EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 12.12.2019
COM(2019) 639 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Euroopan parlamentin ja neuvoston 15 toukokuuta 2014 annetun asetuksen (EY) N:o 654/2014 soveltamisalan uudelleentarkastelu

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Euroopan parlamentin ja neuvoston 15 toukokuuta 2014 annetun asetuksen (EY) N:o 654/2014 soveltamisalan uudelleentarkastelu

1. JOHDANTO

Tämä kertomus koskee 15 päivänä toukokuuta 2014 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 654/2014[1], jäljempänä 'täytäntöönpanoasetus', jossa vahvistetaan säännöt ja menettelyt, jotta Euroopan unioni voi harjoittaa sille kansainvälisten sopimusten nojalla kuuluvia oikeuksiaan tehokkaasti ja oikea-aikaisesti. Täytäntöönpanoasetuksella annetaan Euroopan unionille mahdollisuus suspendoida tai peruuttaa Maailman kauppajärjestön WTO:n sopimuksen ja muiden kansainvälisten kauppasopimusten, myös alueellisten ja kahdenvälisten sopimusten, mukaiset velvoitteet *sen jälkeen kun* sopimukseen liittyvä kauppariita on ratkaistu. Siinä myös annetaan komissiolle mahdollisuus tasapainottaa velvoitteita suojatoimenpiteitä koskevan WTO-sopimuksen 8 artiklan mukaisesti tai muiden kansainvälisten sopimusten suojatoimenpiteitä koskevien määräysten mukaisesti sekä reagoida myönnytysten muutoksiin, joita muut WTO:n jäsenet soveltavat GATT-sopimuksen XXVIII artiklan mukaisesti.

Velvoitteiden suspendointi tai peruuttaminen voi johtaa siihen, että EU hyväksyy kauppapoliittisia toimenpiteitä täytäntöönpanosäädöksellä tarkastelumenettelyn jälkeen. Tällaisia toimenpiteitä ovat i) tariffimyönnytysten suspendointi ja uusien tai korkeampien tullien käyttöönotto, ii) tavaroiden tuontiin sovellettavien määrällisten rajoitusten käyttöönotto tai korottaminen kiintiöiden, tuonti- tai vientilisenssien tai muiden toimenpiteiden kautta ja iii) tavaroita, palveluja tai toimittajia koskevien myönnytysten suspendointi julkisten hankintojen alalla.

2. UUDELLEENTARKASTELUA KOSKEVA VAATIMUS

Täytäntöönpanoasetuksen 10 artiklassa Euroopan komissiolle annetaan tehtäväksi tarkastella uudelleen asetuksen soveltamisalaa, etenkin mahdollisesti hyväksyttäviä kauppapoliittisia toimenpiteitä, ja sen täytäntöönpanoa ja esittää havainnoistaan kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Heinäkuussa 2017 tehdyn alustavan arvion (asetuksen 10 artiklan 2 kohta) seurauksena asetuksen 10 artiklan 1 kohdan mukainen uudelleentarkastelu käynnistettiin 18. heinäkuuta 2019.

Uudelleentarkastelun aikana kävi ilmi, että asetusta on muutettava. Uudelleentarkastelua koskeva kertomus esitetään nyt yhdessä asetuksen muuttamista koskevan lainsäädäntöehdotuksen kanssa.

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 654/2014, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, unionin oikeuksien harjoittamisesta kansainvälisten kauppasääntöjen soveltamista ja täytäntöönpanoa varten (EUVL L 189 27.6.2014, s. 50).

3. TÄYTÄNTÖÖNPANOASETUKSEN SOVELTAMISALAN, KAUPPAPOLIITTISTEN TOIMENPITEIDEN JA TÄYTÄNTÖÖNPANON UUDELLEENTARKASTELU

3.1. Asetuksen soveltamisala

Täytäntöönpanoasetuksen 3 artiklassa säädetään tilanteista, joissa asetusta sovelletaan ja EU:lla on oikeus soveltaa vastatoimenpiteitä. EU voi soveltaa niitä vain 1) kun kauppariita on sitovasti ratkaistu EU:n eduksi, 2) kun kyseessä ovat EU:n tasapainottavat toimenpiteet vastauksena toisen maan käyttöön ottamiin suojatoimenpiteisiin sovellettavien kansainvälisten kauppasääntöjen mukaisesti tai 3) kun WTO:n jäsen muuttaa myönnytyksiään tai peruuttaa ne GATT 1994 -sopimuksen XXVIII artiklan mukaisesti eikä korvaavasta mukautuksesta päästä sopimukseen.

