



Bruxelles, 13.9.2017.
COM(2017) 492 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

Uravnotežena i napredna trgovinska politika za ostvarivanje prednosti globalizacije

1. UVOD

Svjetska trgovina ostvaruje ključan doprinos konkurentnoj i prosperitetnoj Europskoj uniji u kojoj više od 30 milijuna radnih mjesta ovisi o europskom izvozu u ostatak svijeta. Velika, mala ili srednja europska poduzeća te europski građani, radnici i potrošači i dalje imaju koristi od globalno integriranoga gospodarstva. Međutim potrebno je proaktivno oblikovati svjetsku trgovinu te njome upravljati tako da se osigura da bude poštena, da odražava vrijednosti te da je čvrsto ukorijenjena u sustavu koji se temelji na pravilima. Europskoj uniji cilj je transparentna i odgovorna trgovinska politika koja će koristiti svim građanima te osigurati moderna rješenja za datosti današnjeg gospodarstva usred tehnoloških promjena. Kao dio rasprave pokrenute u ožujku Bijelom knjigom o budućnosti Europe,¹ u dokumentu za razmatranje² opisano je kako trgovinska politika zajedno s ostalim politikama EU-a može pomoći u svladavanju globalizacije i osigurati da se pogodnosti trgovine pravedno dijele u skladu s europskim načelima solidarnosti i održivosti.

Međunarodno okruženje u kojem EU vodi trgovinsku politiku neprestano se mijenja: sve je više mjera kojima se u pitanje dovodi multilateralni trgovinski sustav utemeljen na pravilima, koje isto tako mogu nagovješćivati povratak protekcionizma. Istovremeno su mnogi veći i manji trgovinski partneri konkretno iskazali svoju privrženost poštenoj i otvorenoj međunarodnoj trgovini.

Europska komisija osigurava razvoj trgovinske politike EU-a kojim će se ispuniti važni gospodarski i politički ciljevi Unije, između ostalog većom usklađenošću trgovinske politike s ostalim vanjskim i unutarnjim politikama EU-a. Na primjer, trgovinska politika pridonosi integriranom donošenju politika Programa održivog razvoja do 2030. tako što se osim na gospodarske aspekte usmjerava i na ostvarivanje socijalnih i ekoloških ciljeva, te pridonosi Europskom programu sigurnosti i Europskom migracijskom programu. Snažan i progresivan program politika mora odgovoriti na prilike i izazove s kojima se Europa suočava, dok istovremeno promiče ključne interese Europe. Danas Komisija predlaže paket novih inicijativa kojima će se upotpuniti postojeći vrlo intenzivan trgovinski program Unije kako bi se postigli sljedeći ciljevi:

- Prvo, **prijedlog uredbe o uspostavi Europskog okvira za provjeru izravnih stranih ulaganja u EU-u**, kako bi se osiguralo da strana ulaganja i dalje budu glavni izvor rasta u EU-u, a da se istodobno štite ključni interesi EU-a. Uz zakonodavni prijedlog donesena je i Komunikacija Komisije u kojoj su izneseni strateški razlozi za takvu provjeru;
- Drugo, **preporuke za otvaranje pregovora o trgovinskim sporazumima s Australijom i Novim Zelandom**. Ti bi se sporazumi oslanjali na nedavne uspješne pregovore s Kanadom, Singapurom, Vijetnamom i Japanom, među ostalima, čime bi se proširio savez partnera koji se zalažu za napredna pravila u svjetskoj trgovini;
- Treće, **preporuka za otvaranje multilateralnih pregovora o uspostavi multilateralnog suda za rješavanje ulagačkih sporova**, velika novost u globalnom upravljanju;
- Četvrto, Komisija je odlučila **od sada objavljivati sve svoje preporuke za pregovaračke smjernice za trgovinske sporazume**, a početak toga su ove tri preporuke. To znači da istovremeno kada se podnose Vijeću na razmatranje i šalju Europskom parlamentu, kao što je to bilo dosada, sada se automatski šalju i nacionalnim parlamentima

¹ Europska komisija, „Bijela knjiga o budućnosti Europe”, COM(2017)2025.

