

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 25.6.2010
COM(2010)334 окончателен

**СЕДМИ ГОДИШЕН ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ
ПАРЛАМЕНТ**

**ПРЕГЛЕД НА ДЕЙСТВИЯТА ЗА ТЪРГОВСКА ЗАЩИТА НА ТРЕТИ ДЪРЖАВИ
СРЕЩУ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ (СТАТИСТИЧЕСКИТЕ ДАННИ ОБХВАЩАТ
ПЕРИОДА ДО 31 ДЕКЕМВРИ 2009 г., НО КОМЕНТАРЪТ ПО СЛУЧАИТЕ И
ТЕКСТЪТ СА АКТУАЛИЗИРАНИ КЪМ МАРТ 2010 г.)**

SEC(2010)772

СЕДМИ ГОДИШЕН ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

ПРЕГЛЕД НА ДЕЙСТВИЯТА ЗА ТЪРГОВСКА ЗАЩИТА НА ТРЕТИ ДЪРЖАВИ СРЕЩУ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ (СТАТИСТИЧЕСКИТЕ ДАННИ ОБХВАЩАТ ПЕРИОДА ДО 31 ДЕКЕМВРИ 2009 г., НО КОМЕНТАРЪТ ПО СЛУЧАИТЕ И ТЕКСТЪТ СА АКТУАЛИЗИРАНИ КЪМ МАРТ 2010 г.)

Резюме

Въпреки международните ангажименти да не се въвеждат протекционистични мерки в условията на световна икономическа криза е регистриран голям брой нови разследвания и мерки за търговска защита, въведени през 2009 г. За съжаление има какво да се желае по отношение на стандартите, прилагани в редица мерки срещу износители от ЕС. През тази година това беше особено ясно изразено в областта на стандартите за започване на разследвания. Постоянно нарастващото използване на защитни инструменти буди загриженост. Мониторинговата дейност на Комисията в този контекст играе съществена роля. Комисията често се е намесвала, за да окаже съдействие на износителите от ЕС, както и да се увери, че достъпът им до чуждестранните пазари не е неоснователно ограничен посредством необосновани мерки. Това в много случаи е водело до положителни резултати, но за съжаление все още има неразрешени проблеми. Комисията ще продължи да призовава за разумно и отговорно използване на инструментите за търговска защита с цел поощряване на свободната и лоялна търговия в световен мащаб.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Миналогодишният доклад набеляза първите признаци за световна криза и нейното въздействие върху дейностите за търговска защита. През 2008 г. бяха започнати многобройни нови разследвания, по-специално през последните два месеца от годината. Въпреки ангажимента на Г20 за избягване на всякакви ограничителни търговски мерки настоящият доклад показва, че започналата през 2008 г. тенденция е продължила и през 2009 г. Броят на започнатите нови разследвания и на наложените през 2009 г. мерки в действителност е нараснал значително.

Инструментите за търговска защита, използвани в пълно съответствие с правилата на СТО, не могат да се считат за протекционистичен инструмент. Тяхната цел е по-скоро разрешаването на особено специфични ситуации в съответствие със строги правила. За съжаление тенденциите и проблемите, очертани в настоящия доклад, сочат, че през 2009 г. тези правила понякога са се прилагали непоследователно. Неправилното използване на инструментите и твърде често незадоволителните стандарти, прилагани по време на разследванията за търговска защита, нещо, което Комисията нееднократно е подлагала на критика, се открояват повече от всякога.

Предвид това постоянните усилия на Комисията за осъществяване на мониторинг върху действията за търговска защита от страна на трети държави са се засилили

допълнително. Комисията е оказала съдействие на редица промишлени отрасли при индивидуални разследвания и също така често се е намесвала в по-широк план с цел да се избегнат отклонения от приложимите правила. Също така председателството на Испания определи пазарния достъп като приоритет, което изведе на още по-преден план действията на Комисията в тази област.

Настоящият доклад описва цялостните тенденции, констатираните проблеми и постигнатите резултати. Той предоставя също така подробен анализ на тенденциите и на специфичните случаи по отношение на държавите, използващи в най-голяма степен инструмента.

