Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development”, adopted in 2015.

3. The Parties recognize that the economic, social and environmental dimensions are interdependent and mutually reinforcing dimensions of sustainable development, and reaffirm their commitment to promoting the development of international trade in such a way as to contribute to the objective of sustainable development, for the welfare of present and future generations.

4. Consistent with the instruments referred to in paragraph 2, the Parties shall promote sustainable development through:

(a) the development of trade and economic relations in a manner that contributes to the objective of achieving the Sustainable Development Goals and supports their respective human rights, labour and environmental standards and objectives in a context of trade relations that are free, open, transparent, and respectful of multilateral agreements to which they are Party.

(b) ~~the respect of their multilateral commitments in the fields of labour and of the environment.~~ enhanced compliance with, and enforcement of, labour, environmental and human rights multilateral agreements and domestic laws.

(c) enhanced cooperation and understanding of their respective human rights, labour and environmental trade-related policies and measures, taking into account the different national realities, capacities, needs and levels of development and respecting national policies and priorities.

5. Recognizing the differences in their levels of development, the Parties agree that this Chapter embodies a cooperative approach based on common values and interests.

*Comment:*

*Article 1 sets out the objectives and scope of the chapter. Its paragraphs do not contain any directly binding obligations, but provide interpretative guidance. Under the generally recognised rules on the interpretation of international agreements, the object and purpose of an agreement is an important interpretative tool. Article 1 underlines the Parties commitments to sustainable development by outlining a number of international conventions, declarations and other international documents.*

*The Article sets the objectives of the chapter in terms of the shared desire to develop bilateral trade and investment relations in such a way as to contribute to the overarching objective of sustainable development, the goal to promote dialogue and cooperation between the partners to this end and the aim to build on this framework, and in the substantive provisions address human rights, labour and environmental issues of relevance in a trade context, identified as key elements of a shared approach to trade and sustainable development. An important aspect which has been added in this Alternative Text compared to the draft TSD Chapter is the aim of enhancing compliance and enforcement of multilateral agreements relating to a sustainable development of trade and investment policy. Moreover, paragraph 4 lit. (b) was inserted into the list of objectives to stress the need for compliance with, and the enforcement of, labour, environmental and human rights multilateral agreements and domestic laws.*



## Article 2

### Right to regulate and levels of protection

1. The Parties recognise the right of each Party to determine its sustainable development policies and priorities, to establish the levels of domestic human rights, environmental and labour protection it deems appropriate and to adopt or modify its law and policies. Such levels, law and policies shall be consistent with each Party's commitment to the international agreements and labour standards referred to in Articles 4, ~~and 5~~ and 11a.

2. Each Party shall strive to improve its relevant laws and policies so as to ensure high and effective levels of environmental and labour protection.

3. A Party should not weaken the levels of protection afforded in its laws aimed at protecting the environment, labour and human rights ~~domestic environmental labour law~~ with the intention of encouraging trade or investment.

4. A Party shall not waive or derogate from, or offer to waive or derogate from, its environmental, ~~or labour or human rights obligations~~ laws in order to encourage trade or investment.

5. A Party shall not, through a sustained or recurring course of action or inaction, fail to effectively enforce its environmental, ~~or labour or human rights obligations or labour laws in order to encourage trade or investment.~~ in cases where other provisions of this agreement interfere with these commitments.

5a. A Party shall not, through a sustained or recurring course of action or inaction, fail to effectively enforce its laws aimed at protecting the environment, labour and human rights as an encouragement for, or in a manner affecting, trade or investment.

6. A Party shall not apply environmental and labour laws in a manner that would constitute a disguised restriction on trade or an unjustifiable or arbitrary discrimination.

#### Comment:

*This Article contains the so-called “right to regulate” clause in paragraph 1. However, the wording of the clause is not a substantive provision, but only a declaration of objectives.*

*As there is a concern that international competition for foreign investment may lead some countries to lower their environmental, human rights and labour standards and that this could lead to a “race to the bottom” in terms of regulatory standards the “not lowering of standards” clause responds to this concern regarding a potential race to the bottom.*

*In addition to the binding commitments of the treaty Parties with respect to human rights, labour rights and the environment included in Articles 4, 5 and 11a in this Alternative Text, a so-called “not lowering of standards” clause complements these clauses. The clause refers to the environmental, human rights and labour clauses contained in the Alternative Text and includes a commitment to refrain from relaxing domestic environmental, labour and human right legislation to encourage investment.*

*Article 2 paragraph 3 discourages “lowering of standards” that is, providing regulatory incentives to investors to the detriment of environmental protection or labour laws. “Not lowering of standards”-clauses seek to ensure the respect of existing environmental, labour or human rights standards and to avoid that States compete for investment by lowering these standards. The immediate addressees of these clauses are the State Parties themselves. The principle is also articulated in the ILO Declaration 2008 on Social Justice for a Fair Globalization. The clause refers to “its laws aimed at protecting the environment, labour and human rights” instead of “environment and labour laws” as environmental or labour protection can also be elements of other laws.*

*Paragraph 5a aims at ensuring that obligations resulting from other chapters of the FTA do not hinder the enforcement of environmental, labour or human rights obligations of the Sustainable Development Chapter. The formulation of the paragraph is retrieved from AK Wien and Ludwig Boltzmann Institute, Social Standards in Sustainability Chapters of Bilateral Free Trade Agreements, June 2010 (p. 29).*

Annex 1: Alternative Text for a Trade and Sustainable Development Chapter

### Article 3 Transparency

1. Each Party shall, in accordance with Chapter n°xx [Transparency], ensure that the development, enactment and implementation of:

(a) measures aimed at protecting the human rights, environment and labour conditions that may affect trade or investment, or

(b) trade or investment measures that may affect the protection of the human rights, environment or labour conditions,

are done in a transparent manner, ensuring awareness and encouraging public participation, in accordance with its domestic rules and procedures.

### Article 3 a General obligations

Each Party shall ensure that sustainable development objectives of this Chapter are integrated and reflected at every level of the trade and investment relationship of the Parties.

