

Bruselj, 10.4.2013
COM(2013) 191 final

SPOROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

o
modernizaciji instrumentov trgovinske zaščite
in njihovi prilagoditvi za potrebe evropskega gospodarstva

SPOROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

o

modernizaciji instrumentov trgovinske zaščite in njihovi prilagoditvi za potrebe evropskega gospodarstva

1. UVOD

1.1. Potreba po modernizaciji

Evropska unija je vodilna svetovna trgovinska sila, ki uživa znatne ugodnosti zaradi proste trgovine in odprtosti globalnih trgov. V nekaterih primerih pa nepoštena praksa nekaterih trgovinskih partnerjev ali izvoznikov iz tretjih držav lahko škodijo industriji v EU. Instrumenti trgovinske zaščite so zato pomembno orodje celostne trgovinske politike EU in pogosto edini način, s katerim se družbe lahko odzovejo na nepoštena mednarodna trgovinska praksa, hkrati pa lahko njihova uporaba vpliva na uporabnike in potrošnike. Ti instrumenti so bili sprejeti leta 1995, EU pa pri njihovi uvedbi uporablja zelo visoke standarde, ki so pogosto višji, kot pa jih zahteva Svetovna trgovinska organizacija (STO) ali jih uporabljajo mnogi drugi uporabniki.

Zaradi nenehnih sprememb gospodarskega okolja je treba občasno preveriti, ali je treba tem spremembam do neke mere prilagoditi tudi ITZ.

Pravila za ITZ v EU so bolj ali manj nespremenjena že več kot 15 let. Zadnji vsebinski pregled evropskih instrumentov trgovinske zaščite je bil izveden leta 1995 zaradi izvedbe sklepov urugvajskega kroga večstranskih trgovinskih pogajanj. Od takrat je bila edina pomembna zakonodajna sprememba sprejeta leta 2004, s katero bil spremenjen postopek odločanja v Svetu (navadna večina je potrebna za zavrnitev predloga Komisije in ne več za njegovo sprejetje).

Reforma iz let 2006/2007, obravnavana v zeleni knjigi, je pokazala, da se mnenja na to temo bistveno razlikujejo. Pozneje je komisar De Gucht med zaslišanjem pred Odborom za mednarodno trgovino Evropskega parlamenta januarja 2010 nakazal, da bi bilo treba po njegovem mnenju ITZ pregledati šele po končanih trgovinskih pogajanjih iz Dohe, ki potekajo pod okriljem STO. Ta pogajanja so namreč zastala.

V takšnih okoliščinah se je Komisija odločila ponovno preučiti delovanje instrumentov trgovinske zaščite EU z namenom njihove posodobitve, ob upoštevanju, da se večstranski okvir STO v bližnji prihodnosti ne bo spremenil. V tem sporočilu so navedeni predlogi in spremembe, ki jih predlaga Komisija za modernizacijo instrumentov v skladu s ciljem Pogodbe o prispevku k prosti in pravični trgovini (člen 3(5) Pogodbe o Evropski uniji).

Vodilno načelo za predlagan paket je potreba po sprejemu **pragmatičnih in uravnoteženih izboljšav** evropskih ITZ, ki bodo koristili vsem interesnim skupinam. Ne glede na to, ali gre za večje družbe ali mala in srednja podjetja, bi morali imeti proizvajalci, uvozniki in uporabniki na voljo uporabniku prijazne in učinkovite instrumente, ki ustrezajo aktualnim izzivom zaščite pred nepoštenimi trgovinskimi praksami, v okviru možnih ukrepov ITZ. Komisija je opredelila šest glavnih področij veljavnih pravil, ki jih je treba spremeniti, zaradi sprememb v gospodarskem okolju.

Predlogi vključujejo javno posvetovanje za modernizacijo instrumentov trgovinske zaščite (odprto od 3. aprila do 3. julija 2012)¹, bogate izkušnje, ki jih ima Komisija pri vsakdanjem upravljanju teh instrumentov in neodvisna ocenjevalna študija, objavljena marca 2012².

1.2. Pravni okvir

Sistem trgovinske zaščite EU temelji na pravilih STO, ki svojim članicam dovoljuje, da odgovorijo na nepošteno trgovinske prakse držav izvoznic in ponovno vzpostavijo enake konkurenčne pogoje. Protidampinški ukrepi, ki so najpogostejše uporabljeni instrumenti trgovinske zaščite (drugi so protisubvencijski in zaščitni instrumenti), so odgovor na uvoz izdelkov iz držav, ki niso članice EU, in se prodajajo po cenah, ki so nižje kot normalna vrednost³, kadar to škodi industriji EU. Protisubvencijski instrumenti se uporabljajo v primeru subvencioniranega⁴ uvoza.

V takih primerih lahko prizadeta industrija iz EU vloži pritožbo pri Komisiji, predloži dokaze o nepošteni praksi in povzročeni škodi. Če pritožba vsebuje zadostne dokaze, se začne preiskava, ki v primeru dampa traja približno 15 mesecev, oziroma 13 mesecev v primeru subvencij, h kateri so pozvane vse zainteresirane strani (proizvajalci Unije, izvozniki, uvozniki, uporabniki izdelka in potrošniške organizacije). Če preiskava potrdi navedbe iz pritožbe, se uvedejo protidampinške ali protisubvencijske dajatve. Ukrepi običajno ostanejo v veljavi 5 let, vendar jih je mogoče v tem obdobju ponovno preučiti in kadar je to primerno, podaljšati.

