

Bryssel 10.4.2013
SWD(2013) 106 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEEN

polkumyynnillä muista kuin Euroopan yhteisön jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1225/2009 ja muista kuin Euroopan yhteisön jäsenvaltioista tapahtuvalta tuetulta tuonnilta suojautumisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 597/2009 muuttamisesta

{COM(2013) 192 final}
{SWD(2013) 105 final}

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEEN

polkumyynnillä muista kuin Euroopan yhteisön jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1225/2009 ja muista kuin Euroopan yhteisön jäsenvaltioista tapahtuvalta tuetulta tuonnilta suojautumisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 597/2009 muuttamisesta

1. JOHDANTO

Tässä vaikutustenarvioinnissa esitetään, miten komission olisi vastattava kaupan suojaamista koskevan politiikan eri haasteisiin. Toimintatapoja ei ole juurikaan uudistettu vuoden 1995 jälkeen. Komission pääasiallinen tavoite on tehostaa järjestelmää ja maksimoida toimien tehokkuus ja vaikuttavuus muuttamatta eri sidosryhmien etujen välillä tällä hetkellä vallitsevaa tasapainoa. Tältä pohjalta vaikutustenarvioinnissa tutkitaan kolmea toimintavaihtoehtoa.

Kaupan suojaaminen on osa Maailman kauppajärjestön (WTO) luomaa ja jäsenilleen vuoden 1994 GATT -sopimuksen VI artiklalla, eli WTO:n polkumyynsisopimuksella ja tukien vastaisella sopimuksella, tarjoamaa oikeusjärjestystä. Kaupan suojatoimia voidaan käyttää ainoastaan silloin, kun tietyt edellytykset täyttyvät ja kun tutkimuksessa todetaan, että tavarantoonti tapahtuu polkumyynnillä tai että tuontia tuetaan, mikä aiheuttaa tai uhkaa aiheuttaa merkittävää vahinkoa kotimaiselle teollisuudelle. Käyttöön otettavat toimenpiteet eivät saa ylittää todetun polkumyynnin tai tuen tasoa.

WTO:n vähimmäisvaatimusten lisäksi EU:n kehys sisältää nk. WTO+-tekijöitä eli alhaisemman tullin säännön, jonka myötä voidaan ottaa käyttöön tulleva, jotka ovat alhaisempia kuin tosiasiallinen polkumyynti tai tuki, ja unionin edun tarkastelun. Unionin etua koskevassa tarkastelussa tarkastellaan kaikkien EU:n talouden toimijoiden etuja ennen toimenpiteiden käyttöön ottamista.

Vuosina 2006/2007 käynnistettiin uudistushanke vihreän kirjan muodossa. Hanke kuitenkin epäonnistui sidosryhmien eriävien näkökantojen vuoksi. Kiistanalaisia kysymyksiä olivat erityisesti unionin edun tarkastelu ja unionin tuotannonalan määritelmä. Koska kaupan toimintaympäristössä on tapahtunut lisää muutoksia viime vuosina, nykyinen aloite käynnistettiin lokakuussa 2011.

Tätä aloitetta tukevaa näyttöä saatiin komission yksiköiden omasta kokemuksesta, ulkopuolisen konsultin tekemästä tutkimuksesta ja sidosryhmille järjestetystä kuulemisesta verkossa täytettävän kyselylomakkeen kautta. Sidosryhmiltä (muun muassa eurooppalaisilta ja kansallisilta liike-elämän järjestöiltä, EU:n teollisuudelta ja tuojilta) saatiin 310 vastausta.

2. ONGELMAN MÄÄRITTELY

Järjestelmässä on tunnistettu useita alueita, joita on tarpeen parantaa, jotta voidaan toimia tehokkaammin koko ajan muuttuvassa kaupan toimintaympäristössä.

