



KOMISJA  
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 10.4.2013  
SWD(2013) 106 final

**DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI**

**STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW**

*towarzyszące dokumentowi*

**ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY**

**zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1225/2009 w sprawie ochrony przed  
przywozem produktów po cenach dumpingowych z krajów niebędących członkami  
Wspólnoty Europejskiej i rozporządzenie Rady (WE) nr 597/2009 w sprawie ochrony  
przed przywozem towarów subsydiowanych z krajów niebędących członkami  
Wspólnoty Europejskiej**

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

# DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

## STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

*towarzyszące dokumentowi*

### ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1225/2009 w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z krajów niebędących członkami Wspólnoty Europejskiej i rozporządzenie Rady (WE) nr 597/2009 w sprawie ochrony przed przywozem towarów subsydiowanych z krajów niebędących członkami Wspólnoty Europejskiej**

#### 1. WPROWADZENIE

W niniejszej ocenie skutków określono, w jaki sposób Komisja powinna zmierzyć się z szeregiem wyzwań w dziedzinie polityki ochrony handlu, która od 1995 r. nie była przedmiotem zasadniczych zmian. Głównym celem Komisji jest znalezienie rozwiązań, które usprawnią system oraz zwiększą wydajność i skuteczność instrumentów, nie naruszając przy tym istniejącej równowagi pomiędzy interesami zainteresowanych stron. Na tej podstawie w ocenie skutków przeanalizowano trzy warianty polityki.

Ochrona handlu jest częścią porządku prawnego ustanowionego przez Światową Organizację Handlu (WTO) i została ona określona dla jej członków w art. VI Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu z 1994 r. (GATT 1994) – porozumienia antydumpingowego i antysubsydyjnego WTO. Ochrona handlu może być stosowana wyłącznie pod warunkiem spełnienia odpowiednich warunków oraz jeżeli dochodzenie wykaze, że przywożone towary są przedmiotem dumpingu lub korzystają z subsydiów i powodują istotną szkodę dla przemysłu danego państwa lub grupy państw lub grożą jej spowodowaniem. Nakładane środki nie mogą przekroczyć ustalonej wysokości dumpingu lub subsydium.

Poza minimalnymi wymogami WTO, ramy polityki ochrony handlu UE zawierają dodatkowe elementy, znane jako „WTO +”, tj. zasadę niższego cła (która umożliwia nałożenie ceł niższych od rzeczywistego marginesu dumpingu lub subsydium) oraz badanie interesu Unii. Badanie to polega na sprawdzeniu interesu wszystkich podmiotów gospodarczych w UE przed nałożeniem środków.

W latach 2006-2007 rozpoczęto reformę polityki ochrony handlu w formie zielonej księgi, która zakończyła się niepowodzeniem ze względu na brak zbieżności między zainteresowanymi stronami. Głównymi kwestiami spornymi były wówczas zakres badania interesu Unii oraz definicja przemysłu unijnego. Jednakże ze względu na zmiany, jakie nastąpiły w otoczeniu handlowym w ostatnich latach, w październiku 2011 r. została podjęta nowa inicjatywa.

Niniejsza inicjatywa została opracowana na podstawie własnego doświadczenia służb Komisji, badania przygotowanego przez konsultanta zewnętrznego, a także publicznych konsultacji z zainteresowanymi stronami za pośrednictwem kwestionariusza internetowego. Otrzymano 310 odpowiedzi od zainteresowanych stron, m.in. od stowarzyszeń przedsiębiorców na szczeblu europejskim i krajowym oraz unijnych producentów i importerów.

## 2. DEFINICJA PROBLEMU

Zidentyfikowano szereg obszarów, w których możliwe jest udoskonalenie systemu w celu lepszego dostosowania go do stale zmieniającego się otoczenia handlowego.

### a) Nieoptymalny poziom przejrzystości i przewidywalności

Kwestie związane z przejrzystością i przewidywalnością mogą mieć wpływ na jakość podejmowanych środków oraz na traktowanie zainteresowanych stron. Za problematyczne uznano w niektórych przypadkach brak ujawnienia ustaleń przed podjęciem tymczasowej decyzją Komisji, a także brak przejrzystości prac komitetu antydumpingowego i komitetu antysubsydyjnego. Stwierdzono również pewne nierówności w rozpowszechnianiu informacji związanych z pracą tych komitetów. Przedstawiono także obawy dotyczące bardziej technicznych kwestii, takich jak wybór państwa analogicznego, obliczenie marginesu szkody, analiza interesu Unii, metody stosowane w przeglądach wygaśnięcia, niepoufne wersje skarg lub dokumentów oraz procedury zwrotu cel.

