EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 12.12.2019
COM(2019) 639 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Översyn av tillämpningsområdet för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 654/2014 av den 15 maj 2014

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Översyn av tillämpningsområdet för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 654/2014 av den 15 maj 2014

1. INLEDNING

Denna rapport avser Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 654/2014 av den 15 maj 2014 (nedan kallad *genomdrivandeförordningen*)[1], som innehåller regler och förfaranden för att säkerställa ett effektivt och snabbt utövande av Europeiska unionens rättigheter enligt internationella handelsavtal. Genomdrivandeförordningen gör det möjligt för Europeiska unionen att tillfälligt eller slutgiltigt upphäva skyldigheter enligt Världshandelsorganisationens (WTO) avtal och andra internationella handelsavtal, inbegripet regionala och bilaterala avtal *efter* utslag i handelstvister enligt respektive avtal. Det ger också kommissionen befogenhet att omfördela skyldigheter i enlighet med artikel 8 i WTO-avtalet om skyddsåtgärder eller med bestämmelser om skyddsåtgärder i andra internationella avtal och att svara på ändringar av medgivanden som tillämpas av andra WTO-medlemmar i enlighet med artikel XXVIII i Gatt.

Tillfälligt eller slutgiltigt upphävande av skyldigheter kan leda till handelspolitiska åtgärder från EU:s sida som vidtas genom en genomförandeakt efter granskningsförfarandet. Dessa åtgärder inbegriper i) tillfälligt upphävande av tullmedgivanden och införande av nya eller höjda tullar, ii) införande eller ökning av kvantitativa importrestriktioner för varor genom kvoter, import- eller exportlicenser eller andra åtgärder och iii) tillfälligt upphävande av medgivanden avseende varor, tjänster eller leverantörer inom området offentlig upphandling.

2. KRAV PÅ ÖVERSYN

I artikel 10 i genomdrivandeförordningen fick Europeiska kommissionen i uppdrag att se över förordningens tillämpningsområde, särskilt de handelspolitiska åtgärder som får antas, och dess genomförande, och att rapportera sina slutsatser till Europaparlamentet och rådet. Efter den första översynen (artikel 10.2 i förordningen), som ägde rum i juli 2017, var översynen enligt artikel 10.1 i förordningen planerad till den 18 juli 2019.

Vid den tidpunkt då översynen gjordes framkom att det fanns ett behov av att ändra förordningen. Rapporten om översynen läggs nu fram tillsammans med ett lagstiftningsförslag om ändring av förordningen.

[1] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 654/2014 av den 15 maj 2014 om utövande av unionens rättigheter vid tillämpning och genomdrivande av internationella handelsregler (EUT L 189, 27.6.2014, s. 50).

3. ÖVERSYN AV TILLÄMPNINGSOMRÅDE, HANDELSPOLITISKA ÅTGÄRDER OCH TILLÄMPNING AV GENOMDRIVANDEFÖRORDNINGEN

3.1. Förordningens tillämpningsområde

Artikel 3 i genomdrivandeförordningen innehåller bestämmelser om situationer när genomdrivandeförordningen ska tillämpas och när EU har rätt att tillämpa motåtgärder. EU kan endast tillämpa dessa 1) på grund av ett bindande utslag i en handelstvist, till förmån för EU, 2) för EU:s motåtgärder, som en reaktion på en skyddsåtgärd som införts av ett annat land i enlighet med tillämpliga internationella handelsregler, eller 3) när en WTO-medlem ändrar eller drar tillbaka sina medgivanden enligt artikel XXVIII i Gatt 1994 och ingen kompenserande justering har överenskommits.

3.1.1. Efter ett bindande utslag i handelstvister till förmån för EU

Den första situationen där genomdrivandeförordningen kan tillämpas är när ett tvistlösningsförfarande i WTO eller inom ramen för andra internationella handelsavtal har lett till bindande utslag i handelstvisten och ger upphov till en rätt för EU att tillfälligt upphäva skyldigheter på grund av att den förlorande parten inte har uppfyllt sina skyldigheter.

Under den period som är föremål för översyn inträffade emellertid inget sådant fall, men efter antagandet av överprövningsorganets rapport om efterlevnad i samband med den pågående Boeing-tvisten i WTO[2] i april 2019, som bekräftade att Förenta staternas subventioner till Boeing fortsätter att orsaka betydande skada för Airbus, inledde kommissionen ett offentligt samråd[3] om en preliminär förteckning över produkter från Förenta staterna mot vilka unionen kan vidta motåtgärder. WTO:s avgörande om nivån på motåtgärder pågår för närvarande. Offentliga samråd är det första steget mot införande av handelspolitiska åtgärder enligt genomdrivandeförordningen.

