12.
Společná obchodní politika

12.1. Základní charakteristika

Právní regulace zahraničně obchodních vztahů v Unii se z pohledu členského státu člení na dvě úrovně. Obchodní výměna mezi členskými státy podléhá pravidlům upravujícím fungování jednotného vnitřního trhu. Obchodní vztahy navenek, tedy vůči třetím státům, které nejsou členskými státy, se naproti tomu řídí zvláštními pravidly tzv. společné obchodní politiky. Pouze tento druhý případ lze označit z pohledu unijního práva jako zahraniční obchod.

Společná obchodní politika patří mezi původní politiky Unie. Úzce totiž souvisí s fungováním celní unie a představuje jeden z jejích projevů navenek vůči třetím státům. Z hlediska věcného je jejím předmětem zejména regulace dovozu a vývozu zboží i služeb, přijímání ochranných opatření a úprava přímých zahraničních investic. Charakteristická je výrazným zapojením unijních orgánů do její regulace. V širším kontextu lze tuto politiku vnímat jako součást komplexu vnějších činností Unie na mezinárodní scéně.

12.1.1 Právní úprava a zásady

Základ právní úpravy společné obchodní politiky je obsažen v čl. 206 a 207 SFEU, které vymezují její cíle a zásady, zakládají pravomoci Unie a upravují specifika postupu přijímání právních předpisů a mezinárodních dohod v oblasti zahraničního obchodu. Na tato obecná ustanovení potom navazují právní předpisy přijaté na základě čl. 207 SFEU, které obsahují konkrétní pravidla zahraničního obchodu. Až na výjimky mají tyto předpisy formu nařízení a jsou přijímány řádným legislativním postupem. Vedle těchto nařízení jsou dalším nástrojem úpravy zahraničního obchodu Unie mezinárodní dohody uzavírané s nečlenskými státy, rovněž na základě zmocnění obsaženého v čl. 207 SFEU.

Při úpravě a realizaci politiky zahraničního obchodu hrají významnou roli také zásady a hodnoty obecného charakteru zakotvené v článku 21 SEU, které mají být Unií prosazovány vždy v rámci jakékoliv její vnější činnosti. Společná obchodní politika má tedy sloužit nejen k dosahování cílů hospodářských, ale také jako nástroj prosazo-

vání politických, bezpečnostních, sociálních, kulturních a rozvojových hodnot Unie na mezinárodní scéně.

Zásady charakteristické výlučně pro společnou obchodní politiku lze dovodit z čl. 28 odst. 2 SFEU, který zakotvuje zásadu asimilace dováženého zboží, a z čl. 207 odst. 1 SFEU, v němž je upravena zásada jednoty. První zásada se projevuje tím, že zboží dovezenému do Unie ze třetího státu, které je řádně uvedeno do režimu volného oběhu, se přiznává stejný právní režim jako zboží, které bylo vyrobeno přímo v Unii. Obchod s takovým zbožím se tedy do okamžiku uvedení do volného oběhu řídí pravidly společné obchodní politiky a po tomto okamžiku pravidly jednotného vnitřního trhu. Zásada jednoty se projevuje uplatňováním stejných pravidel dovozu a vývozu zboží všemi členskými státy.

Vedle těchto obecných zásad vnějších vztahů a zvláštních zásad společné obchodní politiky je Unie vázána také zásadami práva mezinárodního obchodu. Zde je nejvýznamnější úprava obsažená v právu WTO, zejména pak zásada zákazu diskriminace, která se projevuje principem národního zacházení a tzv. doložkou nejvyšších výhod. První znamená zajištění nediskriminace mezi dováženým zbožím a zbožím unijním, kryje se tedy se zásadou asimilace. Druhá předpokládá rovné zacházení se zbožím z různých třetích států a je založena na tom, že si mezinárodněprávní subjekty poskytují v hospodářském styku všechny výhody, práva a výjimky, které už dříve poskytly nebo v budoucnosti poskytnou kterémukoli jinému státu. Zásada zákazu diskriminace nicméně nemá obecnou působnost, uplatní se pouze v rámci mezinárodních závazků Unie ve WTO, neboť není obecnou zásadou právní Unie (C-122/95 Rada v. Německo).

12.1.2 Věcné vymezení

Obsah společné obchodní politiky je dán článkem 207 SFEU. Dle tohoto ustanovení do jejího rámce patří stanovování celních sazeb, uzavírání mezinárodních dohod týkajících se obchodu se zbožím a službami i obchodních aspektů duševního vlastnictví, regulace přímých zahraničních investic, určování vývozní politiky a realizace opatření na ochranu obchodu před nedovolenými překážkami, dumpingem a subvencemi. V takto věcně vymezených oblastech zahraničního obchodu dochází k uplatňování výše zmíněné zásady jednoty. Jejím projevem je skutečnost, že členské státy musí uplatňovat společný režim dovozu a vývozu stanovený jednotně Unií.

Zboží je zcela pokryto společnou obchodní politikou. Unie tak

může regulovat dovoz a vývoz veškerých výrobků, tedy i takových, které jsou jinak často vnímány jako citlivé a liberalizaci nepodléhají. Z možnosti obchodu jsou samozřejmě vyloučeny věci, s nimiž právně nelze obchodovat, jako jsou např. drogy (50/80 Horvath). Na základě čl. 346 odst. 2 SFEU mohou dále členské státy za určitých okolností vyloučit dopad unijního práva i v případě obchodu se zbraněmi, střelivem a válečným materiálem.

