

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een nieuw kader voor vrijhandels-, economische partnerschaps- en investeringsovereenkomsten dat daadwerkelijke betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en de sociale partners garandeert en zorgt voor publiek bewustzijn

(initiatiefadvies)

(2022/C 290/03)

Rapporteur: **Stefano PALMIERI**

Besluit van de voltallige vergadering	25.3.2021
Rechtsgrondslag	Artikel 32, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Externe betrekkingen
Goedkeuring door de afdeling	9.3.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	23.3.2022
Zitting nr.	568
Stemuitslag	
(voor/tegen/onthoudingen)	215/1/7

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC spreekt opnieuw zijn steun uit voor de nieuwe Europese open, duurzame en assertieve handelsstrategie, en acht het met name van belang om via die strategie enerzijds het concurrentievermogen van de Europese productiesectoren en marktdeelnemers (grote, middelgrote en kleine ondernemingen) te stimuleren, en anderzijds bij te dragen tot het bevorderen van de Europese waarden en beginselen, in het bijzonder democratie en mensenrechten, sociale rechten en gendergelijkheid, alsook arbeids- en milieurechten. Hiermee zal de Europese Unie (EU) over de juiste instrumenten beschikken om werknemers en bedrijven te beschermen tegen oneerlijke handelspraktijken en om consumenten te beschermen tegen schadelijke en niet-duurzame producten. Op die manier worden de belangen van bedrijven verzoend met die van burgers, consumenten en werknemers.

1.2. De uitvoering van de ambitieuze nieuwe EU-handelsstrategie vraagt volgens het EESC om:

- **een innovatieve strategie voor handelsbesprekingen (handelsovereenkomsten, economische partnerschapsovereenkomsten, investeringsovereenkomsten)** waarbij de maatschappelijke organisaties en de sociale partners een plaats aan de onderhandelingstafel krijgen, zodat de voordelen van de handel worden verdeeld over alle deelnemers, zowel in de EU als in de partnerlanden;
- **de nodige hervorming van de instrumenten voor het toezicht op en de evaluatie en uitvoering van de overeenkomsten: de interne adviesgroepen (Domestic Advisory Groups — DAG's).**

1.3. Volgens het EESC biedt de tweeledige hervorming — van de onderhandelingsinstrumenten en van de DAG's — de mogelijkheid om alle actoren die de gevolgen van de handelsovereenkomsten, economische partnerschapsovereenkomsten en investeringsovereenkomsten ondervinden (ondernemingen, werknemers, consumenten enz.) aan beide zijden (EU en partnerlanden) werkelijk deelgenoot te maken en dus bewust te maken van de waarde van die overeenkomsten.

2. Algemene opmerkingen

2.1. In februari 2021 heeft de Commissie de contouren geschetst van een nieuwe, open, duurzame en assertieve Europese handelsstrategie⁽¹⁾. Met die strategie moeten de volgende drie doelstellingen van de Europese Unie worden nagestreefd:

- ondersteunen van het economisch herstel en de groene en de digitale transitie;
- de mondiale regels afstemmen op een duurzamere en billijkere globalisering;

⁽¹⁾ COM(2021) 66 final.

iii) de EU beter in staat stellen haar belangen te behartigen en haar rechten te versterken.

2.1.1. Bij de ontwikkeling van deze nieuwe handelsstrategie hebben verschillende factoren een rol gespeeld. Ten eerste de COVID-19-crisis, die heeft geleid tot een uitgebreide denkoefening over nieuwe strategieën inzake gezondheid en voedselveiligheid, grondstoffentoevoer en strategische productie, en meer in algemene zin over mondiale waardeketens.

2.1.2. Andere factoren die bepalend waren bij de uitwerking van de door de Commissie voorgestelde nieuwe handelsstrategie, houden verband met: i) de crisis bij de Wereldhandelsorganisatie (WTO); ii) de problematische verhoudingen met sommige landen of handelsblokken: China, Rusland en de VS; iii) de moeizame onderhandelingen met het Verenigd Koninkrijk, en iv) de impasse waarin bepaalde handelsovereenkomsten momenteel verkeren (zoals de overeenkomst EU-Mercosur, de EPO tussen Centraal-Afrika en de EU of de EPO tussen de Oost-Afrikaanse Gemeenschap en de EU).

2.1.3. In haar voorstel merkt de Commissie meerdere malen op dat de nieuwe Europese handelsstrategie niet alleen het concurrentievermogen van de Europese productiesectoren moet stimuleren, maar ook moet bijdragen tot het bevorderen van de Europese waarden en beginselen, in het bijzonder democratie en mensenrechten, sociale rechten en gendergelijkheid, alsook arbeids- en milieurechten.

2.1.4. Het Europees Parlement is ingenomen met het voorstel van de Commissie en heeft haar verzocht ervoor te zorgen dat de hoofdstukken in handelsovereenkomsten inzake handel en duurzame ontwikkeling (TSD Chapters) ertoe bijdragen dat de voordelen van de handel aan iedereen ten goede komen ⁽²⁾.

2.1.5. In zijn recente adviezen heeft het EESC zijn visie op het EU-handelsbeleid bevestigd en zijn krachtige steun uitgesproken voor het voorstel van de Commissie, dat volgens het EESC belangrijk en relevant is en op het juiste moment komt. Tegelijkertijd heeft het EESC duidelijke verwachtingen en aanbevelingen geformuleerd voor een ambitieuze herziening van het beleid inzake handel en duurzame ontwikkeling ⁽³⁾.

