

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Rozdziały dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju w umowach UE o wolnym handlu”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2018/C 227/04)

Sprawozdawczyni: **Tanja BUZEK**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	19.10.2017
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	REX
Data przyjęcia przez sekcję	26.1.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	14.2.2018
Sesja plenarna nr	532
Wynik głosowania	133/1/9
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji Europejskiej, by podsumować w dokumencie roboczym⁽¹⁾ wdrażanie rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju ujętych w umowach handlowych UE i by skonsultować się w tej sprawie ze społeczeństwem obywatelskim.

1.2. Komitet odegrał istotną rolę w lepszym uświadamianiu społeczeństwu obywatelskiemu zarówno w UE, jak i w krajach trzecich polityki handlowej UE. Członkowie EKES-u są i nadal będą zaangażowani w intensyfikację współpracy ze społeczeństwem obywatelskim państw trzecich w kwestii monitorowania negocjacji i wdrażania unijnych umów handlowych.

1.3. EKES zachęca Komisję do wzmocnienia dialogu ze społeczeństwem obywatelskim w celu rozwinięcia rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju w obecnych i przyszłych umowach handlowych. Powinno to w szczególności znaleźć odzwierciedlenie w przeglądzie rozdziału dotyczącego handlu i zrównoważonego rozwoju w ramach kompleksowej umowy gospodarczo-handlowej UE–Kanada (CETA).

1.4. Niemniej wzywa Komisję do wykazania się bardziej ambitnym podejściem, zwłaszcza w odniesieniu do wzmocnienia skutecznej wykonalności zobowiązań podjętych w rozdziałach dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju, co jest niezmiernie ważne dla EKES-u. Rozdziałom dotyczącym handlu i zrównoważonego rozwoju należy przyznać wagę równą tym, jakie mają kwestie handlowe i techniczne lub taryfowe.

1.4.1. Sugeruje również, by upoważnić wewnętrzne grupy doradcze do monitorowania wpływu wszystkich części umów handlowych na przestrzeganie praw człowieka, praw pracowniczych i praw w zakresie ochrony środowiska. Zakres umów musi obejmować interesy konsumentów.

1.4.2. Komitet ubolewa, że w rozdziałach dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju przyjęto zawężone podejście do interesów konsumentów, i z zadowoleniem przyjąłby uwzględnienie w nich części poświęconej konsumentom, obejmującej odpowiednie międzynarodowe standardy konsumenckie i wzmacniającą współpracę w zakresie egzekwowania praw konsumentów.

⁽¹⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155686.pdf.

1.5. EKES uważa, że rozdziały dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju odgrywają kluczową rolę w osiągnięciu celów Komisji określonych w strategii „Handel z korzyścią dla wszystkich”⁽²⁾ i „Wykorzystanie możliwości płynących z globalizacji”⁽³⁾. Uznaje powołanie wewnętrznych grup doradczych za jedno z głównych osiągnięć rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju, jeśli chodzi o wzmocnienie roli społeczeństwa obywatelskiego w państwach trzecich, zachęcenie ich do aktywnego realizowania wartości, które określamy jako „wartości UE”, w tym standardów socjalnych, ochrony konsumenta, ochrony środowiska i różnorodności kulturowej, przekazanie publicznego wizerunku UE w tych krajach i zapewnienie istotnej platformy monitorowania podjętych w umowach handlowych zobowiązań dotyczących praw człowieka i praw pracowniczych oraz praw w zakresie ochrony środowiska.

1.6. EKES docenia udzielony mu mandat do wyznaczenia części członków i sekretariatu wewnętrznych grup doradczych. Podkreśla jednak, że kwestia finansowania i zasobów ma nadal zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania obecnych i przyszłych wewnętrznych grup doradczych, oraz zwraca się do Komisji, Rady i Parlamentu, by we współpracy z EKES-em pilnie wdrożyły systemowe rozwiązania w tej kwestii.

1.7. Komitet jest zdania, że Komisja powinna podjąć działania w celu poprawy skuteczności rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju, a zwłaszcza wewnętrznych grup doradczych jako organów, którym powierzono zadanie monitorowania tych zobowiązań. Liczne zalecenia natury praktycznej można wdrożyć bez zmiany tekstu obowiązujących rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju i należy to bezzwłocznie uczynić.

1.7.1. Do stwierdzonych niedociągnięć należą m.in. takie: brak zrównoważonego składu wewnętrznych grup doradczych, opóźnienia w ich ustanawianiu, konieczność organizowania wspólnych posiedzeń wewnętrznych grup doradczych UE i wewnętrznych grup doradczych krajów partnerskich oraz konieczność udziału przewodniczących tych grup w posiedzeniach komitetów ds. handlu i zrównoważonego rozwoju, z prawem przedstawiania stanowisk swoich grup, a także brak odpowiedniego finansowania wewnętrznych grup doradczych zarówno ze strony UE, jak i ze strony krajów partnerskich.

1.7.2. W tym celu EKES proponuje umieszczenie wspólnych posiedzeń wewnętrznych grup doradczych UE i krajów partnerskich w tekście umowy w celu umożliwienia tym grupom wymiany doświadczeń nt. wspólnych projektów oraz przygotowywania wspólnych zaleceń.