*Comment:*

*The new Article 3a contains a general obligation and obliges the parties to ensure that sustainable development is recognized in every aspect of trade and investment relations. It is hence a general “catch-all” obligation which would only become operative if the specific obligations of the following articles are not applicable.*

### Article 4 Multilateral Labour Standards and Agreements

1. Affirming the value of greater policy coherence in decent work, encompassing core labour standards, and high levels of labour protection, coupled with their effective enforcement, the Parties recognize the beneficial role that those areas can have on economic efficiency, innovation and productivity, including export performance. In this context, they also recognize the importance of social dialogue on labour matters among workers and employers, and their respective organizations, and governments, and commit to the promotion of such dialogue.

2. The Parties reaffirm their commitment to promote the development of international trade in a way that is conducive to decent work for all, including for women and young people.

3. In accordance with the ILO Constitution and the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up, adopted by the International Labour Conference at its 86th Session in 1998, each Party shall respect, promote and effectively

~~implement the internationally recognised core labour standards, as defined in the fundamental ILO Conventions, which are:~~ ensure that its laws, policies and practices are in conformity with the following conventions and their relevant protocols:

- (a) Freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining;
- (b) The elimination of all forms of forced or compulsory labour;
- (c) The effective abolition of child labour; and
- (d) The elimination of discrimination in respect of employment and occupation.

In fulfilling this obligation, each Party shall be guided by the respective ILO Recommendations.

3a. Notwithstanding paragraph 3 each Party shall effectively implement in its laws and practices and

Annex 1: Alternative Text for a Trade and Sustainable Development Chapter

in its whole territory the ILO Conventions it has ratified.

4. Each Party shall make continued and sustained efforts towards ratifying the fundamental ILO Conventions, Protocols and other relevant ILO Conventions to which it is not yet Party and that are classified as up-to-date by the ILO.

5. Recalling that among the objectives of the Agenda 2030 is the elimination of forced labour, the Parties underline the importance of ratification and then effective implementation of the 2014 Protocol to the Forced Labour Convention.

6. The Parties shall regularly exchange information on their respective progress with regard to ratification of the fundamental ILO Conventions and related Protocols and of other ILO Conventions or protocols to which they are not yet party and that are classified as up-to-date by the ILO.

7. Recalling paragraph 2, each Party reaffirms its commitment to promote and effectively implement the ILO Conventions and Protocols ratified by the signatory Mercosur States and by the Member States of the European Union respectively and classified as up-to-date by the ILO.

8. The Parties shall consult and cooperate, as appropriate, on trade-related labour issues of mutual interest, including in the context of the ILO.

9. Recalling the ILO Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work of 1998 and the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation of 2008, the Parties note that the violation of fundamental principles and rights at work cannot be invoked or otherwise used as a legitimate comparative advantage and that labour standards should not be used for protectionist trade purposes.

10. Each Party shall promote decent work as provided by the Declaration on Social Justice for a Fair Globali-

zation of 2008 adopted by the International Labour Conference at its 97th Session. Particular attention shall be paid by each Party to:

(a) developing and enhancing measures for occupational safety and health, including compensation in case of occupational injury or illness, as defined in the relevant ILO Conventions and other international commitments;

(b) decent working conditions for all, with regard to, inter alia, wages and earnings, working hours and other conditions of work;

(c) labour inspection, in particular through effective implementation of relevant ILO standards on labour inspections.

(d) non-discrimination in respect of working conditions, including for migrant workers.

11. Each Party shall ensure that administrative and judicial proceedings are available and accessible in order to permit effective action to be taken against infringements of labour rights referred to in this Chapter.

Comment:

*Article 4 is the first substantive and concrete obligatory provision of the Alternative Text. It addresses international labour standards. Paragraph 1 refers to the common goals and contextualises these goals in the wider global discourse. It does not add any new element.*

*However, paragraph 3 of Article 4 replaces the previous paragraph 3 and moves beyond the generally recognised standard. It obliges the parties to ensure that their laws, policies and practices are in conformity with the eight ILO Conventions which relate to the ILO core labour standards. In other words, the provision effectively incorporates these conventions as binding obligations in the agreement. This approach is more effective than obliging the Parties to “effectively implement” the ILO Conventions.*

## Article 5

### Multilateral Environmental Agreements

1. The Parties recognize that the environment is one of the three dimensions of sustainable development and that its three dimensions – economic, social and environmental – should be addressed in a balanced and integrated manner. Additionally, the Parties recognize the contribution that trade could make to sustainable development.

2. The Parties recognise the importance of the United Nations Environment Assembly (UNEA) of the United Nations Environment Programme (UNEP) and multilateral environment agreements as a response of the international community to global or regional environmental challenges and stress the need to enhance the mutual supportiveness between trade and environment policies.

3. Recalling the above paragraphs, each Party reaffirms its commitments to promote and effectively implement, multilateral environmental agreements (MEAs), protocols and their amendments to which it is a party. Each Party shall ensure that its laws, policies and practices are in conformity with the following conventions:

- a) Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES)
- b) Convention on Biological Diversity (CBD)
- c) International Tropical Timber Agreement (ITTA)
- d) Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR)
- e) International Convention for the Conservation of Atlantic Tunas (ICCAT)
- f) United Nations Fish Stocks Agreement (UNFSA)
- g) International Plant Protection Convention (IPPC)
- h) Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits

Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity

- i) Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity
- j) Nagoya – Kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety
- k) Montreal Protocol and the Vienna Convention on Substances that Deplete the Ozone Layer
- l) United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)
- m) Paris Agreement to the UNFCCC
- n) Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal
- o) Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade
- p) Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants
- q) Minamata Convention on Mercury

3a. Notwithstanding paragraph 3 each Party reaffirms its commitment to effectively implement in its domestic laws and practices the Multilateral Environmental Agreements to which it is a party.

4. The Parties shall regularly exchange information on their respective progress as regards the ratifications of MEAs, including their protocols and amendments.

5. The Parties shall consult and cooperate, as appropriate, on trade-related environmental matters of mutual interest in the context of multilateral environmental agreements.

**Annex 1:** Alternative Text for a Trade and Sustainable Development Chapter

6. The Parties acknowledge their right to invoke Article [insert article number – General Exceptions] in relation to environmental measures.<sup>58</sup>

7. Nothing in this agreement shall prevent Parties from adopting or maintaining measures to implement the MEAs to which they are party provided that such measures are consistent with Article 2.6.

