



Brüssel, 18.10.2016
COM(2016) 690 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, EUROOPA ÜLEMKOGULE
JA NÕUKOGULE**

Tööhõive ja majanduskasvu tagamisele suunatud kindel ELi kaubanduspoliitika

Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule ja nõukogule

Tööhõive ja majanduskasvu tagamisele suunatud kindel ELi kaubanduspoliitika

Tänapäevases maailmamajanduses on kaubandusel äärmiselt oluline roll majanduskasvu, tööhõive ja konkurentsivõime tagamisel ning EL on seadnud ülesandeks tagada avatud ja norme järgiv kauplemissüsteem. Praegu toetab eksport üht seitsmest tootmissektori töökohast (s.o üle 30 miljoni töökoha, mida on kaks kolmandikku rohkem kui 15 aastat tagasi), samal ajal kui import on üks põhilisi tootlikkuse suurendamise allikaid ning tagab tarbijatele suuremad valikuvõimalused ja odavamad tooted. Tootmine ELis ei sõltu mitte üksnes energia- ja toormeimpordist, vaid osade, komponentide ja kapitalikaupade, näiteks masinate impordist. Need tooted kokku moodustavad 80 % ELi impordist.

Samas ei tasu olla naiivne. **Vaba kaubandus peab olema ka aus** ning ebaausad kaubandustavad, näiteks välistootjate ja valitsuste rakendatavad dumping ja subsideerimine, tekitavad suurt kahju ELi tööstusele ja töötajatele ning vähendavad toetust vabakaubandusele, mida eri suundadest niigi rünnatakse. Komisjoni jaoks on küsimuseks see, et üleilmastumine peab toimima ausalt kõikide huvides.

Kolmandate riikide rakendatavad ebaausad kaubandustavad muutuvad üha suuremaks probleemiks. Valitsuste sekkumise, üüratute subsiidiumide ja hindu moonutava poliitika tõttu on tekkinud väga palju ülemäärast tootmisvõimsust ja dumpinguhindadega eksporti ELi turul. Sel aastal on tootmisvõimsuse suure ülejäägi tõttu kannatanud ELi terasetööstus. Ainuüksi Hiinas on terasetootmisvõimsuse ülejääk hinnanguliselt 350 miljonit tonni, mis on peaaegu kaks korda suurem liidu aastatoodangust. Terase import Hiinast ELi on viimase kolme aasta jooksul järsult kasvanud. Mahtude suurenemise tõttu langes mõne terasetoote turuhind kuni 40 %, kahjustades eelkõige terasetööstust, kus alates finantskriisi algusest on kadunud 40 000 töökohta¹. Ülemäärane tootmisvõimsus on väga kiiresti tekkimas ka muudes sektorites, näiteks alumiiniumitootmises. Hiinas on alumiiniumitootmisvõimsuse ülejääk ligikaudu kümme miljonit tonni, mis on kaks korda rohkem kui viis aastat tagasi ja mille põhjuseks on subsideeritud energia (mille osakaal alumiiniumitootmise kuludes on kuni 40 %).

Peale selle võib Maailma Kaubandusorganisatsiooni teiste suuremate liikmete kehtestatud kõrgemate tollimaksude tõttu tekkida olukord, et dumpinguhindadega toodete **kaubavood suunatakse ümber** ELi turule, mille olukord halveneb veelgi.

ELi kaubanduse kaitsevahendite eesmärk on kaitsta ELi ebaausa kaubanduse vastu. Komisjon kasutab neid vahendeid hoolikalt, sihipäraselt ja tõenditest lähtuvalt. EL kasutab kaubanduse kaitsevahendeid vähem kui paljud muud jurisdiktsioonid ja need hõlmavad üksnes 0,21 % ekspordist.

¹ https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/industries/metals/steel_en

Kuna ELi turule saabub tootmisvõimsuse ülejääki väga suures mahus, on Euroopa Komisjon võtnud enneolematult palju dumpingu- ja subsiidiumidevastaseid meetmeid. **Tänu nendele on kaitstud ligikaudu 315 000 töökohta Euroopas**, seda eelkõige raua- ja terasetööstuses, keemiatööstuses ja sellega seotud tööstusharudes, keraamikatööstuses ja masinaehituses. Selleks et kaitsta ELi terasetööstust ebaausa konkurentsi eest, on ainuüksi selles tööstusharus juba rakendatud 39 dumpingu- ja subsiidiumidevastast meetet, millest 17 on seotud Hiinaga. ELis kehtiva õiguse piires on komisjon täies mahus rakendanud olemasolevaid kaubanduse kaitsevahendeid, kaasa arvatud impordi registreerimine, suurem läbipaistvus, meetmete kiirem kehtestamine ja erandkorras ka juhtumite algatamine kahju tekkimise ohu korral.

Samas oleme saavutamas piiri, kus välise ületootmisvõimsuse ja dumpingu ohjeldamine praegu ELis kaubanduse kaitse suhtes kehtivate õigusaktide alusel on veel otstarbekas. Selleks et säilitada Euroopas töökohad ja tagada aus konkurents avatud turgudel, on äärmiselt oluline, et ELi kaubanduse kaitsevahendid oleksid neid üleilmseid probleeme silmas pidades ka tulemuslikud. Seepärast **tuleb komisjoni 2013. aasta ettepanek kaubanduse kaitsevahendite ajakohastamise kohta² kiiremas korras vastu võtta.**

Lisaks muutub rahvusvaheline õigusraamistik, kuna Hiina, Vietnami ja Tadžikistani Maailma Kaubandusorganisatsiooniga ühinemise protokollide teatavad dumpingu arvutamise sätted aeguvad varsti. Komisjon kavandab teha **täiendavaid muudatusi ELis praegu kehtivatesse kaubanduse kaitsevahendeid käsitlevatesse õigusaktidesse**, sealhulgas töötada välja dumpingu arvutamise uue meetodika, mis võimaldab võtta meetmeid äsja ilmnunud subsiidiumide suhtes ja tagada nõuetekohase ülemineku uuele korrale.

Komisjoni arvates on praegu hädavajalik ajakohastada ja karmistada ELi kaubanduse kaitsevahendeid ning muuta need õiguskindlamaks.

1. Komisjoni 2013. aasta ettepanek kaubanduse kaitsevahendite ajakohastamise kohta

Aprillis 2013 võttis komisjon vastu ambitsioonika ettepaneku ajakohastada kaubanduse kaitsevahendeid, mis muu hulgas hõlmab läbipaistvuse suurendamist, kiiremaid menetlusi ja tulemuslikumat täitmise tagamist. Eelkõige tegi komisjon ettepaneku enam mitte kohaldada väiksema tollimaksu reeglit teatavate selgelt määratletud konkreetsete asjaolude korral, nt sellise ekspordi suhtes, mis saab kasu tooraineturu märkimisväärsustest moonutustest (nt kahetine hinnakujundus, eksporditollimaksud). Euroopa Parlament võttis oma seisukoha ettepaneku suhtes vastu 2014. aastal.

Mis on väiksema tollimaksu reegel?

Dumpinguvastaste meetmete kehtestamiseks peab olema tõendatud dumping mõnest kolmandast riigist ja sellega ELi tööstusele tekitatav kahju ning nende omavaheline põhjuslik seos. Seejärel kehtestatakse dumpinguvastaste tollimaksude määr vastavalt dumpingumarginaalile või kahju kõrvaldamist võimaldavale marginaalile, olenevalt sellest, kumb neist on väiksem (nn väiksema tollimaksu reegel). Näiteks Hiinast pärit kuumvaltsitud lehtteraserullide suhtes kehtestatud meetmete³ puhul oli dumpingumarginaal 102 % ja kahju kõrvaldamist võimaldav marginaal 19 %, millele vastavalt kehtestati ka tollimaksud.

² COM(2013) 192 (final).

³ ELT L 272, 7.10.2016, lk 33.

Seepärast kehtib väiksema tollimaksu reegli puhul kehtestatava tollimaksu suhtes ülemäär.

EL kohaldab süstemaatiliselt väiksema tollimaksu reeglit palju rohkem, kui on nõutud WTO dumpinguvastasest lepingust tulenevate põhikohustustega. **Enamik WTO teistest liikmetest (sealhulgas USA) sellist enesepiirangut ei rakenda.** Võrreldes ELiga kehtestab USA kaks korda nii palju dumpinguvastaseid meetmeid ja harilikult palju kõrgemate tollimaksudega. Näiteks 2015. aastal kehtestas USA kogu Hiina külmvaltsitud terasetoodete suhtes dumpinguvastase tollimaksu määraks 266 %, samal ajal kui ELis oli see 21,1 %⁴. Kogu Hiinast imporditavate terassarrusvarraste suhtes kehtestas USA 2012. aastal 133 % tollimaksu, samaks kui EL kehtestas selleks 2016. aastal 22,5 %⁵. **Selline märgatav tollimaksumäärade erinevus võib tekitada ohu, et kaubavood suunatakse ümber ELi turule, mis omakorda suurendab ELi tööstuse ja töötajate koormust.**

2016. aasta märtsis esildatud teatises „Terasetööstus: püsivate töökohtade ja Euroopa majanduskasvu kaitsmine“ kohustus komisjon võimalikult palju kasutama olemasolevaid kaubanduse kaitsevahendeid, kuid kutsus ka nõukogu üles kiiresti liikuma ajakohastamissetepaneku vastuvõtmise suunas. Komisjonil on nõukogule ka uusi seadusandlike muudatuste ettepanekuid, mis käsitlevad kaubanduskaitsealaste uurimiste lühendamist kahe kuu võrra ja taotletava kasumi arvutamise praeguse meetodika muutmist.

Septembris 2016 märkis komisjoni president oma kõnes olukorrast Euroopa Liidus järgmist: „*[M]e peame oma pingutusi tõhustama, sest ületootmine mujal maailmas ajab Euroopa tootjaid pankrotti. Seetõttu käisin sel aastal kaks korda Hiinas, et leida lahendus liigse tootmisvõimsuse küsimusele. Seetõttu tegi komisjon ka ettepaneku muuta väiksema tollimaksu reeglit. Ameerika Ühendriigid kohaldavad Hiina terase suhtes 265% imporditariifi, kuid meil Euroopas on mõned valitsused nõudnud aastaid Hiina terase suhtes kohaldatavate tariifide vähendamist. Kutsun kõiki liikmesriike ja Euroopa Parlamenti üles kaubanduse kaitsevahendite tõhustamisel komisjoni toetama. Me ei peaks olema naiivsed vabakauplejad, vaid olema suutelised reageerima dumpingule sama jõuliselt kui Ameerika Ühendriigid*“⁶.

Hoolimata Euroopa Ülemkogu korduvatelt, sealhulgas 2016. aasta märtsis ja juunis esitatud üleskutsetest kiiresti tegutseda, ei ole nõukogu seni suutnud jõuda ajakohastamissetepaneku suhtes kokkuleppele, seda eelkõige väiksema tollimaksu reegli kohandamise küsimuses valitseva ummikseisu tõttu.

Komisjon on esildanud võimalikud kompromisslahendused, mille kohaselt väiksema tollimaksu reeglit kohandataks mõnel konkreetsel hoolikalt kindlaksmääratud juhul, kui on tegemist suure ületootmisvõimsusega ja/või tooraineturu märkimisväärsete moonutustega (näiteks energiahindades).

Pidades silmas ELi tööstuse praegusi probleeme, **on hädavajalik jõuda ettepaneku suhtes kokkuleppele.**

⁴ ELT L 210, 4.8.2016, lk 1.

⁵ ELT L 204, 29.7.2016, lk 70.

⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_et.htm

2. Komisjoni tulevane ettepanek: selliste olukordade lahendamine, kus turuhinnad ei kehti

Üleilmsete ja keeruliste tarneahelate olukorras ei hõlma tavapärase dumpingu arvutamise meetod kõiki asjaolusid ega moonutusi, mis esinevad mõnes areneva ja üleminekumajandusega riigis. EL ei saa jääda kaitsetuks hiiglaslike subsiidiumide, valitsuste sekkumise, läbipaistmatuse ja erapooliku finantssektori suhtes, mille tõttu saavad mõne riigi eksportijad ebaausaid soodustusi.

Vastuseks neile uutele probleemidele ja üleminekutendentsidele maailma majanduses kavatseb komisjon teha ettepaneku ELi kaubanduse kaitsevahendeid käsitlevate õigusaktide täiendavate muudatuste kohta. Ettepanekuga ei anta turumajandusliku riigi staatust ühelegi riigile, vaid tagatakse, et ELi kaubanduse kaitsevahendeid kohandatakse vastavalt uutele probleemidele ning õigus- ja majandusolukorrale ning samal ajal säilitatakse samaväärne kaitsetase.

Komisjon esitab ettepaneku dumpinguvastaste tollimaksude kindlaksmääramise sellise meetodika kohta, kus võetakse arvesse turumoonutusi, mis on seotud kolmandate riikide sekkumisega, millega püütakse varjata dumpingu tegelikku ulatust. Moonutuste kindlaksmääramisel lähtutakse mitmesugustest kriteeriumidest, milleks muu hulgas on näiteks riigi poliitika ja mõju, riigiettevõtete arvukus, sisemaiseid äriühinguid soosiv diskrimineerimine ja finantssektori sõltumatus. Selline uus meetodika on kõikide riikide suhtes neutraalne ja seda saab kohaldada võrdväärselt kõikide Maailma Kaubandusorganisatsiooni liikmete suhtes. See tähendab, et dumpinguvastaseid meetmeid käsitlevatest õigusaktidest kõrvaldatakse mitteturumajanduslike riikide loetelu. Sellega ühtlustatakse ELi õigusakte ja tavaid mõne teise rahvusvahelise partneri, näiteks USA ja Kanada omadega.

Kui avastatakse moonutused, jätab komisjon hinnad ja kulud dumpingu arvutamisel kõrvale ning lähtub muudest olemasolevatest võrdlusalustest, sealhulgas muu majandusega riikide kuludest ja hindadest. Komisjon koostab konkreetsed aruanded nende riikide ja majandussektorite kohta, kus moonutusi avastatakse. Nagu ka praegu, on ka siis ELi tööstuse asi kaebusi esitada, kuid neil on võimalik oma juhtumist toetada komisjoni koostatud aruannetele.

Paljudes kolmandates riikides on subsiidiumid läbipaistmatud. Neil on suur roll moonutuste ja ületootmisvõimsuse tekkimisel. ELi kaubanduse kaitsevahendeid tuleks karmistada sellega, et komisjonile antakse õigus võtta meetmeid selliste uute subsiidiumide suhtes, mis avastatakse alles uurimise käigus.

Uue meetodika rakendamisel tagab komisjon, et süsteemile minnakse üle nõuetekohaselt ja läbipaistvalt (st et ajutiselt kohaldatakse varem kehtinud nõuet). Seepärast kavatseb komisjon teha ettepaneku kohaldada uut süsteemi üksnes nendes uurimistes, mis algatatakse pärast seadusandliku muudatuse jõustumist.

3. Kokkuvõte

Komisjoni 2013. aasta ettepanekuga ja sellise uue meetodikaga tagatakse ELi kaubanduse kaitsevahendite jätkuv majanduslik tõhusus, õiguskindlus ja poliitiline kestlikkus vaba ja ausa kaubanduse kaitsmisel, st ELi kaubanduspoliitika aluspõhimõtte järgimisel.

Komisjon kutsub Euroopa Ülemkogu üles toetama käesoleva teatise kohaseid jõupingutusi. Eelkõige palub komisjon Euroopa Ülemkogul teha järgmist:

- tagada poliitilise kokkuleppe saavutamine komisjoni 2013. aasta ettepaneku suhtes ülemkogu kohtumisel 11. novembril, sealhulgas väiksema tollimaksu reegli kohandamise suhtes täpselt kindlaks määratud ja konkreetsetel ületootmisvõimsuse ja/või tooraineturu märkimisväärsete moonutuste juhtudel (näiteks energiaküsimustega seotud juhtudel), ja
- toetada käesolevas teatises esitatud lähenemisviisi kasutamist selliste olukordade lahendamisel, kus turuhinnad ei kehti, ja Maailma Kaubandusorganisatsiooniga ühinemise protokollide mitmesuguste tulevaste muudatuste käsitlemisel.