Obchod se službami se v zásadě týká všech činností, které spadají do působnosti unijního práva a které lze v režimu volného pohybu služeb poskytovat v rámci jednotného vnitřního trhu. Společná obchodní politika proto zahrnuje také služby kulturní, audiovizuální, sociální, vzdělávací a zdravotnické. Dřívější rozlišování mezi jednotlivými typy služeb zůstalo z hlediska rozdělení pravomocí částečně zachováno, ale pouze z hlediska způsobu hlasování v Radě. Zvláštní pravidla jsou stanovena pro dopravní služby, které jsou podřízeny společné dopravní politice.

V oblasti práv duševního vlastnictví patří do společné obchodní politiky opatření, která se týkají zákazu propouštění padělaného zboží do volného oběhu v Unii.

Ochrana investic je novou součástí společné obchodní politiky. Na mezinárodní úrovni je problematika investic regulována rozsáhlou sítí bilaterálních mezinárodních smluv. Multilaterální úprava obdobná GATT v případě zboží či GATS v případě služeb chybí. Systém je proto nepřehledný a jako takový je často připodobňován k „misce špaget“. Komplikaci způsobuje i fakt, že v rámci společné obchodní politiky dosud neexistuje uspokojivá definice investic. Analogicky však lze vyjít z definice obsažené ve směrnici 88/361, podle níž tento pojem zahrnuje investice všeho druhu realizované fyzickými osobami nebo obchodními, průmyslovými nebo finančními podniky, které slouží k vytváření nebo udržování dlouhodobých a přímých vztahů mezi osobou poskytující kapitál a podnikatelem nebo subjektem, kterým je tento kapitál poskytován pro účely vykonávání hospodářské činnosti. Tento pojem je tedy třeba chápat v co nejširším slova smyslu.

Výše uvedené neznamená, že Unie nemůže žádným způsobem regulovat otázky, které byly vyloučeny z dosahu společné obchodní politiky, ale souvisejí se zahraniční výměnou. Jejich právní úprava však bude muset být přijata buď na základě obecného čl. 114 SFEU, tedy ustanovení zakládajícího pravomoc přijímat harmonizační opatření k regulaci vnitřního trhu, nebo na základě čl. 352 SFEU při výkonu tzv. subsidiárních pravomocí. V obou případech je ale pro výkon

vnější pravomoci nutné její předchozí využití v rámci jednotného vnitřního trhu.

12.1.3 Vztahy Unie s členskými státy – povaha pravomoci

Existence celní unie i funkčnost společné obchodní politiky může být zajištěna jen tehdy, pokud budou pravidla zahraničního obchodu přijímána jednotně pro všechny členské státy. Společná obchodní politika je proto na základě čl. 3 odst. 1 písm. e) SFEU součástí výlučných pravomocí Unie. Členské státy jsou tedy obecně vyloučeny z možnosti přijímat vlastní legislativu, kterou by problematiku zahraničního obchodu regulovaly. Stejně tak nemohou samostatně sjednávat se třetími státy mezinárodní dohody. Tyto činnosti nyní vykonává Unie, která také v oblasti zahraničního obchodu vystupuje a jedná v mezinárodních organizacích. Unie může nicméně v některých případech delegovat výkon svých pravomocí v oblasti zahraničního obchodu zpět na členské státy. V praxi je možný též postup, kdy Unie zmocní členské státy k určitému jednání nebo k uzavření mezinárodní dohody tehdy, pokud k tomu sice má unijním právem stanovenu pravomoc, ale její přímé zapojení není umožněno mezinárodním právem veřejným.

Vymezení charakteru pravomoci z hlediska věcného nečiní tedy v současné době potíže. Výlučnost pravomocí Unie v oblasti zahraničního obchodu se ale týká pouze zákonodárné činnosti, protože praktická realizace této politiky je zajišťována prostřednictvím členských států a jejich orgánů. Tyto orgány tak např. provádějí kontroly dováženého a vyváženého zboží, vydávají exportní a importní povolení nebo vybírají cla. Unie potřebnými vlastními celními úřady v členských státech (tj. orgány federálního charakteru) nedisponuje.

S ohledem na charakter pravomoci Unie v rámci společné obchodní politiky představují značný problém mezinárodní dohody, které byly členskými státy v této oblasti přijaty před jejich vstupem do Unie. K obdobné situaci ale dochází i u stávajících členů pokaždé, když se rozšíří pravomoci Unie. Příkladem z nedávné doby může být rozšíření věcného rozsahu společné obchodní politiky o ochranu přímých investic. Podstata problému spočívá v tom, že takto členskými státy sjednané mezinárodní dohody by měly ustoupit unijní legislativě a mezinárodním dohodám, které Unie sama sjednala. Mezinárodní právo veřejné nicméně limituje možnosti vypovězení mezinárodních dohod. Unijní právo na tento problém reaguje v čl. 351 SFEU, z ně-

hož jednak vyplývá, že stávající mezinárodní dohody uzavřené členskými státy nejsou unijním právem nijak dotčeny, a zároveň, že členské státy mají povinnost učinit vše potřebné k tomu, aby takové mezinárodní dohody byly upraveny do podoby souladné s unijním právem.