(a) Mahdollisimman suuri avoimuus ja ennakoitavuus

Avoimuuteen ja ennakoitavuuteen liittyvät kysymykset voivat vaikuttaa toteutettavien toimenpiteiden laatuun ja sidosryhmien kohteluun. Joissakin tapauksissa ilmoittamisen laiminlyöminen ennen komission väliaikaista päätöstä ja avoimuuden puute polkumyyntikomitean ja tukien vastaisen komitean työskentelyssä vaikuttavat aiheuttavan ongelmia. Lisäksi näiden komiteoiden on todettu jakavan tietoa jossain määrin eriarvoisesti. Muut esiin tulleet ongelmat liittyivät lähinnä teknisiin kysymyksiin, kuten vertailumaan valintaan, vahinkomarginaalin laskemiseen, unionin edun tarkasteluun, toimenpiteiden voimassaolon päättymistä koskevassa tarkastelussa käytettäviin menetelmiin, valitusten ja huomautusten ei-luottamukselliseen versioon ja palautusmenettelyihin.

(b) Vastatoimet kaupan suojoitoimien käyttäjiä kohtaan

EU:n tuottajia, jotka ovat ottaneet käyttöön tai aikovat ottaa käyttöön kaupan suojoitoimia, uhataan yhä useammin suorilla tai epäsuorilla vastatoimilla. Monet EU:n tuottajat pelkäävät tällaisia 'silmä silmästä' -strategioita, ja osa reagoi niihin jättämällä valituksen tekemättä tai olemalla tukematta valitusta, kieltäytymällä yhteistyöstä ja jopa vetäytymällä tutkimuksesta. Koska nykyisissä perusasetuksissa ei säädetä yhteistyövelvollisuudesta, komissio ei välttämättä saa riittävästi tietoa tutkimuksen jatkamiseksi. Kolmansien maiden vastatoimet vaihtelevat samaan tai eri tuotteeseen kohdistuvista vastatoimenpiteistä henkilökohtaiseen kiristykseen.

(c) Toimenpiteiden kiertäminen

Toimenpiteiden kiertäminen uhkaa yhä useammin heikentää polkumyynnin ja tukien vastaisten toimenpiteiden vaikuttavuutta. Toimenpiteitä kierretään muun muassa muuttamalla tuotetta hiukan tai luokittelemalla se uudelleen, jotta välttyttäisiin maksamasta tullia. EU:n teollisuuden on erittäin hankala havaita nämä käytännöt, koska oleelliset tiedot ovat luottamuksellisia eivätkä ne sisälly virallisiin tilastoihin.

(d) Kauppaa vääristävät tuet ja raaka-aineisiin liittyvät vääristymät kolmansissa maissa

Tukea esiintyy silloin, kun valtiot antavat maassaan toimiville yrityksille taloudellista tukea. Taloudellinen tuki katsotaan jopa polkumyyntiä vakavammaksi hyvän kauppataivan vastaiseksi käytännöksi. Tukien vastaisia menettelyjä esiintyy kuitenkin harvemmin kuin polkumyyntimenettelyjä, koska tuen myöntämisestä kolmannessa maassa on vaikea saada näyttöä ja alhaisemman tullen säännöllä on vaikutuksia rinnakkaisissa tukien ja polkumyynnin vastaisissa menettelyissä. Tästä syystä kolmannet maat voivat usein myöntää tukea rangaistuksetta.

Kysymyksiä ovat usein aiheuttaneet myös raaka-aineisiin liittyvät rakenteelliset vääristymät. Nämä vääristymät voivat johtua tuesta (esimerkiksi valtion toimittamasta halvasta energiasta). Usein ne eivät kuitenkaan ole tasaustoimenpiteiden alaista tukea, vaan niihin on puututtava polkumyyntiyhteydessä. Tällaisia vääristymiä ovat esimerkiksi vientirajoitukset ja raaka-aineiden kauppa erityisissä pörsseissä, jotka ovat valtion valvonnassa ja joihin pääsy on avoin vain tietyille yrityksille.

(e) Päätöksentekomenettelyssä käytettävissä olevien tietojen laatu

Kaupan suojaamista koskevissa tutkimuksissa käytetään asianomaisilta osapuolilta saatavia tietoja. Osapuolten on täytettävä kyselylomake ja annettava komission tutkijoille lupa todentaa niitä koskevat tiedot. Kerätyt tiedot ovat usein puutteellisia, koska kyselylomakkeen täyttäminen on vaivalloista ja aikaa vievää ja palauttamista koskevat määräajat ovat lyhyet. Pk-yrityksillä on vielä suurempia vaikeuksia noudattaa annettuja määräaikoja, eivätkä ne aina pysty toimittamaan asianmukaisia tietoja, mikä saattaa antaa komission yksiköille puutteellisen kuvan tilanteesta.