2.1.6. Aangezien de door de Commissie voorgestelde nieuwe strategie — terecht — zo ambitieus is, is voor de uitvoering ervan het volgende nodig:

- **een innovatieve strategie voor handelsbesprekingen (handelsovereenkomsten, economische partnerschapsovereenkomsten, investeringsovereenkomsten)** waarbij de maatschappelijke organisaties en de sociale partners een plaats aan de onderhandelingsstafel krijgen, zodat de voordelen van de handel worden verdeeld over alle deelnemers, zowel in de EU als in de partnerlanden;
- **de nodige hervorming van de instrumenten voor het toezicht op en de evaluatie en uitvoering van de overeenkomsten: de interne adviesgroepen (Domestic Advisory Groups — DAG's).**

2.1.6.1. De tweeledige hervorming — van de onderhandelingsinstrumenten en van de DAG's — biedt de mogelijkheid om alle actoren die de gevolgen van de handelsovereenkomsten, economische partnerschapsovereenkomsten en investeringsovereenkomsten ondervinden (ondernemingen, werknemers, consumenten enz.) aan beide zijden (EU en partnerlanden) werkelijk deelgenoot te maken en dus bewust te maken van de waarde van die overeenkomsten.

3. Een kritische beoordeling van de huidige handelsovereenkomsten

3.1. Het EESC is van mening dat multilateralisme van fundamenteel belang is voor de handel en dat de WTO — na een grondige hervorming — weer de hoedster van dat multilateralisme moet worden, maar beseft ook dat handelsovereenkomsten in deze specifieke context een cruciale rol kunnen spelen. Dit geldt niet alleen voor de bilaterale handelsbetrekkingen van de EU (die immers meer dan 30 % van de handel in goederen en diensten van de Unie uitmaken) maar ook — en vooral — voor de verspreiding van een in economisch, sociaal en milieuopzicht duurzame ontwikkeling voor de EU en haar partnerlanden.

3.2. De laatste jaren heeft het EESC zich in zijn evaluaties bijzonder kritisch uitgelaten over verschillende door de EU gebruikte onderhandelingsinstrumenten (handelsovereenkomsten, economische partnerschapsovereenkomsten en investeringsovereenkomsten) ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Resolutie van het Europees Parlement over de toetsing van het handelsbeleid van de EU (2020/2761(RSP)).

⁽³⁾ PB C 105 van 4.3.2022, blz. 148; PB C 105 van 4.3.2022, blz. 40; PB C 364 van 28.10.2020, blz. 53; PB C 364 van 28.10.2020, blz. 160; PB C 159 van 10.5.2019, blz. 28.

⁽⁴⁾ PB C 105 van 4.3.2022, blz. 148; PB C 105 van 4.3.2022, blz. 40; REX/530, *Evaluatie van de rol van het maatschappelijk middenveld in de participatiestructuren van de overeenkomst tussen de EU en Colombia/Peru/Ecuador*, rapporteur: G. Iuliano; PB C 364 van 28.10.2020, blz. 160; PB C 47 van 11.2.2020, blz. 38; REX/503, *De associatieovereenkomst tussen de EU en Mercosur*, rapporteur: J. Puxeu Rocamora, corapporteur: M. Soares.

3.3. Op basis van deze evaluaties moet volgens het EESC worden nagegaan of de huidige onderhandelingsinstrumenten dienen te worden hervormd om de doelstellingen van de door de Commissie voorgestelde nieuwe handelsstrategie te realiseren.

3.3.1. Een eerste belangrijk aspect is het gebrek aan transparantie tijdens de onderhandelingen over handelsovereenkomsten. Hoewel de inhoud van de overeenkomsten tijdens de onderhandelingen uiteraard vertrouwelijk moet blijven, is het EESC van mening dat de handelsbesprekingen desalniettemin transparant moeten verlopen en dat de burgers en de belanghebbenden die geïnteresseerd zijn in de onderhandelingen voortdurend op de hoogte moeten worden gehouden.

3.3.1.1. De Commissie heeft zich altijd fel gekant tegen een volledige transparantie bij de onderhandelingen. Daarbij beriep zij zich op de bestaande regelgeving⁽⁵⁾ en op verschillende arresten van het Hof van Justitie⁽⁶⁾, met als argument dat het vrijgeven van informatie tijdens de onderhandelingen schadelijk zou zijn voor de belangen van de EU.

3.3.1.2. Het EESC erkent dat de Commissie de afgelopen jaren belangrijke en interessante stappen heeft gezet om openheid van zaken te bieden en de transparantie te verbeteren door voor de verschillende handelsovereenkomsten informatie beschikbaar te stellen over de verslagen van de verschillende onderhandelingsrondes, het onderhandelingsmandaat en de verschillende tekstvoorstellen, en door gesprekken met het maatschappelijk middenveld en de deskundigengroep voor handelsovereenkomsten van de EU te organiseren.

3.3.1.3. Ondanks deze verbeteringen zou het door de Raad vastgestelde onderhandelingsmandaat ambitieuzer moeten zijn en de Commissie meer mogelijkheden moeten bieden om de deelname van het maatschappelijk middenveld en de sociale partners te organiseren, door hen daadwerkelijk een plaats aan de onderhandelingstafel te geven. Het EESC heeft ook verzocht om de deskundigengroep, waarvan het mandaat is verstreken, weer in te stellen⁽⁷⁾.

3.3.1.4. Het EESC beseft dat er bij de onderhandelingen een afweging moet worden gemaakt tussen transparantie en vertrouwelijkheid, maar wijst erop dat het transparantievraagstuk nog steeds de meeste frictie met de belanghebbenden, de maatschappelijke organisaties en de sociale partners oplevert.

3.4. Ook is er kritiek op het feit dat de duurzaamheidseffectbeoordelingen van overeenkomsten onvolledig zijn, laat worden gepubliceerd — wanneer de onderhandelingen reeds zijn afgerond — of volstrekt achterwege blijven in de partnerlanden.