V oblasti ochrany investic, v níž byla pravomoc předána Unii až v poslední době, bude tato problematika představovat do budoucna pro Unii závažný problém, a to s ohledem na dosavadní četnou úpravu investic mezinárodními smlouvami sjednanými členskými státy. Řešením může být buď postupné vypovídání dosavadních smluv a uzavírání nových přímo Unií, případně zpětná delegace pravomocí ze strany Unie na členské státy. Druhá zmíněná varianta se však jeví jako méně pravděpodobná.

Příklon Unie k prvně uvedenému řešení ostatně naznačuje i přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1219/2012, kterým se stanoví přechodná úprava pro dvoustranné dohody o investicích mezi členskými státy a třetími zeměmi. Toto nařízení má zajistit informovanost Komise o smlouvách o ochraně investic uzavřených členskými státy a právně uchopit jejich status s ohledem na přenos pravomocí z členských států na Unii a absenci jakéhokoliv řešení v primárním právu. Podle tohoto nařízení tak mohou být dohody uzavřené členskými státy před 1. prosincem 2009 ponechány v platnosti. Dohody podepsané členskými státy mezi 1. prosincem 2009 a 9. lednem 2013 se mohly stát platnými, jen pokud to Komise povolila po předchozím přezkumu jejich souladu s unijním právem. Povolení Komise je nezbytné rovněž v případě, kdy by členské státy měly zájem vyjednat změnu stávajících smluv či uzavřít smlouvu zcela novou. Dlouhodobou vizí ale zůstává nahrazení těchto smluv smlouvami o investicích Unie.

Pro upřesnění je třeba dodat, že obdobný problém představují i mezinárodní smlouvy o ochraně investic uzavřené pouze mezi členskými státy, kde se již ale nejedná o oblast společné obchodní politiky. Dotčena těmito smlouvami však mohou být pravidla jednotného vnitřního trhu, zejména volný pohyb kapitálu a svoboda usazování.

12.1.4 Vztahy Unie s nečlenskými státy

Ve vztazích mezi Unií a jejími členskými státy v oblasti společné obchodní politiky se plnou měrou projevuje nadstátní povaha Unie a výlučný charakter její pravomoci. Situace se ale podstatně změní, pokud se přesuneme do roviny vztahů se třetími státy, které nejsou členskými státy. Vztahy s těmito státy jsou regulovány mezinárodním

právem veřejným. S ohledem na jeho charakter má Unie rovné postavení s ostatními subjekty mezinárodního společenství, a nadstátnost se vůči nim tedy neuplatní. V globálním pojetí lze proto na Unii nahlížet jako na jeden z mnoha subjektů působících v oblasti mezinárodního obchodu.

Závazky z jednání při výkonu svých pravomocí obecně a z mezinárodních dohod uzavřených Unií konkrétně vznikají v dosahu mezinárodního práva přímo Unii, nikoliv členským státům. Ty jsou však takovými závazky vázány podle unijního práva a za jejich případné porušení Unii odpovídají. Navenek, vůči třetím státům a mezinárodním organizacím, ale v zásadě nese mezinárodněprávní odpovědnost za jednání své i za jednání svých členských států Unie. Vázanost členských států mezinárodními dohodami uzavřenými Unií je výslovně zakotvena v čl. 216 odst. 2 SFEU.

Unie se může stát členem mezinárodních organizací. I zde jde o projev její mezinárodněprávní subjektivity. Určitý problém nastává v případech, kdy statut takové mezinárodní organizace členství jiné mezinárodní organizace neumožňuje. Obdobná situace může nastat i u některých mezinárodních smluv, které omezují smluvní strany pouze na státy (což byl například případ původní GATT). V takovém případě se členem, resp. smluvní stranou, stávají členské státy, které však vystupují jen jako zástupci Unie. V úvahu přichází i souběžné členství (např. členem WTO je Unie a vedle ní i všechny členské státy jednotlivě).

12.2 Nástroje společné obchodní politiky

Společná obchodní politika je uskutečňována prostřednictvím řady nástrojů, které lze třídit na základě rozličných kritérií. Nejčastěji je klasifikace prováděna na základě druhu a zakotvení přijatých opatření, kdy se rozlišují nástroje autonomní a nástroje smluvní.

Autonomní nástroje jsou tvořeny unijní legislativou, která má typicky formu nařízení. Směrnice se v oblasti společné obchodní politiky až na výjimky nepoužívají. Je to dáno nutností regulovat společnou obchodní politiku v celé Unii jednotně a s účinky na jednotlivce. Z pohledu věcného lze konstatovat, že společná obchodní politika je autonomními nástroji upravena komplexně. Regulován je tak zejména dovoz i vývoz zboží, problematika ochranných opatření nebo opatření proti subvencím a dumpingu.

Smluvní nástroje zahrnují dvoustranné, vícestranné či mnohostranné mezinárodní dohody, které Unie uzavřela se třetími státy. Tyto dohody upravují režim obchodu mezi smluvními stranami. Zpravidla přitom nastavují podmínky, které jsou příznivější oproti obecnému režimu obchodu (např. stanoví nižší sazby oproti těm, které jsou uplatňovány na základě autonomních nástrojů). Často také regulují podmínky, za kterých lze použít ochranná opatření, případně regulují mechanismus řešení vzájemných obchodních sporů. Typické pro tyto smlouvy je také to, že zahrnují i úpravu dalších otázek se zahraničním obchodem přímo nesouvisejících (např. humanitární a rozvojovou pomoc v případě smluv uzavíraných se zeměmi třetího světa).

