



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 23.11.2005
COM(2005) 594 definitivo

RELAZIONE ANNUALE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO

**SULLE MISURE ANTIDUMPING, ANTISOVVENZIONI E DI SALVAGUARDIA
ADOTTATE DAI PAESI TERZI NEI CONFRONTI DELLA COMUNITÀ (2004)**

{SEC(2005) 1519}

INTRODUZIONE

Obiettivo della presente relazione è illustrare le misure di difesa commerciale, ossia le misure antidumping, compensative e di salvaguardia, adottate dai paesi terzi nei confronti della Comunità europea nel 2004. La relazione si articola in due capitoli. Il primo riassume le principali tendenze osservate nel corso dell'anno; il secondo (sotto forma di allegato) esamina i singoli paesi o gruppi di paesi, concentrandosi in particolare sui casi più significativi.

PARTE I: TENDENZA GENERALE

Il 2004 ha confermato la tendenza all'aumento delle misure di difesa commerciale adottate nei confronti degli esportatori della Comunità. Il numero delle misure in vigore nei confronti della Comunità è salito da 192 alla fine del 2003 a 199 nel 2004. L'abbattimento delle tariffe e delle altre barriere commerciali induce infatti i singoli paesi a ricorrere alle misure di difesa commerciale. A livello mondiale la CE continua invece ad essere uno degli utilizzatori più disciplinati e moderati di tali misure. In linea di principio, non abbiamo nulla da obiettare se i paesi terzi adottano misure di difesa commerciale contro la CE, a condizione che lo facciano in maniera equa ed obiettiva e nel rispetto delle norme internazionali. Sfortunatamente, ciò non avviene sempre. Spesso la CE è costretta a ricorrere al sistema OMC di risoluzione delle controversie per garantire che tali paesi si conformino alle norme commerciali internazionali.

L'aumento delle misure antidumping adottate dai paesi terzi nei confronti degli esportatori della CE è particolarmente difficile da giustificare, poiché nella maggior parte dei settori industriali il mercato CE è aperto alla concorrenza internazionale (dazi all'importazione ridotti). I produttori della CE operano in condizioni di estrema competitività sul proprio mercato interno, il che limita in maniera significativa la loro incentivazione o capacità di esportare a condizioni di dumping nei mercati dei paesi terzi. Inoltre, alcuni paesi terzi continuano nella maggior parte dei casi ad applicare quasi sistematicamente misure di salvaguardia. Questo fenomeno è particolarmente preoccupante per la CE, poiché le misure di salvaguardia colpiscono importazioni regolari e dovrebbero pertanto essere utilizzate in via eccezionale per far fronte a situazioni di emergenza. Nell'ambito dell'agenda di sviluppo di Doha ha sostenuto con vigore l'applicazione di standard più elevati nelle inchieste riguardanti le misure di difesa commerciale.

È interessante notare che un numero crescente di paesi terzi preferisce avviare un procedimento antidumping nei confronti dell'intera CE piuttosto che nei confronti di singoli Stati membri. I dazi antidumping che ne risultano colpiscono quindi tutti gli esportatori della CE. In linea di principio, i procedimenti nei confronti dell'intera CE sono ammessi, poiché essa è un membro OMC a pieno titolo. Inoltre, i paesi terzi riconoscono sempre di più che la CE rappresenta un mercato integrato. Il vantaggio o le eventuali altre conseguenze di queste due opzioni per gli esportatori della CE non sono chiari: quando la causa viene intentata nei confronti dell'intera CE è più difficile rilevare il dumping e il pregiudizio (ad esempio, il prezzo all'esportazione superiore in uno Stato membro controbilancia il prezzo inferiore in un altro Stato membro). Per contro, concentrandosi soltanto sulle esportazioni a prezzo ridotto in un unico Stato membro è più facile rilevare il pregiudizio. Va ricordato inoltre che la nostra posizione può essere influenzata dal fatto che applichiamo le misure di difesa commerciale a livello comunitario. Pertanto, è difficile contestare i paesi terzi che adottano la stessa strategia.

