EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 12.12.2019
COM(2019) 639 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Přezkum oblasti působnosti nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 654/2014 ze dne 15. května 2014

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Přezkum oblasti působnosti nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 654/2014 ze dne 15. května 2014

1. ÚVOD

Tato zpráva se týká nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 654/2014 ze dne 15. května 2014[1] (dále jen „nařízení o prosazování pravidel“), které stanoví pravidla a postupy pro zajištění účinného a včasného výkonu práv Evropské unie podle mezinárodních obchodních dohod. Nařízení o prosazování pravidel umožňuje Evropské unii pozastavit nebo zrušit závazky vyplývající z Dohody o zřízení Světové obchodní organizace (WTO) a jiných mezinárodních obchodních dohod, včetně regionálních a dvoustranných dohod, *v důsledku* konečného rozhodnutí v obchodních sporech v rámci příslušné dohody. Uvedené nařízení rovněž zmocňuje Komisi k obnovení rovnováhy mezi závazky v souladu s článkem 8 Dohody WTO o ochranných opatřeních nebo s ustanoveními o ochranných opatřeních v jiných mezinárodních dohodách a k reagování na změny koncesí uplatňovaných jinými členy WTO, jak je stanoveno v článku XXVIII GATT.

Pozastavení nebo zrušení závazků může vést k tomu, že v návaznosti na přezkumný postup přijme EU prostřednictvím prováděcího aktu opatření obchodní politiky. Mezi tato opatření patří i) pozastavení celních koncesí a uložení nových či zvýšených cel, ii) zavedení nebo zvýšení množstevních omezení dovozu zboží prostřednictvím kvót, dovozních nebo vývozních licencí nebo jiných opatření a iii) pozastavení koncesí týkajících se zboží, služeb nebo dodavatelů v oblasti veřejných zakázek.

2. POŽADAVEK PŘEZKUMU

V článku 10 nařízení o prosazování pravidel byla Evropská komise pověřena úkolem přezkoumat oblast působnosti nařízení, zejména pokud jde o opatření obchodní politiky, jež mohou být přijata, jakož i jeho provádění a podat zprávu o svých závěrech Evropskému parlamentu a Radě. Po počátečním přezkumu (čl. 10 odst. 2 nařízení), který se uskutečnil v červenci 2017, byl přezkum podle čl. 10 odst. 1 nařízení naplánován na 18. července 2019.

V době, kdy byl přezkum prováděn, se ukázalo, že je třeba nařízení změnit. Zpráva o přezkumu se proto nyní předkládá společně s legislativním návrhem na změnu nařízení.

[1] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 654/2014 ze dne 15. května 2014 o výkonu práv Unie za účelem uplatňování a prosazování pravidel mezinárodního obchodu (Úř. věst. L 189, 27.6.2014, s. 50).

3. PŘEZKUM OBLASTI PŮSOBNOSTI, OPATŘENÍ OBCHODNÍ POLITIKY A PROVÁDĚNÍ NAŘÍZENÍ O PROSAZOVÁNÍ PRAVIDEL

3.1 Oblast působnosti nařízení

Článek 3 nařízení o prosazování pravidel stanoví situace, v nichž se nařízení o prosazování použije a kdy má EU právo uplatnit protiopatření. EU je může použít pouze 1) v důsledku závazného konečného rozhodnutí obchodního sporu ve prospěch EU, 2) za účelem vyrovnávacích opatření EU v reakci na ochranné opatření uložené jinou zemí, jak je stanoveno v platných mezinárodních obchodních pravidlech, nebo 3) pokud některý člen WTO změní nebo zruší své koncese podle článku XXVIII dohody GATT 1994 a nebude dohodnuta žádná vyrovnávací úprava.

3.1.1 V důsledku konečného rozhodnutí obchodního sporu ve prospěch EU

První situací, v níž lze použít nařízení o prosazování pravidel, je situace, kdy řízení o řešení sporu v rámci WTO nebo v rámci jiných mezinárodních obchodních dohod vyústí v závazné konečné rozhodnutí o obchodním sporu a vede k tomu, že EU má právo pozastavit své závazky z důvodu neprovádění ze strany, která spor prohrála.

V době, která je předmětem přezkumu, k žádnému takovému případu nedošlo, nicméně po přijetí zprávy Odvolacího orgánu o dodržování závazků v probíhajícím sporu v rámci WTO ohledně společnosti Boeing[2] v dubnu 2019, která potvrdila, že subvence Spojených států pro společnost Boeing i nadále působí značné škody společnosti Airbus, zahájila Komise veřejnou konzultaci[3] ohledně předběžného seznamu výrobků ze Spojených států, pro něž může Unie přijmout protiopatření. V současné době probíhá rozhodčí řízení WTO ohledně úrovně protiopatření. Veřejné konzultace jsou prvním krokem k zavedení opatření obchodní politiky podle nařízení o prosazování pravidel.