Z hlediska obsahového není mezi autonomními a smluvními nástroji zásadní rozdíl, neboť oboje regulují problematiku zahraničního obchodu. Mezinárodní dohody však často mohou vedle normativní části obsahovat také část obligační, jež vymezuje závazky smluvních stran, aniž by tedy měla normativní povahu.

Jiné členění vychází z povahy příslušného opatření. V případě, že je finanční, lze hovořit o **tarifních nástrojích**. Opatření nefinanční povahy jsou označována jako **netarifní, případně administrativní nástroje** společné obchodní politiky. Typickým tarifním nástrojem regulace zahraničního obchodu je clo, případně jakýkoliv obdobný dovozní či vývozní poplatek. Bližší vymezení netarifních nástrojů je náročnější. Mohou mít povahu soudních či správních rozhodnutí, ale i legislativy ovlivňující přímo či nepřímo zahraniční obchod.

Nástroje společné obchodní politiky lze dále členit podle jejich zaměření na opatření ovlivňující vývoz (např. pojištění exportních rizik nebo finanční podpora exportu), resp. dovoz zboží (např. ochranná opatření, cla a kvóty). Dále je možné tyto nástroje dělit podle míry jejich zřejmosti na nástroje skryté (např. technické požadavky na zboží nebo poplatky za dovozní licence či hygienické kontroly) a zjevné (typicky cla), a podle řady dalších různých kritérií.

12.2.1 Autonomní nástroje společné obchodní politiky

12.2.1.1 Tarifní nástroje regulující dovoz zboží

Tradičním prostředkem regulace dovozu zboží jsou cla, která mohou být mimoto uplatňována i při průvozu a vývozu zboží. Služby z povahy věci cly zatíženy nejsou. Cla mohou plnit buď funkci protektivní (ochrana zboží obchodovaného v rámci jednotného vnitřního trhu před levnějším zbožím ze zahraničí), nebo fiskální (vybrané

částky jsou zdrojem veřejných rozpočtů). Fiskální význam cel setrvale klesá ve prospěch daní.

V kontextu práva WTO jsou cla jedním z nástrojů regulace mezinárodního obchodu, který může být členy této mezinárodní organizace i nadále využíván k prosazování svých hospodářských zájmů. Mezinárodní obchod totiž ani v současné době nemůže existovat zcela bez překážek. Pokud však musí být překážky obchodu uplatňovány, jsou preferovány ty, které jsou zjevné a předvídatelné. Cla na rozdíl od skrytých překážek v podobě rozdílných technických standardů tento požadavek splňují.

V unijním právu je problematika cel upravena především v nařízení o celním sazebníku [nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku]. Celní sazebník zavádí tzv. kombinovanou nomenklaturu, tedy způsob klasifikace zboží pro celní a statistické účely. Konstrukce kombinované nomenklatury vychází z Mezinárodní úmluvy o harmonizovaném systému popisu a číselného označování zboží. Tento harmonizovaný systém nomenklatury je dále z praktických důvodů doplněn tříděním zboží Unií. Na kombinované nomenklatuře je založen integrovaný celní sazebník Unie označovaný jako Taric. Jeho správu zajišťuje Komise, která každoročně přijímá nařízení, jímž zavádí úplnou a aktuální verzi kombinované nomenklatury a celních sazeb společného celního sazebníku. Význam tohoto předpisu pro Unii je značný, protože bez něj by celní unie nemohla fungovat.

Pravidla pro uplatňování celního sazebníku jsou stanovena v celním kodexu [nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013, kterým se stanoví celní kodex Unie]. Celní kodex upravuje obecná pravidla a postupy zajišťující provádění tarifních opatření v rámci zahraničního obchodu Unie. Na jeho základě jsou celní sazebník a další celní předpisy jednotně aplikovány ve všech členských státech. Kodex vymezuje základní pojmy a instituty, jako je např. pojem celní dluh nebo propuštění zboží do volného oběhu. Upravuje také postup celních úřadů členských států v celním řízení, jejich práva a povinnosti, způsob nakládání s informacemi a jejich výměnu prostřednictvím elektronických systémů, jakož i práva a povinnosti hospodářských subjektů mezinárodního obchodu.

Součástí úpravy obsažené v celním kodexu jsou také pravidla, která ve spojení s celním sazebníkem umožňují provést celní projednání zboží. Tento postup zahrnuje začlenění zboží pod příslušnou položku celního tarifu, výpočet celní hodnoty zboží, stanovení původu

zboží a následné vyměření cla. Upraveny jsou také celní režimy, v nichž se zboží v Unii může nacházet.

Výše sazeb cel tedy vyplývá z celního sazebníku. Autonomně stanovená cla se nicméně neuplatní vůči zboží ze zemí, s nimiž má Unie dohodnuta nižší cla smluvní. Těchto států je dnes většina. V některých případech dochází ke snížení nebo úplnému vyloučení autonomních cel Unií bez návaznosti na dohodu se třetím státem, a to prostřednictvím nařízení Rady (ES) č. 1186/2009 o systému Společenství pro osvobození od cla. Jedná se zejména o případy dovozu zboží, které je osobním majetkem a je převáženo v návaznosti na změnu obvyklého pobytu do Unie, zboží dovážené při příležitosti sňatku nebo jako dědictví, zásilky nepatrné hodnoty (do 150 euro) nebo zásilky zboží mezi soukromými osobami v hodnotě do 45 euro.

