



Bruselas, 10.4.2013  
SWD(2013) 106 final

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN**

**RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO**

*que acompaña al documento*

**REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO**

**por el que se modifican el Reglamento (CE) nº 1225/2009 del Consejo, sobre la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la Comunidad Europea, y Reglamento (CE) nº 597/2009 del Consejo, sobre la defensa contra las importaciones subvencionadas originarias de países no miembros de la Comunidad Europea**

{ COM(2013) 192 final }

{ SWD(2013) 105 final }

# DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

## RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

*que acompaña al documento*

### REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

**por el que se modifican el Reglamento (CE) n° 1225/2009 del Consejo, sobre la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la Comunidad Europea, y Reglamento (CE) n° 597/2009 del Consejo, sobre la defensa contra las importaciones subvencionadas originarias de países no miembros de la Comunidad Europea**

#### 1. INTRODUCCIÓN

La presente evaluación de impacto establece la forma en que la Comisión debe abordar los diferentes retos para su política de defensa comercial, que no ha estado sujeta a ninguna modificación importante desde 1995. El principal objetivo de la Comisión es encontrar soluciones para racionalizar el sistema, a fin de garantizar una eficiencia y eficacia máximas de los instrumentos sin alterar el equilibrio existente entre los distintos intereses de las partes interesadas. Sobre esta base, la presente evaluación de impacto examina tres opciones estratégicas.

La defensa comercial forma parte del ordenamiento jurídico creado por la Organización Mundial del Comercio (OMC), que, mediante el artículo VI del GATT 1994, puso a disposición de sus miembros los Acuerdos antidumping y antisubvenciones de la OMC. La defensa comercial solo se puede utilizar si se cumplen los requisitos pertinentes y una investigación concluye que las mercancías importadas son objeto de dumping o se benefician de una subvención y causan o amenazan con causar un perjuicio importante a la industria interna. Cualquier medida impuesta no puede exceder del nivel determinado de dumping o de subvención.

Más allá de los requisitos mínimos de la OMC, el marco de la UE incluye elementos suplementarios, lo que se conoce como «OMC+», es decir, la regla del derecho inferior, que permite imponer derechos más bajos que el margen real de dumping o de subvención, y el análisis del interés de la Unión. Este incluye un examen de los intereses de todos los operadores económicos de la UE previo a la imposición de las medidas.

En 2006/2007 se lanzó un ejercicio de reforma en forma de libro verde, que fracasó debido a la falta de convergencia entre las partes interesadas. Los principales puntos de controversia fueron el alcance del análisis del interés de la Unión y la definición de industria de la Unión. Sin embargo, debido a los nuevos retos ocurridos en el entorno comercial en los últimos años, en octubre de 2011 se puso en marcha esta nueva iniciativa.

La presente iniciativa se basó en pruebas derivadas de la experiencia propia de los servicios de la Comisión, un estudio preparado por un consultor externo y la consulta pública de las partes interesadas a través de un cuestionario en línea. Se recibieron 310 respuestas de partes interesadas, como asociaciones empresariales a nivel europeo y nacional, industria de la UE, importadores, etc.

#### 2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Se han identificado varios ámbitos de mejora del sistema a fin de enfrentarse mejor a un entorno comercial en continua evolución.

**a) Transparencia y previsibilidad mejorables**

Las cuestiones relacionadas con la transparencia y la previsibilidad pueden tener un efecto sobre la calidad de las medidas adoptadas y sobre el trato dado a las partes interesadas. La falta de comunicación de información antes de la decisión provisional de la Comisión, así como la opacidad del trabajo de los comités antidumping y antisubvenciones, resultan problemáticas en algunos casos. También se han identificado determinadas desigualdades en la difusión de información relacionada con estos comités. Otros de los problemas planteados están relacionados con cuestiones más técnicas como la elección del país análogo, el cálculo del margen de perjuicio, el análisis del interés de la Unión, la metodología utilizada en las reconsideraciones por expiración, las versiones no confidenciales de denuncias y observaciones o los procedimientos de devolución.