*Comment:*

Article 5 fulfils similar functions as Article 4. Similar to paragraph 3 of Article 4, paragraph 3 of Article 5 incorporates Multinational Environmental Agreements (MEAs). The list in the Alternative Text is based on WTO MEA list – it also includes the 2015 Paris Agreement on UNFCCC.<sup>59</sup> The functioning of this article would also

*depend on a sufficiently broad list of MEAs including those which at least one of the Parties has not ratified.*

*Article 5 applies a different legal methodology compared to Articles 6 and 7. Therefore, the content is repetitive in some aspects. Generally, Article 5 entails a broad binding effect under public international law. Article 5 paragraph 3 obliges the parties to ensure that their laws, policies and practices are in conformity with the MEAs mentioned. Therefore, it effectively incorporates these MEAs as binding obligations in the agreement. Similarly, Article 6 paragraph 2(a) entails an obligation to implement the UNFCCC and the Paris Agreement. Article 7 paragraph 2(a), however, only states that each Party shall promote the use of CITES and is therefore less forceful.*

**Article 6**

**Trade and Climate Change**

1. The Parties recognise the importance of pursuing the ultimate objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) in order to address the urgent threat of climate change and the role of trade to this end.

2. Pursuant to paragraph 1, each Party shall:

(a) effectively implement the UNFCCC and the Paris Agreement established thereunder;

(b) consistent with article 2 of the Paris Agreement, promote the positive contribution of trade to a pathway towards low greenhouse gas emissions and climate-resilient development and to increasing the ability to adapt to the adverse impacts of climate change in a manner that does not threaten food production.

3. The Parties shall also cooperate, as appropriate, on trade-related climate change issues bilaterally, regionally and in international fora, particularly in the UNFCCC.

**Article 7**

**Trade and Biodiversity**

1. The Parties recognise the importance of the conservation and sustainable use of biological diversity consistent with the Convention on Biological Diversity (CBD), the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture, and the decisions adopted

thereunder and the role that trade can play in contributing to the objectives of these agreements.

2. Pursuant to paragraph 1, each Party shall:

(a) promote the use of CITES as an instrument for conservation and sustainable use of biodiversity;

<sup>58</sup> Negotiators Note: To see in light of the relevant General Exceptions text.

<sup>59</sup> See *Client Earth and Transport and Environment*, Sustainable development and environment in TTIP, Moving from empty language to equal consideration, October 2015, p. 17.

**Annex 1:** Alternative Text for a Trade and Sustainable Development Chapter

including through the inclusion of animal and plant species in the Appendices to the CITES where the conservation status of that species is considered at risk because of international trade.

(b) implement effective measures leading to a reduction of illegal trade in wildlife, consistent with international agreements to which it is Party.

(c) encourage trade in natural resource-based products obtained through a sustainable use of biological resources or which contribute to the conservation of biodiversity, in accordance with domestic laws.

(d) promote the fair and equitable sharing of benefits arising from the use of genetic resources and, where appropriate, measures for access to such resources and prior informed consent.

3. The Parties shall also exchange information on initiatives and good practices on trade in natural resource-based products with the aim of conserving biological diversity and cooperate, as appropriate, bilaterally, regionally and in international fora on issues covered by this article.

## Article 8

### Trade and Sustainable Management of Forests

1. The Parties recognise the importance of sustainable forest management and the role of trade in pursuing this objective and of forest restoration for conservation and sustainable use.

2. Pursuant to paragraph 1, each Party shall:

(a) encourage trade in products from sustainably managed forests harvested in accordance with the law of the country of harvest;

(b) promote, as appropriate and with their prior informed consent, the inclusion of forest-based local communities and indigenous peoples in sustainable supply chains of timber and non-timber forest products, as a means of enhancing their livelihoods and of promoting the conservation and sustainable use of forests.

(c) implement measures to combat illegal logging and related trade;

3. The Parties shall also:

(a) exchange information on trade-related initiatives on sustainable forest management, forest governance and on the conservation of forest cover and cooperate to maximise the impact and ensure the mutual supportiveness of their respective policies of mutual interest;

(b) Cooperate, as appropriate, bilaterally, regionally and in international fora on issues concerning trade and the conservation of forest cover as well as sustainable forest management, consistent with the 2030 Agenda for Sustainable Development.

## Article 9

### Trade and Sustainable Management of Fisheries and Aquaculture

1. The Parties recognise the importance of conserving and sustainably managing marine biological resources and marine ecosystems as well as of promoting responsible and sustainable aquaculture, and the role of trade in pursuing these objectives and their shared commitment to achieving Sustainable Development Goal 14 of the 2030 Agenda for Sustainable Development, particularly SDGs 14.4 and 14.6.

2. Pursuant to paragraph 1, and in a manner consistent with its international commitments, each Party shall:

(a) implement long-term conservation and management measures and sustainable exploitation of marine living resources in accordance with international law as enshrined in the UN Convention on the



**Annex 1:** Alternative Text for a Trade and Sustainable Development Chapter

Law of the Sea of 1982 and other relevant UN and FAO instruments to which it is party.

(b) act consistent with the principles of the FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries.

(c) participate and cooperate actively within the Regional Fisheries Management Organisations (RFMOs) and other relevant international fora to which it is a member, observer, or cooperating non-contracting party, with the aim of achieving good fisheries governance and sustainable fisheries; including through the adoption of effective control, monitoring and enforcement of management measures and, where applicable, the implementation of Catch Documentation or Certification Schemes;

(d) implement, consistent with its international commitments, comprehensive, effective and transparent measures to combat IUU fishing, and exclude from international trade products that do not comply with such measures, and cooperate to this end, including by facilitating the exchange of information.

(e) work with a view to coordinating the measures necessary for the conservation and sustainable use of straddling fish stocks in areas of common interest;

(f) promote the development of sustainable and responsible aquaculture, taking into account its economic, social and environmental aspects, including with regard to the implementation of the objectives and principles contained in the FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries.

#### Article 10

#### **Scientific and Technical Information**

1. When establishing or implementing measures aimed at protecting the environment or labour conditions that may affect trade or investment, each Party shall ensure that the scientific and technical evidence on which they are based is from recognized technical and scientific bodies and that the measures are based on relevant international standards, guidelines or recommendations where they exist.