Cla mohou být dále snížena na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 978/2012 o uplatňování systému všeobecných celních preferencí. Toto nařízení představuje nástroj pomoci rozvojovým zemím prostřednictvím liberalizace mezinárodního obchodu. Představuje využití možnosti dané vyspělým zemím právem WTO a je součástí systému fungujícího již od roku 1971. Jeho podstata spočívá ve snížení či úplném vyloučení cel, která by jinak byla uplatněna při dovozu zboží z rozvojových zemí. Právo WTO obdobný postup umožňuje a takové snížení či vyloučení cla nepovažuje za porušení doložky nejvyšších výhod.

Systém všeobecných celních preferencí má několik stupňů. Základní úrovní je **obecný režim**, který je přiznán všem zvýhodněným rozvojovým zemím. V rámci obecného režimu jsou veškeré výrobky rozděleny do dvou skupin: na výrobky citlivé a výrobky necitlivé. V případě prvé skupiny jsou cla zpravidla jen snížena, u druhé dochází obvykle k jejich úplnému pozastavení.

Na tento režim navazují dva režimy specifické. Prvním z nich je tzv. **zvláštní pobídkový režim pro udržitelný rozvoj a řádnou správu věcí veřejných** (GSP+), který, jak už napovídá jeho označení, slouží k podpoře zemí, které jsou rozvojové a navíc dobrovolně přijaly závazky prosazovat lidská práva, práva zaměstnanců, zajišťovat ochranu životního prostředí či řádnou správu věcí veřejných. Pomocí mezinárodního obchodu tak dochází k prosazování politických zájmů Unie a potažmo i světového společenství. Země spadající do tohoto režimu získávají dodatečné celní preference nad rámec obecného režimu.

Druhý specifický režim je určen pro země klasifikované OSN jako nejméně rozvinuté. Zboží z těchto zemí má v zásadě bezcelní přístup

na trh Unie. Toto příznivé zacházení se však netýká dovozu zbraní, i proto je tento zvláštní režim pro nejméně rozvinuté země označován jako „Vše kromě zbraní“ (EBA).

V případě vnitřní potřeby v Unii mohou být cla uplatňovaná při dovozu zboží pozastavena tehdy, pokud předmětné zboží ani jeho substitut není dostupné na trhu v Unii a zároveň je toto zboží nezbytné pro další výrobu. Úprava této problematiky je obsažena v nařízení Rady č. 1387/2013 o pozastavení všeobecných cel společného celního sazebníku pro určité zemědělské produkty a průmyslové výrobky a jejím cílem není podpora konečné spotřeby, hospodářství Unie.

12.2.1.2 Netarifní nástroje regulující dovoz zboží

Současné právo mezinárodního obchodu vychází z myšlenky volného obchodu se zbožím. Tento přístup je zakotven na multilaterální úrovni v GATT. Státy tak mají zapovězeno uplatňovat jakékoliv množstevní překážky mezinárodního obchodu se zbožím. Zákaz zahrnuje zejména nejrůznější správní či soudní rozhodnutí a také právní úpravu, která by mohla omezovat obchod se zbožím. Zákaz nicméně není absolutní a GATT ve svém čl. 19 za určitých okolností připouští výjimky. Unijní právo tuto možnost reflektuje a zavedení omezení dovozu či vývozu zboží připouští. Cílem je ochrana tuzemské produkce v případě nepředvídatelného vývoje liberalizace mezinárodního obchodu, kdy je určitý výrobek dovážen ve zvýšeném množství, které může způsobit újmu domácím výrobcům v Unii. V souladu s pravidly WTO tak např. unijní právní úprava umožňuje v případě nutnosti přijmout ochranná opatření v podobě omezení dovozu zboží, přičemž je možné zavést ochranné opatření např. v podobě kvóty.

Právní úprava je obsažena v několika nařízeních, kdy obecný režim je stanoven nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/478, o společných pravidlech dovozu. Specifická pravidla dovozu jsou uplatňována vůči vybraným zemím, které jsou charakteristické netržním hospodářstvím a silnou ingerencí státu do fungování zahraničního obchodu. Tato specifická pravidla jsou obsažena v obecném nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/755 o společných pravidlech dovozu z některých třetích zemí s tím, že samostatně je upraveno dovoz textilu z těchto zemí nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/936 o společných pravidlech dovozu textilních výrobků pocházejících z některých třetích zemí, na které se nevztahují dvoustranné dohody, protokoly nebo jiná ujednání ani jiná zvláštní

pravidla dovozu Unie. Zjednodušeně řečeno spočívá rozdíl mezi obecným režimem dovozu a oběma zvláštními režimy v délce, míře a podmínkách omezení dovozu zboží z těchto zemí, kdy možnosti bránit dovozu v případě obecného režimu jsou nastaveny přísněji.

12.2.1.3 Regulace vývozu zboží

Také problematika vývozu zboží vychází z principu volného ničím neomezovaného obchodu. Státy mají ostatně zpravidla zájem na tom, vývoz zboží maximalizovat. Za určitých okolností však může být žádoucí či dokonce nezbytné vývoz zboží omezit nebo zcela zakázat. Právní úprava je obsažena zejména v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/479 o společných pravidlech vývozu. Na jeho základě mohou členské státy samy přijmout množstevní omezení vývozu z důvodu veřejné mravnosti, veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti, ochrany zdraví a života lidí a zvířat, ochrany rostlin, ochrany národního kulturního pokladu, jenž má uměleckou, historickou nebo archeologickou hodnotu, nebo z důvodu ochrany průmyslového a obchodního vlastnictví. Takto odůvodněná omezení mohou být ovšem členskými státy přijímána jen tehdy, pokud již nebylo za stejným účelem přijato opatření Unií. Uvedené nařízení dále umožňuje zavedení ochranného opatření v podobě vývozního povolení přímo Unií tehdy, pokud by vývozy určitého výrobku mohly vést ke kritické situaci způsobené jeho nedostatkem na unijním trhu.