(f) Pk-yritysten mahdollisuudet hyötyä kaupan suojatoimista

Kaupan suojatoimet eivät ole pk-yrityksille helppokäyttöisiä, koska tarvittavan näytön kerääminen on kallista ja vaatii paljon resursseja.

(g) Tarkastelumenettelyn puutteet

Toimenpiteiden voimassaolon päättymistä koskevassa tarkastelussa voidaan tällä hetkellä vain joko kumota tulli tai säilyttää se aiemman tasoisena. Toiseen tai kolmanteen toimenpiteiden voimassaolon päättymistä koskevaan tarkasteluun mennessä, kun toimenpiteet ovat olleet voimassa jo 10 vuotta tai kauemmin, markkinaolosuhteet ovat kuitenkin voineet muuttua ja tullin tason muuttaminen saattaisi olla aiheellista.

Lisäksi olisi tarkasteltava tarkastelun aikana kerättyjen tullien palauttamista silloin, kun tarkastelua koskevassa tutkimuksessa todetaan, että tulli olisi kumottava.

(h) Tiettyjen perusasetusten säännösten tarkastelu

Sen jälkeen kun perusasetuksiin tehtiin edellisen kerran suurempia muutoksia vuonna 1995, on annettu useita WTO:n riitojenratkaisuelimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen tuomioita, jotka pitäisi ottaa huomioon perusasetuksissa. Myös joitakin kaupan suojatoimien käytöstä esiin nousseita kysymyksiä olisi selvennettävä.

(i) Arvoketjun riittämätön huomiointi

Väitetään, että kaupan suojatoimissa ei oteta huomioon koko arvoketjua. Nykylainsäädännössä unionin tuotannonala määritellään (WTO:n määräysten mukaisesti) vain yrityksiksi, jotka harjoittavat fyysistä tuotantoa EU:ssa, mikä sulkee viimeisen vaiheen tuojat 'kotimaisen (unionin) tuottajan' määritelmän ulkopuolelle.

(j) Vahingon alkamisen ja toimenpiteiden käyttöönoton välillä kuluva aika

Aika, joka kuluu menettelyn aloittamisesta väliaikaisen tullin käyttöön ottamiseen, on EU:ssa pidempi kuin joissakin muissa maissa, jotka käyttävät kaupan suojatoimia. Tämä ja tarvittavien tietojen hankkimisen monimutkaisuus vähentää huomattavasti kaupan suojatoimien pelotevaikutusta.

(k) Kaupan suojatoimien voimassaoloaika

Toimenpiteet ovat yleensä voimassa viisi vuotta. Voimassaoloaikaa voidaan pidentää toimenpiteiden voimassaolon päättymistä koskevan tarkastelun perusteella viidellä vuodella. Toimenpiteiden voimassaolon päättymistä koskevien tarkastelujen määrää ei ole rajoitettu, ja siten suojatoimien voimassaololle ei ole takarajaa. EU:n tuottajat kannattavat nykyistä käytäntöä. Tuoajat sen sijaan ovat valittaneet, että toimenpiteiden pitämiseksi voimassa 10 vuotta tai kauemmin ei ole perusteluja.

3. TAVOITTEET

(1) Yleistavoitteet

- (a) Edistetään vapaata ja reilua maailmankauppaa
- (b) Edistetään talouskasvua ja työllisyyttä ja valvotaan kuluttajien etua
- (c) Palautetaan tasavertaisen kaupankäynnin edellytykset

(2) Erityistavoitteet

- (a) Luodaan kaupan toimintaympäristö, jossa EU:n tuotannonalat (ja sitä kautta niiden työntekijät) voivat kilpailla hyödyntämällä todelliset kilpailuetunsa, ja

varmistetaan, että ne voivat hyödyntää täysimääräisesti laillisesti saatavilla olevia välineitä tasapuolisten toimintaedellytysten palauttamiseksi