² Europska komisija, „Dokument za razmatranje o svladavanju globalizacije”, COM(2017)240.

te su dostupne javnosti, čime se od početka omogućuje široka i uključiva rasprava o planiranom sporazumu;

- Naposljetku, Komisija je odlučila **osnovati savjetodavnu skupinu za trgovinske sporazume EU-a** kao dio fokusa na transparentno i uključivo donošenje trgovinske politike.

Komisija danas zajedno s ovom Komunikacijom objavljuje i prvo dvogodišnje izvješće o provedbi strategije trgovinske politike „*Trgovina za sve*”.³ U izvješću su razrađena konkretna postignuća i aktivnosti koje se još provode tijekom dvije godine od donošenja strategije sa stečenim spoznajama koje usmjeravaju razvoj trgovinske politike EU-a. Kasnije ove jeseni dopunit će se *Izvješćem o provedbi sporazuma o slobodnoj trgovini* te Komisija poziva sve dionike na raspravu o trgovinskoj politici budućnosti koja se temelji na dvama izvješćima i ovoj komunikaciji. Osim toga, ove će se godine na temelju novog Europskog konsenzusa o razvoju revidirati Strategija za pomoć trgovini.

2. SKLAPANJE NOVIH TRGOVINSKIH PARTNERSTAVA ZA OBLIKOVANJE NAPREDNIH PRAVILA U SVJETSKOJ TRGOVINI

EU se zalaže za **otvorenu trgovinu usadenu u multilateralni trgovinski sustav utemeljen na pravilima**. Otvorenost protoku robe, usluga, ljudi i kapitala potakla je rast, konkurentnost i dobrobit potrošača u EU-u. Zajedno s visokim standardima zaštite okoliša, rada, potrošača te socijalne zaštite podupire naše blagostanje te predstavlja najprikladniji način na koji globalizacija može koristiti svim Europljanima. Globalizacija je više od trgovine i njezinih učinaka zajedno s učincima tehnoloških promjena, ali nema sumnje da trgovinska politika ima važnu ulogu u ostvarivanju prednosti globalizacije kako bi se osiguralo da gospodarski, socijalni i ekološki učinci budu pozitivni za ljude i poduzeća u Europi i izvan nje.

EU odabire partnere koji žele zajednički raditi **na stvaranju otvorenih i naprednih pravila** za trgovinu 21. stoljeća te time jačati globalno upravljanje. Nedavni sporazumi EU-a s Kanadom, Singapurom ili Vijetnamom te načelni sporazum s Japanom stvaraju nove gospodarske prilike za naša poduzeća i građane, ali isto tako odražavaju i promiču univerzalne vrijednosti za koje se Unija zalaže te njima vlade zadržavaju pravo na donošenje propisa u javnom interesu.

Stvaranje novih gospodarskih prilika

Kako bi se otvorila nova tržišta Europska komisija provodi **sveobuhvatan program pregovora na multilateralnoj i na bilateralnoj razini** kako bi se osigurao uzajamni pristup tržištima. Multilateralne obveze EU-a u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji (WTO) temelj su naših trgovinskih odnosa diljem svijeta. Uoči ministarske konferencije u Buenos Airesu u prosincu EU predvodi preoblikovanje pregovaračkog programa WTO-a te nastoji modernizirati svjetska trgovinska pravila i vratiti primat WTO-a u donošenju pravila, osobito u trenucima sve većeg protekcionizma.

Komisija se zalaže za **produblјivanje veza EU-a s budućim pokretačima rasta u Aziji i Latinskoj Americi**. Pregovori s Meksikom i zemljama Mercosura napreduju brzo te je cilj Komisije doći do političkog zaključka pregovora do kraja godine. Sporazumi dogovoreni u pregovorima sa Singapurom i Vijetnamom bit će uskoro predstavljeni.

³ Europska komisija, „Izvješće o provedbi strategije trgovinske politike *Trgovina za sve*”, COM (2017) 491.

