

Bruselas, 10.4.2013
COM(2013) 191 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO
EUROPEO**

**sobre la
Modernización de los instrumentos de defensa comercial
Adaptar los instrumentos de defensa comercial a las necesidades actuales de la economía
europea**

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

sobre la **Modernización de los instrumentos de defensa comercial** **Adaptar los instrumentos de defensa comercial a las necesidades actuales de la economía europea**

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Necesidad de modernización

La Unión Europea es una potencia comercial mundial muy destacada y se beneficia en gran medida del libre comercio y de unos mercados abiertos a escala mundial. No obstante, en algunos casos, las prácticas desleales por parte de determinados socios comerciales y de exportadores de terceros países pueden perjudicar a las industrias con base en la UE. Por este motivo, los instrumentos de defensa comercial (IDC) son una importante herramienta en la política general de la UE en materia de comercio. Dichos instrumentos son a menudo el único medio al que pueden recurrir las empresas para reaccionar ante prácticas comerciales internacionales desleales. Al mismo tiempo, la aplicación de dichos instrumentos puede tener un impacto en los usuarios y los consumidores. La UE aplica unas normas muy estrictas para administrar estos instrumentos, que se han aplicado desde 1995, a menudo más estrictas de lo que exige la Organización Mundial del Comercio (OMC) y que las aplicadas por otros muchos usuarios.

No obstante, el entorno económico cambia constantemente, y es necesario reflexionar periódicamente sobre si estos cambios exigen un cierto ajuste de los IDC.

Las normas de los IDC de la UE apenas se han modificado en los últimos quince años. La última revisión sustancial de los IDC de la UE tuvo lugar en 1995 para aplicar las conclusiones en el marco de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay. Desde entonces, el único cambio legislativo significativo fue el adoptado en 2004, cuando se modificó el proceso de toma de decisiones en el Consejo (mayoría simple para rechazar una propuesta de la Comisión, en lugar de mayoría simple a favor).

En 2006/2007 se inició un ejercicio de reforma —el «Libro Verde»—, que puso de manifiesto una gran división de opiniones sobre este tema. Posteriormente, el Comisario De Gucht expresó, durante su audiencia ante la Comisión de Comercio Internacional del Parlamento Europeo en enero de 2010, su opinión de que los IDC debían revisarse tras la conclusión de las negociaciones de la Ronda de Doha que se llevan a cabo bajo los auspicios de la OMC. Dichas negociaciones están estancadas actualmente.

En este contexto, la Comisión ha decidido replantearse el funcionamiento de los IDC de la UE a fin de actualizarlos, teniendo en cuenta al mismo tiempo que el marco multilateral de la OMC no cambiará en un futuro previsible. La presente Comunicación expone las propuestas y los cambios que propone la Comisión para modernizar los instrumentos, de conformidad con el Tratado, a fin de contribuir a un comercio libre y justo (artículo 3, apartado 5, del Tratado de la Unión Europea).

El principio rector del paquete que se presenta es que los IDC de la UE deben mejorarse **de forma pragmática y equilibrada**, en beneficio de todas las partes interesadas. Los productores, los importadores y los usuarios, ya sean grandes o pequeñas y medianas

empresas, deben disponer de instrumentos eficientes y fáciles de usar para responder a los retos actuales al enfrentarse a prácticas comerciales desleales o a la perspectiva de medidas de defensa comercial. La Comisión ha definido seis ámbitos principales que precisan la modificación de las normas actuales para poder abordar los cambios en el entorno económico

Las propuestas han tenido en cuenta la consulta pública sobre la modernización de los instrumentos de defensa comercial (abierta entre el 3 de abril y el 3 de julio de 2012)¹, la amplia experiencia de la Comisión en la administración diaria de estos instrumentos y un estudio de evaluación independiente publicado en marzo de 2012².

1.2. Marco jurídico

El sistema de defensa comercial de la UE se basa en las normas de la OMC, que permiten a sus miembros hacer frente a las prácticas de competencia desleal de los países exportadores y restablecer unas condiciones de competencia equitativas. El antidumping es el IDC que se utiliza con más frecuencia (los otros son los instrumentos antisubvenciones y los de salvaguardia), y aborda las importaciones de un producto procedentes de un país no perteneciente a la UE que se venden a precios inferiores al valor normal³ si están causando un perjuicio a la industria de la UE. El instrumento antisubvenciones también se ocupa de las importaciones subvencionadas⁴.

En tales casos, la industria de la UE afectada puede presentar una denuncia ante la Comisión, aportando pruebas de la práctica desleal y del perjuicio que ha causado. Si la denuncia contiene suficientes elementos de prueba, se abre una investigación, que dura unos quince meses en caso de dumping (trece meses en el caso de las subvenciones), en la que todas las partes afectadas (productores de la Unión, exportadores, importadores, usuarios del producto y organizaciones de consumidores) están invitadas a participar. Si la investigación confirma las alegaciones de la denuncia, se establece un derecho antidumping o antisubvenciones. Las medidas suelen permanecer en vigor durante cinco años, pero pueden revisarse durante dicho período y renovarse cuando proceda.

