



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 10. 4. 2013
SWD(2013) 106 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY,

ktorým sa mení nariadenie Rady (ES) č. 1225/2009 o ochrane pred dumpingovými dovozmi z krajín, ktoré nie sú členmi Európskeho spoločenstva, a nariadenie Rady (ES) č. 597/2009 o ochrane pred subvencovanými dovozmi z krajín, ktoré nie sú členmi Európskeho spoločenstva

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

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY,

ktorým sa mení nariadenie Rady (ES) č. 1225/2009 o ochrane pred dumpingovými dovozmi z krajín, ktoré nie sú členmi Európskeho spoločenstva, a nariadenie Rady (ES) č. 597/2009 o ochrane pred subvencovanými dovozmi z krajín, ktoré nie sú členmi Európskeho spoločenstva

1. ÚVOD

V tomto posúdení vplyvu sa stanovuje, ako by mala Komisia riešiť rôzne výzvy týkajúce sa jej politiky ochrany obchodu, ktorá neprešla žiadnou zásadnou reformou už od roku 1995. Hlavným cieľom Komisie je nájsť riešenia na zefektívnenie systému a zabezpečenie maximálnej efektívnosti a účinnosti nástrojov bez narušenia existujúcej rovnováhy rôznych záujmov zainteresovaných strán. Na tomto základe sa v posúdení vplyvu skúmajú tri možnosti politiky.

Ochrana obchodu je súčasťou právneho poriadku vytvoreného Svetovou obchodnou organizáciou (WTO) a členom tejto organizácie sa takáto ochrana poskytuje podľa článku VI dohody GATT z roku 1994, antidumpingovej dohody a antisubvenčnej dohody WTO. Ochranu obchodu možno využiť len v prípade, keď sa splnia príslušné podmienky a keď sa pri zisťovaní alebo prešetrovaní zistí, že dovážané tovary sú dumpingové alebo subvencované a spôsobujú závažnú ujmu domácemu výrobnému odvetviu alebo hrozia, že túto ujmu spôsobia. Žiadne z uložených opatrení nesmie prekročiť úroveň zisteného dumpingu alebo subvencie.

Rámec EÚ prekračuje rámec minimálnych požiadaviek WTO a obsahuje ďalšie prvky známe ako „prvky WTO+“, t. j. pravidlo nižšieho cla, ktoré umožňuje uložiť clá na nižšej úrovni než na úrovni skutočného dumpingového rozpätia alebo rozpätia subvencií, a test záujmu Únie. Tento test zahŕňa preskúmanie záujmov všetkých hospodárskych subjektov v EÚ pred tým, než sa uložia opatrenia.

V rokoch 2006/2007 bol formou zelenej knihy spustený reformný proces, ktorý však uviazol na mŕtvom bode, lebo názory zainteresovaných strán sa výrazne líšili. K hlavným sporným otázkam patrilo rozsah testu záujmu Únie a vymedzenie výrobného odvetvia Únie. Vzhľadom na nové výzvy, ktoré sa v uplynulých rokoch objavili v obchodnom prostredí, sa však v októbri 2011 začala realizovať táto nová iniciatíva.

Podklady pre túto iniciatívu vychádzali z vlastných skúseností útvarov Komisie, zo štúdie, ktorú vypracoval externý poradca, a z verejnej konzultácie so zainteresovanými stranami prostredníctvom online dotazníka. Od zainteresovaných strán, akými sú napríklad obchodné združenia na európskej a vnútroštátnej úrovni, výrobné odvetvie EÚ, dovozcovia atď., bolo prijatých 310 odpovedí.

2. VYMEDZENIE PROBLÉMU

V záujme lepšej schopnosti prispôsobovať sa neustále sa meniacemu obchodnému prostrediu boli identifikované rôzne oblasti zlepšenia systému.

a) Neoptimálna transparentnosť a predvídateľnosť

Problémy s transparentnosťou a predvídateľnosťou môžu mať vplyv na kvalitu prijímaných opatrení a na zaobchádzanie so zainteresovanými stranami. Ako problematické sa v niektorých oblastiach javí nedostatočné poskytovanie informácií pred prijatím dočasného rozhodnutia Komisie a neprehľadnosť práce antidumpingových a antisubvenčných výborov. Boli zistené aj určité rozdiely pri šírení informácií o týchto výboroch. Ďalšie vzniknuté obavy sa týkajú technickejších otázok, akými sú napríklad výber analogickej krajiny, výpočet rozpätia ujmy, analýza záujmu Únie, metódy používané pri preskúmaní pri uplynutí platnosti, verzie podnetov a predložených informácií, ktoré nie sú dôverné, alebo postupy na náhradu (vrátenie) cla.

