



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 10.4.2013
SWD(2013) 106 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за изменение на Регламент (ЕО) № 1225/2009 на Съвета за защита срещу дъмпингов внос от страни, които не са членки на Европейската общност и Регламент (ЕО) № 597/2009 на Съвета относно защитата срещу субсидиран внос от държави, които не са членки на Европейската общност

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

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБООБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за изменение на Регламент (ЕО) № 1225/2009 на Съвета за защита срещу дъмпингов внос от страни, които не са членки на Европейската общност и Регламент (ЕО) № 597/2009 на Съвета относно защитата срещу субсидиран внос от държави, които не са членки на Европейската общност

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В настоящата оценка на въздействието (ОВ) са представени начините, по които Комисията следва да се противопоставя на различните предизвикателства, които стоят пред нейната политика за търговска защита, която не е реформирана основно след 1995 г. Основната цел на Комисията е да намери начини за оптимизиране на системата, за гарантиране на максимална ефективност и ефикасност на инструментите, без да променя съществуващия баланс между интересите на различните заинтересовани страни. На тази база в ОВ са разгледани три варианта на политика.

Търговската защита (ТЗ) е част от правовия ред, създаден от Световната търговска организация (СТО) и уреден в член VI от ГАТТ от 1994 г., в Антидъмпинговото и Антисубсидийното споразумение на СТО. ТЗ може да бъде използвана само ако са изпълнени съответните условия и след проведено разследване бъде заключено, че внасяните стоки са дъмпингови или се ползват със субсидия, като те причиняват или има опасност да причинят значителна вреда на местната промишленост. Наложените мерки не могат да надвишават констатираното равнище на дъмпинга или субсидирането.

В допълнение към минималните изисквания на СТО в уредбата на ЕС се съдържат и допълнителни елементи, известни като елементи „СТО+“, например правилото за по-малкото мито, което позволява налагането на мита, които са по-малки от действителния дъмпингов марж или действителния марж на субсидията и теста за интерес на Съюза. В рамките на последния преди налагането на мерки се прави преглед на интересите на всички стопански субекти в ЕС.

През 2006/2007 г. под формата на зелена книга започна процес на реформи, но той приключи безуспешно поради липсата на единомислие между заинтересованите страни. Основните противоречия бяха във връзка с обхвата на теста за интерес на Съюза и определението за промишленост на Съюза. Поради новите предизвикателства, които се появиха в търговската среда през последните няколко години, през октомври 2011 г. беше даден старта на нова инициатива.

Информацията и данните за настоящата инициатива бяха почерпени от опита на службите на Комисията, изготвено от външен консултант проучване и обществената консултация, проведена със заинтересованите страни с помощта на интернет въпросник. Бяха получени общо 310 отговора от заинтересовани страни, като бизнес сдружения на европейско и национално ниво, промишленост на ЕС, вносители и т.н.

2. ДЕФИНИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА

С оглед на по-доброто справяне с постоянно променящата се търговска среда бяха набелязани редица области, в които системата може да бъде подобрена.

а) Неоптимална прозрачност и предвидимост

Проблемите на прозрачността и предвидимостта могат да се отразят върху качеството на предприетите мерки и третирането на заинтересованите страни. Фактът, че няма оповестяване преди временното решение на Комисията, и непрозрачността на работата на антидъмпинговите и антисубсидийните комитети се определят като проблемни в някои случаи. Бяха посочени също така някои асиметрии при разпространяването на информация във връзка с тези комитети. Сред останалите поставени проблеми са някои по-специализирани въпроси, като избора на държава аналог, изчисляването на маржа на вредата, анализа на интереса на Съюза, методологията, използвана при преразглежданията с оглед изтичане на срока на действие на мерките, неупоредените версии на жалбите и представената информация, процедурите за възстановяване на мита.

