

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно нова рамка за споразуменията за свободна търговия, споразуменията за икономическо партньорство и инвестиционните споразумения, която гарантира пълноценно участие на организациите на гражданското общество и социалните партньори и осигурява обществената осведоменост**

(становище по собствена инициатива)

(2022/С 290/03)

Докладчик: **Stefano PALMIERI**

Решение на пленарната асамблея	25.3.2021 г.
Правно основание	Член 32, параграф 2 от Правилника за дейността Становище по собствена инициатива
Компетентна секция	„Външни отношения“
Приемане от секцията	9.3.2022 г.
Приемане на пленарна сесия	23.3.2022 г.
Пленарна сесия №	568
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	215/1/7

## 1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК потвърждава своята подкрепа за новата отворена, устойчива и решителна европейска търговска стратегия и счита, че е особено важно чрез тази стратегия, от една страна, да се насърчи конкурентоспособността на европейските производствени сектори и икономическите участници (големи, средни и малки предприятия) и, от друга, да се допринесе за утвърждаването на европейските ценности и принципи, по-специално демокрацията и правата на човека, социалните права и правата, свързани с пола, както и трудовите и екологичните права. Така ще може да се гарантира, че Европейският съюз (ЕС) разполага с подходящите инструменти за защита на работниците и предприятията от нелоялни търговски практики, както и на потребителите от вредни и неустойчиви продукти, така че интересите на предприятията да бъдат обвързани с тези на гражданите, потребителите и работниците.

1.2. ЕИСК счита, че за осъществяването на новата амбициозна търговска стратегия на ЕС са необходими:

- **иновативна стратегия за търговските преговори (търговски споразумения, споразумения за икономическо партньорство, инвестиционни споразумения)**, която да може да осигури реалното участие на организациите на гражданското общество и социалните партньори и така да гарантира, че ползите от търговията облагодетелстват всички участници от ЕС и от държавите партньори;
- **подходяща реформа на инструментите за мониторинг, оценка и прилагане на споразуменията — вътрешните консултативни групи (ВКГ).**

1.3. Според ЕИСК двустранният процес на реформиране — на инструментите за преговори и на ВКГ — ще даде възможност да се постигне реално споделяне и, съответно, да се повиши обществената осведоменост за стойността на подписаните споразумения (търговски, за партньорство и инвестиционни) сред всички засетнати от тяхното въздействие участници (предприятия, работници, потребители и др.) и в двете страни по споразуменията (ЕС и държавите партньори).

## 2. Общи бележки

2.1. През февруари 2021 г. Европейската комисия представи нова отворена, устойчива и решителна европейска търговска стратегия <sup>(1)</sup>, която има за цел постигането на следните три цели на ЕС:

- да се подкрепят икономическото възстановяване и екологичният и цифровият преход;
- да се приведат световните правила в съответствие с една по-устойчива и справедлива глобализация;

<sup>(1)</sup> COM(2021) 66 final

iii) да се увеличи капацитетът на ЕС да преследва своите интереси и да укрепи своите права.

2.1.1. Различни фактори допринесоха за изготвянето на тази нова търговска стратегия. На първо място, кризата с пандемията от COVID-19, която даде ход на сериозен размисъл относно новите стратегии в областта на здравната и продоволствената сигурност, сигурността на доставките на суровини и стратегическите производства и като цяло относно световните вериги за създаване на стойност.

2.1.2. Други определящи фактори за изготвянето на новата търговска стратегия, предложена от Комисията, са свързани с: i) кризата, в която продължава да се намира Световната търговска организация (СТО); ii) проблемните отношения с някои държави или търговски блокове: Китай, Русия, САЩ; iii) трудните преговори с Обединеното кралство и iv) настоящото безизходно положение, в което се намират някои търговски споразумения (вж. споразумението ЕС — Меркосур, споразумението за икономическо партньорство (СИП) между Централна Африка и ЕС или това между Източноафриканската общност и ЕС).

2.1.3. В предложения от Комисията документ няколко пъти се посочва, че освен да насърчава конкурентоспособността на европейските производствени сектори, новата европейска търговска стратегия ще трябва да допринесе за утвърждаването на европейските ценности и принципи, по-специално демокрацията и правата на човека, социалните права и правата, свързани с пола, както и трудовите и екологичните права.

2.1.4. Европейският парламент приветства предложението на Комисията и я призова да гарантира, че главите относно търговията и устойчивото развитие (ТУР) в договаряните споразумения допринасят за това ползите от търговията да облагодетелстват всички участници<sup>(2)</sup>.

2.1.5. В последните си становища по темата ЕИСК припомни своето виждане за търговската политика на ЕС и изрази твърдата си подкрепа за предложението на Комисията, като подчерта неговата важност, значение и навременност. Същевременно ЕИСК формулира ясно своите очаквания и съответно препоръки за амбициозен преглед на търговията и устойчивото развитие (ТУР)<sup>(3)</sup>.

