EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 12.12.2019
COM(2019) 639 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Evaluatie van het toepassingsgebied van Verordening (EU) nr. 654/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Evaluatie van het toepassingsgebied van Verordening (EU) nr. 654/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014

1. INLEIDING

Dit verslag heeft betrekking op Verordening (EU) nr. 654/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 ("de handhavingsverordening")[1], die de regels en procedures bevat met het oog op de doeltreffende en tijdige uitoefening van de rechten die de Europese Unie ontleent aan internationale handelsovereenkomsten. De handhavingsverordening stelt de Europese Unie in staat de verplichtingen uit hoofde van de Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en andere internationale handelsovereenkomsten, met inbegrip van regionale en bilaterale overeenkomsten, op te schorten of in te trekken *na* een uitspraak in handelsgeschillen in het kader van de desbetreffende overeenkomst. Zij verleent de Commissie ook de bevoegdheid om overeenkomstig artikel 8 van de WTO-Overeenkomst inzake vrijwaringsmaatregelen of de vrijwaringsbepalingen in andere internationale overeenkomsten het evenwicht van verplichtingen te herstellen en om te reageren op wijzigingen van concessies door andere WTO-leden, zoals bepaald in artikel XXVIII van de GATT.

De opschorting of intrekking van verplichtingen kan leiden tot handelspolitieke maatregelen van de EU die worden vastgesteld door middel van een uitvoeringshandeling overeenkomstig de onderzoeksprocedure. Die maatregelen zijn onder meer i) de opschorting van tariefconcessies en de instelling van nieuwe of hogere douanerechten; ii) de instelling of verhoging van kwantitatieve beperkingen op de invoer van goederen in de vorm van quota's, invoer- of uitvoervergunningen of andere maatregelen; en iii) de opschorting van concessies voor goederen, diensten en leveranciers op het gebied van overheidsopdrachten.

2. VEREISTE EVALUATIE

In artikel 10 van de handhavingsverordening werd de Europese Commissie opgedragen het toepassingsgebied van de verordening te evalueren, in het bijzonder de handelspolitieke maatregelen die kunnen worden vastgesteld en de uitvoering ervan, en hierover verslag uit te brengen aan het Europees Parlement en de Raad. Na de initiële evaluatie (artikel 10, lid 2, van de verordening) in juli 2017, was de herziening uit hoofde van artikel 10, lid 1, van de verordening gepland voor 18 juli 2019.

Toen de evaluatie werd verricht, bleek dat de verordening moest worden gewijzigd. Bijgevolg wordt het verslag over de evaluatie nu gepresenteerd samen met een wetgevingsvoorstel tot wijziging van de verordening.

[1] Verordening (EU) nr. 654/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de uitoefening van de rechten van de Unie voor de toepassing en handhaving van de internationale handelsregels (PB L 189 van 27.6.2014, blz. 50).

3. EVALUATIE VAN HET TOEPASSINGSGEBIED, DE HANDELSPOLITIEKE MAATREGELEN EN DE UITVOERING VAN DE HANDHAVINGSVERORDENING

3.1. Toepassingsgebied van de verordening

Artikel 3 van de handhavingsverordening bepaalt in welke situaties de verordening van toepassing is en de EU het recht heeft tegenmaatregelen te nemen. De EU kan die maatregelen slechts nemen 1) na een bindende uitspraak in een handelsgeschil ten gunste van de EU, 2) met het oog op maatregelen van de EU voor het herstellen van het evenwicht als reactie op een vrijwaringsmaatregel van een ander land, overeenkomstig de toepasselijke internationale handelsregels, of 3) wanneer een WTO-lid zijn concessies overeenkomstig artikel XXVIII van de GATT 1994 wijzigt of intrekt en geen overeenstemming over een compenserende regeling is bereikt.

