

Брюксел, 13.9.2017 г.
COM(2017) 492 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**Балансирана и прогресивна търговска политика с цел извличане на ползите от
глобализацията**

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Глобалната търговия има основен принос за конкурентоспособността и просперитета на Европейския съюз, в който над 30 милиона работни места зависят от европейския износ за останалите държави по света. Глобално интегрираната икономика продължава да е от полза за европейските дружества — били те големи или малки, а също така за европейските граждани, работници и потребители. Тя обаче трябва да бъде активно моделирана и управлявана, за да се гарантира, че е справедлива, че утвърждава нашите ценности и е здраво стъпила върху система от правила. Европейският съюз се стреми към търговска политика, която е прозрачна и отговорна, носи ползи за всички граждани и предоставя съвременни решения, отговарящи на днешната икономическа реалност в условия на технологични промени. Като част от дебата, чието начало беше поставено през март с Бялата книга за бъдещето на Европа¹, в рамките на документ за размисъл² беше очертано по какъв начин търговската политика може — успоредно с другите политики на ЕС — да спомогне да се използва глобализацията и да се гарантира, че ползите от търговията са справедливо споделени в съответствие с принципите на ЕС за солидарност и устойчивост.

Международната среда, в която ЕС провежда търговската си политика, постоянно се променя: налице са все повече действия, които са предизвикателство спрямо основаната на правила система на многостранната търговия, а това може да бъде и предвестник на едно завръщане към протекционизма. Същевременно много нации — търговски партньори, както големи, така и по-малки като дял в световната търговия, с много конкретни действия показваха, че държат на справедливата и отворена международна търговия.

Европейската комисия се стреми да гарантира, че търговската политика на ЕС се развива по начин, който ще ѝ позволи да бъдат постигнати крайните икономически и политически цели, включително като се увеличава сближаването между търговската политика и другите външни и вътрешни политики на ЕС. Така например търговската политика допринася за интегрираното разработване на политики по Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие, като се фокусира не само върху икономическите аспекти, но спомага и за постигането на социални и екологични цели и допринася за изпълнението на Европейската програма за миграцията и Европейската програма за сигурност. В отговор на възможностите и предизвикателствата, пред които се изправя Европа днес, трябва да разполагаме със солидна и новаторска политическа програма, която да прокарва същевременно основните интереси на Европа. Днес Комисията предлага пакет от нови инициативи, които допълват и завършват съществуващата много интензивна търговска програма на Съюза с оглед постигането на следните цели:

- **Първо, предложение за Регламент за създаване на рамка за скрининг на преките чуждестранни инвестиции в ЕС**, който да гарантира, че преките чуждестранни инвестиции ще продължат да бъдат сред основните източници на растеж в ЕС, и същевременно да защити основните интереси на ЕС. Законодателното предложение се придружава от съобщение на Комисията, в което е разгледана подробно стратегическата необходимост от такъв скрининг;
- **Второ, препоръки за започване на преговори за търговски споразумения с Австралия и Нова Зеландия**. Споразуменията ще бъдат стъпка напред след

¹ Европейска комисия, Бяла книга за бъдещето на Европа, COM(2017)2025.

² Европейска комисия, Документ за размисъл относно извличането на ползите от глобализацията, COM(2017)240.

неотдавнашните успешни преговори с трети държави, сред които Канада, Сингапур, Виетнам и Япония, и ще увеличат броя на партньорите, поели ангажимент за прогресивни правила в световната търговия;

- Трето, **препоръка за започване на многостранни преговори за създаването на многостранен съд за уреждане на инвестиционни спорове** — едно мащабно нововъведение в глобалното управление;

- На четвърто място, Комисията взе и решение да **публикува отсега нататък своите препоръки за указания за водене на преговори за търговски споразумения**, като посочените три такива препоръки ще бъдат публикувани още днес. Това означава, че едновременно с предаването им на Съвета за обсъждане и на Европейския парламент както досега препоръките вече ще се изпращат автоматично на националните парламенти и до тях ще се осигурява достъп на широката общественост, с което ще се даде възможност по планираното споразумение още от самото начало да се води широк и приобщаващ дебат;

- И на последно място, Комисията взе решение да **създаде група, която да предоставя консултации по търговските споразумения на ЕС** като част от акцента, който поставя върху прозрачния и приобщаващ процес на разработване на търговската политика.

