

Brüssel, 10.4.2013
SWD(2013) 106 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS,
millega muudetakse nõukogu 30. novembri 2009. aasta määrust (EÜ) nr 1225/2009
kaitse kohta dumpinguhinnaga impordi eest riikidest, mis ei ole Euroopa Ühenduse
liikmed, ja nõukogu määrus (EÜ) nr 597/2009 kaitse kohta subsideeritud impordi eest
riikidest, mis ei ole Euroopa Ühenduse liikmed

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

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS,

millega muudetakse nõukogu 30. novembri 2009. aasta määrust (EÜ) nr 1225/2009 kaitse kohta dumpinguhinnaga impordi eest riikidest, mis ei ole Euroopa Ühenduse liikmed, ja nõukogu määrus (EÜ) nr 597/2009 kaitse kohta subsideeritud impordi eest riikidest, mis ei ole Euroopa Ühenduse liikmed

1. SISSEJUHATUS

Mõjuhinnangus on selgitatud, kuidas komisjon peaks tulema toime erinevate väljakutsetega tema kaubanduse kaitse poliitikale, mida ei ole pärast 1995. aastat kordagi põhjalikumalt reformitud. Komisjoni peamine eesmärk on leida lahendusi süsteemi optimeerimiseks, tagada õigusaktide parim võimalik tõhusus ja tulemuslikkus, muutmata erinevate sidusrühmade huvide praegust tasakaalu. Sellest lähtuvalt vaadeldakse mõjuhinnangus kolme poliitikavalikut.

Kaubanduse kaitse on Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) loodud õiguskorra osa, mis on organisatsiooni liikmete jaoks sätestatud 1994. aasta üldise tolli- ja kaubanduskokkuleppe VI artiklis ning WTO dumpinguvastase lepingus ja subsiidiumidevastase lepingus. Kaubanduse kaitset saab kasutada üksnes juhul, kui on täidetud asjakohased tingimused, kui uurimise käigus tehakse järeldus, et kaupu imporditakse dumpinguhindadega või neid subsideeritakse ning need kahjustavad või ähvardavad kahjustada kodumaist tootmisharu. Ükski kehtestatav meede ei tohi ületada tuvastatud dumpingu või subsiidiumi taset.

ELi raamistik sisaldab peale WTO miinimumnõuete täiendavaid elemente, mida nimetatakse „WTO+”, s.o väiksema tollimaksu reeglit, mis võimaldab kehtestada tegelikust dumpingu- või subsiidiumi marginaalist väiksemaid tollimakse, ja liidu huvide kontrolli. Nimetatud kontroll sisaldab kõigi ELi ettevõtjate huvide analüüsi enne meetmete kehtestamist.

Aastatel 2006/2007 käivitati rohelise raamatu näol reform, mis kukkus läbi ühtsuse puudumise tõttu sidusrühmade vahel. Peamised vastuolu põhjustanud küsimused olid liidu huvide kontrolli kohaldamisala ja liidu tootmisharu määratlus. Kuid viimastel aastatel kaubanduskeskkonnas tekkinud uute probleemide tõttu käivitati 2011. aastal uus algatus.

Käesoleva algatuse tõendusmaterjal võeti komisjoni talituste oma kogemustest, väliskonsultandi koostatud uuringust ja veebipõhise küsimustiku kujul läbi viidud avalikust arutelust sidusrühmadega. Saadi 310 vastust sidusrühmadelt, nagu Euroopa ja rahvusvahelise tasandi ettevõtjate ühendused, ELi tootmisharud, importijad jne.

2. PROBLEEMI MÄÄRATLUS

On tuvastatud mitmesuguseid valdkondi, kus saaks süsteemi täiustada, et tulla paremini toime kaubanduskeskkonna pideva muutumisega.

(a) Ebaoptimaalne läbipaistvus ja prognoositavus

Läbipaistvuse ja prognoositavuse probleemid võivad mõjutada võetavate meetmete kvaliteeti ja sidusrühmade kohtlemist. Mõningatel juhtudel paistab probleeme põhjustavat

avalikustamise puudumine enne komisjoni esialgset otsust ning dumpingu- ja subsiidiumide vastaste komiteede tegevuse läbipaistmatus. Täheldatud on ka teatavat ebavõrdsust teabe levitamisel nende komiteede kohta. Muud tõstatatud probleemid on seotud tehnilisemate probleemidega, nagu näiteks analoogilise riigi valik, kahjumarginaali arvutamine, liidu huvide analüüs, aegumise läbivaatamiste puhul kasutatav meetodika, kaebuste ja esitatava teabe mittekonfidentsiaalsed versioonid või tagasimaksmismenetlused.

