EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 12.12.2019.
COM(2019) 639 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Preispitivanje područja primjene Uredbe br. 654/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014.

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Preispitivanje područja primjene Uredbe br. 654/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014.

1. UVOD

Ovo se izvješće odnosi na Uredbu (EU) br. 654/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. (Uredba o ostvarivanju prava)[1], kojom se utvrđuju pravila i postupci za osiguranje učinkovitog i pravodobnog ostvarivanja prava Europske unije u okviru međunarodnih trgovinskih sporazuma. Uredbom o ostvarivanju prava Europskoj uniji omogućuje se da suspendira ili povuče obveze u okviru Sporazuma Svjetske trgovinske organizacije (WTO) i drugih međunarodnih trgovinskih sporazuma, uključujući regionalne i bilateralne sporazume, *nakon* donošenja odluke u trgovinskim sporovima u okviru određenog sporazuma. Njome se isto tako ovlašćuje Komisiju da ponovo uspostavi ravnotežu obveza u skladu s člankom 8. Sporazuma WTO-a o zaštitnim mjerama ili s odredbama o zaštitnim mjerama u drugim međunarodnim sporazumima te da odgovori na izmjene koncesija koje primjenjuju druge članice WTO-a kako je predviđeno člankom XXVIII. GATT-a.

Suspenzija ili povlačenje obveza može dovesti do mjera trgovinske politike EU-a koje se donose provedbenim aktom nakon provedbe postupka ispitivanja. Te mjere uključuju i. suspenziju carinskih koncesija i određivanje novih ili povećanih carina; ii. uvođenje ili povećanje količinskih ograničenja na uvoz robe u obliku kvota, uvoznih ili izvoznih licenci ili drugih mjera; te iii. suspenziju koncesija u vezi s robom, uslugama ili dobavljačima u području javne nabave.

2. ZAHTJEV ZA PREISPITIVANJE

Prema članku 10. Uredbe o ostvarivanju prava Europska komisija je zadužena da preispita područje primjene Uredbe, osobito mjere trgovinske politike koje se mogu donijeti, i njezinu provedbu, te da o svojim nalazima izvijesti Europski parlament i Vijeće. Nakon inicijalnog preispitivanja (članak 10. stavak 2. Uredbe) koje je provedeno u srpnju 2017., preispitivanje na temelju članka 10. stavka 1. Uredbe zakazano je za 18. srpnja 2019.

Tijekom provedbe preispitivanja utvrđeno je da postoji potreba za izmjenom Uredbe. U skladu s tim, izvješće o preispitivanju sada se predstavlja zajedno sa zakonodavnim prijedlogom o izmjeni Uredbe.

[1] Uredba (EU) br. 654/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o ostvarivanju prava Unije na primjenu i provedbu međunarodnih trgovinskih pravila (SL L 189, 27.6.2014., str. 50.).

3. PREISPITIVANJE PODRUČJA PRIMJENE, MJERA TRGOVINSKE POLITIKE I PROVEDBE UREDBE O OSTVARIVANJU PRAVA

3.1. Područje primjene Uredbe

U člankom 3. Uredbe o ostvarivanju prava utvrđene su situacije u kojima se ona primjenjuje i u kojima EU ima pravo primjenjivati protumjere. EU može primjenjivati protumjere samo 1. slijedom donošenja obvezujuće odluke u korist EU-a u trgovinskom sporu, 2. u svrhu ponovnog postizanja ravnoteže kao reakcija na zaštitnu mjeru koju je druga zemlja uvela, kako je predviđeno u skladu s primjenjivim međunarodnim trgovinskim pravilima ili (3) kada članica WTO-a izmijeni ili povuče svoje koncesije u skladu s člankom XXVIII. GATT-a iz 1994. i nisu dogovorena nikakva kompenzacijska usklađenja.