b) Odvetné opatrenia proti používateľom nástrojov na ochranu obchodu

Výrobcovia v EÚ, ktorí používajú alebo zamýšľajú použiť nástroje na ochranu obchodu, čelia silnejúcim hrozbám priamych a nepriamych odvetných opatrení. Výrobcovia v EÚ sa v súčasnosti čoraz viac obávajú stratégií *quid pro quo*, na ktoré niektorí z nich reagujú tak, že sa rozhodnú nepodať alebo nepodporiť podnet, nespolupracovať či od zisťovania alebo prešetrovania dokonca odstúpiť. Keďže sa v súčasných základných nariadeniach nestanovuje povinnosť spolupracovať, môže sa stať, že Komisia nemá na pokračovanie zisťovania alebo prešetrovania dostatok informácií. Odvetné opatrenia tretích krajín môžu mať rôzne formy – od protiopatrení uplatnených na rovnaké alebo iné výrobky až po osobné vydieranie.

c) Obchádzanie opatrení

Čoraz väčšiu hrozbu pre účinnosť antidumpingových a antisubvenčných opatrení predstavuje obchádzanie. Praktiky obchádzania zahŕňajú okrem iného menšiu úpravu výrobkov alebo ich nesprávne zatriedenie s cieľom vyhnúť sa plateniu cla. Pre výrobné odvetvie EÚ je odhaľovanie týchto praktík veľmi zložitá, pretože príslušné informácie sú dôverné a nie sú dostupné v oficiálnych štatistikách.

d) Poskytovanie subvencií narúšajúce obchod a narušenia v súvislosti so surovinami v tretích krajinách

K poskytovaniu subvencií dochádza vtedy, keď vlády poskytujú finančné príspevky svojim spoločnostiam. Toto konanie sa považuje za ešte závažnejšiu formu nekalej obchodnej praktiky než dumping. Antisubvenčné konania sa však vyskytujú zriedkavejšie než antidumpingové vzhľadom na to, že nájsť dôkazy o poskytovaní subvencií v tretej krajine je veľmi ťažké, ako aj vzhľadom na účinok pravidla nižšieho cla v súbežne prebiehajúcich antisubvenčných a antidumpingových konaniach. V praxi preto tretie krajiny subvencie poskytujú beztrestne.

Obavy vyvolávajú aj štrukturálne narušenia v súvislosti so surovinami. Tieto narušenia môžu mať formu subvencie (napríklad poskytovanie lacnej energie vládou). Často však nie sú napadnuteľné a treba ich riešiť v kontexte antidumpingu, napríklad prostredníctvom rôznych foriem vývozných obmedzení alebo obchodovania so surovinami na špecializovaných burzách pod vplyvom štátu, na ktoré majú spoločnosti obmedzený prístup.

e) Kvalita údajov, ktoré sú k dispozícii na účely rozhodovacieho procesu

Zisťovania alebo prešetrovania týkajúce sa ochrany obchodu sa opierajú o informácie poskytované zainteresovanými stranami, ktoré musia vyplniť dotazník a umožniť vyšetrovateľom Komisie overiť nimi poskytnuté údaje. Získané informácie sú často neúplné z dôvodu zložitého a zdĺhavého vyplňania dotazníkov v pomerne krátkom čase. Ešte väčšie ťažkosti s dodržiavaním týchto lehôt majú MSP, ktoré nie sú schopné poskytnúť relevantné informácie, v dôsledku čoho sa môže stať, že Komisia nemá úplný prehľad.

f) Prístup MSP k nástrojom na ochranu obchodu

Nástroje na ochranu obchodu nepredstavujú pre MSP ľahký prostriedok, pretože zhromažďovanie potrebných dôkazov je nákladné a náročné z hľadiska zdrojov.

g) Nedostatky postupov preskúmania

Preskúmanie pri uplynutí platnosti v súčasnosti umožňuje buď len zrušenie cla, alebo jeho zachovanie na rovnakej úrovni. V prípade druhého alebo tretieho preskúmania pri uplynutí platnosti, keď sú opatrenia platné už desať rokov alebo dlhšie, sa však trhové podmienky už mohli zmeniť a môže byť vhodné zmeniť aj úroveň ciel.