Jak je známo, Odvolací orgán WTO se nachází v krizové situaci. Nařízení bylo založeno, pokud jde o WTO, na předpokladu plně fungujícího mechanismu řešení sporů, včetně přezkumu Odvolacím orgánem WTO, který vede ke konečnému a závaznému rozhodnutí. Během posledních dvou let je tato jistota stále více ohrožena tím, že je zablokováno jmenování nových členů Odvolacího orgánu. Odvolací orgán WTO nemůže projednávat odvolání, pokud má méně než tři členy. Odvolací orgán má ode dne 11. prosince 2019 pouze jediného člena. Odvolání proti příštím zprávám skupiny odborníků WTO tedy může vést „do slepé uličky“, čímž by strany přišly o možnost získat konečné, závazné a vymahatelné rozhodnutí.

EU sice vypracovala nouzová opatření v podobě „prozatímního řešení“, jehož cílem je replikovat odvolací mechanismus WTO prostřednictvím rozhodčího řízení podle článku 25 Ujednání WTO o řešení sporů, ale toto řešení není automatické a EU nemá žádnou záruku, že s ním druhá strana bude souhlasit.

Přezkum oblasti působnosti nařízení o prosazování pravidel, pokud jde o jiné mezinárodní obchodní dohody, odhalil další problém. Podobná situace blokování řešení sporů může vyvstat i v rámci jiných obchodních dohod, včetně regionálních a dvoustranných dohod, pokud některá z třetích zemí nespolupracuje tak, aby mohl

---

[2] Spojené státy – Opatření ovlivňující obchod s velkými civilními letadly – druhá stížnost (DS353).

[3] Spor v rámci WTO ohledně společnosti Boeing: EU vydává předběžný seznam výrobků z USA, u nichž se uvažuje o protiopatřeních; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_2162

mechanismus řízení o řešení sporů fungovat. Například v případě, kdy druhá strana nejmenuje rozhodce a není k dispozici žádný záložní nápravný mechanismus, by EU nemohla získat závazné rozhodnutí, které by bylo možné vymáhat.

Vzhledem k tomu, že nařízení o prosazování pravidel může být použito pouze *v důsledku* závazného konečného rozhodnutí, nelze dosáhnout cíle nařízení, jímž je vybavit EU nástroji potřebnými k účinné a rychlé reakci na protiprávní opatření třetích zemí a k ochraně hospodářských zájmů EU. Tuto mezeru je třeba řešit a nařízení aktualizovat tak, aby bylo možné čelit těmto komplikacím.

3.1.2 Vyrovnávací opatření v reakci na ochranné opatření třetí země

Druhý případ, kdy lze nařízení o prosazování pravidel použít, nastává u vyrovnávacích opatření, když třetí země zavede ochranné opatření, aniž by se s EU dohodla na vyrovnání.

Dosud bylo nařízení k tomuto účelu použito jednou, konkrétně v reakci na dovozní cla na ocel a hliník uložená Spojenými státy v roce 2018. EU zavedla vyrovnávací opatření v podobě dodatečných cel na řadu výrobků dovážených z USA[4]. Přijetí prováděcího aktu, kterým byla uložena vyrovnávací opatření, z procedurálního hlediska trvalo celkem dva měsíce, což odpovídalo lhůtě stanovené Dohodou o WTO. Díky nařízení o prosazování pravidel byla EU schopna rychle reagovat na ochranná opatření USA a hájit hospodářské zájmy EU. Lze proto vyvodit závěr, že nařízení o prosazování pravidel se ukázalo jako velmi užitečné a představovalo klíčovou součást reakce EU na opatření USA týkající se oceli a hliníku.

3.1.3 Změna koncesí podle článku XXVIII GATT 1994

Třetí situací, kdy lze nařízení o prosazování pravidel použít, je situace, kdy některý ze členů WTO změní koncese podle článku XXVIII GATT 1994, aniž by se s EU dohodl na vyrovnání. V přezkoumávaném období k žádnému takovému případu nedošlo. Nařízení však může v této oblasti sehrát svoji roli, neboť pouhá jeho existence je znamením pro ostatní členy WTO, že je EU schopna využít svých práv na obnovení rovnováhy podle článku XXVIII, pokud není dohodnuto žádné vyrovnání, pro něž rovněž platí přísná lhůta.

3.2 Opatření obchodní politiky a dosavadní provádění

Článek 5 nařízení o prosazování pravidel stanoví seznam protiopatření, tzv. opatření obchodní politiky, která mohou být použita, pokud má EU právo reagovat na obchodní překážky druhé strany. Seznam uvádí tři typy opatření EU, a to a) pozastavení celních koncesí a uložení nových nebo zvýšených cel, b) zavedení nebo zvýšení množstevních omezení dovozu nebo vývozu zboží a c) pozastavení koncesí v oblasti veřejných zakázek.