El instrumento de salvaguardia es el tercer IDC y no se aborda en la presente iniciativa, principalmente porque la UE lo ha utilizado muy poco.

El denominado «OMC + elementos» del sistema de la UE, en particular la regla del derecho inferior y el análisis del interés de la Unión, garantiza la proporcionalidad y el equilibrio en la aplicación de los instrumentos. El objetivo de la presente iniciativa es mantener estos elevados estándares, adaptándolos y mejorándolos cuando sea necesario.

Numerosas partes interesadas han expresado su deseo de que la Comisión abrevie las investigaciones antidumping y antisubvenciones. La Comisión generalmente intentará reducir en dos meses el tiempo que necesita para tomar una decisión sobre las medidas provisionales de asuntos antidumping y antisubvenciones.

2. PROPUESTAS

¹ Resultados de la consulta pública sobre la modernización de los instrumentos de defensa comercial de la UE: <http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/forms/dispatch?userstate=DisplayPublishedResults&form=MTDI>

² Evaluación independiente de los instrumentos de defensa comercial: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=786>

³ El valor normal se basa normalmente en los precios pagados o pagaderos, en el curso de operaciones comerciales normales, por clientes independientes en el país de exportación, o en el coste total de producción más un beneficio razonable.

⁴ Las subvenciones son contribuciones financieras de un gobierno o un organismo público que otorgan un beneficio a su destinatario (artículo 1 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias).

Esta parte de la Comunicación describe las propuestas de la Comisión destinadas a modernizar los IDC de la UE. Para cada propuesta se especifica si es necesario o no realizar un cambio legislativo. De hecho, un número importante de estas propuestas requiere una modificación de los Reglamentos antidumping (AD) y antisubvenciones (AS) de base⁵. Los cambios legislativos propuestos figuran en detalle en un proyecto de Reglamento que la Comisión presenta al Parlamento Europeo y al Consejo para su adopción por el procedimiento legislativo ordinario. La propuesta también incluye un proyecto de directrices sobre cuatro importantes elementos de los IDC de la UE. El proyecto de directrices se publicará, junto con la presente Comunicación, en forma de documentos de trabajo de los servicios de la Comisión para su consulta pública antes de que sean adoptados por la Comisión. Al adoptar estas directrices, la Comisión ejerce la discrecionalidad de que dispone y que necesita para aplicar los IDC de la UE a productos concretos.

2.1. Mayor transparencia y previsibilidad

La transparencia en la aplicación de los IDC es muy importante y, por tanto, es prioritario que la transparencia en los procedimientos de defensa comercial sea cada vez mayor. Se proponen distintos elementos que están concebidos para aumentar la transparencia de los procedimientos y dar una mayor previsibilidad a todas las partes interesadas, a fin de tener en cuenta las preocupaciones expresadas por las partes interesadas.

2.1.1. Comunicación previa de medidas antidumping y antisubvención provisionales

Las partes interesadas han expresado a menudo su deseo de tener la posibilidad de formular observaciones por adelantado acerca de la base utilizada para establecer derechos antidumping y antisubvención provisionales. Alegan que esta posibilidad ayudaría, entre otras cosas, a eliminar equivocaciones y errores de cálculo que, con el sistema actual, solo se eliminan en la fase de las medidas definitivas. De manera más general, las partes interesadas afirman que no saben si sus actividades se verán afectadas por las medidas provisionales ni, en su caso, cómo se verán afectadas, por no saber a qué nivel podrían establecerse los derechos.

A fin de aumentar la transparencia en los procedimientos antidumping y antisubvenciones, se propone ofrecer a las partes interesadas una comunicación previa, de alcance limitado, dos semanas antes de la imposición de las medidas provisionales. Esto evitaría que las partes se vean sorprendidas por la imposición de medidas provisionales, sin causar ningún peligro significativo de acumulación de las importaciones, dado que actualmente los operadores económicos suelen conocer los plazos del proceso de toma de decisiones en la UE, así como cuándo tiene lugar la publicación de las medidas provisionales. Los plazos actuales de las investigaciones no se verían afectados.

La comunicación previa de alcance limitado constaría de: i) un resumen de las medidas propuestas y ii) los cálculos pertinentes de los márgenes de dumping y de perjuicio correspondientes a cada exportador que haya cooperado y a la industria de la Unión. Para cumplir los plazos de una investigación, se concedería a las partes un plazo relativamente breve, es decir, tres días laborables, para formular observaciones únicamente sobre los cálculos. Al igual que en el sistema actual, en el momento en que se impusieran las medidas

⁵ Reglamento (CE) n° 1225/2009 del Consejo, relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la Comunidad Europea (DO L 343 de 22.12.2009, p. 51) y Reglamento (CE) n° 597/2009 del Consejo, sobre la defensa contra las importaciones subvencionadas originarias de países no miembros de la Comunidad Europea (DO L 188 de 18.7.2009, p. 93).

provisionales⁶ se seguiría posibilitando su comunicación plena, que, a su vez, da la posibilidad de formular observaciones de forma generalizada sobre todos los aspectos de tales medidas. De este modo, podrían corregirse los errores de cálculo antes de imponer medidas provisionales, lo cual aumentaría la precisión de las medidas sin retrasar el proceso de adopción.