Ďalšou otázkou, ktorá sa má riešiť, je náhrada (vrátenie) ciel vybraných počas obdobia preskúmania v prípade, keď z prieskumného prešetrovania alebo zisťovania vyplynie, že clo by sa malo zrušiť.

h) Preskúmanie určitých ustanovení v základných nariadeniach

Od posledných podstatných zmien základných nariadení v roku 1995 bolo prijatých niekoľko rozhodnutí WTO v prípade urovnania sporu a viacero rozhodnutí ESD, ktoré je potrebné zohľadniť v základných nariadeniach. Takisto treba objasniť určité otázky vyplývajúce z praktického uplatňovania nástrojov na ochranu obchodu.

i) Nedostatočné zohľadňovanie hodnotových reťazcov

Podľa tvrdení nástroje na ochranu obchodu nezohľadňujú globálne hodnotové reťazce. Platné právne predpisy (v súlade s právnymi predpismi WTO) definujú výrobné odvetvie Únie len ako spoločnosti, ktoré fyzicky vyrábajú v EÚ, a dovozcovia v konečnom štádiu tak prichádzajú o svoje označenie ako „domáci výrobcovia (v Únii)“.

j) Čas od spôsobenia ujmy až po uloženie opatrení

Čas, ktorý uplynie od začatia konania až po uloženie dočasných ciel, je v EÚ dlhší než v niektorých iných krajinách využívajúcich nástroje na ochranu obchodu. Táto skutočnosť spolu so zložitým zhromažďovaním potrebných informácií výrazne oslabuje odrádzajúci účinok nástrojov na ochranu obchodu.

k) Trvanie opatrení týkajúcich sa nástrojov na ochranu obchodu

Platnosť opatrení týkajúcich sa nástrojov na ochranu obchodu je bežne päť rokov. Na základe preskúmania pri uplynutí platnosti ju možno obnoviť na ďalších päť rokov. Počet preskúmaní pri uplynutí platnosti nie je nijak obmedzený, a preto neexistuje ani žiadne obmedzenie celkového trvania opatrení na ochranu obchodu. Výrobcovia v EÚ so súčasnou praxou

súhlasia. Dovožcovia sa však sťažujú na neopodstatnenie opatrení, ktoré ostávajú v platnosti desať rokov alebo dlhšie.

3. CIELE

1) Všeobecné ciele:

- a) prispievať k voľnému a spravodlivému obchodu vo svete
- b) prispievať k hospodárskemu rastu, prínosom pre spotrebiteľov a účinkom na trh práce
- c) obnoviť spravodlivé obchodné podmienky

2) Konkrétne ciele:

- a) vytvoriť obchodné prostredie, v ktorom sú výrobné odvetvia EÚ (a implicitne aj ich pracovníci) schopné konkurovať na základe svojich skutočných konkurenčných výhod a v ktorom môžu zabezpečiť možnosť úplného využívania nástrojov, ktoré majú legálne k dispozícii na obnovenie rovnakých podmienok
- b) umožniť používateľom a spotrebiteľom, aby mohli využívať prínosy vyplývajúce z dovozov na základe skutočných konkurenčných výhod zahraničných dodávateľov
- c) posilniť dôveru v systém nástrojov EÚ na ochranu obchodu a zvýšiť informovanosť o tomto systéme medzi všetkými zainteresovanými stranami vrátane malých a stredných podnikov
- d) zvýšiť úroveň spolupráce všetkých dotknutých zainteresovaných strán v rámci konaní týkajúcich sa nástrojov na ochranu obchodu
- e) zachovať existujúcu rovnováhu medzi záujmami výrobcov a dovozcov

3) Operačné ciele:

- a) zvýšiť transparentnosť a predvídateľnosť
- b) predchádzať odvetným opatreniam
- c) zabezpečovať účinnosť a presadzovanie
- d) uľahčovať spoluprácu
- e) optimalizovať postupy preskúmania
- f) zvýšiť právnu istotu (kodifikácia)

4. MOŽNOSTI POLITIKY

Možnosť politiky 1: žiadna zmena: Prvou možnosťou by bolo pokračovanie súčasného stavu bez zmeny platných právnych predpisov a praxe.

Možnosť politiky 2: Zahŕňa špecifický navrhovaný zásah v prípade každého jednotlivého zisteného (a nevyriešeného) problému – s alternatívnymi riešeniami v obmedzenom počte prípadov.

Možnosť politiky 3: Tretiu možnosť tvorí balík presne tých špecifických zásahov preskúmaných v rámci možnosti 2, ktorých celkový vplyv má byť podľa očakávaní pozitívny a ktoré nenarúšajú rovnováhu záujmov výrobcov a dovozcov.

5. POSÚDENIE VPLYVU

Možnosť 1 – žiadna zmena:

Hoci by niektoré zainteresované strany najradšej nič nezmenili, neprijatie opatrení by takisto malo za následok neriešenie všetkých zistených problémov. To by malo obmedzený negatívny hospodársky vplyv a viedlo k väčšej administratívnej záťaži, a tým aj k zvýšeniu pracovného zaťaženia pre všetky dotknuté zainteresované strany. Absencia dodatočných usmernení k určitým technickým aspektom zisťovania alebo prešetrovania a potreba objasnenia určitých právnych otázok môžu viesť k zvýšenému počtu právnych sporov. Neriešil by sa nový fenomén, ktorým sú odvetné opatrenia. Neprijatie opatrení môže mať v dlhodobom horizonte aj určité obmedzené negatívne sociálne a environmentálne dôsledky.