1.7.3. Zdecydowanie domagamy się, by wspierać budowanie zdolności społeczeństwa obywatelskiego w UE, zwłaszcza w krajach partnerskich przed wejściem w życie umowy oraz by zachęcać do szybkiego ustanowienia wewnętrznych grup doradczych i zapewnienia im niezbędnego wsparcia politycznego, finansowego i logistycznego, przy jednoczesnym zapewnieniu wyważonego składu tych gremiów.

1.7.4. Zwracamy również uwagę Komisji na nierozstrzygnięte zagadnienia budzące dezorientację wśród lokalnego społeczeństwa obywatelskiego. Wynikają one z nakładania się elementów unijnych układów o stowarzyszeniu oraz pogłębionych i kompleksowych umów o wolnym handlu (DCFTA) z Gruzją, Mołdawią i Ukrainą, jak i z przyznania poszerzonej funkcji forum społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza w Ameryce Łacińskiej, co osłabiło główne przesłanie wewnętrznych grup doradczych każdej ze stron.

1.7.5. Ponadto EKES odnosi się krytycznie do braku reakcji Komisji na skargi zgłaszane przez wewnętrzne grupy doradcze. W związku z tym należy umożliwić w ramach mechanizmów monitorowania wszczynanie samodzielnych dochodzeń w sprawie naruszeń jasnych zobowiązań w zakresie handlu i zrównoważonego rozwoju.

1.8. EKES wzywa Komisję do ustanowienia bardziej przejrzystego i sprawnego mechanizmu składania skarg. Zaleca ponadto, by przewodniczący wewnętrznych grup doradczych uczestniczyli w posiedzeniach Komitetu ds. Handlu i Zrównoważonego Rozwoju i aby komitet ten został zobowiązany do ustosunkowywania się w rozsądnych ramach czasowych do kwestii i zaleceń sformułowanych przez wewnętrzne grupy doradcze. Zaleca także prowadzenie regularnego dialogu między wewnętrznymi grupami doradczymi UE, Komisją, ESDZ, Parlamentem Europejskim i państwami członkowskimi UE.

1.9. Jeśli chodzi o cele zrównoważonego rozwoju, EKES zaleca włączenie konkretnej klauzuli w celu ich promowania we wszystkich przyszłych mandatach odnośnie do rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju.

⁽²⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf.

⁽³⁾ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_en.pdf.

1.10. W świetle zdecydowanego zaangażowania Komisji Europejskiej na rzecz wzmocnienia postanowień dotyczących pracy kraje partnerskie powinny przed zawarciem umowy handlowej wykazać pełne poszanowanie ośmiu konwencji MOP dotyczących podstawowych norm pracy. EKES zaleca, aby w wypadku gdy dany kraj partnerski nie ratyfikował lub nie wdrożył prawidłowo tych konwencji ani nie wykazał równoważnego poziomu ochrony, dążono do stworzenia planu działania dotyczącego konkretnych zobowiązań, który uwzględniano by w rozdziale dotyczącym handlu i rozwoju zrównoważonego, tak aby zostało to osiągnięte w odpowiednim terminie.

1.11. EKES odnotowuje, że w dokumencie roboczym porusza się kwestię sankcji. Zachęca Komisję do dokładniejszego zbadania obecnych mechanizmów sankcji przewidzianych w umowach handlowych oraz stopnia, w jakim były dotychczas wykorzystywane, a także do wyciągnięcia wniosków z ich potencjalnych ograniczeń, aby ocenić i zwiększyć skuteczność ewentualnych przyszłych egzekwowalnych mechanizmów zgodności w rozdziałach dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju. Czyniąc to, Komisja powinna pamiętać, że różne grupy społeczeństwa obywatelskiego wyraziły zarówno poparcie dla stosowania tych mechanizmów, jak i poważne obawy w tej kwestii.

1.12. Komitet jest gotów przyczynić się do opracowania nowych pomysłów, by pomóc Komisji zwiększyć skuteczność niezależnych mechanizmów egzekwowania w rozdziałach dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju m.in. poprzez prawo do reagowania w sytuacji, gdy obawy Komisji nie są uwzględniane. Wszelkie odwołanie się w razie konieczności do sankcji musi jednak zostać wyważone, żeby potencjalni partnerzy handlowi mogli zaakceptować takie podejście. W przeciwieństwie do GSP Plus nie można dopuścić do jednostronnego wycofania przepisów w razie jakiegokolwiek sporu.

2. Wprowadzenie

2.1. Począwszy od umieszczenia przepisów dotyczących zrównoważonego rozwoju w umowie o partnerstwie gospodarczym CARIFORUM–UE oraz w umowie o wolnym handlu między UE a Koreą Południową, która weszła w życie w 2011 r., wszystkie umowy handlowe UE zawierają rozdział dotyczący handlu i zrównoważonego rozwoju. Są one obecnie częścią umów UE z Ameryką Środkową, Kolumbią i Peru, Gruzją, Mołdawią i Ukrainą. Będzie to również miało miejsce w przypadku nowych przyszłych umów.