3.4.1. Verschillende non-gouvernementele organisaties hebben bij de Europese Ombudsman een klacht⁽⁸⁾ ingediend over de laattijdige publicatie van de duurzaamheidseffectbeoordeling van de overeenkomst EU-Mercosur. De Europese Ombudsman heeft in maart 2021 het volgende kritische standpunt ingenomen ten aanzien van de Europese Commissie: “De Europese Commissie heeft nagelaten de duurzaamheidseffectbeoordeling tijdig af te ronden, dat wil zeggen vóór het einde van de handelsbesprekingen tussen de EU en Mercosur. Dit is een geval van wanbeheer.”⁽⁹⁾

3.4.2. Het EESC herhaalt dat de duurzaamheidseffectbeoordeling van overeenkomsten in economisch, sociaal en milieuopzicht tijdig moet worden gepubliceerd — aan het begin van de onderhandelingen — en geactualiseerd — tijdens de onderhandelingen — en periodiek deel moet uitmaken van een *ex-post* evaluatie van de overeenkomst tijdens de monitoringfase. In die beoordeling moet worden stilgestaan bij beide onderhandelingspartijen: de Europese Unie en haar lidstaten en de staten aan de andere kant van de onderhandelingstafel⁽¹⁰⁾.

3.5. Een ander punt van kritiek is dat de handelsovereenkomsten geen garanties bieden voor een doeltreffende eerbiediging van de mensenrechten, de sociale rechten, de fundamentele verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie alsook de milieu- en de veiligheidsnormen. De overeenkomsten garanderen evenmin een gelijk speelveld voor alle marktdeelnemers (met name voor kleine en middelgrote ondernemingen en bepaalde productiesectoren)⁽¹¹⁾.

⁽⁵⁾ Artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1049/2001.

⁽⁶⁾ Brief waarmee de Commissie het verzoek van de organisatie Les Amis de la Terre om toegang tot een document afwijst. 2019 [b]. https://www.asktheeu.org/fr/request/7049/response/23196/attach/3/Signed%20letter.pdf?cookie_passthrough=1. geraadpleegd op 30.7.2020, blz. 2.

⁽⁷⁾ PB C 374 van 16.9.2021, blz. 73. Op. cit.

⁽⁸⁾ ClientEarth, Fern, Veblen Institute, *La Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme* en de Internationale Federatie voor de Mensenrechten.

⁽⁹⁾ Besluit in zaak 1026/2020/MAS betreffende het verzuim van de Europese Commissie om de “duurzaamheidseffectbeoordeling” bij te werken vóór afronding van de handelsbesprekingen EU-Mercosur.

⁽¹⁰⁾ PB C 47 van 11.2.2020, blz. 38 Op. cit.

⁽¹¹⁾ PB C 105 van 4.3.2022, blz. 148 Op. cit.; REX/532; PB C 364 van 28.10.2020, blz. 160 Op. cit.

3.6. Bovendien wordt in handelsovereenkomsten niet altijd rekening gehouden met de specifieke kenmerken van ontwikkelingslanden en met de asymmetrieën tussen de EU en de partnerlanden, waardoor het risico ontstaat dat bestaande verschillen niet worden opgelost of zelfs worden verergerd (zoals gelijke toegang tot levensreddende geneesmiddelen of vaccins), en evenmin met de mogelijke dominante positie die multinationals soms innemen na de ondertekening van een handelsovereenkomst.

3.7. Om een doeltreffende en brede betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld te waarborgen is een grootschalige oprichting van DAG's niet alleen noodzakelijk bij alle toekomstige handelsbesprekingen, maar vooral ook bij de huidige EPO's in Afrika, waar DAG's in het geheel ontbreken. De lopende en toekomstige herzieningsprocessen en de uitvoering van de nieuwe EU-OACPS-overeenkomst kunnen een goede gelegenheid zijn om DAG's op te richten voor bestaande handelsovereenkomsten die nog geen DAG hebben (bijv. de herziening van de EPO tussen de Europese Unie en de EPO-groep van de Ontwikkelingsgemeenschap van Zuidelijk Afrika (SADC)).

3.8. De deelname van het maatschappelijk middenveld en de sociale partners aan de onderhandelingen over en het toezicht op de door de Unie ondertekende overeenkomsten heeft sinds de eerste ervaringen een ontwikkeling doorgemaakt. Het EESC erkent de geleverde inspanningen, waar het vaak een bijdrage aan heeft geleverd.

3.9. Het EESC neemt nota van de recente studie⁽¹²⁾ waarin de dialoog tussen DG Handel en het maatschappelijk middenveld op Europees en nationaal niveau wordt geëvalueerd, en de uitkomsten daarvan. Hoewel het EESC sommige uitkomsten ervan onderschrijft, acht het een kwaliteitsslag nodig om de maatschappelijke organisaties en de sociale partners daadwerkelijk te betrekken bij het EU-handelsbeleid.

3.10. Het EESC heeft bij herhaling verzocht het maatschappelijk middenveld en de sociale partners daadwerkelijk en ruimer te betrekken bij alle onderhandelingsfasen van handelsovereenkomsten, aan beide zijden van de onderhandelings-tafel (de Commissie en de partnerlanden)⁽¹³⁾.

3.11. Om deze redenen acht het EESC de tijd rijp om een nieuwe, doeltreffendere onderhandelingsstrategie uit te werken, met nieuwe regels en procedures om een doeltreffende en efficiënte deelname van de maatschappelijke organisaties en de sociale partners te garanderen. Dit zou helpen de doelstellingen van de nieuwe EU-handelsstrategie te verwezenlijken, door te waarborgen dat de gesloten overeenkomsten verenigbaar zijn met een in economisch, sociaal en ecologisch opzicht duurzame ontwikkeling voor beide onderhandelende partijen: de EU en de partnerlanden bij de handelsovereenkomsten.

