EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 12.12.2019
COM(2019) 639 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Undersøgelse af anvendelsesområdet for Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 654/2014 af 15. maj 2014

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Undersøgelse af anvendelsesområdet for Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 654/2014 af 15. maj 2014

1. INDLEDNING

Denne rapport vedrører Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 654/2014 af 15. maj 2014 ("håndhævelsesforordningen")[1], der fastsætter regler og procedurer til at sikre en effektiv og rettidig udøvelse af EU's rettigheder i henhold til internationale handelsaftaler. Håndhævelsesforordningen gør det muligt for Den Europæiske Union at suspendere eller tilbagetrække indrømmelser i henhold til overenskomsten om oprettelse af Verdenshandelsorganisation (WTO) og andre internationale handelsaftaler, herunder regionale og bilaterale aftaler, *efter* at der er truffet afgørelse i handelstvister i henhold til den respektive aftale. Den giver også Kommissionen beføjelse til at udligne forpligtelser i overensstemmelse med artikel 8 i WTO-overenskomsten om beskyttelsesforanstaltninger eller i overensstemmelse med bestemmelser om beskyttelsesforanstaltninger i andre internationale aftaler, samt at reagere på ændringer af indrømmelser indført af andre WTO-medlemmer som omhandlet i artikel XXVIII i den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel (GATT).

Suspension eller tilbagetrækning af forpligtelser kan føre til handelspolitiske EU-foranstaltninger, der fastsættes ved en gennemførelsesretsakt efter undersøgelsesproceduren. Disse foranstaltninger omfatter i) suspension af toldindrømmelser og indførelse af nye eller forhøjede toldsatser, ii) indførelse eller forhøjelse af kvantitative restriktioner for import af varer ved hjælp af kontingenter, import- eller eksportlicenser eller andre foranstaltninger og iii) suspension af indrømmelser for varer, tjenesteydelser eller leverandører på området for offentlige udbud.

2. KRAV OM UNDERSØGELSE

I håndhævelsesforordningens artikel 10 fik Europa-Kommissionen til opgave at undersøge forordningens anvendelsesområde, navnlig de handelspolitiske foranstaltninger, der kan vedtages, samt dens gennemførelse og aflægger rapport til Europa-Parlamentet og Rådet. Efter den indledende undersøgelse (forordningens artikel 10, stk. 2), der fandt sted i juli 2017, blev undersøgelsen i henhold til forordningens artikel 10, stk. 1, planlagt til den 18. juli 2019.

Da undersøgelsen var gennemført, viste det sig, at der var behov for at ændre forordningen. Derfor fremlægges rapporten om undersøgelsen nu sammen med et lovgivningsforslag om ændring af forordningen.

[1] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 654/2014 af 15. maj 2014 om udøvelsen af Unionens rettigheder for så vidt angår anvendelsen og håndhævelsen af internationale handelsregler (EUT L 189 af 27.6.2014, s. 50).

3. UNDERSØGELSE AF HÅNDHÆVELSESFORORDNINGENS ANVENDELSESOMRÅDE, HANDELSPOLITISKE FORANSTALTNINGER OG GENNEMFØRELSE

3.1. Forordningens anvendelsesområde

Håndhævelsesforordningens artikel 3 omhandler situationer, hvori håndhævelsesforordningen finder anvendelse, og EU har ret til at træffe modforanstaltninger. EU kan kun træffe disse 1) efter en bindende afgørelse af en handelstvist, til fordel for EU, 2) med henblik på EU-udligningsforanstaltninger, som reaktion på en beskyttelsesforanstaltning indført af et andet land i henhold til gældende internationale handelsregler eller 3) når et WTO-medlem ændrer eller tilbagetrækker sine indrømmelser i henhold til artikel XXVIII i GATT 1994, og der ikke opnås enighed om en kompensationstilpasning.

3.1.1. Efter en bindende afgørelse af en handelstvist, til fordel for EU

Den første situation, hvori håndhævelsesforordningen kan anvendes, er når en tvistbilæggelsesprocedure i WTO eller i henhold til andre internationale handelsaftaler har ført til en bindende afgørelse af handelstvisten og giver anledning til en EU-ret til at suspendere forpligtelser på grund af den tabende parts manglende gennemførelse.

I perioden, der er genstand for undersøgelse, forekom der ikke en sådan situation, men efter vedtagelsen af appelorganets rapport om overholdelse i forbindelse med den igangværende Boeing-tvist i WTO[2] i april 2019, der bekræftede, at USA's støtte til Boeing fortsat forvolder betydelig skade for Airbus, iværksatte Kommissionen imidlertid en offentlig høring[3] om en foreløbig liste over produkter fra USA, som Unionen kan træffe modforanstaltninger imod. WTO-voldgift om omfanget af modforanstaltninger er i øjeblikket i gang. Offentlige høringer er det første skridt i retning af at indføre handelspolitiske foranstaltninger i henhold til håndhævelsesforordningen.

