



Bruxelles, 10.4.2013
SWD(2013) 106 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che modifica il regolamento (CE) n. 1225/2009 del Consiglio, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping da parte di paesi non membri della Comunità europea, e il regolamento (CE) n. 597/2009 del Consiglio, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di sovvenzioni provenienti da paesi non membri della Comunità europea

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

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che modifica il regolamento (CE) n. 1225/2009 del Consiglio, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping da parte di paesi non membri della Comunità europea, e il regolamento (CE) n. 597/2009 del Consiglio, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di sovvenzioni provenienti da paesi non membri della Comunità europea

1. INTRODUZIONE

La presente valutazione d'impatto descrive in che modo la Commissione dovrebbe affrontare una serie di sfide cui è sottoposta la sua politica di difesa commerciale, mai riformata in misura significativa dal 1995 in poi. L'obiettivo principale della Commissione consiste nel trovare soluzioni intese a razionalizzare il sistema, al fine di garantire la massima efficienza ed efficacia degli strumenti senza alterare l'equilibrio esistente tra i diversi interessi delle parti coinvolte. Su questa base la valutazione d'impatto prende in esame tre opzioni strategiche.

La difesa commerciale rientra nell'ordinamento giuridico istituito dall'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) ed è sancita per i suoi membri dall'articolo VI del GATT 1994 e dagli accordi antidumping e antisovvenzioni dell'OMC. La difesa commerciale può essere invocata soltanto se sono soddisfatte le pertinenti condizioni e se un'inchiesta ha stabilito che le merci importate sono oggetto di dumping o beneficiano di una sovvenzione, e provocano o minacciano di provocare un pregiudizio sostanziale per l'industria nazionale. Qualunque misura imposta non può superare il livello riscontrato di dumping o di sovvenzione.

Oltre ai requisiti minimi dell'OMC, il quadro dell'UE contiene elementi supplementari, noti come "OMC+": ad esempio la regola del dazio inferiore, che permette l'istituzione di dazi inferiori all'effettivo margine di dumping o di sovvenzione, e l'analisi dell'interesse dell'Unione. Quest'ultimo si basa su un'analisi degli interessi di tutti gli operatori economici dell'UE prima di imporre eventuali misure.

Nel 2006/2007 è stato avviato un processo di riforma sotto forma di libro verde, fallito a causa della mancanza di convergenza tra le parti interessate. Le questioni che hanno destato le maggiori controversie sono state la portata dell'analisi dell'interesse dell'Unione e la definizione di industria dell'Unione. A causa però delle nuove sfide emerse nel contesto commerciale degli ultimi anni, nell'ottobre 2011 è stata lanciata la presente iniziativa.

Le informazioni utilizzate a tal fine sono il frutto dell'esperienza dei servizi della Commissione, di uno studio preparato da un consulente esterno e della consultazione pubblica delle parti interessate attraverso un questionario online. Sono pervenute 310 risposte dalle parti interessate (associazioni di categoria a livello europeo e nazionale, industria dell'UE, importatori, ecc.).

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Al fine di affrontare più efficacemente il contesto commerciale in continua trasformazione sono stati individuati diversi settori in cui il sistema può essere migliorato.

(a) Trasparenza e prevedibilità non ottimali

I problemi di trasparenza e prevedibilità possono ripercuotersi sulla qualità delle misure adottate e sul trattamento riservato alle parti interessate. In alcuni casi hanno suscitato problemi la mancata comunicazione dei risultati prima della decisione provvisoria della Commissione e la scarsa trasparenza dei lavori dei comitati antidumping e antisovvenzioni. Sono state inoltre individuate alcune disparità nella diffusione delle informazioni relative a tali comitati. Altre preoccupazioni riguardano aspetti più tecnici, quali la scelta del paese di riferimento, il calcolo del margine di pregiudizio, l'analisi dell'interesse dell'Unione, il metodo utilizzato nei riesami in previsione della scadenza, le versioni trattate in modo non riservato delle denunce e delle osservazioni trasmesse o le procedure di rimborso.

