



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 23.11.2005

KOM(2005) 594 v konečnom znení

ROČNÁ SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU

**O ANTIDUMPINGOVÝCH, ANTISUBVENČNÝCH A OCHRANNÝCH
OPATRENIACH TRETÍCH KRAJÍN VOČI SPOLOČENSTVU (2004)**

{SEK(2005) 1519}

ÚVOD

Cieľom tejto správy je poskytnúť prehľad o ochranných obchodných opatreniach tretích krajín t. j. antidumpingových („AD“), antisubvenčných („AS“) a ochranných opatreniach voči Európskemu spoločenstvu v roku 2004. Správa sa delí na dve časti: prvá sumarizuje hlavné trendy roka, zatiaľ čo druhá sa formou prílohy zaoberá jednotlivými krajinami alebo skupinami krajín so zameraním najmä na najdôležitejšie prípady.

ČASŤ I: CELKOVÉ TRENDY

V roku 2004 sa potvrdil trend narastajúceho počtu ochranných obchodných opatrení zameraných na vývozcov Spoločenstva. Počet platných opatrení voči Spoločenstvu sa zvýšil zo 192 na konci roka 2003 na 199 v roku 2004. V skutočnosti zníženie colných a iných obchodných prekážok spôsobuje, že jednotlivé krajiny vo zvýšenej miere siahajú po ochranných obchodných opatreniach. Naopak, ES zostáva celosvetovo jedným z najdisciplinovanejších a najrozumnejších užívateľov NOO. V zásade sa tretím krajinám nebráni, aby prijímali ochranné obchodné opatrenia voči ES, pokiaľ sa to uskutočňuje objektívnym a čestným spôsobom a v súlade s medzinárodne stanovenými pravidlami. Nanešťastie to však nie je tak vždy. ES musí často siahnuť k urovnávaniu sporov v rámci WTO, aby zabezpečilo, že tieto krajiny dodržiavajú pravidlá medzinárodného obchodu.

Zvýšenie antidumpingových opatrení voči Spoločenstvu v tretích krajinách je, ako sa zdá, obzvlášť ťažké odôvodniť, keďže vo väčšine priemyselných odvetví je trh ES prístupný pre medzinárodnú hospodársku súťaž (nízke dovozné clá). Výrobcovia ES pôsobia na svojom domácom trhu za vysoko konkurenčných podmienok, ktoré výrazne znižujú ich kapacitu alebo stimuly vyvážať za dumpingových podmienok na tretie trhy. Okrem toho niektoré tretie krajiny naďalej uplatňujú takmer pravidelne ochranné opatrenia. Spoločenstvo to sleduje s mimoriadnou obavou, keďže ochranné nástroje majú za cieľ čestný dovoz a z tohto dôvodu by sa mali iba výnimočne používať s cieľom riešiť núdzové situácie. V kontexte rozvojového programu z Dauhá (RPD) ES dôrazne odporúča uplatňovať vyššie kritéria pri prešetrovaní ochrany obchodu.

Je zaujímavé všimnúť si, že zvyšujúci sa počet tretích krajín v súčasnosti takmer výlučne začína AD konanie voči ES ako celku a nie voči jednotlivým členským štátom. V dôsledku toho postihujú následné AD clá všetkých vývozcov ES. V zásade je konanie voči ES ako celku legálne, keďže je ES podľa práva členom Svetovej obchodnej organizácie. Navyiac zo strany tretích krajín narastá uznanie toho, že ES je integrovaný trh. Výhody alebo nevýhody pre vývozcov ES týchto dvoch možností sa nedajú jasne uviesť: konanie začaté voči ES ako celku môže skomplikovať zistenie dumpingu a ujmy (napríklad vyššia vývozná cena jedného členského štátu vyrovnáva nižšiu vývoznú cenu iného členského štátu). Naopak zameranie sa iba na vývoz s nízkymi cenami jedného členského štátu môže napomôcť zisteniu ujmy. Je takisto potrebné mať na zreteli, že pozíciu ES môže ovplyvniť skutočnosť, že sa uplatňujú ochranné obchodné opatrenia na základe celého Spoločenstva a preto je ťažké vyrovnať sa s tretími krajinami, ktoré sledujú rovnakú líniu.