- (b) Taataan käyttäjille ja kuluttajille mahdollisuus hyötyä tuonnista, joka perustuu ulkomaisten toimittajien todellisiin kilpailuetuihin
- (c) Lisätään kaikkien sidosryhmien, myös pienten ja keskisuurten yritysten, luottamusta kaupan suojatoimia koskevaan EU:n järjestelmään ja tehdään se tutummaksi
- (d) Parannetaan kaikkien kaupan suojatoimia koskeviin menettelyihin osallistuvien sidosryhmien yhteistyön tasoa
- (e) Säilytetään tuottajien ja tuojien etujen välillä nyt vallitseva tasapaino

(3) Toiminnalliset tavoitteet

- (a) Lisätään avoimuutta ja ennakoitavuutta
- (b) Ehkäistään vastatoimet
- (c) Varmistetaan tehokkuus ja täytöntöönpano
- (d) Helpotetaan yhteistyötä
- (e) Optimoidaan tarkastelukäytännöt
- (f) Lisätään oikeusvarmuutta (kodifikaatio)

4. TOIMINTAVAIHTOEHDOT

Toimintavaihtoehto 1: Ei muutosta: ensimmäisessä vaihtoehdossa jatketaan nykytilanteessa, eikä muuteta lainsäädäntöä eikä käytäntöjä.

Toimintavaihtoehto 2: toisessa vaihtoehdossa ehdotetaan toimia kunkin yksittäisen määritetyn (ja pysyvän) ongelman osalta – joissakin tapauksissa ehdotetaan vaihtoehtoisia ratkaisuja.

Toimintavaihtoehto 3: kolmas vaihtoehto muodostuu niiden erityistoimien kokonaisuudesta, joita tarkasteltiin vaihtoehdossa 2 ja joiden osalta kokonaisvaikutuksen oletetaan olevan positiivinen ja joilla ei muuteta tuottajien ja tuojien etujen välillä vallitsevaa tasapainoa.

5. VAIKUTUSTENARVIOINTI

Vaihtoehto 1 – ei muutosta:

Vaikka joidenkin sidosryhmien mielestä muutosten tekemättä jättäminen saattaisi olla paras vaihtoehto, se tarkoittaisi myös sitä, että havaittuihin ongelmiin ei puututtaisi. Tämän vaihtoehdon taloudellinen vaikutus olisi jossain määrin negatiivinen. Se johtaisi hallinnollisen taakan lisääntymiseen ja lisäisi siten kaikkien asianomaisten sidosryhmien työn määrää. Tiettyjä tutkimuksen teknisiä kysymyksiä koskevan lisäohjeistuksen puuttuminen ja tarve selvittää tiettyjä oikeudellisia seikkoja voi johtaa oikeudellisten ongelmien lisääntymiseen. Uuteen ilmiöön eli vastatoimiin ei puututtaisi. Pitkällä aikavälillä toimimatta jättämisellä voi olla kielteisiä sosiaalisia ja ympäristövaikutuksia.

Vaihtoehto 2 – määritettyihin yksittäisiin ongelmiin kohdistetut erityistoimet:

Vaihtoehdossa 2 tarkastellaan kunkin määritetyn yksittäisen ongelman poistamiseksi ehdotetun erityistoimen vaikutusta. Joissakin tapauksissa ehdotetaan vaihtoehtoisia ratkaisuja ja niiden vaikutus arvioidaan niin ikään erikseen. Vaikka näiden toimien vaikutus saattaa olla merkittävä määritettyjen yksittäisten ongelmien ratkaisemisessa, vaihtoehdon 2

kokonaisvaikutuksen kauppavirtoihin oletetaan olevan marginaalinen, eikä sillä odoteta olevan huomattavia sosiaalisia tai ympäristövaikutuksia.

Vaihtoehto 3 – pakettiratkaisu:

Vaihtoehdossa 3 esitetty paketti sisältää muun muassa nk. ”**kolmen viikon laivauslausekkeen**” eli vapaan ajan, jona tulleja ei oteta käyttöön. Tuoilla olisi kolme viikkoa aikaa mukauttaa toimintaansa ennen väliaikaisten tullien käyttöönottoa. Lisäksi toimenpiteiden voimassaolon päättymistä koskevaan tarkasteluun liittyvän tutkimuksen aikana kerätyt tullit palautettaisiin, mikäli tulli kumotaan. Molemmilla ehdotuksilla olisi positiivista vaikutusta tuojiin.