2.1.6. Тъй като предложената от Комисията нова стратегия е основателно амбициозна, считаме, че за осъществяването ѝ са необходими:

— **иновативна стратегия за търговските преговори (търговски споразумения, споразумения за икономическо партньорство, инвестиционни споразумения)**, която да може да осигури реалното участие на организациите на гражданското общество и социалните партньори и така да гарантира, че ползите от търговията облагодетелстват всички участници от ЕС и от държавите партньори;

— **подходяща реформа на инструментите за мониторинг, оценка и прилагане на споразуменията — вътрешните консултативни групи (ВКГ).**

2.1.6.1. Двустранният процес на реформиране — на инструментите за преговори и на ВКГ — ще даде възможност да се постигне реално споделяне и, следователно, да се повиши обществената осведоменост за стойността на подписаните споразумения (търговски, за икономическо партньорство и инвестиционни) сред всички засегнати от тяхното въздействие участници (предприятия, работници, потребители и др.) и в двете страни по споразуменията (ЕС и държавите партньори).

### 3. Критична оценка на настоящите търговски споразумения

3.1. Макар да продължава да е убеден в първостепенното значение на многостранното сътрудничество в областта на търговията и в това, че СТО — при условие че претърпи съществена реформа — трябва отново да поеме ролята си на негов гарант, ЕИСК си дава сметка, че в този специфичен контекст търговските споразумения могат да играят решаваща роля не само за двустранната търговия на ЕС (която все пак представлява над 30 % от търговията със стоки и услуги на Съюза), но най-вече за разпространението на модела на устойчиво развитие в икономически, социален и екологичен план в интерес на ЕС и неговите партньори.

3.2. През последните години различните използвани от ЕС инструменти за преговори (търговски споразумения, споразумения за икономическо партньорство, инвестиционни споразумения) бяха обект на особено критични оценки от страна на ЕИСК<sup>(4)</sup>.

<sup>(2)</sup> Резолюция на Европейския парламент от 26 ноември 2020 г. относно прегледа на търговската политика на ЕС (2020/2761(RSP)).

<sup>(3)</sup> ОВ С 105, 4.3.2022 г., стр. 148; ОВ С 105, 4.3.2022 г., стр. 40; ОВ С 364, 28.10.2020 г., стр. 53; ОВ С 364, 28.10.2020 г., стр. 160; ОВ С 159, 10.5.2019 г., стр. 28.

<sup>(4)</sup> ОВ С 105, 4.3.2022 г., стр. 148; ОВ С 105, 4.3.2022 г., стр. 40; REX/530 „Оценка на ролята на гражданското общество в структурите за участие в ралките на споразумението между Европейския съюз и Колумбия/Перу/Еквадор“, докладчик: G. Iuliano; ОВ С 364, 28.10.2020 г., стр. 160; ОВ С 47, 11.2.2020 г., стр. 38; REX/503: „Към споразумение за асоцииране ЕС-Меркосур“, докладчик: J. Puxeu Rosamoga, съдокладчик: M. Soares.

3.3. ЕИСК счита, че тези оценки трябва да послужат като отправна точка, за да се прецени дали е целесъобразно да се направи реформа на настоящите инструменти за преговори, така че да се гарантира постигането на целите на предложената от Комисията нова търговска стратегия.

3.3.1. Първият аспект се отнася до недостатъчната прозрачност на процесите на преговори по търговските споразумения. Макар да е ясно, че се изисква поверителност на съдържанието на договорите, по които се преговаря, ЕИСК счита, че тази поверителност все пак трябва да гарантира, че търговските преговори се провеждат прозрачно, като се осигури непрекъснат поток от информация за гражданите и заинтересованите от преговорите страни.

3.3.1.1. Комисията винаги е била категорично против идеята да се гарантира пълна прозрачност на преговорите, позовавайки се на действащата нормативна уредба<sup>(5)</sup> и на някои решения на Съда<sup>(6)</sup>, и изтъквайки мотива, че разпространяването на информация по време на преговорите би накърнило интересите на Европейския съюз.

3.3.1.2. ЕИСК признава, че през последните години Комисията демонстрира значителна и обнадеждаваща откритост, като подобри нивото на прозрачност, предоставяйки — за различните търговски споразумения — информация относно: докладите от различните кръгове от преговори, получения мандат за преговори; различните писмени предложения, както и относно подготовката на срещите, чрез диалог с гражданското общество и с експертната група по търговските споразумения на ЕС.

3.3.1.3. Независимо от тези подобрения определеният от Съвета мандат за преговори би трябвало да бъде по-амбициозен и да предоставя на Комисията по-големи възможности за организиране на участието на гражданското общество и социалните партньори, за да се осигури реалното им участие в процеса на преговори. Освен това ЕИСК отправи искане за възстановяване на експертната група, чийто мандат изтече<sup>(7)</sup>.

3.3.1.4. Макар да разбира необходимостта от реален компромис между прозрачност и поверителност по време на преговорите, ЕИСК отбелязва, че въпросът за прозрачността продължава да е основен източник на напрежение със заинтересованите страни, организациите на гражданското общество и социалните партньори.

3.4. Друг аспект, върху който са съсредоточени критиките, е това, че оценките на въздействието на споразуменията върху устойчивостта са частични, публикуват се със закъснение, когато преговорите вече са приключили, или изобщо липсват в държавите партньори по споразуменията.