3.1.1. Na een bindende uitspraak in een handelsgeschil ten gunste van de EU

De eerste situatie waarin de handhavingsverordening kan worden toegepast, is wanneer een geschillenbeslechtingsprocedure in het kader van de WTO of in het kader van andere internationale handelsovereenkomsten heeft geleid tot een bindende uitspraak in het handelsgeschil en aanleiding geeft tot een recht van de EU om verplichtingen op te schorten wegens niet-uitvoering door de verliezende partij.

In de periode waarop de evaluatie betrekking heeft, heeft zich geen dergelijk geval voorgedaan; na de goedkeuring van het verslag van de Beroepsinstantie over de naleving in het lopende geschil Boeing bij de WTO[2] in april 2019, waarin wordt bevestigd dat de subsidies van de Verenigde Staten aan Boeing Airbus aanzienlijke schade blijven berokkenen, heeft de Commissie echter een openbare raadpleging[3] gelanceerd over een voorlopige lijst van producten uit de Verenigde Staten die het voorwerp kunnen zijn van tegenmaatregelen van de Unie. De WTO-arbitrage over de hoogte van de tegenmaatregelen is momenteel aan de gang. Openbare raadplegingen zijn de eerste stap naar de instelling van handelspolitieke maatregelen uit hoofde van de handhavingsverordening.

Zoals bekend, verkeert de Beroepsinstantie van de WTO in een crisissituatie. De verordening gaat, wat de WTO betreft, uit van een volledig werkend mechanisme voor geschillenbeslechting, met inbegrip van toetsing door de WTO-Beroepsinstantie, dat tot een definitieve en bindende uitspraak leidt. De afgelopen twee jaar kwam deze zekerheid onder steeds grotere druk te staan doordat de benoeming van nieuwe leden van de Beroepsinstantie werd geblokkeerd. De WTO-Beroepsinstantie kan met minder dan drie leden geen beroepen behandelen. Sinds 11 december 2019 heeft de Beroepsinstantie slechts één lid. Tegen toekomstige panelverslagen kan dan beroep worden ingesteld "in het ijle", waardoor de partijen een definitief, bindend en uitvoerbaar besluit wordt ontzegd.

Hoewel de EU noodmaatregelen heeft ontwikkeld in de vorm van een "interimregeling" die erop gericht is het WTO-beroepsmechanisme te dupliceren via de arbitrageprocedure

[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/nl/ip_19_2162

van artikel 25 van het Memorandum inzake Geschillenbeslechting van de WTO, geldt die regeling niet automatisch en heeft de EU geen garantie dat de andere partij hiermee instemt.

De evaluatie van het toepassingsgebied van de handhavingsverordening met betrekking tot andere internationale handelsovereenkomsten bracht nog een andere uitdaging aan het licht. Een soortgelijke situatie waarin de geschillenbeslechting is geblokkeerd, kan zich ook voordoen in het kader van andere handelsovereenkomsten, ook regionale en bilaterale, wanneer een derde land niet naar behoren meewerkt om een bindend mechanisme voor geschillenbeslechting te doen functioneren. Wanneer de andere partij bijvoorbeeld geen arbiter benoemt en er geen terugvalmechanisme is dat daaraan verhelpt, kan de EU geen bindende uitspraak verkrijgen die kan worden afgedwongen.

Aangezien de handhavingsverordening alleen kan worden toegepast *na* een bindende uitspraak, kan het doel van de verordening, namelijk de EU toerusten met de instrumenten die nodig zijn om doeltreffend en snel te reageren op illegale maatregelen van derde landen en om de economische belangen van de EU te beschermen, niet worden verwezenlijkt. Deze lacune moet worden aangepakt en de verordening moet worden bijgewerkt om deze uitdagingen het hoofd te bieden.

3.1.2. Maatregelen voor het herstellen van het evenwicht als reactie op een vrijwaringsmaatregel van een derde land

De tweede situatie waarin de handhavingsverordening kan worden toegepast, betreft maatregelen voor het herstellen van het evenwicht wanneer een derde land een vrijwaringsmaatregel neemt zonder met de EU overeenstemming inzake compensatie te bereiken.