2. ОБЩИ ТЕНДЕНЦИИ

През 2009 г. дейността на трети държави, свързана с инструментите за търговска защита, е била много интензивна, особено по отношение на **нови открити процедури**. Тенденцията на нарастване, наблюдавана от края на 2008 г., в действителност се е запазила. През 2009 г. са били започнати не по-малко от 45 нови разследвания, което представлява рязко увеличение спрямо 33-те нови изследвания за 2008 г. (от които близо половината са били реализирани през последното тримесечие), и още по-голямо увеличение спрямо 19-те нови открити процедури за 2007 г.

Повече от всякога защитните мерки са най-често използваният инструмент за нови разследвания. На практика от започнатите 31 нови разследвания за защитни мерки повече от два от всеки три нови случая се отнасят до този инструмент. Дори — предвид че защитните мерки се налагат *erga omnes*, ЕС не винаги да изнася разследвания продукт, тази тенденция остава причина за сериозна загриженост. Макар и Индия да е с най-голямо значение по отношение на използването на тези инструменти — с 9 нови открити процедури през 2009 г., следва да се отбележи, че Турция е удължила 4 свои защитни мерки извън първоначалния тригодишен период на налагане.

Цялостното увеличение на новите открити процедури от края на 2008 г. естествено е довело до по-голям брой **наложени мерки** през 2009 г.: наложени са 33 нови мерки спрямо 18 за 2008 г. Индия отново е ключовият субект (със 7 наложени мерки), следвана от Китай (4 мерки), Израел и Украйна (всяка от тях с по 3 мерки). Приблизително половината от тези мерки са защитни, а именно 15 от 33 мерки за 2009 г. (спрямо 6 от 18 мерки за 2008 г.).

Въпреки горепосочената тенденция общият брой на **действащите мерки** се е увеличил съвсем слабо. В края на 2009 г. са действали 136 мерки за търговска защита, което е само с 3 повече от показателя към края на 2008 г. Това се дължи на факта, че през 2009 г. обхватът на значителен брой мерки е изтекъл или те са били прекратени.

Антидъмпинговите мерки продължават да бъдат инструмент за повечето действащи мерки (93 мерки спрямо 91 през 2008 г.), следвани от защитните мерки (при 37 мерки спрямо 32 през 2008 г.) и мерките срещу субсидиран внос (6 мерки спрямо 10 през 2008 г.).

Все още САЩ продължават да използват най-много инструменти срещу Европейския съюз — 23 действащи мерки, макар и през 2009 г. да не е регистрирана никаква дейност под формата на нови мерки или открити процедури. Индия продължава да бъде на

второ място с 15 действащи мерки и е проявявала висока активност през 2009 г., както беше посочено по-горе. Към момента Китай почти настига Индия и заедно с Турция заема трето място с 12 действащи мерки срещу ЕС през 2009 г. Други държави, използващи в значителна степен инструментите, са Бразилия с 11 действащи мерки, плътно следвана от Украйна с 9 действащи мерки.

3. ТЕКУЩИ ПРОБЛЕМИ

Намесата на Комисията често е водела до подобрене в отделни случаи или дори до приключване на случаите без предприемането на никакви мерки. Въпреки това проблемите, описани в предходни доклади, все още съществуват. Поради натиска, създаден от тежкото икономическо положение, изглежда, че през 2009 г. някои проблеми допълнително са се задълбочили. Такъв е по-специално случаят със (незадоволителните) стандарти за откриване на процедури и постоянно увеличаващото се използване на защитния инструмент. Липсата на прозрачност също остава важен въпрос. В най-лошите случаи се наблюдава комбинация от тези три проблема.

3.1. Незадоволителни стандарти за откриване на процедура

Редица промишлени отрасли в световен мащаб са пострадали и все още са потърпевши от тежкото икономическо положение от края на миналата година. В този контекст икономическите оператори биха могли да се изкушат да потърсят защита срещу чуждестранната конкуренция, например чрез протекционистични мерки. Поради това националните органи трябва да бъдат особено внимателни при получаването на заявления за налагането на мерки за търговска защита. Разследвания следва да се започват единствено когато съществуват категорични доказателства, че правните условия, необходими за откриване на процедура, са изпълнени.

Макар и натискът за започване на разследвания да е много голям, единствено техническите основания следва да служат като довод за откриване на процедура. За съжаление през 2009 г. това невинаги бе така. Това доведе до ръст на броя на новите открити процедури от над 80 % спрямо 2008 г., а именно 33 нови разследвания са били започнати през 2009 г. в сравнение с 18 през 2008 г. При повечето от тези открити процедури например доказателствата за нанесени вреди са били основани върху едва няколко отрицателни финансови показателя, обхващащи много кратък период (често само едно тримесечие). Анализът на причинно-следствените връзки също е бил опорочен, тъй като дружествата са се опитали да обосноват отрицателното въздействие на финансовите кризи върху дъмпинговия, субсидирания или увеличения внос, като по този начин пренебрегват в своя полза фактори, различни от вноса, оказал отрицателно въздействие върху тяхното положение.

Макар и тези разследвания да не са довели и да не могат да доведат винаги до мерки, самото откриване на процедурата нарушава търговските потоци, тъй като създава несигурност в бизнес средата. Също така сътрудничеството при дадено разследване предполага значителни инвестиции в човешки и финансови ресурси по отношение на въпросните икономически оператори. Поради това винаги следва да се избягва откриването на процедури, които не отговарят на критериите на СТО, тъй като те са незаконни и, специално в този случай, защото оказват ненужен допълнителен натиск върху дружества, които вече са потърпевши от настоящата икономическа криза.

В допълнение към горепосочените проблеми през 2009 г. се е зародила и нова тенденция. По различни поводи е било установено, че след налагането на антидъмпингови мерки от страна на Европейската комисия държавата, засегната от тези мерки, е започнала разследвания по отношение на подобни продукти. Макар и все още да не може да се направи заключение, че това е трайна тенденция, е трудно да се приеме, че се касае за случайно съвпадение. Комисията следи отблизо този въпрос.

3.2. Широко използване на защитни мерки

През 2009 г. използването на защитни инструменти буквално бележи бум след вече отбелязаното рязко увеличение през 2008 г. През 2009 г. са били започнати 31 нови разследвания за защитни мерки и са били наложени 15 нови мерки. Това представлява повече от две трети от всички започнати нови разследвания и почти една втора от всички нови наложени мерки.

Следва да се припомни, че защитните мерки представляват най-рестриктивният инструмент за търговска защита, тъй като засягат „лоялния внос“ (а не дъмпинговия или субсидирания) от всички държави на произход на вноса, както и вноса, който не нанася вреди на националните производители. По този начин те премахват едностранно и временно тарифните отстъпки, предоставени при редица кръгове от преговори на ГАТТ/СТО. Поради това експертните групи и апелативният орган винаги са тълкували много строго правилата на СТО относно защитните мерки. Не е сигурно дали всички тези мерки, наложени през 2009 г., действително съответстват на изискваните строги правни стандарти. По съществено е, че дори и поради изключително незадоволителните стандарти за откриване на процедура в крайна сметка да не бъдат наложени мерки, търговските потоци ще бъдат нарушени по време на разследването. Също така за първи път през 2009 г. определени държави (а именно Турция и Русия) са разширили защитните мерки извън техния първоначален тригодишен период на прилагане. Това също е причина за безпокойство, тъй като в някои от тези случаи вносът е бил почти сведен до нула поради мерките и националната промишленост се е възстановила. В други случаи националната промишленост все още е в неблагоприятно положение или като резултат от икономическата криза, или поради неефективността на мерките. Във всички тези случаи мерките е трябвало да бъдат премахнати.

Европейската комисия се е намесвала в редица случаи с цел да подчертае несъвместимост с изискванията на СТО и — както ще бъде обяснено по-долу, в някои случаи мерките биха могли да бъдат избегнати, докато в други би могъл да се защити поне европейският износ. Въпреки това тази ситуация далеч не е задоволителна, тъй като защитните мерки са най-често използваният инструмент през 2009 г.

3.3. Процедурни аспекти

Липсата на прозрачност при разследванията за търговска защита е често срещан проблем, който има отрицателни последици, тъй като лишава заинтересованите страни от законното им право на защита.