3.4.1. Именно закъснението, с което беше публикувана оценката на въздействието върху устойчивостта на споразумението ЕС — Меркосур стана предмет на жалба, която няколко неправителствени организации подадоха до Европейския омбудсман<sup>(8)</sup>. През март 2021 г. Европейският омбудсман изрази следната критична позиция по отношение на Европейската комисия: „Европейската комисия не успя да осигури финализирането на оценката на въздействието върху устойчивостта навреме и по-специално преди приключването на търговските преговори между ЕС и Меркосур. Това представлява случай на лошо управление“<sup>(9)</sup>.

3.4.2. ЕИСК отново изтъква, че оценките на въздействието на споразуменията върху икономическата, социалната и екологичната устойчивост трябва да бъдат своевременно публикувани — в началото на преговорите — и актуализирани в хода на преговорния процес, и трябва периодично да бъдат включвани в последващите оценки на споразумението по време на неговия мониторинг. Освен това тези оценки трябва да се отнасят и за двете преговарящи страни: Европейския съюз и неговите държави членки, от една страна, и от друга, държавите партньори<sup>(10)</sup>.

3.5. Друга критика към търговските споразумения се отнася до неспособността им да гарантират ефективно правата на човека, социалните права, основните конвенции на Международната организация на труда, както и екологичните стандарти и стандартите за безопасност. Освен това споразуменията не гарантират равнопоставени условия на конкуренция за всички участници на пазарите (по-специално за малките и средните предприятия, както и за някои производствени сектори)<sup>(11)</sup>.

<sup>(5)</sup> Член 4 от Регламент (ЕО) № 1049/2001.

<sup>(6)</sup> Писмо, с което Комисията отказва искане за достъп до документ от организацията Les Amis de la Terre. 2019 [6]. [https://www.asktheeu.org/fr/request/7049/response/23196/attach/3/Signed%20letter.pdf?cookie\\_passthrough=1](https://www.asktheeu.org/fr/request/7049/response/23196/attach/3/Signed%20letter.pdf?cookie_passthrough=1), Достъп: 30.7.2020 г., стр. 2.

<sup>(7)</sup> ОВ С 374, 16.9.2021 г., стр. 73; Цит. по-горе.

<sup>(8)</sup> ClientEarth, Fern, Veblen Institute, фондация „Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme“ и Международната федерация за правата на човека.

<sup>(9)</sup> Решение по дело 1026/2020/MAS относно неуспеха на Европейската комисия да финализира актуализираната „оценка на въздействието върху устойчивостта“ преди приключването на търговските преговори между ЕС и Меркосур.

<sup>(10)</sup> ОВ С 47, 11.2.2020 г., стр. 38, цит. по-горе.

<sup>(11)</sup> ОВ С 105, 4.3.2022 г., стр. 148; цит. по-горе; REX/532; ОВ С 364, 28.10.2020 г., стр. 160, цит. по-горе.

3.6. Нещо повече, в търговските споразумения понякога не се отчитат специфичните особености на развиващите се държави и наличието на асиметрии между ЕС и държавите партньори по споразумението, с риск да не се решат или понякога да се задълбочат съществуващите различия (например равния достъп до животоспасяващи лекарства или ваксини). Освен това не се отчитат възможните водещи позиции, които могат да заемат многонационалните предприятия след сключването на търговските споразумения.

3.7. За да се гарантира ефективно и широко участие на организираното гражданско общество, е необходимо широко прилагане на ВКГ не само във всички бъдещи търговски преговори, но по-специално в рамките на настоящите СИП в Африка, където изобщо няма ВКГ. Текущите и предстоящите процеси на преразглеждане и прилагането на новото споразумение между ЕС и Организацията на държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ) могат да предложат ефективна възможност за въвеждане на ВКГ в съществуващите търговски споразумения, където този инструмент липсва (напр. преразглеждането на СИП между Европейския съюз и групата държави по СИП от Южноафриканската общност за развитие (ЮАОР)).

3.8. Участието на гражданското общество и социалните партньори в преговорите и в мониторинга на подписаните от Съюза споразумения претърпя известни промени в сравнение с началото. ЕИСК признава положените усилия и в много случаи взе участие в тях.

3.9. ЕИСК отбелязва резултатите от последното *Проучване за преглед на диалога на ГД „Търговия“ с гражданското общество* <sup>(12)</sup>, в което беше направена оценка на диалога с гражданското общество на европейско и национално равнище. Въпреки че споделя някои резултати от проучването, ЕИСК счита, че е необходимо да се извърши качествен скок в реалното приобщаване на организациите на гражданското общество и социалните партньори в търговската политика на ЕС.

3.10. ЕИСК многократно призова за реално и по-активно включване на гражданското общество и социалните партньори на всички етапи на преговорите по търговските споразумения от двете страни на масата за преговори (Комисията и държавите партньори) <sup>(13)</sup>.

3.11. Поради всички тези причини ЕИСК счита, че е настъпил моментът за разработване на нова и по-ефективна стратегия за водене на преговори, с нови стандарти и процедури, за да се гарантира ефективно и ефикасно участие на организациите на гражданското общество и социалните партньори. Всичко това би допринесло за осъществяването на целите на новата търговска стратегия на ЕС, като се гарантира постигането на споразумения, съвместими с устойчивото развитие от икономическа, социална и екологична гледна точка, и за двете преговарящи страни: ЕС и държавите партньори по търговските споразумения.

