EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2019.12.12.
COM(2019) 639 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

A 2014. május 15-i 654/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályának felülvizsgálatáról

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

A 2014. május 15-i 654/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályának felülvizsgálatáról

1. BEVEZETÉS

Ez a jelentés a 2014. május 15-i 654/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel (a továbbiakban: a jogérvényesítésről szóló rendelet)[1] kapcsolatos, amely szabályokat és eljárásokat állapít meg annak biztosítására, hogy az Unió hatékonyan és a kellő időben élhessen a nemzetközi kereskedelmi megállapodások által ráruházott jogaival. A jogérvényesítésről szóló rendelet lehetővé teszi az Európai Unió számára, hogy a Kereskedelmi Világszervezetet (a továbbiakban: WTO) létrehozó egyezmény és más nemzetközi kereskedelmi megállapodások – így többek között a regionális vagy bilaterális megállapodások – keretében felmerülő kereskedelmi vitákban született döntés *nyomán* felfüggessze vagy visszavonja az adott megállapodás szerinti kötelezettségeket. Arra is felhatalmazza a Bizottságot, hogy helyreállítsa a kötelezettségek egyensúlyát a védintézkedésekről szóló WTO-megállapodás 8. cikke vagy az egyéb nemzetközi megállapodásokban foglalt, védintézkedésekkel kapcsolatos rendelkezések értelmében, illetve reagáljon arra, ha egy másik WTO-tag a GATT XXVIII. cikke szerint az engedményeit módosítja.

A kötelezettségek felfüggesztése vagy visszavonása vizsgálóbizottsági eljárást követően elfogadott, uniós kereskedelempolitikai intézkedéseket elrendelő végrehajtási jogi aktus útján történhet. Ezek az intézkedések az alábbiakat foglalják magukba: i. vámengedmények felfüggesztése, új vámok vagy magasabb vámtételek bevezetése; ii. az árubehozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozások bevezetése vagy fokozása kvóták, behozatali vagy kiviteli engedélyek vagy más intézkedések formájában; valamint iii. árukra, szolgáltatásokra vagy szállítókra vonatkozó engedmények felfüggesztése a közbeszerzés területén.

2. FELÜLVIZSGÁLATI KÖVETELMÉNY

A jogérvényesítésről szóló rendelet 10. cikke értelmében az Európai Bizottság köteles felülvizsgálni a rendelet hatályát – elsősorban a tekintetben, hogy milyen kereskedelempolitikai intézkedések elfogadására kerülhet sor –, valamint a rendelet végrehajtását, és jelentést benyújtani az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A rendelet 10. cikkének (1) bekezdése szerinti felülvizsgálatot a 2017 júliusában végzett kezdeti felülvizsgálatot (a rendelet 10. cikkének (2) bekezdése) követően 2019. július 18-ára irányozták elő.

A felülvizsgálattal egy időben kiderült, hogy módosítani kell a rendeletet. Ennek megfelelően a felülvizsgálatról szóló jelentés a rendelet módosítására irányuló jogalkotási javaslattal együtt kerül előterjesztésre.

[1] Az Európai Parlament és a Tanács 654/2014/EU rendelete (2014. május 15.) a nemzetközi kereskedelmi szabályok alkalmazása és érvényesítése terén az Unióra ruházott jogok gyakorlásáról (HL L 189., 2014.6.27., 50. o.).

3. A JOGÉRVÉNYESÍTÉSRŐL SZÓLÓ RENDELET HATÁLYÁNAK, KERESKEDELEMPOLITIKAI INTÉZKEDÉSEINEK ÉS VÉGREHAJTÁSÁNAK FELÜLVIZSGÁLATA

3.1. A rendelet hatálya

A jogérvényesítésről szóló rendelet 3. cikke meghatározza azokat a helyzeteket, amelyekben a rendelet alkalmazandó, és az EU-nak jogában áll ellenintézkedéseket alkalmazni. Az EU ellenintézkedéseket csak az alábbi esetekben alkalmazhat: 1. kereskedelmi vitában hozott, az EU-nak helyt adó kötelező érvényű döntés nyomán, 2. egy másik ország által bevezetett védintézkedésekre az alkalmazandó nemzetközi kereskedelmi szabályok alapján válaszul hozott, az egyensúly helyreállítását célzó uniós intézkedések céljából, 3. ha egy WTO-tag az 1994. évi GATT XXVIII. cikke szerint módosítja vagy visszavonja engedményeit anélkül, hogy megállapodás született volna kompenzációs kiigazításokról.