2. In cases when scientific evidence or information is insufficient or inconclusive and there is a risk of serious environmental degradation or to occupational health and safety in its territory, a Party may adopt measures based on the precautionary principle. Such measures shall be based upon available pertinent information and subject to periodic review. The Party adopting the measure shall seek to obtain new or ad-

ditional scientific information necessary for a more conclusive assessment and shall review the measure as appropriate.

3. When a measure adopted in accordance with the above paragraph has an impact on trade or investment, a Party may request to the Party adopting the measure to provide information indicating that scientific knowledge is insufficient or inconclusive in relation to the matter at stake and that the measure adopted is consistent with its own level of protection, and may request discussion of the matter in the TSD Sub-Committee.

4. Such measures shall not be applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination or a disguised restriction on international trade.

#### Article 11

#### **Corporate social responsibility**

1. The Parties recognise the importance of responsible management of supply chains through responsible business conduct and corporate social responsibility based on international standards.

2. Pursuant to paragraph 1, each Party shall:

(a) promote and actively support the use of relevant international instruments that it has endorsed or

**Annex 1:** Alternative Text for a Trade and Sustainable Development Chapter

supported, such as the ILO Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy, the UN Guiding Principles on Business and Human Rights and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises.

(b) oblige business enterprises to respect human rights and environmental standards in their activities and business relationships.

c) provide a legal and policy framework for the effective implementation of the above-mentioned guidelines and principles, including access to legal remedy for the affected persons in cases of human rights abuses by business enterprises.

3. The Parties recognise the utility of international sector-specific guidelines in the area of corporate social responsibility or responsible business conduct and shall promote joint work in this regard. In respect of the OECD Due Diligence Guidance for responsible supply chains of minerals from conflict-affected and high-risk areas and its supplements, the Parties adhering to or supporting such Guidance shall set out the expectation that companies fulfil its responsibilities according to the uptake of this Guidance.

4. The Parties shall exchange information as well as best practices<sup>60</sup> and, as appropriate, cooperate on issues covered by this article, including in relevant regional and international fora.

*Comment*

*The provision on corporate responsibility should be based on the current policy framework set out in the internationally agreed standards as spelled out in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights, the ILO Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy, and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises. The reference to the Global Compact should be deleted as this instrument is very weak and no longer the main reference point. In line with future EU legislation on corporate responsibility and human rights due diligence and with the debates in the Open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights in the United Nations, the agreement should contain obligations to regulate private companies through binding legislation. Furthermore, the right to access to remedies should be emphasised as it is a key element of the protection of human rights.*

**Article 11 a**

**Human rights obligations**

1. The parties recognize the fundamental value and importance of human rights as enshrined in the Universal Declaration on Human Rights of 1948 and the Vienna Declaration and Plan of Action of the World Conference on Human Rights of 1993.

2. Each Party shall ensure that its laws, policies and practices are in conformity with the following core international human rights instruments and their respective protocols:

a) International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination

b) International Covenant on Civil and Political Rights

c) International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

d) Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women

e) Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment

f) Convention on the Rights of the Child

60 Negotiators Note: “buenas practicas” in Spanish version.

**Annex 1:** Alternative Text for a Trade and Sustainable Development Chapter

- g) International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families
- h) International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance
- i) Convention on the Rights of Persons with Disabilities

3. Notwithstanding paragraph 2 each Party reaffirms its commitment to effectively implement in its domestic laws and practices the international and regional human rights agreements to which it is a party.

*Comment:*

*As mentioned above, the current trade part of the EU-Mercosur AA does not contain a specific human rights clause. Article 11a follows the logic of the labour and environment provisions which require the Parties to ensure that their domestic legal systems are in conformity with existing international agreements. The proposal of Article 11a applies this logic to internationally recognised human rights treaties and sets out relevant binding human rights obligations. It should be kept in mind, however, that not all Parties have ratified all human rights treaties. Brazil has not ratified the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families.*

**Article 12**

**Other Trade and Investment-related Initiatives Favouring Sustainable Development**

1. The Parties confirm their commitment to enhance the contribution of trade and investment to the objective of sustainable development in its economic, social and environmental dimensions.

Accordingly, the Parties shall:

(a) promote the objectives of the Decent Work Agenda, consistent with the 2008 ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation, including the minimum living wage, inclusive social protection, health and safety at work, and other aspects related to working conditions;

(b) encourage trade and investment in goods and services as well as the voluntary exchange of practices and technologies that contribute to enhanced social and environmental conditions, including those of particular relevance for climate change mitigation and adaptation, in a manner consistent with other provisions of this agreement.

(c) cooperate, as appropriate, bilaterally, regionally and in international fora on issues in this article.

**Article 13**

**Working together on trade and sustainable development**

The Parties recognise the importance of working together in order to achieve the objectives of this Chapter. They may work together on inter alia:

(a) labour and environmental aspects of trade and sustainable development in international fora, including in particular the WTO, the ILO, UNEP, UNCTAD, High-level Political Forum for Sustainable Development and multilateral environmental agreements (MEAs)

(b) the impact of labour and environmental law and standards on trade and investment;

(c) the impact of trade and investment law on labour and the environment;

(d) voluntary sustainability assurance schemes such as fair and ethical trade schemes and eco-labels through the sharing of experience and information on such schemes;

as well as trade-related aspects of:

(e) the implementation of fundamental, priority and other up-to-date ILO Conventions;

**Annex 1:** Alternative Text for a Trade and Sustainable Development Chapter

(f) the ILO Decent Work Agenda, including on the inter-linkages between trade and full and productive employment, labour market adjustment, core labour standards, decent work in global supply chains, social protection and social inclusion, social dialogue, skills development and gender equality;

(g) the implementation of MEAs and support for each other's participation in such MEAs;

(h) the dynamic international climate change regime under the UNFCCC, in particular the implementation of the Paris Agreement;

(i) the Montreal Protocol and any amendments to it ratified by the Parties, in particular measures to control the production and consumption of and trade in Ozone Depleting Substances (ODS) and Hydrofluorocarbons (HFCs), and the promotion of environmentally friendly alternatives to them, and measures to address illegal trade of substances regulated by the Protocol;

(j) corporate social responsibility, responsible business conduct, responsible management of global supply chains and accountability, including with regard to implementation, follow-up, and dissemination of relevant international instruments;

(k) the sound management of chemicals and waste;

(l) the conservation and sustainable use of biological diversity, and the fair and equitable sharing of the benefits arising from the utilization of genetic resources, including by appropriate access to such resources, as referred to in Article 7;

(m) combatting wildlife trafficking, as referred to in Article 7;

(n) the promotion of the conservation and sustainable management of forests with a view to reducing deforestation and illegal logging, as referred to in Article 8;

(o) private and public initiatives contributing to the objective of halting deforestation, including those linking production and consumption through supply chains, consistent with SDGs 12 and 15;

(p) the promotion of sustainable fishing practices and trade in sustainably managed fish products, as referred to in Article 9;

(q) sustainable consumption and production initiatives consistent with SDG 12, including, but not limited to, circular economy and other sustainable economic models aimed at increasing resource efficiency and reducing waste generation.