In termini statistici, la ripartizione è rimasta molto simile a quella degli anni precedenti: nel 2004 gli USA rappresentavano il 27% di tutte le misure promosse nei confronti della CE. Seguono l'India (18%), il Brasile (7%), il Canada (6%) e il Sudafrica (5%).

PARTE II: ATTIVITÀ

1. Paesi

1.1. Stati Uniti

Rispetto allo scorso anno (dominato dalla misura di salvaguardia nell'industria dell'acciaio) l'attività USA in questo settore è apparsa alquanto moderata. Gli USA non hanno aperto nuove inchieste nei confronti della CE, ma hanno effettuato una serie di riesami di misure antidumping e di misure compensative in previsione della scadenza. La Commissione si è occupata in particolare di cinque riesami di misure compensative in previsione della scadenza, uno dei quali si è concluso con l'abrogazione dei dazi in vigore.

I principali eventi del 2004 riguardano le misure sottoposte alla procedura OMC di risoluzione delle controversie e, in particolare, l'apertura di una procedura OMC relativa all'"azzeramento" e il panel in materia di attuazione per il "caso della privatizzazione". Per quanto riguarda il "caso dell'azzeramento", la CE contesta un metodo che consente alle autorità inquirenti degli USA di non tener conto, in sede di calcolo, delle esportazioni non oggetto di dumping (metodo noto con il termine "azzeramento"). Tale metodo determina un significativo aumento dei margini di dumping. Senza questa pratica, è improbabile che le autorità USA sarebbero state in grado di riscontrare il dumping e istituire dazi in un numero così elevato di casi. La pratica dell'"azzeramento" produce un impatto sul volume degli scambi degli esportatori CE stimato a diverse centinaia di milioni di dollari. I lavori del panel sono iniziati nell'ottobre del 2004. La relazione finale del panel è prevista per la fine del settembre 2005.

Un altro evento chiave del 2004 è stato l'istituzione del panel in materia di attuazione per il caso della privatizzazione. Nonostante i miglioramenti apportati dagli USA ai propri metodi di privatizzazione in seguito alla decisione del panel OMC del 2002, alcuni aspetti della decisione non sono stati attuati. Ad esempio, nel caso dei riesami in previsione della scadenza gli USA non hanno modificato le misure. Sfortunatamente, per questa attuazione oggetto di contestazioni l'unica possibilità per la CE consiste nell'invocare un altro panel nei confronti degli USA. Tale panel è stato istituito il 27 settembre 2004 e la relazione finale è prevista per il 14 giugno 2005.

Gli USA sono il paese membro dell'OMC le cui misure vengono più spesso contestate nell'ambito del sistema OMC di composizione delle controversie. Tale fenomeno rivela una certa incompatibilità tra gli strumenti di difesa commerciale adottati dagli Stati Uniti e le norme dell'OMC. Questo attrito è acuito dalla riluttanza degli USA ad attuare le decisioni dell'OMC (si pensi ad esempio alla legge sull'antidumping del 1916 e all'emendamento Byrd). Uno dei motivi di questo atteggiamento consiste nel fatto che le lobby interne e il Congresso esercitano forti

pressioni sull'amministrazione USA, la quale ha difficoltà ad approvare le decisioni del panel OMC contrarie agli interessi dell'industria nazionale statunitense.

1.2. Russia, Ucraina e Bielorussia

Uno sviluppo significativo registrato nel 2004 consiste nel marcato aumento delle misure di difesa commerciale adottate dalla Russia, dall'Ucraina e dalla Bielorussia. Nel 2004 la Bielorussia ha promosso quattro procedimenti di salvaguardia in relazione a diversi prodotti, mentre la Russia e l'Ucraina ne hanno avviati due ciascuna. Inoltre, nel 2004 sia la Russia che l'Ucraina hanno avviato per la prima volta un procedimento antidumping nei confronti degli esportatori CE rispettivamente in relazione all'acciaio inossidabile e ai compressori a vite.

