

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om en ny ramme for frihandelsaftaler, økonomiske partnerskabsaftaler og investeringsaftaler, der sikrer reel inddragelse af civilsamfundsorganisationer og arbejdsmarkedets parter samt information af borgerne

(initiativudtalelse)

(2022/C 290/03)

Ordfører: **Stefano PALMIERI**

Plenarforsamlingens beslutning	25.3.2021
Retsgrundlag	Forretningsordenens artikel 32, stk. 2 Initiativudtalelse
Kompetence	Sektionen for Eksterne Forbindelser
Vedtaget i sektionen	9.3.2022
Vedtaget på plenum	23.3.2022
Plenarforsamling nr.	568
Resultat af afstemningen (for/imod/hverken for eller imod)	215/1/7

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU gentager sin støtte til den nye åbne, bæredygtige og determinerede europæiske handelsstrategi, og mener, at det via denne strategi er særligt vigtigt dels at fremme de europæiske produktionssektorer og økonomiske aktørers konkurrenceevne (store virksomheder og små og mellemstore virksomheder), dels at bidrage til udbredelsen af europæiske værdier og principper, navnlig demokrati og menneskerettigheder, sociale rettigheder og kønsrettigheder, arbejdstagerrettigheder og miljørettigheder. På den måde vil det være muligt at sikre, at Den Europæiske Union (EU) har de rette instrumenter til at beskytte arbejdstagerne og virksomhederne mod urimelig handelspraksis og forbrugerne mod skadelige og ikkebæredygtige produkter, og således bliver der sammenfald mellem virksomhedernes og forbrugernes og arbejdstagerernes interesser.

1.2. Til gennemførelsen af EU's nye ambitiøse handelsstrategi mener EØSU, at der er behov for:

- **en innovativ strategi for handelsforhandlinger (handelsaftaler, økonomiske partnerskabsaftaler, investeringsaftaler)**, som kan garantere, at civilsamfundsorganisationer og arbejdsmarkedets parter reelt deltager, og dermed sikre, at fordelene ved samhandel kommer alle deltagere i EU og i partnerlandene til gode
- **en passende reform af instrumenterne til overvågning, evaluering og gennemførelse af aftalerne, dvs. de interne rådgivende grupper.**

1.3. Den tostrengede reformproces — af forhandlingsinstrumenterne og af de interne rådgivende grupper — vil efter EØSU's opfattelse sikre reel udveksling og dermed en offentlig bevidsthed om værdien af de indgåede aftaler (handelsaftaler, økonomiske partnerskabsaftaler og investeringsaftaler) blandt alle aktører, der berøres af virkningerne af disse aftaler (virksomheder, arbejdstagere, forbrugere mv.), og hos begge aftalparter (EU og partnerlande).

2. Generelle bemærkninger

2.1. Kommissionen udarbejdede i februar 2021 retningslinjerne for en ny åben, bæredygtig og determineret europæisk handelsstrategi ⁽¹⁾. En strategi, der skal sikre opnåelsen af følgende tre EU-mål:

- understøtte den økonomiske genopretning og den grønne og digitale omstilling
- indrette de internationale regler efter en mere bæredygtig og retfærdig globalisering

⁽¹⁾ COM(2021) 66 final.

iii) øge EU's evne til at forfølge sine interesser og håndhæve sine rettigheder.

2.1.1. Forskellige faktorer har medvirket til udarbejdelsen af denne nye handelsstrategi. I første række covid-19-pandemikrisen, der har givet anledning til seriøse overvejelser om nye strategier vedrørende sikkerheden i forbindelse med sundhed, fødevarer, forsyningen af råstoffer og strategiske produkter og de globale værdikæder i almindelighed.

2.1.2. Andre afgørende faktorer bag Kommissionens forslag til en ny handelsstrategi er knyttet til: i) den vedvarende krise i Verdenshandelsorganisationen (WTO), ii) de problemfyldte forbindelser med visse lande og handelsblokke, helt konkret Kina, Rusland og USA, iii) de vanskelige forhandlinger med Det Forenede Kongerige og iv) det nuværende dødvande, som en række handelsaftaler befinder sig i (jf. aftalen mellem EU og MERCOSUR, den økonomiske partnerskabsaftale mellem EU og Centralafrika og den økonomiske partnerskabsaftale mellem EU og Det Østafrikanske Fællesskab).

2.1.3. Det fastslås gentagne gange i Kommissionens forslag, at den nye europæiske handelsstrategi ud over at fremme europæiske produktionssektors konkurrenceevne skal bidrage til at fremme europæiske værdier og principper, navnlig demokrati og menneskerettigheder, sociale rettigheder og kønsrettigheder, arbejdstagerrettigheder og miljørettigheder.

2.1.4. Europa-Parlamentet har hilst Kommissionens forslag velkommen og opfordret Kommissionen til at sørge for, at kapitlerne om handel og bæredygtig udvikling i de forhandlede aftaler bidrager til at garantere, at alle deltagere er sikret fordelene ved samhandelen ⁽²⁾.

2.1.5. EØSU har i sine seneste udtalelser gentaget sit syn på EU's handelspolitik og har givet udtryk for sin fulde støtte til Kommissionens forslag og understreget, at det er vigtigt, relevant og kommer på det rette tidspunkt. Samtidig har EØSU klart formuleret sine forventninger og deraf følgende anbefalinger til en ambitiøs revision af kapitlerne om handel og bæredygtig udvikling ⁽³⁾.