Tot dusver is de verordening hiervoor één keer gebruikt, namelijk in antwoord op de invoerrechten op staal en aluminium die de Verenigde Staten in 2018 hebben ingesteld. De EU introduceerde evenwichtsherstellende maatregelen in de vorm van extra rechten op een aantal uit de VS ingevoerde producten[4]. Procedureel vergde de vaststelling van de uitvoeringshandeling waarbij evenwichtsherstellende maatregelen werden ingesteld in totaal twee maanden, de bij de WTO-Overeenkomst gestelde termijn. Dankzij de handhavingsverordening kon de EU snel reageren op de vrijwaringsmaatregelen van de VS en haar economische belangen verdedigen. Er kan dus worden geconcludeerd dat de handhavingsverordening van groot nut is gebleken en een cruciaal onderdeel vormde van de reactie van de EU op de maatregelen van de VS tegen staal en aluminium.

3.1.3. Wijziging van concessies overeenkomstig artikel XXVIII van de GATT 1994

De derde situatie voor toepassing van de handhavingsverordening is de wijziging door een ander WTO-lid van concessies overeenkomstig artikel XXVIII van de GATT 1994, zonder dat met de EU overeenstemming is bereikt over compensatie. In de periode waarop de evaluatie betrekking heeft, heeft zich geen dergelijk geval voorgedaan. De

[4] Deze maatregelen zijn ingesteld bij Uitvoeringsverordening (EU) 2018/724 van de Commissie van 16 mei 2018 betreffende bepaalde handelspolitieke maatregelen met betrekking tot bepaalde producten van oorsprong uit de Verenigde Staten van Amerika (PB L 122 van 17.5.2018, blz. 14) en Uitvoeringsverordening (EU) 2018/886 van de Commissie van 20 juni 2018 betreffende bepaalde handelspolitieke maatregelen met betrekking tot bepaalde producten van oorsprong uit de Verenigde Staten van Amerika en tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) 2018/724 (PB L 158 van 21.6.2018, blz. 5).

verordening kan hier echter wel een rol hebben gespeeld omdat het loutere bestaan ervan andere WTO-leden erop attent maakt dat de EU, indien geen compensatie is overeengekomen, haar rechten kan uitoefenen om het evenwicht te herstellen overeenkomstig artikel XXVIII, waarvoor ook een strikte termijn geldt.

3.2. Handelspolitieke maatregelen en uitvoering tot dusver

Artikel 5 van de handhavingsverordening bevat een lijst van tegenmaatregelen ("handelspolitieke maatregelen") die kunnen worden ingezet wanneer de EU het recht heeft te reageren op handelsbelemmeringen van de andere partij. De lijst voorziet in drie soorten EU-maatregelen, namelijk a) de opschorting van tariefconcessies en de instelling van nieuwe of hogere douanerechten, b) de instelling of verhoging van kwantitatieve beperkingen op de invoer of uitvoer van goederen, en c) de opschorting van concessies op het gebied van overheidsopdrachten.

Bij de evaluatie van dit deel van de verordening is in het bijzonder gekeken naar het gebruik dat tot nu toe van de handhavingsverordening is gemaakt. In het geval van de aanvullende invoerrechten van de VS op staal en aluminium heeft de EU de maatregelen van de VS beantwoord met hogere invoerrechten op een aantal uit de VS ingevoerde producten. De verordening is zeer doeltreffend gebleken, zowel wat betreft de timing, namelijk door snel te reageren op de Amerikaanse maatregel en te voldoen aan de krappe WTO-termijnen voor de vaststelling van de uitvoeringshandeling, als wat betreft de reeks maatregelen die de EU ter beschikking stonden. De EU nam tegenmaatregelen ten belope van de totale waarde van de maatregelen van de Verenigde Staten die het voorwerp zijn van evenwichtsherstel, maar de toepassing van een aanzienlijk deel van de evenwichtsherstellende maatregelen van de EU is uitgesteld tot drie jaar na de invoering van de Amerikaanse rechten, zoals artikel 8.3 van de WTO-Overeenkomst inzake vrijwaringsmaatregelen vereist. Daardoor werd het evenwicht tussen de wederzijdse concessies en voordelen in de handelsbetrekkingen tussen de VS en de EU hersteld voor zover de WTO-Overeenkomst dit toestaat. Dit bevestigde ook de doeltreffendheid, de geschiktheid en het belang van de handhavingsverordening voor het vermogen van de EU om snel en efficiënt te reageren en haar economische belangen snel en efficiënt te verdedigen.