Sveobuhvatni gospodarski i trgovinski sporazum EU-a i Kanade (CETA) primjenjivat će se privremeno počevši od 21. rujna. EU i Japan postigli su 6. lipnja načelni sporazum o glavnim elementima Sporazuma o gospodarskom partnerstvu, a intenzivno se radi kako bi se do kraja godine dovršila završna verzija sporazuma. Tim dalekosežnim sporazumima ukinut će se primjerice velika većina carina koje poduzeća iz EU-a plaćaju na trgovinu s Kanadom i Japanom te će se otvoriti tržišta za izvoz iz EU-a, među ostalim za poljoprivredne proizvode, hranu i piće. Sporazumima će se ukloniti prepreke u nizu uslužnih sektora te će se nastaviti promicati inovativno i konkurentno gospodarstvo što će olakšati poslovanje svim poduzećima, a osobito malim i srednjim poduzećima.

Promicanje univerzalnih vrijednosti za koje se zalaže Unija

EU je predvodnik **u očuvanju visokih europskih standarda zaštite okoliša, potrošača, rada i socijalne zaštite te beskompromisne zaštite temeljnih prava**. Zajedno s našim partnerima nastojimo primjenjivati instrumente trgovinske politike za promicanje tih standarda diljem svijeta u skladu s ciljevima održivog razvoja prema kojima je trgovina ključno sredstvo provedbe. Na primjer, svi moderni trgovinski sporazumi EU-a podupiru provedbu međunarodnih sporazuma o zaštiti okoliša i radnim standardima, pri čemu je Sporazum o gospodarskom partnerstvu između EU-a i Japana prvi međunarodni trgovinski sporazum kojim se izričito podržava Pariški klimatski sporazum. Sporazumom s Kanadom ostvareni su ambiciozni rezultati u obvezama u području rada. To pokazuje da je pristup Komisije u tom pogledu predstavljen u Komunikaciji *Trgovina za sve*⁴ polučio rezultate. Komisija trenutačno vodi sveobuhvatne rasprave s Europskim parlamentom, Vijećem i dionicima u cilju učinkovitije provedbe i primjene odredbi o trgovini i održivom razvoju u našim sporazumima.

Očuvanje prava na donošenje propisa

U sporazumima EU-a se isto tako **vladama izričito jamči pravo na donošenje propisa u javnom interesu**, a to je važno načelo za sve buduće pregovore⁵. Na tom načelu počiva novi pristup EU-a zaštiti ulaganja. Komisija sada u svojim bilateralnim sporazumima ima posve novi pristup zaštiti ulaganja u kojem je napustila sustav rješavanja sporova između ulagača i države, što je pokazao sporazum s Kanadom.

Sklapanje novih partnerstva

Sporazumi s Japanom i Kanadom te brzi napredak ostvaren s partnerima kao što su Meksiko i zemlje Mercosura pokazali su da je moguće izraditi napredna i moderna trgovinska pravila. **Kako bi se iskoristio taj zamah Komisija je Vijeću dala preporuke za pregovaranje o dvama novim trgovinskim sporazumima s Australijom i Novim Zelandom**, povrh preporuka koje je Komisija dala nedavno za otvaranje pregovora s Čileom. Cilj tih sporazuma jest promicati održiv rast širenjem trgovine i stvaranjem čvrste platforme za produblјivanje gospodarskih veza s azijsko-pacifičkom regijom te proširiti savez partnera koji se zalažu za napredna pravila za svjetsku trgovinu.

⁴Komunikacija COM(2015)497 od 14. listopada 2015. „Trgovina za sve: prema odgovornijoj trgovinskoj i ulagačkoj politici”

⁵ Više informacija o obvezama možete naći u Zajedničkom instrumentu za tumačenje Sveobuhvatnoga gospodarskog i trgovinskog sporazuma (CETA) između Kanade i Europske unije i njezinih država članica na: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13541-2016-INIT/en/pdf>.

3. SNAŽNA TRGOVINSKA I ULAGAČKA POLITIKA KOJA ŠTITI INTERESE EU-A I OSIGURAVA PRAVEDNOST

Našom trgovinskom politikom želimo otvorenu trgovinu učiniti pravednom: želimo osigurati da europska poduzeća, radnici i poljoprivrednici budu konkurentni u ravnopravnim tržišnim uvjetima kao i naši trgovinski partneri diljem svijeta.

