KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 12.12.2019 r.
COM(2019) 639 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Przegląd zakresu stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 654/2014 z dnia 15 maja 2014 r.

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Przegląd zakresu stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 654/2014 z dnia 15 maja 2014 r.

1. WPROWADZENIE

Niniejsze sprawozdanie dotyczy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 654/2014 z dnia 15 maja 2014 r. („rozporządzenie dotyczące wykonywania praw Unii")[1], które ustanawia zasady i procedury w celu zapewnienia skutecznego i terminowego wykonywania praw Unii Europejskiej wynikających z międzynarodowych umów handlowych. Rozporządzenie dotyczące wykonywania praw Unii uprawnia Unię Europejską do zawieszenia lub wycofania zobowiązań zgodnie z porozumieniem ustanawiającym Światową Organizację Handlu (WTO) oraz innymi międzynarodowymi umowami handlowymi, w tym umowami regionalnymi i dwustronnymi *po* rozstrzygnięciu sporów handlowych w ramach odpowiedniej umowy. Rozporządzenie to uprawnia również Komisję do przywrócenia równowagi zobowiązań zgodnie z art. 8 Porozumienia WTO w sprawie środków ochronnych lub zgodnie z postanowieniami dotyczącymi zabezpieczeń zawartych w innych umowach międzynarodowych, a także do reagowania na zmiany koncesji stosowane przez innych członków WTO, jak przewidziano w art. XXVIII GATT.

Zawieszenie lub wycofanie zobowiązań może doprowadzić do przyjęcia przez UE środków w ramach polityki handlowej w drodze aktu wykonawczego po zakończeniu procedury sprawdzającej. Środki te obejmują (i) zawieszenie koncesji taryfowych oraz nałożenie nowych lub zwiększonych ceł; (ii) wprowadzenie lub zwiększenie ograniczeń ilościowych dotyczących przywozu towarów, w formie kontyngentów, pozwoleń na przywóz lub wywóz lub innych środków; oraz (iii) zawieszenie koncesji – w odniesieniu do towarów, usług lub dostawców – w dziedzinie zamówień publicznych.

2. WYMÓG DOKONANIA PRZEGLĄDU

Zgodnie z art. 10 rozporządzenia dotyczącego wykonywania praw Unii Komisja Europejska miała za zadanie dokonać przeglądu zakresu stosowania rozporządzenia, w szczególności środków polityki handlowej, które mogą zostać przyjęte, oraz jego wdrożenia, a także przedstawić swoje ustalenia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Po wstępnym przeglądzie (art. 10 ust. 2 rozporządzenia), który miał miejsce w lipcu 2017 r., przegląd na podstawie art. 10 ust. 1 rozporządzenia zaplanowano na 18 lipca 2019 r.

W momencie przeprowadzania przeglądu okazało się, że konieczne są zmiany w rozporządzeniu. W związku z tym sprawozdanie w sprawie przeglądu przedstawia się wraz z wnioskiem ustawodawczym dotyczącym zmiany rozporządzenia.

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 654/2014 z dnia 15 maja 2014 r. dotyczące wykonywania praw Unii w zakresie stosowania i egzekwowania zasad handlu międzynarodowego (Dz.U. L 189 z 27.6.2014, s. 50).

3. PRZEGLĄD ZAKRESU STOSOWANIA, ŚRODKÓW POLITYKI HANDLOWEJ ORAZ WDROŻENIA ROZPORZĄDZENIA DOTYCZĄCEGO WYKONYWANIA PRAW UNII

3.1. Zakres stosowania rozporządzenia

W art. 3 rozporządzenia dotyczącego wykonywania praw Unii przewidziano sytuacje, w których rozporządzenie ma zastosowanie, a UE ma prawo zastosować środki zaradcze. UE może stosować takie środki wyłącznie (1) w następstwie wiążącego rozstrzygnięcia sporu handlowego na rzecz UE, (2) do celów środków równoważących UE w odpowiedzi na środek ochronny wprowadzony przez inne państwo, jak przewidziano w obowiązujących międzynarodowych przepisach dotyczących handlu, lub (3) w przypadku gdy członek WTO zmienia lub wycofuje swoje koncesje na mocy art. XXVIII GATT 1994 i nie uzgodniono żadnych wyrównań.