4. Een nieuw onderhandelingskader voor handelsovereenkomsten

4.1. Het EESC vindt dat het nieuwe EU-handelsbeleid de mogelijkheid biedt om de regels, procedures en criteria te evalueren en te verbeteren teneinde de participatie van het maatschappelijk middenveld en de sociale partners veel doeltreffender, transparanter en inclusiever te organiseren, zowel tijdens de onderhandelingen als daarna, bij het toezicht op en bij de evaluatie en uiteindelijke uitvoering van de overeenkomsten.

4.2. Het EESC is van mening dat er een nieuwe onderhandelingsmethode moet worden uitgewerkt, die moet leiden tot een nieuwe routekaart om de maatschappelijke organisaties en de sociale partners daadwerkelijk te betrekken bij alle fasen van de onderhandelingen. Zowel de Europese Unie als de andere staten aan de onderhandelings-tafel moeten deze methode volgen.

4.3. Als eerste stap in het onderhandelings-traject zouden de onderhandelaars (de Commissie en de betrokken partnerlanden) een **memorandum van overeenstemming** moeten ondertekenen waarin de onderhandelaars onderling toezeggen:

- i) om de verschillende onderhandelingsfasen te eerbiedigen;
- ii) en maatschappelijke organisaties en de sociale partners in de verschillende onderhandelingsfasen als "waarnemers" te betrekken via een speciaal "gemengd raadgevend comité van belanghebbenden" (Joint Consultative Committee of stakeholders — JCCS).

4.3.1. De onderhandelingsfasen waarin het **memorandum van overeenstemming** voorziet, gelden zowel voor de algemene onderhandelingsronde als voor de technische onderhandelingsronden die eventueel ingesteld moeten worden.

⁽¹²⁾ Maart 2021, Europese Unie, Study Reviewing DG Trade Civil Society Dialogue. Tetra Tech — Deloitte.

⁽¹³⁾ PB C 105 van 4.3.2022, blz. 40; PB C 105 van 4.3.2022, blz. 148; PB C 159 van 10.5.2019, blz. 28.

4.3.2. De oprichting van een **gemengde raadgevende comités van belanghebbenden** moet net als in het cohesiebeleid op het **partnerschapsbeginsel** worden gebaseerd.

4.3.2.1. De programma's van het cohesiebeleid worden in partnerschap ontwikkeld via een collectief proces waar de Europese, regionale en lokale overheden, de sociale partners en de maatschappelijke organisaties bij worden betrokken. Dit partnerschap is van toepassing op alle fasen van het programmeringsproces, vanaf het ontwerp tot het beheer, de uitvoering, het toezicht en de evaluatie. Deze aanpak draagt ertoe bij dat de maatregelen worden afgestemd op de lokale en regionale behoeften en prioriteiten van alle belanghebbenden (de stakeholders).

4.3.3. Bij de selectie van de waarnemers uit vertegenwoordigers van de maatschappelijke organisaties en sociale partners moet worden voldaan aan de basiscriteria van daadwerkelijke representativiteit, onafhankelijkheid en een billijke verdeling over de belanghebbenden. Wat betreft de representativiteit en de onafhankelijkheid moet voor de sociale partners worden uitgegaan van de criteria die de IAO, de groep van werknemers en de groep van werkgevers hebben vastgesteld, terwijl voor de andere maatschappelijke organisaties moet worden gekeken naar het lidmaatschap van internationale organen. De waarnemers in het **gemengd raadgevend comité van belanghebbenden** moeten zich houden aan een specifieke **gedragscode**.

4.3.4. Naast de maatschappelijke organisaties en de sociale partners moeten ook relevante internationale instellingen zoals de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO), de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en het secretariaat van de multilaterale milieuovereenkomsten van het VN-milieuprogramma als **externe waarnemers** worden opgenomen in het **gemengd raadgevend comité van belanghebbenden**.

4.3.4.1. In de **gedragscode** moet het volgende worden uiteengezet:

- i) *de rechten en plichten van de waarnemers die in het **gemengd raadgevend comité van belanghebbenden** zitten en namens het maatschappelijk middenveld en de sociale partners deelnemen aan de onderhandelingen.* In de **gedragscode** moet een specifiek **vertrouwelijkheidsprotocol** worden opgenomen, waarin wordt opgeroepen tot de eerbiediging van het vertrouwelijkheidsbeginsel, dat de verplichting behelst om de tijdens de fase van "vertrouwelijke" onderhandelingen en de vroegtijdige waarschuwingsfase gedeelde informatie niet openbaar te maken;
- ii) *de criteria voor de aanwijzing van de waarnemers in het gemengd raadgevend comité van belanghebbenden:* daarbij moet transparantie worden betracht en de waarnemers moeten daadwerkelijk onafhankelijk en representatief zijn voor het maatschappelijk middenveld en de sociale partners, en er moet sprake zijn van een evenwichtige verdeling tussen alle componenten van het maatschappelijk middenveld en de sociale partners (zie paragraaf 4.3.3);
- iii) *de regels en procedures voor de verschillende onderhandelingsfasen waarin de routekaart voor de onderhandelingen voorziet.*

Alle partijen die in het gemengd raadgevend comité als waarnemers aan de onderhandelingen deelnemen moeten de **gedragscode** ondertekenen.

4.4. De **routekaart van de onderhandelingen** moet de volgende fasen omvatten, die cyclisch moeten worden herhaald tot het einde van de onderhandelingen.