б) Ответни мерки срещу използващите ИТЗ

Производителите от ЕС, които използват ИТЗ, са изправени пред все по-големи заплахи за преки или косвени ответни мерки. В момента производителите от ЕС се опасяват все повече от стратегии от типа „око за око, зъб за зъб“, като поради това някои от тях вземат решение да не подават жалби или да не се обявяват в подкрепа на подадени такива, да не сътрудничат или дори да се оттеглят от започнати разследвания. Тъй като в сега действащите основни регламенти не е предвидено задължение за сътрудничество, възможно е да се окаже, че Комисията не разполага с достатъчно информация, за да продължи дадено разследване. Ответните мерки от страна на трети държави се простират от контрамерки по отношение на същия продукт или други продукти до персонално изнудване.

в) Заобикаляне на мерките

Поради заобикалянето ефективността на АД и АС мерките е изложена на все по-голям риск. Сред практиките на заобикаляне са също така внасянето на леки модификации в продуктите или тяхното неправилно класиране с цел неплащане на мито. За промишлеността на ЕС е изключително трудно да открива тези практики, защото съответната информация е поверителна и не е на разположение в официалната статистика.

г) Нарушаващи търговията субсидии и нарушения във връзка със суровините в трети държави

Субсидиране е налице, когато държавата предоставя финансов принос на своите дружества, като това се счита дори за по-сериозна форма на нелоялна търговска практика от дъмпинговия внос. Антисубсидийните случаи обаче са по-малко на брой от антидъмпинговите поради трудното намиране на доказателства за субсидиране в третата държава и поради ефекта, който правилото за по-малкото мито има при успоредните антидъмпингови и антисубсидийни случаи. Поради това третите държави на практика често субсидират безнаказано своите производители.

Тревога се изказва и по отношение на нарушенията във връзка със суровините. Те могат да бъдат под формата на субсидии (например предоставяне на евтина енергия от страна на държавата). Често пъти обаче те не могат да бъдат изравнени и противопоставянето трябва да стане в рамките на антидъмпингова процедура,

например при различните форми на експортни ограничения или търгуването на суровините на специализирани борси, на които държавата упражнява своето влияние и където достъпът на търговски дружества е ограничен.

д) Качество на данните на разположение при процеса на вземане на решение

Разследванията за ТЗ разчитат на информация, предоставена от заинтересованите страни, които трябва да отговорят на въпросник и после да дадат възможност на разследващите служители на Комисията да проверят посочените данни. Събраната информация често е непълна поради това, че попълването на въпросника е обременяваща задача, която изисква време, а трябва да бъде изпълнена в сравнително кратки срокове. За МСП спазването на сроковете е още по-трудно и те не успяват да предоставят съответната информация, което може да е причина службите на Комисията да не разполагат с пълната картина.

е) Достъп на МСП до ИТЗ

Инструментите за търговска защита затрудняват МСП, тъй като събирането на необходимите доказателства е скъпо и изисква ресурси.

ж) Недостатъци в практиката във връзка с преразглежданията

В момента при преразглежданията с оглед изтичане на срока на действие на мерките има възможност само за отмяна на митото или за запазването му на същото равнище. При второ или трето преразглеждане, когато мерките са били в сила в продължение на 10 и повече години, пазарните условия обаче могат да се променят и промяната в равнището на митото може да бъде напълно уместна.

Друг проблем, който следва да бъде разрешен, е възстановяването на митата, събрани по време на периода на преразглеждането, когато разследването покаже, че митото следва да бъде отменено.

з) Преразглеждане на някои от разпоредбите на основните регламенти

От последните значими промени в основните регламенти през 1995 г. досега има няколко решения на СТО по процедури за уреждане на спорове и няколко решения на Съда, които трябва да бъдат отразени в основните регламенти. Някои въпроси, възникващи при прилагането на ИТЗ, също трябва да бъдат изяснени.