2.2. W ostatnich latach wzrosło zainteresowanie przepisami dotyczącymi pracy i ochrony środowiska i konsumenta w umowach handlowych. Prowadzone są stosowne dyskusje w Parlamencie Europejskim i Radzie, w państwach członkowskich i wśród zainteresowanych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, w tym w EKES-ie.

2.3. Na przestrzeni ostatnich lat EKES opracował szereg opinii, w których omawiał różne aspekty handlu i zrównoważonego rozwoju w polityce handlowej UE i przedstawiał swoje zalecenia w tej kwestii. Można tu zwłaszcza wymienić opinię w sprawie strategii „Handel z korzyścią dla wszystkich”⁽⁴⁾; w sprawie roli handlu i inwestycji w osiągnięciu oraz wdrażaniu celów zrównoważonego rozwoju⁽⁵⁾, a także opinię odnoszącą się konkretnie do rozdziału dotyczącego handlu i zrównoważonego rozwoju w umowie o wolnym handlu między UE a Koreą Południową⁽⁶⁾. W lipcu 2017 r. EKES zorganizował konferencję, z udziałem zwłaszcza członków różnych wewnętrznych grup doradczych, na temat sposobu zapewnienia rzeczywistego wpływu rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju w umowach o wolnym handlu⁽⁷⁾.

2.4. Opracowano szereg ocen dotyczących wpływu i skuteczności rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju. Pomimo tego, że w UE istnieje ogólnie silne poparcie dla włączania do obecnych i przyszłych umów o wolnym handlu ambitnych zobowiązań w zakresie prawa pracy i ochrony środowiska i ochrony konsumenta oraz aktywnej roli społeczeństwa obywatelskiego, istnieje również konieczność udowodnienia, że rozdziały dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju mogą przyczynić się do realizacji ambitnych celów określonych w komunikacie „Handel z korzyścią dla wszystkich”⁽⁸⁾ i w niedawnym dokumencie Komisji otwierającym debatę w sprawie wykorzystania możliwości płynących z globalizacji⁽⁹⁾.

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji „Handel z korzyścią dla wszystkich – w kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej”, sprawozdawca: Jonathan Peel (UK-I) (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 123).

⁽⁵⁾ REX/486 – Opinia EKES-u „Kluczowa rola handlu i inwestycji w osiągnięciu i wdrażaniu celów zrównoważonego rozwoju”, sprawozdawca: Jonathan Peel (UK-I), współsprawozdawca: Christophe Quarez (FR-II), (dotychczas nieopublikowana w Dz.U.).

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u „Umowa o wolnym handlu między Unią Europejską a Koreą Południową – rozdział w sprawie handlu i zrównoważonego rozwoju”, sprawozdawca: Dumitru Fornea (RO-II), (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 201).

⁽⁷⁾ Konferencja „Rozdziały dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju w umowach handlowych UE – Jak uzyskać realny wpływ?” Podsumowanie głównych treści: http://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/summary_conference_on_tsd_chapters_in_eu_trade_agreements.pdf.

⁽⁸⁾ Tamże.

⁽⁹⁾ Tamże.

2.5. W ramach udzielenia przez Parlament Europejski zgody na zawarcie umowy CETA komisarz UE ds. handlu Cecilia Malmström obiecała posłom do Parlamentu Europejskiego⁽¹⁰⁾ rozpoczęcie szeroko zakrojonych konsultacji publicznych z udziałem tychże posłów oraz społeczeństwa obywatelskiego, w tym z EKES-em, w sprawie rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju. Tego rodzaju refleksja na temat wdrażania wspomnianych rozdziałów jest konieczna także w świetle trwających negocjacji handlowych z Meksykiem i z Mercosurem oraz w celu określenia stanowiska UE wobec ewentualnego przeglądu rozdziału CETA⁽¹¹⁾, jak zostało to uzgodnione przez obie strony w ramach wspólnego instrumentu interpretacyjnego dotyczącego CETA⁽¹²⁾.

2.6. Dokument roboczy Komisji, opublikowany dnia 11 lipca 2017 r.⁽¹³⁾, ma w nadchodzących miesiącach otworzyć dyskusję z Parlamentem Europejskim, Radą i zainteresowanymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego. Przedstawiono w nim opis i ocenę obecnych praktyk, zaproponowano dwa warianty poprawy wdrażania rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju oraz zadano szereg pytań zainteresowanym stronom. Niniejsza opinia EKES-u ma przyczynić się do tego procesu i do refleksji nad tymi pytaniami.

2.7. Państwa członkowskie otrzymały wspomniany dokument roboczy i obecnie nadsyłają swoje uwagi i propozycje. Z kolei Parlament Europejski przeprowadził stosowną debatę na sesji plenarnej w styczniu 2018 r.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji Europejskiej, by podsumować w dokumencie roboczym DG ds. Handlu otwierającym dyskusję wdrażanie rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju ujętych w umowach handlowych UE⁽¹⁴⁾ i by skonsultować się w tej sprawie ze społeczeństwem obywatelskim na temat sposobów poprawy sytuacji.