**b) Represalias contra los usuarios de los instrumentos de defensa comercial (IDC)**

Los productores de la Unión que utilizan o tienen intención de utilizar los instrumentos de defensa comercial se enfrentan a constantes amenazas de represalias directas e indirectas. Actualmente, los productores de la UE temen unas estrategias de «toma y daca» cada vez más extendidas, por lo que algunos deciden no presentar o no apoyar una denuncia, no cooperar o incluso retirarse de una investigación. Puesto que los Reglamentos de base actuales no contemplan la obligación de cooperar, es posible que la Comisión no disponga de suficiente información para continuar la investigación. Las represalias de terceros países van desde contramedidas sobre el mismo producto o sobre productos diferentes al chantaje personal.

**c) Elusión de las medidas**

La elusión compromete de forma creciente la eficacia de las medidas antidumping y antisubvención. Las prácticas de elusión incluyen, entre otras cosas, una ligera modificación de los productos o una clasificación errónea de los mismos, a fin de no abonar los derechos. Es muy difícil para la industria de la UE detectar estas prácticas, ya que la información relevante es confidencial y no está disponible en las estadísticas oficiales.

**d) Subvenciones distorsionadoras del comercio y distorsiones relacionadas con los mercados de materias primas en terceros países**

La concesión de subvenciones tiene lugar cuando los gobiernos otorgan contribuciones financieras a sus empresas, lo que se considera una práctica comercial desleal más grave incluso que el dumping. Sin embargo, hay menos casos relacionados con medidas antisubvención que con medidas antidumping debido a la dificultad de encontrar pruebas de la concesión de subvenciones en el tercer país y debido al efecto de la regla del derecho inferior en casos paralelos de antisubvención y antidumping. Por tanto, en la práctica, los terceros países conceden a menudo subvenciones impunemente.

También se han planteado dudas con respecto de las distorsiones estructurales en relación con las materias primas. Estas distorsiones pueden ser en forma de subvención (por ejemplo, suministro de energía a bajo precio por parte del gobierno). Sin embargo, a menudo no están sujetas a derechos compensatorios y deben abordarse en un contexto antidumping, por ejemplo diferentes formas de restricciones a la exportación o comercio de materias primas en intercambios especializados que presentan influencias estatales y cuyo acceso está restringido para las empresas.

**e) Calidad de los datos disponibles en el proceso de toma de decisiones**

Las investigaciones en materia de defensa comercial dependen de la información proporcionada por las partes interesadas, que deben rellenar un cuestionario y permitir que los investigadores de la Comisión verifiquen sus datos. La información recopilada está a menudo incompleta debido a que cumplimentar los cuestionarios en un plazo relativamente corto es una tarea lenta y gravosa. Las PYME tienen incluso mayores dificultades para cumplir esos plazos y no logran presentar información pertinente, lo que hace que los servicios de la Comisión tengan una idea parcial de la cuestión.

**f) Acceso de las PYME a los instrumentos de defensa comercial**

Los instrumentos de defensa comercial no son instrumentos fáciles para las PYME, ya que recopilar las pruebas necesarias resulta costoso y exige la movilización de numerosos recursos.

**g) Deficiencias de las prácticas de reconsideración**

Actualmente, las reconsideraciones por expiración solo permiten derogar las medidas o mantenerlas al mismo nivel. Sin embargo, en el caso de una segunda o una tercera reconsideración por expiración, cuando las medidas han estado vigentes durante diez años o más, pueden haber cambiado las condiciones del mercado y puede que sea apropiado modificar el nivel de los derechos.

Otra cuestión que debe abordarse es la devolución de los derechos percibidos durante el periodo de reconsideración en caso de que una investigación de reconsideración determine que debe anularse el derecho.

**h) Revisión de determinadas disposiciones de los reglamentos de base**

Desde que se introdujeron los últimos cambios sustanciales en los reglamentos base en 1995 se han dictado varias resoluciones de la OMC en materia de solución de diferencias, así como varias sentencias del Tribunal de Justicia, que deben quedar reflejadas en los reglamentos de base. Además, deben aclararse determinadas cuestiones planteadas durante el uso práctico de los instrumentos de defensa comercial.