и) Недостатъчно отчитане на веригите на стойността

Твърди се, че ИТЗ не отчитат глобалните вериги на стойността. В сега действащото законодателство (в съответствие с правилата на СТО) промишлеността на Съюза е определена само като дружествата, които физически произвеждат стоки в ЕС, като по този начин вносителите от последния етап са лишени от категоризацията „местен (Съюзен) производител“.

й) Период между началото на нанасяне на вреда и налагането на мерките

В ЕС времето между образуването на преписка и налагането на временните мита е по-дълго в сравнение с някои други държави, използващи инструменти за ТЗ. В съчетание със сложността при събирането на необходимата информация това отслабва чувствително възпиращия ефект на ИТЗ.

к) Срок на действие на мерките по ИТЗ

Мерките по ИТЗ обикновено остават в сила за срок от 5 години. Срокът им може да бъде удължен за още 5 години след преразглеждане с оглед изтичане на срока на действие на мерките. Няма ограничения по отношение на броя на преразглежданията с

оглед изтичане на срока на действие на мерките и следователно няма ограничения по отношение на общата продължителност на мерките за ТЗ. Производителите от ЕС подкрепят сегашната практика. Вносителите обаче твърдят, че оставането на мерките в сила в течение на 10 и повече години не е мотивирано.

3. ЦЕЛИ

(1) Общи цели:

- а) Принос към свободната и лоялна търговия по света
- б) Принос към икономическия растеж, ползите за потребителите и ефекта върху трудовата заетост
- в) Възстановяване на условията за лоялна търговия

(2) Конкретни цели:

- а) Създаване на търговска среда, в която промишлеността на ЕС (и съответно заетите в нея) могат да се конкурират въз основа на своите реални конкурентни предимства; осигуряване на гаранции, че същите могат да се ползват изцяло от инструментите, с които законно разполагат, за да възстановява равнопоставените условия на конкуренция
- б) Осигуряване на възможност за потребителите да се ползват от внос на базата на реалните конкурентни предимства на чуждестранните доставчици
- в) Повишаване на информираността на заинтересованите страни, включително на малките и средните предприятия, относно системата от ИТЗ на ЕС и на доверието в нея
- г) Повишаване на равнището на сътрудничество на всички страни, заинтересовани от процедурите по ИТЗ
- д) Запазване на съществуващия баланс между интересите на производителите и на вносителите

(3) Оперативни цели:

- а) По-голяма прозрачност и предвидимост
- б) Предотвратяване на ответните мерки
- в) Гарантиране на ефикасност и прилагане на законодателството
- г) Улеснено сътрудничество
- д) Оптимизиране на практиките при преразглежданията
- е) Повишаване на правната сигурност (кодификация)

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

Вариант 1: Без промяна: Първият вариант на политика е да се запази сегашното положение и да не се внасят промени в сега действащото законодателство и практики.

Вариант 2: Състои се от предложения за конкретни интервенции по всеки набелязан (и потвърден) индивидуален проблем — в ограничен брой случаи се дават алтернативни решения.

Вариант 3: Третият вариант се състои от пакет, включващ онези от конкретните интервенции, разгледани в рамките на вариант 2, при които се очаква общо

положително въздействие, и които не променят баланса между интересите на производителите и вносителите.

5. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Вариант 1 — Без промяна

Въпреки че запазването на сегашното положение се предпочита евентуално от някои заинтересовани страни, при непредприемане на действия няма да бъде разрешен нито един от набелязаните проблеми. Оттук ще последва ограничено по мащабите си негативно икономическо въздействие. Този вариант ще доведе до увеличаване на административната тежест, а оттам и на работното натоварване на всички заинтересовани страни. Липсата на допълнителни насоки по някои специализирани въпроси на разследванията и необходимостта от разяснения във връзка с определени правни въпроси може да доведе до увеличен брой обжалвания. Няма да се отговори и на ответните мерки, които са по-скорошно явление. В дългосрочен план непредприемането на действия може да доведе и до някои ограничени негативни социални и екологични последици.