3.2. Komitet uważa, że rozdziały dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju odgrywają kluczową rolę w osiągnięciu celu Komisji, jakim jest propagowanie w strategii „Handel z korzyścią dla wszystkich” i w dokumencie roboczym „Wykorzystanie możliwości płynących z globalizacji” ONZ-owskich celów zrównoważonego rozwoju. Rozdziały te są tak samo ważne jak spełnianie międzynarodowych zobowiązań, takich jak te podjęte w porozumieniu paryskim w sprawie zmiany klimatu, a także dotyczących handlu paliwami kopalnymi.

3.3. W kontekście celów zrównoważonego rozwoju EKES pragnie zwrócić uwagę na wnioski i zalecenia zawarte w jego opinii⁽¹⁵⁾, zwłaszcza na postulat, by wszystkie przyszłe uprawnienia w zakresie rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju „obejmowały odpowiednią klauzulę, która będzie nakładała na obie strony społeczeństwa obywatelskiego mechanizm monitorowania na rzecz współpracy w zakresie promowania celów zrównoważonego rozwoju” oraz na apel, by nadać rozdziałom dotyczącym handlu i zrównoważonego rozwoju „takie samo znaczenie, jak rozdziałom poświęconym sprawom handlowym, technicznym lub taryfowym”.

3.3.1. Komitet zaznaczył już⁽¹⁶⁾, że sformułowanie 17. celu zrównoważonego rozwoju zawiera wyraźne odniesienie do roli społeczeństwa obywatelskiego – stwierdza się w nim, że „skuteczna realizacja Agendy na rzecz Zrównoważonego Rozwoju wymaga partnerskiej współpracy między rządami, sektorem prywatnym i społeczeństwem obywatelskim”. Po raz pierwszy w historii ONZ opis celów zrównoważonego rozwoju zawiera też stwierdzenie dotyczące odpowiedzialności rządów przed obywatelami.

⁽¹⁰⁾ Pismo komisarz Malmström do przewodniczącego komisji INTA Bernda Langego, styczeń 2017 r. <https://ec.europa.eu/carol/index-iframe.cfm?fuseaction=download&documentId=090166e5af9d7b2e&title=letter.pdf>.

⁽¹¹⁾ Pismo komisarz Malmström do kanadyjskiego ministra handlu zagranicznego, François-Philippe'a Champagne, październik 2017 r. https://ec.europa.eu/carol/index-iframe.cfm?fuseaction=download&documentId=090166e5b568bc60&title=SIGNED_LETTER.pdf.

⁽¹²⁾ Wspólny instrument interpretacyjny dotyczący kompleksowej umowy gospodarczo-handlowej (CETA) między Kanadą a Unią Europejską i jej państwami członkowskimi (Dz.U. L 11 z 14.1.2017, s. 3).

⁽¹³⁾ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1689>.

⁽¹⁴⁾ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów na temat wdrażania umów o wolnym handlu – opublikowane dnia 9 listopada 2017 r.

⁽¹⁵⁾ REX/486 – Opinia EKES-u „Kluczowa rola handlu i inwestycji w osiągnięciu i wdrażaniu celów zrównoważonego rozwoju”, sprawozdawca: Jonathan Peel (UK-I), współsprawozdawca: Christophe Quarez (FR-II) (dotychczas nieopublikowana w Dz.U.).

⁽¹⁶⁾ REX/486 – Opinia EKES-u „Kluczowa rola handlu i inwestycji w osiągnięciu i wdrażaniu celów zrównoważonego rozwoju”, sprawozdawca: Jonathan Peel (UK-I), współsprawozdawca: Christophe Quarez (FR-II) (dotychczas nieopublikowana w Dz.U.).

3.4. EKES ubolewa jednak nad ograniczonym podejściem przyjętym w toczącej się debacie na temat rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju oraz nad ogólnym zakresem tych rozdziałów w odniesieniu do interesów konsumentów. Podczas gdy strategia „Handel z korzyścią dla wszystkich” skupia się na zaufaniu konsumentów do bezpiecznych produktów, wytyczne ONZ-u w sprawie ochrony konsumentów⁽¹⁷⁾ podchodzą znacznie szerzej do tej kwestii i obejmują ochronę prywatności konsumentów, ich prawa w zakresie handlu elektronicznego oraz prawo do skutecznego egzekwowania praw konsumentów. Biorąc pod uwagę wpływ liberalizacji handlu na konsumentów, EKES byłby zadowolony z uwzględnienia w ramach dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju rozdziału poświęconego konsumentom, który dotyczyłby „handlu i konsumentów”, obejmował odpowiednie międzynarodowe standardy konsumenckie i wzmacniał współpracę w zakresie egzekwowania praw konsumentów.

3.5. Komitet powitałby także z zadowoleniem zobowiązanie do uwzględniania wymiaru płci w polityce handlowej, a konkretnie w jej rozdziałach dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju. W wielu krajach będących partnerami handlowymi UE kobiety stanowią większość pracowników w pewnych sektorach takich jak przemysł włókienniczy. W związku z tym umowy handlowe UE nie powinny zwiększać nierówności ze względu na płeć. Komisja Europejska powinna zapewnić pełne poszanowanie międzynarodowych norm pracy w zakresie równouprawnienia płci i praw kobiet w miejscu pracy. W szczególności EKES wzywa do przestrzegania konwencji MOP nr 100 dotyczącej jednakowego wynagrodzenia, konwencji nr 111 dotyczącej dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu, która promuje niedyskryminację w miejscu pracy, oraz konwencji nr 183 w sprawie ochrony macierzyństwa.