#### 4. Нова рамка за преговори за търговските споразумения

4.1. ЕИСК счита, че новата търговска политика на ЕС ще даде възможност за оценка и подобряване на правилата, процедурите и критериите за много по-ефективно, прозрачно и приобщаващо организиране на участието на организираното гражданско общество и социалните партньори както по време на преговорите, така и след това, в процеса на мониторинг, оценка и евентуално изпълнение на споразуменията.

4.2. ЕИСК счита, че е целесъобразно да се разработи нова методология за водене на преговори, с която да се създаде нова пътна карта, предвиждаща реално участие на организациите на гражданското общество и социалните партньори на всички етапи на преговорите. Тази методология трябва да важи както за Европейския съюз, така и за държавите партньори, участващи на масата за преговори.

4.3. Първата стъпка на пътната карта за преговори би трябвало да предвижда подписването на **меморандум за разбирателство** между преговарящите (Комисията и съответните държави партньори), с който да се гарантира взаимният ангажимент на преговарящите:

i) за спазване на различните етапи на преговорите, и

ii) за участие в различните етапи на преговорите на организациите на гражданското общество и социалните партньори в качеството на наблюдатели, заседаващи в рамките на специален „съвместен консултативен комитет на заинтересованите страни“ (СККЗС).

4.3.1. Предвидените в **меморандума за разбирателство** етапи на преговорите ще се прилагат както за основния кръг от преговори, така и за евентуалните технически кръгове от преговори, които трябва да се организират.

<sup>(12)</sup> Март 2021 г., Европейски съюз, *Проучване за преглед на диалога на ГД „Търговия“ с гражданското общество*. Tetra Tech — Deloitte.

<sup>(13)</sup> ОВ С 105, 4.3.2022 г., стр. 40; ОВ С 105, 4.3.2022 г., стр. 148; ОВ С 159, 10.5.2019 г., стр. 28.

4.3.2. Създаването на **съвместен консултативен комитет на заинтересованите страни** следва да се основава на същия подход на **принципа на партньорство**, който се прилага за политиката на сближаване.

4.3.2.1. Чрез партньорството всяка програма на политиката на сближаване се разработва посредством колективен процес, който включва органите на европейско, регионално и местно равнище, социалните партньори и организациите на гражданското общество. Това партньорство се прилага на всички етапи на процеса на програмиране, от проектирането до управлението и изпълнението, мониторинга и оценката. Този подход допринася за това да се гарантира, че действията са съобразени с местните и регионалните изисквания и приоритети на всички заинтересовани страни.

4.3.3. Изборът на наблюдателите сред представителите на организациите на гражданското общество и социалните партньори би трябвало да отговаря на основния критерий за действителна представителност, независимост и справедливо разпределение между заинтересованите страни. Що се отнася до представителността и независимостта, при социалните партньори следва да се вземат предвид критериите, приети от групата на работниците и от групата на работодателите в МОТ, а при другите организации на гражданското общество — критериите, произтичащи от членството им в международните организации. Наблюдателите в състава на **съвместния консултативен комитет на заинтересованите страни** следва да спазват специален **кодекс за поведение**.

4.3.4. В **съвместния консултативен комитет на заинтересованите страни**, освен организации на гражданското общество и социални партньори, би трябвало да участват, в качеството на **външни наблюдатели**, и важни институции с международен характер, като например: Международната организация на труда (МОТ), Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и Секретариатът за многостранните споразумения в областта на околната среда на Програмата на ООН за околната среда (Секретариат за МСОС на UNEP).

4.3.4.1. **Кодексът за поведение** следва да може да определи:

- i) *правата и задълженията на наблюдателите* в състава на **съвместния консултативен комитет на заинтересованите страни**, участващи в преговорите от името на гражданското общество и социалните партньори. Трябва да бъде предвиден подходящ **протокол за поверителност** в рамките на **кодекса за поведение**, който ще изисква спазване на принципа на поверителност, налагащ задължение за неразпространение на информация по време на конфиденциалната преговорна фаза и фазата на ранно предупреждение;
- ii) *принципите за определянето на наблюдателите* в състава на съвместния консултативен комитет на заинтересованите страни по прозрачен начин и при зачитане на тяхната действителна независимост, представителност и справедливо разпределение между гражданското общество и социалните партньори (вж. параграф 4.3.3);
- iii) *правилата и процедурите на различните етапи на преговорите, предвидени в пътната карта за преговорите*.

**Кодексът за поведение** би трябвало да бъде подписан от всички участници в преговорите в качеството на наблюдатели в състава на съвместния консултативен комитет.

4.4. **Пътната карта за преговорите** би трябвало да се състои от следните фази, които ще се повтарят циклично до края на преговорите.

