



ЕВРОПЕЙСКА  
КОМИСИЯ

Брюксел, 18.2.2021 г.  
COM(2021) 66 final

ANNEX

## **ПРИЛОЖЕНИЕ**

*към*

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

**Преглед на търговската политика —  
отворена, устойчива и решителна търговска политика**

## **ПРИЛОЖЕНИЕ**

### **РЕФОРМИРАНЕ НА СТО: ПОСТИГАНЕ НА УСТОЙЧИВА И ЕФЕКТИВНА МНОГОСТРАННА ТЪРГОВСКА СИСТЕМА**

#### **1. Защо СТО е важна и защо е в състояние на криза?**

##### *1.1 Защо СТО е важна?*

От основаването на многостранната търговска система през 1947 г.<sup>1</sup> световната търговия се е увеличила 300 пъти и в наши дни формира над 60 % от световния БВП, като подкрепя работните места, растежа и инвестициите по целия свят. Това отчасти се дължи на последователните намаления на митата, договорени чрез многостранната система: през 1947 г. приложимите мита са били в диапазона от 20 % до 30 %, а днес приложимите мита в света са средно около 9 %. Това обаче се дължи и на стабилността, осигурявана от системата. Принципът на СТО за най-облагодетелствана нация (НОН) ограничава дискриминацията между стоките и услугите от различни търговски партньори. Той осигурява стабилна основа за икономическата отвореност, която способства за конкуренцията на световните пазари въз основа на ефикасност и иновации. 60 % от търговията в ЕС се осъществява при условията на НОН, включително търговията ни със Съединените американски щати, Китай, Русия и Индия. Правилата на СТО защитават интересите на всички нации — търговски партньори, от дискриминационни следгранични мерки и гарантират, че условната търговска защита се основава на правила, договорени на многостранно равнище. Освен това поради обвързването на митата намаля вероятността държавите да повишат митата си в отговор на сътресения<sup>2</sup>, а системата за уреждане на спорове осигури спазването на правилата и спомогна да се избегне ескалацията на търговски конфликти.

Макар да са нужни още усилия, **СТО също е допринесла за устойчивото развитие в световен план.** Икономическата отвореност, която СТО гарантира, помогна за

---

<sup>1</sup> Чрез споразумението, предшестващо СТО — Общото споразумение за митата и търговията (ГАТТ).

<sup>2</sup> А. Jakubik и R. Piermartini (2019 г.). „How WTO commitments tame uncertainty!“ („Как ангажиментите в рамките на СТО смекчават несигурността“), WTO Staff Working Papers ERSD-2019-06, Световна търговска организация (СТО).

интегрирането на много развиващи се държави в световната икономика, като **избави стотици милиони хора от бедност и намали неравенствата между държавите**<sup>3</sup>.

### 1.2 Причините за кризата

Настоящата криза засяга и трите функции на СТО: при **преговорите** не бе постигнато осъвременяване на правилата, **системата за уреждане на спорове** на практика се върна във вида от времето на ГАТТ, когато докладите на специализираната група можеше да бъдат блокирани, а **наблюдението на търговските политики** бе неефективно. В допълнение **търговските отношения между САЩ и Китай**, двама от **тримата най-големи членове на СТО**, **понастоящем се управляват до голяма степен извън правилата на СТО**.

Ключов фактор за кризата е това, че присъединяването на **Китай** към СТО не доведе до превръщането на държавата в пазарна икономика. Степента на отваряне на китайските пазари не съответства на тежестта на Китай в световната икономика и държавният апарат продължава да упражнява решаващо влияние върху икономическата среда в Китай, като поради това причинява изкривяване на конкуренцията, което не може да бъде коригирано в достатъчна степен от действащите правила на СТО. Организацията обаче **не успя да договори нови правила** за справяне с този или други належащи въпроси (например цифровата търговия или устойчивостта). Постигането на консенсус между 164-мата членове на фона на размития баланс на силите в наши дни е огромно предизвикателство. Преговорите се задържат и поради разногласия относно гъвкавите условия за развиващите се държави. Не можем да наречем устойчива ситуация, при която две трети от членовете — включително някои от най-значимите икономики в света — претендират за **специално и диференцирано третиране**. Освен това **функцията за наблюдение и съвещателната функция** на СТО са сериозно затруднени поради недостатъчната прозрачност относно законодателството и практиката на членовете в областта на търговията и факта, че теми като влошаването на състоянието на околната среда, изменението на климата и достойния труд се считат за табу. И на последно място, но със сигурност не по важност, в края на 2019 г. **системата за уреждане на спорове на**

---

<sup>3</sup> Група на Световната банка и Световна търговска организация (2015 г.). *The Role of Trade in Ending Poverty* („Ролята на търговията за премахване на бедността“). Световна търговска организация: Женева. Вж. също Комисия по растеж и развитие, 2018 г., „*The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*“ („Доклад относно растежа: стратегии за устойчив растеж и приобщаващо развитие“).

практика беше парализирана поради блокирането на назначенията на членове на Апелативния орган от страна на САЩ.

### *1.3 Неотложната нужда от реформа*

Стабилната среда за търговия, в центъра на която стои СТО, е по-важна от всякога за преодоляването на предизвикателствата, пред които сме изправени, като се започне с икономическото възстановяване след пандемията. Обстановката е сложна за организация, която изглежда е изгубила усещането си за обща цел. ЕС обаче има изконен стратегически интерес да гарантира ефективността на СТО. Търговията има жизненоважно значение не само за нашата икономика; насърчаването на основано на правила международно сътрудничество е самата същност на европейския проект. Поради това ЕС трябва да играе водеща роля в създаването на инерция за съдържателна реформа на СТО.

