

U 13/2019 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 654/2014 om utövande av unionens rättigheter vid tillämpning och genomdrivande av internationella handelsregler (*ändring av förordningen om genomdrivande av internationella handelsregler*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 12 december 2019 till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 654/2014 om utövande av unionens rättigheter vid tillämpning och genomdrivande av internationella handelsregler samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 30 januari 2020

Utvecklings- och utrikeshandelsminister Ville Skinnari

Handelsråd Heli Honkapää

UTRIKESMINISTERIET PROMEMORIA

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM ÄNDRING AV EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) NR 654/2014 OM UTÖVANDE AV UNIONENS RÄTTIGHETER VID TILLÄMPNING OCH GENOMDRIVANDE AV INTERNATIONELLA HANDELSREGLER

1 Förslagets bakgrund och syfte

Europeiska kommissionen lade den 12 december 2019 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 654/2014 om utövande av unionens rättigheter vid tillämpning och genomdrivande av internationella handelsregler (COM(2019) 623 final). Kommissionen vill utvidga förordningens nuvarande tillämpningsområde för att trygga unionens ekonomiska intressen i en situation där tredjeländer hindrar lösningen av en handelstvist. Bakom ändringsbehovet ligger framför allt krisen inom Världshandelsorganisationen WTO:s tvistlösningssystem, som man inte kunde förutse när den gällande förordningen behandlades. Förslaget till förordning ligger i linje med unionens mål att hävda unionens rättigheter enligt internationella handelsavtal och med de politiska riktlinjerna för kommissionen (2019–2024).

WTO:s tvåfasiga, bindande och oberoende tvistlösningssystem har bidragit till iakttagandet av WTO-reglerna och förutsägbarheten i det multilaterala handelssystemet under 25 år. Tvistepanelernas beslut har kunnat hänskjutas till ett permanent överprövningsorgan som består av sju medlemmar. Besvärsfrekvensen har traditionellt varit hög, i snitt cirka 70 procent. Panelernas och överprövningsorganets beslut har i regel genomförts väl. Om den förlorande parten i en tvist inte har upphört med sina diskriminerande åtgärder har systemet erbjudit en möjlighet till motåtgärder t.ex. i form av tullhöjningar.

Överprövningsorganet förlorade funktionsförmågan den 11 december 2019, då dess medlemsantal sjönk till en efter att de återstående medlemmarnas mandatperioder upphörde, vilket samtidigt innebar att minimiantalet på tre behöriga medlemmar underskreds. Bakom detta låg Förenta staternas missnöje med överprövningsorganets verksamhet, vilket har lett till att landet har förhindrat tillsättandet av lediga tjänster sedan 2017. Förenta staternas kritik riktas både mot överprövningsorganets förfaranden (t.ex. att de maximala tidsfristerna för avgöranden överskrids) och mot innehållet i avgörandena.

Under överinseende av WTO:s allmänna råd hölls under hela fjolåret samråd med syfte att reformera överprövningsorganet. Flera WTO-medlemmar, inklusive EU, kom med konkreta förslag för att svara på Förenta staternas oro. Samrådsprocessen leddes av Nya Zeelands ambassadör David Walker, vars förslag till allmänna rådets beslut behandlades under oktober–december 2019. Förslaget till beslut kunde dock inte godkännas av Förenta staterna. Under samrådsprocessen kom landet inte med några konkreta förslag, utan efterlyste en principiell diskussion om varför överprövningsorganet har tillåtits agera mot sina egna regler. Diskussionerna utifrån ambassadör Walkers förslag fortsätter för närvarande under ledning av WTO:s generaldirektör Azevedo.

EU har tagit en ledarroll i arbetet med att reformera WTO:s tvistlösningssystem och gett sitt fulla stöd till ambassadör Walkers arbete med att hitta en multilateral lösning. Redan under sommaren 2019 började det dock se ut som att försöken att fortsätta med överprövningsorganet

inte lyckas, och EU började göra upp en reservplan för att lösa handelstvister. Syftet med EU:s interimistiska lösning, som grundar sig på artikel 25 (skiljedomsförfarande) i WTO:s överenskommelse om tvistlösning, är att bevara ett tvåfasigt och bindande tvistlösningssystem med största möjliga utnyttjande av överprövningsorganets nuvarande förfaranderegler och personalresurser. Arrangemanget ska tillämpas tills överprövningsorganet kan fungera igen.