V štatistickom vyjadrení ostáva rozdelenie približne rovnaké ako počas predchádzajúcich rokov: Spojené štáty zodpovedali v roku 2004 za 27 % všetkých opatrení voči ES, za nimi nasledovala India (18 %), Brazília (7 %), Kanada (6 %) a Južná Afrika (5 %).

ČASŤ II: OPATRENIA

1. Krajiny

1.1. Spojené štáty

V porovnaní s minulým rokom, v ktorom prevládali ochranné opatrenia v oceliarstve, bola činnosť Spojených štátov v tejto oblasti v roku 2004 pomerne malá. USA nezačali žiadne nové prešetrovania voči ES, ale podnikli niekoľko preskúmaní platnosti existujúcich AD a AS opatrení. Komisia konala najmä v piatich preskúmaniach platnosti týkajúcich sa AS opatrení, ktoré v jednom prípade viedli k odstráneniu platných ciel.

Najhlavnejšie udalosti v roku 2004 sa týkajú opatrení, ktoré sú predmetom postupu urovnávania sporov Svetovej obchodnej organizácie, najmä začatie konania WTO o „nulovaní“ a vytvorenie realizačnej skupiny v „prípade privatizácie“. V „prípade nulovania“ ES namietala proti metóde, ktorá umožňuje vyšetrovacím orgánom USA nezohľadňovať vo svojich výpočtoch nedumpingové vývozné transakcie (metóda známa ako „nulovanie“), dôsledkom čoho výrazne stúpajú dumpingové rozpätia. Bez použitia tejto metódy je nepravdepodobné, že orgány USA by mohli zistiť dumping a uložiť clá v takom významnom počte prípadov. Metóda „nulovania“ sa týka niekoľkých stoviek miliónov amerických dolárov v objeme obchodu vývozcov ES. Činnosť skupiny sa začala v októbri 2004. Konečná správa skupiny sa očakáva koncom septembra 2005.

Ďalšou dôležitou udalosťou v roku 2004 bolo vytvorenie realizačnej skupiny v prípade privatizácie. Napriek pokroku, ktorý urobili USA vo svojej metodike privatizácie ako dôsledok rozhodnutia skupiny WTO v roku 2002, niektoré aspekty rozhodnutia neboli implementované, napr. o preskúmaniach platnosti, kde USA nezmenili opatrenia. Nanešťastie jediným východiskom pre ES v prípade prerokúvanej implementácie je požiadať opakovane o ďalšiu skupinu voči USA. Táto skupina bola založená 27. septembra 2004 a záverečná správa sa očakáva 14. júna 2005.

USA sú členom WTO, ktorého opatrenia sa najčastejšie spochybňujú v rámci systému urovnávania sporov WTO. Tento odhaľuje istý nesúlad medzi postupom USA v oblasti nástrojov ochrany obchodu (NOO) a pravidlami WTO. Toto napätie sa zhoršuje odmietaním USA implementovať rozhodnutia WTO (napr. antidumpingový zákon 1916 a Byrdov dodatok). Čiastočne spočíva vysvetlenie v skutočnosti, že americká vláda je pod veľkým tlakom domácich lobby a Kongresu, ktoré jej sťažujú to, aby bola vnímaná tak, že otvorene podporuje rozhodnutia skupiny WTO, ktoré sú nepriaznivé pre záujmy domáceho priemyslu USA.

1.2. Rusko, Ukrajina, Bielorusko

Dôležitým vývojom v roku 2004 bol významný nárast ochranných obchodných opatrení v Rusku, na Ukrajine a v Bielorusku. Bielorusko v roku 2004 začalo štyri ochranné konania v prípade rôznych druhov výrobkov, zatiaľ čo Rusko a Ukrajina uskutočnili po dve prešetrovania. Okrem toho Rusko a Ukrajina v roku 2004 začali prvýkrát antidumpingové konania voči vývozcom ES, ktoré sa týkali nehrdzavejúcej ocele a závitovkových kompresorov.