3.1.1. Nakon donošenja obvezujuće odluke u korist EU-a u trgovinskom sporu

Prva situacija u kojoj se može primjenjivati Uredba o ostvarivanju prava jest situacija u kojoj je postupak za rješavanje sporova u WTO-u ili u okviru drugih međunarodnih trgovinskih sporazuma rezultirao obvezujućom odlukom u sporu, čime EU dobiva pravo na suspenziju obveza jer stranka koja je izgubila spor ne poštuje svoje obveze.

U razdoblju koje je predmet preispitivanja nisu zabilježeni takvi slučajevi, međutim, nakon donošenja izvješća Žalbenog tijela o poštovanju pravila u aktualnom sporu u okviru WTO-a[2] u predmetu Boeing u travnju 2019., u kojem je potvrđeno da subvencije SAD-a dodijeljene Boeingu i dalje uzrokuju značajnu štetu Airbusu, Komisija je pokrenula javno savjetovanje[3] o preliminarnom popisu proizvoda iz SAD-a na koje bi Unija mogla uvesti protumjere. Arbitraža WTO-a o razini protumjera trenutačno je u tijeku. Javna savjetovanja prvi su korak prema uvođenju mjera trgovinske politike na temelju Uredbe o ostvarivanju prava.

Kao što je dobro poznato, Žalbeno tijelo WTO-a u kriznoj je situaciji. Kada je riječ o WTO-u, Uredba je osmišljena za potpuno funkcionalan mehanizma za rješavanje sporova, uključujući preispitivanje u Žalbenom tijelu WTO-a, nakon čega se donosi konačna i obvezujuća odluka u sporu. Tijekom posljednje dvije godine ta je pravna sigurnost sve više ugrožena zbog blokiranja imenovanja novih članova Žalbenog tijela. Žalbeno tijelo WTO-a ne može procesuirati žalbe ako ima manje od tri člana. Od 11. prosinca 2019. Žalbeno tijelo spalo je na samo jednog člana. Na buduća izvješća povjerenstva zatim se može uložiti žalba „u prazno”, čime bi stranke ostale uskraćene za konačnu, obvezujuću i provedivu odluku.

Iako je EU donio izvanredne mjere u obliku „privremenog mehanizma”, kojim se nastoji zamijeniti žalbeni mehanizam WTO-a na temelju arbitraže u skladu s člankom 25. Dogovora o rješavanju sporova WTO-a, taj mehanizam nije automatski i EU nema jamstva da će druge stranke na njega pristati.

U preispitivanju područja primjene Uredbe o ostvarivanju prava u odnosu na druge međunarodne trgovinske sporazume utvrđen je još jedan izazov. Slična situacija blokiranja rješavanja sporova mogla bi se javiti i u okviru drugih trgovinskih sporazuma,

[2] Sjedinjene Američke Države – mjere koje utječu na trgovinu velikim putničkim zrakoplovima – druga pritužba (DS353).

[3] Spor u okviru WTO-a u predmetu Boeing: EU izdaje preliminarni popis proizvoda iz SAD-a na koje bi se mogle uvesti protumjere; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_19_2162

uključujući regionalne i bilateralne, ako treća zemlja ne surađuje kako je potrebno za funkcioniranje obvezujućeg mehanizma za rješavanje sporova. Na primjer, ako druga stranka ne imenuje arbitra i ne postoji zamjenski mehanizam za rješavanje te situacije, EU ne bi mogao dobiti obvezujuću odluku koje se može provesti.

S obzirom na to da se Uredba o ostvarivanju prava može primjenjivati samo *nakon* donošenja obvezujuće odluke u sporu, cilj Uredbe, a to je EU-u osigurati potrebne instrumente za učinkovitu i brzu reakciju na nezakonite mjere trećih zemalja i zaštitu gospodarskih interesa EU-a, ne može se ostvariti. Taj jaz treba riješiti, a Uredbu ažurirati kako bismo se uhvatili ukoštac s tim izazovima.