2.1.6. Den nye strategi, som Kommissionen har foreslået, er med rette ambitiøs, og derfor er det udvalgets opfattelse, at der med henblik på gennemførelsen er behov for:

- **en innovativ strategi for handelsforhandlinger (handelsaftaler, økonomiske partnerskabsaftaler, investeringsaftaler)**, som kan garantere, at civilsamfundsorganisationer og arbejdsmarkedets parter reelt deltager, og dermed sikre, at fordelene ved samhandel kommer alle deltagere i EU og i partnerlandene til gode
- **en passende reform af instrumenterne til overvågning, evaluering og gennemførelse af aftalerne, dvs. de interne rådgivende grupper.**

2.1.6.1. Den tostrengede reformproces — af forhandlingsinstrumenterne og af de interne rådgivende grupper — vil sikre reel udveksling og dermed en offentlig bevidsthed om værdien af de indgåede aftaler (handelsaftaler, økonomiske partnerskabsaftaler og investeringsaftaler) blandt alle aktører, der berøres af virkningerne af disse aftaler (virksomheder, arbejdstagere, forbrugere mv.), og hos begge parter (EU og partnerlande).

3. En kritisk evaluering af de nuværende handelsaftaler

3.1. EØSU gentager, at det er overbevist om multilateralismens afgørende betydning for samhandelen, og at WTO — efter en omfattende reform — igen bør indtage rollen som garant for en sådan multilateralisme. Alligevel mener udvalget, at handelsaftalerne — i denne særlige kontekst — kan udfylde en afgørende rolle ikke kun for EU's bilaterale samhandel (som udgør over 30 % af handelen med varer og tjenester i EU), men især hvad angår udbredelsen af økonomisk, social og miljømæssig bæredygtig udvikling i EU og dets partnerlande.

3.2. I de senere år har adskillige af EU's forhandlingsinstrumenter (handelsaftaler, økonomiske partnerskabsaftaler, investeringsaftaler) været genstand for stærkt kritiske vurderinger fra EØSU's side ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Europa-Parlamentets beslutning af 26. november 2020 om Revision af EU's handelspolitik (2020/2761(RSP)).

⁽³⁾ EUT C 105 af 4.3.2022, s. 148. EUT C 105 af 4.3.2022, s. 40, EUT C 364 af 28.10.2020, s. 53, EUT C 364 af 28.10.2020, s. 160, EUT C 159 af 10.5.2019, s. 28

⁽⁴⁾ EUT C 105 af 4.3.2022, s. 148, EUT C 105 af 4.3.2022, s. 40, REX/530: *Evaluering af civilsamfundets rolle i deltagesstrukturerne under aftalen mellem EU og Colombia/Peru/Ecuador*, ordfører: Giuseppe Iuliano; EUT C 364 af 28.10.2020, s. 160; EUT C 47 af 11.2.2020, s. 38. REX/503: *Mod en associeringsaftale mellem EU og MERCOSUR*, ordfører: Josep Puxeu Rocamora, medordfører: Mário Soares.

3.3. EØSU mener, at der bør tages udgangspunkt i disse vurderinger for at kunne afgøre om de nuværende forhandlingsinstrumenter bør ændres, så målene i Kommissionens forslag til en ny handelsstrategi kan nås.

3.3.1. Et første aspekt vedrører den ringe gennemsigtighed under forhandlingerne om handelsaftalerne. Selv om der er et klart behov for fortrolighed af indholdet af de aftaler, der forhandles om, mener EØSU, at der alligevel bør sikres gennemsigtighed i gennemførelsen af handelsforhandlingerne, således at de borgere og interessenter, der berøres af forhandlingerne løbende holdes orienteres.

3.3.1.1. Kommissionen har altid udvist en klar modstand mod at sikre fuld gennemsigtighed i forhandlingerne med henvisning til gældende bestemmelser⁽⁵⁾ og en række domme afsagt af Domstolen⁽⁶⁾ med den begrundelse, at offentliggørelse af oplysninger under forhandlingerne vil skade Den Europæiske Unions interesser.

3.3.1.2. EØSU erkender, at Kommissionen i løbet af de seneste år har udvist en vigtig og interessant imødekommenhed og øget gennemsigtigheden ved for forskellige handelsaftaler at udlevere oplysninger om protokollerne fra forskellige forhandlingsrunder, det modtagne forhandlingsmandat, de forskellige skriftlige forslag og tilrettelægge møder gennem civilsamfundsdialogen og med grupper af eksperter vedrørende EU's handelsaftaler.

3.3.1.3. Trods disse forbedringer bør det forhandlingsmandat, som Rådet har fastlagt, være mere ambitiøst og give Kommissionen større muligheder for at tilrettelægge civilsamfundets og arbejdsmarkedsparternes deltagelse på en måde, der sikrer, at de reelt inddrages i forhandlingsprocessen. EØSU har desuden opfordret til en genetablering af ekspertgruppen, hvis mandat er udløbet⁽⁷⁾.

3.3.1.4. EØSU forstår, at der skal foretages en egentlig afvejning mellem gennemsigtighed og fortrolighed under forhandlingerne, men det er stadig spørgsmålet om gennemsigtighed, der giver anledning til de største gnidninger i forhold til interessenter, civilsamfundsorganisationer og arbejdsmarkedets parter.

3.4. Et andet kritikpunkt er, at bæredygtighedsvurderingerne af aftalerne er ufuldstændige, offentliggøres med forsinkelse — når forhandlingerne allerede er afsluttet — eller helt mangler i partnerlandene.