Unionin tuottajiin kohdistuva negatiivinen vaikutus olisi vähäinen, sillä kolme viikkoa ei ole riittävä aika lukuisten lisätilausten tekemiseksi tai massiivisten varastojen keräämiseksi. Tullien palauttamisen ei oleteta vaikuttavan negatiivisesti unionin tuottajiin, koska toimenpiteet pysyvät voimassa koko tarkastelun ajan.

Alhaisemman tullin säännön soveltamatta jättäminen silloin, kun on kyse tuetusta tuonnista tai raaka-aineisiin liittyvistä rakenteellisista vääristymistä, korottaisi tullia näissä tapauksissa, millä saattaisi olla kustannusvaikutuksia tuojiin ja lopullisiin kuluttajiin. Samalla korkeammat tullit antaisivat kuitenkin hiukan hengähdysaikaa unionin tuottajille, joihin hyvän kauppataivan vastaiset käytännöt vaikuttavat, ja korkeat tullit hillitsisivät kolmansien maiden ja tuojien halua osallistua kauppaa vääristäviin toimintoihin.

Vaihtoehto 3 sisältää menettelyn **vireillepanon viran puolesta** ja velvoittaa unionin tuottajat tekemään yhteistyötä myös silloin, kun on olemassa vastatoimien uhka. Tämä lisäisi unionin tuottajien mahdollisuutta pyytää suojatoimia mutta vähentäisi niiden alttiutta vastatoimien taloudellisille seuraamuksille. Tehostettu neuvontapiste (helpdesk) auttaisi pk-yrityksiä ymmärtämään ja käsittelemään paremmin kaupan suojatoimiin liittyviä menettelyjä.

Kaiken kaikkiaan **vaikutusten kauppavirtoihin** oletetaan olevan minimaaliset. Mahdolliset **sosiaaliset ja ympäristövaikutukset** olisivat myös vähäisiä mutta positiivisia. Vaihtoehdolla 3 myötävaikutettaisiin siihen, että työpaikkoja vähenisi EU:ssa mahdollisimman vähän.

6. VAIHTOEHTOJEN VERTAILU

Vaihtoehto 2:

Siinä määrin kuin vaihtoehdolla 2 puututtaisiin määritettyihin yksittäisiin ongelmiin, sillä täytettäisiin joitakin toiminnallisia tavoitteita ja osittain joitakin erityistavoitteita. Se ei kuitenkaan ole johdonmukainen, ja siksi se ei edistäisi merkittävästi yleistavoitteiden saavuttamista. Tällaisessa yksittäistapauksiin keskittyvässä lähestymistavassa on myös se riski, että luodaan epätasapaino tuottajien ja tuojien etujen välille.

Vaihtoehto 3:

Tämä vaihtoehto myötävaikuttaa täysin tai osittain kaikkien yleistavoitteiden saavuttamiseen. Se paitsi hillitsee toimijoiden halua osallistua kauppaa vääristäviin käytäntöihin ja toteuttaa vastatoimia myös auttaa palauttamaan tasapuoliset toimintaedellytykset. Lisäksi sillä säilytetään tasapaino sidosryhmien etujen välillä. Vaihtoehdon 3 avulla voidaan saavuttaa kaikki erityistavoitteet, ja se myötävaikuttaa merkittävästi kaikkien yleistavoitteiden saavuttamiseen.

7. SEURANTA JA ARVIOINTI

Tämän aloitteen vaikutusten ja tehokkuuden arvioimiseksi on kehitetty indikaattoreita, joiden avulla voidaan seurata kaupan suojatoimia koskevan EU:n järjestelmän kehitystä. Ehdotetaan

vuoden 2013 käyttämistä viitevuotena. Arviointijakson, joka alkaa ehdotettujen muutosten tultua voimaan, ehdotetaan kattavan vähintään kolme vuotta.