Успоредно с настоящото съобщение днес Комисията публикува и първия двугодишен доклад по изпълнението на своята стратегия за търговската политика „*Търговията — за всички*“.³ В доклада са проследени конкретните постижения и все още продължаващите дейности през двете години след приемането на стратегията, като са представени и изводите, от които се ръководи развитието на търговската политика на ЕС. Докладът ще бъде допълнен от *Доклад относно изпълнението на споразуменията за свободна търговия*, който ще бъде оповестен по-късно тази есен, а Комисията приканва всички заинтересовани страни въз основа на двата доклада и настоящото съобщение да обсъдят бъдещата търговска политика на ЕС. Освен това като следваща стъпка след Европейския консенсус за развитие през настоящата година ще бъде направен преглед на стратегията на ЕС за подпомагане на търговията.

2. СЪЗДАВАНЕ НА НОВИ ТЪРГОВСКИ ПАРТНЬОРСТВА, ЧРЕЗ КОИТО ДА БЪДАТ ИЗГОТВЕНИ ПРОГРЕСИВНИ ПРАВИЛА ЗА ГЛОБАЛНАТА ТЪРГОВИЯ

ЕС е трайно ангажиран с **отварянето на търговията, която има за своя основа определената от правила многостранна търговска система**. Отвореността към потоците от стоки, услуги, хора и капитали е поддържала досега растежа, конкурентоспособността и благосъстоянието на потребителите в ЕС. В съчетание с високите стандарти в областта на околната среда, труда, социалната защита и защитата на потребителите тя е основата на нашия просперитет и е най-добрият начин да направим така, че глобализацията да е от полза за всички европейци. Глобализацията е не само търговия; нейното влияние се съчетава с това на технологичната промяна. Несъмнено обаче търговската политика има важна роля за извличането на ползите от глобализацията, така че да се гарантира, че нейното икономическо, социално и екологично въздействие за хората и бизнеса в Европа, а и извън нея, е положително.

³ Европейска комисия, Доклад за изпълнението на стратегията за търговската политика *Търговията — за всички*, COM (2017) 491.

ЕС търси партньори, които искат заедно с него да **създадат отворени и прогресивни правила**, отговарящи на реалностите на търговията през 21-ви век, и така да укрепят глобалното управление. Неотдавнашните споразумения между ЕС и Канада, Сингапур и Виетнам, както и принципната договореност с Япония, не само създават нови икономически възможности за нашите предприятия и граждани, те също така са израз на универсалните ценности, които Съюзът е възприел, и ги утвърждават, а същевременно запазват правото на държавите да регламентират сфери и дейности в името на обществения интерес.

Създаване на нови икономически възможности

При отварянето на нови пазари Европейската комисия следва **всеобхватна програма за преговори на многостранно и двустранно равнище**, с която осигурява реципрочен пазарен достъп. Многостранните задължения на ЕС в Световната търговска организация (СТО) са основата на нашите търговски отношения по цял свят. Във времето до министерската конференция в Буенос Айрес през декември ЕС ще стои начело на усилията за промяна в програмата за преговори на СТО, като ще се стреми да модернизира световните търговски правила и да възстанови позицията на СТО като висшестоящ форум за създаването на правила, особено във време на засилващ се протекционизъм.

Комисията е трайно ангажирана със **задълбочаването на връзките на ЕС с икономиките бъдещи двигатели на растежа в Азия и Латинска Америка**. Преговорите с Мексико и Меркосур напредват с бързи темпове, като стремежът на Комисията е да постигне политическо съгласие по тях до края на годината. Договорените със Сингапур и Виетнам споразумения също в най-скоро време ще преминат към следващите етапи от процедурата.