4.4.1. **De fase van vertrouwelijke onderhandelingen.** Aan deze fase nemen zowel de partijen aan de onderhandelingstafel (de Commissie en de landen van het geografisch gebied dat de tegenpartij is bij de onderhandelingen) als de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en van de sociale partners — als waarnemers — deel. Met de ondertekening van het in de gedragscode opgenomen vertrouwelijkheidsprotocol zeggen zij toe de informatie waarover zij in deze fase beschikken, geheim te houden. In deze fase zou de IAO aan alle deelnemers aan de onderhandelingstafel (onderhandelaars en waarnemers) voorafgaand aan de onderhandelingen verslag moeten uitbrengen over de stand van de ratificatie en uitvoering van de kernverdragen in het derde land. Dit verslag zou geen bindende kracht hebben, maar zou helpen om te controleren of de sociale normen in het land waarop de overeenkomst betrekking heeft, al dan niet worden nageleefd.

4.4.2. **De vroegtijdige waarschuwingsfase met het gemengd raadgevend comité.** In deze fase stellen de waarnemers vast welke *gevoelige kwesties* zich tijdens de onderhandelingen voordoen en waarvoor tijdens de onderhandelingen geen oplossingen worden gevonden die door het maatschappelijk middenveld en de sociale partners bevredigend worden geacht. Ook deze fase heeft een vertrouwelijk karakter, wat inhoudt dat de waarnemers volledige geheimhouding moeten betrachten.

4.4.3. **De fase van open communicatie.** Zowel de Commissie als de landen van het geografische gebied dat de tegenpartij is bij de onderhandelingen, stellen het publiek regelmatig en gezamenlijk op de hoogte van de voortgang van de onderhandelingen. In deze fase kunnen de waarnemers zich overeenkomstig de “Chatham House Rule”⁽¹⁴⁾ uitspreken over gevoelige kwesties in de onderhandelingen die tijdens de daaraan voorafgaande fase van vroegtijdige waarschuwing met het raadgevend comité zijn vastgesteld. In deze openbare fase worden de voorlopige resultaten van de onderhandelingen toegelicht. De fase is bedoeld om het publiek te informeren over de stand van de onderhandelingen.

4.4.4. **De fase waarin de voorlopige onafhankelijke effectbeoordeling van de handelsovereenkomst wordt gepresenteerd.** In deze fase presenteren beide partijen (de Commissie en de landen van het geografische gebied dat de tegenpartij is) de *voorlopige onafhankelijke effectbeoordeling van de overeenkomst*. In deze fase geven de maatschappelijke organisaties en de sociale partners hun oordeel over de economische, sociale en ecologische effecten van de overeenkomst, waarbij zij ook gebruikmaken van hun eigen onafhankelijke evaluaties. Er is een belangrijke rol weggelegd voor de externe waarnemers, die een voor alle partijen beschikbaar verslag moeten publiceren.

4.4.5. Na de presentatie van de voorlopige effectbeoordeling begint de cyclus opnieuw met de *fase van de vertrouwelijke onderhandelingen*, gevolgd door achtereenvolgens de *fase van vroegtijdige waarschuwing met het raadgevend comité*, de *fase van open communicatie* en ten slotte de *fase van indiening van de definitieve effectbeoordeling van de handelsovereenkomst*. De onderhandelingscyclus loopt door totdat de overeenkomst al dan niet wordt ondertekend door de vertegenwoordigers van de Commissie en van de landen van het geografisch gebied dat tegenpartij is.

4.4.6. Indien de partijen de overeenkomst paraferen, stellen zij samen met de waarnemers van het maatschappelijk middenveld en de sociale partners in de adviesgroep een **specifiek protocol tot oprichting van een interne adviesgroep** op (voor de EU en de partnerlanden), waarin de regels voor de werking ervan worden vastgesteld (zie paragraaf 5.5.2).

4.4.7. Het EESC meent dat het voorgestelde onderhandelingskader voor alle bij de onderhandelingen betrokken partijen een uitdaging vormt, die vereist dat alle betrokken partijen (de Commissie, de maatschappelijke organisaties, de sociale partners en externe waarnemers) zich bewust zijn van hun rol, zich zeer professioneel opstellen en zich uitstekend voorbereiden. Het EESC zou het een goede zaak vinden om de betrokkenheid van het Europees Parlement, dat een grotere rol zou moeten spelen bij de onderhandelingen over en het toezicht op de overeenkomsten, te versterken. Het is ervan overtuigd dat dit de enige manier is om ervoor te zorgen dat iedereen, dus ook het maatschappelijk middenveld en de sociale partners, echt bij de handelsbesprekingen worden betrokken en dat de inhoud van de overeenkomst dus ook echt wordt gedeeld.

5. Een voorstel om de interne adviesgroepen voor het toezicht op en de evaluatie en uitvoering van overeenkomsten te hervormen

5.1. In de EU hebben het maatschappelijk middenveld en de sociale partners steeds meer behoefte aan een inclusieve en democratische dialoog, niet alleen bij de opstelling van handelsovereenkomsten, maar ook bij de uitvoering ervan⁽¹⁵⁾. Het EESC heeft waardering voor de inspanningen van de Commissie om discussie- en inspraakmogelijkheden te creëren, maar meent dat de procedures voor het toezicht op en de evaluatie en uitvoering van de overeenkomsten absoluut moeten worden verbeterd.