**Article 14**

**Sub-Committee on Trade and Sustainable Development and Contact Points**

1. The Parties hereby establish a Sub-Committee on Trade and Sustainable Development (hereafter “TSD Sub-Committee”). It shall comprise senior officials, or their delegates, from each Party.

2. The TSD Sub-Committee shall meet within a year of the date of entry into force of this Agreement, unless otherwise agreed by the Parties, and thereafter as necessary in accordance with Article ... of Chapter ... [Institutional provisions on meetings of Sub-Committees of the Trade Committee]. [This TSD Sub-Committee shall establish its own rules of procedures and adopt its decisions by consensus.]

3. The functions of the TSD Sub-Committee are to:  
(a) facilitate and monitor the effective implementation of this Chapter, including cooperation activities undertaken under this Chapter,

~~(b) carry out the tasks referred to in Articles 16 and 17;~~

(c) make recommendations to the Trade Committee, including with regard to topics for discussion with the [civil society mechanism], referred to in Article ... of Chapter ... [general institutional provisions],

**Annex 1:** Alternative Text for a Trade and Sustainable Development Chapter

(d) consider any other matter related to this Chapter as the Parties may agree.

4. The TSD Sub-Committee shall publish a report after each of its meetings.

5. Each Party shall designate a Contact Point within its administration to facilitate communication and coordination between the Parties on any matter relating to the implementation of this Chapter.

**Article 15**

**Dispute Resolution**

1. ~~The Parties shall make all efforts through dialogue, consultation, exchange of information and cooperation to address any disagreement on the interpretation or application of this Chapter.~~

2. ~~Any time period mentioned in Articles 16 and 17 may be extended by mutual agreement of the Parties.~~

3. ~~All time periods established under this Chapter shall be counted in calendar days from the day following the act or fact to which they refer.~~

4. ~~For the purpose of this Chapter, parties to a dispute under this chapter shall be as set out in Article 2 (Parties) of Chapter 1 (Objective and Scope) of Title VIII (Dispute Settlement).~~4

5. ~~No Party shall have recourse to dispute settlement under Title VIII (Dispute Settlement) for any matter arising under this Chapter.~~

**Dispute settlement**

1. For any matter arising under this Chapter where there is disagreement between the Parties, the Parties shall have recourse to the rules and procedures provided for in chapter xy (Dispute Settlement) as modified by subparagraphs 2, 3 and 4.

2. Panels for disputes which related to the provisions of this Chapter shall have the necessary expertise on environmental, labour or human rights matters as required.

3. In interpreting the provisions of this Chapter, the Panel shall be guided by relevant case law or decisions taken by competent organs to implement the agreements mentioned in Articles.

4. The provisions on the withdrawal of concessions do not apply to this chapter.

*enforcement mechanisms. Even worse, the previous Article 15 paragraph 5 stated that “No Party shall have recourse to dispute settlement under Title VIII (Dispute Settlement) for any matter arising under this Chapter.” Besides binding obligations, the effective dispute settlement structures are the most important elements of a TSD Chapter. Therefore, the suggested Article 15 refers to the dispute settlement procedures provided for in Chapter xy of the EU-Mercosur Agreement. The respective Chapter xy should deal with state-to-state dispute settlement. Further provisions of Chapter xy should provide for sanctions (for example through increasing tariff rates) in case of non-compliance with the decision of the dispute resolution panel. This reference increases the credibility and effectiveness of the Parties’ obligations under the Chapter.*

*Article 15 paragraph 2 guarantees that the dispute resolution panel has the necessary SD-relating knowledge in order to resolve the dispute. Article 15 Paragraph 2 is based on a similar clause provided for in the Financial Services Annex to the GATS.*

*Comment:*

*Whereas the EU-Mercosur excluded any possibility to make use of dispute settlement and thereby effective*

Article 16  
**Consultations**

[deleted]

Article 17  
**Panel of Experts**

[deleted]

Article 18  
**Review Impact assessments and review of sustainability impacts**

1. For the purpose of enhancing the achievement of the objectives of this Chapter, the Parties shall discuss through the meetings of the Trade and Sustainable Development Sub-Committee its effective implementation, including a possible review of its provisions, taking into account, inter alia, the experience gained, policy developments in each Party, developments in international agreements and views presented by stakeholders.

2. The Trade and Sustainable Sub-Committee may recommend modifications to the relevant provisions of this Chapter reflecting the outcome of the discussions referred to in paragraph 1 above, in accordance with the amendment procedure established in Article X [Amendments].]

3. The Parties recognise the importance of identifying options to address trade and sustainable development issues on the basis of a balanced assessment of the likely economic, social, human rights and environmental impacts of possible actions, taking account of the views of stakeholders, particularly non-state actors, including social partners and environmental interest groups.

4. The Parties undertake to monitor continuously the operation of the Agreement through their respective participative processes and institutions, as well as those set up under this Agreement, in order to ensure that the implementation of the agreement does not affect the obligations of the Parties in Article 4, 5 and 11a.

5. A comprehensive review of the Agreement shall be undertaken by the Parties not later than five (5)

years after the date of signature and at subsequent five-yearly intervals, in order to determine the impact of the Agreement on human rights, labour rights and the environment including the costs and consequences of implementation. The review will be undertaken on the basis of an impact assessment conducted by an independent body with appropriate expertise in the subject of human rights impact assessments, on the basis of transparent information and procedures, taking into account all available and relevant evidence from all sources, especially civil society, and will be appropriately resourced.