Otvaranje tržišta znači **osigurati da se svi pridržavaju pravila i da se zaštite ključni interesi EU-a**. Europska unija aktivno primjenjuje sve instrumente koji su joj na raspolaganju kako bi provodila obveze koje su njezini partneri preuzeli, uklonila trgovinske prepreke i borila se protiv nepoštenih praksi. Nekoliko partnera EU-a, među njima i najveća gospodarstva svijeta, sve češće poduzimaju nacionalne političke mjere koje štete drugim zemljama ili potkopavaju multilateralni trgovinski sustav utemeljen na pravilima. Ako će biti potrebno, Komisija je spremna donijeti nove mjere kojima će se boriti protiv tog trenda.

Pošteno tržišno natjecanje za poduzeća iz EU-a osigurava se i instrumentima trgovinske zaštite. Komisija intenzivno radi s Europskim parlamentom i Vijećem na postizanju predložene cjelokupne modernizacije pravila o instrumentima trgovinske zaštite i novoj metodi izračuna antidampinških pristojbi u skladu sa zaključcima Europskog vijeća od 23. lipnja 2017. u kojim se traži brzi dogovor obaju zakonodavaca. Ažuriranim pravilima zadržala bi se i povećala sposobnost EU-a da reagira na znatne poremećaje na tržištu u zemljama koje izvoze u EU.

Jačanje antisubvencijskog instrumenta trgovinske zaštite glavno je sredstvo EU-a u odlučnoj borbi protiv jednog od glavnih uzroka nepoštene međunarodne trgovine: **nepoštenih subvencijskih praksi**, osobito kada dovode do viška kapaciteta. Osim toga, EU će i dalje zagovarati inicijative na multilateralnoj razini koje se odnose na nepoštene subvencije. Konkretnije, EU u okviru Svjetske trgovinske organizacije iznosi prijedloge kojima se promiče transparentnost industrijskih subvencija i ograničava korištenje štetnih subvencija u poljoprivredi i ribarstvu. Isto tako, EU rješava probleme viška kapaciteta tako da jača međunarodno gospodarsko upravljanje, primjerice nastoji riješiti hitne probleme u sektoru čelika u okviru Globalnog foruma o višku kapaciteta u industriji čelika koji su osnovale članice skupine G20 i OECD-a.

Još jedno područje u kojem su često ugroženi interesi proizvođača iz EU-a jest područje javne nabave u kojem mnogi važni trgovinski partneri EU-a i dalje primjenjuju restriktivne prakse kojima diskriminiraju poduzeća iz EU-a i ne osiguravaju uzajamnost u smislu pristupa tržištu. Stoga Komisija poziva na brzo donošenje njezina revidiranog prijedloga **Instrumenta za međunarodnu nabavu**, tj. instrumenta za promicanje otvorenog i uzajamnog pristupa tržištima javne nabave diljem svijeta.

Isto tako, rad EU-a na pravilima o globalnom upravljanju mora se prilagoditi novim izazovima globalnog tržišnog natjecanja, kao što je **zabrinutost da će stratešku imovinu EU-a preuzeti strani ulagači**, osobito poduzeća koja su subvencionirana i/ili u državnom vlasništvu. Načelna otvorenost EU-a izravnim stranim ulaganjima neće se promijeniti. Međutim mora biti praćena snažnim i primjerenim politikama te se s jedne strane otvoriti drugim gospodarstvima i osigurati da svi poštuju ista pravila, a s druge strane zaštititi imovinu od preuzimanja koja bi štetila ključnim interesima EU-a ili država članica. I dok će trgovinska i ulagačka politika EU-a i dalje biti najprikladniji instrument kojim se osigurava da treće zemlje budu jednako otvorene za strana ulaganja kao i EU te promiču ravnopravne tržišne uvjete za subjekte iz EU-a, potrebno je donijeti i mjere za zaštitu ključnih interesa EU-a.