Uno dei problemi principali di questi procedimenti consiste nella mancanza di trasparenza e nella divulgazione delle informazioni. Un altro problema specifico, evidenziato nella relazione dello scorso anno, è dato dal costante ricorso, da parte di tali paesi, alle salvaguardie *erga omnes* per far fronte all'aumento delle importazioni causato dalle iniziative regionali di liberalizzazione degli scambi, ossia all'interno della CSI. La Commissione si è mostrata molto attiva riguardo a questi casi ed ha avviato numerosi colloqui con le autorità per migliorare la trasparenza dei procedimenti.

In seguito all'aumento generale (legato all'allargamento) delle esportazioni CE verso la Russia e l'Ucraina, tali misure hanno destato una notevole preoccupazione tra gli esportatori CE. Questi ultimi hanno affermato di temere che le suddette misure commerciali vengano utilizzate per promuovere le industrie nazionali. Gli Stati membri della CE, in particolare la Polonia e i paesi baltici, hanno sollevato in diverse occasioni la questione del rispetto delle norme commerciali internazionali da parte di tali paesi, soprattutto dopo la loro adesione all'OMC.

1.3. Cina

Sebbene la relazione dello scorso anno avesse previsto un aumento delle misure di difesa commerciale adottate dalla Cina nei confronti della CE, il 2004 non ha confermato tale tendenza. Finora, la Cina ha fatto un uso relativamente modesto di queste misure e nel 2004 soltanto sette prodotti dell'UE sono stati oggetto di misure di difesa. Tuttavia, globalmente la Cina ricorre sempre più spesso a tali misure, soprattutto in campo chimico. Ad esempio, le società della CE che esportano in Cina da altri paesi asiatici sono spesso coinvolte in procedimenti antidumping promossi dalla Cina. L'elevato tasso di crescita economica non è stato accompagnato da un corrispondente aumento delle importazioni. Il deficit commerciale della CE sta ancora crescendo. Questo fenomeno è dovuto in parte al fatto che, nella maggior parte dei casi, gli esportatori della CE continuano ad incontrare ostacoli significativi che impediscono loro di penetrare il mercato cinese.

1.4. India

L'India rimane uno dei principali utilizzatori, a livello mondiale, di misure di difesa commerciale. Tuttavia, nel 2004 il numero dei procedimenti avviati dall'India nei confronti della CE ha registrato il livello più basso degli ultimi anni. Nel 2004 le inchieste sono state soltanto tre rispetto a sette nel 2003. La procedura OMC di

risoluzione delle controversie invocata dalla CE alla fine del 2003 in relazione a 27 misure antidumping istituite dall'India nei confronti di esportatori CE ha probabilmente influito sulla prassi generale attuata dall'India in materia di antidumping. Parallelamente al processo di consultazione, l'India ha avviato una serie di riesami delle attuali misure antidumping adottate nei confronti di produttori CE. In seguito a tali riesami, alcuni procedimenti sono stati chiusi nei primi mesi del 2005.

1.5. America latina

Nel 2004 è stato osservato un leggero calo dell'attività di difesa commerciale rispetto all'anno precedente. L'Argentina, che solitamente è il principale promotore di misure di difesa commerciale nei confronti della CE, non ha avviato nessuna nuova inchiesta nel 2004. È probabile che la recessione economica verificatasi dopo la svalutazione del 2001 abbia agito da deterrente naturale alle importazioni. Tuttavia, l'Argentina ha eseguito un riesame, in previsione della scadenza, di tre attuali misure compensative nei confronti di esportatori CE di prodotti agricoli trasformati (glutine di frumento, pesche in scatola e olio di oliva). Il riesame si è concluso alla fine del 2004 con la proroga delle misure nonostante la forte opposizione della CE. La CE sta portando avanti tutte e tre le cause in sede OMC, dove le consultazioni sono previste per luglio 2005.