3.6. EKES zachęca Komisję do intensyfikacji dialogu ze społeczeństwem obywatelskim w celu rozwinięcia rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju w obecnych i przyszłych umowach handlowych. Powinno to znaleźć odzwierciedlenie szczególnie w przeglądzie rozdziału dotyczącego handlu i zrównoważonego rozwoju w ramach CETA⁽¹⁸⁾. EKES z zadowoleniem przyjmuje wczesny przegląd postanowień porozumienia dotyczących handlu i pracy oraz handlu i środowiska (obiecany przez komisarz Cécilię Malmström) oraz pragnie w nim uczestniczyć.

3.7. Komitet odegrał istotną rolę w lepszym uświadamianiu społeczeństwu obywatelskiemu polityki handlowej UE zarówno w UE, jak i w krajach trzecich. Członkowie EKES-u będą w dalszym ciągu angażować się we wzmacnianie współpracy ze społeczeństwem obywatelskim państw trzecich w kwestii monitorowania negocjacji i wdrażania unijnych umów handlowych. To proaktywne działanie EKES-u odegrało kluczową rolę we wzmocnieniu pozycji organizacji społeczeństwa obywatelskiego za granicą i dalszej demokratyzacji procesów podejmowania decyzji handlowych.

3.8. Mimo stosunkowo krótkiego okresu wdrażania rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju (sześć lat po wejściu w życie pierwszej umowy o wolnym handlu nowej generacji między UE a Koreą) EKES odnotowuje szereg osiągnięć i niedociągnięć, które powinny zostać przeanalizowane i wykorzystane podczas zbliżającego się przeglądu rozdziału dotyczącego handlu i zrównoważonego rozwoju w ramach CETA oraz w odniesieniu do innych umów handlowych.

3.9. Jednym z głównych osiągnięć tych rozdziałów jest ustanowienie wewnętrznych grup doradczych, aby zapewnić społeczeństwu obywatelskiemu ważną platformę monitorowania zobowiązań w zakresie przestrzegania praw człowieka, praw pracowniczych i przepisów środowiskowych w umowach handlowych. Jednakże EKES uważa, że ważne jest poszerzenie zakresu, tak aby obejmował on także interesy konsumentów.

3.9.1. W zakresie, w jakim pozwalają na to jej kompetencje, UE powinna dążyć do rozwijania ściślejszej synergii między sformułowaniem w rozdziałach dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju a 27 obowiązkowymi konwencjami w zakresie ochrony środowiska i konwencjami MOP w odniesieniu do programu GSP Plus (oraz wymagań programu „wszystko oprócz broni” dla krajów najsłabiej rozwiniętych).

3.10. EKES docenia udzielony mu mandat do wyznaczenia części członków i sekretariatu 6 wewnętrznych grup doradczych powołanych dotychczas w następujących umowach: umowie o wolnym handlu UE–Korea, umowie o wolnym handlu UE–Kolumbia/Peru, układzie o stowarzyszeniu UE–Ameryka Środkowa, pogłębionej i kompleksowej umowie o wolnym handlu UE–Gruzja, pogłębionej i kompleksowej umowie o wolnym handlu UE–Ukraina, a także w ramach umowy o partnerstwie gospodarczym CARIFORUM–UE. Ponadto EKES pragnie nadal uczestniczyć w przyszłych wewnętrznych grupach doradczych, np. w ramach CETA i umowy o wolnym handlu UE–Japonia.

⁽¹⁷⁾ http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditccplpmisc2016d1_en.pdf.

⁽¹⁸⁾ Pismo komisarz Malmström do kanadyjskiego ministra handlu zagranicznego, François-Philippe'a Champagne'a, październik 2017 r., *op.cit.*

3.10.1. Zwracamy również uwagę Komisji na nierozstrzygnięte zagadnienia budzące dezorientację. Po pierwsze chodzi o nakładanie się elementów unijnych układów o stowarzyszeniu oraz pogłębionych i kompleksowych umów o wolnym handlu (DCFTA) z Gruzją, Mołdawią i Ukrainą. Umowy te trudno jest rozróżnić lokalnemu społeczeństwu obywatelskiemu. Po drugie, chodzi o poszerzoną funkcję forów społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza w Ameryce Łacińskiej, co rozmyło zasadnicze cele i osłabiło główne przesłanie wewnętrznych grup doradczych każdej ze stron.