4.4.1. **Конфиденциалната преговорна фаза.** Фаза, в която участват както страните на масата за преговори (Комисията и държавите партньори от участващата в преговорите географска територия), така и представителите на гражданското общество и социалните партньори в качеството на наблюдатели, които се ангажират — чрез подписването на протокола за поверителност, включен в кодекса за поведение — да гарантират поверителността на информацията, с която ще разполагат по време на тази фаза. На тази фаза МОТ би трябвало да представи предшестваш преговорите доклад относно напредъка по ратифициране и изпълнение на основните конвенции в третата държава, който се предоставя на всички участници на масата за преговори (преговарящи и наблюдатели). Този доклад няма да има задължителна сила, но ще да допринесе да се установи дали се спазват или не социалните стандарти в участващите в споразумението страни.

4.4.2. **Фазата на ранно предупреждение със съвместния консултативен комитет.** Фазата, на която наблюдателите определят *чувствителни теми* в преговорния процес, по които не са предвидени решения, удовлетворяващи гражданското общество и социалните партньори. Това все още е конфиденциална фаза, при която наблюдателите трябва да спазват пълна поверителност.



4.4.3. **Фазата на открита комуникация.** Както Комисията, така и държавите партньори от участващата в преговорите географска територия представят редовно публичен съвместен информационен доклад относно напредъка на преговорите. На тази фаза наблюдателите могат да представят своите оценки съгласно правилото „Chatham House“<sup>(14)</sup>, като очертават чувствителните теми в преговорния процес, определени на предходната фаза на ранно предупреждение с консултативния комитет. Това е публична фаза, при която се представят предварителните резултати от преговорите. Нейната цел е да се повиши обществената осведоменост относно напредъка на преговорите.

4.4.4. **Фазата на представяне на предварителния независим доклад за оценка на въздействието на търговското споразумение.** На тази фаза двете страни (Комисията и държавите партньори от участващата в преговорите географска територия) представят *предварителната независима оценка на въздействието на споразумението*. На тази фаза организациите на гражданското общество и социалните партньори представят своите оценки на икономическото, социалното и екологичното въздействие на споразумението, като използват и своите собствени независими анализи. Важен принос би трябвало да дадат външните наблюдатели, които трябва да представят доклад, достъпен за всички страни, който да бъде оповестен публично.

4.4.5. След приключване на фазата на представяне на предварителния доклад за въздействието ще се задейства отново циклично *конфиденциалната преговорна фаза*, която ще бъде последвана от *фазата на ранно предупреждение с консултативния комитет*, след това от *фазата на открита комуникация* и накрая от *фазата на представяне на окончателния доклад за оценка на въздействието на търговското споразумение*. Преговорният цикъл ще продължи докато приключи с подписването или неподписването на споразумението от страна на представителите на Комисията и на държавите партньори от участващата в преговорите географска територия.

4.4.6. В случай че споразумението бъде подписано от страните, те — заедно с наблюдателите от гражданското общество и социалните партньори от консултативната група — ще **изготвят специален протокол за създаване на вътрешни консултативни групи** (за ЕС и за държавите партньори), съдържащ правилата за тяхното функциониране (вж. параграф 5.5.2).

4.4.7. ЕИСК счита, че предложената рамка за преговори би представлявала предизвикателство за всички участващи в преговорите страни, което изисква осъзнаване на собствената роля на всеки участник (Комисия, организации на гражданското общество, социални партньори, външни наблюдатели), както и особено високо равнище на професионализъм и подготвеност на всички заинтересовани страни. ЕИСК счита, че би било добре да се засили участието на Европейския парламент, който би трябвало да изпълнява по-значима роля във фазите на преговорите и в мониторинга на споразуменията. ЕИСК също така е убеден, че по този начин ще може да се осигури реално участие в търговските преговори на всички, в това число гражданското общество и социалните партньори, като така се гарантира ефективното споделяне на съдържанието на споразумението.

## 5. Предложение за реформиране на вътрешните консултативни групи за мониторинг, оценка и изпълнение на споразуменията

5.1. Понастоящем все повече се засилват исканията към ЕС от страна на гражданското общество и социалните партньори за приобщаващ и демократичен диалог не само при изготвянето на търговските споразумения, но и при тяхното изпълнение<sup>(15)</sup>. Въпреки че оценява положените от Комисията усилия за създаване на възможности за дискусия и участие, ЕИСК счита, че е необходимо да се подобрят процедурите за мониторинг, оценка и изпълнение на тези споразумения.

5.2. Според ЕИСК консултативните инструменти — вътрешните консултативни групи (ВКГ) — създадени, за да следят прилагането и изпълнението на ангажиментите в главите относно ТУР и, в бъдеще, на търговските споразумения в тяхната цялост, не отговарят задоволително на определените цели. Тези ВКГ имат редица недостатъци както по отношение на критериите за създаването им, така и на липсата на ясни правила за тяхното функциониране.