## **2. Възстановяване на доверието и усещането за обща цел: приносът на СТО за устойчивото развитие**

Провалът на Програмата за развитие от Доха през 2008 г. демонстрира липсата на обща цел сред членовете на СТО. Въпреки успешното сключване на Споразумението за улесняване на търговията по време на Деветата министерска конференция на СТО в Бали и решението относно конкуренцията при износа на селскостопански стоки по време на Десетата министерска конференция на СТО в Найроби, разделението между членовете на СТО относно това какво се очаква от организацията се увеличава все повече. Докато част от членовете твърдят, че „централното значение на развитието“ за СТО означава, че следва да се постави акцент върху изключенията и гъвкавите условия от вече договорените и бъдещите задължения, друга част са все по-разочаровани от липсата на напредък по преговорите в рамките на СТО и изместват вниманието си към двустранните търговски споразумения. Без усещане за обща цел е извънредно трудно да бъде намерен път за развитие за която и да е инициатива и да се гарантира, че СТО се развива в унисон с промените в световната търговия.

Все пак преобладаващата част от членовете остават ангажирани с идеята за многостранното сътрудничество, като напълно осъзнават ползите от основана на правила система за световната търговия и развитие. Нестабилността през последните няколко години, кризата в областта на климата и околната среда, засиленото използване на едностранни мерки, а понастоящем и пандемията от COVID-19 доведоха до ясно осъзнаване на факта, че СТО е незаменим елемент на жизнеспособното глобално икономическо управление, но и че е необходима реформа. Декларацията на лидерите на държавите от Г-20<sup>4</sup> в Рияд съдържа най-силния досега ангажимент за реформа на най-високо политическо равнище.

Тъй като глобалните предизвикателства нарастват, членовете на СТО следва да могат да се обединят около целта за справяне с най-належащите проблеми, с които се сблъскват: икономическо възстановяване и развитие без изкривяване на конкуренцията, както и екологична и социална устойчивост като част от екологичния преход на икономиките. Разрешаването на тези проблеми би било в съответствие с

---

<sup>4</sup> Декларация на лидерите на държавите от Г-20 на срещата на високо равнище в Рияд, 21—22 ноември, 2020 г.

целите за устойчиво развитие („ЦУР“) на ООН, с които са се ангажирали всички членове на СТО. Подобен акцент би могъл да придаде усещане за обща цел, което липсва на СТО през последните десетилетия, и да възстанови доверието сред членовете. Това би могло да породи необходимата увереност за осъвременяване на набора от правила на СТО по начин, който отчита предизвикателствата, свързани с цифровизацията и екологизирането, както и с предотвратяването и туширането на конфликти, причинени от изкривяваща конкуренцията държавна намеса в икономиката.

## *2.1 Възстановяване на усещането за обща цел в рамките на СТО: акцент върху устойчивото развитие*

Това усилие за възстановяване на усещането за обща цел трябва да се осъществява поетапно, като се започне с краткосрочни мерки за изграждане на доверие. Приключването на **преговорите относно субсидиите за сектора на рибарството** би било важна стъпка към затвърждаване на приноса на СТО за постигане на устойчивост. Това споразумение е важно не само в качеството му на първото многостранно споразумение от години насам, но и на първото споразумение, в центъра на което стои изпълнение на ЦУР (ЦУР 14.6). Това няма да бъде лесна задача предвид несъответствията между позициите на членовете на СТО и предизвикателствата пред постигането на консенсус при многостранните преговори (в голяма степен заради споменатия по-горе въпрос за специалното и диференцирано третиране), но преговорите са в по-напреднал етап от когато и да било през дългата им история. При наличието на достатъчна политическа воля има възможност за постигане на споразумение преди Дванадесетата министерска конференция на СТО („МК 12“).

ЕС, заедно с групата от Отава<sup>5</sup>, представи **инициатива относно търговията и здравеопазването**, която обхваща правилата относно ограниченията върху износа, както и някои улесняващи търговията мерки и стъпки за улесняване на прозрачността. ЕС ще продължи да работи с партньорите си и новия генерален директор, за да гарантира, че търговската система е съобразена с предизвикателствата, породени от пандемията, включително по отношение на прилагането на гъвкавите условия,

---

<sup>5</sup> Участниците в групата от Отава са: Австралия, Бразилия, Канада, Чили, Европейският съюз, Япония, Кения, Южна Корея, Мексико, Нова Зеландия, Норвегия, Сингапур и Швейцария.

предвидени в Споразумението ТРИПС (за свързаните с търговията аспекти на правата върху интелектуалната собственост).

Много ЦУР се отнасят до **опазването на околната среда**. Първостепенното значение на опазването на околната среда беше признато още по време на създаването на СТО чрез учредяването на комитета по търговия и околна среда, който да насърчава обсъжданията и общите действия. Настоящата необходимост търговската политика да е съобразена с климатичните и екологичните предизвикателства е още по-належаща днес — виждане, което се подкрепя от много членове на СТО. Противно на опасенията, изразени при създаването на СТО, никоя държава не е била принудена да понижи желаното от нея равнище на опазване на здравето и околната среда поради решение по системата на СТО за уреждане на спорове. В бъдеще ЕС ще подкрепя в международните дискусии по свързани с търговията и околната среда въпроси установяването на тълкуване на съответните разпоредби на СТО, при което се признава правото на членовете да предприемат ефективни действия в отговор на глобалните екологични предизвикателства, по-специално изменението на климата и опазването на биологичното разнообразие.

Европейският съюз разглежда устойчивостта като част от крайно необходимия екологичен преход на икономиките и това ще трябва да бъде отразено в работата на СТО по принцип. Скоро ще представим инициатива в рамките на СТО относно **търговията и климата**. Първоначалните разсъждения, представени в неофициален документ<sup>6</sup>, разпространен сред членовете на СТО и заинтересованите страни, са съсредоточени върху набор от градивни елементи, включително либерализация при избрани стоки и услуги; прозрачност (включително относно мерките за корекция на въглеродните емисии на границите), обмен на информация и анализ като първа стъпка за разработване на правила относно субсидиите за изкопаеми горива; екологизиране на подпомагането на търговията; и укрепване на институционалната рамка на СТО за разглеждане на въпросите на търговията и околната среда. Освен това ЕС работи и с други членове на СТО по осъществяването на успоредни екологични инициативи, свързани с кръговата икономика (включително пластмасите).