Další omezení vývozu zboží byla Unií přijata za účelem regulace obchodu se zbožím dvojího užití, tj. takovým zbožím, které lze využít jak k civilním, tak i vojenským účelům. Typicky se jedná o materiály, obráběcí stroje či chemické látky, které lze vedle běžného mírového účelu využít též pro konstrukci zbraní nebo přímo jako jejich součást. Právní úprava této problematiky je obsažena v nařízení Rady (ES) č. 428/2009, kterým se zavádí režim Společenství pro kontrolu vývozu, přepravy, zprostředkování a tranzitu zboží dvojího užití. Na základě tohoto nařízení je vývoz zboží dvojího užití možný v případě určitých produktů jen na základě všeobecného vývozního povolení Unie, u ostatních produktů pak po získání vývozního povolení vydaného příslušným členským státem.

Unie reguluje nařízením Rady (ES) č. 116/2009 o vývozu kulturních statků také vývoz vzácných kulturních památek. Vývoz tohoto zboží je kontrolovaný a památky uvedené v příloze nařízení je možné vyvézt až po získání vývozního povolení, které na žádost vývozce vydávají v souladu s nařízením členské státy.

S ohledem na respekt Unie vůči základním lidským právům a svobodám bylo přijato nařízení Rady (ES) č. 1236/2005 o obchodování s některým zbožím, které by mohlo být použito pro trest smrti, mučení nebo jiné kruté, nelidské či ponižující zacházení nebo trestání. Toto nařízení v podstatě zakazuje jakýkoliv vývoz zboží (ale i jeho dovoz, a tím jej lze zařadit též mezi nástroje regulace dovozu zboží do Unie), které by mohlo být použito k zabíjení či mučení lidí.

12.2.1.4 Obchodní obrana

Právo WTO je sice postaveno na myšlence volného obchodu, ale – jak již bylo zmíněno – za určitých okolností umožňuje dovoz určitého zboží zcela zakázat, nebo jej alespoň omezit. Unijní právní úprava této možnosti využívá.

Ochranná opatření vždy představují obrannou reakci Unie na protiprávní jednání ze strany třetího státu či vývozce. Nelze je proto zaměňovat s výše uvedenou ochranou tuzemské produkce v případě nepředvídatelného vývoje liberalizace mezinárodního obchodu (*oddíl 12.2.1.2*). Ta totiž může být využita z ekonomických důvodů na straně Unie bez jakékoliv návaznosti na porušení pravidel mezinárodního obchodu. Ochranná opatření jsou přijímána v podobě nařízení Rady a jako taková mohou být v rámci žaloby na neplatnost přezkoumána z hlediska svého souladu s mezinárodními závazky Unie, jakož i primárním právem, Soudním dvorem (v případě žalob jednotlivců Tribunálem).

12.2.1.5 Ochrana před obchodními překážkami

Právní úprava stanoví postupy Unie v oblasti společné obchodní politiky k zajištění výkonu jejích práv podle mezinárodních obchodních pravidel, zejména pravidel sjednaných v rámci Světové obchodní organizace (nařízení č. 2015/1843). Unie může zejména jednat v případě jakékoli obchodní praktiky přijaté nebo zachovávané třetí zemí, proti níž přiznávají mezinárodní obchodní pravidla právo jednat. Toto právo jednat je přiznáno, pokud mezinárodní obchodní pravidla buď prakticky přímo zakazují, nebo pokud přiznávají jiné straně dotčené těmito praktikami právo usilovat o odstranění jejich účinku. Konkrétně se může jednat např. o diskriminačně nastavenou daň z přidané hodnoty, která dopadá především na zboží z Unie, opatření omezující vnitrostátní technické standardy nebo nedostatečná ochrana produktu chráněného právem duševního vlastnictví.

Specifickým nástrojem obrany před překážkami mezinárodního

obchodu je ochrana proti účinkům právních předpisů přijatých určitou třetí zemí a uplatňovaných mimo její území, jakož i proti účinkům opatření na nich založených nebo z nich vyplývajících (nařízení č. 2271/96). Jedná se o nástroj, jehož účelem je zajistit ochranu podnikům z Unie před extrateritoriálním uplatňováním vnitrostátního práva nečlenského státu v rozporu s právem mezinárodního obchodu. V praxi slouží především k ochraně těch unijních podniků, jež obchodují s Kubou, Íránem či Libyí a zároveň mají obchodní aktivity v USA. Spojené státy totiž tyto podniky nebo fyzické osoby, které je řídí či zastupují, na základě svého vnitrostátního práva obchodně znevýhodňují, či dokonce přímo sankcionují.