3.4.1. Det er netop den sene offentliggørelse af bæredygtighedsvurderingen af aftalen mellem EU og MERCOSUR, der er blevet indbragt for Den Europæiske Ombudsmand af en række ikkestatslige organisationer⁽⁸⁾. I marts 2021 fremførte Den Europæiske Ombudsmand følgende kritik af Kommissionen: »Kommissionen færdiggjorde ikke bæredygtighedsvurderingen rettidigt, dvs. inden afslutningen af handelsforhandlingerne mellem EU og Mercosur. Dette udgør et tilfælde af fejl eller forsømmelser«⁽⁹⁾.

3.4.2. EØSU minder om, at vurderingerne af aftalernes økonomiske, sociale og miljømæssige bæredygtighed bør offentliggøres rettidigt ved forhandlingernes påbegyndelse, opdateres i løbet af forhandlingerne og være omfattet af efterfølgende regelmæssige evalueringer af aftalen i overvågningsfasen. Disse vurderinger skal desuden vedrøre begge forhandlingsparter: Den Europæiske Union, medlemsstaterne og de lande, der sidder på den anden side af forhandlingsbordet⁽¹⁰⁾.

3.5. Et andet kritikpunkt af handelsaftalerne har været, at de ikke effektivt har garanteret overholdelsen af menneskerettighederne, de sociale rettigheder og bestemmelserne i Den Internationale Arbejdsorganisations grundlæggende konventioner og miljø- og sikkerhedsstandarder. Desuden sikrer aftalerne ikke lige konkurrencevilkår mellem alle markedsoperatører (det gælder især for små og mellemstore virksomheder og en række produktionssektorer)⁽¹¹⁾.

⁽⁵⁾ Artikel 4 i forordning (EF) nr. 1049/2001.

⁽⁶⁾ Brev, hvori Kommissionen afviser at give organisationen Les Amis de la Terre aktindsigt. 2019 [b]. https://www.asktheeu.org/fr/request/7049/response/23196/attach/3/Signed%20letter.pdf?cookie_passthrough=1 Adgang: 30.7.2020, s. 2.

⁽⁷⁾ EUT C 374 af 16.9.2021, s. 73 Op.cit.

⁽⁸⁾ ClientEarth, Fern, Veblen Institute, La Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme og Det Internationale Menneskerettighedsforbund.

⁽⁹⁾ Afgørelse i sag 1026/2020/MAS om manglende færdiggørelse fra Kommissionens side af en opdateret »bæredygtighedsvurdering« inden afslutningen af handelsforhandlingerne mellem EU og Mercosur.

⁽¹⁰⁾ EUT C 47 af 11.2.2020, s. 38 Op.cit.

⁽¹¹⁾ EUT C 105 af 4.3.2022, s. 148 Op.cit., REX/532 EUT C 364 af 28.10.2020, s. 160 Op.cit.

3.6. Hertil kommer, at der i handelsaftalerne undertiden ikke tages højde for de særlige forhold i udviklingslandene og for asymmetrier mellem EU og partnerlandene med risiko for, at eksisterende forskelle ikke løses eller til tider bliver større (f.eks. lige adgang til livsvigtig medicin eller til vacciner), og for den mulige fortrinsstilling, som multinationale selskaber kan få efter indgåelsen af handelsaftalerne.

3.7. For at sikre en effektiv og omfattende inddragelse af det organiserede civilsamfund er en udbredt etablering af interne rådgivende grupper ikke kun nødvendig i forbindelse med alle fremtidige handelsforhandlinger, men især under de nuværende økonomiske partnerskabsaftaler i Afrika, hvor interne rådgivende grupper slet ikke findes. Igangværende og kommende revisionsprocesser og gennemførelsen af den nye aftale mellem EU og Organisationen af Stater i Afrika, Caribien og Stillehavet skaber en reel mulighed for at indføre interne rådgivende grupper i de eksisterende handelsaftaler, hvor dette instrument mangler (f.eks. revisionen af den økonomiske partnerskabsaftale mellem EU og Southern African Development Community (SADC-ØPA-gruppen)).

3.8. Civilsamfundets og arbejdsmarkedsparternes deltagelse i forhandlingerne og i overvågningen af de aftaler, der er indgået af EU, har undergået en vis udvikling siden de første erfaringer. EØSU anerkender den indsats, der er gjort, og som det i mange tilfælde har deltaget i.

3.9. EØSU noterer sig resultaterne af den nylige *Study Reviewing the DG Trade Civil Society Dialogue* ⁽¹²⁾, der indeholdt en evaluering af dialogen med civilsamfundet på europæisk og nationalt plan. EØSU er enig i nogle af undersøgelsens resultater, men mener, at der er behov for et kvantespring, når det gælder den reelle inddragelse af civilsamfundsorganisationer og arbejdsmarkedets parter i EU's handelspolitik.

3.10. EØSU har ved flere lejligheder efterspurgt reel og større inddragelse af civilsamfundet og arbejdsmarkedets parter i alle faser af forhandlingerne om handelsaftaler på begge sider af forhandlingsbordet (Kommissionen og partnerlandene) ⁽¹³⁾.

3.11. Af disse mange grunde mener EØSU, at det er på tide, at der udarbejdes en ny og mere effektiv forhandlingsstrategi med nye normer og procedurer til sikring af en faktisk og effektiv deltagelse af civilsamfundsorganisationer og arbejdsmarkedets parter. Dette vil alt sammen bidrage til opfyldelsen af målene i EU's nye handelsstrategi og sikre, at der indgås aftaler, som er forenelige med en økonomisk, social og miljømæssig bæredygtig udvikling for begge forhandlingsparter: EU og partnerlandene i handelsaftalerne.