---

<sup>6</sup> [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/november/tradoc\\_159117.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/november/tradoc_159117.pdf)

СТО трябва да играе роля и в подпомагането на изпълнението на целите за устойчиво развитие за достоен труд и равенство между половете, които са от първостепенно значение както извън границите, така и в рамките на ЕС. Що се отнася до достойния труд, СТО трябва да насърчава анализа и обмена на опит за начините, по които търговските политики могат да допринасят за социалното развитие, за това как по-сOLIDната защита на правата на работниците благоприятства растежа и развитието и как да се гарантира, че ползите от либерализацията на търговията достигат до всички работници и уязвими общности — както в рамките на ЕС, така и извън него. Това действие може да бъде подкрепено чрез по-нататъшно и по-активно сътрудничество между СТО и Международната организация на труда. ЕС следва да работи съвместно с партньори за по-нататъшно интегриране на това социално измерение на глобализацията в работата на СТО. Що се отнася до равенството между половете, ЕС трябва да играе водеща роля в повишаването на осведомеността относно важността да се гарантира, че наличието на перспектива за равенство между половете е основна част от търговската политика, чрез инициативи като Декларацията от Буенос Айрес относно търговията и икономическото овластяване на жените.

## *2.2 Как търговията може да допринесе за развитието: необходимостта от ориентиран към бъдещето подход към специалното и диференцирано третиране*

Една от основополагащите задачи на СТО е да се гарантира, че развиващите се държави, и особено най-слабо развитите от тях, участват в ползите от международната търговия с дял, пропорционален на потребностите на тяхното икономическо развитие. „Специалното и диференцирано третиране“ (СДТ) има за цел да позволи на развиващите се държави да се възползват по най-добрия начин от възможностите за развитие, които предлага членството в СТО.

ЕС енергично подкрепя СДТ, но вярва, че използването му трябва да се ръководи от основополагащата икономическа реалност, че търговията е двигател на развитието, а не заплаха. Най-последователния растеж са отчели онези развиващи се икономики,

които са насочили усилията си към интегриране в световната икономика и към постепенно отваряне на пазарите си за по-голяма конкуренция. Голямото предизвикателство пред развитието на СТО е това как организацията може да подпомогне ефективно усилията на онези развиващи се държави, които все още не са достатъчно интегрирани в световната икономика.

Възстановяването на доверието в СТО като форум за водене на преговори също изисква нов подход към СДТ. Такъв подход следва да съчетава по-целенасочен акцент върху начините за подпомагане на интегрирането в търговската система с по-голяма диференциация между развиващите се държави въз основа на установените потребности. Тези потребности включват ограниченията на капацитета на малките публични администрации. СТО може да допринесе ефективно за развитието единствено ако се съсредоточи върху това как да се подкрепи капацитетът на държавите да поемат задължения, които стимулират интегрирането им в световната икономика.

Що се отнася до процеса, изглежда най-вероятно до реален напредък по отношение на СДТ да доведе подходът „споразумение по споразумение“. Въпреки че би било желателно всички членове на СТО да се споразумеят за хоризонтални критерии за СДТ, по-реалистично е да се опитаме да постигнем сближаване чрез конкретни преговори. Все пак подходът на ЕС ще се ръководи от някои общи съображения. ЕС би подкрепил категорично разпоредби за СДТ, чрез които се отговаря по ефективен начин на ограниченията на капацитета на огромното мнозинство от развиващите се държави. В същото време ЕС очаква пълна ангажираност при текущите преговори и такива по бъдещи споразумения от а) членовете на ОИСР (включително кандидатите за присъединяване към ОИСР); б) държавите, класифицирани като държави с „висок доход“ от Световната банка; и в) държавите, които формират достатъчно голям дял от световния износ като цяло или в секторите, предмет на конкретни преговори. Поради своята тежест в системата Китай следва да даде пример и да не претендира за СДТ при текущи преговори.

### **3. Възстановяване на напълно функционираща система на СТО за уреждане на спорове с реформиран Апелативен орган**

Задължителната система за уреждане на спорове не само е от решаващо значение за защитата на интересите на членовете на СТО от мерки, които ограничават правата за достъп до пазара. Тя също така осигурява стабилност на предприятията, за да могат да инвестират и изнасят със съзнанието, че правилата ще бъдат спазвани и че ще има средства за правна защита в случай на нарушение. Тя защитава от едностранни действия както големите, така и малките държави, членове на СТО, и предотвратява търговски спорове, които прерастват в политически конфликти. Въпреки че някои аспекти на работата и съдебната практика на Апелативния орган са критикувани, важно е да се признае, че Апелативният орган в голяма степен е увеличил легитимността и предвидимостта на системата за уреждане на спорове, включително чрез нейното повишено внимание към защитата на правата на членовете на СТО да регламентират цели в областта на здравеопазването, околната среда или други законни цели на политиката.

Най-неотложната сред реформите на СТО е да се постигне споразумение относно възстановяването на функционираща система за уреждане на спорове и да се продължи назначаването на членове на Апелативния орган. Тази задача следва да бъде разглеждана като приоритет, а не да се свързва с останалите аспекти на реформата на СТО. В отсъствието на функционираща система за уреждане на спорове е трудно да се намери възможна мотивация за държавите да осъвременят правилата и да запълнят празнотите в тях.