3.1.1. Kereskedelmi vitában hozott, az EU-nak helyt adó kötelező érvényű döntés nyomán

A jogérvényesítésről szóló rendelet alkalmazásához alapot nyújtó első helyzet az, amikor a WTO vagy más nemzetközi kereskedelmi megállapodás keretében egy vitarendezési eljárásban kötelező érvényű döntés születik a kereskedelmi vitáról, és ez a döntés jogot keletkeztet az EU számára arra, hogy a vesztes fél általi végrehajtás elmaradása miatt kötelezettségeket függesszen fel.

A felülvizsgálat tárgyát képező időszakban nem történt ilyen eset, azonban a WTO-nál folyamatban lévő Boeing-vitáról szóló, fellebbezési testületi megfelelési jelentés[2] 2019. áprilisi elfogadását követően – miután a jelentés megállapította, hogy az Egyesült Államok által a Boeing számára nyújtott támogatások továbbra is jelentős kárt okoznak az Airbusnak – a Bizottság nyilvános konzultációt[3] indított az Egyesült Államokból származó azon termékek előzetes jegyzékéről, amelyekre vonatkozóan az Unió ellenintézkedéseket hozhat. Az ellenintézkedések szintjével kapcsolatban jelenleg zajlik a WTO választottbírósági eljárása. A jogérvényesítésről szóló rendelet értelmében a nyilvános konzultációk jelentik az első lépést a kereskedelempolitikai intézkedések bevezetéséhez.

Mint ismeretes, a WTO Fellebbezési Testülete válsághelyzetben van. A rendelet – ami a WTO-t illeti – egy olyan teljeskörűen működőképes vitarendezési mechanizmus előfeltételén alapul (a WTO Fellebbezési Testületét is ideértve), amely végleges és kötelező erejű döntéseket képes hozni. Az elmúlt két évben ezt a bizonyosságot egyre inkább veszélyezteti a Fellebbezési Testület új tagjaira vonatkozó kinevezések blokkolása. A WTO Fellebbezési Testülete nem járhat el fellebbezési ügyekben háromnál kevesebb taggal. 2019. december 11-től a Fellebbezési Testületnek mindössze egy tagja van. A soron következő vizsgálóbizottsági jelentések ellen benyújtott fellebbezések így

[2] Egyesült Államok – A nagy polgári légi járművek kereskedelmét érintő intézkedések – Második panasz (DS353).

[3] WTO Boeing-vita: az EU előzetes jegyzéket bocsát ki az ellenintézkedések céljából figyelembe vehető egyesült államokbeli termékekről; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_19_2162

joghézagot eredményezhetnek, ami megfosztaná a feleket a végleges, kötelező erejű és végrehajtható döntés lehetőségétől.

Bár az EU rendkívüli intézkedéseket dolgozott ki „ideiglenes intézkedések” formájában, amelyek célja a WTO fellebbviteli mechanizmusának a WTO vitarendezési egyetértés 25. cikke szerinti választottbírósági eljáráson keresztüli replikációja; ezek az intézkedések nem automatikusak, és az EU nem tudja garantálni, hogy azokhoz a másik fél is beleegyezését adja.

A jogérvényesítésről szóló rendelet hatályának más nemzetközi kereskedelmi megállapodások összefüggésében történő felülvizsgálata egy másik kihívást azonosított. Más kereskedelmi – így többek között a regionális vagy bilaterális – megállapodások esetében is előállhat hasonló, blokkolt vitarendezési helyzet, ha egy harmadik ország nem működik együtt a szükséges mértékben ahhoz, hogy működőképes legyen a kötelező erejű vitarendezési mechanizmus. Például, amennyiben a másik fél nem jelöl ki választottbírót, és nincs olyan készenléti mechanizmus, amely orvosolhatná ezt a helyzetet, az EU nem juthatna olyan kötelező erejű határozat birtokába, amelyet érvényesíteni tudna.

Mivel a jogérvényesítésről szóló rendelet kizárólag kötelező érvényű döntés *nyomán* alkalmazható, nem teljesíthető a rendelet célkitűzése, amely arra irányul, hogy az EU-t felruházza a harmadik országok jogellenes intézkedéseire való hatékony és gyors reagáláshoz és az EU gazdasági érdekeinek védelméhez szükséges eszközökkel. E kihívások kezelése érdekében orvosolni kell ezt a hiányosságot és naprakésszé kell tenni a rendeletet.

