

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент за изменение на Регламент (ЕС) 2016/1036 за защита срещу дъмпингов внос от страни, които не са членки на Европейския съюз, и Регламент (ЕС) 2016/1037 относно защитата срещу субсидиран внос от държави, които не са членки на Европейския съюз“

(COM(2016) 721 final)

(2017/C 209/12)

Докладчик: **Christian BÄUMLER**

Съдокладчик: **Andrés BARCELÓ DELGADO**

Консултация	Комисия, 24.11.2016 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Външни отношения“ (REX)
Приемане от секцията	6.3.2017 г.
Приемане на пленарна сесия	29.3.2017 г.
Пленарна сесия №	524
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	194/0/1

1. Заключение и препоръки

1.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) подкрепя отворената и справедлива търговия и признава нейната стойност като двигател на растежа и работните места.

1.2. Комитетът призовава за еднакви условия на конкуренция за европейските производители износители и тези от трети държави и за ефективни инструменти за търговска защита.

1.3. ЕИСК счита, че като цяло предложението на Комисията осигурява балансиран подход между въпроса за статута на пазарна икономика на Китай, от една страна, и целта за ефективен метод за изчисляване на дъмпинга, от друга.

1.4. Комитетът подкрепя предложението на Комисията дъмпинговият марж да се изчислява не с помощта на стандартната методология, а въз основа на референтни стойности, които отчитат значителни нарушения при разходите за производство и продажба. ЕИСК отбелязва, че още в становището си от 2016 г. относно запазването на устойчивите работни места и растежа в стоманодобивната промишленост той призова да не се използва стандартната методология при антидъмпинговите и антисубсидийните разследвания на китайския внос, докато Китай не изпълни петте критерия на ЕС за статут на пазарна икономика.

1.5. Комитетът приветства намерението на Комисията да използва специфични критерии, за да определи дали има значителни нарушения на пазарната ситуация. Отбелязва, че трябва да се отчита и спазването на стандартите на МОТ и на многостранните споразумения по околната среда.

1.6. ЕИСК призовава Парламента и Съвета ясно да заявят, че Комисията ще изготви отделни доклади за всяка страна, където се наблюдават значителни нарушения на пазара. Това ще включва всички страни, които, взети заедно, са обект на 70 % от антидъмпинговите разследвания, започнати през предходния петгодишен период.

1.7. ЕИСК обаче отбелязва, че в предложението на Комисията за изменение на основния антидъмпингов регламент могат да се внесат допълнителни подобрения от гледна точка на ефективността и практическата осъществимост на процедурата на антидъмпингови разследвания (правен статут, осъществимост и целесъобразност на предлаганите доклади) и по-специално по отношение на тежестта на доказване, която не бива да се прехвърля върху европейските предприятия.

- 1.8. Комитетът подчертава, че процедурата за подаване на антидъмпингови и антисубсидийни жалби трябва да бъде достъпна и за малките и средните предприятия.
- 1.9. ЕИСК подкрепя предложените от Комисията преходни разпоредби и консултации.
- 1.10. Комитетът настоятелно призовава Комисията да осигури възможно най-висока степен на съвместимост на новата антидъмпингова политика на ЕС с Антидъмпинговото споразумение на СТО с цел засилване на правната сигурност.
- 1.11. ЕИСК препоръчва за политиката за защита на търговията спрямо страни със значителни нарушения на пазара да се възприеме международно координиран подход, който да излиза извън рамките на ЕС. Необходима е тясна координация с големите търговски партньори.
- 1.12. Комитетът приветства предложението на Комисията относно предложените изменения на антисубсидийния регламент.
- 1.13. ЕИСК отбелязва, че ефективността на процедурите за прилагане на инструментите за търговска защита (ИТЗ) е свързана и с предложението от 2013 г. за модернизиране на ИТЗ, включващо правилото за по-малкото мито. ЕИСК подчертава, че е от изключителна важност пакетът за модернизиране на ИТЗ да бъде завършен и приет през следващите месеци, за да се създаде стабилна и ефективна система на търговска защита и да се гарантират работните места и растежът в ЕС.