**i) Consideración inadecuada de las cadenas de valor**

Se alega que los instrumentos de defensa comercial no toman realmente en consideración las cadenas de valor mundiales. La legislación actual (en línea con la legislación de la OMC) define como industria de la Unión solo las empresas cuya producción se sitúa físicamente en la UE, privando a los importadores en la fase final del proceso de su calidad de «productor interno (de la Unión)».

**j) Tiempo transcurrido desde el inicio del perjuicio hasta la imposición de medidas**

El tiempo que transcurre entre el inicio de un caso y el establecimiento de derechos provisionales es mayor en la UE que en algunos de los demás países que utilizan instrumentos de defensa comercial. Esto, junto a la complejidad que supone la recopilación de la información necesaria, reduce sustancialmente el efecto disuasorio de los instrumentos de defensa comercial.

**k) Duración de las medidas relativas a los instrumentos de defensa comercial**

Generalmente, las medidas de defensa comercial permanecen vigentes durante cinco años. Pueden prorrogarse a raíz de una reconsideración por expiración durante otros cinco años. No existen límites en cuanto al número de reconsideraciones por expiración y, por tanto, no existen límites para la duración total de las medidas relativas a los instrumentos de defensa

comercial. Los productores de la Unión son favorables a las prácticas actuales. En cambio, los importadores denuncian la falta de justificación para que las medidas permanezcan vigentes durante diez años o más.

### 3. OBJETIVOS

#### 1) Objetivos generales

- a) Contribuir a un comercio libre y equitativo a nivel mundial
- b) Contribuir al crecimiento económico, los beneficios para los consumidores y las repercusiones laborales
- c) Restituir las condiciones para un comercio equitativo

#### 2) Objetivos específicos

- a) Crear un entorno comercial en el que las industrias de la Unión (y, por extensión, sus trabajadores) estén en condiciones de competir sobre la base de unas ventajas competitivas genuinas y asegurarse de que puedan utilizar plenamente los instrumentos legales a su disposición para restituir unas condiciones equitativas.
- b) Permitir a usuarios y consumidores beneficiarse de las importaciones basadas en las ventajas competitivas genuinas de proveedores extranjeros.
- c) Aumentar la confianza y la concienciación en los instrumentos de defensa comercial de la UE de todas las partes interesadas, incluidas las PYME.
- d) Mejorar el nivel de cooperación de todas las partes interesadas afectadas en procedimientos relacionados con los instrumentos de defensa comercial.
- e) Preservar el equilibrio existente entre los intereses de la producción y de la importación.

#### 3) Objetivos operativos

- a) Incrementar la transparencia y la previsibilidad
- b) Impedir las represalias
- c) Garantizar la eficacia y el cumplimiento de la normativa
- d) Facilitar la cooperación
- e) Optimizar las prácticas de reconsideración
- f) Incrementar la seguridad jurídica (codificación)

### 4. OPCIONES ESTRATÉGICAS

**Opción estratégica 1:** ningún cambio. La primera opción consistiría en seguir con la situación actual, sin cambios en la legislación ni en las prácticas actuales.

**Opción estratégica 2:** consiste en proponer una intervención específica para cada problema individual que se identifique (y se aborde), con soluciones alternativas en un número limitado de casos.

**Opción estratégica 3:** la tercera opción consiste en un paquete de aquellas intervenciones específicas examinadas en la opción 2 para las que se prevea un impacto global positivo y que no modifican el equilibrio de intereses entre productores e importadores.

### 5. ANÁLISIS DEL IMPACTO

### **Opción estratégica 1 - Ningún cambio**

Aunque puede que no cambiar nada sea la opción preferida de algunas de las partes interesadas, el hecho de no llevar a cabo ninguna acción dejaría los problemas identificados sin abordar. Esto tendría unas repercusiones económicas negativas limitadas. Implicaría un aumento de las cargas administrativas y, por tanto, una mayor carga de trabajo para todas las partes interesadas afectadas. La falta de directrices complementarias sobre determinados aspectos técnicos de una investigación, así como la necesidad de aclarar determinados cuestiones jurídicas, pueden conducir a un número cada vez mayor de desafíos jurídicos. No se abordarían las represalias, un fenómeno más reciente. A largo plazo, no llevar a cabo ninguna acción tendría asimismo unas limitadas consecuencias sociales y medioambientales negativas.