3.1.2. Egy harmadik ország védintézkedéseire válaszul hozott, az egyensúly helyreállítását célzó intézkedések

A jogérvényesítésről szóló rendelet alkalmazásához alapot nyújtó második helyzet az egyensúly helyreállítását célzó intézkedéseket foglalja magában, amelyek elfogadására akkor kerül sor, ha egy harmadik ország anélkül vezet be védintézkedést, hogy kompenzációról állapodott volna meg az EU-val.

A rendeletet ez idáig egyetlen alkalommal kellett ebből a célból alkalmazni, méghozzá 2018-ban arra válaszul, hogy az Egyesült Államok behozatali vámokat vetett ki az acélra és az alumíniumra. Az EU az egyensúly helyreállítására intézkedéseket vezetett be több, az Egyesült Államokból behozott termékre kivetett kiegészítő vám formájában[4]. Eljárási szempontból az egyensúly helyreállítását célzó intézkedéseket elrendelő végrehajtási jogi aktus elfogadása összesen két hónapot vett igénybe, ami a WTO-egyezmény által előírt határidőnek felel meg. A jogérvényesítésről szóló rendeletnek köszönhetően az EU képes volt gyorsan reagálni az Egyesült Államok által bevezetett védintézkedésekre, és megvédeni az EU gazdasági érdekeit. Ennélfogva megállapítható, hogy a jogérvényesítésről szóló rendelet rendkívül hasznos eszköznek bizonyult, és kulcsfontosságú szerepe volt abban, hogy az EU reagálni tudjon az Egyesült Államok acélra és alumíniumra vonatkozóan hozott intézkedéseire.

[4] Az intézkedések bevezetése az Amerikai Egyesült Államokból származó egyes termékekre vonatkozó egyes kereskedelempolitikai intézkedésekről szóló, 2018. május 16-i (EU) 2018/724 bizottsági végrehajtási rendelettel (HL L 122., 2018.5.17., 14. o.) és az Amerikai Egyesült Államokból származó egyes termékekre vonatkozó egyes kereskedelempolitikai intézkedésekről, valamint az (EU) 2018/724 végrehajtási rendelet módosításáról szóló, 2018. június 20-i (EU) 2018/886 bizottsági végrehajtási rendelettel (HL L 158., 2018.6.21., 5. o.) történt.

3.1.3. Az engedményeknek az 1994. évi GATT XXVIII. cikke szerinti módosítása

A jogérvényesítésről szóló rendelet alkalmazásához alapot nyújtó harmadik helyzet az, amikor egy másik WTO-tag anélkül módosítja az engedményeket az 1994. évi GATT XXVIII. cikke szerint, hogy kompenzációról állapodott volna meg az EU-val. A felülvizsgálati időszakban nem volt ilyen eset. Mindebben azonban maga a rendelet is szerepet játszhatott, hiszen annak puszta létezése is azt jelzi a többi WTO-tag felé, hogy az EU élni tud az egyensúly helyreállítására vonatkozó, XXVIII. cikk szerinti jogaival, ha nem születik megállapodás kompenzációról, és erre még szigorú határidők is vonatkoznak.

3.2. Kereskedelempolitikai intézkedések és eddigi végrehajtás

A jogérvényesítésről szóló rendelet 5. cikke felsorolja azokat az ellenintézkedéseket, úgynevezett kereskedelempolitikai intézkedéseket, amelyeket abban az esetben lehet alkalmazni, ha az EU-nak jogában áll reagálni a másik fél kereskedelmi akadályaira. A lista az uniós intézkedések alábbi három típusát tartalmazza: a) vámengedmények felfüggesztése, új vámok vagy magasabb vámtételek bevezetése; b) az árubehozatalra vagy -kivitelre vonatkozó mennyiségi korlátozások bevezetése vagy fokozása; valamint c) engedmények felfüggesztése a közbeszerzés területén.

A rendelet e részére irányuló felülvizsgálat kiemelt figyelmet fordított a jogérvényesítésről szóló rendelet eddigi alkalmazására. Az Egyesült Államok által az acélra és az alumíniumra kivetett kiegészítő behozatali vámok ügyében az EU az Egyesült Államokból behozott számos termékre kivetett, megemelt behozatali vámokkal reagált az amerikai intézkedésekre. A rendelet nagyon hatékonynak bizonyult mind az időzítés, mind pedig az EU rendelkezésére álló intézkedések tekintetében, különösen azáltal, hogy gyorsan reagált az Egyesült Államok intézkedéseire, és betartotta a végrehajtási jogi aktus elfogadására vonatkozó szoros WTO-határidőket. Az EU az egyensúly helyreállításával érintett amerikai intézkedések összértékének megfelelő összegben vezetett be ellenintézkedéseket, az egyensúly helyreállítását célzó uniós intézkedések jelentős részének alkalmazását azonban az amerikai vámok kivetésétől számítva három évvel elhalasztotta, amint azt a védintézkedésekről szóló WTO-megállapodás 8. cikkének (3) bekezdése is előírja. Ez a WTO-egyezmény által megengedett mértékben helyreállította a kölcsönös engedmények és előnyök egyensúlyát az Egyesült Államok és az EU közötti kereskedelmi kapcsolatokban. Ez szintén megerősítette a jogérvényesítésről szóló rendelet eredményességét, alkalmasságát és jelentőségét az EU arra irányuló képessége szempontjából, hogy gyorsan és hatékonyan reagálhasson és megvédhesse gazdasági érdekeit.