Всеобхватното икономическо и търговско споразумение (ВИТС) между Канада и Европейския съюз ще започне да се прилага временно на 21 септември. На 6 юли ЕС и Япония постигнаха принципна договореност по основните елементи на споразумение за икономическо партньорство; понастоящем много усилено се работи за приключването на окончателния му текст до края на годината. С тези широкообхватни споразумения ще бъде премахната например по-голямата част от митата, които дружествата от ЕС заплащат за стокообмена си с Канада и Япония. Ще бъдат отворени и нови пазари за износа на ЕС, включително за селскостопански продукти, храни и напитки. Със споразуменията ще бъдат премахнати и пречките в редица сектори на услугите и ще бъде насърчена иновативната и конкурентоспособна икономика, което пък ще улесни търговската дейност на всички дружества, и особено на малките и средните предприятия.

Утвърждаване на универсалните ценности, възприети от Съюза

ЕС стои начело в този процес, **за да опазва безкомпромисно високите европейски стандарти за защита на околната среда, потребителите, труда и социалните права, както и основните права**. Заедно с нашите партньори се стремим да използваме инструментите на търговската политика за популяризиране на тези стандарти по цял свят в съответствие с целите за устойчиво развитие, в които търговията е определена като едно от най-важните средства за постигането им. Например във всички по-нови търговски споразумения на ЕС се подкрепя прилагането на международните споразумения за защита на околната среда и на стандартите при полагането на труд, като споразумението за икономическо партньорство между ЕС и Япония е първото международно търговско споразумение, в което изрично се подкрепя Парижкото

споразумение за климата. В споразумението с Канада бяха постигнати много големи резултати по отношение на ангажиментите в трудовата сфера. Това показва, че подходът на Комисията в тази сфера, възприет съгласно заложеното в съобщението „Търговията — за всички“⁴, дава резултати. В момента Комисията води широкообхватна дискусия с Европейския парламент, Съвета и заинтересованите страни с оглед постигане на по-ефективно изпълнение и прилагане на разпоредбите относно търговията и устойчивото развитие, залегнали в нашите споразумения.

Запазване на правото на регламентиране

В споразуменията на ЕС **изрично е запазено правото на държавите да регламентират сфери и дейности в името на обществения интерес** и това е важен принцип на всички бъдещи преговори⁵. Този принцип е в основата на новия подход на ЕС към защитата на инвестициите. В момента Комисията се стреми към един изцяло реформиран подход към защитата на инвестициите в своите двустранни споразумения и с това се отклонява значително от системата за уреждане на спорове между инвеститор и държава, както се вижда ясно в споразумението с Канада.

Изграждане на нови партньорства

Споразуменията с Япония и Канада и бързият напредък, постигнат с партньори като Мексико и Меркосур, показват, че е възможно да бъдат създадени прогресивни и съвременни търговски правила. **За да запази набраната скорост, Комисията излиза с препоръки към Съвета за договаряне на две нови търговски споразумения** — с Австралия и с Нова Зеландия. Тези препоръки се добавят към неотдавнашната препоръка на Комисията да бъдат започнати преговори с Чили. Целта на тези споразумения е да бъде стимулиран устойчивият растеж чрез разширяване на търговията, да бъде осигурена стабилна платформа за задълбочаване на икономическите връзки с целия азиатско-тихоокеански регион и да бъде разширен кръгът от партньори, ангажирани трайно с прогресивните правила в международната търговия.

⁴Съобщение COM(2015)497 от 14 октомври 2015 г. „Търговията — за всички. Към една по-отговорна търговска и инвестиционна политика“.

⁵ Тези ангажименти са обяснени по-подробно в съвместния тълкувателен инструмент по Всеобхватното икономическо и търговско споразумение между Канада и ЕС и неговите държави членки: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13541-2016-INIT/en/pdf>.