### b) Retorsje wobec podmiotów stosujących instrumenty ochrony handlu (TDI)

Unijni producenci stosujący lub zamierzający stosować TDI spotykają się z coraz większym zagrożeniem bezpośrednich lub pośrednich działań retorsyjnych. Obecnie unijni producenci coraz bardziej obawiają się strategii retorsyjnych i w rezultacie niektórzy z nich decydują się na nieskładanie skargi, niewspieranie skargi, brak współpracy lub nawet wycofanie się z prowadzonego dochodzenia. Ponieważ obecne rozporządzenia podstawowe nie przewidują obowiązku współpracy, Komisja może nie dysponować wystarczającymi informacjami, które umożliwiłyby jej kontynuowanie dochodzenia. Retorsje handlowe stosowane przez państwa trzecie mają zróżnicowany charakter, od środków zapobiegawczych dotyczących tych samych lub innych produktów do osobistego szantażowania.

### c) Obchodzenie środków

Obchodzenie środków w coraz większym stopniu naraża na szwank skuteczność środków antydumpingowych i antysubsydyjnych. Praktyki związane z obchodzeniem środków obejmują między innymi nieznaczne modyfikacje przedmiotowych produktów lub umyślne błędy w ich klasyfikacji, których celem jest niepłacenie cel antydumpingowych/antysubsydyjnych. Wykrycie takich praktyk jest bardzo trudne dla przemysłu UE, ponieważ istotne informacje są poufne i nie są one ujęte w oficjalnych statystykach.

### d) Zakłócające handel subsydiowanie oraz zakłócenia handlu surowcami w krajach trzecich

Subsydiowanie ma miejsce wtedy, gdy rządy udzielają wsparcia finansowego krajowym przedsiębiorstwom; uznaje się to za jeszcze poważniejszy rodzaj nieuczciwych praktyk handlowych, niż dumping. Spraw antysubsydyjnych jest jednak mniej niż antydumpingowych ze względu na trudności z uzyskaniem dowodów na subsydiowanie w kraju trzecim oraz z uwagi na stosowanie reguły niższego cła w równoległych sprawach antysubsydyjnych i antydumpingowych. W związku z tym w praktyce państwa trzecie często stosują subsydiowanie w sposób bezkarny.

Zgłoszono również obawy związane ze strukturalnymi zakłóceniami handlu surowcami. Zakłócenia te mogą przybierać postać subsydium (np. dostarczanie taniej energii przez rząd). Często jednak praktyki te nie stanowią podstawy do zastosowania środków wyrównawczych i problemy z nimi związany muszą zostać rozwiązane w kontekście antydumpingowym (np. różne formy ograniczeń wywozowych lub handel surowcami na specjalistycznych giełdach

pozostających pod wpływem państwa i do których przedsiębiorstwa mają ograniczony dostęp).

**e) Jakość dostępnych danych w procesie podejmowania decyzji**

Dochodzenia w zakresie ochrony handlu opierają się na informacjach dostarczonych przez zainteresowane strony, które muszą wypełnić kwestionariusz oraz umożliwić sprawdzenie dostarczonych danych pracownikom Komisji prowadzącym dochodzenie. Zebrane informacje są często niepełne ze względu na uciążliwe i czasochłonne wypełnienie kwestionariusza w stosunkowo krótkim terminie. MŚP mają jeszcze większe trudności z dotrzymaniem tych terminów i często pomijają istotne informacje, co może sprawić, że służby Komisji uzyskują niepełny obraz sytuacji.

**f) Dostęp MŚP do instrumentów ochrony handlu**

TDI nie stanowią łatwych instrumentów dla MŚP, ponieważ zgromadzenie niezbędnych dowodów jest kosztowne i wymaga wielu nakładów.

**g) Braki związane z procedurą przeglądu**

Obecnie przeglądy wygaśnięcia umożliwiają jedynie uchylenie cła lub utrzymanie go na tym samym poziomie. Jednakże w przypadku drugiego lub trzeciego przeglądu wygaśnięcia (gdy środki obowiązywały przez 10 lat lub dłużej), warunki rynkowe mogły ulec zmianie, w związku z czym stosowna może być zmiana stawki celnej.

Kolejną kwestią, którą należy się zająć, jest zwrot należności celnych pobranych w okresie przeglądu, w sytuacji gdy dochodzenie przeglądowe wykaże, że cło powinno zostać uchylone.

**h) Przegląd niektórych przepisów w rozporządzeniach podstawowych**

Od czasu wprowadzenia ostatnich zasadniczych zmian do rozporządzeń podstawowych w 1995 r. wydano szereg orzeczeń dotyczących rozstrzygania sporów w ramach WTO, które powinny zostać odzwierciedlone w rozporządzeniach podstawowych. Należy również wyjaśnić pewne kwestie, które pojawiły się w kontekście stosowania TDI.