2. Контекст и основно съдържание на документа на Комисията

- 2.1. С предложението на Комисията ⁽¹⁾ се изменя Регламент (ЕС) 2016/1036 за защита срещу дъмпингов внос от страни, които не са членки на Европейския съюз, и Регламент (ЕС) 2016/1037 относно защитата срещу субсидиран внос от държави, които не са членки на Европейския съюз. Промените са свързани с изчисленията за целите на борбата с дъмпинга, както и с антисубсидийната процедура.
- 2.2. С новото предложение на Комисията се въвеждат промени на основния антидъмпингов регламент чрез премахване на разграничението между държави със статут на пазарна икономика и държави с непазарна икономика (НПИ), които са членки на СТО. Методологията с използване на „държава аналог“ може да продължи да се прилага за държави със статут на НПИ, които не членуват в СТО. Стандартната методология ще се прилага за всички държави — членки на СТО, освен в случаите на значителни нарушения на пазара. В такъв случай новият член 2, параграф 6а позволява нормалната стойност да се формира въз основа на разходите за производство и продажба, отразяващи цени или референтни стойности, при които няма нарушения.
- 2.3. Макар и новото предложение за регламент да е „неутрално по отношение на държавата“, то е тясно свързано с изтичането на срока на действие на алинея 15, буква а), подточка ii) от протокола за присъединяването на Китай към Световната търговска организация (СТО) на 11 декември 2016 г. Последствията от изтичането на този срок са предмет на различни тълкувания ⁽²⁾.
- 2.4. Съгласно стандартната методология се изисква дъмпингът да се изчислява чрез сравняване на експортните цени за ЕС с цените на вътрешния пазар или разходите за продуктите в държавата износител. За държави с НПИ обаче понастоящем ЕС използва така наречената „методология с използване на държава аналог“, при която като основа за изчислението цените на вътрешния пазар се заменят с цени и разходи от друга „държава аналог“.
- 2.5. В Регламент (ЕС) 2016/1036 за защита срещу дъмпингов внос се посочват държавите — членки на СТО, които се считат за непазарни икономики ⁽³⁾, към които трябва да се прилага „нестандартна“ антидъмпингова методология.
- 2.6. Фактът, че изтичането на срока на действие на алинея 15, буква а), подточка ii) от протокола за присъединяването на Китай може да се тълкува като задължение ЕС да предостави на Китай статут на пазарна икономика (СПИ) обаче, принуди Европейската комисия да предвиди различни сценарии за запазване на силни инструменти за търговска защита (ИТЗ), като същевременно защити европейската промишленост от нелоялни търговски практики и при зачитане на задълженията в рамките на СТО.

⁽¹⁾ COM(2016) 0721 final.

⁽²⁾ Според оценка на Европейската комисия в периода 2012—2016 г. са започнати 73 нови антидъмпингови и антисубсидийни разследвания, като 42 % от тях са посветени на Китай, 10 % — на Индия, 5 % — на Русия, 5 % — на Индонезия и 5 % — на Турция. През 2016 г. по-голямата част от временните мерки са били наложени преди всичко на Китай, а някои на Русия, Беларус и Корея.

⁽³⁾ Регламент (ЕС) 2016/1036 на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2016 г. за защита срещу дъмпингов внос от страни, които не са членки на Европейския съюз (кодифициран текст) (ОВ L 176, 30.6.2016 г., стр. 21).