Tretji instrument trgovinske zaščite je zaščitni instrument, vendar ga ta pobuda ne obravnava, nenazadnje tudi zato, ker ga je EU doslej zelo redko uporabila.

T.i. „elementi STO+“ sistema EU, zlasti pravilo nižje dajatve in preskus interesa Unije, zagotovijo sorazmerno in uravnoteženo uporabo teh instrumentov. Ta pobuda je namenjena ohranjanju visokih standardov ter izvedbi potrebnih prilagoditev in izboljšav teh standardov.

Mnoge interesne skupine so izrazile željo, da bi Komisija skrajšala protidampinške in protisubvencijske preiskave. Komisija si bo na splošno prizadevala, da čas, ki ga potrebuje za uvedbo začasnih ukrepov v protidampinških in protisubvencijskih zadevah, skrajša za dva meseca.

2. PREDLOGI

Ta del sporočila opisuje predloge Komisije za modernizacijo instrumentov trgovinske zaščite EU. Za vsak predlog je navedeno, ali je zanj potrebno spremeniti zakonodajo. Dejansko je za velik del teh predlogov treba spremeniti osnovno protidampinško uredbo in osnovno protisubvencijsko uredbo⁵. Predlagane zakonodajne spremembe so podrobno opisane v osnutku uredbe, ki ga Komisija predloži Svetu in Parlamentu za sprejetje po rednem zakonodajnem postopku. Predlogi vključujejo tudi osnutek smernic za štiri pomembne

¹ Rezultati javnega posvetovanja o posodobitvi instrumentov trgovinske zaščite EU: <http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/forms/dispatch?userstate=DisplayPublishedResults&form=MTDI>.

² Neodvisna ocena instrumentov trgovinske zaščite: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=786>.

³ Normalna vrednost običajno temelji na cenah, ki so jih plačali ali jih plačajo potrošniki države izvoznice v običajnem poteku trgovanja, ali na celotnih stroških proizvodnje skupaj z razumnim dobičkom.

⁴ Subvencije so finančni prispevek vlade ali vladnega organa, ki pomenijo ugodnosti za prejemnika (člen 1 Sporazum STO o subvencijah in izravnalnih ukrepih).

⁵ Uredba Sveta (ES) št. 1225/2009 z dne 30. novembra 2009 o zaščiti proti dampinškemu uvozu iz držav, ki niso članice Evropske skupnosti (UL L 343, 22.12.2009, str. 51.), in Uredba Sveta (ES) št. 597/2009 o zaščiti proti subvencioniranemu uvozu iz držav, ki niso članice Evropske skupnosti (UL L 188, 18.7.2009, str. 93).

elemente instrumentov trgovinske zaščite EU. Osnutek smernic in to sporočilo bosta objavljena skupaj v obliki delovnih dokumentov služb Komisije za javno posvetovanje, preden jih bo sprejela Komisija. S sprejetjem teh smernic Komisija uporablja svojo diskrecijsko pravico, ki jo potrebuje pri uporabi instrumentov trgovinske zaščite EU za konkretne izdelke.

2.1. Večja preglednost in predvidljivost

Pregledno izvajanje ITZ je izjemnega pomena, zato je prednostna naloga nadaljnje povečanje preglednosti v postopkih ITZ. Da bi upoštevali stališča, ki so jih izrazile interesne skupine, so bili predlagani različni elementi za povečanje preglednosti postopkov in izboljšanje predvidljivosti za vse udeležence.

2.1.1. Predhodno razkritje o začasnih protidampinških in protisubvencijskih ukrepih

Interesne skupine so pogosto izrazile željo, da bi imele možnost predložitve predhodnih pripomb v zvezi s podlago, ki je bila uporabljena za uvedbo začasnih protidampinških in protisubvencijskih dajatev. Trdijo, da bi takšna možnost omogočala na primer odpravo napak, napačnih izračunov itd., ki se v okviru veljavnega sistema odpravijo šele v fazi dokončnih ukrepov. Še pomembneje, interesne skupine trdijo, da ne vedo, če in na kakšen način bodočasni ukrepi prizadeli njihove dejavnosti, saj ne vedo kakšna bo stopnja morebitne dajatve.

Da bi povečali preglednost v protidampinškem in protisubvencijskem postopku se predlaga, da se zainteresiranim stranem predhodno in v omejenem obsegu razkrije začasne ukrepe dva tedna pred njihovo uvedbo. S tem zainteresirane strani ne bi bile presenečene nad uvedbo začasnih ukrepov in bi zmanjšale večje tveganje kopičenja uvoza, saj gospodarski subjekti ob objavi začasnih ukrepov običajno poznajo časovni okvir za postopke odločanja EU. Trenutni časovni načrti preiskav se s tem ne bi spremenili.

Predhodno razkritje v omejenem obsegu bi vsebovalo (i) povzetek predlaganih ukrepov in (ii) ustrezne izračune stopenj dampinga in škode za vsakega sodelujočega izvoznika in industrijo Unije. Da bi izpolnil roke določene za preiskavo, naj bi imele zainteresirane strani na voljo sorazmerno kratek rok (tj. tri delovne dni) za predložitev pripomb, ki morajo biti omejene na izračune. Polno razkritje začasnih ukrepov ob njihovi uvedbi, s čimer je dana možnost za predložitev obširnih pripomb glede vseh vidikov takih ukrepov, bi ostalo v uporabi, kot je to urejeno v sedanjem sistemu⁶. Na ta način bi bilo možno popraviti napake v izračunih pred uvedbo začasnih ukrepov, s tem pa bi povečali točnost ukrepov in se izognili zamudam v postopkih njihovega sprejemanja.