12.2.1.6 Antidumpingová a antisubvenční opatření

Pravidla, z nichž vychází unijní právní úprava při regulaci dumpingu a subvencí, jsou stanoveny v GATT a jejích prováděcích dohodách, které obranu proti tomuto jednání umožňují. Ekonomická podstata subvence i dumpingu je stejná. V obou případech je zboží do Unie dováženo za cenu nižší, než jakou by za normálních tržních podmínek mělo mít. O dumping jde přitom tehdy, pokud je zboží dováženo za cenu nižší, než je cena obvyklá na trhu země vývozu. Subvence zahrnují nejrůznější formy podpory poskytované státem vývozu.

Právní úprava ochrany proti dumpingu je obsažena v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1036 ze dne 8. června 2016 o ochraně před dumpingovým dovozem ze zemí, které nejsou členy Evropské unie. Prostředkem ochrany je antidumpingové clo. Toto clo nemá sankční povahu, jeho účelem je pouze srovnat cenu dováženého zboží na úroveň obvyklou v zemi vývozce. Aby mohlo být uloženo, musí být prokázáno nejenom cenové zvýhodnění, ale také újma hrozící v důsledku existence dumpingu příslušnému výrobnímu odvětví v Unii. Ta se zjišťuje na základě vývoje objemu dováženého zboží, jeho ceny a následného účinku na dané výrobní odvětví v Unii. Antidumpingová cla ukládá Rada na návrh Komise. Vzhledem k délce řízení může Komise již v jeho průběhu uložit prozatímní antidumpingové clo.

Ochrana proti subvencím je regulována nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1037 o ochraně před dovozem subvencovaných výrobků ze zemí, které nejsou členy Evropské unie. Subvence je definována jako jakákoliv forma podpory (tj. jak přímá finanční pomoc v podobě půjčky, tak i pomoc nepřímá např. v podobě poskytnutí

exportní garance), pokud je poskytována z veřejných zdrojů a pokud pro svého příjemce znamená výhodu, na kterou by za normální tržních podmínek nedosáhl (např. nadstandardně úročený vládní úvěr poskytnutý podniku v hospodářských potížích). Prostředkem ochrany proti subvencím je tzv. konečné vyrovnávací clo přijímané Radou. V průběhu řízení může Komise v případě nezbytnosti uložit prozatímní vyrovnávací clo. Ani jedno z nich nemá, stejně jako antidumpingové clo, sankční charakter.

12.2.2 Smluvní nástroje společné obchodní politiky

12.2.2.1 Základní charakteristika smluvních vztahů Unie

Obecná pravidla mezinárodního obchodu obsažená v nařízeních přijatých při provádění společné obchodní politiky se neuplatní v případě, kdy je mezi Unií a příslušnou třetí zemí sjednána mezinárodní smlouva upravující problematiku mezinárodního obchodu. Unie uzavřela celou řadu mezinárodních dohod, a to jak na multilaterální úrovni (zejména v rámci WTO), tak i na úrovni bilaterální.

Je přirozené, že vztahy Unie se třetími státy vykazují řadu specifik, která jsou reflektována také v obchodních smlouvách, které Unie s těmito státy uzavírá. Příčiny jsou různé a zahrnují faktory historické, geografické, kulturní, bezpečnostní, ekonomické nebo politické. Přesto lze třetí státy roztřídit do několika kategorií v závislosti na hloubce a šíři vzájemné obchodní spolupráce.

Specifické vztahy tak Unie udržuje:

- na základě smlouvy o Evropském hospodářském prostoru se svými vyspělými sousedy (Islandem, Norskem a Lichtenštejnskem) a obdobně prostřednictvím série dvoustranných smluv se Švýcarskem. Pro tyto státy je charakteristická jejich vysoká míra integrace do fungování jednotného vnitřního trhu, částečná akceptace unijního práva a účast na dalších formách spolupráce (např. schengenském prostoru);
- s východoevropskými státy a státy Balkánu, s nimiž byly uzavřeny asociační dohody upravující vzájemné obchodní a politické vztahy, často s důrazem na nutnost prosazování a na ochranu základních práv a svobod s perspektivou, nikoliv však závazkem, budoucího členství těchto států v Unii;
- se severoafrickými státy a státy Blízkého východu, se kterými Unie uzavírá dohody, jejichž smyslem je upravovat zejména

otázky úzké obchodní spolupráce a zároveň prosazovat i politicko-bezpečnostní zájmy Unie v těchto státech;
- s rozvojovými státy Afriky, Karibiku a Pacifiku (tzv. země ACP), kterým Unie v rámci své hospodářské spolupráce dříve poskytovala rozvojovou pomoc formou preferenčního zacházení (což znamenalo popření doložky nejvyšších výhod) a s nimiž jsou v současné době vytvářeny v souladu s právem WTO zóny volného obchodu.

Zbývající státy nepředstavují homogenní kategorii. Vztahy k nim jsou upraveny specifickými dvoustrannými smlouvami, nebo jen obecně v rámci pravidel WTO. To nicméně neznamená, že by tyto státy nebyly pro Unii významnými obchodními partnery, o čemž nejlépe svědčí skutečnost, že do této kategorie patří i Spojené státy.