САЩ повдигнаха някои основателни опасения относно определени подходи за постановяване на решения на Апелативния орган, както и относно конкретни решения в определени случаи. Европейският съюз изразява съгласие, че съдиите следва да прилагат принципа на процесуална икономия и че не са обвързани с „прецедент“, но следва да имат предвид преходни решения до степента, в която ги считат за важни в спора, който е отнесен до тях. В системата на СТО за уреждане на спорове специализираните групи са лицата, установяващи фактите, и ролята на Апелативния орган следва да бъде строго ограничена до разглеждането на правни въпроси, повдигнати на етапа на обжалването, доколкото това е необходимо за уреждане на даден спор. Независимостта на специализираната група и на Апелативния орган е от съществено значение, така че решенията по случаите се постановяват изключително по същество. Това е съвместимо с повишаването на отчетността на членовете относно

изпълнението на техните задължения. Задължителните графици следва да се спазват строго както на етапа на уреждане на спорове в рамките на специализираната група, така и в рамките на Апелативния орган — забавеното правосъдие е отказано правосъдие — и следва да се приемат подходящи мерки, за да се направи това възможно. Поради това Европейският съюз изразява съгласие с това, че е необходима съществена реформа. Чрез тази реформа следва да се запази правилото за отрицателен консенсус, независимостта на Апелативния орган и централната роля на уреждането на спорове за осигуряването на сигурност и предвидимост на многостранната търговска система.

По-специално, въпреки че много от въпросите по-горе са отразени в разработените по време на неофициалния процес принципи по въпроси, свързани с функционирането на Апелативния орган, ръководен от председателя на органа за уреждане на спорове, ЕС е готов да обмисли как да определи по-стабилна правна формулировка на тези въпроси, както и да обмисли допълнителни подобрения. Даването на сигнал на ранен етап от страна на САЩ относно тяхната готовност да започнат добросъвестни преговори по постигането на многостранно споразумение относно реформите на системата за уреждане на спорове в голяма степен би увеличило доверието и би трябвало да даде възможност за постигането на споразумение за възстановяване на задължителната система за уреждане на спорове, както и за един функциониращ Апелативен орган.

#### **4. Постигане на по-ефективна функция за водене на преговори**

В основата на кризата в СТО стои проблемът с нейната функция за водене на преговори. С реформата на СТО следва да се цели възстановяване на ефективността и надеждността на организацията като форум за водене на преговори по търговските правила и по-нататъшната либерализация. Правилата на СТО трябва да бъдат приведени в съответствие с икономическата и търговската реалност на XXI<sup>-ви</sup> век. По същество следва да се даде приоритет на осъвременяването на правилата на СТО относно електронната търговия, улесняването на инвестициите, вътрешното регламентиране в областта на услугите, както и относно ролята на държавата в икономиката, включително по отношение на субсидиите. След като правилата бъдат осъвременени, може да се обмисли и постигане на напредък по отношение на либерализацията на търговията със стоки и услуги по начин, осигуряващ по-добър

баланс на задълженията. Що се отнася до метода на водене на преговори, с подхода на единния ангажимент не бяха постигнати резултати и най-добре може да се постигне напредък чрез различни процеси, по-конкретно плурилатерални споразумения от отворен тип. Успоредно с преговорите по същество членовете на СТО следва да обмислят начини за по-добро интегриране на плурилатерални споразумения в рамката на СТО.

#### *4.1 Осъвременяване на правилата на СТО*

##### *А) Установяване на нови правила относно цифровата търговия, услугите и инвестициите*

Понастоящем текат преговори с широко участие относно вътрешното регламентиране в областта на услугите, електронната търговия и улесняването на инвестициите. И трите вида преговори са от съществено значение за постигане на правила за международна търговия, съобразени с цифровата трансформация на икономиката, нарастващото значение на услугите и необходимостта от улесняване на инвестициите като ключов фактор за развитието.

ЕС е напълно ангажиран с тези преговори. МК 12 осигурява възможност за отбелязване на значителен напредък по инициативите за електронна търговия и улесняване на инвестициите и за сключване на споразумение относно вътрешното регламентиране в областта на услугите. Приключването на преговорите по амбициозни и приобщаващи споразумения в тези три области е от решаващо значение, за да се докаже значението на СТО за основните движещи фактори на разширяването на търговията и инвестициите през XXI<sup>-ви</sup> век и да се улесни интеграцията на развиващите се държави в глобалните вериги за създаване на стойност. По този начин също би се избегнало разпокъсването на световната търговска система, ако тези проблеми могат да бъдат преодоляни единствено чрез двустранни споразумения или плурилатерални споразумения извън рамката на СТО.

##### *Б) Установяване на нови правила за избягване на изкривяването на конкуренцията поради държавна намеса в икономиката — неутралност по отношение на конкуренцията*

Правилата на СТО не са достатъчно ефективни за справяне с разпространяването на отрицателните последици от държавната намеса в икономиката. Това е особено валидно, когато държавната намеса изкривява конкуренцията на вътрешния пазар или дори на световните пазари. Честата липса на прозрачност при такава намеса

допълнително задълбочава проблема. Проблемът не е ролята на самата държава. Може да е необходима публична намеса за постигане на законни цели и СТО следва да дава възможност за различни степени на държавна собственост в икономиката. По-скоро проблемът е да се противодейства ефективно на онази намеса, при която е налице разпространяване на отрицателни последици, изкривяване на конкуренцията чрез предоставяне на предимства на национални предприятия, стоки или услуги спрямо чуждестранни такива, ограничаване на достъпа до пазари или оказване на влияние върху световните пазари.

Новите правила относно субсидиите за промишлеността са от съществено значение за справяне с отрицателните последици от значителните субсидии за международната търговия, които може да породят изкривяване на конкуренцията както в традиционните сектори, така и в секторите с нови технологии. Субсидиите може да доведат и до свръхкапацитет. Важна цел на по-строгите правила ще бъде постигането на значително по-голяма прозрачност и определянето на допълнителни категории забранени субсидии, както и на категории субсидии, за които се предполага, че са вредоносни. Наред с обсъжданията на „червена“ и „оранжева“ кутия следва да се помисли и за „зелена кутия“, която да включва онези субсидии, подкрепящи законни публични цели, като същевременно имат минимално изкривяващо въздействие върху търговията. Такъв по-специално би бил случаят с определени видове субсидии във връзка с околната среда и субсидии за научноизследователска и развойна дейност (НИРД), при условие че те подлежат на пълна прозрачност и договорени правила.