Esta propuesta requiere un cambio legislativo.

2.1.2. Preaviso de que no se van a imponer medidas provisionales

Muchas partes interesadas señalaron que les gustaría que se les informara con más antelación en caso de que la Comisión no tenga intención de imponer medidas provisionales. De hecho, es frecuente que las partes se den cuenta de que no se ha impuesto ninguna medida provisional una vez que ya ha transcurrido el plazo de nueve meses para la imposición de tales medidas. Un preaviso ayudaría a mejorar la transparencia y la previsibilidad del entorno empresarial. En cualquier caso, si se informa previamente a las partes de que está previsto imponer medidas (como se prevé en el marco de la presente iniciativa), parece razonable informarlas también de que está previsto no imponer ninguna medida provisional. Por tanto, se propone informar a las partes interesadas aproximadamente dos semanas antes de que finalice el plazo de nueve meses de si está o no previsto imponer medidas provisionales.

Esta propuesta requiere un cambio legislativo.

2.1.3. Preaviso de dos semanas sobre la imposición de medidas antidumping o antisubvención provisionales

Los importadores se quejan a menudo de que las mercancías que ya están en tránsito en el momento de la imposición de medidas provisionales pasan a ser objeto de dichas medidas una vez que han sido despachadas en aduana. Dado que, como se ha indicado antes, se propone poner la información sobre la propuesta de imposición de medidas provisionales a disposición de las partes interesadas (aproximadamente dos semanas antes de la imposición), también se propone no imponer medidas en un plazo de dos semanas a partir de la comunicación previa. Estas dos semanas aumentarían la previsibilidad para todas las partes y darían a los importadores una mayor flexibilidad para hacer frente a los envíos que ya estén en tránsito, al mismo tiempo que se respetan plenamente los plazos. Como se señala en el punto 2.1.1, dos semanas no pondrían en peligro la eficacia de ninguna medida provisional, tanto más cuanto que el calendario de las medidas provisionales suele ser bien conocido. El derecho de los Estados miembros a solicitar la imposición inmediata de medidas provisionales con arreglo al artículo 7, apartado 5, del Reglamento AD de base y al artículo 12, apartado 4, del Reglamento AS de base no se ve afectado por esta propuesta.

Esta propuesta requiere un cambio legislativo.

2.1.4. Directrices

⁶ Artículo 20, apartado 1, del Reglamento AD de base y artículo 30 del Reglamento AS de base.

Las empresas que participan en las investigaciones de defensa comercial desconocen a menudo los aspectos muy técnicos de las investigaciones. Sin embargo, interesa a todas las partes que estos aspectos sean bien conocidos y que se acceda fácilmente a la información pertinente. Teniendo esto en cuenta, se propone publicar directrices sobre cuatro elementos fundamentales de una investigación, a saber, el cálculo del margen de perjuicio, la elección del país análogo en las investigaciones sobre importaciones procedentes de países sin economía de mercado, el análisis del interés de la Unión y la duración de las medidas y las reconsideraciones por expiración.

El proyecto de directrices se basa en la experiencia de la Comisión. Esta realizará una consulta pública sobre el proyecto de directrices antes de adoptarlas.

2.2. Cómo abordar las amenazas de represalias

2.2.1. Inicio de investigaciones de oficio en caso de amenazas de represalias

La consulta pública ha confirmado la existencia de problemas de represalias para algunos productores de la UE que pretenden presentar una denuncia en la que se solicita el inicio de investigaciones antidumping o antisubvenciones. Como consecuencia de ello, los productores de la UE suelen ser reticentes a presentar una denuncia o pueden retirarse de una investigación, lo que les impide ejercer sus derechos en virtud de la normativa de la UE y de la OMC.

Un tercio de los encuestados afirman haber sufrido represalias en el pasado. Las represalias incluyen cualquier amenaza contra los intereses económicos que la industria de la UE pueda tener en el país exportador. Tales amenazas pueden revestir muchas formas, como amenazas contra la producción, las actividades de venta o las inversiones, la creación de obstáculos administrativos, etc. Las amenazas contra los clientes o los proveedores de la industria de la Unión también son pertinentes.

La Comisión ha constatado que tales amenazas están aumentando. Por tanto, es preciso que los IDC proporcionen mecanismos para reducir o, al menos, para mitigar la presión resultante de las amenazas de represalias.

El paso adelante consiste en que la Comisión, en la medida de lo posible, abra una investigación de oficio en caso de que los productores de la Unión estén expuestos a amenazas de represalias y si existen suficientes indicios razonables de dumping y subvenciones perjudiciales.

Las pruebas exigidas en el inicio de un asunto de oficio deben ser del mismo nivel que para el inicio de una investigación a raíz de una solicitud presentada por la industria de la UE de conformidad con el artículo 5 del Reglamento AD de base o con el artículo 10 del Reglamento AS de base.