Kao dio današnjeg paketa mjera trgovinske politike Komisija predlaže povećanje suradnje u EU-u i uspostavu okvira za **provjeru izravnih stranih ulaganja** koja dolaze u EU. Cilj je spriječiti preuzimanja strateške imovine kojima bi se mogla ugroziti sigurnost ili javni red, a stoga i očuvanje ključnih interesa Europe, dok se istovremeno zadržava otvorenost tržišta EU-a ulaganjima u cijelosti.

Stoga se u današnjoj **Komunikaciji o prihvaćanju izravnih stranih ulaganja uz istovremenu zaštitu ključnih interesa** predlažu daljnji konkretni koraci za države članice i, ako je potrebno, da Komisija provjerava određena izravna strana ulaganja u EU-u u cilju očuvanja sigurnosti i javnog reda. Komunikacija prati prijedlog uredbe o uspostavi okvira za provjeru izravnih stranih ulaganja u EU-u radi sigurnosti i javnog reda, zajedno s mehanizmom za suradnju među državama članicama, te okvira za reviziju na razini EU-a.

4. POSTIZANJE UČINKOVITIH SPORAZUMA TRANSPARENTNIM I UKLJUČIVIM POSTUPKOM PREGOVARANJA

Važno je kako vodimo trgovinsku politiku i pregovore o trgovini. Ako EU treba postići učinkovite sporazume koji će koristiti svim građanima, ti se sporazumi moraju ostvariti na **odgovoran, transparentan i uključiv** način. To je zajednička odgovornost svih institucija EU-a, svih država članica i svih nacionalnih parlamenata.

Kako bi se što bolje iskoristile potencijalne prednosti naše trgovinske politike, **EU mora biti vjerodostojan pregovarački partner**: naše institucionalno donošenje odluka mora biti jasno, predvidivo i svrsishodno. To znači da moramo osigurati da nam naš institucionalni ustroj omogućuje ratifikaciju i provedbu dogovorenih sporazuma na odgovoran, legitiman i učinkovit način. Mišljenje Suda Europske unije o sporazumu o slobodnoj trgovini između EU-a i Singapura⁶ pružilo je dobrodošlo pojašnjenje podjele nadležnosti između EU-a i njegovih država članica u trgovinskim i ulagačkim sporazumima.

Preporuka o otvaranju pregovora s Australijom i Novim Zelandom obuhvaća širok popis tema koje su u potpunosti obuhvaćene zajedničkom trgovinskom politikom EU-a, uključujući liberalizaciju trgovine robom i uslugama te izravnih stranih ulaganja, javne nabave, globalna pravila kojima se osiguravaju ravnopravni tržišni uvjeti te ambiciozna poglavlja o održivom razvoju. Time se omogućuje **brzo ostvarivanje napretka s obzirom na politički imperativ jačanja trgovinskog položaja EU-a u svijetu**. Komisija je spremna voditi ubrzane pregovore kako bi se zaključili do kraja ožujka 2019.

Preporuka o otvaranju pregovora s Australijom i Novim Zelandom ne uključuje zaštitu ulaganja i rješavanje ulagačkih sporova: **rasprava o najboljoj strukturi za trgovinske sporazume EU-a i sporazume o zaštiti ulaganja** mora se završiti i Komisija je spremna voditi daljnje rasprave o tome s Vijećem i Europskim parlamentom. Istovremeno Komisija nastavlja postojeće pregovore o ulaganjima, među ostalim one s Japanom, Kinom, Mjanmarom i drugim partnerima, kako bi poboljšala položaj ulagača iz EU-a u inozemstvu, dok istodobno promiče održivi razvoj i štiti pravo vlada na donošenje propisa. Uz to, Komisija je danas donijela preporuku za otvaranje pregovora **o uspostavi suda za ulaganja na multilateralnoj razini**. Taj je prijedlog još jedan korak prema transparentnijem, dosljednijem i poštenijem pristupu u postupanju s pritužbama ulagača u okviru sporazuma o zaštiti.

⁶ Mišljenje 2/15 Suda Europske unije u skladu s člankom 218. stavkom 11. UFEU-a od 16. svibnja 2017.