4. En ny forhandlingsramme for handelsaftaler

4.1. EØSU mener, at EU's nye handelspolitik åbner mulighed for at evaluere og forbedre regler, procedurer og kriterier, så inddragelsen af civilsamfundet og arbejdsmarkedets parter kan blive langt mere effektiv, gennemsigtig og inklusiv både under forhandlingerne og efterfølgende i overvågningen, evalueringen og den endelige gennemførelse af aftalerne.

4.2. EØSU mener, at der bør udvikles en ny forhandlingsmetode, som gør det muligt at fastlægge en ny køreplan for, hvordan civilsamfundsorganisationer og arbejdsmarkedets parter reelt inddrages i alle forhandlingsfaser. Denne metode bør gælde både for Den Europæiske Union og for landene på den anden side af forhandlingsbordet.

4.3. Det første trin i forhandlingskøreplanen bør være undertegnelsen af et *aftalememorandum* mellem forhandlerne (Kommissionen og landene på den anden side), hvorved der sikres en gensidig forpligtelse for forhandlerne:

i) til at respektere de forskellige forhandlingsfaser og til

ii) i de forskellige forhandlingsfaser — at inddrage civilsamfundsorganisationerne og arbejdsmarkedets parter som observatører i et særligt »blandet rådgivende udvalg af interessenter«.

4.3.1. De forhandlingsfaser, der er fastlagt i **aftalememorandummet**, gælder både de generelle forhandlinger og eventuelle tekniske forhandlingsrunder.

⁽¹²⁾ Marts 2021, Den Europæiske Union, *Study Reviewing DG Trade Civil Society Dialogue*. Tetra Tech — Deloitte.

⁽¹³⁾ EUT C 105 af 4.3.2022, s. 40, EUT C 105 af 4.3.2022, s. 148, EUT C 159 af 10.5.2019, s. 28.

4.3.2. Nedsættelsen af et **blandet rådgivende udvalg af interessenter** bør baseres på det **partnerskabsprincip**, som allerede gælder inden for samhørighedspolitikken.

4.3.2.1. I kraft af partnerskabet udvikles alle programmer under samhørighedspolitikken via en kollektiv proces med inddragelse af myndighederne på EU-niveau, de lokale og regionale myndigheder, arbejdsmarkedets parter og civilsamfundsorganisationerne. Partnerskabsmetoden anvendes i alle faser af programmeringsprocessen fra planlægning over forvaltning og gennemførelse til overvågning og evaluering. Metoden bidrager til at sikre, at alle interessenters lokale og regionale behov og prioriteter tilgodeses.

4.3.3. De grundlæggende kriterier for udvælgelse af repræsentanter for civilsamfundsorganisationer og arbejdsmarkedets parter som observatører bør være reel repræsentativitet, uafhængighed og en rimelig fordeling mellem interessenterne. Hvad angår deres repræsentativitet og uafhængighed bør der for arbejdsmarkedets parter vedkommende anvendes de kriterier, der er vedtaget af ILO, Arbejdstagergruppen og Arbejdsgivergruppen, mens der for de andre civilsamfundsorganisationers vedkommende må ses på deres medlemskab af internationale organisationer. Observatørerne i det **blandede rådgivende udvalg af interessenter** bør være underlagt en særlig **adfærdskodeks**.

4.3.4. Ud over civilsamfundsorganisationer og arbejdsmarkedets parter bør også relevante internationale institutioner være repræsenteret i det **blandede rådgivende udvalg af interessenter** som **eksterne observatører**. Det kan f.eks. være Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO), Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) og De Forenede Nationers sekretariat for multilaterale miljøaftaler (De Forenede Nationers Miljøprogram).

4.3.4.1. **Adfærdskodeksen** bør fastlægge:

- i) *rettigheder og pligter for de observatører*, der er repræsenteret i det **blandede rådgivende udvalg af interessenter**, og som deltager i forhandlingerne på vegne af civilsamfundet og arbejdsmarkedets parter. Som en del af **adfærdskodeksen** bør der udfærdiges en særlig **fortrolighedsprotokol**, hvori der henvises til overholdelsen af hemmelighedsprincippet, hvilket vil sige, at der ikke må offentliggøres oplysninger, som fremlægges i den »fortrolige« forhandlingsfase og i fasen for »tidlig varsling«
- ii) *principperne for udvælgelse af de observatører*, der er repræsenteret i det blendede rådgivende udvalg af interessenter. Disse principper skal være gennemsigtige og sikre reel uafhængighed, repræsentativitet og en rimelig fordeling mellem repræsentanterne for civilsamfundet og arbejdsmarkedets parter (jf. punkt 4.3.3)
- iii) *regler og procedurer for de forskellige forhandlingsfaser, der er fastlagt i forhandlingskøreplanen*.

Adfærdskodeksen skal undertegnes af alle, der deltager i forhandlingerne som observatører i det blendede rådgivende udvalg.