Za ta predlog je treba spremeniti zakonodajo.

2.1.2. Predhodno obvestilo o neuvedbi začasnih ukrepov

Mnoge interesne skupine so poudarile, da si želijo biti vnaprej obveščene v primeru, da Komisija ne namerava uvesti začasnih ukrepov. Pogosto se namreč dogaja, da zainteresirane strani šele po poteku 9-mesečnega roka za uvedbo začasnih ukrepov ugotovijo, da jih Komisija ni uvedla. Predhodno obvestilo bi izboljšalo preglednost in predvidljivost poslovnega okolja. Če se zainteresirane strani vnaprej obvestijo o tem, ali Komisija namerava uvesti ukrepe (predvidene v okviru te pobude), se zdi prav tako smiselno, da se obvestijo tudi v primeru ko Komisija začasnih ukrepov ne namerava uvesti. Zato se predlaga, da se zainteresirane strani obvestijo približno dva tedna pred iztekom 9-mesečnega roka, ne glede na to, ali je uvedba začasnih ukrepov predvidena ali ne.

⁶ Člen 20(1) osnovne protidampinške uredbe in člen 30 osnovne protisubvencijske uredbe.

Za ta predlog je treba spremeniti zakonodajo.

2.1.3. Dvotedensko predhodno obvestilo o uvedbi začasnih protidampinskih/protisubvencijskih ukrepov

Uvozniki se pogosto pritožujejo, da blago, ki je že v tranzitu, ob uvedbi začasnih ukrepov po carinjenju postane predmet teh ukrepov. Ker se predlaga, kot je navedeno zgoraj, da se zainteresirane strani obvestijo o predlagani uvedbi začasnih ukrepov (približno dva tedna pred njihovo uvedbo), se predlaga tudi, da se ukrepi ne uvedejo v obdobju treh tednov po obvestilu. Ta dva tedna bi povečala predvidljivost za vse zainteresirane strani, uvozniki pa bi lahko bolj fleksibilno ravnali s pošiljkami v tranzitu in hkrati v celoti spoštovali določene roke. Kot je poudarjeno v točki 2.1.1., zaradi teh dveh tednov ne bi bila ogrožena učinkovitost katerega koli začasnega ukrepa, zlasti ker je časovnica začasnih ukrepov običajno vsem znana. Ta predlog ne posega v pravice držav članic, da zaprosijo za takojšnjo uvedbo začasnih ukrepov v skladu s členom 7(5) osnovne protidampinske oziroma členom 12(4) osnovne protisubvencijske uredbe.

Za ta predlog je treba spremeniti zakonodajo.

2.1.4. Smernice

Družbe, ki so vključene v preiskave trgovinske zaščite pogosto niso seznanjene z vsemi tehničnimi vidiki preiskav. Vendar je v interesu vseh zainteresiranih strani, da so podrobno seznanjene s temi vidiki in da so ustrezne informacije enostavno dostopne. V skladu s tem se predlaga objava smernic za štiri temeljne elemente preiskave, tj. izračun stopnje škode, izbira primerljive države pri preiskavah, ki zadevajo uvoz iz držav brez tržnega gospodarstva, preskus interesa Unije in trajanje ukrepov ter pregled zaradi izteka ukrepa.

Ta osnutek smernic je nastal na podlagi izkušenj Komisije. Komisija bo izvedla javno posvetovanje o osnutku smernic pred njihovim sprejetjem.

2.2. Kako obravnavati grožnje s povračilnimi ukrepi

2.2.1. Začetek preiskave po uradni dolžnosti v primeru grožnje s povračilnimi ukrepi

Javno posvetovanje je potrdilo, da se nekateri proizvajalci EU, ki nameravajo vložiti pritožbo za začetek protidampinskih ali protisubvencijskih preiskav, soočajo s povračilnimi ukrepi. Proizvajalci EU posledično pogosto neradi vlagajo pritožbe ali odstopajo od preiskave, s čimer ne morejo uveljavljati svojih pravic, ki jih uživajo v okviru prava EU in STO.

Tretjina vprašanih je navedla, da je v preteklosti utrpela povračilne ukrepe. Povračilni ukrepi so lahko kakršno koli ogrožanje gospodarskih interesov, ki bi jih lahko imela industrija EU v državi izvoznici. Takšne grožnje so lahko različne, npr. onemogočanje proizvodnje, prodaje, naložb, ustvarjanje upravnih ovir itd., prav tako pomembne pa so tudi grožnje, naslovljene na kupce ali dobavitelje industriji Unije.

Po izkušnjah Komisije se število takšnih groženj dejansko povečuje. Zato morajo posodobljeni instrumenti trgovinske zaščite vsebovati mehanizme, ki bodo vsaj omilili pritiske zaradi groženj povračilnih ukrepov.

Korak naprej bi bil, da Komisija, kadar je to mogoče, začne preiskavo po uradni dolžnosti, če so proizvajalci Unije izpostavljeni grožnjam s povračilnimi ukrepi in če obstaja dovolj dokazov *prima facie* o škodljivem dampu/subvencioniranju.