3.1.1. W następstwie wiążącego rozstrzygnięcia sporu handlowego na rzecz UE

Pierwsza sytuacja, w której można zastosować rozporządzenie dotyczące wykonywania praw Unii, ma miejsce wówczas, gdy procedura rozstrzygania sporów w ramach WTO lub w ramach innych międzynarodowych umów handlowych doprowadziła do wiążącego rozstrzygnięcia sporu handlowego, które uprawnia UE do zawieszenia zobowiązań w związku z brakiem wdrożenia przez stronę przegrywającą.

W okresie objętym przeglądem, w związku z przyjęciem w kwietniu 2019 r. sprawozdania Organu Apelacyjnego w sprawie zgodności w toczącym się postępowaniu w ramach WTO dotyczącym przedsiębiorstwa Boeing[2], w którym potwierdzono, że subsydia udzielone przez Stany Zjednoczone na rzecz przedsiębiorstwa Boeing nadal powodują znaczące szkody przedsiębiorstwu Airbus, Komisja rozpoczęła konsultacje publiczne[3] w sprawie wstępnego wykazu produktów ze Stanów Zjednoczonych, w odniesieniu do których Unia może zastosować środki zaradcze. Arbitraż WTO w sprawie poziomu środków zaradczych jest obecnie w toku. Konsultacje publiczne są pierwszym krokiem na drodze do wprowadzenia środków polityki handlowej na mocy rozporządzenia dotyczącego wykonywania praw Unii.

Jak wiadomo Organ Apelacyjny WTO znajduje się obecnie w sytuacji kryzysowej. Rozporządzenie zostało opracowane, w odniesieniu do WTO, w oparciu o założenie w pełni funkcjonującego mechanizmu rozstrzygania sporów, w tym przeglądu dokonywanego przez Organ Apelacyjny WTO, który prowadzi do ostatecznego i wiążącego rozstrzygnięcia. W ciągu ostatnich dwóch lat mechanizm ten jest w coraz większym stopniu zagrożony przez zablokowanie wyznaczenia nowych członków Organu Apelacyjnego. Organ Apelacyjny WTO nie może pracować nad odwołaniami, w składzie mniejszym niż trzech członków. Od dnia 11 grudnia 2019 r. Organ Apelacyjny składa się tylko z jednego członka. W związku z tym przyszłe sprawozdania zespołu orzekającego mogą być przedmiotem odwołań „w próżnię", co uniemożliwiałoby wydanie ostatecznej, wiążącej i wykonalnej decyzji.

UE opracowała środki awaryjne w formie „porozumienia przejściowego", które ma na celu zastąpienie mechanizmu odwoławczego WTO za pomocą procedury arbitrażu na

[2] Stany Zjednoczone – Środki wpływające na handel dużymi cywilnymi statkami powietrznymi – druga skarga (DS353).

[3] Spór w ramach WTO dotyczący przedsiębiorstwa Boeing: UE publikuje wstępny wykaz amerykańskich produktów, które miałyby zostać objęte środkami zaradczymi; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_19_2162

podstawie art. 25 Uzgodnienia w sprawie zasad i procedur regulujących rozstrzyganie sporów w ramach WTO, jednak porozumienie to nie jest automatyczne, a UE nie ma gwarancji, że druga strona wyrazi zgodę na jego zastosowanie.

Przegląd zakresu stosowania rozporządzenia dotyczącego wykonywania praw Unii odnoszącego się do innych międzynarodowych umów handlowych pozwolił na zidentyfikowanie także innego wyzwania. Podobna sytuacja zablokowanego mechanizmu rozstrzygania sporów może pojawić się również w ramach innych umów handlowych, w tym umów regionalnych i dwustronnych, jeżeli państwo trzecie nie podejmuje niezbędnej współpracy, dzięki której może funkcjonować wiążący mechanizm rozstrzygania sporów. Przykładowo, jeżeli druga strona nie powoła arbitra, a w arbitrażu nie przewidziano mechanizmu alternatywnego, UE nie będzie w stanie uzyskać wiążącego i wykonalnego orzeczenia.

Z uwagi na fakt, że rozporządzenie dotyczące wykonywania praw Unii może być stosowane wyłącznie *po* wydaniu wiążącego orzeczenia, cel tego rozporządzenia, jakim jest wyposażenie UE w instrumenty niezbędne do skutecznego i szybkiego reagowania na nielegalne środki wprowadzane przez państwa trzecie oraz ochrona interesów gospodarczych UE, nie może zostać osiągnięty. Aby stawić czoła tym wyzwaniom, należy zająć się tą kwestią i dokonać aktualizacji rozporządzenia.