4.4. **Forhandlingskøreplanen** bør omfatte følgende faser, som vil blive gentaget, indtil forhandlingerne er afsluttet:

4.4.1. **Den fortrolige forhandlingsfase**. I denne fase deltager både parterne ved forhandlingsbordet (Kommissionen og landene i det geografiske område, der forhandles med) og repræsentanterne for civilsamfundet og arbejdsmarkedets parter som »observatører«, der med undertegnelsen af »fortrolighedsprotokollen« i adfærdskodeksen forpligter sig til at hemmeligholde de oplysninger, de får kendskab til i denne fase. I denne fase bør ILO forud for forhandlingerne fremlægge en rapport om status for tredjelandets ratificering og gennemførelse af de grundlæggende konventioner, som samtlige forhandlingsparter (forhandlere og observatører) skal have adgang til. Rapporten har ikke nogen bindende virkning, men bidrager til at godtgøre, i hvilket omfang de lande, der er berørt af aftalen, respekterer de sociale standarder.

4.4.2. **Fasen for »tidlig varsling« med »det blendede rådgivende udvalg«**. I denne fase identificerer observatørerne følsomme spørgsmål, der opstår under forhandlingerne, og som under forhandlingerne ikke løses på en måde, der er tilfredsstillende for civilsamfundet og arbejdsmarkedets parter. Også denne fase er »fortrolig«, og observatørerne har fuld tavshedspligt.

4.4.3. **Fasen for åben kommunikation.** Kommissionen og landene i det geografiske område, der forhandles med, fremlægger regelmæssigt en fælles, offentlig informationsrapport om status for forhandlingerne. I denne fase kan observatørene i henhold til »Chatham House-reglen«⁽¹⁴⁾ give deres vurdering af de følsomme forhandlingspørgsmål, som blev identificeret i den foregående fase for »tidlig varsling« med »det rådgivende udvalg«. Denne fase er offentlig, og de foreløbige forhandlingsresultater fremlægges. I denne fase får offentligheden større indsigt i status for forhandlingerne.

4.4.4. **Fasen for fremlæggelse af en uafhængig foreløbig rapport med en analyse af handelsaftalens konsekvenser.** I denne fase fremlægger begge parter (Kommissionen og landene i det geografiske område, der forhandles med) *en uafhængig foreløbig analyse af aftalens konsekvenser*. Det er i denne fase, at civilsamfundsorganisationerne og arbejdsmarkedets parter giver deres vurdering af de økonomiske, sociale og miljømæssige virkninger af aftalen, bl.a. ved hjælp af egne selvstændige analyser. De »eksterne observatører« bør levere et vigtigt bidrag i form af en rapport, som alle parter skal have adgang til, og som offentliggøres.

4.4.5. Når fasen for fremlæggelse af den foreløbige rapport er afsluttet, starter forhandlingsforløbet forfra med *den fortrolige forhandlingsfase*, efterfulgt af *fasen for tidlig varsling med det rådgivende udvalg*, derefter *fasen for åben kommunikation* og endelig *fasen for fremlæggelse af den endelige rapport med en analyse af handelsaftalens konsekvenser*. Forhandlingsforløbet fortsætter, indtil det afsluttes med eller uden undertegnelse af aftalen ved repræsentanterne for Kommissionen og landene i det geografiske område, der forhandles med.

4.4.6. Hvis aftalen undertegnes af parterne, udarbejder disse — sammen med civilsamfundets og arbejdsmarkedets parternes observatører fra den rådgivende gruppe — **en særlig protokol om oprettelse af den interne rådgivende gruppe** (for henholdsvis EU og for partnerlandene), som indeholder reglerne for dens funktionsmåde (jf. punkt 5.5.2).

4.4.7. EØSU mener, at den foreslåede forhandlingsramme kan udgøre en udfordring for alle parter, der er involveret i forhandlingerne. En udfordring, som for alle parter vedkommende (Kommissionen, civilsamfundsorganisationerne, arbejdsmarkedets parter, de eksterne observatører) forudsætter bevidsthed om deres egen rolle og en særlig høj grad af professionalisme og forberedelse hos alle involverede aktører. EØSU er af den opfattelse, at det ville være godt med større deltagelse af Europa-Parlamentet, der bør indtage en mere fremtrædende rolle i forhandlingsfaserne og i overvågningen af aftalerne. EØSU er desuden overbevist om, at det kun på denne vis vil være muligt at sikre en reel medvirken af alle, herunder civilsamfundet og arbejdsmarkedets parter, i handelsforhandlingerne og derigennem sikre virkelig enighed om indholdet af aftalen.

5. Forslag til reform af de interne rådgivende grupper, der overvåger, evaluerer og gennemfører aftalerne

5.1. EU mødes i øjeblikket af et stadig mere udtalt ønske fra civilsamfundet og arbejdsmarkedets parter om en inklusiv og demokratisk dialog, ikke kun under udfærdigelsen af handelsaftalerne, men også i gennemførelsesfasen⁽¹⁵⁾. EØSU påskønner Kommissionens bestræbelser for at give rum for dialog og deltagelse, men mener, at det er helt nødvendigt at forbedre procedurerne vedrørende overvågning, evaluering og gennemførelse af aftalerne.

5.2. Efter EØSU's opfattelse opfylder de rådgivningsinstrumenter — de interne rådgivende grupper — der er oprettet til at overvåge gennemførelsen og udmøntningen af forpligtelserne i kapitlerne om handel og bæredygtig udvikling og i fremtiden i handelsaftalerne i deres helhed, ikke på tilfredsstillende vis de fastlagte mål. Disse interne rådgivende grupper er behæftet med mangler, både hvad angår kriterierne for deres sammensætning og manglen på klare regler for deres virke.