Det är välkänt att WTO:s överprövningsorgan befinner sig i en krissituation. Förordningen har, vad gäller WTO, utformats på grundval av en fullt fungerande tvistlösningsmekanism, inbegripet översynen av WTO:s överprövningsorgan, som leder till ett slutgiltigt och bindande utslag. Under de senaste två åren har denna säkerhet utsatts för allt större hot genom att utnämningen av nya medlemmar i överprövningsorganet blockeras. WTO:s överprövningsorgan kan inte arbeta med överklaganden med färre än tre ledamöter. Från och med den 11 december 2019 finns det bara en medlem i överprövningsorganet. De kommande panelrapporterna kan sedan överklagas ”till ett rättsligt tomrum”, vilket skulle beröva parterna ett slutgiltigt, bindande och genomdrivbart beslut.

Samtidigt som EU har utarbetat beredskapsåtgärder i form av ett interimsarrangemang, som syftar till att kopiera WTO:s mekanism för överklagande genom det skiljeförfarande som föreskrivs i artikel 25 i WTO-överenskommelsen om tvistlösning, är detta arrangemang inte automatiskt och EU har ingen garanti för att den andra parten kommer att samtycka till det.

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

[3] WTO Boeing dispute: EU utfärdar en preliminär förteckning över de amerikanska produkter som övervägs för motåtgärder, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/ip_19_2162

Vid översynen av genomdrivandeförordningens tillämpningsområde i fråga om andra internationella handelsavtal identifierades ytterligare en utmaning. En liknande situation med blockerade tvistlösningsförfaranden kan också uppstå inom ramen för andra handelsavtal, bland annat regionala och bilaterala avtal, när ett tredjeland inte samarbetar på det sätt som krävs för att en bindande tvistlösningsmekanism ska fungera. Om den andra parten exempelvis underlåter att utse en skiljeman, utan att det finns någon alternativ mekanism för tvistlösning, kan EU inte uppnå ett bindande beslut som kan genomdrivas.

Eftersom genomdrivandeförordningen endast kan användas *efter* bindande utslag kan målet med förordningen, som är att förse EU med de instrument som krävs för att snabbt och effektivt kunna reagera på tredjeländers olagliga åtgärder och för att skydda EU:s ekonomiska intressen, inte uppnås. Denna brist måste åtgärdas och förordningen uppdateras för att hantera dessa utmaningar.

3.1.2. Motåtgärder som svar på ett tredjelands skyddsåtgärd

Den andra situationen där genomdrivandeförordningen kan tillämpas omfattar motåtgärder när ett tredjeland inför en skyddsåtgärd utan att ingå en överenskommelse med EU om kompensation.

Hittills har förordningen använts en gång för detta ändamål, nämligen som svar på Förenta staternas importtullar på stål och aluminium under 2018. EU införde motåtgärder i form av ytterligare tullar på ett antal produkter som importeras från Förenta staterna[4]. I förfarandehänseende upptog antagandet av genomförandeakten om införande av motåtgärder totalt två månader, vilket var den tidsfrist som fastställts i WTO-avtalet. Tack vare genomdrivandeförordningen kunde EU snabbt reagera på Förenta staternas skyddsåtgärder och försvara EU:s ekonomiska intressen. Därför kan slutsatsen dras att genomdrivandeförordningen har visat sig vara mycket användbar och väsentlig för EU:s reaktion på Förenta staternas stål- och aluminiumåtgärder.

3.1.3. Ändring av medgivanden enligt artikel XXVIII i GATT 1994

Den tredje situationen för tillämpningen av genomdrivandeförordningen är en annan WTO-medlems ändring av medgivanden enligt artikel XXVIII i Gatt 1994 utan att man har kommit överens om en kompensation med EU. Inget sådant fall förelåg under översynsperioden. Förordningen kan dock ha spelat en roll på detta område, eftersom förordningens blotta existensen signalerar till andra WTO-medlemmar att EU kan använda sig av sin rätt till motåtgärder enligt artikel XXVIII om man inte kommer överens om någon kompensation, för vilket en strikt tidsfrist också gäller.

3.2. Handelspolitiska åtgärder och genomförande hittills

Artikel 5 i genomdrivandeförordningen innehåller en förteckning över motåtgärder, så kallade handelspolitiska åtgärder, som kan användas när EU har rätt att reagera på den andra partens handelshinder. I förteckningen anges följande tre typer av EU-åtgärder a)

[4] Dessa åtgärder infördes genom kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/724 av den 16 maj 2018 om vissa handelspolitiska åtgärder avseende vissa produkter med ursprung i Amerikas förenta stater (EUT L 122, 17.5.2018, s. 14) och kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/886 av den 20 juni 2018 om vissa handelspolitiska åtgärder avseende vissa produkter med ursprung i Amerikas förenta stater och om ändring av genomförandeförordning (EU) 2018/724 (EUT L 158, 21.6.2018, s. 5).

tillfälligt upphävande av tullmedgivanden och införande av nya eller höjda tullar, b) införande eller ökning av kvantitativa begränsningar av import eller export av varor, och c) tillfälligt upphävande av medgivanden inom området för offentlig upphandling.