5.3. Съгласно политическите препоръки, отправени в неофициалния документ за ВКГ на ЕС<sup>(16)</sup>, и изготвения наскоро анализ по темата за ВКГ на ЕС и държавите партньори<sup>(17)</sup>, тези групи могат да бъдат оценявани въз основа на четири различни равнища на успеваемост в зависимост от способността им да:

<sup>(14)</sup> Правило, което гласи: „Когато среща или част от нея се провежда съгласно правилото „Chatham House“, участниците са свободни да използват получената информация, но самоличността и организационната принадлежност на разкриващото информацията лице или на друг участник не могат да бъдат разгласявани.“

<sup>(15)</sup> Неофициален документ от Нидерландия и Франция относно търговията, социално-икономическите последици и устойчивото развитие

<sup>(16)</sup> Неофициален документ: Strengthening and Improving the Functioning of EU Trade Domestic Advisory Groups („Укрепване и подобряване на функционирането на вътрешните консултативни групи по търговските споразумения на ЕС“).

<sup>(17)</sup> Martens, D., Porjomkina, D., Orbie, J., 2020 г., *Domestic Advisory Groups in EU trade agreements — Stuck at the Bottom or Moving up the Ladder?* („Вътрешните консултативни групи и търговските споразумения на ЕС — заседнали на дъното или изкачващи се към върха?“). Friederich Ebert Stiftung — Университет в Гент.

- 1) *функционират*;
- 2) *споделят информация*;
- 3) *извършват мониторинг на споразуменията*;
- 4) *оказват политическо въздействие*.

5.3.1. Що се отнася до **способността им да функционират**, в ЕС ВКГ действително изпълняват функциите си благодарение на важната роля на подсигурирания от ЕИСК секретариат; за сметка на това само в някои държави партньори има ВКГ<sup>(18)</sup>. В държавите партньори, в които има ВКГ, те се сблъскват с очевидни проблеми от организационно естество, поради очевиден недостиг на финансови средства<sup>(19)</sup>, както и с проблеми с представителността, справедливото разпределение между представените интереси и независимостта на организациите, които са част от тях<sup>(20)</sup>.

5.3.2. Що се отнася до способността на участниците във ВКГ да **споделят информация**, от гледна точка на общия обмен на информация изглежда и тук съществува ясно разграничение между ВКГ на ЕС и ВКГ на държавите партньори. Във ВКГ на ЕС, въпреки някои различия, като цяло има добър обмен на информация между участниците в диалога, докато във ВКГ на държавите партньори се появи напрежение между представителите на бизнеса и представителите на нестопанския сектор. И в двата вида ВКГ обаче отношенията между правителствата и съответните ВКГ (т.нар. „вертикален диалог“) продължават да са незадоволителни. Освен това се отправят искания за по-структуриран и запълбочен транснационален диалог — между ВКГ на ЕС и на държавите партньори — по-специално по време на годишната транснационална среща на гражданското общество, както и чрез организиране на конкретни срещи между ВКГ в рамките на едно и също споразумение.

5.3.3. Що се отнася до **мониторинга** на споразуменията, трябва да се признае, че той се осъществява трудно, въпреки че е основната цел на ВКГ. Неспособността да се извършва мониторинг на прилагането и изпълнението на главата относно ТУР се дължи основно на липсата на конкретни ресурси, които да се насочат към него, както и на липсата на готовност и отговорност от страна на правителствата. В този контекст определено трябва да се отдаде дължимото на натиска, упражняван от Комисията и ВКГ на ЕС върху правителствата на държавите партньори за повишаване на тяхната отговорност във фазата на мониторинга<sup>(21)</sup>. Един информационен доклад с незадължителен характер, изготвян от МОТ и ОИСР и предоставян на ВКГ, би бил надеждна основа за оценка на търговското споразумение.

5.3.4. Няма съмнение, че според констатираното до момента **политическото въздействие** на ВКГ, т.е. способността им да влияят на изпълнението на главата относно ТУР, е съвсем недостатъчно. Комисията би трябвало да определи по-амбициозни критерии, така че правителствата да вземат под внимание препоръките на ВКГ; освен това, въпреки че ангажиментите на ВКГ са обвързващи, те не се изпълняват ефективно, а ВКГ не участват редовно в процеса на уреждане на спорове<sup>(22)</sup>.

5.4. Въз основа на тези съображения ЕИСК счита, че е целесъобразно да се започне процес на дълбока реформа на ВКГ, който да отстрани посочените недостатъци (в параграфи 5.3.1—5.3.4).

5.5. ЕИСК отново отправя искане да се създаде — за всички видове договорени споразумения — единен орган за участие на гражданското общество и социалните партньори (**реформирана вътрешна консултативна група**), който да може да извършва мониторинг на изпълнението и прилагането на споразуменията и да изготвя оценки на резултатите<sup>(23)</sup>.

5.5.1. Този орган трябва да бъде общ и безупречно функциониращ за двете страни по споразумението (ЕС и държавите партньори) и да обхваща всички негови аспекти, като обръща приоритетно внимание на всички елементи от споразумението, които оказват въздействие върху прилагането на главата относно ТУР.

<sup>(18)</sup> Така например Перу, където поради липсата на воля от страна на перуанското правителство да се създаде подходяща ВКГ, организациите на гражданското общество основаха ВКГ „в сянка“, за съжаление непризната от ЕС. Martens et al., 2020 г., цит. по-горе.