3.1.2. Mjere za ponovno postizanje ravnoteže kao odgovor na zaštitne mjere treće zemlje

Druga situacija u kojoj se može primjenjivati Uredba o ostvarivanju prava obuhvaća mjere za ponovno postizanje ravnoteže kada treća zemlja uvede zaštitnu mjeru, a da se s EU-om ne dogovori o naknadi.

Uredba se dosad u tu svrhu primijenila jednom, odnosno kao odgovor na uvozne carine za čelik i aluminij koje su Sjedinjene Američke Države uvele 2018. EU je uveo mjere za ponovno postizanje ravnoteže u obliku dodatnih carina na niz proizvoda uvezenih iz SAD-a[4]. Postupak donošenja provedbenog akta o uvođenju mjera za ponovno postizanje ravnoteže ukupno je trajao dva mjeseca, što je rok utvrđen u Sporazumu o WTO-u. Zahvaljujući Uredbi o ostvarivanju prava, EU je mogao brzo odgovoriti na zaštitne mjere SAD-a i obraniti svoje gospodarske interese. Stoga se može zaključiti da se Uredba o ostvarivanju prava pokazala vrlo korisnom i ključnim dijelom reakcije EU-a na mjere SAD-a za čelik i aluminij.

3.1.3. Izmjene koncesija na temelju članka XXVIII. GATT-a iz 1994.

Treća situacija za primjenu Uredbe o ostvarivanju prava jest ako neka članica WTO-a izmijeni koncesije na temelju članka XXVIII. GATT-a iz 1994., a da se s EU-om ne dogovori o naknadi. U razdoblju preispitivanja nije zabilježen takav slučaj. Međutim, Uredba je i u tom području mogla imati određenu ulogu jer samo njezino postojanje drugim članicama WTO-a upućuje poruku da je EU sposoban iskoristiti svoja prava za ponovno postizanje ravnoteže u skladu s člankom XXVIII. ako nema dogovora o naknadi, za što isto tako postoji strogi rok.

3.2. Dosadašnje mjere trgovinske politike i njihova provedba

U članku 5. Uredbe o ostvarivanju prava naveden je popis protumjera, takozvanih mjera trgovinske politike, koje se mogu primijeniti kada EU ima pravo reagirati na trgovinske prepreke druge stranke. Na popisu su predviđene tri vrste mjera EU-a: (a) suspenzija carinskih koncesija i određivanje novih ili povećanih carina; (b) uvođenje ili povećanje količinskih ograničenja na uvoz ili izvoz robe; i (c) suspenzija koncesija u području javne nabave.

[4] Te mjere uvedene su Provedbenom uredbom Komisije (EU) 2018/724 od 16. svibnja 2018. o određenim mjerama trgovinske politike u pogledu određenih proizvoda s podrijetlom iz Sjedinjenih Američkih Država (SL L 122, 17.5.2018., str. 14.–28.) i Provedbenom uredbom Komisije (EU) 2018/886 od 20. lipnja 2018. o određenim mjerama trgovinske politike u pogledu određenih proizvoda s podrijetlom iz Sjedinjenih Američkih Država i o izmjeni Provedbene uredbe (EU) 2018/724 (SL L 158, 21.6.2018., str. 5.–18.).