В някои държави държавните предприятия (ДП) са инструмент, чрез който държавата оказва съществено въздействие върху икономиката, като понякога това може да има изкривяващи пазара ефекти. Значението на ДП обаче все още не е отразено в адекватни правила, с които да се открива изкривяващо пазара поведение. Новите международни правила за ДП следва да бъдат съсредоточени върху поведението на ДП в рамките на стопанската им дейност, в съответствие с правилата, които вече са договорени в няколко споразумения за свободна търговия и инвестиционни споразумения.

Освен субсидиите за промишлеността и правилата за ДП, е необходимо да се обмисли какви други елементи могат да бъдат част от новите правила на СТО, предназначени да гарантират принципа на „неутралност по отношение на конкуренцията“ и да насърчават еднакви условия на конкуренция. Това следва да включва например строги правила срещу практики, които принуждават предприятията да прехвърлят иновации и

технологии на държавата или на техните конкуренти (принудителни трансфери на технологии), както и правила, които да гарантират, че вътрешното регламентиране е прозрачно и насърчава конкуренцията. Общата цел следва да бъде държавната намеса в икономиката да се извършва при пълна прозрачност и да не изкривява конкуренцията в полза на определени предприятия. ЕС възнамерява да обсъди тези въпроси допълнително първо в рамките на тристранното си сътрудничество със САЩ и Япония, но също така и с всички заинтересовани членове на СТО, с цел да започне работа по разработването на правила на СТО за ефективно реагиране на изкривяването на конкуренцията.

*В) Преодоляване на дисбаланса между задълженията на членовете във връзка с достъпа до пазара*

Задълженията във връзка с достъпа до пазара не са били актуализирани от приключването на Уругвайския кръг насам и все повече се отдалечават от икономическите реалности на XXI<sup>-ви</sup> век. Настоящата структура на задълженията на СТО във връзка с достъпа до пазара на стоки и услуги не съответства на действителното равнище на отвореност на много държави и не отразява значителните промени в тежестта в световната икономика на определени нации — важни търговски партньори (например Китай).

Въпреки че осигуряването на по-добра структура на цялостните тарифни задължения е важно, основният акцент на усилията за реформа на СТО следва да бъде върху осъвременяването на правилата относно неутралността по отношение на конкуренцията в областта на: субсидиите, ДП, принудителните трансфери на технологии и вътрешното регламентиране. В случаите, когато чрез субсидии изкуствено се намаляват цените на стоките, ДП злоупотребяват с господстващото си положение на даден пазар или предприятия са принудени да споделят своите технологии с конкурентите си, намаляването на митата няма да помогне за преодоляване на дисбаланса между членовете. Независимо от това, в краткосрочен до дългосрочен план и за да се изгради допълнително доверие в системата, ЕС подкрепя секторни инициативи, чрез които либерализацията осигурява по-широки ползи, какъвто е случаят с либерализацията на митата върху здравни стоки и избрани стоки, способстващи за смекчаване на изменението на климата, или с либерализацията на екологични услуги.

По отношение на търговията с услуги следва да бъде даден приоритет на приключването на преговорите относно правилата в областта на цифровата икономика. След като тези преговори приключат, може да се обмисли започването на преговори относно услугите. Тези преговори следва да бъдат отворени за участие за заинтересованите членове на СТО и да залегнат в работата на СТО, като същевременно надграждат напредъка, постигнат по преговорите за Споразумение по търговията с услуги.

#### *Г) Приносът на селското стопанство*

За възстановяването на надеждността на СТО като форум за водене на преговори е необходимо също така членовете на организацията да се заемат с **преговори в областта на селското стопанство**, които все още до голяма степен са блокирани въпреки положителния резултат на Министерската конференция в Найроби. Селското стопанство остава важен, дори основен интерес за голяма част от членовете на СТО и поради липсата на напредък съществува риск от отрицателно въздействие върху по-широката програма за реформа на СТО.

Задълженията относно националното подпомагане в сектора на селското стопанство следва да бъдат приоритет за преговорите, като се има предвид нарастването на политиките и мерките, изкривяващи търговията. За успеха на тези преговори обаче е необходим принос от всички, или поне от всички основни членове. В перспектива ЕС подкрепя значителното намаляване на националното подпомагане, което изкривява търговията. През последните 30 години ЕС извърши реформа на своята селскостопанска политика, като премина от подпомагане, което изкривява търговията, към подпомагане, което не изкривява търговията. Останалите членове на СТО тепърва трябва да предприемат подобни реформи.

За момента не изглежда вероятно възобновяването на преговорите относно достъпа до пазара в сектора на селското стопанство, независимо дали става дума за намаляване на митата, или за други елементи. Те представляват част от по-широк кръг от преговори относно достъпа до пазара, включително на промишлени стоки, където изглежда не съществуват условия за постигане на баланс.

Поради това преговорите в средносрочен план следва да бъдат съсредоточени върху проблемите, които придобиха значение по време на пандемията, и върху областите, в които е налице някаква възможност за сближаване. За Дванадесетата министерска

конференция ЕС ще насочи вниманието си към ограничения върху износа и подобряването на прозрачността.

И накрая, необходимо е в преговорите в областта на селското стопанство да се включат аспектите на екологичната устойчивост в съответствие с необходимостта от екологичен преход на икономиките.

#### *4.2 Интегриране на плурилатерални споразумения от отворен тип в СТО*

Въпреки че възстановяването на надеждността и ефективността на СТО е невъзможно без осъвременяването на правилата на организацията, след 25 години е съвсем ясно, че това осъвременяване не може да бъде постигнато чрез многостранни споразумения, основани на единен ангажимент. Успоредно с това се водят преговори по голям брой двустранни или регионални търговски споразумения, включително относно въпроси, по които СТО досега не е постигнала многостранни резултати, например относно цифровата търговия или държавните предприятия. Най-положителната промяна през последните години е интересът на все по-голям брой държави да разработят такива правила в рамката на СТО чрез плурилатерални споразумения от отворен тип. Ако не бъде открита ефективна формула за интегриране на плурилатералните споразумения в СТО, няма да има друг вариант, освен да се разработят правила извън рамката на СТО.