2. Settori

2.1. Agricoltura

Per quanto riguarda i settori colpiti dalle misure di difesa commerciale, una particolare attenzione va all'agricoltura. Si continua a registrare un elevato numero di misure compensative nei confronti delle esportazioni CE di prodotti agricoli trasformati, come ad esempio l'olio d'oliva, gli ortofruttili trasformati, lo zucchero e i prodotti derivati dei cereali. La CE non contesta ovviamente l'esistenza delle sovvenzioni agricole o il fatto che tali sovvenzioni possano essere soggette a dazi compensativi. Tuttavia, la semplice esistenza delle sovvenzioni non dovrebbe giustificare l'istituzione di dazi compensativi senza un'analisi più approfondita tesa ad accertare se le sovvenzioni in questione abbiano effettivamente avvantaggiato il prodotto esportato. In numerosi casi di misure compensative adottate nel 2004 (olio d'oliva, pesche in scatola, ecc.), i paesi terzi affermavano che i prodotti agricoli esportati traevano automaticamente vantaggio dalle sovvenzioni concesse ai singoli agricoltori e non da quelle date agli esportatori di prodotti trasformati. Nel 2004 la CE ha dedicato una particolare attenzione a questi casi per garantire che le eventuali misure compensative adottate dai paesi terzi dimostrassero incontestabilmente che i prodotti esportati beneficiavano di tali aiuti.

Va ricordato che le profonde riforme della politica agricola comune promosse dalla CE a partire dal 2000 modificheranno la natura degli aiuti forniti. Di conseguenza, saranno sempre più privilegiate le forme di aiuto "disaccoppiate" (pagamento unico per azienda) rispetto al sostegno alla produzione, senza alcun vincolo con la produzione e senza alcun effetto di distorsione degli scambi. Naturalmente, la Commissione avrà il compito di garantire che questi cambiamenti siano adeguatamente presi in considerazione dai paesi che applicano misure compensative. L'obbligo di dimostrare l'esistenza del "passaggio" del beneficio dall'attività

agricola al prodotto trasformato dovrebbe rendere più difficile l'applicazione di misure compensative ai regimi di aiuto in questione da parte dei paesi terzi.

2.2. Acciaio e sostanze chimiche

Dopo l'intensa attività registrata nel settore dell'acciaio in seguito alla misura di salvaguardia adottata dagli USA nel 2003, quest'industria ha vissuto un anno tranquillo nel 2004. A causa della costante domanda internazionale di acciaio (soprattutto da parte della Cina), nel 2004 sono stati registrati pochi casi in questo settore, ad eccezione dell'elevato numero di dazi antidumping e di dazi compensativi ancora applicati negli USA e dei due noti casi russi, ossia la misura di salvaguardia contro i tubi di grosso diametro e la misura antidumping contro l'acciaio inossidabile. Come negli anni precedenti, l'industria chimica e farmaceutica continuano ad essere uno dei settori più colpiti dalle misure di difesa commerciale.

PARTE III: RISULTATI CONCRETI

Il 2004 ha visto una serie di risultati positivi per gli esportatori CE colpiti da procedimenti avviati da paesi terzi. Diversi casi importanti sono stati chiusi senza l'istituzione di misure, mentre in altri le misure sono state ritirate. La Commissione ha partecipato attivamente a questi procedimenti e ciò dimostra che un coinvolgimento attivo e diretto può influire in maniera significativa sull'esito delle azioni di difesa commerciale promosse da paesi terzi.

I seguenti casi principali meritano di essere ricordati:

- India: chiusura dell'inchiesta antidumping sulle importazioni di carta patinata originarie della CE e dell'Indonesia;
- Australia: chiusura dell'inchiesta antidumping e dell'inchiesta in materia di dazi compensativi sull'olio di oliva originario della Grecia, dell'Italia e della Spagna;
- Russia: esclusione della CE dalle misure di salvaguardia relative allo zucchero bianco;
- Turchia: chiusura di cinque inchieste di salvaguardia senza misure;
- Corea: chiusura di un'inchiesta antidumping sui pannelli di particelle originari del Belgio, dell'Italia e della Spagna;
- Stati Uniti: revoca dei dazi compensativi sulle barre di acciaio anticorrosione originarie dell'Italia.