3.1.1. Kauppariidan sitova ratkaisu EU:n eduksi

Ensimmäinen tilanne, jossa täytäntöönpanoasetusta voidaan soveltaa, esiintyy silloin kun riitojenratkaisumenettely WTO:n tai jonkin muun kansainvälisen kauppasopimuksen nojalla johtaa kauppariidan sitovaan ratkaisuun ja antaa EU:lle oikeuden suspendoida velvoitteet, koska hävinnyt osapuoli on laiminlyönyt täytäntöönpanon.

Uudelleentarkastelukaudella ei esiintynyt tällaisia tapauksia, mutta valituselimen annettua WTO:ssa käynnissä olevasta Boeing-riidasta huhtikuussa 2019 raportin[2], jossa vahvistettiin, että Yhdysvaltojen tuki Boeingille aiheuttaa edelleen merkittävää vahinkoa Airbusille, komissio käynnisti julkisen kuulemisen[3] alustavasta luettelosta Yhdysvalloista peräisin olevista tuotteista, joiden osalta unioni saattaa toteuttaa vastatoimenpiteitä. Vastatoimenpiteiden tasosta on parhaillaan käynnissä WTO:n välimiesmenettely. Julkiset kuulemiset ovat ensimmäinen vaihe täytäntöönpanoasetuksen mukaisten kauppapoliittisten toimenpiteiden käyttöönotossa.

WTO:n valituselin on kriisitilanteessa, kuten tiedetään. Asetus on laadittu – siltä osin kuin WTO on kyseessä – olettaen, että käytössä on täysin toimiva riitojenratkaisumekanismi, mukaan luettuna WTO:n valituselimen suorittama tutkinta, jonka pohjalta tehdään lopullinen ja sitova ratkaisu. Kahden viime vuoden aikana tähän varmuuteen on kohdistunut yhä suurempi uhka, kun valituselimen uusien jäsenten nimitykset on estetty. WTO:n valituselin ei voi käsitellä valituksia, jos jäseniä on vähemmän kuin kolme. Valituselimessä on 11. joulukuuta 2019 lähtien enää yksi jäsen. Paneelin raporteista voidaan tällöin valittaa ”tyhjiöön”, mikä estää osapuolia saamasta lopullisia, sitovia ja täytäntöönpanokelpoisia ratkaisuja.

EU on laatinut varautumistoimia väliaikaisjärjestelyn muodossa. Tarkoituksena on ottaa käyttöön WTO:n valitusmekanismin kaltainen mekanismi käyttämällä välimiesmenettelyä WTO:n riitojenratkaisua koskevan sopimuksen 25 artiklan nojalla. Järjestely ei kuitenkaan ole automaattinen, eikä EU:lla ole takeita, että toinen osapuoli suostuu siihen.

Täytäntöönpanoasetuksen soveltamisalan uudelleentarkastelussa tuli esiin toinen haaste muiden kansainvälisten kauppasopimusten osalta. Samanlainen estetyn riitojenratkaisun tilanne saattaa syntyä myös muiden kansainvälisten kauppasopimusten nojalla, myös

[2] United States — Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft — Second Complaint (DS353).

[3] WTO Boeing dispute: EU issues preliminary list of U.S. products considered for countermeasures; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_19_2162

alueellisten tai kahdenvälisten sopimusten nojalla, jos kolmas maa ei toimi tarvittavassa yhteistyössä, jotta sitova riitojenratkaisumekanismi toimisi. Jos toinen osapuoli ei esimerkiksi nimitä välimiestä eikä tilanteen korjaamiseksi ole mitään varajärjestelyä, EU ei voi saada sitovaa päätöstä, joka olisi täytäntöönpanokelpoinen.

Koska täytäntöönpanoasetusta voidaan soveltaa vasta sitovan ratkaisun saamisen *jälkeen*, asetuksen tavoitetta, joka on varustaa EU tarvittavilla välineillä, jotta se voi reagoida tehokkaasti ja nopeasti kolmannen maan toteuttamiin laittomiin toimenpiteisiin ja suojella EU:n taloudellisia etuja, ei voida saavuttaa. Jotta näihin haasteisiin voitaisiin vastata, tämä aukko on tukittava ja asetusta päivitettävä.

3.1.2. Tasapainottavat toimenpiteet vastauksena kolmannen maan käyttöön ottamiin suojatoimenpiteisiin

Toiseksi täytäntöönpanoasetusta voidaan soveltaa, kun kyseessä ovat tasapainottavat toimenpiteet siinä tapauksessa, että kolmas maa ottaa käyttöön suojatoimenpiteitä sopimatta EU:n kanssa korvauksesta.