В Споразумението за СТО е предвидено в правната уредба на СТО в член X:9 да бъдат включени плурилатералните споразумения, при което в рамките на Министерската конференция може да се вземе решение чрез консенсус за добавяне на търговските споразумения, сключени от група от членове на СТО, в списъка с плурилатералните споразумения на СТО в приложение 4. Разпоредбите на член X:9 обаче не са прилагани от създаването на СТО. Постигането на консенсус относно добавянето на плурилатерална инициатива в приложение 4 се счита за непреодолима трудност дори ако правата на държавите, които не са членове на СТО, не бяха намалени чрез плурилатералните задължения, поети от група от членове на СТО. Методологията, използвана за интегриране на плурилатерални споразумения в уредбата на СТО, досега е била такава, че всеки участник едностранно включва допълнителни задължения в списъка си със задължения, както е направено за Договореността относно задълженията в областта на финансовите услуги и референтния документ за телекомуникационни услуги. Това обаче има своите недостатъци. Не всяко допълнително задължение се вписва напълно в списъка със задължения. В допълнение

държавите, които не са членове на СТО, биха могли да предявят иск срещу даден член на СТО за уреждане на спор за нарушение на тези допълнителни задължения дори ако държавите, които не са членове на СТО, не са обвързани с тези задължения.

По време на съществената реформа на СТО тази реалност ще трябва да бъде призната и Комисията ще отправи призив за обмисляне на това как да се създаде по-лесен начин за интегриране на плурилатералните споразумения в многостранната уредба. ЕС би насърчил приобщаващ подход към плурилатералните споразумения от отворен тип, чрез който участието на развиващи се държави се улеснява и им се позволява да решат дали искат да се присъединят към споразумението, като възможността за присъединяване в бъдеще остава отворена. Това не означава, че СТО следва да приеме всички плурилатерални споразумения. По време на обсъждания биха могли да се определят някои принципи, на които плурилатералните споразумения следва да отговарят, за да бъдат включени в рамката на СТО. Тези принципи могат да се отнасят до отвореността за участие и бъдещо присъединяване от страна на членове на СТО, улесняването на участието на развиващите се държави, прозрачността на процеса на водене на преговори, както и до начини за защита на съществуващите права на държавите, които не са членове на СТО, като същевременно се избегне получаването на облаги наготово.

## **5. Подобряване на функционирането на системата на СТО**

### **5.1 *Укрепване на функцията за наблюдение и съветателната функция на СТО***

Работата в рамките на редовните съвети и комитети на СТО играе основна роля за защитата на основаната на правила многостранна търговска система, *inter alia*, чрез осъществяване на ежедневната техническа дейност, наблюдение на търговските политики на членовете, отстраняване на свързаните с търговията опасения и осигуряване на възможност за членовете да обсъждат развитието на търговията. Тъй като през последните години практически няма резултати в областта на определянето на правила и системата за уреждане на спорове е парализирана, ефективното наблюдение и обсъждането на политиките са по-важни от всякога, за да може СТО да се запази като надеждна основа на търговските отношения. За съжаление някои

неефективни процедури, пропуските при спазването на задълженията за прозрачност и широко разпространената липса на доверие често затрудняват ефективното участие.

През последните години ЕС работи за постигане на подобрения, по-специално в областта на прозрачността и проблемите относно търговията. Заедно със САЩ, Япония и други членове, ЕС направи предложение за подобряване на прозрачността и спазване на задълженията за уведомяване в областта на търговията със стоки. В предложението са предвидени стимули, както и административни мерки в отговор на значителните закъснения при представянето на уведомления — дългогодишен проблем, който засяга прозрачността. Надяваме се този хоризонтален принос да доведе и до необходимите обсъждания относно подобряването на прозрачността в конкретни области, например селското стопанство. С помощта на различна група членове ЕС представи идеи за подобряване на работата в редовните органи на СТО в рамките на предложението за насоки за органите на СТО, занимаващи се с проблеми относно търговията. Това предложение има за цел да се улесни разрешаването на свързаните с търговията проблеми сред членовете, преди те да стигат до етап на уреждане на спорове или да присъстват в дневния ред в продължение на години. Остава целта тези предложения да бъдат приети по време на МК 12.

Освен тези предложения е необходима допълнителна работа за подобряване на функцията за наблюдение и съвещателната функция на СТО. Докато един аспект на прозрачността е своевременното спазване на задълженията за уведомяване, друг аспект на прозрачността е качеството на предоставената информация. Като цяло е необходимо по-ефективно наблюдение на търговските политики на членовете на равнище комитет. Това би могло да включва проучването от страна на комитетите на СТО на начина, по който прегледите на уведомленията може да се направят по-ефективни. Също така би могло да има възможност за разглеждане на въпроси, по които Секретариатът следва да може да изготвя доклади за наблюдението, които почиват на различни публично достъпни източници на информация.

Полезно би било и да се направи равностойка на дейностите на органите на СТО с цел да се установи за кои дейности са необходими повече ресурси/внимание и кои следва да бъдат намалени или преустановени. Това би позволило на СТО да съсредоточи ресурсите върху тези комитети, които членовете използват по-активно и по-ефективно, докато работата на другите комитети може да бъде преустановена, освен ако са свикани по изрично искане на някой член (случаят с повечето спомагателни органи на

Съвета по търговията с услуги вече е такъв). Може да се даде нов тласък на някои комитети, като например комитета по търговия и околна среда, чрез засилване на техния принос за обсъжданията на политиките. Освен това ролята на Общия съвет да извършва прегледи на промените, които засягат търговската система, или да обсъжда проучвания, изготвени от генералния директор в сътрудничество с други международни организации, може да бъде засилена.

