EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 12. 12. 2019
COM(2019) 639 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

Preskúmanie rozsahu pôsobnosti nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 654/2014 z 15. mája 2014

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

Preskúmanie rozsahu pôsobnosti nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 654/2014 z 15. mája 2014

1. ÚVOD

Táto správa sa týka nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 654/2014 z 15. mája 2014 (ďalej len „nariadenie o presadzovaní“)[1], v ktorom sa stanovujú pravidlá a postupy na zaistenie účinného a včasného uplatňovania práv Európskej únie podľa medzinárodných obchodných dohôd. Nariadenie o presadzovaní umožňuje Európskej únii pozastaviť alebo odvolať záväzky vyplývajúce z dohody o založení Svetovej obchodnej organizácie (WTO) a z iných medzinárodných obchodných dohôd vrátane regionálnych a dvojstranných dohôd v *nadväznosti* na rozhodnutie obchodných sporov podľa príslušnej dohody. Nariadenie takisto splnomocňuje Komisiu, aby vyrovnávala záväzky v súlade s článkom 8 Dohody WTO o ochranných opatreniach alebo s ustanoveniami týkajúcimi sa ochranných opatrení v iných medzinárodných dohodách a aby reagovala na zmeny koncesií, ktoré uplatňujú iní členovia WTO, ako sa stanovuje v článku XXVIII GATT.

Pozastavenie alebo odvolanie záväzkov môže viesť k opatreniam obchodnej politiky EÚ, ktoré sa prijmú formou vykonávacieho aktu na základe postupu preskúmania. Tieto opatrenia zahŕňajú: i) pozastavenie colných koncesií a uloženie nových alebo vyšších ciel; ii) zavedenie alebo zvýšenie množstvových obmedzení na dovoz tovaru prostredníctvom kvót, dovozných alebo vývozných licencií či iných opatrení, a iii) pozastavenie koncesií týkajúcich sa tovaru, služieb alebo dodávateľov v oblasti verejného obstarávania.

2. POŽIADAVKA PRESKÚMANIA

V článku 10 nariadenia o presadzovaní dostala Európska komisia za úlohu preskúmať rozsah pôsobnosti nariadenia, a to najmä opatrenia obchodnej politiky, ktoré môžu byť prijaté, ako aj jeho vykonávanie, a podať správu o svojich zisteniach Európskemu parlamentu a Rade. Po počiatočnom preskúmaní (článok 10 ods. 2 nariadenia), ktoré sa uskutočnilo v júli 2017, bolo preskúmanie podľa článku 10 ods. 1 nariadenia naplánované na 18. júla 2019.

V čase, keď sa uskutočnilo preskúmanie, sa ukázalo, že nariadenie je potrebné zmeniť. Správa o preskúmaní sa preto teraz predkladá spolu s legislatívnym návrhom na zmenu nariadenia.

[1] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 654/2014 z 15. mája 2014 o výkone práv Únie na účely uplatňovania a presadzovania pravidiel medzinárodného obchodu (Ú. v. EÚ L 189, 27.6.2014, s. 50).

3. PRESKÚMANIE ROZSAHU PÔSOBNOSTI, OPATRENÍ OBCHODNEJ POLITIKY A VYKONÁVANIA NARIADENIA O PRESADZOVANÍ

3.1. Rozsah pôsobnosti nariadenia

V článku 3 nariadenia o presadzovaní sa stanovujú situácie, v ktorých sa toto nariadenie uplatňuje, pričom EÚ má právo uplatniť protiopatrenia. EÚ môže tieto opatrenia uplatniť len 1. v nadväznosti na záväzné rozhodnutie obchodného sporu v prospech EÚ; 2. na účely vyrovnávacích opatrení EÚ v reakcii na ochranné opatrenie, ktoré uložila iná krajina, podľa platných pravidiel medzinárodného obchodu, alebo 3. keď člen WTO zmení alebo odvolá svoje koncesie podľa článku XXVIII dohody GATT 1994 a nedohodne sa žiadne kompenzačné vyrovnanie.