(b) Ritorsioni contro chi si avvale degli strumenti di difesa commerciale

I produttori dell'UE che si avvalgono o che intendono avvalersi degli strumenti di difesa commerciale si trovano ad affrontare minacce sempre più gravi di ritorsione diretta e indiretta. Attualmente i produttori dell'UE temono sempre di più le strategie di ritorsione equivalente, che inducono alcuni a decidere di non presentare o sostenere una denuncia, di non collaborare o addirittura di recedere da un'inchiesta. Poiché i regolamenti di base in vigore non prevedono l'obbligo di collaborazione, è possibile che la Commissione non disponga di informazioni sufficienti per proseguire l'inchiesta. Le ritorsioni da parte dei paesi terzi vanno dalle contromisure sui medesimi prodotti o su prodotti diversi ai ricatti personali.

(c) Elusione delle misure

L'elusione rischia sempre più di compromettere l'efficacia delle misure antidumping e antisovvenzioni. Le pratiche di elusione comprendono tra l'altro una lieve modifica dei prodotti o la loro errata classificazione per evitare di pagare il dazio. È molto difficile per l'industria dell'UE individuare tali pratiche perché le informazioni sono riservate e non sono disponibili nelle statistiche ufficiali.

(d) Sovvenzioni che hanno effetti distortivi sugli scambi e distorsioni a livello di materie prime nei paesi terzi

Si parla di sovvenzioni quando i governi forniscono contributi finanziari alle società nazionali: questa pratica commerciale sleale è considerata ancora più grave del dumping. I procedimenti antisovvenzione sono tuttavia meno numerosi di quelli antidumping a causa della difficoltà di trovare elementi che dimostrino l'esistenza di sovvenzioni nel paese terzo nonché per le conseguenze della regola del dazio inferiore in procedimenti paralleli antisovvenzione e antidumping. Di conseguenza, nella pratica i paesi terzi spesso concedono sovvenzioni in tutta impunità.

Sono state sollevate preoccupazioni anche per quanto riguarda le distorsioni strutturali a livello di materie prime. Tali distorsioni possono assumere la forma di una sovvenzione (ad esempio, fornitura di energia a basso costo da parte dello Stato). Spesso però non sono compensabili e devono essere trattate in un contesto antidumping: ad esempio, i vari tipi di restrizioni all'esportazione o lo scambio di materie prime in borse specializzate che operano sotto l'influenza dello Stato e a cui le imprese hanno un accesso limitato.

(e) Qualità dei dati disponibili per il processo decisionale

Le inchieste in materia di difesa commerciale dipendono dalle informazioni fornite dalle parti interessate, che devono compilare un questionario e permettere agli investigatori della Commissione di verificare i loro dati. Le informazioni raccolte sono spesso incomplete in

quanto la compilazione dei questionari è lunga e gravosa e va effettuata entro termini relativamente brevi. Le PMI hanno difficoltà ancora maggiori a rispettare i termini stabiliti e non riescono a fornire le informazioni pertinenti, il che può fornire un quadro incompleto ai servizi della Commissione.

(f) Accesso da parte delle PMI agli strumenti di difesa commerciale

Non è semplice per le PMI ricorrere agli strumenti di difesa commerciale, poiché la raccolta delle prove necessarie è onerosa e richiede ingenti risorse.

(g) Carenze della procedura di riesame

Attualmente i riesami in previsione della scadenza consentono soltanto di abrogare il dazio o di mantenerlo invariato. Tuttavia, nel caso di un secondo o terzo riesame in previsione della scadenza, quando le misure sono rimaste in vigore per almeno 10 anni, le condizioni di mercato potrebbero essere mutate nel frattempo e può risultare opportuno modificare il livello dei dazi.

Occorre anche affrontare la questione del rimborso dei dazi riscossi durante il periodo del riesame, qualora l'inchiesta ai fini del riesame abbia dimostrato la necessità di abrogare il dazio.

(h) Revisione di talune disposizioni dei regolamenti di base

Nel tempo trascorso dalle ultime modifiche sostanziali apportate nel 1995 ai regolamenti di base, l'organo di conciliazione dell'OMC e la CGUE hanno pronunciato numerose decisioni e sentenze alle quali occorre dare riscontro nei regolamenti di base. Vanno altresì precisate talune questioni emerse nella pratica degli strumenti di difesa commerciale.

(i) Considerazione insufficiente delle catene del valore

Si sostiene che gli strumenti di difesa commerciale non tengono conto delle catene globali del valore. La legislazione vigente (in linea con la normativa OMC) definisce l'industria dell'Unione esclusivamente come l'insieme delle imprese fisicamente operanti sul territorio dell'UE, privando gli importatori finali della denominazione di "produttori nazionali (dell'Unione)".