## *5.2 Ролята на генералния директор и на Секретариата на СТО*

Назначаването на новия генерален директор представлява възможност за ново начало. За да може реформата на СТО да проработи, генералният директор трябва да участва активно и видимо. Членовете могат да се доверят на генералния директор и следва да го насърчават да им оказва подкрепа за справянето с ключовите предизвикателства пред СТО. Те следва активно да го подкрепят при предприемането на инициативи в интерес на постигането на целите на СТО и предлагането на решения за обсъждане от членовете. Тъй като често се подчертава, че членовете са отговорни за определянето на дневния ред за работата на СТО, тази улесняваща роля на генералния директор е съвместима с характера на организацията, при която инициативата е на нейните членове.

Генералният директор и Секретариатът по-специално могат да засилят функцията за наблюдение и съвещателната функция на СТО. На първо място, за да допринесе ефективно за обсъжданията на членовете, Секретариатът следва да може да разчита на доверието на членовете за изготвяне на аналитични доклади по важни теми и за задълбочаване на сътрудничеството с други международни организации, без да е необходимо предварително съгласуване с членовете. На второ място, в полза на прозрачността относно търговските политики на членовете би било да се активизират дейностите на Секретариата по наблюдение.

Въпреки че сътрудничеството между СТО и международни организации, включително органи на ООН, като цяло функционира добре, генералният директор следва да се стреми към по-целенасочено сътрудничество с цел да се допринася съвместно за постигането на ЦУР.

## *5.3 По-ефективно ангажиране на заинтересованите страни: предприятията и гражданското общество*

Още през 1996 г. членовете на СТО признаха „ролята, която неправителствените организации могат да играят за повишаването на обществената осведоменост по

отношение на дейностите на СТО“ и се договориха „да подобрят прозрачността и да развият комуникация с неправителствените организации“, като възложат задача на Секретариата на СТО да организира преките контакти с гражданското общество. Основните канали за ангажиране са ежегодният публичен форум, присъствието на гражданското общество по време на министерските конференции, информационните срещи на Секретариата, както и възможността за представяне на документи за изразяване на позиция и актуални дискусии. Представителите на предприятията също участват в актуални дискусии, а от 2016 г. и в поредицата от търговски диалози; в специална страница на уебсайта на СТО е събрана информация, насочена към интересите на предприятията.

Може да има възможност за осъвременяване и допълнително развиване на условията за провеждане на консултации с предприятията и гражданското общество с цел активизиране на участието на тези заинтересовани страни в дебата относно търговията. На първо място, въпреки че понастоящем информационните срещи на Секретариата с участието на неправителствените организации са запазени за регистрирани неправителствени организации със седалище в Женева или около нея, електронните средства и виртуалните платформи биха позволили обхватът на присъствието да се разшири, за да включва акредитирани неправителствени организации от цял свят, като се даде възможност по-специално на неправителствени организации от развиващи се държави с ограничени средства да участват. На второ място, може да се създаде консултативен комитет с балансиран набор от представители на предприятията и гражданското общество, който да събира информация от заинтересованите страни относно важни промени, засягащи многостранната търговска система, и да я предоставя по време на текущи преговори и обсъждания. На трето място, ангажирането с конкретни теми може да се засили чрез организиране на дискусии по междусекторни въпроси, свързани например с аспектите на устойчивото развитие или регионалните търговски споразумения. На четвърто място, членовете следва да проучат как да увеличат прозрачността чрез осигуряване на достъп за обществеността до заседанията или на части от тях с помощта на виртуални средства.

## **6. Постигане на реформа на СТО**

### *6.1 Изграждане на съюзи с цел постигане на реформа на СТО*

За изпълнението на елементите на реформата на СТО, посочени в настоящото приложение, ще е необходимо ангажиране и привличане на значителен брой членове. Постигането на реформа изисква изграждане на съюзи, избягване на поляризацията и готовност от страна на членовете да се ангажират с допълнителен процес, който в крайна сметка ще доведе до компромис. В качеството си на основна икономическа сила, която твърдо вярва в основаната на правила многостранна търговия, ЕС трябва да продължи да показва лидерските си умения.

Инициативата относно търговията и здравеопазването, разработена от **групата от Отава**, е пример за сътрудничеството на ЕС с други единомислещи партньори. Също така ЕС работи с групата „FAST“ (партньори за постигане на напредък по отношение на устойчивата търговия — Friends of Advancing Sustainable Trade) относно това как да даде нов тласък на работата на СТО във връзка с търговията и околната среда<sup>7</sup>.

Въпреки че групите на единомислещите държави, като групата от Отава и групата „FAST“, са важни за привличане на първоначално подпомагане с оглед на стремежа към по-широко ангажиране от страна на членовете на СТО, високата степен на сближаване в програмата за реформа между САЩ и ЕС е съществен градивен елемент за реформата на СТО. Сътрудничеството между ЕС и САЩ винаги и било основна движеща сила за постигнатия напредък по преговорите в рамките на ГАТТ/СТО. ЕС си сътрудничи си със САЩ в рамките на тристранната инициатива с **Япония**. Избирането на нов президент на САЩ, който е ангажиран с многостранните институции, е възможност за тясно трансатлантическо сътрудничество относно всички аспекти на реформата на СТО, включително реформата на механизма на СТО за уреждане на спорове. Това значително би се улеснило чрез своевременен сигнал от страна на новата администрация на САЩ за намерението ѝ изцяло да се ангажира с преговорите за постигане на споразумение относно реформите на Договореността за уреждане на спорове и да спре блокирането на назначенията на членове на Апелативния орган. В периода преди МК 12 ЕС и САЩ биха могли да засилят ангажираността си с всички аспекти на реформата на СТО, за да постигнат максимално сближаване на своите съответни позиции, включително възможни съвместни предложения. Работата в

---

<sup>7</sup> Инициативата получава съвместно финансиране от 23-ма партньори — Австралия, Канада, Чад, Чили, Коста Рика, Европейският съюз, Гамбия, Фиджи, Исландия, Япония, Корея, Лихтенщайн, Малдивите, Мексико, Молдова, Черна гора, Нова Зеландия, Северна Македония, Норвегия, Сенегал, Швейцария, Тайван, Пенгу, Кинмен и Матцу и Обединеното кралство.