5.3. Ifølge de politiske anbefalinger i det uofficielle dokument fra EU's interne rådgivende grupper (EU DAG)⁽¹⁶⁾ og den seneste analyse af EU's og partnerlandenes interne rådgivende grupper⁽¹⁷⁾ kan de interne rådgivende grupper vurderes efter fire forskellige succeskriterier ud fra deres evne til at sikre:

⁽¹⁴⁾ Når et møde eller en del af et møde foregår i henhold til Chatham House-reglen, kan deltagerne frit anvende de modtagne oplysninger, men de må ikke afsløre hverken talerens eller de øvrige deltagers identitet og tilhørsforhold.

⁽¹⁵⁾ Non-paper fra Nederlandene og Frankrig om handel, socialøkonomiske virkninger og bæredygtig udvikling.

⁽¹⁶⁾ Non-paper: Strengthening and Improving the Functioning of EU Trade Domestic Advisory Groups.

⁽¹⁷⁾ D. Martens, D. Potjomkina, J. Orbie, 2020, *Domestic Advisory Groups in EU trade agreements — Stuck at the Bottom or Moving up the Ladder?*. Friederich Ebert Stiftung — Ghent University,

- 1) deres egen funktion
- 2) informationsudveksling
- 3) overvågningen af aftalerne
- 4) politisk gennemslagskraft.

5.3.1. Hvad angår de interne rådgivende gruppers **funktion**, er de aktive i EU i kraft af EØSU's vigtige sekretariatsfunktion, mens de til gengæld kun er oprettet i nogle partnerlande⁽¹⁸⁾. I de partnerlande, hvor de findes, oplever de problemer af organisatorisk art — som følge af en indlysende mangel på økonomiske ressourcer⁽¹⁹⁾ og problemer med repræsentativiteten, en rimelig fordeling af interesserepræsentationen og uafhængigheden af de organisationer, som de udgøres af⁽²⁰⁾.

5.3.2. Hvad angår mulighederne for **informationsdeling** for deltagerne i de interne rådgivende grupper, ser der også ud til at være klar forskel mellem EU's og partnerlandenes interne rådgivende grupper, når det gælder den generelle informationsudveksling. I EU's interne rådgivende grupper er der trods visse modsætninger normalt en god informationsudveksling mellem deltagerne i dialogen, mens der i partnerlandenes interne rådgivende grupper forekommer spændinger mellem repræsentanterne for erhvervslivet og de øvrige repræsentanter. På begge sider er forbindelserne mellem regeringerne og de respektive interne rådgivende grupper dog stadig utilfredsstillende (den såkaldte vertikale dialog). Der er desuden udtrykt et ønske om en mere struktureret og dybere tværnational dialog mellem EU's og partnerlandenes interne rådgivende grupper, navnlig under civilsamfundets årlige tværnationale møde med specifikke møder mellem de interne rådgivende grupper inden for rammerne af den pågældende aftale.

5.3.3. Hvad angår **overvågningen** af aftalerne, som er selve hovedformålet med de interne rådgivende grupper, må det erkendes, at denne er vanskelig i praksis. Den manglende mulighed for at overvåge gennemførelsen og udmøntningen af kapitlet om handel og bæredygtig udvikling må primært tilskrives manglen på specifikke ressourcer til overvågning og manglende vilje og ansvarlighed fra regeringernes side. På den baggrund bifalder udvalget, at Kommissionen og EU's interne rådgivende gruppe har lagt pres på partnerlandenes regeringer, for at de påtager sig et større ansvar i overvågningsfasen⁽²¹⁾. En ikkebindende informationsrapport udarbejdet af ILO og OECD, som stilles til rådighed for de interne rådgivende grupper, ville udgøre et troværdigt grundlag for en evaluering af handelsaftalen.

5.3.4. Der hersker ingen tvivl om, at man indtil videre har kunnet konstatere, at **den politiske indflydelse**, dvs. de interne rådgivende gruppers mulighederne for at påvirke aftalekapitlet om handel og bæredygtig udvikling, er helt utilstrækkelig. Kommissionen bør fastlægge mere ambitiøse kriterier for at få regeringerne til at tage hensyn til de interne rådgivende gruppers anbefalinger. Selv om de interne rådgivende gruppers tilsagn er bindende, er der ingen effektiv håndhævelse og ingen fast inddragelse af de interne rådgivende grupper i tvister⁽²²⁾.

5.4. Ud fra disse betragtninger finder EØSU det hensigtsmæssigt at gennemføre en gennemgribende reform af de interne rådgivende grupper for at fjerne de beskrevne mangler (i punkt 5.3.1-5.3.4).

5.5. EØSU gentager, at der er behov for, at der for alle typer af forhandlede aftaler oprettes et fælles organ sammensat af repræsentanter fra civilsamfundet og arbejdsmarkedets parter (**den reformerede interne rådgivende gruppe**), som kan overvåge aftalernes gennemførelse og udmøntning samt evaluere resultaterne⁽²³⁾.

5.5.1. Dette organ bør være fælles og fungere godt for begge aftaleparters vedkommende (EU og partnerlandene) og bør behandle alle aspekter af aftalen, men med fokus på de elementer i aftalen, som indvirker på gennemførelsen af kapitlet om handel og bæredygtig udvikling.

⁽¹⁸⁾ F.eks. Peru, hvor civilsamfundsorganisationerne som følge af den peruvianske regerings manglende vilje til at nedsætte en intern rådgivende gruppe har etableret en intern rådgivende »skyggegruppe«, som desværre ikke er blevet anerkendt af EU. D. Martens, et al., 2020. Op.cit.