5.2. Het EESC is van mening dat de interne adviesgroepen (Domestic Advisory Groups of DAG's), die in het leven zijn geroepen om toe te zien op de uitvoering en naleving van de verbintenissen die de partijen zijn aangegaan in de hoofdstukken inzake handel en duurzame ontwikkeling en in de toekomstige handelsovereenkomsten, onvoldoende beantwoorden aan de gestelde doelen. De DAG's vertonen tekortkomingen, zowel wat betreft de criteria voor de samenstelling ervan als het gebrek aan duidelijke regels voor de werking ervan.

5.3. Naar aanleiding van de beleidsaanbevelingen in het non-paper over de DAG's van de EU⁽¹⁶⁾ en de recente analyse van de DAG's van de EU en de partnerlanden⁽¹⁷⁾, kan het succes van de interne adviesgroepen worden beoordeeld aan de hand van vier aspecten, uitgaande van de vraag in hoeverre zij:

⁽¹⁴⁾ Deze regel houdt het volgende in: Wanneer een vergadering, of een deel daarvan, wordt gehouden onder de Chatham House Rule, zijn de deelnemers vrij om de ontvangen informatie te gebruiken, maar noch de identiteit noch de connectie van de spreker(s), noch die van een andere deelnemer, mag worden onthuld.

⁽¹⁵⁾ Non-paper van Nederland en Frankrijk over handel, duurzaamheid en sociaaleconomische ontwikkeling.

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

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

- 1) *goed functioneren*;
- 2) *informatie delen*;
- 3) *toezicht houden op de overeenkomsten*;
- 4) *politieke impact hebben*.

5.3.1. Ten aanzien van de **goede functionering** van de DAG's moet worden opgemerkt dat er weliswaar DAG's zijn opgericht in de EU — waarbij het EESC een belangrijke rol vervult als secretariaat — maar dat er slechts in enkele partnerlanden DAG's zijn ingesteld⁽¹⁸⁾. In de partnerlanden die wel over een DAG beschikken, zijn er duidelijk organisatorische problemen vanwege het evidente tekort aan financiële middelen⁽¹⁹⁾ alsook problemen met betrekking tot de representativiteit, de evenwichtige verdeling van de belangenvertegenwoordigers en de onafhankelijkheid van de aangesloten organisaties⁽²⁰⁾.

5.3.2. Ten aanzien van het vermogen van de DAG-deelnemers om **informatie uit te wisselen** zij opgemerkt dat er een algemene informatie-uitwisseling plaatsvindt, hoewel er ook op dit punt een duidelijk onderscheid lijkt te bestaan tussen de DAG's in de EU en in de partnerlanden. De informatie-uitwisseling tussen de gesprekspartners van de DAG's in de EU is — enkele meningsverschillen daargelaten — over het algemeen goed, terwijl in de DAG's van de partnerlanden spanningen ontstaan tussen vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven en die van buiten het bedrijfsleven. De betrekkingen tussen de regeringen aan beide zijden en hun DAG's (de zogenaamde verticale dialoog) zijn echter nog altijd onbevredigend. Er wordt ook gepleit voor een meer gestructureerde en diepgaande transnationale dialoog tussen de DAG's van de EU en van de partnerlanden in het kader van de jaarlijkse transnationale bijeenkomst van het maatschappelijk middenveld en door specifieke bijeenkomsten tussen de interne adviesgroepen te organiseren.

5.3.3. Hoewel het **toezicht** op de overeenkomsten de hoofddoelstelling van de DAG's is, moet worden erkend dat hier nauwelijks iets van terecht komt. Dat er geen toezicht wordt gehouden op de uitvoering en handhaving van het hoofdstuk inzake handel en duurzame ontwikkeling is voornamelijk toe te schrijven aan het gebrek aan specifieke middelen voor toezicht en aan de gebrekkige bereidheid bij de regeringen, die verzuimen hun verantwoordelijkheid op zich te nemen. In dit kader wordt het zeker toegejuicht dat de Commissie en de DAG's van de EU de regeringen van de partnerlanden onder druk zetten om meer verantwoordelijkheidszin aan de dag te leggen tijdens de toezichtfase⁽²¹⁾. Een niet-bindend informatief verslag van de IAO en de OESO aan de DAG's kan een betrouwbare basis vormen voor de beoordeling van de handelsovereenkomst.

5.3.4. Gelet op het bovenstaande lijkt het geen twijfel dat de DAG's volstrekt onvoldoende **politieke impact** hebben, en dus onvoldoende in staat zijn om de uitvoering van het hoofdstuk inzake handel en duurzame ontwikkeling te beïnvloeden. De Commissie zou ambitieuzere criteria moeten vaststellen zodat regeringen rekening gaan houden met de aanbevelingen van de DAG's; voorts hebben de verbintenissen van de DAG's weliswaar een bindend karakter, maar ontbreekt het aan effectieve afdwingbaarheid en een permanente betrokkenheid van de DAG's bij geschillenprocedures⁽²²⁾.

5.4. Op grond hiervan acht het EESC het nodig de DAG's grondig te hervormen om de in de paragrafen 5.3.1 tot en met 5.3.4 geschetste tekortkomingen weg te nemen.

5.5. Het EESC herhaalt dat er — voor alle soorten op basis van onderhandelingen gesloten overeenkomsten — een enkel inspraakorgaan voor het maatschappelijk middenveld en de sociale partners (de **hervormde interne adviesgroep**) moet worden opgericht om toezicht te houden op de uitvoering van de overeenkomsten en de resultaten ervan te evalueren⁽²³⁾.

5.5.1. Dit moet een gemeenschappelijk en voor beide partijen bij de overeenkomst (de EU en de partnerlanden) volledig functioneel orgaan zijn dat alle aspecten van de overeenkomst bestrijkt, waarbij prioriteit moet worden gegeven aan alle elementen van de overeenkomst die van invloed zijn op de uitvoering van het hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling.