Dokazila, ki so potrebna na začetek preiskave po uradni dolžnosti, morajo izpolnjevati ista merila kot tista, ki so potrebna za začetek preiskave na podlagi vloge industrije EU iz člena 5 osnovne protidampinske oziroma in člena 10 osnovne protisubvencijske uredbe.

Proizvajalci Unije, ki želijo vložiti protidampinško ali protisubvencijsko pritožbo in so izpostavljeni grožnjam s povračilnimi ukrepi, bodo pozvani, da o tem zaupno obvestijo Komisijo. Opis vrste podatkov, ki se običajno zahteva, bo objavljen na spletni strani Komisije (GD za trgovino).

Komisija se bo pri odločanju o začetku preiskave po uradni dolžnosti odločala na podlagi vsebine razpoložljivih dokazov o škodljivem dampingu/subvencioniranju. Poleg tega bo Komisija upoštevala tudi razpoložljive dokaze o morebitnih nesorazmernih gospodarskih posledicah posameznih ukrepov za Unijo kot celoto, če bo preiskava potrdila obstoj škodljivega dampinga/subvencioniranja.

Komisija predlaga pojasnitev te točke z veljavno zakonodajo.

2.2.2. Obveznost sodelovanja za proizvajalce Unije, ki proizvajajo podobni izdelek

Po sedanjih določbah zainteresirane strani niso dolžne sodelovati v postopkih trgovinske zaščite. Za namene preiskav po uradni dolžnosti, ki jih sproži Komisija, se predlaga uvedba obveznega sodelovanja za proizvajalce Unije. Takšna obveznost je nujna, da bi službam Komisije zagotovili dostop do podatkov, ki so potrebni za preiskavo. Obveznost sodelovanja vključuje dolžnost, da zainteresirane strani odgovorijo na vprašalnik, ki jim je bil poslan na začetku takšne preiskave in da sprejmejo preverjanje izpolnjenega vprašalnika na kraju samem, ki ga opravijo uradniki Komisije.

Vsebina podatkov, ki jih proizvajalci Unije posredujejo Komisiji bodo ostali zaupni in v skladu s členom 6(7) osnovne protidampinške uredbe oziroma členom 11(7) osnovne protisubvencijske uredbe, ne bodo razkriti v nezaupni dokumentaciji.

Za ta predlog je treba spremeniti zakonodajo.

2.3. Učinkovitost in izvrševanje

2.3.1. Preiskave o izogibanju po uradni dolžnosti

Izogibanje ukrepom trgovinske zaščite je vedno bolj pereč problem v mednarodni trgovini. Z izboljšanjem spremljanja trgovinskih tokov, ki jih opravlja Komisija, bo možno zgodnje odkrivanje takšnih praks. Kadar bo Komisija menila, da obstaja sum o obstoju takšnih praks, bo začela izvajati preiskave o izogibanju po uradni dolžnosti.

Za ta predlog ni treba spremeniti zakonodaje.

2.3.2. Neuvedba pravila o nižji dajatvi v protisubvencijskih primerih in v primerih, kjer obstajajo strukturna izkrivljanja trga surovin

Pravilo nižje dajatve je element „STO plus“ v okviru instrumentov trgovinske zaščite EU. Pravila STO dovoljujejo nalaganje protidampinških in protisubvencijskih ukrepov na ravni stopnje dampinga/subvencije. EU presega to minimalno zahtevo STO in uvaja ukrepe, ki so nižji od stopnje dampinga/subvencije, če takšna nižja stopnja v zadostni meri odpravlja škodo povzročeno industriji Unije.

Vendar uporaba pravila nižje dajatve ni primerna v naslednjih primerih. Prvič, subvencioniranje, ki ga izvajajo vlade tretjih držav, je naraščajoč problem in koristi, ki so pridobljene z manjšo dajatvijo prek pravila nižje dajatve, lahko vlade spodbudijo, da nadaljujejo s subvencioniranjem gospodarskih subjektov.

Drugič, tretje države vse bolj posegajo v trgovino s surovinami z namenom ohranjanja surovin v svojih državah za domače nadaljnje uporabnike. Posledično proizvajalci EU ne tekmujejo ob enakih konkurenčnih pogojih z nadaljnjimi uporabniki iz teh tretjih držav. Zato

ni primerno, da proizvajalci, ki uživajo prednosti strukturnega izkrivljanja trga surovin, uživajo tudi koristi pravila nižje dajatve v okviru sistema ITZ.

Sedanja zakonodaja ne vsebuje nobene določbe, ki bi vlade tretjih držav in gospodarske subjekte odvrčala od izvajanja takšnih praks. Zato se predlaga, da se pravilo nižje dajatve ne uporabi:

- po vsej državi v primerih subvencioniranja,
- po vsej državi v primerih strukturnega izkrivljanja trga surovin,

Za ta predlog je treba spremeniti zakonodajo.

2.4. Spodbujanje sodelovanja

2.4.1. Zbiranje in evidentiranje podatkov, ki so v interesu Unije

Interesne skupine trdijo, da je sodelovanje s Komisijo v preiskavah o trgovinski zaščiti v nekaterih primerih lahko obremenjujoče. To velja zlasti za mala in srednja podjetja. Glavne težave, s katerimi se interesne skupine srečujejo, vključujejo precejšnje delovne obremenitve, obremenjujoče in drage postopke ter kratke roke. Kljub temu, da je stopnja težavnosti za vsako interesno skupino različna, se vse strinjajo, da se številna podjetja zaradi tehnične narave in zapletenih preiskav trgovinske zaščite, zlasti MSP, pogosto ne odločijo za sodelovanje.