Най-честите проблеми са свързани с въпроси относно поверителността. Макар и да е очевидно, че информация, която се предоставя от страните в условия на поверителност, не следва да бъде разкривана, всяка заинтересована страна има правото да получава

достатъчно информация, за да е в състояние да разбере същността на предоставената в условията на поверителност информация. Често обаче всички количествени данни в официалните версии на заявления, подадени от представители на промишлеността, и/или в официални съобщения за предварителни или окончателни решения, просто се прикриват, без да се представя обобщение на тази информация. Също така данни като например обобщени данни, свързани с повече от три дружества, често неоснователно се считат за поверителни, тъй като разкриването им не би имало никакъв отрицателен ефект върху страната, предоставяща информацията.

Други процедурни недостатъци правят разследванията за търговска защита ненужно тромави. Това се отнася най-вече за прекомерните искания за информация, каквито са установени при представителни извадки, където от износителите се изисква да предоставят подробна информация извън необходимата за подбирането на извадка. В други случаи е била изисквана пълна информация (включително за продажби, разходи, продажби в трети държави и т. н.) за един като цяло дълъг двугодишен или по-голям период на разследване. Понякога от износителите е било изисквано предоставянето на много подробна информация, която не е необходима за установяването на дъмпинг, но се счита за търговска тайна, например специфични разходни параметри, свързани с даден производствен процес. Тези прекомерни искания могат да демотивират дружествата да оказват съдействие, което неминуемо води до отрицателни последици, обикновено под формата на по-високи мита.

Комисията се опитва да преодолее подобни ситуации чрез пряка намеса посредством разследващите органи, както и чрез предоставянето на съдействие на засегнатите страни. Макар и често подобна намеса да е била успешна, за съжаление това не винаги важи за всички случаи. Поради това Комисията ще продължи да повдига тези въпроси в рамките на двустранните контакти и по време на съответните заседания на комитетите на СТО в Женева, с цел да осигури прилагането на законодателството и на високите стандарти на СТО от всички, използващи инструментите.

4. Основни постижения

Ролята на Комисията по отношение на случаи с трети държави далеч надхвърля осъществяването единствено на мониторинг на разследванията. На практика Комисията предоставя консултации и съдействие на засегнатите износители от ЕС и упражнява пряка намеса посредством органите на трети държави по специфични случаи и по систематични въпроси. Тези усилия имат за цел да подкрепят засегнатите дружества, но така също и да подобрят дисциплината при прилагането на инструментите за търговска защита от страна на търговските партньори. В този контекст Комисията също така продължава да организира специализирани семинари по въпросите на търговската защита с цел разпространяване на най-добрите практики сред търговската общност.

Въпреки че не винаги е лесно да се измерят постиженията в тези области, постоянството на Комисията е довело до резултати и в няколко случая последиците за дружествата са били много по-благоприятни, отколкото биха били без намесата на Комисията, по-специално:

4.1. Индия: прекратяване на 7 разследвания за защитни мерки

През 2009 г. Индия е започнала 9 разследвания за защитни мерки. Това представлява около една трета от всички защитни мерки, предприети през тази година, както и извънредно голям брой, сравнен с 10-те разследвания за защитни мерки, започнати от Индия през последните десет години. Седем от тези случаи са свързани с износ на продукти от ЕС с приблизителна стойност не по-малко от 500 млн. EUR годишно и обхващат сектори като стоманодобива, производството на хартия и производството на химикали. Процедурите са започнати при крайно недостатъчни основания. Комисията в сътрудничество с износителите категорично се противопостави на процедурите и се намеси на различни равнища. Тези намеси доведоха до положителни резултати и въпреки препоръката от страна на индийските власти за налагане на условни мерки всички разследвания, касаещи пряко износа от ЕС, бяха прекратени без налагането на каквито и да е било мерки. Въпреки това следва да се има предвид, че по време на близо едногодишния период търговията е била повлияна отрицателно от продължаващи разследвания, които изобщо не е трябвало да бъдат започвани.