Se animará a los productores de la Unión que se planteen presentar una denuncia AD o AS a que se confíen a los servicios de la Comisión cuando estén expuestos a amenazas de represalias. En el sitio web de la Dirección General de Comercio de la Comisión se publicará un resumen del tipo de información que se pide normalmente.

Para decidir si procede o no continuar con una investigación de oficio, la Comisión adoptará una decisión sobre la base del valor de las pruebas disponibles sobre el dumping o las subvenciones perjudiciales. Además, la Comisión tendrá en cuenta las pruebas disponibles sobre si las medidas tendrían consecuencias económicas desproporcionadas para el conjunto de la Unión en caso de que la investigación confirmara la existencia de dumping o de subvenciones perjudiciales.

La Comisión propone aclarar este punto a través de la legislación aplicable.

2.2.2. Obligación de cooperar para los productores de la Unión que producen el producto similar

Con arreglo a las disposiciones actuales, las partes no están obligadas a cooperar en los procedimientos de defensa comercial. A efectos de las investigaciones de oficio iniciadas por la Comisión, se propone introducir la obligación de cooperar para los productores de la Unión. Esta obligación es necesaria para garantizar que los servicios de la Comisión tengan acceso a los datos necesarios para la investigación. La obligación de cooperar incluye el derecho a responder al cuestionario que se enviará a las partes al principio de tales investigaciones y a aceptar que funcionarios de la Comisión verifiquen *in situ* su respuesta al cuestionario.

Los detalles de los productores de la Unión que se comuniquen con la Comisión seguirán siendo confidenciales y no se divulgarán en el expediente no confidencial, de conformidad con el artículo 6, apartado 7, del Reglamento AD de base y con el artículo 11, apartado 7, del Reglamento AS de base.

Esta propuesta requiere un cambio legislativo.

2.3. Eficacia y observancia

2.3.1. Investigaciones antielusión de oficio

La elusión de las medidas de defensa comercial es un problema cada vez mayor en el comercio internacional. Por tanto, un mejor seguimiento de los flujos comerciales por los servicios de la Comisión garantizará que estas prácticas se detecten antes. Siempre que la Comisión esté convencida de que estas prácticas están teniendo lugar, abrirá una investigación antielusión de oficio.

Esta propuesta no exige ningún cambio legislativo.

2.3.2. Inaplicación de la regla del derecho inferior en asuntos antisubvención y en caso de que existan distorsiones en relación con las materias primas

La regla del derecho inferior es un elemento «OMC plus» de los IDC de la UE. Las normas de la OMC permiten la imposición de medidas antidumping y antisubvenciones al nivel del margen de dumping / de subvención. La UE va más allá de este requisito mínimo fijado por la OMC e impone medidas a un nivel inferior al margen de dumping o de subvención si tal nivel inferior es suficiente para eliminar el perjuicio para la industria de la Unión.

No obstante, la aplicación de la regla del derecho inferior no es adecuada en las situaciones siguientes. En primer lugar, las subvenciones de gobiernos de terceros países cada vez preocupan más y, en algunos aspectos, el beneficio de obtener un derecho inferior a través de la regla del derecho inferior puede animar a los gobiernos a seguir subvencionado a sus operadores económicos.

En segundo lugar, los terceros países cada vez interfieren más en el comercio de materias primas a fin de mantenerlas en su país, en beneficio de usuarios intermedios. En consecuencia, los productores de la UE no compiten de forma equitativa con dichos transformadores de productos de países terceros. No parece adecuado que tales productores se beneficien de la regla del derecho inferior en el marco del sistema de IDC de la UE si ellos mismos se benefician de distorsiones estructurales en relación con las materias primas.

La normativa actual no contiene ninguna disposición que disuada a los gobiernos y los agentes económicos de terceros países de llevar a cabo tales prácticas. Por tanto, se propone no aplicar la regla del derecho inferior:

- sobre una base nacional en los casos de subvenciones,

- sobre una base nacional en los casos de distorsiones estructurales en relación con las materias primas.

Esta propuesta requiere un cambio legislativo.

2.4. Facilitar la cooperación

2.4.1. Registro y recopilación de información sobre el interés de la Unión

Las partes interesadas afirman que cooperar con la Comisión en investigaciones en materia de comercio puede ser gravoso en algunos casos. Esto es particularmente cierto en el caso de las pequeñas y medianas empresas. Entre las principales dificultades a que se enfrentan las partes interesadas se encuentran la importante carga de trabajo y unos procedimientos gravosos y costosos, así como la brevedad de los plazos. Si bien el grado de dificultad varía entre las partes interesadas, todos están de acuerdo en que, por el carácter técnico y la complejidad de las investigaciones de defensa comercial, muchas empresas, especialmente PYME, a menudo se abstienen de cooperar.