<sup>(19)</sup> „ЕИСК осигурява секретариата на всички ВКГ на ЕС. Около 78 процента (36/46) от респондентите ВКГ на ЕС считат, че заседанията на ВКГ са добре подготвени от секретариата. Повечето ВКГ извън ЕС обаче нямат подобна подкрепа, която да им помогне да организират и подготвят работата си. По-голямата част от работата им често се извършва от техните председатели (а понякога и от заместник-председателите), които имат ограничен капацитет и не могат да отделят много време на тези дейности“. Martens, D., et al., цит. по-горе, стр. 16.

<sup>(20)</sup> Такъв е случаят с ВКГ на Южна Корея, която, въпреки че постигна значителен напредък, все още има недостатъци по отношение на представителността и независимостта. Martens, D., et al., 2020 г., цит. по-горе.

<sup>(21)</sup> При споразумението ЕС — Корея политическото напрежение доведе до официална жалба и експертната група заключи, че държавата не спазва конвенциите на МОТ.

<sup>(22)</sup> ОВ С 105, 4.3.2022 г., стр. 40;

<sup>(23)</sup> ОВ С 159, 10.5.2019 г., стр. 28.

5.5.2. ЕИСК счита, че всяко подписано споразумение трябва да съдържа **протокол за функционирането на вътрешните консултативни групи**, който да установява стабилна институционализирана рамка за определяне на правилата за тяхното функциониране и за двете страни по споразумението (ЕС и държави партньори), и който да включва:

- а) критериите за определяне на членовете на ВКГ, които да гарантират тяхната представителност, справедливо разпределение на представените интереси и независимост (вж. параграф 4.3.3);
- б) ангажимент за гарантиране на участието на представители на *Международната организация на труда (МОТ)* и *Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)* във ВКГ в качеството на външни наблюдатели. Така ще се даде възможност за мониторинг на изпълнението на конвенциите на МОТ в областта на споразуменията за свободна търговия, като се използва вътрешният надзорен механизъм и на преговарящите страни се представя специален доклад, съсредоточен върху евентуалните недостатъци в прилагането на социалните стандарти на главата относно ТУР. Освен това участието на ОИСР ще даде възможност да се наблюдава, чрез националните звена за контакт и съответните правителства, изпълнението на насоките за многонационалните предприятия, по-специално надолу по веригата на доставки. Оценките на тези органи обаче няма да бъдат задължителни в рамките на ВКГ;
- в) възлагането на ВКГ на действително активна роля в задействането на процедурите за уреждане на спорове по всички области на споразумението, представени от ВКГ на *главния служител по правоприлагането в областта на търговията*;
- г) график за съставяне на задължителни и приложими пътни карти за предвидените в споразумението ангажименти, с ясни срокове за ратифицирането им;
- д) актуализация на ръководството за изпълнението на поетите в споразумението ангажименти, при която да се определи набор от качествени и количествени показатели, на които да се базират текущият мониторинг и последващата оценка на въздействието на споразумението;
- е) датата, до която трябва да бъде представено последващото независимо проучване на въздействието на споразумението за всяка от заинтересованите страни по споразумението (ЕС и държавите партньори), ако страните сметат за уместно да съкратят предвидения срок от 5 години;
- ж) броя на срещите, които всяка вътрешна консултативна група ще трябва да проведе през годината за всяка заинтересована страна по споразумението (ЕС и държавите партньори);
- з) задължение за провеждане на ежегодното заседание на ВКГ на ЕС и на държавата партньор;
- и) ангажимент за подсигуряване на ежегодното заседание на ВКГ на ЕС и на държавите партньори, което да се провежда в Брюксел с активното участие на всички членове на ВКГ;
- й) ангажимент за създаване на онлайн платформа, която да дава възможност на участниците във ВКГ да осъзнаят колко е важно да се учат едни от други, да обменят необходимата информация, например по конкретни теми (трудови права, права на човека, въздействие на правилата за биологично земеделие върху търговията и др.), да споделят евентуални най-добри практики, да организират специални онлайн обучителни курсове за участници във ВКГ;
- к) график на срещите, на които да се докладва на Комисията, на Европейския парламент и на Съвета за изпълнението на дейностите на ВКГ;
- л) финансовите ресурси, необходими за функционирането на ВКГ;
- м) ангажимент за изготвяне на годишен доклад относно функционирането на съответните ВКГ. В този доклад ВКГ ще могат да формулират приоритети и препоръки във връзка с прилагането на главата относно търговията и устойчивото развитие; от Европейската комисия ще се изисква да включи тези приоритети и препоръки сред приоритетите на ЕС за прилагането на главата относно ТУР или, в противен случай, да обоснове евентуалното им отхвърляне;
- н) ангажимент за това на ЕИСК да бъде поверена ролята на организатор на работата на ВКГ от страна на ЕС и задачата да оказва техническа подкрепа по време на транснационалното заседание на европейските ВКГ и тези на държавите партньори. В този контекст секретариатът на ЕИСК ще оказва техническа подкрепа при определянето на състава на ВКГ в държавите партньори (относно критериите вж. параграф 4.3.3), като съдейства на председателствата на ВКГ при формулирането на дневния ред, управлението на заседанията, изготвянето на доклади за срещите и представянето им на институциите на ЕС и на гражданското общество, и поемането на задължение за предоставяне на необходимата информация.