12.2.2.2 Asociační dohody

Označení asociační dohody zahrnuje celou skupinu smluv často i jinak pojmenovaných. Tyto dohody jsou přijímány na základě čl. 217 SFEU a jejich účelem je primárně regulace vzájemného obchodu, a to často formou postupné integrace a odstraňování obchodních bariér s postupným vytvářením zón volného obchodu či celních unií. Zároveň jsou v nich ale často řešeny i otázky další, které např. souvisí s ochranou hospodářské soutěže či postavením pracovníků ze třetích států na trhu práce v Unii. Tyto dohody dále obvykle zakládají orgány s rozhodovacími pravomocemi, jejichž smyslem je řešit případné spory nebo sloužit jako fórum pro další vzájemná jednání. Neméně významným aspektem těchto dohod je také skutečnost, že jejich prostřednictvím Unie prosazuje své politicko-bezpečnostní zájmy. Liberalizace přispívá k vyššímu hospodářskému růstu v těchto zemích, tím se snižuje tlak na imigraci do Unie a zvyšuje stabilita politických režimů v těchto státech. Část asociačních dohod byla koncipována tak, aby připravila daný stát na členství v Unii, což byl i případ dohody, která byla uzavřena např. s Českou republikou.

Asociační dohody netvoří homogenní kategorii dohod. Přestože je jejich označení nepřehledné a často matoucí, je možné k nim řadit následující dohody, které lze rozdělit podle jejich různého obsahu takto:
- dohody zakládající přidružení (nyní upravují vztahy Unie s Tureckem, Gruzií, Moldavskou republikou a Chile);
- dohody o spolupráci (nyní jen Sýrie);

- Evropské dohody (sjednány s Českou republikou a řadou dalších středo- a východoevropských států, v současné době již ani jedna z těchto dohod není účinná);
- stabilizační a asociační dohody (FYROM, Albánie, Černá hora, Bosna a Hercegovina, Srbsko);
- Evropsko-středomořské dohody zakládající přidružení (Alžírsko, Egypt, Izrael, Jordánsko, Libye, Maroko, Palestina nebo Tunisko);
- dohody o obchodu, rozvoji a spolupráci (Jihoafrická republika);
- dohody o ekonomickém partnerství (uzavírány jsou se skupinami států z regionu Afriky, Karibiku a Pacifiku. V současné době probíhá jejich vyjednání a ratifikace, některé z těchto dohod již jsou prozatímně uplatňovány).

12.2.2.3 Přehled a charakteristika vztahů k dalším státům

Jedním z nejvýznamnějších obchodních partnerů Unie jsou Spojené státy americké. Oba celky jsou mimořádně ekonomicky provázané, a to jak v obchodu se zbožím a službami, tak i v oblasti investic. Cla mezi nimi byla snížena až na současnou průměrnou výši 3 %. Problémem nicméně zůstává uplatňování řady obchodních překážek, a to na obou stranách. Právní úprava vztahů mezi Unií a USA jev současnosti dána především právem WTO. Specifická bilaterální smlouva zakládající určitou užší formu spolupráce dosud uzavřena nebyla. Trvalým fórem pro jednání představitelů obou partnerů je tzv. Transatlantická ekonomická rada, jejímž smyslem je prostřednictvím konzultací postupně odstraňovat obchodní překážky. V současnosti probíhají jednání o transatlantickém partnerství v oblasti obchodu a investic (TTIP), cílem je vytvořit zóny volného obchodu, Předpokládáno je odstranění již tak nízkých cel, ale především též administrativních překážek. Řešena má být též problematika ochrany práv duševního vlastnictví a ochrana investic. Brzké uzavření této smlouvy se nicméně nezdá pravděpodobné.

Obchodní vztahy s Ruskem byly dlouhou dobu ovlivněny skutečností, že Rusko nebylo členem WTO. To se však v roce 2012 změnilo, a proto i obchodní výměna s tímto státem plně podléhá obecným pravidlům fungování mezinárodního obchodu. Unie rovněž udržuje vztahy s Ruskem na bilaterální úrovni. Nyní platná Dohoda o partnerství a spolupráci upravuje ekonomické a politické otázky a reguluje

především vzájemný obchod a investice. V současné době však probíhají jednání o nové smlouvě, která by ji měla nahradit novější a komplexnější úpravou.

Také obchodní vztahy s Čínou podléhají obecnému režimu danému právem WTO. Žádná specifická smlouva v oblasti obchodu s tímto státem na dvoustranné úrovni nebyla uzavřena. Postavení Číny v rámci WTO bylo po dlouhou dobu ovlivněno Protokolem o přistoupení Čínské lidové republiky k Světové obchodní organizaci, který oproti obecnému režimu platnému ve WTO umožňoval ukládání dodatečných přechodných ochranných opatření pro určité produkty a přechodných opatření proti odklonům obchodu. Platnost tohoto specifického režimu skončila v roce 2013.

Jižní Korea vytvořila s Unií v roce 2011 zónu volného obchodu. Oba partneři jsou dále vázáni dohodou ve věci protisoutěžních jednání, rámcovou dohodou o obchodu a spolupráci a dohodou o spolupráci a vzájemné správní pomoci v celních otázkách. Obsah těchto dohod nicméně překračuje rámec prosté obchodní výměny.

Japonsko je dalším významným obchodním partnerem Unie, se kterým byla podobně jako s Jižní Koreo sjednána zóna volného obchodu. Mezi Unií a Japonskem však došlo i ke sjednání několika dalších dvoustranných smluv, z nichž lze zmínit např. dohodu o vzájemném uznávání z roku 2002, která zajišťuje uznávání prohlášení o shodě u výrobků z vybraných oborů. Dále došlo ke sjednání dohody o vědecko-technické spolupráci, dohody o spolupráci a vzájemné správní pomoci v celních otázkách a dohody ve věci protisoutěžních jednání.