En respuesta a estas dificultades, los servicios de la Comisión ya han simplificado el tipo de información que se solicita a los usuarios. Además, se propone que en el futuro se concedan plazos más largos a todas las partes para registrarse como parte interesada y responder a los cuestionarios, esto es, veintinueve días en lugar de quince para registrarse como parte interesada, y cincuenta y un días en vez de treinta y siete para presentar la respuesta al cuestionario. Esto se aplica para la parte de la investigación sobre el interés de la Unión, pero no para la investigación del dumping, las subvenciones y el perjuicio. Esto debería animar a las partes a cooperar en las investigaciones de defensa comercial, reforzando así la calidad de las constataciones en las que se base cualquier decisión sobre las medidas, al mismo tiempo que se respetan escrupulosamente los plazos.

Esta propuesta no exige ningún cambio legislativo.

2.4.2. Simplificación de los procedimientos de reembolso

Las partes interesadas señalaron la necesidad de aumentar la transparencia también por lo que se refiere a los procedimientos de reembolso.

La Comisión publicará directrices actualizadas sobre las solicitudes de reembolso en el *Diario Oficial* y en el sitio web de la Dirección General de Comercio de la Comisión. También se propone publicar lo siguiente en el sitio web: unas notas explicativas en las que figure un formulario estándar que deberán cumplimentar el solicitante y el productor que haya cooperado, una lista de todos los puntos de contacto nacionales en los Estados miembros, una lista de solicitudes de reembolso pendientes, y si se ha concedido o se ha rechazado un reembolso. Siempre que el solicitante haya dado su permiso, la versión no confidencial de la decisión de reembolso se publicará también en el sitio web de la Dirección General de Comercio. La industria de la Unión afectada será informada de la recepción de la solicitud de reembolso. Se creará un expediente no confidencial que contenga todos los documentos no confidenciales de las investigaciones de reembolso.

Esta propuesta no exige ningún cambio legislativo.

2.4.3. Pequeñas y medianas empresas

Principalmente por su fragmentación y por falta de recursos, suele ser muy difícil para las pequeñas y medianas empresas (PYME) cooperar en procedimientos de defensa comercial largos y complejos. Muchas partes interesadas que representan intereses varios alegan que debe mejorarse el servicio de asistencia a las PYME (SME Helpdesk).

El servicio de asistencia a las PYME se mejorará para proporcionar más ayuda e información a las PYME afectadas por un procedimiento de defensa comercial.

Por otra parte, se organizarán seminarios específicos para PYME en toda la Unión en cooperación con los Estados miembros, a fin de sensibilizar sobre los IDC. Además, la Comisión estudiará las formas de facilitar la participación de las PYME en los procedimientos de defensa comercial, en colaboración con la red de PYME de la Dirección General de Empresa, en particular respecto a las cuestiones siguientes: a) un formulario estándar para las estadísticas que deben presentarse con fines permanentes y cuestionarios que permitan a las PYME proporcionar los datos necesarios en la forma menos gravosa posible; b) considerar la posibilidad de ajustar el período de investigación de manera que coincida con el ejercicio financiero siempre que sea posible; c) reducir la carga causada por las barreras lingüísticas de forma proporcionada. El resultado de este trabajo se recogerá en directrices de la Comisión. Esta propuesta no exige ningún cambio legislativo.

2.5. Optimización de las prácticas en materia de reconsideración

2.5.1. Reembolso de los derechos abonados en caso de que la investigación de reconsideración por expiración concluya sin la renovación de las medidas

Las reconsideraciones por expiración se iniciarán inmediatamente antes de que finalice el período de cinco años de aplicabilidad de las medidas de defensa comercial. Las medidas seguirán vigentes en espera del resultado de dichas reconsideraciones, que duran entre doce y quince meses. Los derechos AD y AS seguirán percibiéndose durante ese período y no se reembolsarán aunque la investigación haya concluido y se hayan derogado las medidas. No obstante, en caso de que la investigación haya demostrado que no existe ningún dumping ni subvención perjudicial, no parece justificado retener los derechos.

Por tanto, se propone reembolsar los derechos percibidos durante las investigaciones de reconsideración por expiración en caso de que estas no den lugar a la renovación de las medidas. Tal reembolso solo se concederá previa solicitud a las autoridades aduaneras nacionales y no incluirá intereses. Al mismo tiempo que se crea una carga administrativa adicional, no es razonable hacer que los operadores estén sujetos a derechos adicionales tras la expiración formal de la medida si ya no hay pruebas en apoyo de la renovación de la medida.

Las partes interesadas que representan intereses en materia de producción sostienen que, dado que las medidas provisionales no se imponen con carácter retroactivo, la industria de la Unión sigue sufriendo un perjuicio incluso una vez que se ha iniciado el procedimiento. Por consiguiente, los derechos percibidos durante una investigación de reconsideración por expiración sirven como compensación por la falta de medidas entre el inicio y la imposición de las medidas provisionales. Sin embargo, tanto la normativa de la UE como la de la OMC permiten la imposición retroactiva de medidas solo en circunstancias excepcionales y bien definidas (un aumento sustancial de las importaciones objeto de dumping durante un plazo relativamente breve, lo que probablemente socavaría de forma considerable el efecto corrector de las medidas⁷).

Esta propuesta requiere un cambio legislativo.