3.11. Finansowanie i zasoby pozostają jednak kluczową kwestią. Siedem funkcjonujących już mechanizmów monitorowania (sześć umów o wolnym handlu oraz umowa o partnerstwie gospodarczym CARIFORUM) oraz nowe oczekiwane mechanizmy, w tym w ramach ważnych umów z Kanadą i Japonią, stanowią dla Komitetu duże wyzwanie, jeśli chodzi o skuteczne działanie obecnych i przyszłych wewnętrznych grup doradczych bez dodatkowych zasobów. Komisja powinna jak najszybciej opracować we współpracy z EKES-em systemowe rozwiązania oraz wspólnie z Parlamentem i Radą zapewnić odpowiednie środki na funkcjonowanie tych mechanizmów monitorowania, a także w pełni włączyć reprezentacyjne grupy społeczeństwa obywatelskiego.

3.12. Skuteczne mechanizmy egzekwowania w odniesieniu do rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju mają kluczowe znaczenie dla EKES-u, jak wskazano w licznych opiniach⁽¹⁹⁾. Wewnętrzne grupy doradcze jako podmioty monitorujące mają do odegrania ważną rolę w zapewnieniu wykrywania i skutecznego rozwiązywania przypadków naruszenia zobowiązań dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju. EKES, jako aktywny członek wewnętrznych grup doradczych UE, w dużym stopniu przyczynił się do ich działań i z tego względu wzywa Komisję do podniesienia poziomu ambicji w odniesieniu do skutecznego mechanizmu egzekwowania. W przypadku Korei Południowej Komitet odnotowuje, że wewnętrzna grupa doradcza UE zwróciła się do Komisji⁽²⁰⁾ o wszczęcie procedury rozwiązywania sporów, ale Komisja, mimo że próbowała zająć się tą kwestią, jeszcze tego nie uczyniła. W tym kontekście EKES powtarza, że „wdrażanie aspektów umowy dotyczących zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza kwestii związanych z zatrudnieniem, pozostaje niezadowolające”⁽²¹⁾.

3.13. EKES uważa, że przedsiębiorstwa mogą odegrać ważną rolę w zapewnianiu poszanowania praw pracowniczych i społecznych poprzez popieranie i wdrażanie przepisów chroniących prawa pracownicze oraz poprzez dialog społeczny ze związkami zawodowymi w celu uzgodnienia przyzwoitych standardów zarówno w kontekście bezpośredniej działalności, jak i w całym łańcuchu dostaw. EKES wzywa Komisję, aby zagwarantowała, że umowy handlowe będą wspierały dobre zachowanie przedsiębiorstw oraz zapobiegały dumpingowi socjalnemu i obniżaniu standardów socjalnych, opracowując klauzule dotyczące społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw obejmujące konkretne zobowiązania, zgodne z wytycznymi OECD w zakresie biznesu i praw człowieka oraz uwzględniając krajowe punkty kontaktowe (KPK)⁽²²⁾, które powinny być niezależne i ustrukturyzowane w taki sposób, by angażować partnerów społecznych jako członków krajowych punktów kontaktowych lub komitetu nadzorczego KPK. Należy zapewnić odpowiednie szkolenia, personel i fundusze.

3.14. Komitet jest gotów przyczynić się do opracowania nowych pomysłów, by pomóc Komisji zwiększyć skuteczność niezależnych mechanizmów egzekwowania w rozdziałach dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju m.in. poprzez prawo do reagowania w sytuacji, gdy obawy Komisji nie są uwzględniane. Wszelkie odwołanie się w razie konieczności do sankcji musi jednak być odpowiednio wyważone.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Komitet jest zdania, że Komisja powinna podjąć działania w celu poprawy skuteczności rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju z myślą o zapewnieniu przestrzegania praw społecznych, pracowniczych i w zakresie ochrony środowiska i ochrony konsumenta. Kluczowym elementem jest poprawa skuteczności wewnętrznych grup doradczych jako organów mających za zadanie monitorowanie tych zobowiązań.

⁽¹⁹⁾ Opinia EKES-u „Handel z korzyścią dla wszystkich – W kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej” sprawozdawca: Jonathan Peel (UK-I) (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 123); opinia EKES-u „Stanowisko EKES-u na temat konkretnych kluczowych kwestii poruszonych podczas negocjacji nad TTIP”, sprawozdawca: Philippe de Buck, współsprawozdawczynie: Tanja Buzek (Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 30). Opinia EKES-u „Umowa o wolnym handlu między Unią Europejską a Koreą Południową – rozdział w sprawie handlu i zrównoważonego rozwoju”, sprawozdawca: Dumitru Fornea (RO-II) (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 201).

⁽²⁰⁾ Pismo do komisarz Malmström w sprawie konsultacji rządowych w związku z umową o wolnym handlu UE-Korea, grudzień 2016 r., http://ec.europa.eu/carol/?fuseaction=download&documentId=090166e5af1bf802&title=EU_DAG%20letter%20to%20Commissioner%20Malmstrom_signed%20by%20the%20Chair%20and%20Vice-Chairs.pdf.

⁽²¹⁾ Opinia EKES-u „Umowa o wolnym handlu między Unią Europejską a Koreą Południową – rozdział w sprawie handlu i zrównoważonego rozwoju”, sprawozdawca: Dumitru Fornea (RO-II) (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 201).