U preispitivanju tog dijela Uredbe posebno je uzeta u obzir njezina dosadašnja primjena. U slučaju dodatnih carina na uvoz čelika i aluminija koje je SAD uveo, EU je odgovorio na mjere SAD-a povećanjem uvoznih carina na niz proizvoda iz SAD-a. Uredba se pokazala vrlo učinkovitom u pogledu vremena, odnosno brzog reagiranja na mjeru SAD-a i ispunjavanje kratkih rokova WTO-a za donošenje provedbenog akta, te s obzirom na raspon mjera koje je EU imao na raspolaganju. EU je nametnuo protumjere u iznosu ukupne vrijednosti mjera SAD-a zbog kojih je bilo potrebno ponovno postizanje ravnoteže, ali je primjena znatnog dijela mjera EU-a za ponovno postizanje ravnoteže odgođena za tri godine nakon što je SAD uveo mjere, što je u skladu sa zahtjevom iz članka 8. stavka 3. Sporazuma WTO-a o zaštitnim mjerama. Time je, u mjeri u kojoj je to dopušteno Sporazumom o WTO-u, ponovno postignuta ravnoteža uzajamnih koncesija i koristi u trgovinskim odnosima između SAD-a i EU-a. Usto je time i potvrđena učinkovitost, primjerenost i važnost Uredbe o ostvarivanju prava kada je riječ o sposobnosti EU-a da brzo i učinkovito reagira i obrani svoje gospodarske interese.

Druge dvije vrste mjera dopuštene Uredbom o ostvarivanju prava, tj. uvođenje ili povećanje količinskih ograničenja na uvoz ili izvoz robe te suspenzija koncesija u području javne nabave, još nisu testirane, ali su i dalje dostupne za buduću primjenu.

Osim toga, iako Uredba ne obuhvaća druge moguće mjere, posebno u području usluga ili intelektualnog vlasništva, Komisija smatra je u ovoj fazi njezina ocjena iz rane procjene 2017. na temelju članka 10. stavka 2. te uredbe i dalje stoji. U ovom preispitivanju posebno se bavilo mjerama trgovinske politike koje se mogu donijeti na temelju Uredbe. U ovom trenutku Komisija ne vidi potrebu ili korist od proširenja Uredbe u tom pogledu. Posebno stoga što je preispitivanje pokazalo da, zasad i na temelju dosadašnje primjene Uredbe, postoji dostatan raspon učinkovitih mjera za zaštitu interesa EU-a i u budućim primjenama Uredbe. Potrebno je podsjetiti i na to da su u okviru Uredbe moguće druge dvije vrste mjera koje se do sada nisu koristile, ali ostaju dostupne i ubuduće. Komisija smatra da je važno nastaviti s praćenjem i preispitivanjem opsega dostupnih mjera i njihove korisnosti. Takvo preispitivanje trebalo bi se temeljiti na budućim slučajevima primjene, kao i na drugim događajima koji mogu utjecati na učinkovitost Uredbe o ostvarivanju prava u širem kontekstu.

4. ZAKLJUČAK

Dakle, pokazalo se da je Uredba o ostvarivanju prava ključan instrument za zaštitu gospodarskih interesa EU-a kao odgovor na trgovinske prepreke koje nametnu treće zemlje. Unatoč ograničenjima, praksa je pokazala da EU zahvaljujući toj uredbi može reagirati brzo i učinkovito. Komisija smatra da, osim dosadašnje primjene Uredbe, samo njezino postojanje ima važan učinak jer upućuje snažnu poruku o sposobnosti EU-a da obrani svoja prava. Ograničena primjena Uredbe u razdoblju preispitivanja mogla bi se djelomično pripisati činjenici da su trgovinski sporovi bili još uvijek u fazi postupka. Provedbena faza je vrlo napredna faza trgovinskog spora koju dosegne samo mali broj sporova s obzirom na to da se većina njih riješi na zadovoljavajući način mnogo ranije.

Novi izazovi povezani s institucionalnom krizom u WTO-u kada je riječ o rješavanju sporova, kao i mogući nedostaci u rješavanju sporova u okviru drugih međunarodnih trgovinskih sporazuma, izazivaju zabrinutost u pogledu učinkovitosti Uredbe u njezinom sadašnjem obliku. Komisija stoga smatra da je potrebno izmijeniti opseg situacija u kojima se Uredba o ostvarivanju prava može primjenjivati kako bi se osiguralo da EU i ubuduće može učinkovito braniti svoje gospodarske interese. U skladu s prijedlogom izmjene, Komisija će nastaviti pratiti sveukupnu primjenu i korisnost Uredbe.