2.5.2. Reconsideraciones por expiración combinadas con reconsideraciones provisionales

Las medidas de defensa comercial se imponen inicialmente para un período de cinco años, tras el cual podrán prorrogarse por otros cinco años a raíz de una reconsideración por expiración. Puede haber nuevas prórrogas a raíz de más reconsideraciones por expiración.

⁷ Artículo 10, apartado 4, del Reglamento AD de base y artículo 16, apartado 4, del Reglamento AS de base.

Dado que las disposiciones sobre reconsideraciones por expiración no permiten modificar el nivel de los derechos, las medidas se mantendrán sin cambios o se derogarán. Con el transcurso del tiempo, la situación del mercado puede haber cambiado notablemente desde la imposición inicial de las medidas (por ejemplo cambios en la industria de la Unión, mayor número de exportadores en el mercado, nuevas importaciones de distinto origen, etc.). Si las partes consideran que este ha sido el caso, se las animará a solicitar una reconsideración provisional paralelamente al inicio de la reconsideración por expiración. Esto permitirá adaptar el nivel de la medida, según proceda, para reflejar con mayor precisión la nueva situación del mercado.

Por tanto, se propone que el anuncio de próxima expiración publicado aproximadamente nueve meses antes de que finalice el período de cinco años de aplicación de las medidas, de conformidad con el artículo 11, apartado 2, del Reglamento AD de base y el artículo 18, apartado 4, del Reglamento AS de base, ponga de relieve esta posibilidad. Por otra parte, podría publicarse un recordatorio en el sitio web de la Dirección General de Comercio, en beneficio de todas las partes interesadas.

Esta propuesta no exige ningún cambio legislativo.

2.5.3. Inicio sistemático de reconsideraciones provisionales en caso de que se haya determinado un comportamiento anticompetitivo de los productores de la Unión

Si bien es cierto que la finalidad y la base jurídica de los IDC y la normativa de la UE en materia de competencia son diferentes, el comportamiento anticompetitivo puede distorsionar las constataciones sobre el perjuicio, por ejemplo las empresas que participan en un cártel tendrán unos precios de venta más altos que en condiciones de competencia normales. Esto, a su vez, influye en el análisis de los precios, que es una parte esencial del examen del perjuicio de conformidad con el artículo 3, apartado 3, del Reglamento AD de base y el artículo 8, apartado 3, del Reglamento AS de base.

En el futuro la Comisión abrirá sistemáticamente una reconsideración provisional de las medidas AD y AS vigentes si constata que los productores de la Unión han incurrido en un comportamiento anticompetitivo. Esto solo procede si coinciden el producto afectado y los períodos de tiempo. La reconsideración provisional examinará si —y hasta qué punto— las medidas antidumping o antisubvención vigentes se ven afectadas por tal comportamiento anticompetitivo.

Esta propuesta no exige ningún cambio legislativo.

2.6. Codificación

Los cambios legislativos que se proponen a continuación, que son de carácter técnico, se proponen para ajustar la legislación de la UE a la práctica y la evolución actuales, así como a la jurisprudencia reciente. La mayoría de estos cambios también se han recomendado en la reciente evaluación de los IDC de la UE⁸.

2.6.1. Registro de las importaciones de oficio

En el artículo 14, apartado 5, del Reglamento AD de base y en el artículo 24, apartado 5, del Reglamento AS de base, se prevé la posibilidad de registrar las importaciones en el contexto de una investigación. La finalidad del registro es facilitar la aplicación retroactiva de los derechos en caso de que sea necesario. Esta disposición se aplica habitualmente en circunstancias restringidas (p. ej., reconsideraciones por nuevos exportadores,

⁸ Evaluación independiente de los instrumentos de defensa comercial:
<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=786>

reconsideraciones antielusión, etc.). El artículo 14, apartado 5, y el artículo 24, apartado 5, en su redacción actual, prevén el registro previa petición de la industria de la Unión. Si bien el registro también es posible por iniciativa propia de la Comisión, esto debe quedar establecido en la legislación en aras de la claridad. Esta modificación no ampliaría los ámbitos en los que el registro puede utilizarse actualmente.

2.6.2. Actualización del artículo 11, apartado 9, del Reglamento AD de base y del artículo 22, apartado 4, del Reglamento AS de base

En dicho artículo 11, apartado 9, se establece lo siguiente: «En todas las investigaciones de reconsideración o devolución efectuadas en el marco del presente artículo, la Comisión aplicará, en la medida en que las circunstancias no hubiesen cambiado, el mismo método que el aplicado en la investigación que condujo a la fijación del derecho, teniendo debidamente en cuenta las disposiciones del artículo 2, y en particular de sus apartados 11 y 12, y las disposiciones del artículo 17». La aplicación de esta disposición en la práctica ha creado incertidumbre, en particular respecto a qué constituye un cambio en las circunstancias. Además, a veces ha dado lugar al uso continuado de metodologías claramente desfasadas, que ya no se aplican en otros casos más recientes. El artículo 22, apartado 4, del Reglamento AS de base contiene normas similares. Por tanto, para garantizar una mayor coherencia global, deben suprimirse estas dos disposiciones.