EU ingick bilaterala avtal om skiljedomsförfarandet med Kanada den 25 juli 2019 och med Norge den 21 oktober 2019. Senare har EU också lagt fram ett förslag om huvudelementen i ett multilateralt skiljedomsförfarande, vilket har fått ett positivt mottagande av flera WTO-medlemmar. Om det multilaterala arrangemanget genomförs upphävs de bilaterala avtal som ingåtts tidigare.

Europeiska rådet behandlade senast situationen avseende WTO:s tvistlösningssystem den 12 december 2019. Europeiska rådet stödde i sina slutsatser kommissionens strävanden att införa interimistiska arrangemang samtidigt som man aktivt eftersträvade en permanent lösning. Europaparlamentet uttryckte också i sin resolution av den 28 november 2019 sin oro över konsekvenserna av den rådande situationen för det multilaterala handelssystemet och stödde initiativen för att införa interimistiska arrangemang.

Behandlingen av besvär över panelbeslut i ett skiljedomsförfarande, oavsett om det är fråga om ett bilateralt eller ett multilateralt avtal, sker inte per automatik, utan förutsätter en separat överenskommelse. Europeiska rådet i december uppmanade därför Europaparlamentet och rådet att se över kommissionens förslag till förordning (som avses i denna U-skrivelse) för att anpassa den gällande EU-lagstiftningen till den nya situationen.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Överprövningsorganet kan för närvarande inte ta upp nya besvärssärenden till behandling. Paneler kan fortfarande inrättas, men deras avgöranden fastnar i ett ”vakuum” om den förlorande parten trots att överprövningsorganet förlorar sin funktionsförmåga utnyttjar sin besvärsrätt och det inte har avtalats om ett interimarrangemang för skiljedom för att behandla överklagandet med landet i fråga. Då kan man inte nå en bindande lösning på handelstvisten och unionens rättigheter, inklusive eventuella motåtgärder, kan inte genomdrivas.

På motsvarande sätt kan andra internationella handelsavtal, särskilt äldre regionala eller bilaterala avtal, ge upphov till situationer där den andra parten vägrar samarbeta för att lösa tvisten. Ett tredjeland kan t.ex. låta bli att utse en panelist, vilket innebär att behandlingen av tvisten inte kan gå vidare.

Kommissionen föreslår noggrant avgränsade ändringar för att rätta till bristerna i den gällande lagstiftningen. Genom förslaget kompletteras förordningens tillämpningsområde (artikel 3) så att unionen har möjlighet att vidta handelspolitiska åtgärder också i situationer där en lösning av en handelstvist enligt antingen WTO:s överenskommelse om tvistlösning eller andra regionala eller bilaterala internationella handelsavtal har förhindrats.

När det gäller tvister enligt WTO:s överenskommelse om tvistlösning förutsätts det att panelen helt eller delvis har godkänt EU:s krav och att motparten inte har samtyckt till ett interimarrangemang för skiljedom. Ett villkor i fråga om regionala eller bilaterala handelsavtal är att tredjelandet har vägrat att iaktta de förfaranden som behövs för att lösa tvisten.

I förordningen införs också en uttrycklig bestämmelse om att unionens motåtgärder i ovan beskrivna situationer ska stå i proportion till den upphävnings- eller minskningsnivå för unionens affärsintressen som följer av det berörda tredjelandets åtgärder (artikel 4). Avsikten är att lyfta fram kravet enligt den allmänna folkrätten på att motåtgärder ska stå i proportion till den överträdelse som de motsvarar.