3.1.1. V nadväznosti na záväzné rozhodnutie obchodného sporu v prospech EÚ

Prvá situácia, v ktorej sa môže nariadenie o presadzovaní uplatniť, je situácia, keď konanie o urovnaní sporu v rámci WTO alebo podľa iných medzinárodných obchodných dohôd viedlo k záväznému rozhodnutiu obchodného sporu a zakladá právo EÚ pozastaviť plnenie záväzkov z dôvodu nevykonania rozhodnutia stranou, ktorá spor prehrala.

V preskúmavanom období nenastal žiadny takýto prípad, hoci po prijatí správy Odvolacieho orgánu o zaistení súladu v prebiehajúcom spore v rámci WTO týkajúcom sa Boeingu[2] z apríla 2019, ktorá potvrdila, že subvencie Spojených štátov poskytované spoločnosti Boeing naďalej spôsobujú spoločnosti Airbus značnú ujmu, Komisia začala verejné konzultácie[3] o predbežnom zozname výrobkov zo Spojených štátov, na ktoré by Únia mohla uvaliť protiopatrenia. V súčasnosti prebieha v rámci WTO rozhodcovské konanie o úrovni protiopatrení. Verejné konzultácie sú prvým krokom smerom k uloženiu opatrení obchodnej politiky podľa nariadenia o presadzovaní.

Je známe, že Odvolací orgán WTO je v krízovej situácii. Pokiaľ ide o WTO, v nariadení sa vychádza z predpokladu plne funkčného mechanizmu na urovnávanie sporov vrátane preskúmania Odvolacím orgánom WTO, ktorý vedie ku konečnému a záväznému rozhodnutiu. V posledných dvoch rokoch túto istotu čoraz viac ohrozovalo zablokovanie vymenúvania nových členov Odvolacieho orgánu. Odvolací orgán WTO nemôže riešiť odvolania v zložení s menej ako troma členmi. Počnúc 11. decembrom 2019 má Odvolací orgán už len jedného člena. Odvolanie proti budúcim správam poroty bude možné smerovať „do stratena“, čím by sa stranám odoprelo právo na vynesenie konečného, záväzného a vykonateľného rozhodnutia.

Hoci EÚ vypracovala krízové opatrenia vo forme „dočasnej dohody“, ktorá má reduplikovať odvolací mechanizmus WTO prostredníctvom rozhodcovského konania podľa článku 25 Dohovoru WTO o urovnávaní sporov, táto dohoda nie je automatická a EÚ nemá žiadnu záruku, že s ňou bude druhá strana súhlasiť.

Pri preskúmavaní rozsahu pôsobnosti nariadenia o presadzovaní, pokiaľ ide o iné medzinárodné obchodné dohody, sa zistil ďalší problém. Podobná situácia zablokovaného urovnávania sporov môže nastať aj v prípade iných obchodných dohôd

[2] Spojené štáty – Opatrenia ovplyvňujúce obchod s veľkými civilnými lietadlami – druhý podnet (DS353).

[3] Spor týkajúci sa Boeingu v rámci WTO: EÚ vydáva predbežný zoznam výrobkov zo Spojených štátov, pre ktoré sa zvažujú protiopatrenia; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_19_2162

vrátane regionálnych a dvojstranných obchodných dohôd, ak tretia krajina nespolupracuje tak, ako je na fungovanie záväzného mechanizmu urovnávania sporov potrebné. Ak by napríklad druhá strana nevymenovala rozhodcu, pričom na nápravu tejto situácie neexistuje žiadny záložný mechanizmus, EÚ by nebola schopná dosiahnuť záväzné rozhodnutie, ktoré možno vykonať.

Keďže nariadenie o presadzovaní sa môže použiť len v *nadväznosti* na záväzné rozhodnutie, cieľ nariadenia, ktorým je poskytnúť EÚ nástroje potrebné na účinnú a rýchlu reakciu na nezákonné opatrenia tretích krajín a chrániť hospodárske záujmy EÚ, nemožno dosiahnuť. Túto medzeru je potrebné odstrániť a nariadenie by sa malo aktualizovať, aby sa dali riešiť tieto problémy.

3.1.2. Vyrovnávacie opatrenia v reakcii na ochranné opatrenie tretej krajiny

Druhá situácia, v ktorej sa môže nariadenie o presadzovaní uplatniť, zahŕňa vyrovnávacie opatrenia v prípade, že tretia krajina uloží ochranné opatrenie bez toho, aby sa s EÚ dohodla na vyrovnaní.