Tähän mennessä asetusta on käytetty kerran tätä tarkoitusta varten, kun reagoitiin Yhdysvaltojen vuonna 2018 käyttöön ottamiin teräksen ja alumiinin tuontitulleihin. EU otti käyttöön tasapainottavia toimenpiteitä lisätulleina, joita sovellettiin Yhdysvalloista tuotaviin tiettyihin tuotteisiin.[4] Tasapainottavien toimenpiteiden käyttöönottoa koskevan täytäntöönpanosäädöksen hyväksyminen vei menettelyllisesti kaikkiaan kaksi kuukautta, mikä on WTO-sopimuksessa asetettu määräaika. Täytäntöönpanoasetuksen ansiosta EU kykeni vastaamaan nopeasti Yhdysvaltojen suojatoimenpiteisiin ja puolustamaan EU:n taloudellisia etuja. Sen vuoksi voidaan päätellä, että täytäntöönpanoasetus osoittautui erittäin hyödylliseksi ja oli ratkaiseva osa EU:n reagointia Yhdysvaltojen teräs- ja alumiinitoimenpiteisiin.

3.1.3. Myönnytysten muuttaminen GATT 1994 -sopimuksen XXVIII artiklan nojalla

Kolmas tilanne, jossa täytäntöönpanoasetusta voidaan soveltaa, syntyy silloin, jos jokin toinen WTO:n jäsen muuttaa myönnytyksiä GATT 1994 -sopimuksen XXVIII artiklan nojalla sopimatta korvauksista EU:n kanssa. Uudelleentarkastelukaudella ei esiintynyt tällaista tilannetta. Asetuksella on saattanut kuitenkin olla tehtävänsä tällä alalla, koska pelkkä asetuksen olemassaolo on merkki muille WTO:n jäsenille, että EU kykenee käyttämään tasapainottavia oikeuksiaan XXVIII artiklan nojalla, jos korvauksesta ei sovita. Myös tähän sovelletaan tiukkoja määräaikoja.

3.2. Kauppapoliittiset toimenpiteet ja niiden täytäntöönpano tähän mennessä

Täytäntöönpanoasetuksen 5 artiklassa esitetään luettelo vastatoimenpiteistä, ns. kauppapoliittisista toimenpiteistä, joita voidaan käyttää, kun EU:lla on oikeus reagoida toisen osapuolen asettamiin kaupan esteisiin. Luetteloon sisältyy kolmen tyyppisiä EU:n toimenpiteitä eli a) tariffimyönnytysten suspendointi ja uusien tai korkeampien tullien käyttöönotto, b) tavaroiden tuontiin tai vientiin sovellettavien määrällisten rajoitusten

[4] Nämä toimenpiteet otettiin käyttöön komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2018/724, annettu 16 päivänä toukokuuta 2018, Yhdysvalloista peräisin olevia tuotteita koskevista tietyistä kauppapoliittisista toimenpiteistä (EUVL L 122, 17.5.2018, s. 14) ja komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2018/886, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2018, Amerikan yhdysvalloista peräisin olevia tiettyjä tuotteita koskevista tietyistä kauppapoliittisista toimenpiteistä ja täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2018/724 muuttamisesta (EUVL L 158, 21.6.2018, s. 5).

käyttöönotto tai korottaminen ja c) myönnytysten suspendointi julkisten hankintojen alalla.

Asetuksen tämän osan uudelleentarkastelussa kiinnitettiin erityistä huomiota täytäntöönpanoasetuksen tähänastiseen käyttöön. Kun Yhdysvallat otti käyttöön teräksen ja alumiinin tuonnissa lisätulleja, EU vastasi Yhdysvaltojen toimenpiteeseen korottamalla useiden Yhdysvalloista tuotujen tuotteiden tuontitulleja. Asetus osoittautui erittäin vaikuttavaksi sekä ajoituksen osalta – eli sillä pystyttiin vastaamaan nopeasti Yhdysvaltojen toimenpiteeseen ja pystyttiin noudattamaan täytäntöönpanosäädöksen hyväksymiselle asetettuja WTO:n tiukkoja määräaikoja – että EU:n käytettävissä olevan toimenpidevalikoiman osalta. EU otti käyttöön vastatoimenpiteitä, jotka vastasivat tasapainottamisen kohteena olevien Yhdysvaltojen toimenpiteiden kokonaisarvoa. Merkittävää osaa EU:n tasapainottavista toimenpiteistä kuitenkin ryhdytään soveltamaan vasta kolme vuotta Yhdysvaltojen tullien käyttöönoton jälkeen, kuten suojatoimenpiteitä koskevan WTO-sopimuksen 8.3 artiklassa edellytetään. Näin palautettiin WTO:n sopimuksessa sallitussa määrin vastavuoroisten myönnytysten ja etujen tasapaino Yhdysvaltojen ja EU:n kauppasuhteisiin. Näin myös vahvistettiin täytäntöönpanoasetuksen vaikuttavuus, soveltuvuus ja merkitys sen kannalta, että EU kykenee reagoimaan ja puolustamaan taloudellisia etujaan nopeasti ja tehokkaasti.