2.6.3. Garantizar que los productores exportadores con un margen de dumping nulo o mínimo en la investigación original (en contraposición con una investigación de reconsideración) no estarán sujetos a reconsideración alguna

El artículo 9, apartado 3, del Reglamento AD de base establece, entre otras cosas, que los productores exportadores individuales con un margen de dumping inferior al 2 % no estarán sujetos a un derecho antidumping, pero es necesario que «sigan sujetos a los procedimientos y puedan ser sometidos de nuevo a investigación en el marco de cualquier reconsideración posterior que pueda realizarse para el país afectado, en virtud del artículo 11». En el procedimiento de solución de diferencias de la OMC entre Estados Unidos y México⁹, el Órgano de Apelación de la OMC resolvió que los exportadores con un margen de dumping inferior al 2 % en una investigación original no deben ser objeto de una investigación de reconsideración posterior, ya que esto podría equivaler a una violación del artículo 5.8 del Acuerdo AD de la OMC. Por tanto, se modificará el artículo 9, apartado 3, para reflejar esta resolución. En lugar de incluir estas empresas en las reconsideraciones, podrán ser objeto de nuevas investigaciones de conformidad con el artículo 5 del Reglamento AD de base. Del mismo modo, se modificará asimismo el artículo 14, apartado 5, del Reglamento AS de base.

2.6.4. Prever la posibilidad de establecer exenciones también para las partes vinculadas si no están implicadas en prácticas de elusión

La finalidad del artículo 13, apartado 4, del Reglamento AD de base es garantizar que las empresas que están sujetas a investigaciones antielusión queden exentas de las medidas antielusión si pueden demostrar que no están implicadas en prácticas de elusión. Sin embargo, el texto no establece explícitamente la exención de las partes que no están implicadas en prácticas de elusión pero que están vinculadas a productores sujetos a las medidas vigentes. Por tanto, se propone modificar las disposiciones del artículo 13, apartado 4, del Reglamento AD de base y del artículo 23, apartado 6, del Reglamento AS de base, a fin de clarificar los textos a este respecto.

⁹ Informe del Órgano de Apelación WT/DS295/AB/R, de 29.11.2005, «México - Medidas antidumping definitivas sobre la carne de vacuno y el arroz - reclamación respecto al arroz».

2.6.5. Aclaración de la definición de «proporción importante» de la industria de la Unión

No podrá iniciarse una investigación AD o AS a menos que los denunciantes representen una «proporción importante» de productores de la Unión, es decir, los productores deberán representar, como mínimo, el 25 % de la producción total del producto afectado en la UE.

Los Reglamentos de base establecen que se mantenga el mismo umbral también para el análisis del perjuicio. No obstante, a raíz de la resolución de un procedimiento de solución de diferencias de la OMC de 2011¹⁰, a efectos de demostrar el perjuicio, una «proporción importante» durante la investigación no significa automáticamente el umbral del 25 % utilizado para el inicio de una investigación¹¹. Este aspecto deberá establecerse caso por caso.

Por consiguiente, debe suprimirse la referencia al artículo 5, apartado 4, que figura en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento AD de base. Del mismo modo, debe suprimirse la referencia al artículo 10, apartado 8, que figura en el artículo 9, apartado 1, del Reglamento AS, a fin de cumplir dicha resolución.

2.6.6. Las disposiciones sobre muestreo deben referirse a los productores de la Unión, no a los denunciantes, excepto para el examen de legitimación

El muestreo podrá aplicarse en los casos en que un gran número de productores, exportadores o importadores cooperen en una investigación. La práctica actual de la Dirección General de Comercio, que es también la que se exige en la normativa de la OMC, es seleccionar una muestra de entre todos los productores de la Unión, no solo de entre los denunciantes (lo cual, de hecho, se indica en los Reglamentos de base¹²).

Por tanto, la referencia a los denunciantes en las disposiciones mencionadas en la nota a pie de página 12 será sustituida por una referencia a los productores de la Unión, a fin de reflejar esta práctica.

2.6.7. Aclarar que la investigación del interés de la Unión incluye a todos los productores de la Unión y no solo a los denunciantes

¹⁰ DS397, de 15 de julio de 2011, «Comunidades Europeas – Medidas antidumping definitivas sobre determinados elementos de fijación de hierro o acero procedentes de China».