3. СТАБИЛНА ТЪРГОВСКА И ИНВЕСТИЦИОННА ПОЛИТИКА, КОЯТО ЗАЩИТАВА ИНТЕРЕСИТЕ НА ЕС И ДАВА ГАРАНЦИИ ЗА СПРАВЕДЛИВОСТ

Нашата търговска политика се стреми към отворена търговия, която е справедлива, и гарантира, че европейските предприятия, работници и земеделски стопани се конкурират при равни условия с предприятията, работниците и земеделските стопани на нашите търговски партньори по света.

Отварянето на пазарите върви ръка за ръка с **осигуряването на гаранции, че всички спазват правилата и че основните интереси на ЕС са защитени**. ЕС активно използва всички инструменти, с които разполага, за да постигне изпълнение на ангажиментите, поети от неговите партньори, за да премахва пречките пред търговията и да се бори с нелоялните практики. Няколко от партньорите на ЕС, в т.ч. и най-големите икономики в света, все по-често предприемат действия в сферата на вътрешната политика, които биха могли да навредят на други държави или да подкопаят основаната на правила многостранна търговска система. Комисията е също така готова, ако се наложи, да предприеме нови мерки за борба с тази тенденция.

Инструментите за търговска защита спомагат и за това да се гарантира, че дружествата от ЕС са изправени пред лоялна конкуренция. В съответствие със заключенията на Съвета от 23 юни 2017 г., в които се призовава за бързо постигане на съгласие между законодателите, Комисията работи много активно с Европейския парламент и Съвета по предложената цялостна модернизация на инструментите за търговска защита и за въвеждането на нова методология за изчисляване на дъмпинга. Актуализираните правила ще запазят и подобрят способността на ЕС да реагира при значителни нарушения на пазара в държави, изнасящи за ЕС.

Подсилването на антисубсидийния инструмент за търговска защита е ключов елемент в решимостта на ЕС да се противопостави на една от основните първопричини за нелоялна международна търговия: **нелоялните практики на субсидиране**, особено тези, които водят до появата на свръхкапацитет. Освен това ЕС ще продължи да настоява за инициативи на многостранно равнище относно нелоялните субсидии. По-специално ЕС излиза с предложения в рамките на Световната търговска организация, които са в подкрепа на прозрачността при промишлените субсидии и ограничават използването на вредни субсидии в земеделието и рибарството. ЕС работи също така по проблемите на свръхкапацитета, като укрепва глобалното икономическо управление и например се стреми да разрешава належащи проблеми в стоманодобивния сектор в рамките на Глобалния форум по проблемите на свръхкапацитета в стоманодобива, създаден от членовете на Г-20 и ОИСР.

Друга област, в която интересите на производителите от ЕС често биват неблагоприятно засегнати, са обществените поръчки, по отношение на които много от основните търговски партньори на ЕС все още прилагат рестриктивни практики, които дискриминират бизнеса от ЕС и не осигуряват реципрочност на пазарния достъп. Поради това Комисията призовава за бързо приемане на преразгледаното ѝ предложение за **нормативен акт за международните обществените поръчки** — инструмент, чрез който ще се утвърди отвореният и реципрочен достъп до пазарите на обществени поръчки в цял свят.

Аналогично, работата на ЕС по правилата на глобалното управление също трябва да се приспособи към новите предизвикателства на глобалната конкуренция, като например **опасенията във връзка с придобиването на стратегически активи на ЕС от**

чуждестранни инвеститори, по-специално от субсидирани и/или държавни предприятия. Принципната отвореност на ЕС към ПЧИ няма да се промени. Тя обаче трябва да бъде съпътствана от активни и подходящи политики, които, от една страна, постигат отваряне на другите икономики и гарантират, че всички се подчиняват на едни и същи правила, а от друга страна, защитават активите от придобиване, което би било в ущърб на жизненоважни интереси на ЕС или на неговите държави членки. Въпреки че търговската и инвестиционната политика на ЕС продължава да бъде най-подходящият инструмент, осигуряващ гаранции, че третите държави предлагат равнище на отвореност към чуждестранните инвестиции, равностойно на това на ЕС, и насърчават равнопоставените условия за стопанските субекти от ЕС, трябва също така да се вземат мерки за защита на основните интереси на ЕС.