Dessutom ändras artikel 10 om översyn av förordningen så att kommissionen är skyldig att senast efter fem år se över förordningens tillämpningsområde, inbegripet en översyn av den nu föreslagna ändringen.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

Förslaget till förordning grundar sig på artikel 207 om handelspolitik i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och ska i överensstämmelse med denna artikel behandlas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. När förordningen träder i kraft är den direkt bindande för EU:s medlemsstater. Statsrådet anser att den föreslagna rättsliga grunden är riktig och att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Kommissionens konsekvensbedömning

Kommissionen har undantagsvis lagt fram sitt förslag till förordning utan konsekvensbedömning, eftersom den vill reagera snabbt på den förändrade situationen och anser att förslaget inte har några direkta ekonomiska, sociala eller miljömässiga konsekvenser.

Kommissionen är redan nu bunden av skyldigheten att samla in synpunkter från berörda parter om unionens ekonomiska intressen innan handelspolitiska åtgärder vidtas (offentligt samråd). Den ska dessutom i varje enskilt fall följa det kommittéförfarande som beskrivs i den gällande förordningen. I enlighet med den gällande förordningen biträds kommissionen av en kommitté för handelshinder som består av medlemsstaterna, och genomförandeakterna antas i enlighet med granskningsförfarandet i rådets förordning (EU) nr 182/2011 om kommittéförfaranden.

Förslaget till förordning har samband med kommissionens rapport om översynen som beskriver tillämpningen av den gällande förordningen hittills (balanserade åtgärder som svar på Förenta staternas stål- och aluminiumtullar) och innehåller en kort analys av tillräckligheten hos de befintliga åtgärderna (tullar, kvantitativa restriktioner för import eller export av varor samt åtgärder för offentlig upphandling). Kommissionen anser att den gällande förordningen har fungerat effektivt i ovannämnda fall och ser inget behov av fler handelspolitiska åtgärdsalternativ i detta skede.

4.2 Konsekvenser i Finland

Förslaget till förordning har inga direkta ekonomiska, sociala eller miljömässiga konsekvenser. Unionens förmåga att effektivt hävda sina rättigheter kan uppskattas ha en positiv inverkan på de finländska företag som verkar på den internationella marknaden.

5 Ålands ställning

Frågan hör enligt 5 kap. 27 § 4 och 12 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) till rikets lagstiftningsbehörighet.

6 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i EU

Ett utkast till denna U-skrivelse har behandlats mellan den 20 och 22 januari 2020 i ett skriftligt förfarande i den handelspolitiska sektionen (EU-2), som är underställd kommittén för EU-ärenden.

Kommissionen presenterade förslaget till förordning i rådets arbetsgrupp för handelsfrågor den 18 december 2019 och behandlingen har fortsatt vid mötena i januari. Kommissionen har som mål att få förslaget antaget under Kroatiens EU-ordförandeskap, eventuellt redan före påsk.

I Europaparlamentet behandlas ärendet av utskottet för internationell handel INTA. Uppgifter om tidsplanen för behandlingen finns ännu inte att tillgå.

7 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet stöder starkt det multilaterala regelbaserade handelssystemet. I och med att spänningarna inom handeln ökar är det viktigt att bevara ett fungerande tvistlösningssystem som säkerställer att gemensamt fastställda regler iakttas och skapar rättssäkerhet och förutsägbarhet i företagens omvärld.

Statsrådet anser det vara viktigt att man aktivt fortsätter insatserna för att finna en multilateral permanent lösning på situationen för WTO:s överprövningsorgan. Samtidigt, och till dess att överprövningsorganet kan fungera igen, är det motiverat att överväga ytterligare alternativ för att skydda unionens rättigheter i handelstvister. Statsrådet förhåller sig positivt till att förordningen stärks, eftersom EU vid behov måste ha tillgång till ett tillräckligt urval av metoder för att försvara sina kommersiella intressen.

Det är möjligt att det i fortsättningen blir vanligare att tillämpa bestämmelser om tvistlösning i regionala och bilaterala handelsavtal i och med att WTO-alternativet har blivit osäkrare. Statsrådet anser det motiverat att man också bereder sig på situationer där en annan part förhindrar tillämpningen av bestämmelser om tvistlösning i ett regionalt eller bilateralt handelsavtal.

Statsrådet anser det viktigt att säkerställa att eventuella motåtgärder mot tredjeländer som vidtas utifrån den föreslagna förordningen står i rätt proportion till den skada som unionen lidit.