V týchto konaniach bol hlavným problémom nedostatok transparentnosti a poskytnutia informácií. Ďalšou osobitnou obavou, ktorá bola zdôraznená v minuloročnej správe je, že tieto krajiny naďalej používajú ochranné opatrenia *erga omnes* s cieľom riešiť zvýšenia dovozu spôsobené aktivitami liberalizácie regionálneho obchodu, t. j. na území SNŠ. Komisia vyvinula v týchto prípadoch vysokú aktivitu a zúčastnila sa viacerých diskusií s orgánmi s cieľom zlepšiť transparentnosť konaní.

V dôsledku všeobecného nárastu vývozu ES do Ruska a na Ukrajinu – zvýšené rozšírením – spôsobili tieto prípady významný záujem medzi vývozcami ES. Vyjadrili obavu, že tieto obchodné opatrenia sa používajú na podporu vnútroštátneho priemyslu. Členské štáty ES, najmä Poľsko a baltské štáty, niekoľkokrát spomenuli tento problém najmä po vstupe ich krajiny do WTO, s otázkou ako tieto krajiny dodržia pravidlá medzinárodného obchodu.

1.3. Čína

Napriek tomu, že sa v minuloročnej správe predpokladal nárast v počte ochranných obchodných opatrení Číny voči ES, rok 2004 tento trend nepotvrdil. Čína využívala obchodné ochranné opatrenia voči ES relatívne málo a v roku 2004 bolo iba sedem výrobkov ES predmetom opatrení. Celkovo však Čína stále viac siahla po NOO, najmä v chemickom odvetví. Napríklad spoločnosti ES vyvážajúce do Číny z iných ázijských krajín sú často zapojené do čínskych antidumpingových konaní. Významná miera hospodárskeho rastu Číny sa nezhoduje s príslušným nárastom dovozu. Deficit obchodu ES stále narastá čiastočne preto, že vo všeobecnosti vývozcovia ES naďalej čelia mnohým významným prekážkam pri prenikaní na čínsky trh.

1.4. India

India ostáva jedným z najväčších používateľov NOO vo svete, ale rok 2004 ukázal najnižší počet konaní voči ES, ktoré India začala za niekoľko rokov. V roku 2004 boli iba tri nové prešetrovania, zatiaľ čo v porovnaní s rokom 2007 ich bolo sedem. Skutočnosť, že ES koncom roka 2003 predložilo WTO 27 spor týkajúci sa antidumpingových opatrení, ktoré India prijala voči vývozcom ES, pravdepodobne malo vplyv na všeobecný antidumpingový postup Indie. Súbežne s procesom konzultácií sa India zapojila do niekoľkých preskúmaní existujúcich AD opatrení voči výrobcom ES. Niektoré z týchto opatrení boli preto ukončené počas prvých mesiacov roku 2005.

1.5. Latinská Amerika

V porovnaní s predchádzajúcim rokom bol v roku 2004 zaznamenaný mierny pokles obchodných ochranných opatrení. Argentína, ktorá zvyčajne zodpovedá za najväčšiu časť obchodných ochranných opatrení voči ES, nezačala v roku 2004 žiadne nové prešetrovania. Pravdepodobne pôsobila na dovoz hospodárska recesia, ktorá nasledovala po devalvácii v roku 2002, prirodzene odstrašujúco. Argentína však preskúmala platnosť troch existujúcich AS opatrení v prípade vývozu spracovaných poľnohospodárskych výrobkov ES (pšeničný lepok, konzervované broskyne a olivový olej), čo malo na konci roka 2004 napriek silnej opozícii ES za následok predĺženie opatrení. ES sa všetkými troma prípadmi zaoberá na úrovni WTO, kde sú v júli 2005 na programe konzultácie.

2. Sektory

2.1. Poľnohospodárstvo

Čo sa týka sektorov, ktoré ovplyvnili obchodné ochranné opatrenia, by sa osobitná pozornosť mala venovať poľnohospodárstvu. Tu je naďalej vysoký počet AS konaní zameraných na vývoz spracovaných poľnohospodárskych výrobkov ES, napr. olivový olej, spracované ovocie a zelenina, cukor a obilné výrobky. ES samozrejme nenamieta proti skutočnosti, že dotovanie poľnohospodárstva existuje a že takéto dotácie by mohli podliehať vyrovnávacím clám. Samotná existencia dotácií by však nemala oprávňovať na uvalenie vyrovnávacích ciel bez hlbšej analýzy toho, či aj príslušné dotácie priniesli úžitok vyvezenému výrobku. V mnohých AS konaniach začatých v roku 2004 (napr. olivový olej, konzervované broskyne) tretie krajiny tvrdili, že vyvezené poľnohospodárske výrobky automaticky využívali dotácie poskytnuté jednotlivým poľnohospodárom a nie vývozcom spracovaných výrobkov. ES v roku 2004 venovalo osobitnú pozornosť týmto prípadom, aby sa zabezpečilo, že každé AS konanie tretích krajín sa zakladá na dokonalom dôkaze, že vyvezený tovar jasne využíval takúto pomoc.

Je potrebné poznamenať, že rozsiahlymi reformami spoločnej poľnohospodárskej politiky, ktoré ES uskutočňuje od roku 2000, sa pretvorí charakter poskytovanej pomoci. V dôsledku toho sa narastajúca výška pomoci presunie z podpory výroby na „oddelené“ formy pomoci (jednotné platby na poľnohospodársky podnik) bez prepojenia na výrobu a deformujúceho účinku na trh. Samozrejme bude mať Komisia úlohu zabezpečiť, aby krajiny, ktoré používajú nástroj AS, vhodne zohľadnili všetky takéto zmeny. Požiadavka dokázať, že výhody z pomoci výrobcom boli „ďalej posunuté“ na spracovaný tovar, by mohlo sťažiť tretím krajinám vyrovnáť príslušné programy pomoci.

2.2. Oceľ a chemické výrobky

Potom čo bola v oceliarskom sektore zvýšená aktivita po ochranných opatreniach USA v roku 2003, zaznamenal tento sektor pokojný rok 2004. Kvôli pokračujúcemu svetovému dopytu po oceli, najmä zo strany Číny, sa vyskytlo v roku 2004 niekoľko konaní týkajúcich sa ocele, s výnimkou ostávajúceho vysokého počtu platných AD a AS ciel v USA a dve významné ruské konania, t. j. konanie týkajúce sa ochranných opatrení v prípade potrubí s veľkým priemerom a antidumpingové konanie v prípade nehrdzavejúcej ocele. Ako sa zistilo za posledné roky je chemický a farmaceutický sektor naďalej jedným zo sektorov najviac postihnutých ochrannými obchodnými opatreniami.

ČASŤ III: KONKRÉTNE VÝSLEDKY

V roku 2004 sa zaznamenalo niekoľko pozitívnych výsledkov pre vývozcov ES, ktorých sa týkali konania v tretích krajinách. Niekoľko dôležitých konaní bolo ukončených bez zavedenia opatrení, zatiaľ čo v iných konaniach boli opatrenia stiahnuté. Komisia sa intenzívne zúčastňovala na všetkých týchto konaniach, čo ukazuje, že aktívna a priama angažovanosť môže mať významný dosah na výsledok konaní o NOO, ktoré začali tretie krajiny.

Je potrebné spomenúť tieto kľúčové prípady:

- India: ukončenie AD prešetrovania dovozu natieraného papiera z ES a Indonézie;
- Austrália: ukončenie AD a AS prešetrovaní olivového oleja z Grécka, Talianska a Španielska;
- Rusko: vylúčenie ES z ochranných opatrení na biely cukor;
- Turecko: ukončenie piatich prešetrovaní ochranných opatrení bez zavedenia opatrení;
- Kórea: ukončenie AD prešetrovania na trieskové dosky z Belgicka, Talianska a Španielska;
- Spojené štáty: ukončenie antisubvenčných ciel na oceľové tyče odolné proti korózii z Talianska.