Možnosť 2 – špecifické zásahy v prípade jednotlivých zistených problémov:

V možnosti 2 sa analyzuje každý špecifický zásah navrhovaný na riešenie jednotlivých zistených problémov. V obmedzenom počte prípadov sa navrhujú alternatívne riešenia a na individuálnom základe sa analyzuje aj ich vplyv. Hoci tieto zásahy môžu mať výrazný účinok, pokiaľ ide o jednotlivé špecifické riešené problémy, očakáva sa, že celkový vplyv možnosti 2 na obchodné toky bude len okrajový, a nepredpokladajú sa žiadne zjavné sociálne a environmentálne účinky.

Možnosť 3 – balík opatrení:

Balík opatrení navrhovaný v rámci možnosti 3 zahŕňa okrem iného tzv. „**doložku o zásielkach do troch týždňov**“, t. j. prechodné obdobie, počas ktorého sa neukladá clo. Dovozcovia by mali tri týždne na to, aby sa prispôbili pred uložením dočasných ciel. V prípade ukončenia cla by sa navyše clo vybrané počas revízneho prešetrovania pred uplynutím platnosti vrátilo. Obidva návrhy by mali obmedzený pozitívny vplyv na dovozcov.

Negatívny vplyv na výrobcov v Únii by bol obmedzený, keďže tri týždne nepostačujú na zadanie veľkého množstva ďalších objednávok ani na veľké hromadenie zásob. V dôsledku vrátenia ciel sa na výrobcov v Únii neočakáva žiadny negatívny vplyv, keďže opatrenia zostávajú platné počas celého obdobia preskúmania.

Neuplatňovaním pravidla nižšieho cla v prípadoch poskytovania subvencií alebo štrukturálnych narušení v súvislosti so surovinami by sa clá zvýšili, čo by mohlo mať vplyv na náklady pre dovozcov a konečných spotrebiteľov. Takéto vyššie clá by zároveň poskytli určitú voľnosť tým výrobcom v Únii, ktorí sú dotknutí nekalými praktikami, a rovnako by mali odrádzať vlády a vývozcov z tretích krajín od zapájania sa do praktík narušajúcich obchod.

V rámci možnosti 3 sa navrhuje začatie **konania ex officio** a povinnosť výrobcov v Únii spolupracovať v prípadoch odvetných opatrení. Zlepšili by sa tak možnosti výrobcov v Únii v ich úsilí získať ochranu a zároveň by boli menej vystavení hospodárskym dôsledkom

takýchto odvetných opatrení. Pokiaľ ide o MSP, zdokonalené poradenské strediská by im pomohli lepšie pochopiť a zvládať konania týkajúce sa nástrojov na ochranu obchodu.

Účinok na obchodné toky bude podľa očakávaní vo všeobecnosti minimálny. **Sociálne a environmentálne vplyvy** budú takisto obmedzené, ale v pozitívnom smere, t. j. možnosť 3 by prispela k obmedzovaniu strát pracovných miest v EÚ.

6. POROVNANIE MOŽNOSTÍ

Možnosť 2:

Pokiaľ by sa v rámci možnosti politiky 2 riešili jednotlivé zistené problémy, táto možnosť by splnila určité operačné ciele a čiastočne splnila niektoré konkrétne ciele. Keďže však nie je dostatočne súdržná, neprispela by výrazne k plneniu všeobecných cieľov. Takýto individuálny prístup zároveň predstavuje riziko vytvorenia nerovnováhy záujmov medzi výrobcami a dovozcami.

Možnosť 3:

Táto možnosť prispieva úplne alebo čiastočne k plneniu všetkých všeobecných cieľov. Okrem odrádzania hospodárskych subjektov od zapájania sa do praktík narúšajúcich obchod a od odvetných opatrení pomáha obnovovať aj rovnaké podmienky. Napokon, udržiava rovnováhu záujmov zainteresovaných strán. Stručne povedané – možnosť 3 reaguje na všetky konkrétne ciele a výrazne prispieva k plneniu všetkých všeobecných cieľov.

7. MONITOROVANIE A HODNOTENIE

S cieľom vyhodnotiť vplyv a účinnosť tejto iniciatívy boli stanovené ukazovatele, ktoré umožnia monitorovať vývoj systému nástrojov EÚ na ochranu obchodu. Rok 2013 sa navrhuje použiť ako referenčný rok a hodnotiace obdobie, ktoré by zahŕňalo aspoň tri roky po nadobudnutí účinnosti navrhovaných zmien.