6. When conducting the assessment mentioned in paragraph 2, the parties will pay specific attention to developing countries and in particular LDCs with a view to maximising the positive spill-over effects of this Agreement.

7. The impact assessment and a report of the review will be published. The parties as appropriate shall amend its provisions and adjust their application as recommended by the review of the Agreement.

*Comment:*

*Article 18 establishes a comprehensive system for sustainability assessment and review. Sustainability assessment and review are well-established tools for the promotion of sustainable development goals. Sustainability assessment may help states to implement their obligations to protect human and labour rights and the environment. However, until today, they are barely used in trade and investment agreements, neither as obligations on the treaty Parties nor as due diligence obligations for investors. In addition, according to*



**Annex 1: Alternative Text for a Trade and Sustainable Development Chapter**

*European Ombudsman the European Commission has shown “maladministration” in the conduction of at least two Sustainability Impact Assessments:*

*“The Commission failed to provide valid reasons for its refusal to carry out a prior human rights impact assessment for the EU Free Trade Agreement with Vietnam when negotiations on that agreement were still ongoing. This constitutes maladministration.”<sup>61</sup>*

*“The European Commission failed to ensure the finalisation of the sustainability impact assessment in good time, notably before the end of the EU-Mercosur trade negotiations. This constitutes maladministration.”<sup>62</sup>*

*Therefore, the obligations contained in Article 4, 5 and 11a are supplemented by the Parties’ obligation to undertake impact assessments and a review in each of the legal fields addressed in the Articles.*

*This clause is partly based on the EU-Cariforum revision clause set out in the Declaration on the Signing of the Economic Partnership Agreement, and the Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments of Trade and Investment Agreements. Article 18b paragraph 4 and 5 were paragraphs 1 and 2 of Article 19 of the EU Proposal for TTIP.*

---

61 See European Ombudsman, Decision in case 1409/2014/MHZ on the European Commission's failure to carry out a prior human rights impact assessment of the EU-Vietnam free trade agreement [Decision Case 1409/2014/MHZ - Opened on Wednesday, 3 September 2014 - Recommendation on Thursday, 26 March 2015 - Decision on Friday, 26 February 2016 - Institution concerned European Commission (Critical remark)], available at <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/64308> (accessed 29 March 2021).

62 See European Ombudsman, Decision in case 1026/2020/MAS concerning the failure by the European Commission to finalise an updated 'sustainability impact assessment' before concluding the EU-Mercosur trade negotiations [Decision Case 1026/2020/MAS - Opened on Wednesday, 8 July 2020 - Decision on Wednesday, 17 March 2021 - Institution concerned European Commission (Maladministration found)], available at <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/139418> (accessed 29 March 2021).

## Annex 2:

### Article xy General exceptions

Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement of measures by a Contracting Party related to

- a) protect public security or to maintain public order only, but only where a genuine and sufficiently serious threat is posed to one of the fundamental interests of society
- b) protect human, animal or plant life or health, including environmental measures;
- c) secure compliance with the precautionary principle;
- d) protect social and labour laws and collective bargaining agreements;
- e) respect, protect and fulfil human rights in their internal and international policies;
- f) preserve the diversity of cultural expressions;
- g) protect the conservation of living or non-living exhaustible natural resources; and
- h) secure compliance with laws or regulations including those relating to:
  - i) the prevention of deceptive and fraudulent practices or to deal with the effects of a default on contracts;
  - ii) the protection of the privacy of individuals in relation to the processing and dissemination of personal data and the protection of confidentiality of individual records and accounts;
  - iii) safety.

*Comment:*

*A general exception clause contributes to a balance between trade and investment interests on the one hand and non-economic interest such as labour, environmental and human rights on the other hand. Exceptions clauses do provide the opportunity to justify a breach of treaty obligations under exceptional circumstances. Therefore, exceptions clauses balance the parties regulations with private economic interests quite effectively. The suggested exception clause lays down the most important aspects relating to sustainable development (labour, environment and human rights). The general exception clause should be located in the final provisions of the treaty applying to all aspects of the treaty. This proposal for a general exceptions clause is partly modelled after GATT Article XX and the study of Lorand Bartels.<sup>63</sup> In contrast to GATT Article XX, measures of the Parties do not need to be necessary to achieve the policies covered by paragraphs (a)-(h) but a relation to the objective is sufficient. The general exceptions clause above could replace the exceptions clause in the EU-Mercosur chapter on trade in goods (currently Article 13) as well as the general exceptions clause in Article 54 in the EU-Mercosur chapter on trade in services.*

<sup>63</sup> *Lorand Bartels, A Model Human Rights Clause for the EU's International Trade Agreements, study conducted on behalf of the German Institute for Human Rights and MISEROR, 2014 p. 37. In the study for the German Advisory Council on the Environment (SRU), the authors also suggest to implement a general exceptions clause in the investment protection chapter, see Peter-Tobias Stoll et al, Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) – Regulatorische Zusammenarbeit und Investitionsschutz und ihre Bedeutung für den Umweltschutz, Rechtsgutachten im Auftrag des SRU, 2015, pp. 80-81.*