Pravno pitanje podjele nadležnosti **ne bi ni na koji način trebalo utjecati na legitimnost i uključivost postupka donošenja**. To bi trebalo biti osigurano neovisno o tome donosi li se konačna odluka o donošenju na razini EU-a ili i na razini država članica. Stoga Komisija pozdravlja činjenicu da vlade država članica EU-a sada sve više uključuju svoje **nacionalne i regionalne parlamente u trgovinske pregovore**. Nacionalni parlamenti zaista imaju ključnu ulogu u praćenju stajališta svojih vlada o trgovinskim pregovorima EU-a. Stoga Komisija potiče države članice da s time nastave i da, kada je god to moguće, uključe nacionalne parlamente u trgovinske pregovore u što ranijoj fazi.

To je jedan od ključnih razloga zašto je Komisija odlučila **objaviti svoje preporuke o pregovaračkim smjernicama za trgovinske sporazume**, počevši danas s preporukama za Australiju, Novi Zeland i multilateralni sud za ulaganja, a u skladu s praksom utvrđenom za pregovore na temelju članka 50. s Ujedinjenom Kraljevinom.

To isto tako znači da će se u skladu s uobičajenom praksom za druge vrste prijedloga Komisije **te preporuke automatski poslati svim nacionalnim parlamentima EU-a i Europskom parlamentu** u isto vrijeme kada se šalju Vijeću zajedno s pratećim izvješćem o procjeni učinka. Time će nacionalni parlamenti i razni dionici moći lakše u najranijoj mogućoj fazi izraziti svoja stajališta svojim vladama koje ih zastupaju u raspravama Vijeća. Komisija je spremna pomoći državama članicama kod uključivanja vlastitih nacionalnih i regionalnih parlamenata te dodatno raspraviti kako ih najlakše uključiti.

Naposljetku, kao dio naglaska na transparentno i uključivo donošenje trgovinske politike, Komisija je odlučila uspostaviti **savjetodavnu skupinu za trgovinske pregovore EU-a**. Skupina će se sastojati od predstavnika šire i uravnotežene skupine dionika, među ostalim sindikata, organizacija poslodavaca, udruga potrošača i drugih nevladinih organizacija. Komisijinim pregovaračima i kreatorima politike u području trgovine pružit će kvalitetne savjete o područjima koja su predmet trgovinskih pregovora te će omogućiti Komisiji da dobije različite perspektive i uvide u trgovinu.

5. ZAKLJUČAK

Europska unija mora očuvati otvoren i multilateralni trgovinski sustav utemeljen na pravilima te voditi snažnu i proaktivnu trgovinsku politiku koja će se temeljiti na otvorenosti, a ne na protekcionizmu, kako bi zaštitila nastavak našeg blagostanja i održivi razvoj europskoga gospodarstva.

U tu svrhu Europska unija mora promicati ambiciozan, napredan i otvoren trgovinski program utemeljen na vrijednostima i pravilima na svjetskoj razini. To je trgovinska politika koja ne samo da stvara nove gospodarske prilike za naša poduzeća i građane, već isto tako odražava i promiče univerzalne vrijednosti za koje se Unija zalaže te čuva pravo vlada na donošenje propisa u javnom interesu.

Ova će Komisija na temelju prethodnih uspješnih sporazuma ostatak mandata posvetiti ostvarivanju konkretnih koristi za sve građane. Da bi to ostvario EU treba čvrst politički pristup uz konsenzus svih institucionalnih aktera. Ta se rasprava mora održati, ali istovremeno ne bismo trebali zaboraviti našu zadaću daljnjeg unapređenja interesa Europe. Stoga Komisija namjerava ubrzati sve tekuće pregovore i poziva sve institucije da se brzo uključe u raspravu o široj strukturi trgovinskih sporazuma EU-a i sporazuma EU-a o zaštiti ulaganja.

Nedavni sporazumi s Kanadom i Japanom pokazali su ne samo da je težnja prema otvorenoj i naprednoj trgovinskoj politici utemeljenoj na pravilima moguća, već i da daje rezultate tako što je uzajamno korisna i jača globalno upravljanje s partnerima EU-a. Paket mjera trgovinske politike koji je danas predstavljen unapređuje modernu trgovinsku politiku EU-a koja ovoj Komisiji pomaže ostvariti prednosti globalizacije.