Da bi odpravili te težave, so službe Komisije že poenostavile vrsto informacij, ki jih zahtevajo od uporabnikov. Poleg tega se predlaga, da se v prihodnje določijo daljši roki, da se vse strani prijavijo kot zainteresirane strani in za predložitev izpolnjenih vprašalnikov, tj. 29 namesto 15 dni, da se zainteresirane strani prijavijo, in 51 namesto 37 dni, da predložijo izpolnjene vprašalnike. Ta določba se nanaša na del preiskave o interesu Unije, ne pa tudi na preiskavo o dampingu, subvencijah ali škodi. Te spremembe bi morale spodbuditi strani k sodelovanju v preiskavah trgovinske zaščite in s tem nadalje izboljšati kakovost ugotovitev, na katerih temeljijo odločitve o ukrepih, ob doslednem spoštovanju rokov.

Za ta predlog ni treba spremeniti zakonodaje.

2.4.2. Poenostavitev postopkov vračil

Interesne skupine so izrazile tudi potrebo po večji preglednosti v postopkih vračila.

Komisija bo objavila posodobljene smernice o zahtevkih za vračilo v Uradnem listu in na spletni strani Komisije (GD trgovina). Prav tako se predlaga, da se na spletni strani objavi naslednje: opomnik s standardnim obrazcem, ki ga izpolni vložnik in sodelujoči proizvajalec, seznam s podatki vseh kontaktnih točk v državah članicah, seznam tekočih nerešenih vlog za vračilo, ter ali je bila vloga za vračilo odobrena ali zavrnjena. Če vložnik to dovoli, se nezaupno različico sklepa o nadomestilu objavi tudi na spletni strani GD za trgovino. Zadevna industrija Unije bo obveščena o prejemu zahtevka za nadomestilo. Sestavljena bo nezaupna dokumentacija z vsemi nezaupnimi dokumenti iz preiskave o nadomestilu.

Za ta predlog ni treba spremeniti zakonodaje.

2.4.3. Mala in srednja podjetja

Mala in srednja podjetja (MSP) se predvsem zaradi svoje razdrobljenosti in pomanjkanja virov pogosto težko odločajo za sodelovanje v dolgotrajnih in zapletenih postopkih ITZ. Mnoge interesne skupine, ki predstavljajo različne interese, trdijo, da je treba službo za pomoč MSP izboljšati.

Služba za pomoč MSP bo nadgrajena, s čimer bo zagotovila več podpore in informacij za MSP, ki jih zadevajo postopki ITZ.

Poleg tega bodo po vsej Uniji organizirani posebni seminarji za mala in srednja podjetja v sodelovanju z državami članicami, da bi dvignili ozaveščenost o ITZ. Komisija pa bo v sodelovanju z mrežo za MSP pri GD za podjetništvo in industrijo preučila možnosti za spodbujanje sodelovanja MSP v postopkih ITZ, zlasti v povezavi z naslednjimi vprašanji: (a) uvedba standardnega obrazca za predložitev statističnih podatkov za običajne namene in vprašalnikov, da se MSP čim bolj razbremenijo pri predložitvi potrebnih podatkov; (b) premislek o uskladitvi obdobja preiskave z obračunskim letom, kjer je to mogoče; (c) sorazmerno zmanjševanje bremen, ki jih predstavljajo jezikovne ovire. Rezultati teh prizadevanj bodo objavljeni v smernicah Komisije. Za ta predlog ni treba spremeniti zakonodaje.

2.5. Izboljšanje pregledov

2.5.1. Povračilo dajatev, ki so bile plačane, kljub temu da se pregled zaradi izteka ukrepov ni zaključil s podaljšanjem ukrepov

Pregledi zaradi izteka ukrepov se lahko začnejo tik pred koncem petletnega obdobja uporabe ukrepov trgovinske zaščite. Ukrepi ostanejo v veljavi, dokler niso znani rezultati teh pregledov, kar traja od 12 do 15 mesecev. Protidampinške/protisubvencijske dajatve se v tem obdobju še naprej pobirajo in se ne povrnejo, čeprav je preiskava zaključena in so bili ukrepi razveljavljeni. Vendar se zdi, da je ohranitev dajatev neupravičeno, kadar preiskava ne razkrije obstoja škodljivega dampinga/subvencioniranja.

Če se preiskava ne zaključi s podaljšanjem ukrepov, se predlaga uvedba povračila dajatev, ki so bile pobrane v pregledih zaradi izteka ukrepa. Takšno povračilo ne vključuje obresti in bo odobreno zgolj na podlagi vloge, ki se naslovi na nacionalne carinske organe. Čeprav bo to povzročilo dodatno upravno breme, je praksa nalaganja dodatnih dajatev gospodarskim subjektom po formalnem izteku ukrepa nerazumna, kljub temu, da ni več dokazov, ki bi upravičevali podaljšanje ukrepa.