⁽¹⁸⁾ Zie bijvoorbeeld de situatie in Peru. De Peruviaanse regering weigerde een DAG in te stellen, waarop maatschappelijke organisaties een "schaduw-DAG" opzetten, die helaas niet werd erkend door de EU. Martens et al., 2020 Op. cit.

⁽¹⁹⁾ "Het EESC verzorgt het secretariaat van alle interne adviesgroepen van de EU. Ongeveer 78 % (36/46) van de deelnemers aan de interne adviesgroepen van de EU is van mening dat de vergaderingen van de interne adviesgroepen goed worden voorbereid door het secretariaat. De meeste interne adviesgroepen uit derde landen kunnen evenwel niet rekenen op soortgelijke bijstand om hen te helpen hun werkzaamheden te organiseren en voor te bereiden. Een groot deel van het werk wordt vaak verricht door de voorzitter, en soms door de vicevoorzitters, die hier maar weinig tijd aan kunnen besteden." [eigen vertaling] Martens, D., et al. Op.cit, blz. 16.

⁽²⁰⁾ Dit is het geval met de DAG van Zuid-Korea, die weliswaar aanzienlijk is verbeterd, maar nog steeds enkele tekortkomingen vertoont op het gebied van representativiteit en onafhankelijkheid. Martens, D., et al., 2020 Op. cit.

⁽²¹⁾ Bij de overeenkomst tussen de EU en Korea is onder politieke druk een officiële klacht ingediend en heeft het deskundigenpanel zich uitgesproken over de niet-naleving van de IAO-verdragen door Korea.

⁽²²⁾ PB C 105 van 4.3.2022, blz. 40.

⁽²³⁾ PB C 159 van 10.5.2019, blz. 28.

5.5.2. Het EESC meent dat elke ondertekende overeenkomst **een protocol inzake de werking van de interne adviesgroepen** moet omvatten, om een solide geïnstitutionaliseerd kader te creëren waarin voor beide partijen bij de overeenkomst (de EU en haar partnerlanden) de regels voor de werking ervan worden vastgelegd; daartoe moet in dat protocol het volgende worden bepaald:

- a) de criteria voor de aanwijzing van de leden van de DAG, teneinde hun representativiteit, een eerlijke verdeling van de belangenvertegenwoordiging en onafhankelijkheid te waarborgen (zie paragraaf 4.3.3);
- b) de toezegging om de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) als externe waarnemer te betrekken bij de DAG's, zodat zij toezicht kan houden op de uitvoering van haar verdragen in het kader van vrijhandelsovereenkomsten, via het interne toezichtmechanisme en door de onderhandelende partijen verslag uit te brengen over eventuele problemen bij de uitvoering van de sociale normen van het hoofdstuk inzake handel en duurzame ontwikkeling. Bovendien maakt de deelname van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) het mogelijk om via de nationale contactpunten en de betrokken regeringen toe te zien op de uitvoering van de richtsnoeren voor multinationals, met name verderop in de toeleveringsketen. De beoordelingen van deze instanties krijgen binnen de DAG evenwel geen bindend karakter;
- c) dat de DAG een echt actieve rol krijgt bij het inleiden van procedures voor de beslechting van de geschillen, in alle aangelegenheden die de overeenkomst bestrijkt, die door de DAG aan het hoofd handhaving voor de handel worden voorgelegd;
- d) een tijdschema om bindende en afdwingbare routekaarten vast te stellen voor de in de overeenkomst aangegeven verbintenissen, met duidelijke termijnen voor de ratificatie ervan;
- e) dat de handleiding voor de uitvoering van de in de overeenkomst aangegeven verbintenissen wordt bijgewerkt met een reeks kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren waarop het toezicht tijdens de uitvoeringsfase en de effectbeoordeling achteraf van de overeenkomst zullen worden gebaseerd;
- f) de datum waarop de achteraf uit te voeren onafhankelijke effectbeoordeling van de overeenkomst voor beide partijen bij de overeenkomst (de EU en de partnerlanden) moet zijn ontvangen, indien de partijen het passend achten de termijn van vijf jaar te vervroegen;
- g) het aantal vergaderingen dat elke interne adviesgroep gedurende het jaar voor elk van de partijen bij de overeenkomst (de EU en de partnerlanden) moet organiseren;
- h) de verplichting om jaarlijks een vergadering te houden tussen de DAG's van de EU en het partnerland;
- i) de toezegging om ervoor te zorgen dat de DAG's van de EU en de partnerlanden jaarlijks in Brussel bijeenkomen, met de actieve deelname van alle DAG-leden;
- j) de toezegging om een webplatform op te zetten waar de deelnemers van de DAG's van elkaar kunnen leren, de nodige informatie kunnen uitwisselen over specifieke onderwerpen (zoals arbeidsrechten, mensenrechten, handelseffecten van regels voor biologische landbouw enz.), mogelijke beste praktijken kunnen delen en specifieke onlinecursussen voor deelnemers aan de DAG's kunnen opzetten;
- k) een rooster van de vergaderingen waarop de Commissie, het Europees Parlement en de Raad op de hoogte worden gehouden over de voortgang van de werkzaamheden van de DAG;
- l) de financiële middelen die nodig zijn voor de werking van de DAG's;
- m) de toezegging om jaarlijks een verslag over de werking van de verschillende DAG's op te stellen. In dit verslag zullen de DAG's prioriteiten en aanbevelingen kunnen vaststellen voor de uitvoering van het hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling, en de Europese Commissie zal deze prioriteiten en aanbevelingen moeten opnemen in de EU-prioriteiten voor de uitvoering van het hoofdstuk Handel en duurzame ontwikkeling, of in ieder geval een eventuele afwijzing moeten motiveren;
- n) de toezegging om het EESC te belasten met de organisatorische taken van de DAG voor de EU en met de technische bijstand voor de transnationale bijeenkomst van de DAG's van de EU en de partnerlanden. In dit verband zal het secretariaat van het EESC technische bijstand verlenen bij het vinden van gesprekspartners in de partnerlanden (zie paragraaf 4.3.3 voor de criteria), door de voorzitters van de DAG's te helpen bij het opstellen van de agenda, de organisatie van vergaderingen, de opstelling van de verslagen van de bijeenkomsten, de verslaglegging voor de EU-instellingen en het maatschappelijk middenveld en het verstrekken van de nodige informatie.