2.7. През 2016 г. се проведеха интензивни обсъждания между институциите на ЕС и заинтересованите страни. ЕИСК взе участие в тези обсъждания, а в становището си относно „Въздействие върху основните промишлени отрасли (и върху работните места и растежа) от възможното предоставяне на статут „пазарна икономика“ на Китай (за целите на инструментите за търговска защита)“⁽⁴⁾ настоя ЕС да не губи инструментите, гарантиращи свободна и справедлива търговия с Китай, тъй като ще бъдат загубени неприемлив брой (стотици хиляди) работни места. ЕИСК подчерта, че загубите ще бъдат концентрирани в определени сектори и региони, които биха били силно засегнати, като например производството на алуминий, велосипеди, керамични изделия, електроди, железни сплави, стъкло, хартия, слънчеви панели, стомана и гуми. Комитетът призова Европейската комисия, Европейския парламент и Съвета да насърчават лоялна международна конкуренция като средство за защита на тези работни места и ценностите на европейското общество и за увеличаване на доходите и богатството в Европейския съюз⁽⁵⁾. На 12 май 2016 г. Европейският парламент прие резолюция относно статута на пазарна икономика на Китай.

2.8. В предложенията на Комисията е включен неизчерпателен списък на критерии, които са знак за значителни нарушения на пазара, свързани основно с държавна намеса в сектора. Службите на Комисията могат да изготвят публични доклади, в които да се описва конкретната ситуация във връзка с пазарните обстоятелства в определена държава или сектор. Освен това тези доклади и фактите, на които те се основават, биха били включвани в досието по всяко разследване относно тази държава или сектор, за да могат всички заинтересовани страни да изразят своите гледни точки и да представят коментари.

2.9. Освен новата методология за изчисляване на дъмпинга в предложението на Комисията се предвиждат преходни разпоредби за съществуващите мерки за търговска защита и текущите разследвания. В предложението на Комисията се посочва, че новата система ще се прилага само за случаи, чието разглеждане започва след влизането в сила на новите разпоредби. Въвеждането на новата методология не съставлява достатъчно основание за преразглеждане на съществуващите антидъмпингови мерки. Искания за преразглеждане на методологията могат да бъдат внесени само при започване на преглед при изтичането на срока на действие на дадена мярка.

2.10. В предложението на Комисията са включени и изменения на начина, по който ЕС разследва субсидии, предоставени от правителствата на трети държави, като в изменение на основния антисубсидиен регламент се пояснява, че констатираните по време на антисубсидийно разследване или негов преглед допълнителни субсидии могат да бъдат отразени при изчисляването на антисубсидийните мерки.

3. Общи бележки

3.1. ЕИСК подкрепя политиката на ЕС за отворена и справедлива търговия. ЕС (действащ от името на държавите — членки на ЕС, тъй като общата търговска политика е от изключителната компетентност на Съюза) насърчава отворената търговия и признава стойността на търговията като двигател на растежа и работните места.

3.2. Комитетът подкрепя използването на ефективни инструменти за търговска защита. В търговската си политика ЕС изисква местните и чуждестранните производители да се конкурират при равни условия. Затова той се противопоставя на нелоялните търговски практики и прилага своето собствено законодателство посредством инструменти за търговска защита (ИТЗ), включително антидъмпингови и изравнителни мерки.

3.3. ЕИСК би желал да отбележи, че по-голямата част от действащите антидъмпингови мерки за вноса от Китай са съсредоточени в определени сектори, като стоманодобивната промишленост е една от най-засегнатите. Този сектор обслужва в еднаква степен предприятия надолу и нагоре по веригата. Осигурявайки над 350 000 преки работни места и още няколко милиона в свързани отрасли, той играе основна роля в европейското промишлено производство и в европейската икономика като цяло.

3.4. ЕИСК счита, че като цяло предложението на Комисията осигурява балансиран подход между въпроса за статута на пазарна икономика на Китай, от една страна, и целта за ефективен, неутрален по отношение на държавата метод за изчисление на дъмпинга, от друга.

3.5. Комитетът приветства изменението на основния антисубсидиен регламент, с което се пояснява процедурата за антисубсидийно разследване.