4.2. Нова Зеландия: прекратяване на преразглеждане с оглед изтичане на срока на действие на изравнителни мерки по отношение на консервирани праскови

Този случай е важен, тъй като касае новата схема, въведена като част от реформата на общата селскостопанска политика на ЕС, която се счита за напълно съответстваща на стандартите на СТО и поради това не следва да подлежи на каквито и да било изравнителни мерки. В рамките на преразглеждането с оглед изтичане на срока на действие, започнато през 2008 г., Нова Зеландия е приела изтъкнатите от Комисията аргументи, което показва, че новата схема не оказва нарушаващо търговията въздействие и по тази причина не подлежи на изравнителни мерки. В резултат на това бяха прекратени действащите в продължение на повече от 10 години мита.

4.3. Хърватия: прекратяване на защитна мярка относно сирена и продукти, заместващи сирената

През юни 2009 г. Хърватия наложи условни мерки за тези продукти при крайно недостатъчни процедурни основания и липса на прозрачност (не е разкрита информация, показваща спазване на правните условия за въвеждане на мерки). Първоначално предвиденият годишен износ на ЕС е около 80 млн. EUR. Като се има предвид силното икономическо въздействие и сериозните недостатъци на този случай, Комисията се намеси категорично на техническо и на политическо ниво. В резултат на това обхватът на продукта беше значително намален. Изключените видове сирена представляват 80% от износа на ЕС, а съответните мерки бяха отменени и средствата по тях — възстановени. За останалите продукти бяха наложени мерки само за срок от 6 месеца, чиито срок на валидност изтече през януари 2010 г.

4.4. Израел: не са наложени защитни мерки

През 2009 г. Израел използваше в значителна степен инструменти за търговска защита. Наред с други неща беше започнато разследване за защитни мерки

срещу вноса на *стоманени продукти*. Процедурата беше започната при недостатъчни основания и бяха наложени условни мерки въпреки спада на вноса през 2009 г. и повишаването на средните цени на вноса. След редица намеси, включително от страна на Комисията, мерките бяха преустановени и митата бяха възстановени. Въпреки това Комисията продължава да осъществява мониторинг по този случай, тъй като за съжаление разследването все още не е прекратено. Не е ясно обаче как Израел все пак би могъл да обоснове налагането на някакви мерки.

4.5. Русия: прекратяване на антидъмпинговото разследване относно плосковалцувана стомана с полимерно покритие и временно спиране на прилагането на защитни мерки относно зърнодобивни комбайни

Антидъмпинговото разследване срещу вноса на *плосковалцувана стомана с полимерно покритие* от Белгия и Финландия приключи през септември 2009 г. Комисията се намеси с цел да подчертае слабостите, установени по отношение на този случай, като например липсата на вреда и прозрачност. Впоследствие през ноември 2009 г. разследващите органи предлагат да не бъдат налагани мерки поради отрицателно решение относно нанасяне на вреди.

Комисията и представителите на промишлеността на ЕС проявяват висока активност и по отношение на случая на защитна мярка за *зърнодобивни комбайни*, имайки предвид неговия съществен икономически интерес (110 млн. EUR през 2007 г.). В действителност условията за налагане на защитни мерки не са били спазени и поради това Русия е взела решение да не прилага защитни мерки. За съжаление вместо това са се покачили митата за внос, на което по-трудно може да се противодейства със законови мотиви. Не може да се изключи възможността Русия да въведе защитни мерки на един по-късен етап, т. е. митническите налози да се преразгледат в посока на понижаване, поради което Комисията ще продължи да следи внимателно този въпрос.

4.6. Мароко: включване на керамичните плочки в квотата на ЕС за защитни мерки

През 2009 г. Мароко започна разследване с цел установяване на необходимостта от продължаване на защитните мерки, наложени през 2006 г. Комисията и представители на промишлеността активно се намесиха в този случай. Макар и продължаването на мерките да не можеше да бъде избегнато, квотата за износителите от ЕС беше значително либерализирана в сравнение с първоначалните мерки, а бяха и подобрени условията за получаване на лицензи за внос. В резултат на това износителите от ЕС отново имат достъп до пазара на Мароко.

4.7. Прекратяване на разследванията или липса на мерки в редица случаи

По случая срещу вноса на *нефтодобивни сонди* от Румъния, заведен от Аржентина през май 2008 г., продължителната намеса на Комисията и на представители на промишлеността доведоха до приемането на гаранции, предложени от засегнатия румънски износител. Комисията също така активно подкрепи промишлеността на ЕС при разследването за защитни мерки относно *течен хлор*, започнато от Украйна, и при

антидъм핑гово разследване по отношение на *текстилни изделия*, започнато от Турция. И двете разследвания са прекратени през 2009 г., без да бъдат налагани мерки.