(b) Kättemaksmine kaubanduse kaitsemeetmete kasutajatele

ELi tootjad, kes kasutavad või kavatsevad kasutada kaubanduse kaitsemeetmeid, puutuvad üha enam kokku otsese või kaudse kättemaksu ähvardustega. Praegu kardavad ELi tootjad üha enam „vorst vorsti vastu” strateegiaid, millele mõned reageerivad otsusega kaebust mitte esitada või seda mitte toetada, mitte teha koostööd või isegi tõmbuda uurimisest tagasi. Kuna praegused algmäärused ei näe ette koostöökohustust, ei pruugi komisjonil olla piisavat teavet uurimise jätkamiseks. Kolmandate riikide kättemaks ulatub vastumeetmetest samade või erinevate toodete suhtes kuni isikliku šantaažini.

(c) Meetmetest kõrvalehoidmine

Kõrvalehoidmine ähvardab üha enam ohustada dumpingu- ja subsideerimise vastaste meetmete tulemuslikkust. Kõrvalehoidmine hõlmab muu hulgas toodete vähest muutmist või nende väärliigitamist eesmärgiga vältida tollimaksu tasumist. ELi tootmisharul on väga raske selliseid tavasid tuvastada, sest asjaomane teave on konfidentsiaalne ja ametlikule statistikale kättesaamatu.

(d) Kaubandust moonutav subsideerimine ja moonutused tooraineturul kolmandates riikides

Subsideerimine toimub siis, kui valitsused annavad oma äriühingutele rahalist toetust, mida peetakse ebaõiglasemaks kaubandustavaks kui dumping. Ometi on subsideerimisevastaseid juhtumeid vähem kui dumpinguvastaseid, sest raske on leida tõendeid subsideerimise kohta kolmandates riikides ning väiksema tollimaksu reegli mõju tõttu paralleelsetes subsideerimisevastastes ja dumpinguvastastes juhtumites. Seega subsideerivad kolmandad riigid sageli karistamatult.

Muret on avaldatud ka tooraineturu struktuuriliste moonutuste suhtes. Kõnealused moonutused võivad esineda subsiidiumide (näiteks valitsusepoolne odava energia pakkumine) vormis. Ometi on need sageli tasakaalustavad ja neis tuleb käsitleda dumpinguvastases kontekstis, näiteks erinevad ekspordipiirangud või toorainetega kauplemine riigi mõju all olevatel spetsialiseeritud börsidel, kuhu on äriühingutel piiratud juurdepääs.

(e) Otsustamisprotsessi jaoks kättesaadavate andmete kvaliteet

Kaubanduse kaitsega seotud uurimistes tuginetakse teabele, mis on saadud huvitatud isikutelt, kes peavad täitma küsimustiku ja lubama komisjoni uurijail esitatud teavet kontrollida. Sageli on kogutud teave ebatäielik, sest mahuka küsimustiku täitmine suhteliselt lühikese tähtaja jooksul on koormav. VKEdel on veelgi raskem neid tähtaegu järgida ja nad ei suuda anda asjakohast teavet, mis võib anda komisjoni talitustele ebatäieliku pildi.

(f) Kaubanduse kaitsemeetmete kättesaadavus VKEdele

Kaubanduse kaitsemeetmed ei ole VKEde jaoks lihtsalt kasutatavad, sest vajaliku tõendusmaterjali kogumine on kulukas ja ressursimahukas.

(g) Läbivaatamistavade puudused

Praegu võimaldavad aegumise läbivaatamised tollimaksu kas tühistada või säilitada samal tasemel. Kuid teise või kolmanda aegumise läbivaatamise korral, kui meetmed on kehtinud 10

aastat või kauem, võivad turutingimused olla muutunud ning asjakohane võib olla tollimaksude taset varieerida.

Veel üks probleem, mis vajab lahendamist, on läbivaatamise ajal kogutud tollimaksude tagasimaksmine juhul, kui aegumise läbivaatamine näitab, et tollimaks tuleks tühistada.

(h) Algmääruste teatavate sätete läbivaatamine

Pärast algmääruste viimast suuremat muutmist 1995. aastal on tehtud mitu WTO vaidluste lahendamise otsust ja Euroopa Kohtu otsust, mida tuleks kajastada algmäärustes. Samuti on vaja lahendada teatavad kaubanduse kaitsemeetmete kasutamisel tekkinud küsimused.