3.1.2. Środki równoważące w odpowiedzi na środki ochronne wprowadzone przez państwo trzecie

Druga sytuacja, w której rozporządzenie dotyczące wykonywania praw Unii może zostać zastosowane, to wprowadzenie środków równoważących, w przypadku gdy państwo trzecie wprowadza środek ochronny bez porozumienia z UE w sprawie wyrównania.

Do tej pory rozporządzenie zostało wykorzystane w tym celu tylko raz, mianowicie w odpowiedzi na nałożone przez Stany Zjednoczone w 2018 r. cła przywozowe na stal i aluminium. UE wprowadziła środki równoważące w postaci dodatkowych ceł na szereg produktów przywożonych z USA[4]. Z proceduralnego punktu widzenia przyjęcie aktu wykonawczego wprowadzającego środki równoważące trwało łącznie dwa miesiące, co było terminem wyznaczonym w porozumieniu WTO. Dzięki rozporządzeniu dotyczącemu wykonywania praw Unii UE była w stanie szybko zareagować na środki ochronne USA i chronić interesy gospodarcze UE. W związku z tym można stwierdzić, że rozporządzenie dotyczące wykonywania praw Unii okazało się bardzo przydatne i stanowiło kluczowy element reakcji UE na środki zastosowane przez USA w odniesieniu do stali i aluminium.

3.1.3. Zmiana koncesji na mocy art. XXVIII GATT 1994

Trzecia sytuacja, w której rozporządzenie dotyczące wykonywania praw Unii może zostać zastosowane, to zmiana koncesji przez członka WTO na podstawie art. XXVIII GATT 1994 bez porozumienia z UE w sprawie wyrównania. W okresie objętym

[4] Środki te zostały wprowadzone rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2018/724 z dnia 16 maja 2018 r. w sprawie niektórych środków polityki handlowej dotyczących niektórych produktów pochodzących ze Stanów Zjednoczonych Ameryki (Dz.U. L 122 z 17.5.2018, s. 14–28) oraz rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2018/886 z dnia 20 czerwca 2018 r. w sprawie niektórych środków polityki handlowej dotyczących niektórych produktów pochodzących ze Stanów Zjednoczonych Ameryki oraz zmieniającym rozporządzenie wykonawcze (UE) 2018/724 (Dz.U. L 158 z 21.6.2018, s. 5–18).

przeglądem żaden taki przypadek nie miał miejsca. Rozporządzenie mogło jednak odegrać rolę w tej dziedzinie, ponieważ samo jego istnienie sygnalizuje innym członkom WTO, że UE jest gotowa korzystać ze swoich praw w zakresie równoważenia na mocy art. XXVIII, jeżeli nie zostanie zawarte porozumienie w sprawie wyrównania ze ścisłym terminem wykonania.

3.2. Dotychczasowe środki polityki handlowej i ich wdrażanie

Art. 5 rozporządzenia dotyczącego wykonywania praw Unii zawiera wykaz środków zaradczych, zwanych środkami polityki handlowej, które mogą być stosowane w przypadkach gdy UE ma prawo reagować na bariery handlowe wprowadzone przez drugą stronę. W tym wykazie przewidziano trzy rodzaje środków UE, a mianowicie: a) zawieszenie koncesji celnych oraz nałożenie nowych lub zwiększonych ceł; b) wprowadzenie lub zwiększenie ograniczeń ilościowych dotyczących przywozu lub wywozu towarów; oraz c) zawieszenie koncesji w dziedzinie zamówień publicznych.