3.6. ЕИСК предлага в съображенията към регламентите да се поясни, че изменението на основния антидъмпингов регламент не дава на Китай статут на пазарна икономика.

⁽⁴⁾ ОВ С 389, 21.10.2016г., стр. 13.

⁽⁵⁾ ОВ С 389, 21.10.2016г., стр. 13 .

3.7. Комитетът обаче отбелязва, че на 13 декември 2016 г. Китай е отправил искане за консултации със САЩ и ЕС в рамките на СТО заради неспазването от тяхна страна на антидъмпинговото споразумение на СТО и че за ЕС тези консултации обхващат както съществуващия основен антидъмпингов регламент, така и предложението за неговото изменение, което е предмет на настоящото становище. Комитетът отбелязва предишните правни спорове, които свидетелстват за сложността на проблемите. Поради това ЕИСК е загрижен за правната сигурност на предложеното изменение на антидъмпинговия регламент и призовава Комисията да подготви солидна обосновка за съвместимостта на новата система с антидъмпинговите правила на СТО.

3.8. ЕИСК отбелязва, че нито един от основните търговски партньори на ЕС не е променил антидъмпинговата си методология дори с оглед изтичането на срока на действие на алинея 15, буква а), подточка ii) от протокола за присъединяването на Китай към СТО. Тази стратегия е свързана с висящи производства в рамките на СТО, започнати по инициатива на Китай, резултатите от които би трябвало да бъдат изчакани.

3.9. ЕИСК препоръчва за това досие да бъде възприет международно координиран подход, който да излиза извън рамките на ЕС.

3.10. Затова Комитетът настоятелно призовава Комисията, Парламента и Съвета да наблюдават отблизо промените в политиките за защита на търговията на основни търговски партньори и да анализират тяхното въздействие върху баланса на търговските потоци.

3.11. ЕИСК отбелязва, че Комитетът на регионите призова за премахване на правилото за по-малкото мито ⁽⁶⁾. През април 2014 г. Парламентът препоръча да се ограничи правилото за по-малкото мито в случай на трудов и екологичен дъмпинг. В становището си от 2016 г. ЕИСК също призова за премахване на правилото за по-малкото мито за вноса на стомана.

3.12. Във връзка с това ЕИСК отбелязва, че ефективността на процедурите за прилагане на инструментите за търговска защита (ИТЗ) е свързана и с предложението от 2013 г. за модернизирани ИТЗ. ЕИСК отбелязва, че макар да са тясно свързани, пакетът за модернизирани ИТЗ и новият метод на изчисление на дъмпинговия марж обхващат различни технически и правно несвързани аспекти на антидъмпинговата политика на ЕС и нейното прилагане. ЕИСК отбелязва, че пълноценното използване на дъмпинговия марж би подпомогнало целта за постигане на условия на пазарна икономика във всички държави — членки на СТО, и че е от изключителна важност пакетът за модернизирани ИТЗ да бъде завършен и приет през следващите месеци, за да се създаде стабилна и ефективна система от инструменти за търговска защита и да се гарантират работните места и растежът в ЕС.

4. Конкретни бележки

4.1. ЕИСК подкрепя предложението на Комисията (член 2, параграф 6а) за промяна на методологията за изчисляване, предвиждаща възможност за използване на нестандартна методология при наличие на значителни нарушения в някои държави, и счита, че тази методология би позволила на Комисията да установи и да измери действителния размер на дъмпинга.

4.2. Още в становището си от 2016 г. ⁽⁷⁾ относно запазването на устойчивите работни места и растежа в стоманодобивната промишленост ЕИСК призова да не се използва стандартната методология при антидъмпинговите и антисубсидийните разследвания на китайския внос, докато Китай не изпълни петте критерия на ЕС за статут на пазарна икономика. Това съответства и на резолюцията на Европейския парламент от май 2016 г.

