EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 12.12.2019
COM(2019) 639 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Pregled področja uporabe Uredbe (EU) št. 654/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Pregled področja uporabe Uredbe (EU) št. 654/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014

1. UVOD

To poročilo zadeva Uredbo (EU) št. 654/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 (v nadaljnjem besedilu: uredba o izvrševanju)[1], ki določa pravila in postopke za zagotovitev učinkovitega in pravočasnega uveljavljanja pravic Evropske unije v okviru mednarodnih trgovinskih sporazumov. Uredba o izvrševanju omogoča Evropski uniji, da začasno prekine ali prekliče svoje obveznosti, ki izhajajo iz Sporazuma o ustanovitvi Svetovne trgovinske organizacije in iz drugih mednarodnih trgovinskih sporazumov, vključno z regionalnimi in dvostranskimi sporazumi, po obravnavi trgovinskih sporov v okviru zadevnega sporazuma. Prav tako pooblašča Komisijo, da uravnovesi obveznosti v skladu s členom 8 Sporazuma STO o zaščitnih ukrepih ali določbami o zaščitnih ukrepih v drugih mednarodnih sporazumih ter se odzove na spremembe koncesij, ki jih uporabljajo druge članice STO, kot je določeno v členu XXVIII GATT.

Začasna prekinitev ali preklic obveznosti lahko privede do ukrepov trgovinske politike EU, ki se po zaključku postopka pregleda lahko predpišejo z izvedbenim aktom. Ti ukrepi vključujejo (i) začasno prekinitev tarifnih koncesij in uvedbo novih ali višjih carinskih dajatev; (ii) uvedbo ali zvišanje količinskih omejitev na uvoz blaga s kvotami, uvoznimi ali izvoznimi dovoljenji ali drugimi ukrepi ter (iii) začasno prekinitev koncesij za blago, storitve ali dobavitelje na področju javnih naročil.

2. ZAHTEVA PO PREGLEDU

V členu 10 uredbe o izvrševanju je bila Evropska komisija pooblaščena, da pregleda področje uporabe Uredbe, zlasti ukrepe trgovinske politike, ki bi lahko bili sprejeti, in njeno izvajanje, ter da o svojih ugotovitvah poroča Evropskemu parlamentu in Svetu. Po prvotnem pregledu (člen 10(2) Uredbe), ki je potekal julija 2017, je bil pregled v skladu s členom 10(1) Uredbe načrtovan za 18. julij 2019.

Med pregledom je bilo ugotovljeno, da je treba Uredbo spremeniti. Zato je zdaj poročilo o pregledu predloženo skupaj z zakonodajnim predlogom za spremembo Uredbe.

[1] Uredba (EU) št. 654/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o izvrševanju pravic Unije za uporabo in uveljavljanje pravil mednarodne trgovine (UL L 189 27.6.2014, str. 50).

3. PREGLED PODROČJA UPORABE, UKREPOV TRGOVINSKE POLITIKE TER IZVAJANJA UREDBE O IZVRŠEVANJU

3.1. Področje uporabe Uredbe

Člen 3 uredbe o izvrševanju določa primere, v katerih se uporablja uredba o izvrševanju in ima EU pravico do uporabe protiukrepov. EU lahko te uporabi le (1) po zavezujoči obravnavi trgovinskega spora v korist EU, (2) za namen izravnalnih ukrepov EU kot odziv na zaščitni ukrep, ki ga uvede druga država, kakor je predvideno v veljavnih pravilih mednarodne trgovine, ali (3) če članica STO spremeni ali prekliče svoje koncesije v skladu s členom XXVIII GATT 1994 in ni dogovorjena nobena kompenzacijska prilagoditev.

3.1.1. Po zavezujoči obravnavi trgovinskega spora v korist EU

Prvi primer, v katerem se lahko uporablja uredba o izvrševanju, je, kadar postopek reševanja sporov v STO ali v okviru drugih mednarodnih trgovinskih sporazumov privede do zavezujoče obravnave trgovinskega spora in daje pravico Evropski uniji, da začasno prekine obveznosti zaradi neizvajanja s strani poražene stranke.

V obdobju, ki ga zajema pregled, ni bilo nobenega takega primera, vendar je Komisija po sprejetju poročila Pritožbenega organa aprila 2019 o spoštovanju predpisov v nerešenem sporu z družbo Boeing v okviru STO[2], ki je potrdil, da subvencije Združenih držav za Boeing še naprej povzročajo znatno škodo družbi Airbus, začela javno posvetovanje[3] o predhodnem seznamu izdelkov iz Združenih držav, za katere bi lahko Unija sprejela protiukrepe. Arbitraža STO na ravni protiukrepov je trenutno v teku. Javna posvetovanja so prvi korak k uvedbi ukrepov trgovinske politike v okviru uredbe o izvrševanju.

Kot je splošno znano, je Pritožbeni organ STO v krizi. Uredba je bila, kar zadeva STO, zasnovana na predpostavki, da bo mehanizem za reševanje sporov v celoti deloval, vključno s pregledom Pritožbenega organa STO, ki privede do dokončne in zavezujoče obravnave. V zadnjih dveh letih je ta gotovost vse bolj ogrožena zaradi blokiranja imenovanja novih članov Pritožbenega organa. Pritožbeni organ STO z manj kot tremi člani ne more obravnavati pritožb. Od 11. decembra 2019 ima Pritožbeni organ enega samega člana. Zoper prihodnja poročila odbora se je tako mogoče pritožiti „v prazno“, s čimer bi se strankam odvzela možnost dokončne, zavezujoče in pravno izvršljive odločbe.

EU je sicer razvila ukrepe ob nepredvidljivih dogodkih v obliki „začasne ureditve“, ki naj bi nadomestila pritožbeni mehanizem STO, in sicer s postopkom arbitraže v skladu s členom 25 Dogovora STO o reševanju sporov, vendar ta ureditev ni samodejna in EU nima zagotovila, da se bo druga pogodbenica strinjala z njo.

Pregled področja uporabe uredbe o izvrševanju v zvezi z drugimi mednarodnimi trgovinskimi sporazumi je razkril dodaten izziv. Podobna situacija blokiranja reševanja sporov lahko nastane tudi v okviru drugih trgovinskih sporazumov, vključno z regionalnimi in dvostranskimi, če tretja država ne sodeluje, kot bi morala, za delovanje zavezujočega mehanizma za reševanje sporov. Če na primer druga stranka ne bi

[2] Združene države – Ukrepi, ki vplivajo na trgovino z velikimi civilnimi zrakoplovi – druga pritožba (DS353).

[3] Spor z družbo Boeing v okviru STO: EU izdala predhodni seznam izdelkov iz Združenih držav za morebitne protiukrepe; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sl/ip_19_2162.

imenovala razsodnika in ni vzpostavljen noben nadomestni mehanizem za tako situacijo, EU ne bi mogla doseči izvršbe zavezujoče odločbe.

Ker se lahko uredba o izvrševanju uporabi le *po* zavezujoči obravnavi, ni mogoče uresničiti cilja Uredbe, tj. opremiti EU z instrumenti, ki so nujni za učinkovit in hiter odziv na nezakonite ukrepe tretjih držav, ter zaščititi gospodarske interese EU. To vrzel je treba odpraviti in Uredbo posodobiti, da bi se lahko soočili s temi izzivi.

3.1.2. Izravnalni ukrepi kot odziv na zaščitni ukrep tretje države

Drugi primer, v katerem se lahko uporablja uredba o izvrševanju, zajema izravnalne ukrepe, kadar tretja država uvede zaščitni ukrep, ne da bi se z EU dogovorila o nadomestilu.

Doslej se je Uredba v ta namen uporabila enkrat, in sicer kot odziv na uvozne dajatve na jeklo in aluminij, ki so jih leta 2018 uvedle Združene države. EU je uvedla izravnalne ukrepe v obliki dodatnih carin za številne izdelke, uvožene iz ZDA[4]. S postopkovnega vidika je sprejetje izvedbenega akta, s katerim so bili uvedeni izravnalni ukrepi, trajalo dva meseca, tj. v roku, določenem v Sporazumu o STO. Po zaslugi uredbe o izvrševanju se je EU lahko hitro odzvala na zaščitne ukrepe ZDA in zaščitila gospodarske interese EU. Zato je mogoče skleniti, da se je uredba o izvrševanju izkazala za zelo koristno in da je ključni del odziva EU na ukrepe ZDA v zvezi z jeklom in aluminijem.

3.1.3. Sprememba koncesij v skladu s členom XXVIII GATT 1994

Tretji primer uporabe uredbe o izvrševanju je, ko druga članica STO spremeni koncesije v skladu s členom XXVIII GATT 1994, ne da bi se z EU dogovorila o nadomestilu. V obdobju pregleda ni bilo nobenega takega primera. Uredba je verjetno kljub temu odigrala pomembno vlogo na tem področju, saj že njen sam obstoj kaže drugim članicam STO, da je EU sposobna uveljaviti svoje pravice do izravnave v skladu s členom XXVIII, če ni dogovorjeno nobeno nadomestilo, za kar velja tudi strog rok.

3.2. Dosedanji ukrepi trgovinske politike in izvajanje

Člen 5 uredbe o izvrševanju določa seznam protiukrepov, tako imenovanih ukrepov trgovinske politike, ki se lahko uporabijo, kadar ima EU pravico, da se odzove na trgovinske ovire druge pogodbenice. Ta seznam določa tri vrste ukrepov EU, in sicer (a) začasno prekinitev tarifnih koncesij in uvedbo novih ali višjih carinskih dajatev; (b) uvedbo ali zvišanje količinskih omejitev na uvoz ali izvoz blaga ter (c) začasno prekinitev koncesij na področju javnih naročil.