Interesne skupine, ki predstavljajo interese proizvajalcev trdijo, da industrija Unije škoda povzroča tudi po začetku postopkov, sajčasni ukrepi niso uvedeni retroaktivno. Posledično so dajatve, ki so zbrane med pregledom zaradi izteka ukrepov, nadomestilo za pomanjkanje ukrepov med začetkom preiskave in uvedbo začasnih ukrepov. Vendar pa tako pravo EU kot STO dovoljujeta retroaktivno uvedbo ukrepov samo v izjemnih, natančno določenih okoliščinah (obsežna rast dampinškega uvoza v relativno kratkem času, ki bi najverjetneje lahko resno ogrozila korektivni učinek ukrepov⁷).

Za ta predlog je treba spremeniti zakonodajo.

2.5.2. Pregledi zaradi izteka v kombinaciji z vmesnimi pregledi

Ukrepi trgovinske zaščite se najprej uvedejo za obdobje pet let, po njihovem izteku pa se jih lahko z izvedbo postopka pregleda zaradi izteka ukrepa podaljša za nadaljnjih petih let. Temu lahko sledijo ponovni pregledi zaradi izteka ukrepa in ponovna podaljšanja. Ker določbe glede pregleda zaradi izteka ukrepa ne omogočajo sprememb ravni dajatev, se ukrepi razveljavijo ali pa ostanejo enaki. Od prve uvedbe ukrepov se razmere na trgu lahko bistveno spremenijo (npr. spremembe v industriji Unije, sprememba števila izvoznikov na trgu, uvoz iz drugih virov itd.). Kadar zainteresirane strani menijo, da je dejansko prišlo do takšne spremembe, bodo pozvane, da zahtevajo vmesni pregled sočasno z začetkom pregleda zaradi izteka ukrepa. S tem bo mogoče po potrebi prilagoditi raven ukrepa, ki bi natančneje odražala spremenjene razmere na trgu.

⁷ Člen 10(4) osnovne protidampinške uredbe in člen 16(4) osnovne protisubvencijske uredbe.

Zato se predlaga, da se ta možnost navede v obvestilu o bližnjem izteku, ki se objavi približno devet mesecev pred iztekom petletnega obdobja uporabe ukrepov (člen 11(2) osnovne protidampinške uredbe in člen 18(4) osnovne protisubvencijske uredbe). Poleg tega bi bilo lahko opozorilo objavljeno tudi na spletni strani GD za trgovino za potrebe vseh zadevnih zainteresiranih strani.

Za ta predlog ni treba spremeniti zakonodaje.

2.5.3. Sistematičen začetek vmesnih pregledov v primeru, da je bilo ugotovljeno protikonkurenčno ravnanje proizvajalcev Unije

Čeprav sta namen in pravna podlaga drugačna za instrumente trgovinske zaščite kot za konkurenčno pravo EU, lahko protikonkurenčno ravnanje izkrivlja ugotovitve o škodi, npr. družbe, ki sodelujejo v kartelu, bodo imele višje prodajne cene, kot bi jih v normalnih konkurenčnih pogojih. To posledično vpliva na analizo cen, ki je bistven del določanja škode v skladu s členom 3(3) osnovne protidampinške uredbe oziroma členom 8(3) protisubvencijske uredbe.

Komisija bo v prihodnosti začela sistematično izvajati vmesni pregled veljavnih protidampinških/protisubvencijskih ukrepov, če bo ugotovila, da so proizvajalci Unije vpleteni v protikonkurenčno ravnanje. Ta postopek se bo uporabljal le, kadar bo obstajalo prekrivanje zadevnega izdelka in časovnih obdobj. Vmesni pregled bo preučil, ali in v kakšnem obsegu protikonkurenčno ravnanje vpliva na obstoječe protidampinške in protisubvencijske ukrepe.

Za ta predlog ni treba spremeniti zakonodaje.

2.6. Kodifikacija

Namen zakonodajnih sprememb, ki so predlagane v nadaljevanju in so tehnične narave, je uskladiti zakonodajo EU s trenutno prakso in razvojem dogodkov ter nedavno sodno prakso. Večina sprememb je zajeta tudi v nedavni oceni politike EU o ITZ⁸.

2.6.1. Registracija uvoza po uradni dolžnosti

Člen 14(5) osnovne protidampinške uredbe in člen 24(5) osnovne protisubvencijske uredbe omogočata registracijo uvoza v okviru preiskave. Namen registracije je omogočiti retroaktivno uporabo dajatev, če je to potrebno. Ta določba se rutinsko uporablja v omejenih okoliščinah (npr. pregledi zaradi novega izvoznika, pregledi proti izogibanju). Besedilo členov 14(5) in 24(5) določa registracijo na zahtevo industrije Unije. Registracija je možna tudi na pobudo Komisije, kar bi bilo zaradi jasnosti treba navesti tudi v zakonodaji. S to spremembo se področja sedanje uporabe registracije ne bi razširila.