WTO's appelorgan er som bekendt i en krisesituation. Forordningen er for så vidt angår WTO blevet udformet på grundlag af en fuldt fungerende tvistbilæggelsesmekanisme, herunder undersøgelsen ved WTO's appelorgan, der fører til en endelig og bindende afgørelse. I løbet af de sidste to år er denne sikkerhed i stigende grad blevet truet af blokeringen af udpegelsen af nye medlemmer af appelorganet. WTO's appelorgan kan ikke behandle klager med færre end tre medlemmer. Pr. 11. december 2019 er antallet af medlemmer af appelorganet nede på én. Kommende panelrapporter kan herefter appelleres "into the void" ("i et tomrum"), hvilket ville fratage parterne en endelig, bindende og eksigibel afgørelse.

Selv om EU har udviklet beredskabsforanstaltninger i form af en "midlertidig ordning", der har til formål at kopiere WTO's appelmekanisme via voldgiftsproceduren i henhold til artikel 25 i WTO's tvistbilæggelsesforståelse, er denne ordning ikke automatisk, og EU har ingen garanti for, at den anden part accepterer den.

Undersøgelsen af håndhævelsesforordningens anvendelsesområde i forbindelse med andre internationale handelsaftaler pegede på en anden udfordring. En lignende situation med en blokeret tvistbilæggelse kan også opstå i forbindelse med andre handelsaftaler,

---

[2] United States — Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft — Second Complaint (DS353).

[3] WTO Boeing dispute: EU issues preliminary list of U.S. products considered for countermeasures https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_19_2162.

herunder regionale og bilaterale aftaler, når et tredjeland ikke samarbejder som nødvendigt for at en bindende tvistbilæggelsesmekanisme kan fungere. For eksempel ville EU ikke være i stand til at opnå en bindende afgørelse, der kan håndhæves, når den anden part ikke udpeger en voldgiftsmand, og når der ikke findes nogen alternativ mekanisme til at afhjælpe denne situation.

Da håndhævelsesforordningen kun kan anvendes *efter* en bindende afgørelse, kan formålet med forordningen, der er at udstyre EU med de nødvendige instrumenter til at reagere effektivt og hurtigt på tredjelandes ulovlige foranstaltninger og beskytte EU's økonomiske interesser, ikke opnås. Dette hul skal håndteres, og forordningen ajourføres for at imødegå disse udfordringer.

3.1.2. Udligningsforanstaltninger, som reaktion på et tredjelands beskyttelsesforanstaltning

Den anden situation, hvori håndhævelsesforordningen kan anvendes, omfatter udligningsforanstaltninger, når et tredjeland indfører en beskyttelsesforanstaltning uden at indgå aftale med EU om kompensation.

Indtil videre er forordningen blevet anvendt én gang til dette formål, nemlig som reaktion på de importafgifter på stål og aluminium, som USA indførte i 2018. EU indførte udligningsforanstaltninger i form af yderligere told på en række varer importeret fra USA[4]. Proceduremæssigt varede vedtagelsen af gennemførelsesretsakten, der indførte udligningsforanstaltningerne, i alt to måneder, hvilket var den frist, der var fastsat i WTO-overenskomsten. På grund af håndhævelsesforordningen var EU i stand til at reagere hurtigt på de amerikanske beskyttelsesforanstaltninger og forsvare EU's økonomiske interesser. Det kan derfor konkluderes, at håndhævelsesforordningen har vist sig at være meget nyttig, og er en afgørende del af EU's reaktion på USA's stål- og aluminiumsforanstaltninger.

3.1.3. Ændring af indrømmelser i henhold til artikel XXVIII i GATT 1994

Den tredje situation for anvendelsen af håndhævelsesforordningen er hvis et andet WTO-medlem ændrer indrømmelser i henhold til artikel XXVIII i GATT 1994 uden at have indgået en aftale om kompensation med EU. Der ikke forekommet en sådan situation i løbet af undersøgelsesperioden. Forordningen kan dog have spillet en rolle på dette område, fordi den blotte eksistens af forordningen signalerer til andre WTO-medlemmer, at EU er i stand til at gøre brug af sine udligningsrettigheder i henhold til artikel XXVIII, hvis der ikke opnås enighed om kompensation, for hvilket der også gælder en streng tidsfrist.

3.2. Handelspolitiske foranstaltninger og gennemførelse indtil videre

Artikel 5 i håndhævelsesforordningen indeholder en liste over modforanstaltninger, såkaldte handelspolitiske foranstaltninger, der kan anvendes når EU har ret til at reagere på den anden parts handelshindringer. Listen omfatter tre typer EU-foranstaltninger,

[4] Disse foranstaltninger blev indført ved Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2018/724 af 16. maj 2018 om visse handelspolitiske foranstaltninger vedrørende visse produkter med oprindelse i Amerikas Forenede Stater (EUT L 122 af 17.5.2018, s. 14) og Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2018/886 af 20. juni 2018 om visse handelspolitiske foranstaltninger vedrørende visse produkter med oprindelse i Amerikas Forenede Stater og om ændring af gennemførelsesforordning (EU) 2018/724 (EUT L 158 af 21.6.2018, s. 5).

nemlig a) suspension af toldindrømmelser og indførelse af ny eller forhøjet told, b) indførelse eller forhøjelse af kvantitative restriktioner ved import eller eksport af varer, og c) suspension af indrømmelser på området for offentlige udbud.

Undersøgelsen af denne del af forordningen tog særligt hensyn til anvendelsen af håndhævelsesforordningen indtil videre. I tilfældet med den amerikanske tillægsimporttold for stål og aluminium reagerede EU på de amerikanske foranstaltninger i form af øget importtold på en række varer importeret fra USA. Forordningen viste sig at være meget effektiv, både hvad angik timing, nemlig den hurtige reaktion på den amerikanske foranstaltning, samt med hensyn til at overholde den stramme WTO-tidsfrist for vedtagelse af gennemførelsesretsakten og i forhold til den række af foranstaltninger, der var til rådighed for EU. EU indførte modforanstaltninger svarende til den samlede værdi af de amerikanske foranstaltninger, der var genstand for udligning, dog var anvendelsen af en betydelig del af EU's udligningsforanstaltninger udsat til tre år efter indførelsen af USA's told som krævet i henhold til artikel 8, stk. 3, i WTO's overenskomst om beskyttelsesforanstaltninger. Dette genoprettede balancen i de gensidige indrømmelser og fordele i handelsforbindelserne mellem USA og EU, i det omfang det var muligt i henhold til WTO-overenskomsten. Dette bekræftede også håndhævelsesforordningens effektivitet, egnethed og betydning for EU's evne til at reagere og forsvare sine økonomiske interesser på en hurtig og effektiv måde.

De to andre typer af foranstaltninger, der er tilladt i henhold til håndhævelsesforordningen — indførelsen eller forøgelsen af kvantitative restriktioner på import eller eksport af varer og suspensionen af indrømmelser på området for offentlige udbud — er endnu ikke blevet afprøvet, men er fortsat tilgængelige til fremtidig anvendelse.

Selv om forordningen ikke dækker andre mulige foranstaltninger, særlig på området for tjenesteydelser eller intellektuel ejendomsret, mener Kommissionen, at dens vurdering i den tidlige evaluering i 2017 i henhold til forordningens artikel 10, stk. 2, stadig er gældende på nuværende tidspunkt. Denne undersøgelse vedrørte specifikt handelspolitiske foranstaltninger, der kan vedtages i henhold til forordningen. På nuværende tidspunkt ser Kommissionen ikke noget behov for og nytte af en udvidelse af forordningen i denne henseende. Dette er især fordi undersøgelsen har vist, at der på nuværende tidspunkt og på grundlag af anvendelsen af forordningen indtil nu er en tilstrækkelig række af effektive foranstaltninger til rådighed for EU til at beskytte EU's interesser, også i fremtidige tilfælde af anvendelse af forordningen. Det skal også erindres, at to andre typer foranstaltninger er mulige i henhold til forordningen og endnu ikke har været anvendt, men at de fortsat er tilgængelige i fremtiden. Kommissionen finder det vigtigt fortsat at overvåge og undersøge rækken af tilgængelige foranstaltninger samt nytten heraf. En sådan undersøgelse bør baseres både på fremtidige tilfælde af anvendelse og andre udviklinger, der kan have konsekvenser for håndhævelsesforordningens effektivitet i en bredere sammenhæng.

4. KONKLUSION

Det kan konkluderes, at håndhævelsesforordningen, om end den kun har været anvendt én gang indtil videre, har vist sig at være et vigtigt instrument til beskyttelse af EU's økonomiske interesser som reaktion på handelshindringer, der er indført af tredjelande. Selv om praksis har været begrænset, har den vist, at EU kan reagere hurtigt og effektivt takket være forordningen. Kommissionen mener, at ud over anvendelsen af forordningen indtil videre har dens blotte eksistens en vigtig indflydelse, da den sender et stærkt signal

om EU's evne til at forsvare sine rettigheder. Den begrænsede anvendelse af forordningen i undersøgelsesperioden kunne til dels tilskrives det proceduremæssige stadie, som handelstvisterne befandt sig på. Håndhævelsesstadiet er en meget fremskreden fase i en handelstvist, som kun få tvister når til, da de fleste tvister er løst på tilfredsstillende vis meget tidligere.

De nye udfordringer vedrørende den institutionelle krise i WTO i forbindelse med tvistbilæggelse samt eventuelle svagheder i tvistbilæggelsen i henhold til andre internationale handelsaftaler giver anledning til bekymring med hensyn til effektiviteten af den nuværende forordning. Kommissionen finder det derfor nødvendigt at ændre anvendelsesområdet for de situationer, hvori håndhævelsesforordningen kan anvendes, for at sikre, at EU også i fremtiden kan forsvare sine økonomiske interesser effektivt. I overensstemmelse med ændringsforslaget vil Kommissionen fortsat overvåge forordningens generelle anvendelse og nytte.