Pri pregledu tega dela uredbe se je zlasti upoštevala dosedanja uporaba uredbe o izvrševanju. V primeru dodatnih uvoznih dajatev ZDA na jeklo in aluminij se je EU odzvala na ukrepe ZDA v obliki povečanja uvoznih tarif za številne izdelke, uvožene iz ZDA. Uredba se je izkazala za zelo učinkovito tako s časovnega vidika, in sicer je bil odziv na ukrep ZDA hiter, izpolnjeni pa so bili tudi kratki roki STO za sprejetje izvedbenega akta, kot tudi z vidika obsega ukrepov, ki so bili na voljo EU. EU je uvedla

[4] Ti ukrepi so bili uvedeni z Izvedbeno uredbo Komisije (EU) 2018/724 z dne 16. maja 2018 o nekaterih ukrepih trgovinske politike v zvezi z nekaterimi izdelki s poreklom iz Združenih držav Amerike (UL L 122, 17.5.2018, str. 14) in Izvedbeno uredbo Komisije (EU) 2018/886 z dne 20. junija 2018 o nekaterih ukrepih trgovinske politike v zvezi z nekaterimi izdelki s poreklom iz Združenih držav Amerike in spremembi Izvedbene uredbe (EU) 2018/724 (UL L 158, 21.6.2018, str. 5).

protiukrepe v višini skupne vrednosti ukrepov ZDA, ki so predmet izravnave, vendar je bila uporaba znatnega dela izravnalnih ukrepov EU odložena na tri leta po uvedbi dajatev ZDA, kot zahteva člen 8.3 Sporazuma STO o zaščitnih ukrepih. S tem je bilo v obsegu, ki ga omogoča Sporazum o STO, ponovno vzpostavljeno ravnovesje med vzajemnimi koncesijami in koristmi v trgovinskih odnosih med ZDA in EU. To je tudi potrdilo učinkovitost, primernost in pomen uredbe o izvrševanju za zmožnost EU, da se hitro in učinkovito odzove in zaščiti svoje gospodarske interese.

Drugi dve vrsti ukrepov, ki ju dovoljuje uredba o izvrševanju (uvedba ali zvišanje količinskih omejitev na uvoz ali izvoz blaga in začasna prekinitev koncesij na področju javnih naročil), še nista bili preizkušeni, vendar ostajata na voljo za uporabo v prihodnosti.

Čeprav Uredba ne zajema drugih možnih ukrepov, zlasti na področju storitev ali intelektualne lastnine, Komisija meni, da je njena ocena v okviru njenega prvega ocenjevanja leta 2017 v skladu s členom 10(2) Uredbe na tej stopnji še vedno veljavna. Ta pregled se je nanašal zlasti na ukrepe trgovinske politike, ki jih je mogoče sprejeti na podlagi Uredbe. Komisija trenutno ne vidi potrebe po razširitvi Uredbe v zvezi s tem ali uporabnosti take razširitve. To zlasti velja, ker je pregled pokazal, da je na podlagi dosedanje uporabe Uredbe trenutno Evropski uniji na voljo dovolj različnih učinkovitih ukrepov, da zaščiti interese EU tudi v prihodnjih primerih uporabe Uredbe. Prav tako je treba opozoriti, da sta v skladu z Uredbo mogoči še dve drugi vrsti ukrepov, ki doslej nista bili uporabljeni, vendar ostajata na voljo tudi v prihodnje. Komisija meni, da je treba še naprej spremljati in pregledovati različne ukrepe, ki so ji na voljo, in njihovo uporabnost. Tak pregled bi moral temeljiti tako na prihodnjih primerih uporabe kot na drugih dogodkih, ki bi lahko vplivali na učinkovitost uredbe o izvrševanju v širšem kontekstu.

4. ZAKLJUČEK

Čeprav se je uredba o izvrševanju doslej uporabila le enkrat, se je izkazala za ključen instrument za zaščito gospodarskih interesov EU v odziv na trgovinske ovire, ki jih uvedejo tretje države. Praksa je kljub omejenemu obsegu pokazala, da se lahko EU po zaslugi obstoja Uredbe odzove hitro in učinkovito. Komisija meni, da ima že sam obstoj Uredbe, ne glede na njeno dosedanjo uporabo, pomemben učinek, saj daje jasno sporočilo, da je EU zmožna zaščititi svoje pravice. Omejeni obseg uporabe Uredbe v obdobju pregleda je delno mogoče pripisati postopkovni fazi, v kateri so bili takrat trgovinski spori. Faza izvrševanja je zelo napredna faza trgovinskega spora, do katere pride le malo sporov, saj se jih večina zadovoljivo reši že veliko prej.

Novi izzivi, povezani z institucionalno krizo v STO v zvezi z reševanjem sporov in morebitnimi pomanjkljivostmi reševanja sporov v okviru drugih mednarodnih trgovinskih sporazumov, vzbujajo pomisleke glede učinkovitosti sedanje oblike uredbe. Komisija zato meni, da je treba spremeniti obseg situacij, v katerih se lahko uporablja uredba o izvrševanju, in s tem zagotoviti, da lahko EU učinkovito ščiti svoje gospodarske interese tudi v prihodnosti. Komisija bo v skladu s predlogom spremembe še naprej spremljala splošno uporabo in uporabnost Uredbe.