# Literatur

- Antony Aust**, *Modern Treaty Law and Practice*, 3. Ed., OUP 2013
- ALOP et al**, *EU Trade Agreements with Central America, Colombia and Peru: Roadblocks for sustainable development*, Briefing für MEPs, Oktober 2011
- Rafel Leal-Arcas und Catherine Wilmarth**, *Strengthening Sustainable Development through Preferential Trade Agreements*, Queen Mary School of Law, Legal Studies Research Paper No. 174/2014
- Lorand Bartels**, *Human Rights and Sustainable Development Obligations in EU Free Trade Agreements*, 40 Legal Issues of Economic Integration 2013, S. 297-313
- Lorand Bartels**, *A Model Human Rights Clause for the EU's International Trade Agreements*, study conducted on behalf of the German Institute for Human Rights and MISEROR, 2014
- Client Earth und Transport and Environment**, *Sustainable development and environment in TTIP, Moving from empty language to equal consideration*, Oktober 2015
- Aaron Cosbey**, *Inside CETA: Unpacking the EU-Canada free trade deal*, Biores, Band 8, Nummer 9, November 2014, <http://www.ictsd.org/bridges-news/biores/news/inside-ceta-unpacking-the-eu-canada-free-trade-deal>
- Ludo Cuyvers**, *The Sustainable Development Clauses in Free Trade Agreements: An EU Perspective for ASEAN?*, UNU-CRIS Working Papers, W-2013/10
- Oliver Dörr/Kirsten Schmalenbach**, Artikel 31 VCLT, 2012
- European Parliamentary Research Service**, *Human rights in EU trade agreements – The human rights clause and its application*, 8. Juli 2019, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637975/EPRS\\_BRI\(2019\)637975\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637975/EPRS_BRI(2019)637975_EN.pdf)
- Thomas Fritz**, *The Second Conquest, The EU Free Trade Agreement with Colombia and Peru*, FDCL/TNI, Oktober 2010, [https://www.tni.org/files/download/Fritz-2010\\_The%20Second%20Conquest\\_Colombia-Peru-EU-FTA.pdf](https://www.tni.org/files/download/Fritz-2010_The%20Second%20Conquest_Colombia-Peru-EU-FTA.pdf)
- Thomas Fritz**, *EU-Mercosur-Abkommen: Risiken für Klimaschutz und Menschenrechte*, Misereor/Greenpeace/CIDSE, 2020, S. 5-7, <https://www.misereor.de/fileadmin/publikationen/studie-EU-mercotur-abkommen-risiken-fuer-klimaschutz-und-menschenrechte.pdf>
- Luciana Ghiotto und Javier Echaide**, *Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur*, Dezember 2019, <https://power-shift.de/wp-content/uploads/2020/01/Study-on-the-EU-Mercosur-agreement-09.01.2020-1.pdf>
- James Harrison et al**, *Academic Statement: Proposals on the EU-Mercosur Association Agreement and the Environment* (8. Februar 2021), <https://warwick.ac.uk/fac/soc/law/research/centres/chrp/governance/eumercosuraa>
- James Harrison und Sophia Paulini**, *The Trade and Sustainable Development Chapter in the EU-Mercosur Association Agreement – Is it fit for purpose?*, Juli 2020, <https://www.documents.clientearth.org/library/download-info/the-trade-and-sustainable-development-chapter-in-the-eu-mercotur-association-agreement>
- Greenpeace**, *EU-Mercosur Free Trade Agreement Legal Q&A*, Juni 2020, <https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/eu-mercotur-free-trade-agreement-legal-qa-greenpeace-june-2020.pdf>
- Markus Krajewski**, *Kurzbewertung der Gemeinsamen Auslegungserklärung zum CETA insbesondere mit Blick auf den Investitionsschutz*, [https://katharina-droege.de/sites/default/files/Kurzbewertung%20der%20Gemeinsamen%20Auslegungserkl%C3%A4rung%20zum%20CETA%20insbesondere%20mit%20Blick%20auf%20den%20Investitionsschutz\\_Krajewski.pdf](https://katharina-droege.de/sites/default/files/Kurzbewertung%20der%20Gemeinsamen%20Auslegungserkl%C3%A4rung%20zum%20CETA%20insbesondere%20mit%20Blick%20auf%20den%20Investitionsschutz_Krajewski.pdf)
- Markus Krajewski und Rhea Tamara Hoffmann**, *Alternative Model for a Sustainable Development Chapter and related provisions in the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*, 2016, verfügbar unter [https://reinhardbuetikofer.eu/wp-content/uploads/2016/08/Model-SD-Chapter-TTIP-Second-Draft-July\\_final.pdf](https://reinhardbuetikofer.eu/wp-content/uploads/2016/08/Model-SD-Chapter-TTIP-Second-Draft-July_final.pdf)
- Markus Krajewski**, *Normative Grundlagen der EU-Außenwirtschaftsbeziehungen: Verbindlich, umsetzbar und angewandt?*, 51 Europarecht 2016, S. 235-255
- Vivian Kube**, *The European Union's External Human Rights Commitment: What is the Legal Value of Art. 21 TEU?*, Working Paper EUI LAW 2016/10
- Non-paper from the Netherlands and France** on trade, social economic effects and sustainable development, 15. Mai 2020, <https://www.permanentrepresentations.nl/documents/publications/2020/05/08/non-paper-from-nl-and-fr-on-trade-social-economic-effects-and-sustainable-development>

Literatur

- Hisashi Owada**, Pactum de contrahendo, pactum de negotiando, Max Planck Encyclopedia of International Law [MPIL]
- IMAZON**, Is the EU-Mercosur trade agreement deforestation-proof?, November 2020, <https://imazon.org.br/en/publicacoes/is-the-eu-mercosur-trade-agreement-deforestation-proof>
- Gracia Marín-Durán**, The European Union and South Korea, The Legal Framework for Strengthening Trade, Economic and Political Relations, Edinburgh University Press, 2013
- Werner Raza et al**, In-depth-analysis, How can international trade contribute to sustainable forestry and the preservation of the world's forests through the Green Deal?, EP/EXPO/A/INT A/FWC/2019-01/Lot5/2/C04, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603513/EXPO\\_IDA\(2020\)603513\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603513/EXPO_IDA(2020)603513_EN.pdf)
- Peter-Tobias Stoll et al**, Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) – Regulatorische Zusammenarbeit und Investitionsschutz und ihre Bedeutung für den Umweltschutz, (Rechtsgutachten im Auftrag des Sachverständigenrates für Umweltfragen), 2015
- J. Anthony VanDuzer**, Sustainable Development Provisions in International Trade Treaties, In: Steffen Hindelang and Markus Krajewski (Hrsg.), Shifting Paradigms in International Investment Law, Oxford 2016, S. 145 et seq
- Gus Van Harten**, The EU-Canada Joint Interpretive Declaration/Instrument on the CETA, Osgoode Legal Studies Research Paper Nr. 6/2017, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2850281](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2850281)
- Steve Woolcock et al**, The Trade Chapter of the European Union Association Agreement with Central America, Study requested by the European Parliament's Committee on International Trade, 2012, [https://eulac-foundation.org/en/system/files/the\\_trade\\_chapter.pdf](https://eulac-foundation.org/en/system/files/the_trade_chapter.pdf)
- Cathrin Zengerling**, Stärkung von Klimaschutz und Entwicklung durch internationales Handelsrecht, Rechtsgutachten im Auftrag des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderung, Mai 2020
- Reingard Zimmer**, Sozialklauseln im Freihandelsabkommen der Europäischen Union mit Kolumbien und Peru, Recht der Internationalen Wirtschaft 2011, S. 625-632