5.5.3. Bij de naleving van de in de overeenkomst vervatte verbintenissen zullen de indicatoren voor permanent toezicht een fundamentele rol spelen. Zij hebben betrekking op de economische/commerciële, de sociale en de ecologische aspecten en op de bescherming van de gezondheid.

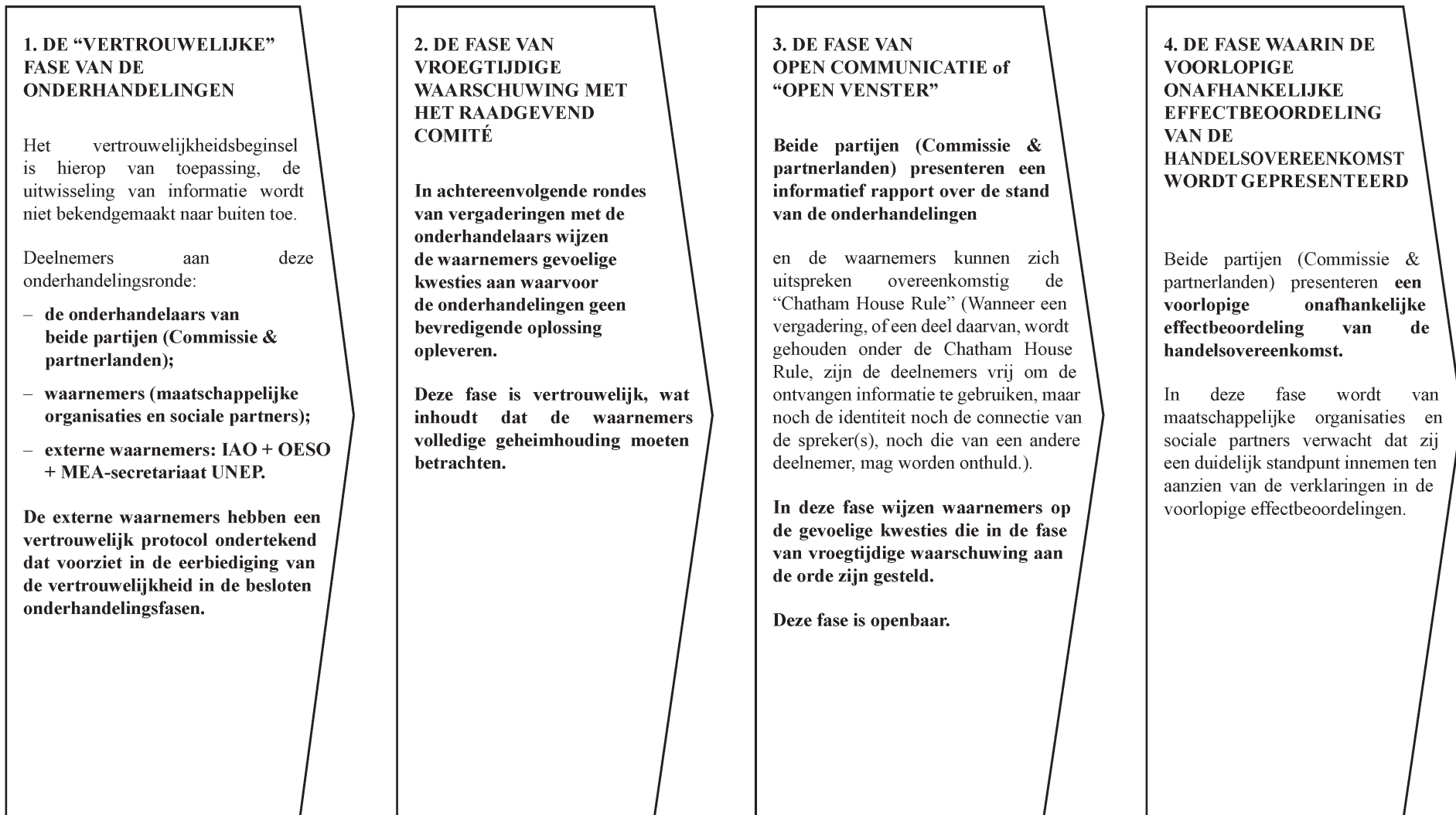
5.5.4. Het EESC is van mening dat het zelf naar aanleiding van de hervorming van de DAG een fundamentele rol zal gaan spelen die een aanpassing van de personele en financiële middelen zal vereisen. Daarom herhaalt het EESC zijn verzoek aan de begrotingsautoriteiten om — zodra de hervorming volledig is doorgevoerd — extra middelen toe te kennen in overeenstemming met de door de Commissie geplande lopende uitgaven, teneinde de interne adviesgroepen te helpen bij de uitvoering van hun kwantitatieve en kwalitatieve taken.

Brussel, 23 maart 2022.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Christa SCHWENG

Figuur 1

De verschillende fasen van de onderhandelingen (routekaart)



Figuur 2

De verschillende fasen van de onderhandelingen (routekaart)