### **Opción estratégica 2 – Intervenciones específicas para los problemas específicos identificados**

La opción 2 analiza el impacto de cada una de las intervenciones específicas propuestas con objeto de abordar los problemas individuales identificados. En un limitado número de casos se proponen soluciones alternativas, y sus repercusiones también se analizan individualmente. Si bien los efectos de estas intervenciones pueden ser significativos por lo que se refiere a los problemas específicos individuales abordados, se prevé que el impacto global de la opción 2 sobre los flujos comerciales sería marginal y tampoco se prevén efectos sociales ni medioambientales perceptibles.

### **Opción estratégica 3 – Paquete de medidas**

El paquete de medidas propuesto en la opción 3 contiene, entre otras cosas, la denominada «**cláusula de expedición de tres semanas**», es decir, un periodo de gracia durante el cual no se establecen derechos. Los importadores dispondrían de tres semanas de adaptación antes de la imposición de derechos provisionales. Además, los derechos percibidos durante una investigación de reconsideración por expiración se devolverían en caso de que se diera por concluido el derecho. Ambas propuestas tendrían un impacto positivo limitado sobre los importadores.

El impacto negativo sobre los productores de la Unión sería limitado, puesto que tres semanas no son suficientes para realizar muchos pedidos adicionales ni para llevar a cabo un almacenamiento masivo. No se prevén repercusiones negativas sobre los productores de la Unión por lo que se refiere a la devolución de los derechos, puesto que las medidas permanecen vigentes durante todo el periodo de reconsideración.

La **no aplicación de la regla del derecho inferior** en casos de subvención, o distorsiones estructurales en relación con las materias primas, supondrían un incremento de los derechos en estos casos y, por tanto, podrían tener efectos sobre los costes para los importadores y los consumidores finales. Al mismo tiempo, estos derechos más elevados supondrían un respiro para los productores de la Unión afectados por prácticas desleales, y unos derechos más elevados disuadirían a los exportadores y a los gobiernos de terceros países de llevar a cabo acciones distorsionadoras del comercio.

La opción 3 contempla iniciar **investigaciones de oficio**, así como la obligación de cooperar para los productores de la Unión en los casos de represalias. Esto mejoraría la capacidad de los productores de la Unión de buscar protección, a la vez que reduciría su exposición a las consecuencias económicas de un comportamiento basado en las represalias. Por lo que se refiere a las PYME, un mostrador de información mejorado les ayudaría a comprender y a utilizar mejor los procedimientos relacionados con los instrumentos de defensa comercial.

En general, se prevé que las **repercusiones sobre los flujos comerciales** serían mínimas. Cualquier **impacto social y medioambiental** sería también limitado, pero positivo, es decir, la opción 3 contribuiría a limitar la pérdida de puestos de trabajo en la UE.

## 6. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES

### **Opción estratégica 2**

En la medida en que aborda los problemas individuales identificados, la opción estratégica 2 cumpliría algunos de los objetivos operativos y cumpliría parcialmente algunos de los objetivos específicos. Sin embargo, debido a su falta de coherencia, no contribuiría significativamente a alcanzar los objetivos generales. Este enfoque individual también conlleva el riesgo de que se cree un desequilibrio entre los intereses de la producción y de la importación.

### **Opción estratégica 3:**

Esta opción contribuye plena o parcialmente a alcanzar cada uno de los objetivos generales. Además de disuadir a los operadores de iniciar prácticas de distorsión del comercio y de adoptar un comportamiento basado en las represalias, también ayuda a restaurar unas condiciones equitativas. Finalmente, mantiene el equilibrio de intereses entre las partes interesadas. En breve, la opción 3 responde a todos los objetivos específicos y contribuye significativamente al logro de todos los objetivos generales.

## 7. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

A fin de evaluar el impacto y la eficacia de la presente iniciativa, deben elaborarse indicadores que permitan hacer un seguimiento de la evolución del sistema de instrumentos de defensa comercial de la UE. Se sugiere fijar 2013 como año de referencia, así como un periodo de evaluación que abarque los tres últimos años después de la entrada en vigor de las modificaciones propuestas.