Při přezkumu této části nařízení bylo zejména zohledněno dosavadní použití nařízení o prosazování pravidel. V případě dodatečných dovozních cel USA na ocel a hliník

[4] Tato opatření byla zavedena prováděcím nařízením Komise (EU) 2018/724 ze dne 16. května 2018 o některých opatřeních obchodní politiky týkajících se určitých výrobků pocházejících ze Spojených států amerických (Úř. věst. L 122, 17.5.2018, s. 14) a prováděcím nařízením Komise (EU) 2018/886 ze dne 20. června 2018 o některých opatřeních obchodní politiky týkajících se určitých výrobků pocházejících ze Spojených států amerických a o změně prováděcího nařízení (EU) 2018/724 (Úř. věst. L 158, 21.6.2018, s. 5).

odpověděla EU na opatření USA formou zvýšených dovozních cel na řadu výrobků dováţených z USA. Ukázalo se, že nařízení je velmi účinné, a to jak z hlediska časového, konkrétně díky rychlé reakci na opatření USA a dodržením přísných lhůt WTO pro přijetí prováděcího aktu, tak z hlediska toho, že nabízí Unii celou škálu opatření. EU uložila protiopatření ve výši celkové hodnoty opatření USA, kvůli nimž bylo třeba obnovit rovnováhu, avšak s tříletým odkladem uplatnění významné části vyrovnávacích opatření EU po zavedení cel USA, jak to vyžaduje článek 8.3 Dohody WTO o ochranných opatřeních. Tím došlo k obnovení rovnováhy vzájemných koncesí a výhod v obchodních vztazích mezi USA a EU v rozsahu, který Dohoda o WTO umožňuje. Potvrdila se tak rovněž účinnost, vhodnost a význam nařízení o prosazování pravidel, pokud jde o schopnost EU rychle a účinně reagovat a hájit své hospodářské zájmy.

Další dva typy opatření, které nařízení o prosazování pravidel umožňuje přijmout, tedy zavedení nebo zvýšení množstevních omezení dovozu nebo vývozu zboží a pozastavení koncesí v oblasti veřejných zakázek, dosud nebyly vyzkoušeny, ale zůstávají k dispozici pro budoucí použití.

Na základě toho, i když se nařízení nevztahuje na jiná možná opatření, zejména v oblasti služeb nebo duševního vlastnictví, se Komise domnívá, že její hodnocení v jejím počátečním posouzení provedeném v roce 2017 podle čl. 10 odst. 2 nařízení i v této fázi nadále platí. Tento přezkum se týkal konkrétně opatření obchodní politiky, která mohou být podle nařízení přijata. V tomto okamžiku Komise nevidí potřebu ani přínos rozšíření nařízení v tomto ohledu. Je tomu tak zejména proto, že přezkum ukázal, že v současné době a s ohledem na dosavadní použití nařízení disponuje EU dostatečnou škálou účinných opatření na ochranu svých zájmů, a to i ve vztahu k budoucím případům uplatnění tohoto nařízení. Je třeba rovněž připomenout, že podle nařízení je možné přijmout další dva druhy opatření, které dosud použity nebyly, avšak zůstávají k dispozici do budoucna. Komise považuje za důležité pokračovat v monitorování a přezkumu dostupných opatření a jejich užitečnosti. Přezkum by měl vycházet jak z budoucích případů uplatnění nařízení, tak z dalšího vývoje, který může mít dopad na účinnost nařízení o prosazování pravidel v širším kontextu.

4. ZÁVĚR

Celkově se nařízení o prosazování pravidel, ačkoli se dosud použilo pouze jednou, ukázalo jako stěžejní nástroj k ochraně hospodářských zájmů EU v reakci na překážky obchodu uplatňované třetími zeměmi. Využití v praxi bylo sice zatím omezené, avšak prokázalo, že díky existenci nařízení může EU reagovat rychle a účinně. Komise má za to, že kromě případů jeho dosavadního uplatnění má i pouhá existence nařízení významný dopad, neboť vysílá jasný signál o schopnosti EU hájit svá práva. Omezené použití nařízení v období přezkumu lze částečně přičíst procesní fázi, ve které se obchodní spory nacházely. Fáze prosazování je v rámci obchodních sporů velmi pokročilým krokem, k němuž jich dospěje jen málo, neboť většina je uspokojivě vyřešena mnohem dříve.

Nově se objevující problémy, které souvisejí s institucionální krizí ve WTO, pokud jde o řešení sporů, jakož i možné nedostatky řešení sporů v rámci jiných mezinárodních obchodních dohod vyvolávají obavy ohledně účinnosti nařízení v jeho současném znění. Komise proto považuje za nezbytné změnit rozsah situací, v nichž lze nařízení o prosazování pravidel použít, aby se zajistilo, že bude EU moci účinně hájit své hospodářské zájmy i v budoucnosti. V souladu s pozměňovacím návrhem bude Komise i nadále sledovat celkové využívání a užitečnost nařízení.