Vid översynen av denna del av förordningen togs särskild hänsyn till hur genomdrivandeförordningen hittills har tillämpats. När det gäller Förenta staternas tilläggstullar på stål och aluminium svarade EU på Förenta staternas åtgärder i form av höjda importtullar på ett antal produkter som importerats från Förenta staterna. Förordningen visade sig vara mycket effektiv både när det gäller tidpunkten, nämligen genom att snabbt reagera på Förenta staternas åtgärder och respektera WTO:s snäva tidsramar för antagandet av genomförandeakten och för de många åtgärder som stod till EU:s förfogande. EU införde motåtgärder motsvarande samma belopp som det totala värdet på de amerikanska åtgärder som omfattas av ombalansering, men där tillämpningen av en betydande del av EU:s motåtgärder skjutits upp till tre år efter införandet av Förenta staternas tullar, enligt kraven i artikel 8.3 i WTO-avtalet om skyddsåtgärder. Detta återupprättade, i den utsträckning det medges i WTO-avtalet, balansen mellan ömsesidiga medgivanden och fördelar i handelsförbindelserna mellan Förenta staterna och EU. Detta bekräftade också att genomdrivandeförordningen är effektiv, ändamålsenlig och viktig för EU:s förmåga att snabbt och effektivt reagera och försvara sina ekonomiska intressen.

De två andra typer av åtgärder som föreskrivs i genomförandeförordningen – införande eller ökning av kvantitativa restriktioner för import eller export av varor och tillfälligt upphävande av medgivanden på området offentlig upphandling – har ännu inte prövats, men finns fortfarande tillgängliga för framtida användning.

Även om förordningen inte omfattar andra möjliga åtgärder, särskilt när det gäller tjänster eller immateriella rättigheter, anser kommissionen att dess bedömning i en tidig utvärdering under 2017, i enlighet med artikel 10.2 i förordningen, fortfarande är giltig i detta skede. Denna översyn gällde särskilt handelspolitiska åtgärder som kan antas enligt förordningen. För närvarande anser kommissionen att det i detta avseende inte finns något behov och nytta av en utvidgning av förordningen. Detta är i synnerhet fallet, eftersom översynen har visat att det för närvarande och på grundval av tillämpningen av förordningen hittills finns ett tillräckligt antal effektiva åtgärder som står till EU:s förfogande för att skydda EU:s intressen också vid en framtida tillämpning av förordningen. Det bör också erinras om att två andra typer av åtgärder är möjliga enligt förordningen som ännu inte har använts, men som finns tillgängliga i framtiden. Kommissionen anser att det är viktigt att fortsätta övervakningen och översynen av de tillgängliga åtgärderna och deras användbarhet. En sådan översyn bör bygga både på framtida (tillfällen av) tillämpning och annan utveckling som kan få konsekvenser för genomdrivandeförordningens ändamålsenlighet i ett större sammanhang.

4. SLUTSATS

Även om genomförandeförordningen hittills endast har använts en gång har den visat sig vara ett viktigt instrument för att skydda EU:s ekonomiska intressen som en reaktion på handelshinder som införts av tredjeländer. Även om praxis har varit begränsad har det visat sig att EU kan reagera snabbt och effektivt tack vare förordningen. Kommissionen anser att förordningen, utöver förordningens tillämpning hittills, har en betydande inverkan, eftersom den sänder ett starkt budskap om EU:s förmåga att försvara sina rättigheter. Den begränsade användningen av förordningen under översynsperioden kan delvis tillskrivas det skede i förfarandet som handelstvisterna befann sig i.

Genomdrivandestadiet är en mycket långt framskriden fas i en handelstvist, som endast ett fåtal tvister når till, eftersom de flesta tvister har lösts på ett tillfredsställande sätt mycket tidigare.

De nya utmaningar som omger den institutionella krisen inom WTO i samband med tvistlösning, samt eventuella brister i tvistlösningen inom ramen för andra internationella handelsavtal, ger upphov till farhågor vad gäller den nuvarande förordningens effektivitet. Kommissionen anser därför att det är nödvändigt att ändra tillämpningsområdet för de situationer där genomdrivandeförordningen kan användas, för att säkerställa att EU också i framtiden kan försvara sina ekonomiska intressen på ett effektivt sätt. I enlighet med förslaget till ändring kommer kommissionen att fortsätta att övervaka förordningens allmänna användning och nytta.