# Abkürzungsverzeichnis

<b>Cariforum</b>	Caribbean Forum [subgroup of the Organisation of African, Caribbean and Pacific States], <i>Karibisches Forum [eine Untergruppe der Organisation Afrikanischer, Karibischer und Pazifischer Staaten]</i>
<b>CBD</b>	[United Nations] Convention on Biological Diversity, <i>Übereinkommen über die biologische Vielfalt [der Vereinten Nationen]</i>
<b>CCAMLR</b>	Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, <i>Übereinkommen über die Erhaltung der lebenden Meeresschätze der Antarktis</i>
<b>CETA</b>	Comprehensive Economic and Trade Agreement (EU-Canada), <i>Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen zwischen der EU und Kanada</i>
<b>CITES</b>	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, <i>Washingtoner Artenschutzübereinkommen</i>
<b>CJEU</b>	Court of Justice of the European Union, <i>Gerichtshof der Europäischen Union</i>
<b>COM</b>	[EU] Commission, <i>[EU] Kommission</i>
<b>DAG</b>	Domestic Advisory Group [civil society representative body in EU FTAs], <i>Interne Beratenden Gruppe [Vertretung der Zivilgesellschaft in EU Handelsabkommen]</i>
<b>EP</b>	European Parliament, <i>Europäisches Parlament</i>
<b>EU</b>	European Union, <i>Europäische Union</i>
<b>EVP</b>	Executive Vice-President, <i>Vizepräsident:in</i>
<b>FAO</b>	United Nations Food and Agriculture Organization, <i>Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen</i>
<b>FPIC</b>	Free, Prior and Informed Consent, <i>freie, vorab durchgeführte und auf Information basierende Zustimmung</i>
<b>FTA(s)</b>	Free Trade Agreement(s), <i>Freihandelsabkommen</i>
<b>GATT</b>	General Agreement on Tariffs and Trade, <i>Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen</i>
<b>GATS</b>	General Agreement on Trade in Services, <i>Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen</i>
<b>HFCs</b>	Hydrofluorocarbons, <i>Fluorkohlenwasserstoff</i>
<b>ICCAT</b>	International Convention for the Conservation of Atlantic Tunas, <i>Internationale Konvention zur Erhaltung der Thunfischbestände im Atlantik</i>

Abkürzungsverzeichnis

<b>ILO</b>	International Labour Organization, <i>Internationale Arbeitsorganisation</i>
<b>IPCC</b>	Intergovernmental Panel on Climate Change, <i>Weltklimarat</i>
<b>IPPC</b>	International Plant Protection Convention, <i>Internationales Pflanzenschutzübereinkommen</i>
<b>ITTA</b>	International Tropical Timber Agreement, <i>Internationales Tropenholz-Übereinkommen</i>
<b>IUU</b>	Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) fishing, <i>illegale, nicht gemeldete und nicht regulierte Fischerei</i>
<b>LAC</b>	[Countries of] Latin America and the Caribbean, <i>Länder Lateinamerikas und der Karibik</i>
<b>MEA(s)</b>	Multilateral Environmental Agreement(s), <i>multilaterale(s) Umweltabkommen</i>
<b>Mercosur</b>	Southern Common Market: South American trade bloc made up of Brazil, Argentina, Uruguay and Paraguay, <i>Gemeinsamer Markt Südamerikas: Handelsblock Brasilien, Argentinien, Uruguay und Paraguay</i>
<b>NDCs</b>	Nationally Determined Contributions, <i>national festgelegte Beiträge [nationale Ausarbeitung der Klimaschutzziele]</i>
<b>OECD</b>	Organisation for Economic Co-operation and Development, <i>Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</i>
<b>ODS</b>	Ozone Depleting Substances, <i>ozonabbauende Substanzen</i>
<b>PIC</b>	Prior Informed Consent, <i>vorab durchgeführte und auf Information basierende Zustimmung</i>
<b>RFMOs</b>	Regional Fisheries Management Organisations, <i>regionale Fischereiorganisationen</i>
<b>SD</b>	Sustainable Development, <i>nachhaltige Entwicklung</i>
<b>SDG(s)</b>	Sustainable Development Goal(s), <i>nachhaltige Entwicklungsziele</i>
<b>SIA</b>	Sustainability Impact Assessment, <i>Nachhaltigkeits-Folgenabschätzung</i>
<b>SPS</b>	Sanitary and Phytosanitary [measures], <i>Abkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen</i>
<b>SRU</b>	Sachverständigenrat für Umweltfragen



Abkürzungsverzeichnis

<b>TSD</b>	Trade and Sustainable Development [Chapter in EU FTAs], <i>Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung [in EU Handelsabkommen]</i>
<b>TTIP</b>	Transatlantic Trade and Investment Partnership, <i>Transatlantisches Freihandels- und Investitionspartnerschaft</i>
<b>UNCTAD</b>	United Nations Conference on Trade and Development, <i>Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung</i>
<b>UNDRIP</b>	United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, <i>Deklaration der Rechte indigener Völker</i>
<b>UNEA</b>	United Nations Environment Assembly [of UNEP], <i>UN-Umweltversammlung</i>
<b>UNEP</b>	United Nations Environment Programme, <i>Umweltprogramm der Vereinten Nationen</i>
<b>UNFCCC</b>	United Nations Framework Convention on Climate Change, <i>Klimarahmenkonvention</i>
<b>UNFSA</b>	United Nations Fish Stocks Agreement, <i>UN-Übereinkommen über Fischbestände</i>
<b>UNGP</b>	United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights, <i>UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte</i>
<b>WTO</b>	World Trade Organization, <i>Welthandelsorganisation</i>

**MISEREOR**  
• IHR HILFSWERK

**MISEREOR e. V.**  
Mozartstraße 9  
52064 Aachen, Deutschland  
[www.misereor.de](http://www.misereor.de)

**GREENPEACE**

**Greenpeace Germany**  
Hongkongstraße 10  
20457 Hamburg, Deutschland  
[www.greenpeace.de](http://www.greenpeace.de)

**CIDSE**   
together for global justice

**CIDSE**  
Rue Stévin, 16  
1000 Brüssel, Belgien  
[www.cidse.org](http://www.cidse.org)