(i) Väärtusahelate ebapiisav arvestamine

Väidetakse, et kaubanduse kaitsemeetmed ei võta arvesse ülemaailmseid väärtusahelaid. Praegu kehtivad õigusaktid (kooskõlas WTO õigusega) määratlevad liidu tootmisharuna üksnes neid äriühinguid, kes toodavad füüsiliselt ELis, jättes viimase astme importijad ilma „kodumaise (liidu) tootja” nimetusest.

(j) Kahju tekkimisest meetmete kehtestamiseni kuluv aeg

Juhtumi algatamisest kuni ajutiste tollimaksude kehtestamiseni kuluv aeg on ELis pikem kui mõnes muus kaubanduse kaitsemeetmeid kasutavas riigis. See koos vajaliku teabe kogumise keerukusega vähendab tugevasti kaubanduse kaitsemeetmete tõkestavat mõju.

(k) Kaubanduse kaitsemeetmete kestus

Kaubanduse kaitsemeetmed kehtivad tavaliselt viis aastat. Meetmeid võib pärast aegumise läbivaatamist veel viieks aastaks pikendada. Aegumise läbivaatamiste arv ja seega ka kaubanduse kaitsemeetmete kogukestus ei ole piiratud. ELi tootja pooldavad praegu kehtivat tava. Importijad aga kaebavad 10 aastat või kauem kehtivate meetmete põhjendamatus üle.

3. EESMÄRGID

(1) Üldeesmärgid

- (a) Aidata kaasa vabale ja õiglasele kaubandusele maailmas
- (b) Aidata kaasa majanduse kasvule, tarbijate ja tööturu olukorra parandamisele
- (c) Taastada õiglased kaubandustingimused

(2) Konkreetset eesmärgid

- (a) Luua selline kaubanduskeskkond, milles ELi tootmisharud (ja kaudselt nende töötajad) suudavad konkureerida oma tegelike konkurentsieeliste alusel, ja tagada, et nad saavad seaduse järgselt nende kasutuses olevaid vahendeid täielikult ära kasutada võrdsete võimaluste taastamiseks
- (b) Võimaldada kasutajail ja tarbijail saada kasu välismaiste tarnijate tegelikel konkurentsieelistel põhinevast impordist
- (c) Suurendada sidusrühmade, k.a väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate usaldust ELi kaubanduse kaitsemeetmete süsteemi vastu ja nende teadlikkust selle kohta
- (d) Parandada kõigi kaubanduse kaitsemeetmetega seotud menetlustes osalevate sidusrühmade koostöö taset
- (e) Säilitada tootjate ja importijate praegust huvide tasakaalu

(3) Tegevuseesmärgid

- (a) Suurendada läbipaistvust ja prognoositavust
- (b) Hoida ära kättemaksmist
- (c) Tagada tulemuslikkus ja jõustamine
- (d) Hõlbustada koostööd
- (e) Optimeerida läbivaatamistava
- (f) Suurendada õiguskindlust (kodifitseerimine)

4. POLIITIKAVALIKUD

Poliitikavalik 1: Midagi ei muudeta – jätkata asjade praeguse seisuga ning jätta praegu kehtivad õigusaktid ja tavad muutmata.

Poliitikavalik 2: hõlmab konkreetset ettepanekukohast sekkumist iga üksiku tuvastatud (ja püsiva) probleemi puhul – koos alternatiivsete lahendustega piiratud arvu juhtumite puhul.

Poliitikavalik 3: koosneb täpselt neist valiku 2 raames vaadeldud erisekkumiste paketist, kus üldmõju on eeldatavasti positiivne, ja mis ei muuda tootjate ja importijate huvide tasakaalu.

5. MÕJU ANALÜÜS

Valik 1 – jätta olukord muutmata

Ehkki mitte millegi muutmine võib olla mõnede sidusrühmade jaoks eelistatav, jäävad kõik tuvastatud probleemid tegevusetuse korral lahendamata. Sellel oleks majandusele piiratud negatiivne mõju. See suurendaks halduskoormust ja seega kõigi asjassepuutuvate sidusrühmade töökoormust. Täiendavate suuniste puudumine uurimise teatavates tehnilistes küsimustes ja vajadus selgitada teatavaid õigusküsimusi võib suurendada õiguslike probleemide arvu. Ei tegeletaks uue nähtuse – kättemaksmisega. Tegevusetusel võivad pikemas perspektiivis teatavad piiratud negatiivsed sotsiaalsed ja keskkonnamõjud.