A jogérvényesítésről szóló rendelet által lehetővé tett másik két intézkedéstípus – az árubehozatalra vagy -kivitelre vonatkozó mennyiségi korlátozások bevezetése vagy fokozása, illetve engedmények felfüggesztése a közbeszerzés területén – tesztelésére még nem került sor, de azok a jövőben is alkalmazhatók lesznek.

Ezenfelül, bár a rendelet nem határoz meg más lehetséges intézkedéseket, különösen a szolgáltatások és a szellemi tulajdon területén, a Bizottság megítélése szerint a rendelet 10. cikkének (2) bekezdése szerinti, 2017. évi kezdeti felülvizsgálatában szereplő értékelése változatlanul érvényes ebben a szakaszban. Ez a felülvizsgálat kifejezetten a rendelet alapján elfogadható kereskedelempolitikai intézkedésekre irányult. A Bizottság jelen pillanatban nem tartja szükségesnek és hasznosnak a rendelet kiterjesztését e tekintetben. Ez különösen azért van így, mert a felülvizsgálat kimutatta, hogy jelenleg és a rendelet eddigi alkalmazása alapján elegendő számú hatékony intézkedés áll az EU

rendelkezésére ahhoz, hogy a rendelet jövőbeli alkalmazása során is megvédhesse érdekeit. Emlékeztetni kell arra is, hogy a rendelet lehetővé tesz két másik intézkedéstípust is, amelyek alkalmazására eddig még nem került sor, viszont a jövőben is rendelkezésre állnak majd. A Bizottság fontosnak tartja a rendelkezésre álló intézkedések és azok hasznosságának nyomon követését és felülvizsgálatát. Az ilyen felülvizsgálatnak az alkalmazás jövőbeli esetein és más olyan fejleményeken kell alapulnia, amelyek tágabb összefüggésben hatással lehetnek a jogérvényesítésről szóló rendelet hatékonyságára.

4. KÖVETKEZTETÉS

Következésképpen elmondható, hogy a jogérvényesítésről szóló rendelet – jóllehet ez idáig csak egyszer kellett alkalmazni – alapvető eszköznek bizonyult az EU gazdasági érdekeinek védelmére a harmadik országok által bevezetett kereskedelmi akadályokkal szemben. Bár alkalmazása korlátozott, a gyakorlat azt bizonyítja, hogy a rendelet létezése gyors és hatékony reagálást tesz lehetővé az EU számára. A Bizottság megítélése szerint a rendelet eddigi alkalmazásán túl puszta létezésének is jelentős hatása van, mivel határozott üzenetet közvetít arról, hogy az EU képes jogainak védelmére. A rendelet felülvizsgálati időszakon belüli korlátozott alkalmazása – részben – azon múlhatott, hogy a kereskedelmi viták mely eljárási szakaszban jártak. A jogérvényesítési szakasz már nagyon előrehaladott szakaszt jelent a kereskedelmi vitákban, és ebbe a szakaszba csak kevés vita jut el, mivel a legtöbb jóval korábban sikeresen rendeződik.

A WTO-n belül a vitarendezéssel kapcsolatban kialakult intézményi válság kapcsán felmerülő, valamint az egyéb nemzetközi kereskedelmi megállapodások keretein belüli vitarendezés lehetséges hiányosságai aggályokat vetnek fel azt illetően, hogy kellően eredményes-e a rendelet a jelenlegi formájában. A Bizottság ezért szükségesnek tartja a jogérvényesítésről szóló rendelet alkalmazásához alapot nyújtó helyzetek körének módosítását, hogy az EU a jövőben is képes legyen hatékonyan megvédeni gazdasági érdekeit. A módosítási javaslattal összhangban a Bizottság továbbra is figyelemmel fogja kísérni a rendelet általános alkalmazását és hasznosságát.