⁽¹⁹⁾ EØSU varetager sekretariatsfunktionen for alle EU's interne rådgivende grupper. Ca. 78 % (36/46) af deltagerne i EU's interne rådgivende grupper mener, at møderne i grupperne er godt forberedt af sekretariatet. De fleste af de interne rådgivende grupper i tredjelande har imidlertid ikke en tilsvarende hjælp til at bistå dem med at tilrettelægge og forberede arbejdet. En stor del af arbejdet udføres ofte af formanden (og undertiden af næstformændene), som har begrænset tid at afsætte til disse aktiviteter. D. Martens, et al. Op.cit. s. 16.

⁽²⁰⁾ Dette er tilfældet med den interne rådgivende gruppe i Sydkorea, der, selv om den har gjort betragtelige fremskridt, fortsat er behæftet med mangler med hensyn til repræsentativitet og uafhængighed. D. Martens, et al., 2020. Op.cit.

⁽²¹⁾ I forbindelse med aftalen mellem EU og Korea førte det politiske pres til en officiel klage, og ekspertpanelet udtalte, at landet ikke overholdt ILO-konventionerne.

⁽²²⁾ EUT C 105 af 4.3.2022, s. 40.

⁽²³⁾ EUT C 159 af 10.5.2019, s. 28.

5.5.2. Ifølge EØSU bør alle indgåede aftaler omfatte **en protokol vedrørende de interne rådgivende gruppers funktionsmåde**, der kan udgøre en solid institutionaliseret ramme til fastsættelse af reglerne for begge aftaleparter (EU's og partnerlandenes) arbejde. Protokollen bør indeholde:

- a) kriterierne for udvælgelse af repræsentanterne i den interne rådgivende gruppe til sikring af repræsentativitet, en rimelig fordeling af interesserepræsentation og uafhængighed (jf. punkt 4.3.3)
- b) en forpligtelse til at sikre, at repræsentanter for både *Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO)* og *Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD)* deltager som eksterne observatører i de interne rådgivende grupper, så de kan overvåge gennemførelsen af organisationens konventioner inden for rammerne af frihandelsaftalerne. Dertil anvender de den interne tilsynsmekanisme og stiller en specifik rapport om problemer ved gennemførelsen af de sociale standarder i kapitlet om handel og bæredygtig udvikling til rådighed for forhandlingsparterne. Desuden gør deltagelsen af Organisationen for Økonomisk Udvikling og Samarbejde (OECD) det muligt gennem de nationale kontaktpunkter og de berørte regeringer at overvåge udarbejdelsen af retningslinjerne for multinationale selskaber, navnlig nedstrøms i forsyningskæden. Disse organisationers vurderinger vil dog ikke være bindende for den interne rådgivende gruppe
- c) en reel aktiv rolle for den interne rådgivende gruppe inden for alle aftalens områder i gennemførelsen af de tvistbilæggelsesprocedurer, som de interne rådgivende grupper fremlægger for den øverste ansvarlige for håndhævelse af handelsaftaler
- d) en tidsplan for bindende og gennemførlige køreplaner for forpligtelserne i henhold til aftalen med klare tidsfrister for ratificeringen af dem
- e) en ajourføring af retningslinjerne for opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til aftalen, herunder fastsættelse af et sæt kvalitative og kvantitative indikatorer, der danner basis for den løbende overvågning og den efterfølgende konsekvensanalyse af aftalen
- f) datoen for modtagelse af den efterfølgende uafhængige konsekvensanalyse af aftalen for hver af de berørte aftaleparter (EU og partnerlandene), hvis parterne ønsker at fremrykke den fastlagte frist på fem år
- g) antallet af møder, som de interne rådgivende grupper for hver af de berørte aftaleparter (EU og partnerlandene) bør holde i løbet af et år
- h) en forpligtelse til at holde et årligt møde mellem EU's og partnerlandets respektive interne rådgivende gruppe
- i) en forpligtelse til at sikre, at EU's og partnerlandenes interne rådgivende grupper en gang om året mødes i Bruxelles med aktiv deltagelse af alle repræsentanter i de interne rådgivende grupper
- j) en forpligtelse til at oprette en onlineplatform, hvor deltagerne i den interne rådgivende gruppe kan blive bevidste om betydningen af at »lære af hinanden«, udveksle nødvendige oplysninger om f.eks. særlige spørgsmål (arbejdstagerrettigheder, menneskerettigheder, de handelsmæssige virkninger af standarderne for økologisk landbrug osv.), dele mulig bedste praksis og etablere relevante onlinekurser for deltagerne i de interne rådgivende grupper
- k) en mødekalender for indberetninger til Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet om arbejdets forløb i den interne rådgivende gruppe
- l) de økonomiske ressourcer, der er nødvendige til de interne rådgivende gruppers funktion
- m) en forpligtelse til at udfærdige en årlig rapport om arbejdet i de respektive interne rådgivende grupper. I denne rapport kan de interne rådgivende grupper fastlægge prioriteter for og anbefalinger til gennemførelsen af kapitlet om handel og bæredygtig udvikling, og Kommissionen skal medtage disse prioriteter og anbefalinger i EU's prioriteter for gennemførelsen af kapitlet om handel og bæredygtig udvikling eller i modsat fald begrunde, hvorfor de er udeladt
- n) en forpligtelse til at overdrage EØSU opgaven med at organisere EU's interne rådgivende grupper og levere teknisk bistand til det tværnationale møde mellem EU's og partnerlandenes interne rådgivende grupper. I den forbindelse vil EØSU's sekretariat yde teknisk bistand til kortlægningen af parterne i partnerlandene (efter kriterierne nævnt i punkt 4.3.3) og bistå de interne rådgivende gruppers formandskaber med at fastlægge dagsordenen, lede møderne, udarbejde mødereferater, fremsende referaterne til EU-institutionerne og civilsamfundet og varetage ansvaret for at tilvejebringe de nødvendige oplysninger.