⁽²²⁾ Rządy, które zobowiązały się przestrzegać wytycznych, muszą utworzyć krajowy punkt kontaktowy (KPK), którego głównym zadaniem jest zwiększenie skuteczności wytycznych poprzez podejmowanie działań promocyjnych, udzielanie odpowiedzi na zapytania oraz przycinanie się do rozwiązywania problemów mogących powstać w wyniku domniemanego nieprzestrzegania wytycznych w konkretnych przypadkach. Krajowe punkty kontaktowe pomagają przedsiębiorstwom i innym zainteresowanym stronom podejmować odpowiednie działania w celu dalszego przestrzegania wytycznych. Stanowią one platformę mediacji i pojednania z myślą o rozwiązywaniu praktycznych problemów, które mogą wynikać z realizacji wytycznych.

4.1.1. EKES zauważa, że różne zainteresowane podmioty przedstawiły wnioski w celu poprawy niezależności i skuteczności rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju w umowach handlowych, i podziela pogląd, że potrzebne jest zdecydowane zachęcanie do przestrzegania zobowiązań w tej dziedzinie. W odniesieniu do postanowień dotyczących pracy wnioski te obejmują utworzenie niezależnego sekretariatu ds. pracy⁽²³⁾ oraz, zaproponowane we wzorze rozdziału dotyczącego pracy, wprowadzenie mechanizmu składania skarg zbiorowych⁽²⁴⁾.

4.2. EKES ocenił doświadczenia związane z wdrażaniem rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju i wzywa Komisję do rozwiązania następujących odnotowanych niedociągnięć:

- brak wyważonego członkostwa w wewnętrznych grupach doradczych UE i krajów partnerskich,
- brak woli politycznej w niektórych krajach partnerskich w odniesieniu do ustanowienia w odpowiednim czasie wewnętrznych grup doradczych,
- brak odpowiedniego finansowania wewnętrznych grup doradczych zarówno w UE, jak i w krajach partnerskich,
- potrzeba uwzględnienia wspólnych posiedzeń wewnętrznych grup doradczych UE i krajów partnerskich w tekście umowy w celu umożliwienia im wymiany doświadczeń nt. wspólnych projektów oraz przygotowywania wspólnych zaleceń,
- potrzeba udziału przewodniczących wewnętrznych grup doradczych w posiedzeniach komitetów ds. handlu i zrównoważonego rozwoju, z prawem przedstawienia stanowisk ich grup, tak aby odzwierciedlać przesłanie społeczeństwa obywatelskiego dla rządów,
- brak reakcji ze strony Komisji Europejskiej na skargi zgłaszane przez wewnętrzne grupy doradcze w związku z naruszeniem zobowiązań dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju.

4.3. Członkowie EKES-u zasiadający w wewnętrznych grupach doradczych, a także inne organizacje reprezentujące przedsiębiorców, pracowników i sektor wolontariatu wydały szereg zaleceń dotyczących podjęcia przez Komisję działań w celu wyeliminowania niedociągnięć w umowach handlowych i zwiększenia skuteczności wewnętrznych grup doradczych, jeśli chodzi o zapewnienie przestrzegania zobowiązań w zakresie praw socjalnych i pracowniczych oraz przepisów środowiskowych. Zalecenia te powinny zostać wnikliwie przeanalizowane przez Komisję. Obejmują one:

- wspieranie budowania zdolności oraz lepsze promowanie i prezentowanie treści rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju wśród społeczeństwa obywatelskiego w UE i w krajach partnerskich przed wejściem w życie tej umowy,
- ustanowienie niezależnego sekretariatu ds. pracy i mechanizmu skarg grupowych,
- zapewnienie odpowiedniego finansowania i zasobów dla wewnętrznych grup doradczych UE i krajów partnerskich, aby przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego mogli brać w nich pełny udział oraz zapewniać środki na uzasadnione działania, w tym prace analityczne lub warsztaty towarzyszące wspólnym corocznym posiedzeniom,
- zachęcanie rządów krajów partnerskich do jak najszybszego ustanowienia wewnętrznych grup doradczych oraz udzielania im wsparcia politycznego i logistycznego przy zapewnieniu ich wyważonego członkostwa,
- ustanowienie bardziej przejrzystego i usprawnionego mechanizmu składania skarg,
- prowadzenie regularnego dialogu między wewnętrznymi grupami doradczymi UE, Komisją, ESDZ, Parlamentem Europejskim i państwami członkowskimi UE,
- zobowiązanie Komitetu ds. Handlu i Zrównoważonego Rozwoju do uwzględniania w rozsądnym terminie kwestii i zaleceń przedstawionych przez wewnętrzne grupy doradcze,

⁽²³⁾ Dokument roboczy oparty na wspólnej propozycji Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych (ETUC), Amerykańskiej Federacji Pracy i Kongresu Organizacji Przemysłowych (AFL-CIO), wrzesień 2016 r., <https://www.etuc.org/en/page/non-paper-introducing-independent-labour-secretariat-ceta>.

⁽²⁴⁾ Projekt wzoru rozdziału dotyczącego umów handlowych UE, opracowany przez Fundację im. Friedricha Eberta we współpracy z przewodniczącym Komisji INTA, Berndem Langem, czerwiec 2017 r., <http://www.fes-asia.org/news/model-labour-chapter-for-eu-trade-agreements/>.