Като част от днешния пакет от мерки на търговската политика Комисията предлага да бъде засилено сътрудничеството в ЕС и да бъде създадена рамка за **скрининг на преките чуждестранни инвестиции**, влизащи в ЕС. Целта е да се предотврати придобиването на стратегически активи, което би могло да застраши сигурността или общественения ред, и така да се гарантират основните интереси на Европа, като същевременно пазарите на ЕС продължат да бъдат като цяло отворени за инвестиции.

Поради това в днешното **съобщение на Комисията относно създаването на благоприятни условия за преките чуждестранни инвестиции при осигуряване на защита на основните интереси** се предлагат допълнителни конкретни стъпки за скрининг на някои ПЧИ в ЕС с оглед на опазването на сигурността и обществения ред. Съобщението придружава предложение за Регламент за създаване на рамка за скрининг на преките чуждестранни инвестиции в Европейския съюз на основания, свързани с обществения ред и обществената сигурност, заедно с механизъм за сътрудничество между държавите членки и рамка за преглед на равнището на ЕС.

4. ПОСТИГАНЕ НА ЕФЕКТИВНИ СПОРАЗУМЕНИЯ ЧРЕЗ ПРОЗРАЧЕН И ПРИОБЩАВАЩ ПРЕГОВОРЕН ПРОЦЕС

Начинът на провеждане на търговската ни политика и търговските ни преговори е от голямо значение. ЕС трябва да постига ефикасни споразумения, които носят ползи за всички граждани, а процесът, водещ до този резултат, трябва да бъде **отчетен, прозрачен и приобщаващ**. Това е съвместна отговорност на всички институции на ЕС, на всички държави членки и на всички национални парламенти.

За да извлечем максимално големи ползи от нашата търговска политика, ЕС трябва да бъде **надежден партньор в преговорите**: институционалният процес на вземане на решения трябва да бъде ясен, предсказуем и подходящ за целта. Това означава институционалната ни структура да ни позволява да ратифицираме и прилагаме договорените споразумения отчетно, легитимно и ефективно. Становището на Съда на Европейския съюз по споразумението за свободна търговия между ЕС и Сингапур⁶ дава така необходимата яснота по отношение на разделението на правомощията между ЕС и неговите държави членки в търговските и инвестиционните споразумения.

Препоръката за започване на преговори с Австралия и Нова Зеландия обхваща широк кръг от въпроси, които попадат изцяло в обхвата на общата търговска политика на ЕС, включително либерализирането на търговията със стоки, на услугите и на преките

⁶ Становище 2/15 на Съда на Европейския съюз съгласно член 218, параграф 11 от ДФЕС от 16 май 2017 г.

чуждестранни инвестиции, обществените поръчки, глобалните правила, целящи постигането на равнопоставени условия, и амбициозните глави по отношение на устойчивото развитие. Това ни позволява **бързо да напреднем с оглед на политическия императив за укрепване на търговската позиция на ЕС в света.** Комисията е готова да води тези преговори с ускорени темпове с цел да ги приключи до март 2019 г.

Препоръката за започване на преговори с Австралия и Нова Зеландия не включва защитата на инвестициите и разрешаването на инвестиционни спорове: преди това трябва да приключи **дебатът относно това кое е най-доброто решение за търговските споразумения на ЕС и за неговите споразумения за защита на инвестициите,** като Комисията е готова да продължи обсъжданията със Съвета и Европейския парламент. Същевременно Комисията продължава с воденето на все още продължаващите инвестиционни преговори, включително тези с Япония, Китай, Мианмар и други партньори, с цел да подобри позициите на инвеститорите от ЕС в чужбина и същевременно да стимулира устойчивото развитие и защитата на правото на правителствата на регламентиране. Днес Комисията прие и препоръка за започване на преговори за **създаването на инвестиционен съд на многостранно равнище.** Това предложение е още една стъпка към по-прозрачен, последователен и справедлив подход за разглеждане на жалбите на инвеститорите в рамките на споразумения за защита на инвестициите.