5.5.3. Indikatorerne for den løbende overvågning spiller en vigtig rolle, da de skal sikre opfyldelsen af aftaleforpligtelserne vedrørende økonomiske/handelsmæssige spørgsmål, sociale forhold, miljø og sundhedssikkerhed.

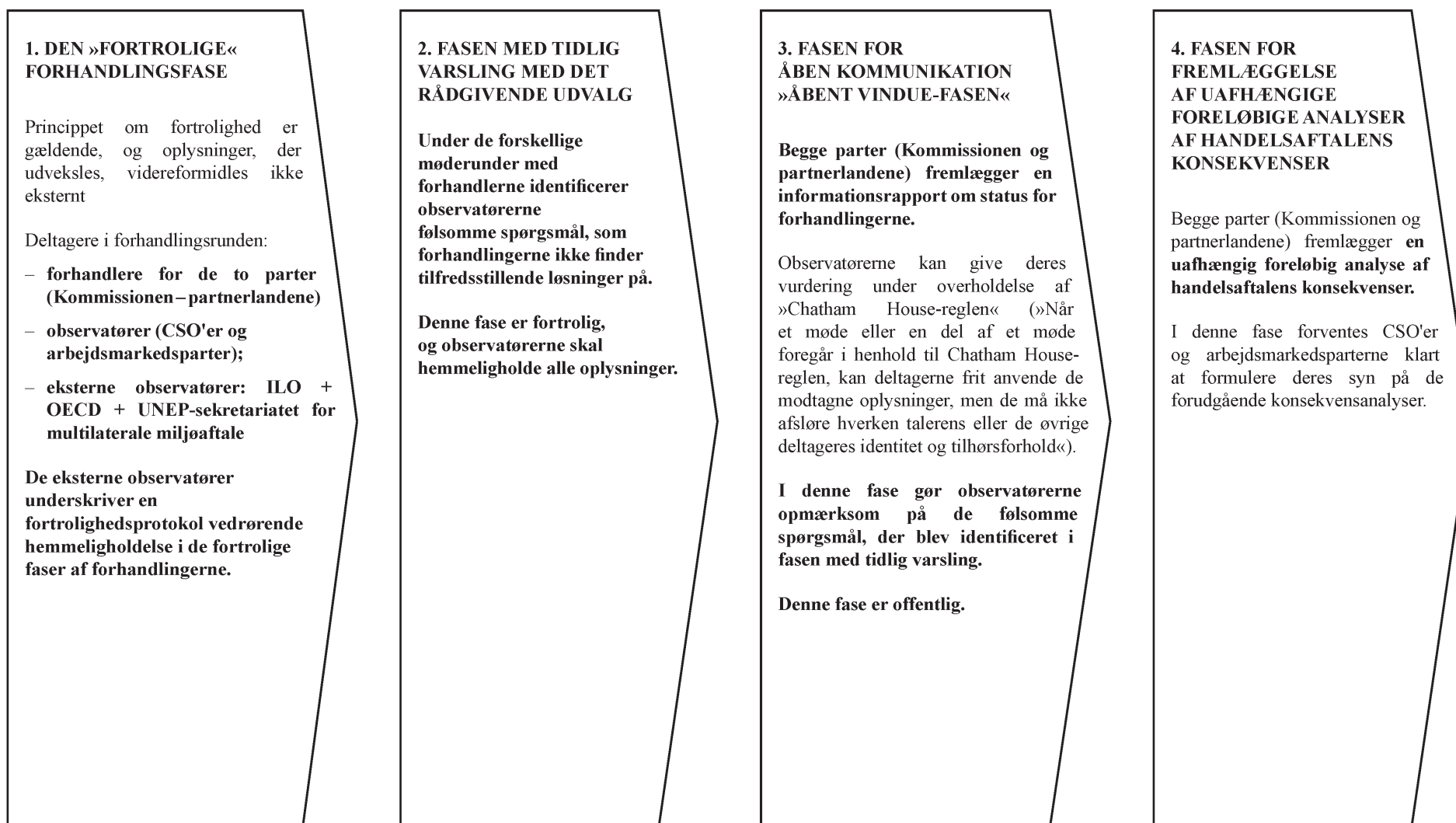
5.5.4. EØSU mener, at udvalget — med reformen af de interne rådgivende grupper — vil få en så stor rolle, at det kræver en passende styrkelse af de menneskelige og økonomiske ressourcer. EØSU gentager derfor sin anmodning til budgetmyndighederne om, at der, når reformen af de interne rådgivende grupper er blevet gennemført, afsættes en ekstrabevilling, der svarer til de af Kommissionen angivne løbende udgifter, til at hjælpe de interne rådgivende grupper med at udføre de planlagte aktiviteter såvel kvantitativt som kvalitativt.

Bruxelles, den 23. marts 2022.

Christa SCHWENG
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Figur 1

De forskellige forhandlingsfaser (køreplanen)



Figur 2

De forskellige forhandlingsfaser (køreplanen)