Va da sé che il coinvolgimento della Commissione e degli Stati membri in questi casi non è stato l'unico fattore che ha contribuito a produrre un esito positivo o migliore per gli esportatori della CE. Il monitoraggio attivo di tutti i casi importanti e il costante intervento a sostegno degli esportatori CE, unito al dialogo regolare con le autorità dei paesi terzi responsabili delle misure di difesa commerciale, contribuiscono a creare le condizioni necessarie per trovare una soluzione accettabile per gli esportatori della CE.

Per quanto attiene alle relazioni con gli Stati membri riguardanti le misure adottate dai paesi terzi, nel corso del 2004 la Commissione ha continuato a cercare un modo per migliorare il coordinamento. Gli Stati membri rappresentano, attraverso le loro rappresentanze o in via

diretta, un importante canale per informare la Commissione dei problemi incontrati all'estero dagli esportatori CE, stabilire contatti tra i servizi della Commissione e gli esportatori CE o sollevare a livello bilaterale (con i paesi terzi) i problemi relativi a misure specifiche di difesa commerciale.

La rete di contatti tra la Commissione e gli Stati membri, resa ufficiale con la creazione di punti di contatto specifici negli Stati membri, si è rivelata molto utile per divulgare le informazioni sui casi promossi dai paesi terzi (ad esempio sulle nuove inchieste, sull'istituzione di misure o sulle azioni dell'OMC relative alle questioni di difesa commerciale) e per permettere un'azione rapida quando sono in gioco gli interessi della CE. A partire dal 1° maggio 2004 questa "lista di contatti" comprende anche i nuovi Stati membri. In generale, la comunicazione diretta con gli Stati membri è stata particolarmente utile quando il prodotto in questione era di natura molto particolare. Ad esempio, nel caso dell'inchiesta antidumping aperta dall'Ucraina sulle importazioni di compressori a vite, gli Stati membri sono riusciti ad individuare gli esportatori interessati poco prima della scadenza fissata dalle autorità ucraine. Ciò ha consentito agli esportatori di partecipare alla procedura di inchiesta.

Nel corso del 2004 sono inoltre stati avviati dei colloqui con l'industria CE per individuare le eventuali misure aggiuntive che la CE potrebbe adottare per migliorare la comunicazione. Per quanto riguarda le piccole e medie imprese (PMI), sono già state intraprese delle azioni concrete. In particolare, la DG TRADE ha messo a disposizione sul proprio sito web una serie di orientamenti per le PMI colpite da misure di difesa commerciale promosse da paesi terzi¹.

PARTE IV: PROBLEMI DI CARATTERE GENERALE CON I PAESI TERZI

3. Le carenze più comuni

3.1. Bassi standard in sede di apertura dell'inchiesta

I problemi individuati nella relazione dello scorso anno continuano a sussistere. Pur con alcune variazioni, alcuni problemi sono comuni a molti paesi terzi. Sul piano procedurale, spesso gli standard previsti per l'apertura di un'inchiesta non sono elevati. Sembrerebbe che in alcuni paesi al denunciante bastino pochi elementi di prova prima facie per dimostrare la propria tesi. Da un punto di vista pratico, la carenza più frequentemente riscontrata è la mancanza di un'analisi approfondita del pregiudizio e della causalità. In particolare, sono spesso trascurati gli "altri fattori", che talvolta creano un pregiudizio superiore a quello collegabile alle importazioni. Di conseguenza, le misure istituite sono spesso sproporzionate rispetto al pregiudizio presumibilmente subito dall'industria nazionale.

3.2. Mancanza di trasparenza

Un altro problema ricorrente è la scarsità di informazioni fornite da alcuni paesi che ricorrono a strumenti di difesa commerciale. Naturalmente, la mancanza di informazioni può rendere molto difficile valutare su quali basi sia stata aperta un'inchiesta o sia stata proposta una decisione. Il problema della scarsa informazione diventa ancora più grave quando si tratta di giustificare l'istituzione di misure o il rigetto di prove presentate dagli esportatori comunitari. Accade sempre più spesso

¹ (http://europa.eu.int/comm/trade/issues/respectrules/tdi_sme/faqs.htm)

che le autorità inquirenti adducano puntualmente motivi di riservatezza per non fornire tutte le informazioni, anche quando queste ultime non sono riservate. Di conseguenza, gli esportatori non dispongono di tutti gli elementi necessari per difendersi nell'ambito di tali procedimenti.