Nie je potrebné zdôrazňovať, že angažovanosť Komisie a členských štátov v týchto prípadoch nebola jediným činiteľom, v dôsledku ktorého bol výsledok pre vývozcov ES pozitívny alebo priaznivejší. Účinné monitorovanie všetkých dôležitých konaní a nepretržitá intervencia pri podpore vývozcov ES spojená s pravidelným dialógom s orgánmi pre NOO tretích krajín napomáha vytváraniu podmienok na nájdenie prijateľných riešení pre vývozcov ES.

Čo sa týka vzťahov s členskými štátmi v súvislosti s opatreniami tretích krajín, Komisia počas roka 2004 hľadala spôsoby zlepšenia koordinácie. Členské štáty buď priamo alebo prostredníctvom ich zastupiteľstiev v tretích krajinách predstavujú dôležitý prínos, pretože varujú Komisiu pred problémami, s ktorými sa stretli vývozcovia ES v zahraničí, nadväzujú kontakty medzi útvarmi Komisie a vývozcami ES alebo bilaterálne s tretími krajinami upozorňujú na problémy osobitných opatrení NOO.

Sieť kontaktov medzi Komisiou a členskými štátmi, formalizovaná zriadením osobitných kontaktných miest členského štátu, sa ukázala ako veľmi užitočná pri poskytovaní informácií o konaniach tretích krajín (napr. o nových prešetrovaniach, zavedení opatrení alebo konaní WTO v otázkach NOO) a pri sprostredkovaní pohotovej reakcie v prípade, že sú v hre záujmy ES. Tento „zoznam kontaktov“ bol 1. mája 2004 rozšírený, aby sa doňho zahrnuli nové členské štáty. Zväčša bola priama komunikácia s členskými štátmi čiastočne užitočná, ak majú cieľové výrobky veľmi špecifický charakter. Napríklad v prípade antidumpingového prešetrovania na dovoz závitokových kompresorov, ktoré začala Ukrajina, sa členským štátom podarilo určiť príslušných vývozcov tesne pred uplynutím lehoty uloženej ukrajinskými úradmi. To umožnilo vývozcom zapojiť sa do prešetrovania.

V priebehu roka 2004 sa uskutočnili aj diskusie s výrobnými odvetviami ES s cieľom určiť, aké ďalšie kroky môže podniknúť ES, aby sa zlepšila komunikácia. Konkrétne kroky sa už podnikli pokiaľ ide o malé a stredné podniky (MSP), pričom GR pre obchod sprístupnilo na svojej internetovej stránke súbor usmernení pre MSP, ak sa ich dotýkajú ochranné obchodné opatrenia v tretích krajinách.¹

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

ČASŤ IV: VŠEOBECNÉ ASPEKTY V SÚVISLOSTI S TRETÍMI KRAJINAMI

3. Typické nedostatky

3.1. Nedostatočné kritériá na začatie konania

Problémy uvedené v minuloročnej správe ostávajú rovnaké. Napriek tomu, že existuje niekoľko obmien, niektoré problémy sú v prípadoch mnohých tretích krajín spoločné. Na procedurálnej úrovni sú kritériá na začatie prešetrovania často nedostatočné. Zdá sa, že niektoré krajiny vyžadujú od navrhovateľa *prima facie* veľmi malý dôkaz, aby vysvetlil žiadosť. Pokiaľ ide o podstatu je najčastejšie zaznamenaným deficitom nedostatok podrobnej analýzy ujmy alebo príčinnosti. Najmä „iné faktory“, ktoré niekedy jasne spôsobujú väčšiu ujmu ako dovoz, sa často zanedbávajú. V dôsledku toho nie sú zavedené opatrenia často úmerné ujme, ktorú údajne utrpelo domáce výrobné odvetvie.

3.2. Nedostatočná transparentnosť

Rovnako sa opakuje problém nedostatočného poskytnutia informácií zo strany niektorých krajín, v prípade používania NOO. Prirodzene môže nedostatok informácií veľmi skomplikovať zhodnotenie toho, z akých dôvodov sa začalo prešetrovanie alebo sa navrhlo rozhodnutie. Problém nedostatočného poskytnutia informácií je vážnejší, keď ide o zdôvodnenie zavedenia opatrení alebo odmietnutia dôkazu predloženého vývozcami Spoločenstva. Vo zvyšujúcej miere sa zaznamenalo, že niektoré prešetrovacie orgány sa trvale odvolávajú na dôvody utajenia v prípadoch neúplného poskytnutia informácií aj vtedy, keď tieto informácie nie sú dôverné. Preto vývozcovia nemajú všetky potrebné prostriedky na svoju obhajobu v týchto konaniach.