Valik 2 – erisekkumised tuvastatud üksikprobleemide korral

Valikus 2 analüüsitakse iga konkreetse ettepanekukohase, üksiku tuvastatud probleemi lahendamiseks mõeldud sekkumise mõju. Piiratud arvu juhtumite korral tehakse ettepanek kasutada alternatiivset lahendust ja ka nende mõju analüüsitakse üksikjuhtumi alusel. Kuigi nende sekkumiste mõju võib olla konkreetse üksikprobleemi puhul märkimisväärne, jääb valiku 2 üldmõju kaubavoogudele eeldatavasti marginaalseks ning sellelt ei saa oodata märgatavat sotsiaalset ja keskkonnamõju.

Valik 3 – pakettvalik

Valikus 3 välja pakutud pakett sisaldab muu hulgas nn „kolmenädalast saatmisklauslit”, s.o armuaega, mille kestel tollimaksu ei kehtestata. Importijail oleks enne ajutiste tollimaksude kehtestamist kolm nädalat aega kohaneda. Peale selle makstaks tollimaksu tühistamisel tagasi aegumise läbivaatamise ajal kogutud tollimaksud. Mõlemal ettepanekul oleks piiratud positiivne mõju importijatele.

Negatiivne mõju liidu tootjatele oleks piiratud, sest 3 nädalast ei piisa paljude täiendavate tellimuste esitamiseks ega suurte varude kogumiseks. Tollimaksude tagasimaksmisel ei ole liidu tootjaile eeldatavasti mingit negatiivset mõju, sest meetmed jäävad jõusse kogu läbivaatamisajaks.

Väiksema tollimaksu reegli mittekohaldamine subsideerimise või tooraineturu struktuuriliste moonutuste korral suurendaks tollimakse ja võib seega mõjutada importijate ja lõpptarbijate kulusid. Samal ajal annaksid sellised suuremad tollimaksud liidu ebaõiglastest

tavadest mõjutatud tootjatele mõningast hingamisruumi ja need peaksid hoiatama kolmandate riikide valitsusi ja eksportijaid tegutsemast kaubandust moonutavalt.

Valik 3 näeb ette uurimise **algatamist tulenevalt ametikohustustest** ja liidu tootjaile koostöökohustust kättemaksmise korral. See parandaks liidu tootjate suutlikkust otsida kaitset, vähendades samal ajal nende haavatavust sellise kättemaksmise majanduslikest tagajärgedest. Parema kasutajatugi aitaks VKEdel kaubanduse kaitsemeetmeid paremini mõista ja nendega toime tulla.

Üldine **mõju kaubavoogudele** on eeldatavasti minimaalne. Ka igasugune **sotsiaalne ja keskkonnamõju** on piiratud, kuid positiivne, s.t valik 3 aitab piirata töö kaotusi ELis.

6. VALIKUTE VÕRDLUS

Valik 2:

Kuivõrd see tegeleb tuvastatud üksikprobleemidega, saavutatakse poliitikavalikuga 2 teatavad tegevuseesmärgid ja osaliselt mõned konkreetsed eesmärgid. Kuna sellel puudub aga järjekindlus, ei aitaks see oluliselt kaasa üldeesmärkide saavutamisel. Sellise individuaalse lähenemisega kaasneb oht rikkuda tootjate ja importijate huvide tasakaal.

Valik 3:

See valik aitab täielikult või osaliselt saavutada kõik üldeesmärgid. Peale ettevõtjate hoidmise osalemast kaubandust moonutavas tegevuses ja kättemaksvas käitumises, aitab see taastada võrdseid võimalusi. Lisaks säilitab see sidusrühmade huvitasakaalu. Kokkuvõttes vastab valik 3 kõigile konkreetsetele eesmärkidele ja annab märkimisväärse panuse üldeesmärkide saavutamisse.

7. SEIRE JA HINDAMINE

Käesoleva algatuse mõju ja tulemuslikkuse hindamiseks on mõeldud välja näitajad, mis võimaldavad seirata ELi kaubanduse kaitsemeetmete süsteemi arengut. Tehakse ettepanek kasutada 2013. aastat võrdlusaastana ja kinnitada hindamisperioodiks vähemalt kolm aastat pärast ettepanekukohaste muudatuste jõustumist.