(j) Tempo intercorso dall'inizio del pregiudizio all'istituzione di misure

Il tempo che intercorre tra l'apertura di un caso e l'istituzione di dazi provvisori è più lungo nell'UE che in alcuni altri paesi che ricorrono agli strumenti di difesa commerciale. Questo fattore, unitamente alla complessità di raccogliere le informazioni necessarie, riduce di molto l'effetto deterrente degli strumenti di difesa commerciale.

(k) Durata delle misure di difesa commerciale

Di norma le misure di difesa commerciale rimangono in vigore per un periodo di 5 anni. In seguito ad un riesame in previsione della scadenza, possono essere prorogate per un ulteriore periodo di cinque anni. Non vi sono limiti al numero di riesami in previsione della scadenza e dunque neppure alla durata complessiva delle misure di difesa commerciale. I produttori dell'UE sono a favore della procedura in vigore. Gli importatori lamentano tuttavia la mancanza di giustificazione per le misure che rimangono in vigore 10 anni o più.

3. OBIETTIVI

(1) Obiettivi generali

- (a) Contribuire al commercio libero ed equo a livello mondiale

- (b) Contribuire alla crescita economica, con effetti benefici sui consumatori e sul mercato del lavoro
- (c) Ripristinare condizioni di scambio eque

(2) Obiettivi specifici

- (a) Creare un contesto commerciale in cui le industrie dell'UE (e di conseguenza i loro dipendenti) siano in grado di competere sulla base dei loro reali vantaggi concorrenziali e far sì che tali industrie possano avvalersi al meglio degli strumenti giuridicamente a loro disposizione per ripristinare condizioni eque di concorrenza
- (b) Consentire agli utilizzatori e ai consumatori di trarre vantaggio dalle importazioni basate sui reali vantaggi concorrenziali di fornitori stranieri
- (c) Accrescere la fiducia e la conoscenza del sistema degli strumenti di difesa commerciale dell'UE tra tutte le parti interessate, comprese le piccole e medie imprese
- (d) Migliorare il livello di cooperazione di tutte le parti interessate nei procedimenti di difesa commerciale
- (e) Salvaguardare l'equilibrio esistente tra gli interessi della produzione e quelli dell'importazione

(3) Obiettivi operativi

- (a) Aumentare la trasparenza e la prevedibilità
- (b) Prevenire le ritorsioni
- (c) Garantire l'efficacia e l'esecuzione
- (d) Agevolare la cooperazione
- (e) Ottimizzare le procedure di riesame
- (f) Rafforzare la certezza del diritto (codificazione)

4. OPZIONI STRATEGICHE

Opzione strategica 1: nessuna modifica. La prima opzione consisterebbe nel mantenere lo status quo, lasciando invariate la legislazione e le pratiche correnti.

Opzione strategica 2: proporre un intervento specifico per ogni singolo problema individuato (e giudicato meritevole di intervento), con soluzioni alternative in un numero limitato di casi.

Opzione strategica 3: la terza opzione consisterebbe in un pacchetto di interventi specifici, segnatamente quelli di cui all'opzione 2, per i quali si prevedono ripercussioni generali positive e che non modificano l'equilibrio degli interessi fra produttori e importatori.

5. ANALISI DELL'IMPATTO

Opzione 1 - Nessuna modifica

Benché alcune parti interessate possano preferire lo status quo, l'inazione lascerebbe irrisolti anche tutti i problemi individuati. Le ripercussioni economiche negative sarebbero limitate. Ne risulterebbero un aumento degli oneri amministrativi e quindi un maggior carico di lavoro per tutte le parti interessate. La mancanza di ulteriori orientamenti su determinati aspetti tecnici di un'inchiesta e la necessità di chiarimenti in merito ad alcuni aspetti giuridici potrebbero aumentare il numero dei ricorsi. Non verrebbe affrontato il recente fenomeno delle

ritorsioni. A lungo termine, l'inazione potrebbe anche avere conseguenze negative limitate sul piano sociale e ambientale.