- upoważnienie wewnętrznych grup doradczych do monitorowania wpływu wszystkich aspektów umów handlowych – nie tylko rozdziału dotyczącego handlu i zrównoważonego rozwoju – na prawa człowieka, prawa pracownicze i przepisy środowiskowe oraz prawa konsumenta (EKES z zadowoleniem stwierdza, że wniosek ten został uwzględniony w sprawozdaniu Komisji na temat wdrażania komunikatu „Handel z korzyścią dla wszystkich”),
- kraje partnerskie przed zawarciem porozumień handlowych powinny wykazać pełne respektowanie ośmiu konwencji MOP dotyczących podstawowych norm pracy; w wypadku gdy dany kraj partnerski nie ratyfikował lub nie wdrożył prawidłowo tych konwencji ani nie wykazał równoważnego poziomu ochrony, należy dążyć do stworzenia planu działania dotyczącego konkretnych zobowiązań, który uwzględniono by w rozdziale dotyczącym handlu i rozwoju zrównoważonego, tak aby zostało to osiągnięte w odpowiednim terminie,
- zobowiązanie zarówno rządów, jak i przedsiębiorstw działających na ich terytoriach do wykazania poszanowania norm w ramach programu godnej pracy MOP⁽²⁵⁾, które wykraczają poza podstawowe normy pracy i wymagają poszanowania innych praw, takich jak te dotyczące równości płci oraz zdrowia i bezpieczeństwa.

4.4. EKES jest zdania, że powyższe zalecenia natury praktycznej można by wdrożyć bez zmiany tekstu obowiązujących rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju i że w związku z tym należy to bezzwłocznie uczynić.

4.5. Aby mechanizmy monitorowania były skuteczne, zdaniem Komitetu należy koniecznie umożliwić wszczynanie w ich ramach rzeczywistych dochodzeń w sprawie naruszeń zobowiązań dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju. Gdyby zostały wykryte nadużycia, niezwłocznie powinna zostać rozpoczęta procedura rozstrzygania sporów, z mandatem do egzekwowania zgodności pod względem merytorycznym. EKES zauważa, że istnieje wiele różnych modeli w zakresie umów handlowych zawieranych przez różne kraje, w tym przez Stany Zjednoczone i Kanadę. Przewiduje się w nich możliwość kar finansowych w przypadku naruszeń zobowiązań.

4.6. Komitet wyraża ubolewanie, że w dokumencie roboczym sugeruje się, że wartość kar lub sankcji w umowach handlowych można oceniać wyłącznie na podstawie jednej sprawy sądowej dotyczącej Gwatemali wniesionej przez Stany Zjednoczone za pośrednictwem umowy CAFTA⁽²⁶⁾. Jednak przegrana USA w tym przypadku nie wynikała z tego, czy sankcje były dostępne czy też nie, ale ze sposobu określenia obowiązków w rozdziale dotyczącym pracy w umowie CAFTA. W rozdziale tym zawarty jest wymóg prawny, aby naruszenie praw pracowniczych „miało wpływ na handel”, co miałyby uzasadniać nałożenie sankcji. W tym wypadku sąd uznał, że pomimo występowania wyraźnych naruszeń praw pracowniczych MOP nie było wystarczających dowodów na to, że miało to wpływ na handel. Komisja powinna zbadać inne istniejące mechanizmy sankcji w umowach handlowych, stopień, w jakim były dotychczas wykorzystywane, oraz ich potencjalne ograniczenia, a jednocześnie powinna pamiętać, że różne grupy społeczeństwa obywatelskiego wyraziły zarówno poparcie dla stosowania tych mechanizmów, jak i poważne obawy w tej kwestii.

4.7. Istnieją też inne ograniczenia amerykańskiego podejścia do sankcji w odniesieniu do dopuszczalności, zakresu i czasu trwania postępowania, które sprawiły, że jedynie bardzo niewielka liczba przypadków znalazła rozwiązanie poprzez podejście oparte na sankcjach. Komisja powinna wyciągnąć wnioski z ograniczeń mechanizmów sankcji w umowach handlowych zawieranych przez Stany Zjednoczone oraz inne kraje takie jak Kanada, aby ocenić i zwiększyć skuteczność egzekwowlanych mechanizmów zgodności, które można by ewentualnie wprowadzić w rozdziałach dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju. Potencjalnym mankamentem jest ryzyko, że UE zniechęciłaby partnerów handlowych do negocjacji lub osłabiła swoją pozycję w takich negocjacjach.

4.8. EKES jest gotów wspierać Komisję w tworzeniu skutecznego mechanizmu, który poprawiłoby wdrażanie i monitorowanie rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju w unijnych umowach o wolnym handlu. Należy tu uwzględnić doświadczenia innych państw oraz propozycje przedsiębiorstw i grup społeczeństwa obywatelskiego zajmujących się środowiskiem, rynkiem pracy i innymi kwestiami.

Bruksela, dnia 14 lutego 2018 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²⁵⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-integration/documents/publication/wcms_229374.pdf.

⁽²⁶⁾ Zob. <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/trade-dispute-panel-issues-ruling-in-us-guatemala-labour-law-case>.