Täytäntöönpanoasetuksen mahdollistamaa kahta muuta toimenpiteiden tyyppiä – tavaroiden tuontiin tai vientiin sovellettavien määrällisten rajoitusten käyttöönotto tai korottaminen ja myönnytysten suspendointi julkisten hankintojen alalla – ei ole vielä testattu, mutta ne ovat käytettävissä tulevia tarpeita varten.

Vaikka asetus ei kata muita mahdollisia toimenpiteitä, etenkään palvelujen tai henkisen omaisuuden alalla, komissio katsoo, että sen vuonna 2017 asetuksen 10 artiklan 2 kohdan nojalla tekemä alustava arvio pätee edelleen tässä vaiheessa. Tämä uudelleentarkastelu koski erityisesti kauppapoliittisia toimenpiteitä, joita voidaan hyväksyä asetuksen nojalla. Tällä hetkellä komissio ei pidä tarpeellisena eikä hyödyllisenä laajentaa asetusta tältä osin. Näin on erityisesti siksi, että uudelleentarkastelun mukaan toistaiseksi – asetuksen tähänastisen käytön perusteella – EU:n käytössä on riittävä valikoima tehokkaita toimenpiteitä, jotta voidaan suojella EU:n etuja myös asetuksen tulevissa soveltamistapauksissa. On myös syytä muistaa, että asetuksen nojalla on mahdollista toteuttaa vielä kahdentyyppisiä toimenpiteitä, joita tähän mennessä ei ole käytetty mutta jotka ovat käytettävissä. Komissio pitää tärkeänä käytettävissä olevien toimenpiteiden valikoiman ja niiden hyödyllisyyden jatkuvaa seuraamista ja tarkastelua. Tarkastelun olisi perustuttava sekä tuleviin soveltamistapauksiin että muuhun kehitykseen, jolla saattaa olla vaikutuksia täytäntöönpanoasetuksen tehokkuuteen laajemmin.

4. PÄÄTELMÄT

Vaikka täytäntöönpanoasetusta on käytetty tähän mennessä vain kerran, se on osoittautunut keskeiseksi välineeksi EU:n taloudellisten etujen suojaamisessa, kun vastataan kolmansien maiden käyttöön ottamiin kaupan esteisiin. Vaikka käytännön kokemukset ovat vähäisiä, ne osoittavat, että EU pystyy reagoimaan nopeasti ja tehokkaasti asetuksen ansiosta. Komissio katsoo, että vaikkei otettaisi huomioon asetuksen soveltamista tähän mennessä, pelkällä sen olemassaololla on merkittävä vaikutus, koska se lähettää vahvan viestin EU:n kyvystä puolustaa oikeuksiaan. Asetuksen vähäinen käyttö uudelleentarkastelukaudella saattaa osaksi johtua menettelyvaiheesta, jossa kauppariidat olivat. Täytäntöönpanovaihe on kauppariidassa

erittäin pitkälle edennyt vaihe, johon vain harvoissa riidoissa päädytään, koska useimmat ratkaistaan tyydyttävästi jo paljon aiemmin.

WTO:n institutionaaliseen kriisiin liittyvät haasteet, jotka koskevat riitojenratkaisua, samoin kuin muiden kansainvälisten kauppasopimusten nojalla tapahtuvan riitojenratkaisun mahdolliset heikkoudet herättävät kysymyksiä asetuksen toimivuudesta, sellaisena kuin se on nyt voimassa. Sen vuoksi komissio pitää tarpeellisena muuttaa niiden tilanteiden soveltamisalaa, joissa täytäntöönpanoasetusta voidaan käyttää, jotta varmistetaan, että EU pystyy tehokkaasti puolustamaan taloudellisia etujaan myös tulevaisuudessa. Muutosehdotuksen mukaisesti komissio seuraa edelleen asetuksen yleistä käyttöä ja hyödyllisyyttä.