Opzione 2 - Interventi specifici sui singoli problemi individuati

Nell'opzione 2 si analizza l'impatto di ogni intervento specifico proposto per far fronte ai singoli problemi individuati. In un numero limitato di casi, vengono proposte soluzioni alternative il cui impatto è analizzato anche su base individuale. Mentre l'effetto di tali interventi può essere significativo per quanto riguarda i singoli problemi affrontati specificamente, l'impatto globale dell'opzione 2 sui flussi commerciali dovrebbe essere marginale e non dovrebbero verificarsi ripercussioni sociali e ambientali rilevanti.

Opzione 3 - Opzione pacchetto di interventi

Il pacchetto proposto nell'opzione 3 contiene, tra l'altro, la cosiddetta "**clausola di tre settimane applicabile alle spedizioni**", ossia un periodo di grazia durante il quale non vengono applicati dazi antidumping. Gli importatori disporrebbero di tre settimane per prepararsi all'istituzione di dazi provvisori. Inoltre i dazi riscossi durante un'inchiesta di riesame in previsione della scadenza verrebbero rimborsati nel caso di abrogazione del dazio. Entrambe le proposte avrebbero un impatto positivo limitato sugli importatori.

Le ripercussioni negative sui produttori dell'Unione sarebbero limitate, poiché tre settimane non sono sufficienti per emettere molti ordini supplementari né per accumulare scorte massicce. La restituzione dei dazi non dovrebbe avere nessuna conseguenza negativa sui produttori dell'Unione, poiché le misure restano in vigore per tutto il periodo di riferimento.

La **mancata applicazione della regola del dazio inferiore** nei casi di sovvenzioni o distorsioni strutturali a livello di materie prime porterebbe nella fattispecie ad un aumento dei dazi e potrebbe così influire sui costi per gli importatori e i consumatori finali. Al tempo stesso, questi dazi più elevati darebbero sollievo ai produttori dell'Unione vittime di pratiche sleali e dovrebbero scoraggiare i governi dei paesi terzi e gli esportatori dal porre in atto comportamenti che provocano distorsioni commerciali.

L'opzione 3 prevede l'**apertura d'ufficio delle indagini** e l'obbligo di collaborare per i produttori dell'Unione in caso di ritorsioni. Ciò migliorerebbe le possibilità di protezione per i produttori dell'Unione, riducendo nel contempo la loro esposizione alle conseguenze economiche di tale comportamento di ritorsione. Per quanto riguarda le PMI, un migliore servizio di assistenza tecnica (helpdesk) le aiuterebbe a capire ed affrontare con maggior cognizione di causa i procedimenti degli strumenti di difesa commerciale.

Nel complesso, si prevede un'**incidenza minima sui flussi commerciali**. Eventuali **conseguenze sul piano sociale ed ambientale** saranno anch'esse limitate ma positive: in altre parole l'opzione 3 contribuirebbe a limitare la perdita di posti di lavoro nell'UE.

6. LE OPZIONI A CONFRONTO

Opzione 2

Nella misura in cui essa prende in esame i singoli problemi individuati, l'opzione 2 consentirebbe di raggiungere alcuni degli obiettivi operativi e di soddisfare in parte taluni obiettivi specifici. Tuttavia, poiché l'obiettivo 2 manca di coerenza il suo contributo al conseguimento degli obiettivi generali non sarebbe significativo. Siffatto approccio individuale rischia inoltre di creare uno squilibrio tra gli interessi della produzione e quelli dell'importazione.

Opzione 3

Questa opzione contribuisce in toto o in parte al raggiungimento di tutti gli obiettivi generali. Oltre a dissuadere gli operatori dal porre in atto pratiche distorsive sugli scambi e comportamenti di ritorsione, essa contribuisce altresì a ripristinare eque condizioni di concorrenza. Infine, tutela l'equilibrio degli interessi tra i soggetti interessati. In sintesi, l'opzione 3 risponde a tutti gli obiettivi specifici e fornisce un contributo rilevante al conseguimento di tutti gli obiettivi generali.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Al fine di valutare l'impatto e l'efficacia della presente iniziativa, sono stati elaborati indicatori che permetteranno di monitorare la realizzazione del sistema di difesa commerciale dell'UE. Si suggerisce di utilizzare il 2013 come anno di riferimento e di prevedere un periodo di valutazione di almeno 3 anni dall'entrata in vigore delle modifiche proposte.