**i) Nieodpowiednie uwzględnienie łańcuchów wartości**

Pojawiają się zarzuty, że TDI nie uwzględniają globalnych łańcuchów wartości. Obowiązujące prawodawstwo (zgodne z przepisami WTO) jako „przemysł unijny” definiuje tylko przedsiębiorstwa, które fizycznie produkują w UE, przez co importerzy na końcu łańcucha nie są uważani za „producentów krajowych/unijnych”.

**j) Okres upływający od początku wystąpienia szkody do nałożenia środków**

W UE okres upływający pomiędzy wszczęciem sprawy a nałożeniem ceł tymczasowych jest dłuższy niż w niektórych innych krajach stosujących TDI. Fakt ten, w połączeniu ze złożonością procesu gromadzenia niezbędnych informacji, znacznie zmniejsza odstraszający skutek TDI.

**k) Czas obowiązywania środków ochrony handlu**

Środki ochrony handlu pozostają w mocy zazwyczaj przez 5 lat. W następstwie przeglądu wygaśnięcia mogą one zostać przedłużone na kolejne 5 lat. Liczba przeglądów wygaśnięcia jest nieograniczona, a co za tym idzie okres stosowania środków ochrony handlu również jest nieograniczony. Unijni producenci opowiadają się za obecną praktyką w tym zakresie. Jednakże importerzy skarżą się na brak uzasadnienia dla środków pozostających w mocy przez okres 10 lat lub dłuższy.

**3. CELE**

**1) Cele ogólne:**

- a) Przyczynienie się do swobodnego i uczciwego handlu światowego
- b) Przyczynienie się do wzrostu gospodarczego i wzrostu zatrudnienia oraz uzyskanie korzyści dla konsumentów
- c) Przywrócenie warunków uczciwego handlu

**2) Cele szczegółowe:**

- a) Stworzenie otoczenia handlowego, w którym unijny przemysł (a zatem również jego pracownicy) mogą konkurować na podstawie swojej rzeczywistej przewagi konkurencyjnej, a także zagwarantowanie, by mógł on w pełni wykorzystywać instrumenty, jakimi zgodnie z prawem dysponuje, w celu przywrócenia równych reguł gry na rynku
- b) Umożliwienie użytkownikom i konsumentom czerpania korzyści z przywozu na podstawie rzeczywistej przewagi konkurencyjnej dostawców zagranicznych
- c) Zwiększanie zaufania do unijnego systemu TDI i świadomości na jego temat wśród wszystkich zainteresowanych stron, w tym wśród małych i średnich przedsiębiorstw
- d) Poprawa poziomu współpracy ze strony wszystkich zainteresowanych stron w dziedzinie postępowań w zakresie TDI
- e) Zachowanie istniejącej równowagi między interesami producentów i interesami importerów

**3) Cele operacyjne:**

- a) Zwiększenie przejrzystości i przewidywalności
- b) Zapobieganie działaniom retorsyjnym
- c) Zapewnienie skuteczności i odpowiedniego egzekwowania prawa
- d) Ułatwianie współpracy
- e) Optymalizacja procedury przeglądu
- f) Zwiększenie pewności prawa (kodyfikacja)

**4. WARIANTY POLITYKI**

**Wariant polityki nr 1:** Brak działań: pierwszym wariantem byłoby kontynuacja obecnego stanu rzeczy, czyli pozostawienie bez zmian obowiązującego prawodawstwa oraz stosowanych praktyk.

**Wariant polityki nr 2:** wariant ten polega na konkretnych działaniach w przypadku każdego stwierdzonego (i potwierdzonego) problemu oraz rozwiązaniach alternatywnych w ograniczonej liczbie przypadków.

**Wariant polityki nr 3:** wariant ten składa się z pakietu konkretnych działań rozpatrywanych w ramach wariantu 2, w przypadku których przewiduje się pozytywny ogólny wpływ, i które nie zakłócają równowagi interesów między producentami a importerami.

**5. Ocena skutków**

**Wariant 1 – brak działań:**

Chociaż wariant ten może być wariantem preferowanym przez niektóre zainteresowane strony, zaniechanie działań pozostawiłoby wszystkie stwierdzone problemy bez rozwiązania.

Miałoby to ograniczony negatywny wpływ na gospodarkę. Doprowadziłoby też do zwiększenia obciążeń administracyjnych, a tym samym do zwiększenia obciążenia pracą dla wszystkich zainteresowanych stron. Brak dodatkowych wskazówek dotyczących niektórych technicznych aspektów dochodzeń oraz potrzeba wyjaśnienia dotycząca niektórych kwestii prawnych mogą prowadzić do wzrostu liczby problemów prawnych. Problem retorsji, które są nowym zjawiskiem, nie zostałyby rozwiązane. W perspektywie długoterminowej zaniechanie działań mogłoby wywołać ograniczone niekorzystne skutki społeczne i środowiskowe.