¹¹ No podrán iniciarse investigaciones basadas en una denuncia de la industria si los denunciantes no cumplen el umbral de inicio del 25 % (véanse el artículo 5, apartado 4, del Reglamento AD de base y el artículo 10, apartado 6, del Reglamento AS de base: no se iniciará ninguna investigación «cuando los productores de la Unión que apoyen expresamente la denuncia representen menos del 25 % de la producción total del producto similar producido por la industria de la Unión»). En el artículo 4, apartado 1, del Reglamento AD de base también se establece lo siguiente: «A efectos del presente Reglamento, se entenderá por “industria de la Unión” el conjunto de los productores de la Unión de los productos similares, o aquellos de entre ellos cuya producción conjunta constituya una proporción importante de la producción total de la Unión de dichos productos, tal como se define en el apartado 4 del artículo 5 [...]» (el subrayado es nuestro). El artículo 9, apartado 1, del Reglamento AS de base contiene un texto similar. No obstante, en el procedimiento de solución de diferencias DS397, de 15 de julio de 2011, «Comunidades Europeas – Medidas antidumping definitivas sobre determinados elementos de fijación de hierro o acero procedentes de China», el Órgano de Apelación resolvió que la referencia a una proporción importante en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento AD de base en el contexto de la investigación no puede equipararse automáticamente al umbral mínimo del 25 % establecido en el artículo 5, apartado 4, del Reglamento AD de base, en el que se hace referencia al inicio de un asunto. Por tanto, el Órgano de Apelación rechazó la relación entre ambos artículos. Esto mismo es aplicable implícitamente al artículo 9, apartado 1, y al artículo 10, apartado 6, del Reglamento AS de base.

¹² El artículo 17 del Reglamento AD de base y el artículo 27 del Reglamento AS de base permiten la posibilidad de aplicar el muestro en las investigaciones AD y AS. En ambos reglamentos se establece que el muestreo se llevará a cabo «en los casos en que exista un número importante de denunciantes, exportadores, importadores, tipos de productos o transacciones [...]» (el subrayado es nuestro).

Si bien los Reglamentos de base solo se refieren a «los denunciantes», en la práctica se acepta la información para el análisis del interés de la Unión que proceda no solo de los denunciantes, sino también de otros productores de la Unión¹³.

Esto se ajusta al principio y a la práctica constante de que los efectos probables de imponer o no medidas deben estudiarse para todos los distintos tipos de operadores económicos de la UE. Por tanto, la referencia a los denunciantes en las disposiciones mencionadas en la nota a pie de página 13 será sustituida por una referencia a los productores de la Unión, a fin de reflejar esta práctica.

3. CONCLUSIÓN

Conviene realizar una actualización de la legislación y de los procedimientos a fin de proporcionar a las partes interesadas herramientas modernas para abordar los cambios en el entorno en el que operan.

Las propuestas que se recogen en el presente documento tienen como objetivo modernizar el sistema actual de defensa comercial. Hacen frente a problemas reales y ofrecen soluciones prácticas. Los distintos elementos abordan las preocupaciones de las partes interesadas que representan los intereses de producción, por una parte, y los intereses de los importadores y los consumidores, por otra. Varias de estas propuestas, en particular las relativas a la transparencia, serán beneficiosas para todas las partes interesadas afectadas. También existen algunas propuestas que son más beneficiosas para los productores, mientras que otras son más beneficiosas para los importadores y los consumidores. Por ejemplo, un enfoque más ofensivo frente a las amenazas de represalias y las prácticas fraudulentas o que distorsionen estructuralmente el comercio reforzarán nuestro sistema y contribuirán a mantener la producción y el empleo en la UE. Una mayor previsibilidad en relación con las medidas provisionales y unas prácticas de reconsideración optimizadas ayudarán a los importadores y satisfarán mejor los intereses de los consumidores. La Comisión está convencida de que el paquete, considerado en su conjunto, es equilibrado. Confiamos en que, con esta modernización, los instrumentos de defensa comercial de la UE sigan siendo un punto de referencia a nivel mundial y sirvan, entre otras cosas, como fuente de inspiración para la conveniente reforma de las normas de la OMC sobre este tema.

4. CALENDARIO

Abril de 2013:

- Adopción por la Comisión de la presente Comunicación y la propuesta legislativa. Tras la adopción de la propuesta legislativa tendrá lugar el procedimiento legislativo ordinario en el Consejo y el Parlamento Europeo a lo largo de 2013/2014.
- Inicio de una consulta pública sobre el proyecto de directrices.

Julio de 2013:

¹³

Se acepta la información para el análisis del interés de la Unión que proceda no solo de los denunciantes, sino también de otros productores de la Unión. No obstante, en el artículo 21, apartado 2, del Reglamento AD de base y en el artículo 31, apartado 2, del Reglamento AS de base se establece lo siguiente: «Con el fin de proporcionar una base sólida en la que las autoridades puedan tener en cuenta en su decisión todos los puntos de vista y toda la información para saber si la imposición de medidas responde o no a la defensa de los intereses de la Unión, los denunciantes, importadores y sus asociaciones representativas, usuarios y organizaciones de consumidores representativas podrán darse a conocer y facilitar información a la Comisión [...]» (el subrayado es nuestro). Las disposiciones mencionadas anteriormente no reflejan la práctica actual de la Dirección General de Comercio, ya que no abordarían la situación de los productores de la Unión que no figuren entre los denunciantes.

- Final de la consulta pública sobre el proyecto de directrices.

Verano de 2013:

- Análisis de las respuestas a la consulta pública.

Los cambios en las prácticas propuestos en la presente Comunicación que no se vean afectados por los cambios legislativos o por las directrices tendrán lugar durante los meses siguientes.