Paradossalmente, alcuni paesi sembrano non essere in grado di garantire che le informazioni riservate non raggiungano altre parti interessate. Gli esportatori CE hanno riferito che non sempre le autorità inquirenti di alcuni paesi terzi rispettano le norme in materia di riservatezza e che ciò frena molto la loro collaborazione alle inchieste, soprattutto a quelle antidumping, durante le quali alle parti interessate vengono chieste informazioni di natura molto riservata.

3.3. Abuso degli strumenti di difesa commerciale

Un numero crescente di paesi, soprattutto i paesi in via di sviluppo e quelli "in fase di transizione", utilizza di frequente strumenti di difesa commerciale. Questa tendenza è particolarmente evidente per quanto riguarda le misure di salvaguardia, che alcuni paesi sembrano utilizzare più come misure protezionistiche di routine che come "valvola di sicurezza" per far fronte ad un aumento imprevisto delle importazioni. Il motivo consiste probabilmente nel fatto che le inchieste di salvaguardia sono meno impegnative e meno costose delle inchieste antidumping o antisovvenzioni, poiché non richiedono la raccolta di informazioni all'estero o verifiche in loco; le misure di salvaguardia consentono ad un paese di sbarrare la strada a tutte le importazioni, anche quando il pregiudizio è imputabile ad un solo paese o ad un gruppo specifico di paesi. La Comunità ha puntualmente sollevato il problema dell'uso eccessivo delle misure di salvaguardia nell'ambito dell'OMC e ha ribadito con forza la necessità di applicare standard molto elevati per il ricorso a tali misure al fine di garantire il carattere di eccezionalità di questo strumento.

PARTE V: CONCLUSIONI

Nonostante l'elevato numero di misure in vigore nei confronti degli esportatori della Comunità, le prospettive per i prossimi anni sono relativamente favorevoli. A livello multilaterale, la CE è impegnata, nell'ambito dell'agenda di sviluppo di Doha, a promuovere l'applicazione di standard più elevati nelle inchieste antidumping e antisovvenzioni (ad esempio: armonizzazione delle procedure di inchiesta e riduzione dei costi). A livello bilaterale, la CE è impegnata ad istituire, insieme a diversi partner commerciali (India, Cina e Corea), dei gruppi ad hoc composti da esperti di misure di difesa commerciale. Tali gruppi offrono la possibilità di scambiare informazioni e pareri su come migliorare lo svolgimento delle inchieste e l'applicazione delle norme in materia di difesa commerciale. Ciò contribuisce ad ottenere una migliore comprensione delle rispettive prassi.

Inoltre, la Direzione generale del Commercio (DG Trade) viene spesso esortata dai paesi terzi ad organizzare azioni di formazione per i loro funzionari in materia di pratiche di difesa commerciale della CE. Queste ultime vengono considerate sempre più dai paesi terzi come un "modello da seguire" ("Vorbildsfunktion"), grazie agli standard elevati applicati in questo settore. Ogni anno la CE finanzia solitamente due seminari di formazione di questo tipo e un numero variabile di altri eventi finanziati dai paesi terzi interessati. In questo modo la Commissione ha la possibilità di "formare" i funzionari dei paesi terzi migliorando i loro metodi d'inchiesta. Dal 2001 sono stati organizzati seminari in Thailandia, Indonesia,

Ucraina, Cina, Russia, India, Pakistan, Romania e in altri paesi. Nel 2004 sono stati organizzati seminari per funzionari della Corea, dell'Argentina, della Russia, della Cina, del Vietnam, della Turchia, dell'Ucraina e della Romania.