4.8. Статут на държава с пазарна икономика за новите държави-членки

Припомня се, че през юни 2009 г., след продължителни и трудни усилия и многобройни намеси от страна на държавите-членки и Комисията, в крайна сметка Бразилия предостави и на България и Румъния статут на държави с пазарна икономика.

4.9 САЩ: „Зануляване“

ЕС се противопостави на практиката на „зануляване“ по два случая за уреждане на спорове със СТО — DS 294 и DS 350. Експертната група взе решение в полза на ЕС и по двата случая, но САЩ не изпълниха решенията на експертната група в разумни срокове. Ето защо ЕС поиска сформирание на експертна група по съответствието по първия случай (DS 294), при което получи потвърждение относно някои обвинения и обжалва някои аспекти от допълнителните констатации на експертната група. Според окончателното постановление САЩ трябваше незабавно да прекратят тази неправомерна практика. Тъй като САЩ все още не са изпълнили това, ЕС наложи санкции. Понастоящем размерът на тези санкции се определя от арбитраж.

По втория случай на „зануляване“ (DS350) апелативният орган потвърди основните искания на ЕС при обжалването, отхвърли всички основания при обжалването, представени от САЩ, и подкрепи констатациите на експертната група, че САЩ са нарушили своите задължения към СТО чрез прилагането на „зануляване“ в периодичните преразглеждания. В момента ЕС обмисля допълнителни стъпки и по този случай с цел САЩ да изпълнят окончателното постановление.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Както беше прогнозирано в миналогодишния доклад, през 2009 г. са наблюдавани много активни дейности за търговска защита в трети държави. Тенденцията за нарастване на броя на новите разследвания, започнала в края на 2008 г., е продължила и през 2009 г., а броят на наложените мерки е нараснал значително в сравнение с предходни години. По тази причина относително ограниченото нарастване на действащите мерки в края на годината не отразява напълно реалната ситуация. В действителност големият брой нови мерки е бил частично компенсиран от изтичането на срока на валидност на редица мерки през 2009 г. Също така някои разследвания или все още не са приключили, или са били прекратени, без да бъдат налагани мерки. Въпреки това, както беше обяснено по-горе, дори и дадено разследване да бъде прекратено, без да бъдат налагани мерки, се наблюдават нарушения на търговските потоци в хода на разследването поради неговия несигурен изход. Нещо повече, в много случаи, поради липсата на доказателства, необходими за откриването на процедура, принципно не е следвало изобщо да бъдат започвани разследвания.

Цялостното разширяване на дейността предизвиква загриженост като такова и някои негови аспекти са особено обезпокоителни. По-специално незадоволителните стандарти за откриване на процедура и интензивното използване на защитни инструменти продължава да представлява проблем. Изглежда икономическата ситуация след края на 2008 г. е довела до особено широко тълкуване на правилата на

СТО. Поради това Комисията увеличи своите усилия, с цел да предотврати евентуални отклонения от тези правила, доколкото е възможно.

В този контекст Комисията се е намесила в редица случаи и е установила многобройни контакти с представители на промишлените отрасли. Често тези усилия са били успешни и или разследванията са били прекратени, без да бъдат налагани мерки, или мерките не са нанасяли неоснователно вреди на европейския износ. Това свидетелства за особеното значение на мониторинговата дейност на Комисията в тази трудна икономическа обстановка. Гарантирането на правото на достъп до пазарите за европейските производители е още по-важно в условията на криза.

Със сигурност съществува необходимост от поддържане и дори от засилване на усилията на Комисията. Комисията постоянно се стреми да подобрява своите действия и основното предизвикателство през следващите години, освен подпомагането на засегнатите износители от ЕС в текущите разследвания, ще бъде опитът да се предвиди и предотврати започването на неоснователни нови разследвания. За постигането на тази цел би помогнал интензивният обмен на опит с други разследващи органи с цел повишаване на стандартите, прозрачността и предвидимостта.