#### **Wariant 2 – konkretne działania dotyczące poszczególnych stwierdzonych problemów:**

Analizę skutków każdego konkretnego działania proponowanego w celu rozwiązania poszczególnych stwierdzonych problemów przeprowadzono w ramach wariantu 2. W ograniczonej liczbie przypadków proponuje się rozwiązania alternatywne, a ich skutki również są indywidualnie analizowane. Chociaż skutki tych działań mogą być znaczne w odniesieniu do poszczególnych problemów, oczekuje się, że ogólny wpływ wariantu 2 na przepływy handlowe będzie marginalny – nie oczekuje się też zauważalnych skutków społecznych ani środowiskowych.

#### **Wariant 3 – pakiet działań:**

Pakiet proponowany w ramach wariantu 3 zawiera m.in. tzw. „**trzytygodniową klauzulę wysyłkową**”, czyli okres karencji, podczas którego cła nie są nakładane. Przed rozpoczęciem nakładania tymczasowych cła importerzy mieliby zatem trzy tygodnie na dostosowanie się do nich. Ponadto cła pobrane w trakcie dochodzenia w ramach przeglądu wygaśnięcia zostałyby zwrócone, jeżeli dochodzenie zakończyło się wygaśnięciem środków. Obie te propozycje miałyby ograniczony pozytywny wpływ na sytuację importerów.

Negatywny wpływ na producentów unijnych byłby ograniczony, gdyż trzy tygodnie nie są wystarczającym okresem na złożenie wielu dodatkowych zamówień lub składowanie towarów na dużą skalę. Nie oczekuje się, by zwrot cła miał negatywny wpływ na unijnych producentów, ponieważ środki pozostają w mocy przez cały okres przeglądu.

**Niestosowanie zasady niższego cła** w przypadku subsydiowania lub strukturalnych zakłóceń handlu surowcami doprowadziłoby do zwiększenia cła w takich przypadkach i w związku z tym mogłoby mieć wpływ na koszty ponoszone przez importerów i konsumentów końcowych. Jednocześnie stosowanie wyższych stawek celnych stanowiłoby obciążenie dla producentów unijnych, którzy odczuwają skutki nieuczciwych praktyk, oraz zniechęcałoby rządy państw trzecich i eksporterów do angażowania się w działania zakłócające wymianę handlową.

Wariant 3 przewiduje też **wszczynanie dochodzeń z urzędu** oraz zobowiązanie producentów unijnych do współpracy w przypadku zagrożenia działaniami retorsyjnymi. Poprawiłoby to zdolność producentów unijnych do ochrony, ograniczając jednocześnie narażenie ich na konsekwencje gospodarcze takich działań. W odniesieniu do MŚP, udoskonalony punkt pomocy pomógłby im lepiej zrozumieć postępowania w zakresie ochrony handlu i lepiej się do nich przystosować.

Szacuje się, że ogólny **wpływ na przepływy handlowe** będzie minimalny. **Skutki społeczne i środowiskowe** również będą ograniczone, ale pozytywne; oznacza to, że wariant 3 mógłby przyczynić się do ograniczenia utraty miejsc pracy w UE.

## **6. PORÓWNANIE WARIANTÓW**

#### **Wariant 2:**

W zakresie, w jakim stanowi on rozwiązanie dla poszczególnych stwierdzonych problemów, wariant 2 doprowadziłby do osiągnięcia niektórych celów operacyjnych oraz częściowego

osiągnięcia niektórych celów szczegółowych. Ponieważ jednak brakuje mu spójności, nie przyczyniłby się w znacznym stopniu się do realizacji celów ogólnych. Takie indywidualne podejście niesie również ze sobą ryzyko zaburzenia równowagi między interesami producentów a interesami importerów.

### **Wariant 3:**

Wariant ten umożliwia pełną lub częściową realizację każdego z celów ogólnych. Zniechęca podmioty gospodarcze do angażowania się w praktyki zakłócające handel oraz do podejmowania działań retorsyjnych, a także pomaga przywrócić równe reguły gry na rynku. Wreszcie, utrzymuje on równowagę pomiędzy interesami zainteresowanych stron. W skrócie, wariant 3 stanowi odpowiedź na wszystkie cele szczegółowe, a także wnosi istotny wkład w realizację wszystkich celów ogólnych.

### **7. MONITOROWANIE I OCENA**

Aby dokonać oceny wpływu i skuteczności niniejszej inicjatywy, opracowano wskaźniki, które pozwolą na monitorowanie rozwoju unijnego systemu ochrony handlu. Zaleca się przyjęcie 2013 r. jako roku odniesienia, a także zastosowanie przynajmniej trzyletniego okresu oceny, licząc od daty wejścia w życie proponowanych zmian.