Paradoxne sa zdá, že niektoré tretie krajiny nemôžu zaručiť, že citlivé informácie sa nedostanú k iným zainteresovaným stranám. Vývozcovia ES informovali o tom, že vyšetrovacie orgány v niektorých tretích krajinách nie vždy dodržiavajú pravidlá o utajovaní a že ich to silne odrádza od spolupráce pri konaniach, najmä pri prešetrovaniach antidumpingu, kde sa od strán požaduje predloženie veľmi citlivých informácií.

3.3. Zneužívanie nástrojov ochrany obchodu

Narastajúci počet krajín, hlavne rozvojových krajín a krajín v procese „transformácie“ sa stáva aktívnymi užívateľmi nástrojov ochrany obchodu. Tento vývoj je predovšetkým zreteľný v oblasti ochranných opatrení, ktoré ako sa zdá, niektoré krajiny používajú skôr ako bežnú prax protekcionistických opatrení ako „núdzového ventilu“ určeného na obranu pred neočakávanými nárastmi dovozu. Pravdepodobný dôvod spočíva v skutočnosti, že prešetrovania ochranných opatrení sú menej náročné a menej nákladné ako prešetrovania antidumpingu alebo antisubvenčné prešetrovania, keďže si nevyžadujú zhromažďovanie informácií zo zahraničia ani overovania na mieste; ochranné opatrenia umožňujú krajine oddeliť dovoz od všetkých zdrojov, aj keď ujma pochádza z jednej krajiny alebo z určitej skupiny krajín. Spoločenstvo v rámci WTO stále predkaldalo problém neprimeraného používania ochranných opatrení a silne obhajovalo potrebu

uplatňovať veľmi vysoké kritériá na používanie ochranných opatrení, aby sa zachovala výnimočná povaha tohto nástroja.

ČASŤ V: ZÁVER

Napriek významnému počtu platných opatrení voči vývozcom Spoločenstva existuje, čo sa týka budúceho(-ich) roka(-ov), istý priestor pre optimizmus. Na medzinárodnom poli presadzuje ES v kontexte rozvojového programu z Dauhá uplatňovanie vyšších kritérií v antidumpingových a antisubvenčných prešetrovaniach (napr. harmonizácia prešetrovacích postupov a zníženie nákladov). Na bilaterálnej úrovni vytvára ES ad hoc skupiny odborníkov pre NOO s niektorými obchodnými partnermi (India, Čína, Kórea). Tieto skupiny poskytujú príležitosť vymieňať si informácie a názory o lepších spôsoboch vykonávania prešetrovaní a uplatňovania pravidiel NOO. Prispieva to k dosiahnutiu lepšieho porozumenia vzájomných postupov.

Okrem toho tretie krajiny často žiadali Generálne riaditeľstvo pre obchod (DG TRADE), aby zorganizovalo pre ich úradníkov odbornú prípravu o praxi NOO v ES. Tretie krajiny kvôli vysokým kritériám uplatňovaným v otázkach ochrany obchodu vnímajú prax ES stále viac ako „funkciu vzoru“ („Vorbildsfunktion“). Zvyčajne financuje ES ročne dva takéto školiace semináre odbornej prípravy spolu s rôznym počtom iných podujatí, ktoré financujú príslušné tretie krajiny. Takou cestou môže GR pre obchod „školiť“ úradníkov tretích krajín s cieľom zlepšiť ich metódy prešetrovania. Doteraz sa od roku 2001 konali semináre okrem iného v Thajsku, Indonézii, na Ukrajine, Číne, Rusku, Indii, Pakistane a Rumunsku. V roku 2004 boli usporiadané semináre pre úradníkov Kórey, Argentíny, Ruska, Číny, Vietnamu, Turecka, Ukrajiny a Rumunska.