рамките на тристранната група с Япония също следва да бъде засилена с цел представяне на съвместно предложение относно това как могат да бъдат развити правилата на СТО за по-успешно справяне с изкривяването на конкуренцията, произтичащо от държавна намеса.

ЕС също така възнамерява да отдаде специален приоритет на участието в диалог с **африканските държави** относно програмата за реформа на СТО. Това би могло да включва обмисляне на по-добър начин за интегриране на ЦУР в работата на СТО, както и на това как да се гарантира, че плурилатералните инициативи от отворен тип са приобщаващи и в тях са отчетени ограниченията на капацитета на развиващите се държави с малки администрации. Дискусиите може да обхващат и въпроса за специалното и диференцирано третиране и това как СТО може да подкрепи интегрирането чрез Африканската континентална зона за свободна търговия. В този контекст ЕС продължава да оказва подкрепа за Африканския съюз да получи статут на наблюдател в съответните органи на СТО.

ЕС ще продължи да участва в дискусии с **Китай** и **Индия** относно различните аспекти на програмата за реформа на СТО. След присъединяването на Китай към СТО нейният БВП на глава от населението се е увеличил с 10 пъти и само за две десетилетия Китай е станала най-големият износител на СТО. Много членове на СТО са на мнение, че задълженията на Китай относно достъпа до пазара и другите задължения на държавата не отразяват в достатъчна степен нейния растеж и че допълнителната либерализация от страна на Китай би придала по-голяма легитимност на ролята на държавата в организацията. Индия има силно динамична икономика и е водещ участник в Г-20, въпреки че степента на цялостното развитие и конкурентоспособност на държавата не може да бъде сравнена с тази на Китай. И двете държави са партньори от ключово значение за дискусиите относно реформата на СТО. Дискусиите с Китай и Индия следва да спомогнат за по-доброто разбиране на съответните възгледи на страните, включително относно въпроси, по които следва да бъде постигнат напредък по време на МК 12 и след това.

#### *6.2 Какво може да бъде постигнато по време на МК 12 — следващи стъпки*

Програмата за реформа на СТО трябва да бъде амбициозна, но и реалистична. Последователността на различните работни направления на реформата на СТО трябва да бъде подходяща. Не всички елементи могат или следва да бъдат внедрени

едновременно, по-скоро при различните компоненти ще се следват различни процеси и ще бъдат представени в различни конфигурации — било то двустранни или плурилатерални — и с помощта на различни групи членове. Следващата министерска конференция на СТО ще бъде от ключово значение за процеса на реформа на СТО, както по отношение на постигането на потенциален пакет от резултати, така и по отношение на започването на нови процеси и области на работа, които могат да служат като трамплин за програмата на реформата.

Три области, в които работата следва да бъде засилена преди МК 12, са търговията и здравеопазването, субсидиите за сектора на рибарството и реформата на системата за уреждане на спорове.

В допълнение по време на МК 12 може да се постигнат следните резултати:

1. следва да се постигне споразумение, за да се даде нов импулс на работата на СТО в областта на **търговията и околната среда с цел въпросите за устойчивостта да се интегрират в работата на СТО**. В идеалния случай това следва да се извърши на многостранно равнище, въпреки че някои елементи може да бъдат постигнати само от подгрупи от заинтересовани членове на СТО, като например либерализацията при избрани стоки, способстващи за смекчаване на изменението на климата, и либерализацията при екологичните услуги;
2. заинтересованите държави следва да започнат работа по разработването на правила относно **неутралността по отношение на конкуренцията, включително осъвременени правила относно субсидиите за промишлеността**;
3. следва да се отбележи значителен напредък по плурилатералните инициативи относно **електронната търговия и улесняването на инвестициите**. По време на МК 12 може да се сключи споразумение по заложената в съвместната декларация инициатива относно **вътрешното регламентиране в областта на услугите**;
4. по време на МК 12 следва да се гарантира подновяване на многостранния **мораториум за електронната търговия и този аспект на ТРИПС (свързаните с търговията аспекти на правата върху интелектуалната собственост)**;
5. подобряване на **функцията на редовните органи** на СТО чрез споразумения за хоризонталната прозрачност при уведомленията и предложенията във връзка с проблеми относно търговията;

6. що се отнася до **селското стопанство**, по време на МК 12 може да се договори пакет от подобрения на прозрачността като цяло и относно ограничения върху износа. Инициативата относно освобождаването на хуманитарните покупки по линия на Световната продоволствена програма от ограничения върху износа също може да бъде част от подобни резултати. ЕС е готов да обсъди как след МК 12 да се постигне напредък по основните аспекти на преговорите, по-специално относно националното подпомагане, което изкривява търговията.

Освен тези резултати **Министерска декларация**, в която е формулиран политически ангажимент за реформа, би била съществен допълнителен елемент за подкрепата на бъдещите работни процеси. Тази декларация може да бъде съсредоточена върху въпроси като подобряването на функцията за водене на преговори, функцията за наблюдение и съвещателната функция на СТО; в нея също така може да бъдат разгледани институционалните подобрения на функционирането на организацията. С Министерската декларация може да се създаде **Работна група относно реформата на СТО**, която да обсъжда тези въпроси и да предоставя насоки на членовете за постигането на резултати. Ето защо по време на МК 12 следва да се определи програмата за по-нататъшна работа по области на реформата в средносрочен до дългосрочен план, като работата по някои от тях следва да приключи преди следващата министерска конференция (МК 13).