Nariadenie sa na tento účel dosiaľ použilo raz, a to v reakcii na dovozné clá na oceľ a hliník, ktoré uložili Spojené štáty v roku 2018. EÚ zaviedla vyrovnávacie opatrenia vo forme dodatočných ciel na celý rad výrobkov dovážaných zo Spojených štátov[4]. Prijatie vykonávacieho aktu, ktorým sa ukladajú vyrovnávacie opatrenia, z procesného hľadiska trvalo celkovo dva mesiace, čo bola lehota stanovená Dohodou o založení WTO. Vďaka nariadeniu o presadzovaní bola EÚ schopná rýchlo reagovať na ochranné opatrenia Spojených štátov a brániť hospodárske záujmy EÚ. Preto možno konštatovať, že nariadenie o presadzovaní sa osvedčilo ako veľmi užitočná a kľúčová súčasť reakcie EÚ na opatrenia Spojených štátov týkajúce sa ocele a hliníka.

3.1.3. Zmena koncesií podľa článku XXVIII dohody GATT 1994

Treťou situáciou na uplatnenie nariadenia o presadzovaní je situácia, keď iný člen WTO zmení koncesie podľa článku XXVIII dohody GATT 1994 bez toho, aby sa dohodol s EÚ na vyrovnaní. V preskúmavanom období sa žiadny takýto prípad nevyskytol. Nariadenie v tom však mohlo zohrať určitú úlohu, pretože samotná existencia nariadenia signalizuje ostatným členom WTO, že ak nie je dohodnuté žiadne vyrovnanie, EÚ je schopná zabezpečiť si svoje práva na vyrovnávacie opatrenia podľa článku XXVIII, a že sa na tento postup uplatňuje aj prísna lehota.

3.2. Opatrenia obchodnej politiky a doterajšie vykonávanie

V článku 5 nariadenia o presadzovaní sa uvádza zoznam protiopatrení, tzv. opatrení obchodnej politiky, ktoré môže EÚ použiť, keď má právo reagovať na obchodné prekážky druhej strany. V tomto zozname sa stanovujú tri druhy opatrení EÚ, a to a) pozastavenie colných koncesií a uloženie nových alebo vyšších ciel; b) zavedenie alebo zvýšenie množstvových obmedzení na dovoz alebo vývoz tovaru a c) pozastavenie koncesií v oblasti verejného obstarávania.

[4] Tieto opatrenia boli zavedené vykonávacím nariadením Komisie (EÚ) 2018/724 zo 16. mája 2018 o určitých opatreniach obchodnej politiky týkajúcich sa určitých výrobkov s pôvodom v Spojených štátoch amerických (Ú. v. EÚ L 122, 17.5.2018, s. 14 – 28) a vykonávacím nariadením Komisie (EÚ) 2018/886 z 20. júna 2018 o určitých opatreniach obchodnej politiky týkajúcich sa určitých výrobkov s pôvodom v Spojených štátoch amerických a ktorým sa mení vykonávacie nariadenie (EÚ) 2018/724 (Ú. v. EÚ L 158, 21.6.2018, s. 5 – 18).

Pri preskúmavaní tejto časti nariadenia sa osobitne zohľadnilo doterajšie využívanie nariadenia o presadzovaní. Pokiaľ ide o prípad dodatočných dovozných ciel Spojených štátov na oceľ a hliník, EÚ na opatrenia Spojených štátov reagovala formou zvýšených dovozných ciel na celý rad výrobkov dovážaných zo Spojených štátov. Ukázalo sa, že nariadenie je veľmi účinné jednak z hľadiska načasovania, konkrétne tým, že umožnilo rýchlu reakciu na opatrenie Spojených štátov, ako aj splnenie prísnych lehôt WTO na prijatie vykonávacieho aktu, a jednak z hľadiska škály opatrení, ktoré mala EÚ k dispozícii. EÚ uložila protiopatrenia vo výške celkovej hodnoty opatrení Spojených štátov, ktoré bolo potrebné vyrovnať. Uplatňovanie značnej časti vyrovnávacích opatrení EÚ sa však odložilo a začne sa tri roky po zavedení ciel Spojenými štátmi, ako sa vyžaduje v článku 8 ods. 3 Dohody WTO o ochranných opatreniach. Tým sa v rozsahu, ktorý povoľuje Dohoda o založení WTO, obnovila rovnováha recipročných koncesií a výhod v obchodných vzťahoch medzi Spojenými štátmi a EÚ. Tento krok zároveň potvrdil účinnosť, vhodnosť a význam nariadenia o presadzovaní, pokiaľ ide o schopnosť EÚ rýchlo a efektívne reagovať a brániť svoje hospodárske záujmy.