2.6.2. Posodobitev člena 11(9) osnovne protidampinške uredbe in člena 22(4) osnovne protisubvencijske uredbe.

Člen 11(9) določa: „Pri vseh preiskavah, povezanih z ustreznim pregledom ali vračilom denarja, ki se izvajajo v skladu s tem členom, Komisija, pod pogojem, da se okoliščine ne spremenijo, uporabi isto metodologijo kakor pri preiskavi, na osnovi katere je bila dajatev določena, ob ustreznem upoštevanju člena 2, še posebej odstavka 11 in 12, ter člena 17“. Uporaba te določbe v praksi povzroča nejasnosti, zlasti v zvezi s tem, kaj pomeni sprememba okoliščin. Poleg tega je v nekaterih primerih povzročila uporabo očitno zastarelih metodologij, ki se v drugih nedavnih primerih ne uporabljajo več. Člen 22(4) osnovne

⁸ Neodvisna ocena instrumentov trgovinske zaščite:
<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=786>.

protisubvencijske uredbe vsebuje podobne določbe. Da bi zagotovili splošno usklajenost, je treba ti dve določbi črtati.

2.6.3. Izvzetje proizvajalcev izvoznikov z ničelno in de minimis stopnjo dampinga v prvotni preiskavi (v nasprotju s preiskavo v zvezi s pregledom zaradi izteka ukrepa) iz vseh pregledov

Člen 9(3) osnovne protidampinške uredbe med drugim določa, da posamezni proizvajalec izvoznik s stopnjo dampinga nižjo od 2 % ni predmet protidampinške dajatve, vendar „*pa ti sami ostanejo predmet postopka in morebitne ponovne preiskave pri kakršnem koli kasnejšem pregledu, ki se za zadevno državo izvaja v skladu s členom 11.*“ V postopku pred STO za rešitev spora med ZDA in Mehiko⁹ je pritožbeni organ STO odločil, da izvozniki s stopnjo dampinga manjšo od 2 % iz prvotne preiskave ne smejo biti predmet pregleda, saj bi to pomenilo kršitev člena 5.8 *Protidampinškega sporazuma STO*. Zato je treba v skladu s to razsodbo člen 9(3) spremeniti. Namesto, da se take družbe vključijo v preglede, se lahko proti njim začnejo nove preiskave v skladu s členom 5 osnovne protidampinške uredbe. Podobno bo treba spremeniti tudi člen 14(5) osnovne protisubvencijske uredbe.

2.6.4. Opredeliti možnost izvzetja tudi za povezane strani, če niso vpletene v prakse izogibanja

Namen člena 13(4) osnovne protidampinške uredbe je zagotoviti, da so družbe, ki so predmet preiskav o izogibanju, izvzete iz ukrepov proti izogibanju, če lahko dokažejo, da niso vpletene v prakse izogibanja. Vendar to besedilo izrecno ne izvzema zainteresiranih strani, ki niso vpletene v prakse izogibanja, a so povezane s proizvajalci, ki jih zadevajo obstoječi ukrepi. Zato se zaradi jasnosti besedila v zvezi s tem predlaga sprememba določb člena 13(4) osnovne protidampinške uredbe in člena 23(6) in osnovne protisubvencijske uredbe.

2.6.5. Jasnejša opredelitev „večjega deleža“ industrije Unije

Preiskava v zvezi z dampingom ali subvencijami se ne začne, če pritožniki ne predstavljajo „večjega deleža“ proizvajalcev Unije, tj. proizvajalci morajo predstavljati vsaj 25 % celotne proizvodnje zadevnega izdelka v EU.

Osnovni uredbi enak prag določata tudi pri analizi škode. Vendar v skladu z odločitvijo STO o poravnavi sporov iz leta 2011¹⁰, „večji delež“ za potrebe dokazovanja škode med preiskavo ni avtomatično dosežen pri pragu 25 %, ki se uporablja za začetek preiskave¹¹. Ta vidik mora biti določen za vsak vidik posebej.

⁹ Poročilo pritožbenega organa WT/DS295/AB/R z dne 29. 11. 2005, Mehika – dokončni protidampinški ukrepi za goveje meso in riž – pritožba v zvezi z rižem.

¹⁰ DS397 z dne 15. julija 2011 v Evropske skupnosti – dokončni protidampinški ukrepi za nekatere pritrdilne elemente iz železa ali jekla iz Kitajske.

¹¹ Preiskave na podlagi pritožb industrije ni mogoče začeti, če pritožniki ne izpolnjujejo 25-odstotnega

pragu, potrebnega za začetek (glej člen 5(4) osnovne protidampinške uredbe in člen 10(6) osnovne protisubvencijske uredbe. Preiskava se ne začne, če je „delež proizvodnje tistih proizvajalcev Skupnosti, ki izrecno podpirajo pritožbo, manjši kot 25 % celotne proizvodnje podobnega izdelka s strani industrije Skupnosti“). Člen 4(1) osnovne protidampinške uredbe, nadalje določa: „Za namene te uredbe se izraz ‚industrija Skupnosti‘ nanaša na vse proizvajalce podobnih izdelkov v Uniji ali na tiste od njih, katerih skupna proizvodnja izdelkov predstavlja večji delež, kot ga določa člen 5(4), celotne proizvodnje teh izdelkov (...)“ (poudarek dodan). Člen 9(1) osnovne protisubvencijske uredbe vsebuje podobno besedilo. Vendar pa je pritožbeni organ v zadevi DS397 z dne 15. julija 2011 v Evropske skupnosti – dokončni protidampinški ukrepi za nekatere pritrdilne elemente iz železa ali jekla iz Kitajske odločil, da je sklicevanje na večji delež v členu 4(1) osnovne protidampinške uredbe v okviru

Zato bi bilo treba v členu 4(1) osnovne protidampinške uredbe črtati sklicevanje na člen 5(4). Podobno bi bilo treba skladno s to razsodbo v členu 9(1) osnovne protisubvencijske uredbe črtati sklicevanje na člen 10(8).