5.5.3. Основна роля ще играят показателите за текущия мониторинг, които трябва да гарантират спазването на предвидените в споразумението ангажименти и ще включват следните области: икономическа/търговска, социална, екологична, както и тази на здравната сигурност.



5.5.4. ЕИСК счита, че въз основа на процеса на реформиране на ВКГ ролята на Комитета ще придобие първостепенно значение и ще изисква подходящо адаптиране на човешките и финансовите ресурси. С оглед на това ЕИСК отново призовава бюджетният орган да предвиди — когато реформата започне — допълнителни средства в съответствие с предвидените от Комисията текущи разходи, за да се помогне на вътрешните консултативни групи да извършват предвидените дейности както в количествено, така и в качествено отношение.

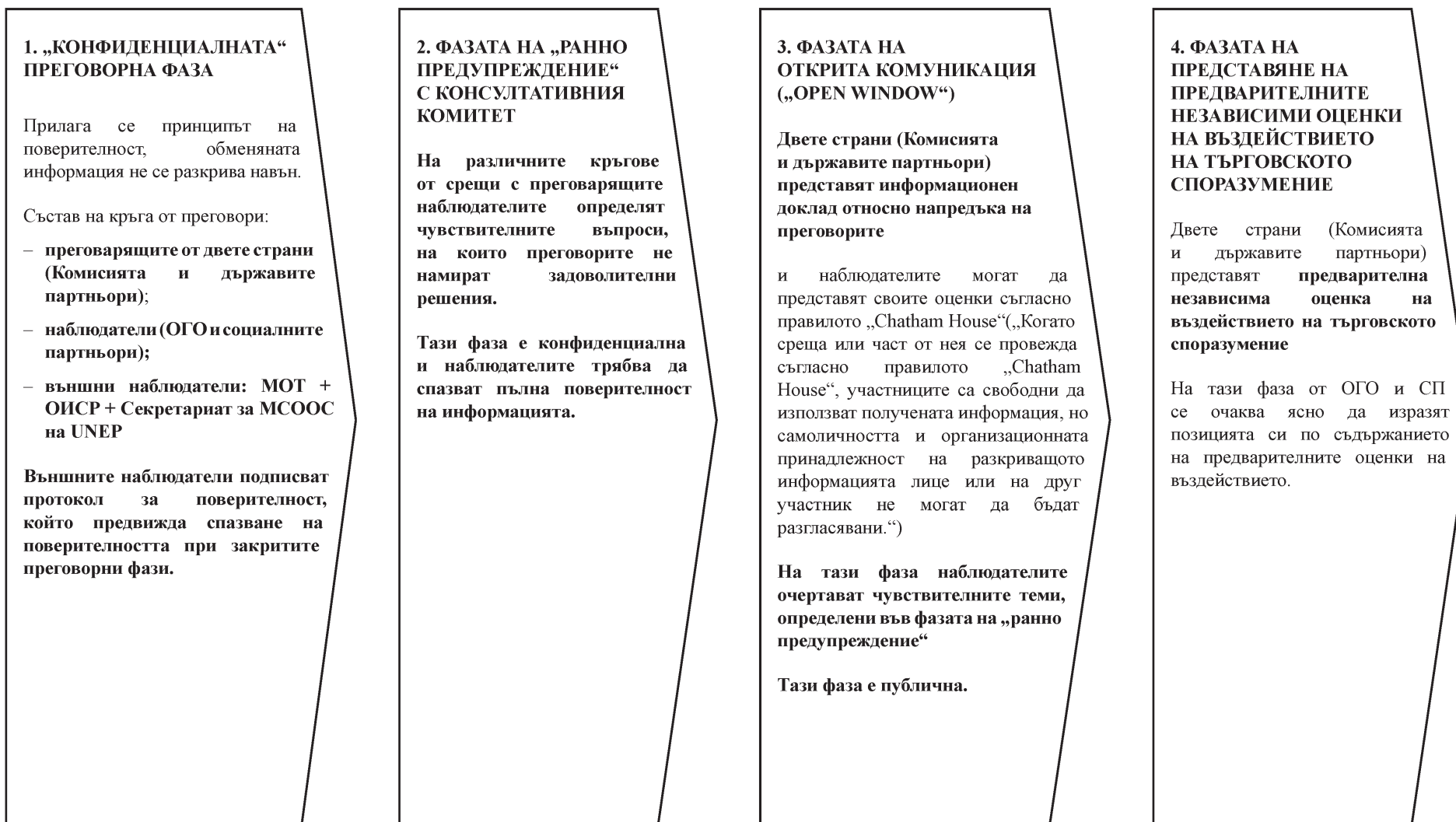
Брюксел, 23 март 2022 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Christa SCHWENG

---

Фигура 1

## Различните преговорни фази (пътната карта)



## Фигура 2

## Различните преговорни фази (пътната карта)

Преговорният цикъл ще включва:

- √ конфиденциална преговорна фаза
- √ фаза на ранно предупреждение
- √ фаза на открита комуникация
- √ фаза на представяне на окончателния доклад за оценка на въздействието на търговското споразумение

Преговорният цикъл ще продължи до подписването или неподписването на споразумението.