Zvyšné dva druhy opatrení, ktoré umožňuje nariadenie o presadzovaní, t. j. zavedenie alebo zvýšenie množstvových obmedzení na dovoz alebo vývoz tovaru a pozastavenie koncesií v oblasti verejného obstarávania, sa ešte neodskúšali, sú však naďalej k dispozícii na využitie v budúcnosti.

Okrem toho, hoci sa nariadenie nevzťahuje na iné možné opatrenia, najmä v oblasti služieb alebo duševného vlastníctva, Komisia sa domnieva, že hodnotenie obsiahnuté v jej včasnom posúdení z roku 2017 podľa článku 10 ods. 2 nariadenia zostáva v tomto štádiu naďalej platné. Toto preskúmanie sa konkrétne týkalo opatrení obchodnej politiky, ktoré možno prijať na základe nariadenia. Komisia momentálne nevidí potrebu a užitočnosť rozšírenia nariadenia v tomto smere. Dôvodom je najmä to, že, ako vyplynulo z preskúmania a aj na základe doterajšieho využívania nariadenia, nateraz má EÚ k dispozícii dostatočnú škálu účinných opatrení na ochranu svojich záujmov aj pre budúce prípady uplatnenia nariadenia. Treba tiež pripomenúť, že nariadenie umožňuje aj ďalšie dva druhy opatrení, ktoré zatiaľ neboli využité, ale sú naďalej k dispozícii v budúcnosti. Komisia sa domnieva, že je dôležité aj naďalej monitorovať a preskúmavať škálu dostupných opatrení a ich užitočnosť. Takéto preskúmanie by malo vychádzať z budúcich prípadov uplatnenia nariadenia o presadzovaní, ako aj z ďalšieho vývoja, ktorý môže mať vplyv na účinnosť nariadenia v širšom kontexte.

4. ZÁVER

Na záver možno skonštatovať, že hoci sa nariadenie o presadzovaní doteraz použilo iba raz, osvedčilo sa ako zásadný nástroj na ochranu hospodárskych záujmov EÚ v reakcii na prekážky obchodu zavádzané tretími krajinami. Prax napriek obmedzenému využívaniu ukázala, že vďaka existencii nariadenia môže EÚ reagovať rýchlo a účinne. Komisia sa domnieva, že nad rámec doterajšieho uplatňovania nariadenia má aj samotná jeho existencia významný vplyv, keďže vysiela jasný signál o schopnosti EÚ brániť svoje práva. Obmedzené využívanie nariadenia počas skúmaného obdobia by sa mohlo čiastočne pripísať fáze konaní, v ktorej sa nachádzali obchodné spory. Fáza presadzovania je veľmi pokročilá fáza obchodného sporu, do ktorej sa dostane len malý počet sporov, keďže väčšina z nich sa uspokojivo vyrieši oveľa skôr.

Výzvy, ktoré sa objavujú v súvislosti s inštitucionálnou krízou vo WTO, pokiaľ ide o urovnávanie sporov, ako aj možné nedostatky riešenia sporov podľa iných medzinárodných obchodných dohôd vyvolávajú obavy, pokiaľ ide o účinnosť nariadenia

v jeho súčasnej podobe. Komisia preto považuje za potrebné zmeniť rozsah situácií, v ktorých sa môže nariadenie o presadzovaní použiť, aby sa zabezpečilo, že EÚ bude môcť účinne brániť svoje hospodárske záujmy aj v budúcnosti. V súlade s daným návrhom na zmenu nariadenia bude Komisia naďalej monitorovať celkové využívanie a užitočnosť nariadenia.