4.3. ЕИСК приема оценката на Комисията, че цените и разходите в някои държави са изкуствено занижени поради влияние на държавата, което означава, че те не отразяват реалистично пазарните сили. Цените и разходите на вътрешния пазар са значително изкривени вследствие на държавна намеса. Следователно в подобни случаи цените на вътрешния пазар не трябва да се използват за сравнение с експортните цени.

4.4. ЕИСК отбелязва, че причината за задействане на новото изчисление в момента е значително нарушаване на условията на пазара, за което в регламента е представен неизчерпателен списък от примери. Отбелязва обаче, че нарушенията на минималните социални стандарти и стандартите за опазване на околната среда могат да допринесат за нарушаването на конкуренцията с европейските предприятия и трябва да се отчитат, особено ако са част от държавната нормативна уредба. Освен това би трябвало да се оцени внимателно съвместимостта на новия метод с правилата на СТО.

⁽⁶⁾ ОВ С 17, 18.1.2017 г., стр. 13.

⁽⁷⁾ ОВ С 389, 21.10.2016 г., стр. 50.

4.5. ЕИСК отбелязва, че Китай е поискал създаването на специална група в рамките на СТО по повод използвания от ЕС подход на т.нар. „държава аналог“, и посочва, че понастоящем ЕС работи по въвеждането на нова методология, която би трябвало да отговаря на всички международни споразумения. ЕИСК е на мнение, че ако в рамките на СТО се стигне до заключение, че изтичането на срока на действие на член 15, буква а), подточка ii) не предоставя автоматично статут на пазарна икономика на Китай и Китай трябва да спазва останалите си задължения във връзка с протокола за присъединяване, следва да продължи да се използва методът на „държава аналог“.

4.6. ЕИСК отбелязва, че съгласно предлаганото законодателство Комисията може да изготвя и представя доклади, в които се описва конкретната ситуация във връзка с пазарните обстоятелства в определена държава или сектор. Тези доклади и фактите, на които те се основават, биха станали част от всяко антидъмпингово разследване във връзка с тази държава или сектор и ще бъдат публично достъпни. Освен това промишлеността на ЕС би могла да използва съдържащата се в тези доклади информация, когато завежда жалба или искане за преразглеждане. ЕИСК обаче изразява загриженост, че в предложението на Европейската комисия не са включени никакви разпоредби за увеличаване на персонала, който се занимава с инструментите за търговска защита. Комитетът също така отбелязва, че не е определен правният статут на тези доклади и не е ясно как те могат да бъдат използвани в случай на оспорването им в съда от засегнатата държава. Не се споменава и това, колко често ще бъдат актуализирани и как ще бъдат адаптирани към специфичните за даден сектор предизвикателства.

4.7. ЕИСК е обезпокоен и от факта, че тези доклади не са задължителни (съгласно предложението „службите на Комисията може да изготвят доклад“), и призовава за по-ясно определяне на тежестта на доказване в предлаганото законодателство.

4.8. ЕИСК отбелязва, че процедурата за подаване на антидъмпингови жалби трябва да бъде ефективна, реалистична и осъществима. При все това ЕИСК не може да приеме промяната относно тежестта на доказване. Тежестта на доказване на съществуването на дъмпинг не трябва да пада върху засегнатите европейски предприятия или върху Комисията. Изискванията за събиране на свързаните с това данни трябва да останат постоянни.

4.9. Комитетът подчертава, че процедурата за подаване на антидъмпингови жалби трябва да бъде достъпна и за малките и средните предприятия, и че трябва да се обърне особено внимание, за да се гарантира, че тези предприятия могат да поемат разходите, свързани с разследването и изискванията за събиране на свързаните с това данни.

4.10. ЕИСК счита, че предложените от Комисията преходни разпоредби са в интерес на правната яснота и подкрепя тези разпоредби.

Брюксел, 29 март 2017 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS