



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 27.5.2014 г.
COM(2014) 294 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

ЕДИНАДЕСЕТИ ДОКЛАД

**ПРЕГЛЕД НА ДЕЙСТВИЯТА ЗА ТЪРГОВСКА ЗАЩИТА НА ТРЕТИ ДЪРЖАВИ
СРЕЩУ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА 2013 Г.**

{SWD(2014) 169 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Инструментите за търговска защита (ИТЗ) — антидъмпингови, изравнителни и защитни мерки — са важни инструменти, разрешени съгласно правилата на СТО с цел премахване на икономическите вреди, нанасяни от нелоялни търговски практики или, в случая на защитните мерки, осигуряване на временно облекчение при непредвидено и значително увеличение на вноса. Ако обаче не се прилагат стриктно в съответствие с правилата на СТО, те могат да се превърнат в инструменти на протекционистични политики, които възпрепятстват развитието на световната търговия и икономика.

Във връзка с това, като признава правото на третите държави да използват ИТЗ, Комисията определи **утвърждаването на адекватни стандарти и действията срещу нарушаващото правилата използване на тези инструменти от трети държави по отношение на износители от ЕС** като цели на търговската политика, спомагащи за подобряване на достъпа до пазара за износители от ЕС. В случай на сериозни нарушения на правилата на СТО и липса на други средства за решаване на проблемите остава възможността за завеждане на дело за решаване на спор пред СТО, но предпочитаният подход на Комисията е горепосочените цели да бъдат постигнати чрез всеобхватно наблюдение на дейността на трети държави във връзка с ИТЗ и интервенции в рамките на текущи разследвания на случаи на неспазване на правилата на СТО.

Утвърждаването на адекватни стандарти не включва само следене на дейността на трети държави във връзка с ИТЗ, но и постоянен контрол и усъвършенстване на начина, по който самата Комисията извършва разследванията за търговска защита и прилага мерките. ЕС по принцип използва много разумно ИТЗ, доказателство за което е фактът, че подобни мерки засягат съвсем малка част от вноса в ЕС. Освен това, тъй като законодателството на ЕС определя стандарти, които са дори още по-строги от правилата на СТО, тоест т.нар. правила „СТО+“, неговите разследвания не водят непременно до прилагане на мерки, а в случаите, когато се прилагат мерки, тяхното равнище обикновено е по-ниско от мерките, налагани от други държави в подобни случаи. През последните години Комисията започна и процес на осъвременяване на своите инструменти за търговска защита чрез законодателни промени и съответни документи, чието приемане е планирано за 2014 г. Комисията насърчава третите държави също да правят редовни анализи на своето законодателство и практика относно ИТЗ с цел те да бъдат усъвършенствани и да се гарантира тяхното пълно съответствие с правилата на СТО.

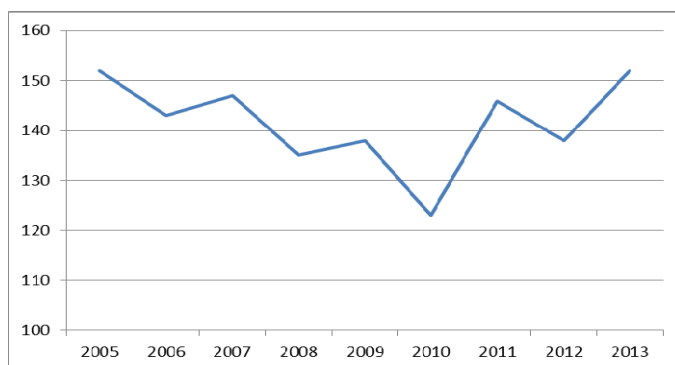
През 2013 г. значителното увеличение на броя на започнатите разследвания и на наложените мерки срещу износ от ЕС от страна на трети държави принуди Комисията да активизира дейността си в тази област. Допълнителният натиск върху нейните ресурси в това отношение се дължеше на все по-голямата сложност на случаите, появата на нови държави, които започнаха да използват инструменти за търговска защита, засягащи износа от ЕС, и по-специално необходимото активно участие в разследвания на трети държави относно изравнителни мита във връзка с твърдения за схеми за субсидии на ЕС, например разследването на Китай за вината, засягащо около 5000 износители на вина от ЕС.

В настоящия доклад се описват общите тенденции през 2013 г. при използването на ИТЗ от трети държави срещу износ от ЕС и дейностите, които е предприела Комисията за преодоляване на установените от нея проблеми. В приложението се предоставя много по-подобен анализ по страни, който изяснява тенденциите при дейностите за

търговска защита на най-важните ползватели на този инструмент, системните проблеми и развитието на конкретни случаи.

2. ОБЩИ ТЕНДЕНЦИИ

Към края на 2013 г. срещу ЕС или държави — членки на ЕС, имаше **152 действащи мерки**, което представлява увеличение с 14 мерки в сравнение с края на 2012 г., когато броят на мерките беше 138. Долната графика показва, че намалението на броя на действащите мерки през 2012 г. е представлявало изключение и че общата тенденция от 2010 г. насам е значително увеличаване на дейността за търговска защита:



След началото на световната финансова и икономическа криза в края на 2008 г. много държави започнаха нови разследвания за търговска защита. Например в периода 2008—2010 г. всяка година започваха средно 40 нови разследвания, докато броят на тези разследвания през 2007 г. беше едва 19. В повечето случаи разследванията са приключили с налагането на мерки, поради което общият брой на действащите от 2010 г. насам мерки е нараснал значително. Следва да се отбележи, че докато през периода 2010—2011 г. увеличението на общия брой на действащите мерки се е дължало предимно на нови защитни мерки (16 от 23 нови мерки), през 2013 г. увеличението е главно поради нови антидъмпингови мерки (10 от 14 нови мерки). Във връзка с това следва да се припомни, че защитните мерки се прилагат по отношение на всички държави на произход и биха присъствали в статистиката дори когато не са пряко насочени срещу ЕС. За разлика от това антидъмпинговите мерки се определят отделно за всяка конкретна държава и така засягат пряко износа от ЕС. Съответно изглежда, че неотдавнашното увеличение на общия брой на действащите мерки има пряко отражение върху вноса от ЕС.

Разбивката на мерките по видове разкрива положение, подобно на това от предходните години: най-голямата част от тях са антидъмпингови действия (104 мерки), а защитните мерки продължават да съставляват около една трета от общия брой. По отношение на защитните мерки обаче следва да се припомни, че всички те бяха включени в статистическите данни, тъй като се прилагат за внос от всякакъв произход, но някои от тях имат слабо икономическо въздействие върху ЕС, тъй като Съюзът осъществява малък или не осъществява износ на конкретния продукт.

Общото увеличение на броя на действащите мерки през 2013 г. се дължи на изтичането на срока или на прекратяването на 13 мерки и на налагането на **27 нови мерки**. Последната стойност съответства на средния брой на новите мерки, налагани ежегодно

през последните години, а разбивката по видове — две трети антидъмпингови мерки и една трета защитни мерки — също съответства на средните тенденции. Що се отнася до държавите, Китай е наложил повече нови мерки от която и да е друга държава. Други трети държави, които са наложили поне 2 нови мерки, са Бразилия, Колумбия, Евразийският митнически съюз (включващ Русия, Беларус и Казахстан), Индия, Южна Африка и Турция. Поради големия обем на търговските потоци мерките, наложени от Китай и Евразийския митнически съюз, могат да имат най-неблагоприятно въздействие върху износа от ЕС.

Що се отнася до действащите мерки, с 21 действащи мерки Индия продължава да използва най-интензивно ИТЗ срещу ЕС или държави—членки на ЕС, следвана с малка разлика от Китай, който има 19 мерки. Трайното и бързо нарастване на броя на мерките, които Китай е наложил срещу ЕС или държави — членки на ЕС, действително прави силно впечатление, тъй като до неотдавна (2008 г.) тези мерки бяха само 9. САЩ, които през годините заемаха водеща позиция в подкреждането на третите държави по брой на действащите мерки, слязоха до третото място със 17 действащи мерки. Изключително интензивното използване на защитни мерки от страна на Турция и Индонезия постави тези държави сред първите пет в списъка.

През 2013 г. са започнати **43 нови разследвания** спрямо 37 през 2012 г., т.е. налице е значително увеличение. До момента Индия беше най-активната държава, следвана от Китай, Колумбия, Австралия, Бразилия, Канада и Южна Африка. В сравнение с предходната година активизирането на Индия (4 нови разследвания за антидъмпингови мерки и 3 нови разследвания за защитни мерки) и Колумбия (4 нови разследвания за защитни мерки) прави изключително силно впечатление. Както беше посочено по-горе, въпреки че в близкото минало най-голямата част от тези нови разследвания бяха по отношение на защитни мерки, през 2013 г. антидъмпинговите инструменти се очертаха като по-разпространени.

3. ПРОДЪЛЖАВАЩИ ПРОБЛЕМИ

Продължават да съществуват някои трайни проблеми при използването на ИТЗ от трети държави, които Комисията е установила и описала още в предходните си доклади. Въпреки че интервенциите на Комисията са спомогнали за решаването на проблемите в редица отделни случаи, като цяло много от тези проблеми остават същите.

Основните проблеми, които бяха установени напоследък, са следните:

3.1. Неуместно използване на инструментите

Неуместното използване на инструментите за търговска защита продължава да бъде най-важният проблем. Тази година отново са налице ясни признаци, че трети държави започват процедури по ИТЗ в отговор на наложени от самия ЕС мерки. През 2012 г. Китай започна комбинирано антидъмпингово и антисубсидийно разследване срещу вноса на поликристален силиций от ЕС, след като ЕС беше започнал разследване срещу вноса на фотоволтаични панели от Китай. Имаше опасения, че в отговор на разследването на ЕС относно фотоволтаичните панели Китай ще започне процедура срещу вноса на вино от ЕС. Тези опасения се потвърдиха, когато през 2013 г. Китай действително започна антидъмпингово и антисубсидийно разследване срещу вноса на вино от ЕС.

Комисията признава правата на третите държави да започват разследвания въз основа на действителни жалби, внесени от представители на местната промишленост, но строго осъжда процедурите, които са започнати по каквито и да било други причини.

Комисията разглежда този въпрос като приоритет поради неговото системно естество и значително неблагоприятно икономическо въздействие. В миналото Комисията вече се е справяла успешно с подобен случай в рамките на СТО (вж. по-долу) и ще продължи да защитава интересите на Европейския съюз.

3.2. Използване на защитни мерки

Въпреки че броят на новите защитни мерки, наложени тази година, все още е доста по-малък в сравнение с 2011 г., броят на новите разследвания за налагане на защитни мерки все още продължава да бъде твърде голям.

През 2013 г. бяха наложени 10 нови защитни мерки, което е значително по-малко в сравнение с броя на текущите разследвания през последните години (средно около 20). Положителното е, че защитните мерки бяха избегнати в някои разследвания, в които Комисията и държавите — членки на ЕС, се намесиха активно. Неблагоприятният аспект е, че отново проличава неуместната практика на няколко трети държави да започват разследвания за налагане на защитни мерки с неубедителни основания. Дори ако в крайна сметка мерките не бъдат наложени, самият факт, че е започнато разследване, създава несигурност за вносителите по време на разследването и поради това засяга неблагоприятно търговските потоци.

Комисията продължава да бъде загрижена и за това, че някои държави продължават да започват паралелни разследвания за антидъмпинг и за защитни мерки. Освен това една конкретна държава продължава почти автоматично да удължава прилагането на своите защитни мерки до максималния период, позволен съгласно споразумението в рамките на СТО относно предпазните мерки.

Комисията продължава да наблюдава внимателно този проблем и да призовава за по-високи стандарти при започването на разследвания за налагане на защитни мерки и при прилагането на мерки.

3.3. Дейност за търговска защита в държавите с бързоразвиваща се икономика

Когато прилагат мерки за търговска защита, държавите често се насочват предимно срещу търговските партньори с най-значителни и/или най-бързо увеличаващи се двустранни търговски потоци. Ето защо не е необичайно, че износителите от ЕС все по-често се сблъскват с мерки за търговска защита в държавите с бързоразвиваща се икономика, с които търговските отношения на ЕС се разрастват бързо. Много важно е обаче разследвания да се започват и мерки да се налагат единствено когато това действително е необходимо, което невинаги е така.

Комисията изразява загриженост във връзка с факта, че няколко разследвания за търговска защита са започнати в ситуации, в които вносът съставлява съвсем малък дял от местния пазар. Например през 2013 г. Южна Африка започна 3 разследвания за търговска защита по отношение на един и същ продукт, сред които защитна мярка и антидъмпингово разследване. В тези случаи местната промишленост най-често е изразявала недоволство от загубата на своя пазарен дял, който допреди няколко години е бил 98 % (*sic*). По подобен начин Мароко обмисля налагане на защитни мерки в случай, при който пазарният дял на вноса на засегнатите продукти се е увеличил от 2,5 % на едва 5 %.

Комисията е загрижена и във връзка с броя на мерките, предприети от новосъздадения Евразийски митнически съюз, които поради размера на пазара, географската близост и историческите търговски потоци, имат значително неблагоприятно въздействие върху ЕС. Според нашия анализ обосноваването на тези мерки продължава да бъде недостатъчна.

4. ОСНОВНИ ПОСТИЖЕНИЯ

През последните години ЕС реши няколко важни случая, като прибегна до механизма за уреждане на спорове в рамките на СТО, например при спора с Китай във връзка с неприемливата практика на предприемане на ответни мерки (вж. по-долу). Понякога няма алтернативна възможност освен прибегването до уреждане на спорове в рамките на СТО. Това обаче продължава да бъде последна възможност, тъй като процедурите за уреждане на спорове в рамките на СТО отнемат много време и междувременно необоснованите мерки продължават да бъдат в сила.

По тези причини Комисията, доколкото е възможно, се намесва още по време на разследването, за да убеди разследващите органи на трети държави или да подобрят анализа си, или да не налагат мерки. В редица отделни случаи интервенциите на Комисията са били успешни или поне отчасти успешни в предотвратяването на налагането на мерки или в ограничаването на неблагоприятното въздействие на тези мерки.

През 2013 г. Комисията оказва съдействие и на много износители от ЕС, които желаеха да сътрудничат в разследвания на трети държави. Отраслите в ЕС и държавите членки оцениха положително тези насоки и съдействие, дори когато това не е довело до предотвратяване на налагането на мерки.

И накрая, следва да се отбележи, че има няколко важни разследвания, за които беше необходима много работа и внимание от страна на Комисията още през 2013 г., но които не могат да бъдат изброени като постижения, тъй като в началото на 2014 г. те все още не бяха приключени и резултатът от тях засега не е известен.

Следва списък на някои от отделните положителни резултати, постигнати през 2013 г.

4.1. Китай — изпълнение на доклада на комисията на СТО относно рентгеновите скенери

На 23 януари 2011 г. Китай взе решение за налагане на антидъмпингови мита върху вноса на рентгенови скенери за проверки за сигурност с произход от ЕС (равнището на мерките варира между 33,5 % и 71,8 %). Комисията взе решение да оспори тези мита, тъй като според нея тези мерки не отговарят на правилата на СТО и са наложени като ответна мярка срещу започнатата от ЕС процедура относно скенерите за товари от Китай.

На 24 април 2013 г. СТО публикува доклада на комисията, в който беше потвърдено, че Китай не е спазил няколко разпоредби на антидъмпинговото споразумение на СТО. В резултат на това на 19 февруари 2014 г. Китай обяви прекратяване на мярката.

4.2. Русия — Беларус — Казахстан — прекратяване без налагане на мерки

Разследването за налагане на защитни мерки върху тъкани платове беше започнато от Евразийската икономическа комисия (ЕИК) на 1 октомври 2012 г. Случаят беше важен от икономическа гледна точка, тъй като годишният износ на ЕС възлизаше на 65 млн. евро. В хода на разследването Комисията установи няколко несъответствия с правилата на СТО, по-специално по отношение на аспекти, свързани с определянето на обхвата на продукта, вредата и причинно-следствената връзка. Комисията предприе интервенции в тази връзка и в крайна сметка разследването беше прекратено на 2 октомври 2013 г. без налагане на мерки.

След няколкогодишно активно използване на ИТЗ и по-специално на мерки за защита през 2013 г. ЕИК не започна нито едно ново разследване и преразгледа две съществуващи мерки (по отношение на карамел и неръждаеми стоманени тръби), като крайният резултат беше известна степен на либерализация или ограничаване на обхвата на продукта при прилагане на мярката. Както беше посочено по-горе, независимо от това Комисията изразява загриженост във връзка с прилагането на действия за търговска защита от страна на Евразийската икономическа комисия.

4.3. Украйна — ограничено използване на инструментите за търговска защита

Между 2009 г. и 2011 г. Украйна започна много на брой разследвания за налагане на защитни мерки. През тези години Комисията предприе интервенции във всеки от тези случаи на търговски мерки и изрази критики по отношение на Украйна заради прекомерното използване на инструмента за защитни мерки като цяло. В сравнение с 2012 г., когато нямаше започната процедура, през 2013 г. Украйна започна само едно разследване за налагане на защитни мерки срещу порцеланови съдове и прибори за сервиране и за кухня. Независимо от това оптимизмът във връзка с отбелязаното ограничаване на използването на защитни мерки не може да бъде голям, тъй като въпреки загрижеността и многобройните интервенции на Комисията на 14 април 2013 г. Украйна наложи защитни мерки срещу вноса на автомобили, с което засегна много важни икономически интереси на ЕС. Комисията се намеси активно в тази процедура и се присъедини като трета страна към консултациите в рамките на СТО, организирани по искане на Япония.

4.4. Перу — отмяна на мерки

След започването на антисубсидийна процедура и налагането на мерки от страна на перуанските органи през декември 2010 г. по отношение на вноса на маслиново масло от Испания и Италия Комисията, както и държавите — членки на ЕС, активно защитават интересите на ЕС в този случай. Чрез многократно представяне на информация, изслушвания и интервенции на техническо и на политическо равнище, както и чрез започване на административна процедура за обжалване бяха разкрити нарушения на правилата на СТО при прилагането на процедурите и мерките. В крайна сметка през март 2013 г. чрез тези интервенции бяха постигнати резултати под формата на отмяна на мерките.

4.5. Мароко — намаляване на неблагоприятното въздействие на мерките

Комисията се намеси активно в разследването на Мароко за предпазни мерки срещу вноса на продукти от стомана. Комисията се намеси в писмена форма, както и по време на публичното изслушване; организирани бяха и различни *ad-hoc* срещи с цел да се гарантира най-добрият резултат за износителите от ЕС. Тези интервенции доведоха до

по-гъвкава мярка, след като предложената за един продукт квота беше увеличена двойно вследствие на интервенциите на Комисията. Макар че това е положително развитие, все пак може да се изрази съжаление, че във връзка с този продукт бяха предприети мерки въпреки очевидните слабости. Разследванията на Мароко продължават да бъдат следени внимателно с оглед на установените до момента системни слабости.

4.6. Южна Африка — временно преустановяване на защитни мерки

Южна Африка наложи възпираща временна защитна мярка от 60 % срещу вноса на замразени картофи за пържене въз основа на крайно недостатъчни основания, като в този случай Комисията също предприе сериозни интервенции. На различни равнища бяха организирани няколко *ad-hoc* срещи с цел органите на Южна Африка да бъдат убедени да не налагат окончателни мерки. В резултат на това решението за налагане на тези мерки е отложено за момента, което дава възможност да изтече срокът на временните мерки. Износът от ЕС вече не е в състояние да достига до пазара на Южна Африка при мито от 60 %. Следва обаче да се отбележи, че Южна Африка образува антидъмпингова процедура (срещу Белгия и Нидерландия) и наложи временни мерки за същия продукт въпреки неубедителния анализ относно вредата. Разследването все още е в ход, като временните мита варират от 0 % до около 30 % за износители, които не сътрудничат.

4.7. Турция — намаляване на неблагоприятното въздействие на мерките

През 2013 г. Турция приключи две антидъмпингови разследвания (флоатно стъкло и електрически бойлери). И в двата случая Турция взе решение за налагане на мерки. Благодарение на активните съвместни интервенции на Комисията и представителите на промишлеността на ЕС обаче окончателните митнически ставки бяха значително по-ниски в сравнение с предложените в по-ранните етапи на разследването. В процедурата относно флоатното стъкло временното мито беше 41 %, а окончателното мито за оказалото сътрудничество дружество беше намалено на 16 %. В процедурата относно електрическите бойлери турските органи се съгласиха да променят метода на изчисляване, за да се отрази по-добре действителното положение по отношение на един от износителите. С новия метод митото беше намалено от първоначално предложеното равнище от 19,82 % на 9 %.

4.8. Египет — прекратяване без налагане на мерки

В резултат на активните усилия на Комисията, които включваха интервенции по отношение на недостатъците на отнесения до Комитета по защитните мерки към СТО случай, и на двустранните консултации в рамките на СТО Египет не наложи окончателни мерки и се ангажира да възстанови платените по-рано временни мита по случая с нерафинираната и бялата захар. Освен това през ноември 2013 г. Египет прекрати разследването относно стоманените пръти без налагане на никакви окончателни мерки.

4.9. Австралия — прекратяване без налагане на мерки

През декември 2013 г. Австралия взе решение да прекрати две разследвания за защитни мерки — срещу вноса на продукти от преработени домати и срещу вноса на продукти от преработени плодове — без налагане на никакви мерки. Това беше постигнато вследствие на редица интервенции, включително представяне на информация и участие

в устни изслушвания на Комисията, държави — членки на ЕС, и промишлеността на ЕС.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Дейностите за търговска защита срещу ЕС или неговите държави членки отново отбелязаха увеличение през 2013 г. През 2013 г. в сравнение с 2012 г. се увеличи не само общият брой на действащите мерки, но и важността и сложността на проблемите.

Вложени бяха значителни усилия и ресурси с цел да се гарантира правилно прилагане на правилата и възможно най-добрите резултати за износителите от ЕС. Вследствие на това имаше редица постижения, някои от които бяха изброени по-горе.

За съжаление продължават да съществуват много проблеми. За да бъдат преодолени те, Комисията ще продължи да следи отблизо дейностите за търговска защита на трети държави и да се намесва активно, когато е необходимо.

Освен това Комисията ще продължи двустранните контакти с разследващите органи на трети държави и ще продължава да им предоставя съвети/обучение с цел предотвратяване на започването на ненужни процедури или неправилното прилагане на правилата.

ЕС прилага правилата, уреждащи използването на инструментите за търговска защита, много стриктно и прозрачно и очаква другите държави да имат същия подход. Във връзка с това една от основните цели на Комисията по отношение на търговията е да се гарантира пълен и справедлив достъп до пазара на третите държави. Борбата срещу необоснованите мерки за търговска защита несъмнено е част от тази цел.