2.6.6. Določbe o vzorčenju, bi se morale nanašati na proizvajalce Unije in ne na pritožnike, razen za stalni preizkus

V primerih, ko v preiskavi sodeluje večje število proizvajalcev, izvoznikov ali uvoznikov, se lahko uporabi vzorčenje. V skladu s sedanjo prakso GD za trgovino, ki jo določajo tudi predpisi STO, se izbere vzorec iz vseh proizvajalcev Unije in ne samo od pritožnikov (kar dejansko določata tudi osnovni uredbi¹²).

Zato bo v skladu s to prakso sklicevanje na pritožnike v določbah, ki jih navaja opomba 12, zamenjano s sklicevanjem na proizvajalce Unije.

2.6.7. Pojasnila o tem, da preiskava interesov Unije zajema vse proizvajalce Unije in ne samo pritožnike

Čeprav se osnovna uredba sklicuje zgolj na „pritožnike“, se informacije za namene preskusa interesa Unije v praksi sprejemajo tako od pritožnikov kot tudi od drugih proizvajalcev Unije¹³.

To je v skladu z načelom in dolgoletno prakso, da bi bilo treba verjetne učinke uvedbe ali neuvedbe preučiti za vse različne vrste gospodarskih subjektov v EU. Zato bo v skladu s to prakso sklicevanje na pritožnike v določbah, ki jih navaja opomba 13, zamenjano s sklicevanjem na proizvajalce Unije.

3. ZAKLJUČEK

Posodobitev zakonodaje in postopkov je primerna, saj bo interesnim skupinam omogočila sodobna orodja za odzive na spremembe okolja, v katerem delujejo.

Predlogi, predstavljeni v tem dokumentu, so namenjeni modernizaciji obstoječega sistema trgovinske zaščite. Namenjeni so reševanju konkretnih problemov in ponujajo praktične rešitve. Različni elementi upoštevajo mnenja interesnih skupin, ki zastopajo interese proizvajalcev na eni strani ter interese uvoznikov in potrošnikov na drugi strani. Številni predlogi, zlasti tisti, ki se nanašajo na preglednost, bodo koristili vsem zadevnim interesnim skupinam. Nekateri predlogi bodo bolj koristili proizvajalcem, medtem ko bodo drugi bolj koristili uvoznikom in potrošnikom. Na primer, aktivnejši pristop do groženj s povračilnimi ukrepi, goljufivih trgovinskih praks in strukturnih izkrivljanj bo okrepil naš sistem in prispeval k ohranjanju proizvodnje in delovnih mest v EU. Večja predvidljivost glede

¹² preiskave, ne pomeni avtomatično minimalnega 25-odstotnega pragu iz člena 5(4) osnovne protidampinške uredbe, ki se nanaša na začetek postopka. Pritožbeni organ je s tem zavrnil povezavo med obema členoma. Enako implicitno velja za člen 9(1) in 10(6) osnovne protisubvencijske uredbe.

¹² Člen 17 osnovne protidampinške uredbe in člen 27 osnovne protisubvencijske uredbe omogočata uporabo vzorčenja pri protidampinških/protisubvencijskih preiskavah. Obe uredbi določata, da se vzorčenje izvaja „[v] primerih, ko gre za veliko število pritožnikov, izvoznikov ali uvoznikov, vrst izdelkov ali transakcij ()“ (poudarek dodan).

¹³ Informacije za potrebe preskusa interesa Unije se sprejemajo, tako od pritožnikov kot od drugih proizvajalcev Unije. "Vendar člen 21(2) osnovne protidampinške uredbe in člen 31(2) osnovne protisubvencijske uredbe določata naslednje: „Da bi zagotovili trdno osnovo, na temelju katere lahko pristojni organi upoštevajo vsa mnenja in informacije pri odločanju o tem, ali je uvedba ukrepov v interesu Skupnosti, se lahko pritožniki, uvozniki in njihova predstavniška združenja (...) javijo in dostavijo ustrezne informacije Komisiji.“ (poudarek dodan). Zgoraj navedene določbe ne odražajo dosedanje prakse GD za trgovino , saj bi s tem nerešen ostal položaj proizvajalcev v Uniji, ki niso pritožniki.

začasnih ukrepov in izboljššan postopek pregledov bo v pomoč uvoznikom in bo bolje zadovoljil interese potrošnikov. Gledano v celoti, je Komisija prepričana, da je sveženj uravnotežen. Prepričani smo, da bodo s to modernizacijo instrumenti trgovinske zaščite EU ostali merilo na mednarodni ravni in, med drugim, vir navdiha za zaželeno reforme pravil STO na tem področju.

4. ČASOVNI RAZPORED

April 2013:

- Sprejetje sporočila in zakonodajnega predloga s strani Komisije. Po sprejetju zakonodajnega predloga sledi redni zakonodajni postopek v Svetu in Parlamentu v letih 2013 in 2014.
- Začetek javnega posvetovanja o osnutku smernic.

Julij 2013:

- Konec javnega posvetovanja o osnutku smernic.

Poletje 2013:

- Analiza odzivov na javno posvetovanje.

Spremembe praks iz tega sporočila, na katere zakonodajne spremembe ali smernice ne vplivajo, bodo predstavljene v prihodnjih mesecih.