Правният въпрос за разделението на правомощията **по никакъв начин не трябва да се отразява на легитимността и отвореността на процеса на приемане,** които трябва да бъдат гарантирани, независимо дали крайното решение за приемане е на равнището на ЕС или и на равнището на държавите членки. Поради това Комисията приветства факта, че правителствата на държавите — членки на ЕС, понастоящем във все по-голяма степен се включват **заедно със своите национални и регионални парламенти в търговските преговори.** Националните парламенти несъмнено играят ключова роля като институции, които следят позициите на своите правителства по отношение на търговските преговори на ЕС. Поради това Комисията насърчава държавите членки да продължат и, когато е възможно, да осигурят включването на националните парламенти в търговските преговори още на най-ранен етап.

Това е една от основните причини, поради които Комисията реши да **публикува своите препоръки за указания за водене на преговори за търговски споразумения,** като се започне с днешните препоръки по отношение на Австралия, Нова Зеландия и многостранния инвестиционен съд и в съответствие с практиката, установена във връзка с преговорите по член 50 с Обединеното кралство.

Това означава също така, че в съответствие с обичайната практика за други видове предложения на Комисията, **тези препоръки ще се изпращат автоматично на всички национални парламенти в ЕС** и на Европейския парламент в момента, в който се предават на Съвета, заедно с придружаващия ги доклад за оценка на въздействието. Благодарение на това за националните парламенти, а и за различните други заинтересовани страни ще бъде по-лесно още на най-ранния възможен етап да изразяват становищата си пред своите правителства, които ги представляват по време на обсъжданията в Съвета. Комисията има готовност да окаже съдействие на държавите членки за включването в процеса на техните национални и регионални парламенти и да обсъди по-нататък как най-удачно може да улесни парламентарното участие.

И на последно място, като част от акцента, който поставя върху прозрачното и приобщаващо разработване на търговската политика, Комисията взе решение да създаде **консултативна група по търговските преговори на ЕС**. Групата ще се състои от представители на голяма и балансирана група от заинтересовани страни, включващи синдикати, работодателски организации, групи на потребителите и други неправителствени организации. Те ще предоставят на преговарящите от страна на Комисията и на разработващите политиките компетентни консултации в областите, обхванати от търговските преговори, и така ще дават възможност на Комисията да разполага с различни гледни точки и виждания за търговията.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Европейският съюз трябва да утвърждава една отворена и определена от правила многостранна търговска система и да провежда стабилна и проактивна търговска политика, основаваща се на отвореност, а не на протекционизъм, и гарантираща нашия траен просперитет и устойчивото развитие на европейската икономика.

За целта Европейският съюз трябва да насърчава в световен мащаб една амбициозна и прогресивна, отворена и основаваща се на правила и ценности търговска програма. Това означава търговска политика, която не само създава нови икономически възможности за бизнеса и гражданите, но и изразява и утвърждава универсалните ценности, възприети от Съюза, и защитава правото на държавите на регламентиране в името на общественния интерес.

Комисията ще посвети останалата част от мандата си на това да надгради по-раншните успешни споразумения и да постигне конкретни ползи за всички граждани. За да може да изпълни тази задача, ЕС се нуждае от надежден политически подход с консенсус от страна на всички институции. Дебатът по този въпрос трябва да се състои, но същевременно не бива да ни отклонява от задачата ни да продължаваме да утвърждаваме интересите на Европа. Поради това Комисията възнамерява да ускори всички текущи преговори и приканва всички институции бързо да се включат в дебата за общата архитектура на търговските споразумения и споразуменията за защита на инвестициите.

Постигнатите неотдавна договорености с Канада и Япония показват, че амбицията да се постигне отворена, основана на правила и прогресивна търговска политика е не само възможна, а води и до взаимноизгодни резултати и укрепване, заедно с партньорите на ЕС, на глобалното управление. С пакета от мерки на търговската политика, представен днес, се прокарва една модерна търговска политика на ЕС, която дава своя принос към стремежа на настоящата Комисия да извлече ползите от глобализацията.