De andere twee soorten maatregelen die de handhavingsverordening toestaat, namelijk de instelling of verhoging van kwantitatieve beperkingen op de invoer of uitvoer van goederen en de opschorting van concessies op het gebied van overheidsopdrachten, zijn nog niet toegepast, maar blijven beschikbaar voor toekomstig gebruik.

Hoewel de verordening geen regeling bevat voor andere mogelijke maatregelen, met name op het gebied van diensten of intellectuele eigendom, meent de Commissie daarom dat haar beoordeling in haar initiële evaluatie uit 2017 overeenkomstig artikel 10, lid 2, van de verordening in dit stadium nog steeds geldig is. Die evaluatie had specifiek betrekking op handelspolitieke maatregelen die uit hoofde van de verordening kunnen worden vastgesteld. Momenteel acht de Commissie het niet nodig of nuttig de verordening in dit opzicht te verruimen. Dat is met name zo omdat uit de evaluatie is gebleken dat de EU momenteel, op basis van het gebruik van de verordening tot dusver, voldoende doeltreffende maatregelen ter beschikking staan om haar belangen ook in toekomstige gevallen van toepassing van de verordening te beschermen. Er moet ook op worden gewezen dat twee andere soorten maatregelen uit hoofde van de verordening mogelijk zijn en tot nu toe niet zijn toegepast, maar in de toekomst beschikbaar blijven. De Commissie acht het van belang dat de beschikbare maatregelen en het nut ervan

gemonitord en geëvalueerd blijven worden. Die evaluatie moet gebaseerd zijn op zowel toekomstige toepassingsgevallen als op andere ontwikkelingen die gevolgen kunnen hebben voor de doeltreffendheid van de handhavingsverordening in de bredere context.

4. CONCLUSIE

Concluderend kan worden gesteld dat hoewel tot nu toe slechts één keer gebruikgemaakt is van de handhavingsverordening, zij een essentieel instrument is gebleken voor de bescherming van de economische belangen van de EU als reactie op door derde landen opgelegde handelsbelemmeringen. Hoewel de praktijk beperkt is, heeft zij aangetoond dat de EU dankzij het bestaan van de verordening snel en doeltreffend kan reageren. De Commissie is van mening dat, los van de toepassing van de verordening tot dusver, het loutere bestaan van de verordening een belangrijke impact heeft, nu zij een krachtig signaal afgeeft over het vermogen van de EU om haar rechten te verdedigen. De beperkte toepassing van de verordening in de periode waarop de evaluatie betrekking heeft, kan ten dele worden verklaard door het stadium van de procedure waarin de handelsgeschillen zich bevonden. De handhavingsfase is een zeer geavanceerd stadium in een handelsgeschil, dat slechts in weinig geschillen wordt bereikt, aangezien de meeste daarvan al veel eerder op bevredigende wijze worden opgelost.

De nieuwe uitdagingen die samenhangen met de institutionele crisis in de WTO inzake geschillenbeslechting en de mogelijke zwakke punten in de beslechting van geschillen in het kader van andere internationale handelsovereenkomsten geven aanleiding tot bezorgdheid over de doeltreffendheid van de verordening in haar huidige vorm. De Commissie acht het daarom noodzakelijk het toepassingsgebied van de handhavingsverordening te wijzigen, om ervoor te zorgen dat de EU haar economische belangen ook in de toekomst doeltreffend kan verdedigen. In overeenstemming met het wijzigingsvoorstel zal de Commissie blijven toezien op het algemene gebruik en het nut van de verordening.