Вариант 2 — Конкретни интервенции по набелязани индивидуални проблеми

При вариант 2 се анализира въздействието на всяка предложена конкретна интервенция с цел разрешаване на набелязаните индивидуални проблеми. При ограничен брой от случаите се предлагат алтернативни решения и въздействието им също се анализира на индивидуална база. Въпреки че тези интервенции може да имат значителен ефект по отношение на набелязаните индивидуални проблеми, очакването е, че общото въздействие на вариант 2 върху търговията ще бъде минимално, като няма да бъдат постигнати забележими социални или екологични ефекти.

Вариант 3 — Пакетен вариант

Пакетът, предлаган в рамките на вариант 3, съдържа и т.нар. „**триседмична транспортна клауза**“, т.е. гратисен период, по време на който не се налагат мита. Вносителите ще разполагат с 3 седмици с цел адаптация преди налагането на временни мита. Освен това митата, събрани по време на разследване в рамките на преразглеждане с оглед изтичане на срока на мерките, ще бъдат възстановявани, ако митото бъде отменено. И двете предложения ще доведат до ограничено по мащаби положително въздействие върху вносителите.

Отрицателното въздействие върху производителите от Съюза ще бъде ограничено, тъй като периодът от 3 седмици не е достатъчен, за да бъдат направени многобройни нови поръчки или да се организира мащабно натрупване на складови наличности. Не се очаква възстановяването на митата да окаже отрицателно въздействие върху производителите от Съюза, тъй като мерките остават в сила по време на периода на преразглеждането.

Неприлагането на **правилото за по-малкото мито** в случаи на субсидиране или структурни нарушения по отношение на суровините ще увеличи митата и поради това може да повлияе върху цените за вносителите и крайните потребители. Същевременно подобни по-високи мита ще дадат поле за действие на производителите от Съюза, засегнати от нелоялни практики, а увеличените ставки следва да възпират правителствата на третите държави и вносителите от участие в нарушаващо търговията поведение.

При вариант 3 се предвижда **служебно започване на разследвания** и задължение за производителите от Съюза да сътрудничат в случаи на ответни мерки. По този начин

производителите от Съюза ще разполагат с по-големи възможности за търсене на защита и същевременно ще бъдат изложени в по-малка степен на икономическите последици от подобни ответни мерки. Що се отнася до МСП, те ще получават съдействие от подсилено бюро за подпомагане на МСП, което ще има грижата те по-добре да разбират процедурите по ИТЗ и по-добре да се справят с тях.

Очаква се като цяло **ефектът върху търговските потоци** да бъде минимален. Ако има **социални и екологични въздействия**, те също ще бъдат минимални, но положителни, т.е. вариант 3 ще допринесе за ограничаване на загубата на работни места в ЕС.

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Вариант 2:

Доколкото вариант 2 се занимава с набелязаните индивидуални проблеми, той би изпълнил някои от оперативните цели и частично би изпълнил някои от конкретните цели. Тъй като му липсва последователност обаче, той не би могъл да има значителен принос в постигането на общите цели. Подобен индивидуален подход крие и риска от създаване на дисбаланс между интересите на производителите и на вносителите.

Вариант 3:

Този вариант има пълен или частичен принос към постигането на всяка от общите цели. Освен че действа възпиращо на стопанските субекти по отношение на участието им в практики, които нарушават търговията, и в ответни мерки, той спомага и за възстановяването на равнопоставените условия на конкуренция. На последно място, той запазва баланса между интересите на различните заинтересовани страни. Накратко — вариант 3 отговаря на всички конкретни цели и има значителен принос към постигането на всички общи цели.

7. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

За да бъде оценено въздействието на настоящата инициатива и ефективността ѝ, са предвидени индикатори, които ще дадат възможност за следене на развитието на системата за ИТЗ на ЕС. Предлага се като база да се използва 2013 г., а периодът на оценка да обхваща поне три години след влизането в сила на предлаганите изменения.