Przegląd tej części rozporządzenia uwzględniał w szczególności dotychczasowe stosowanie rozporządzenia dotyczącego wykonywania praw Unii. W związku z zastosowaniem przez USA dodatkowych ceł przywozowych na stal i aluminium, UE odpowiedziała na te środki zwiększeniem ceł przywozowych na szereg produktów przywożonych z USA. Rozporządzenie okazało się bardzo skuteczne zarówno pod względem terminów – w szczególności poprzez szybkie reagowanie na środek zastosowany przez USA oraz dotrzymanie napiętych terminów WTO na przyjęcie aktu wykonawczego – jak i zakresu środków, którymi dysponuje UE. UE zastosowała środki zaradcze w wysokości całkowitej wartości środków wprowadzonych przez Stany Zjednoczone będących przedmiotem równoważenia, przy czym zastosowanie znacznej części unijnych środków równoważących przełożono na trzy lata po wprowadzeniu amerykańskich ceł, zgodnie z wymogami art. 8 ust. 3 Porozumienia WTO w sprawie środków ochronnych. Przywróciło to, w zakresie, w jakim pozwala na to porozumienie WTO, równowagę wzajemnych koncesji i korzyści w stosunkach handlowych między USA a UE. Potwierdziło to również skuteczność, przydatność i znaczenie rozporządzenia dotyczącego wykonywania praw Unii dla szybkiego i skutecznego reagowania oraz obrony przez UE jej interesów gospodarczych.

Pozostałe dwa rodzaje środków dozwolone na mocy rozporządzenia dotyczącego wykonywania praw Unii – wprowadzenie lub zwiększenie ograniczeń ilościowych dotyczących przywozu lub wywozu towarów oraz zawieszenie koncesji w dziedzinie zamówień publicznych – nie zostały jeszcze przetestowane, ale mogą zostać zastosowane w przyszłości.

Ponadto, chociaż rozporządzenie nie obejmuje innych możliwych środków, w szczególności w dziedzinie usług lub własności intelektualnej, Komisja uważa, że jej ocena w ramach wstępnej oceny przeprowadzonej w 2017 r. zgodnie z art. 10 ust. 2 rozporządzenia pozostaje ważna na tym etapie. Przegląd ten dotyczył konkretnie środków polityki handlowej, które mogą zostać wprowadzone na mocy rozporządzenia. Obecnie Komisja nie widzi potrzeby i użyteczności rozszerzenia przepisów rozporządzenia w tym zakresie. Jest tak w szczególności dlatego, że przegląd wykazał, że obecnie i w oparciu o dotychczasowe stosowanie rozporządzenia, UE dysponuje wystarczającą liczbą skutecznych środków mających na celu ochronę interesów UE również w przyszłych przypadkach stosowania rozporządzenia. Należy również przypomnieć, że na mocy rozporządzenia możliwe są dwa inne rodzaje środków, które dotychczas nie zostały zastosowane, ale mogą zostać zastosowane w przyszłości.

Komisja uważa, że należy nadal monitorować i weryfikować zakres dostępnych środków i ich przydatność. Taki przegląd powinien opierać się zarówno na przyszłych przypadkach stosowania, jak i na zmianach sytuacji, które mogą mieć wpływ na skuteczność rozporządzenia dotyczącego wykonywania praw Unii w szerszym kontekście.

4. WNIOSKI

Podsumowując, rozporządzenie dotyczące wykonywania praw Unii, mimo że do tej pory zastosowane tylko raz, okazało się istotnym instrumentem ochrony interesów gospodarczych UE w reakcji na bariery handlowe wprowadzane przez państwa trzecie. Mimo ograniczonego stosowania, praktyka pokazała, że dzięki rozporządzeniu Unia może reagować szybko i skutecznie. Komisja uważa, że niezależnie od dotychczasowego stosowania rozporządzenia samo jego istnienie wywiera istotne skutki, ponieważ stanowi mocny sygnał gotowości UE do obrony swoich praw. Ograniczone stosowanie rozporządzenia w okresie objętym przeglądem można częściowo przypisać stadium postępowania, w którym znajdowały się spory handlowe. Etap egzekwowania jest bardzo zaawansowanym etapem sporów handlowych, do którego dochodzą tylko nieliczne spory, jako że większość z nich rozstrzygana jest w sposób zadowalający dużo wcześniej.

Pojawiające się wyzwania związane z kryzysem instytucjonalnym w WTO w zakresie rozstrzygania sporów, jak również możliwe słabe punkty w zakresie rozstrzygania sporów w ramach innych międzynarodowych umów handlowych budzą obawy co do skuteczności rozporządzenia w jego obecnym kształcie. W związku z tym Komisja uważa, że należy zmienić zakres stosowania rozporządzenia dotyczącego wykonywania praw Unii, tak aby zapewnić, że UE będzie w stanie skutecznie bronić swoich interesów gospodarczych również w przyszłości. Zgodnie z wnioskiem w sprawie zmiany rozporządzenia Komisja będzie nadal monitorować sposoby wykorzystania i przydatność rozporządzenia.