

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe o izmjeni Uredbe (EU) 2016/1036 o zaštiti od dampinškog uvoza iz zemalja koje nisu članice Europske unije i Uredbe (EU) 2016/1037 o zaštiti od subvencioniranog uvoza iz zemalja koje nisu članice Europske unije”

(COM(2016) 721 završna verzija)

(2017/C 209/12)

Izvjestitelj: **Christian BÄUMLER**

Suizvjestitelj: **Andrés BARCELÓ DELGADO**

Zahtjev za savjetovanje:	Komisija, 24. studenog 2016.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	REX
Datum usvajanja u nadležnom tijelu:	6. ožujka 2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	29. ožujka 2017.
Plenarno zasjedanje br.:	524
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	194/0/1

1. Zaključci i preporuke

- 1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) zalaže se za otvorenu i poštenu trgovinu i uvažava njezinu vrijednost kao pokretača rasta i zapošljavanja.
- 1.2. EGSO poziva na primjenu jednakih uvjeta tržišnog natjecanja za europske proizvođače izvoznike i proizvođače izvoznike iz trećih zemalja te na uspostavu učinkovitih instrumenta trgovinske zaštite.
- 1.3. EGSO smatra da, ukupno gledajući, prijedlog Komisije predstavlja uravnotežen pristup između pitanja statusa tržišnog gospodarstva Kine, s jedne strane, i cilja korištenja metode izračuna efektivnog dampainga, s druge strane.
- 1.4. EGSO podržava prijedlog Komisije prema kojem dampinšku maržu treba računati ne koristeći se standardnom metodologijom, već na temelju referentnih vrijednosti koje uzimaju u obzir znatno narušene troškove proizvodnje i prodaje. EGSO ističe da je u svojem mišljenju iz 2016. o očuvanju održivih radnih mjesta i rasta u industriji čelika već pozvao na neprimjenjivanje standardne metodologije u antidampinškim i antisubvencijskim istragama kineskog uvoza sve dok ta zemlja ne ispuni pet kriterija EU-a za status tržišnoga gospodarstva.
- 1.5. EGSO pozdravlja namjeru Komisije da primjenom posebnih kriterija utvrdi postoje li znatni poremećaji u stanju na tržištu. Odbor napominje da u obzir također treba uzeti poštovanje standarda Međunarodne organizacije rada te multilateralne sporazume u području zaštite okoliša.
- 1.6. EGSO poziva Vijeće i Europski parlament da jasno navedu da će Komisija objaviti posebna izvješća za pojedine zemlje za sve zemlje sa znatnim poremećajima na tržištu. Ciljna skupina uključivat će sve zemlje u kojima je, ukupno gledajući, pokrenuto 70 % antidampinških ispitnih postupaka u prethodnom petogodišnjem razdoblju.
- 1.7. Međutim, EGSO primjećuje da još uvijek ima prostora za poboljšanje u Komisijinom prijedlogu o izmjeni osnovne antidampinške uredbe u pogledu učinkovitosti, ali i praktičnosti antidampinškog istražnog postupka (pravni status, izvedivost i relevantnost predloženog izvješća), i to osobito s obzirom na teret dokazivanja, koji ne bi trebalo prebacivati na europsku industriju.

- 1.8. EGSO naglašava da postupak podnošenja antidampinških i antisubvencijskih pritužbi mora također biti dostupan malim i srednjim poduzećima.
- 1.9. EGSO podržava prijelazne dogovore i postupke savjetovanja koje je Komisija predložila.
- 1.10. EGSO poziva Komisiju da osigurati najveći mogući stupanj usklađenosti nove antidampinške politike EU-a s antidampinškim sporazumom WTO-a kako bi se povećala pravna sigurnost.
- 1.11. EGSO preporučuje da se u politici trgovinske zaštite prema zemljama sa znatnim poremećajima na tržištu usvoji međunarodno usklađen pristup koji nadilazi EU. Potrebna je bliska suradnja s glavnim trgovinskim partnerima EU-a.
- 1.12. EGSO pozdravlja prijedlog Komisije u vezi s izmjenama predloženima u antisubvencijskoj uredbi.
- 1.13. EGSO napominje da je učinkovitost postupaka instrumenta trgovinske zaštite (TDI) također povezana s prijedlogom modernizacije TDI-a iz 2013., uključujući pravilo niže pristojbe. EGSO ustraje na tome da je od ključne važnosti da se paket za modernizaciju TDI-a također dovrši i usvoji u predstojećim mjesecima kako bi se uspostavio čvrst i učinkovit sustav trgovinske zaštite i osigurala radna mjesta i rast u EU-u.

2. Pozadina i kratki sadržaj dokumenta Komisije

- 2.1. Prijedlogom Komisije ⁽¹⁾ izmjenjuje se Uredba (EU) 2016/1036 o zaštiti od dampinškog uvoza iz zemalja koje nisu članice Europske unije i Uredbe (EU) 2016/1037 o zaštiti od subvencioniranog uvoza iz zemalja koje nisu članice Europske unije. Promjene su povezane s antidampinškim izračunima i antisubvencijskim postupkom.
- 2.2. Novim prijedlogom Komisije uvode se izmjene osnovne antidampinške uredbe i to ukidanjem razlike između zemalja sa statusom tržišnog gospodarstva i zemalja bez tržišnog gospodarstva koje su članice WTO-a. Metodologija „analogne zemlje” može se nastaviti primjenjivati na zemlje koje nisu članice WTO-a a smatraju se zemljama bez tržišnog gospodarstva. Standardna metodologija primjenjivat će se na sve članice WTO-a, osim u slučaju znatnog narušavanja tržišta. U tom slučaju, novim člankom 2. stavkom 6.a omogućuje se izračunavanje uobičajene vrijednosti na temelju troškova proizvodnje i prodaje koji odražavaju nenarušene cijene odnosno referentne vrijednosti.
- 2.3. Iako se nova predložena uredba ne odnosi ni na jednu određenu zemlju, ona je usko povezana s istekom podstavka 15 (a) ii. Protokola o pristupanju Kine Svjetskoj trgovinskoj organizaciji (WTO) od 11. prosinca 2016. Posljedice tog isteka predmet su raznih tumačenja ⁽²⁾.
- 2.4. Standardna metodologija nalaže da se dumping izračunava uspoređivanjem cijena izvoza u EU s domaćim cijenama ili troškovima proizvoda u zemlji izvoznici. Međutim, za zemlje netržišnog gospodarstva EU se trenutno služi tzv. „metodologijom analogne zemlje” u skladu s kojom se domaće cijene zamjenjuju cijenama i troškovima iz druge „analogne zemlje” što se koristi kao temelj za izračun.
- 2.5. U Uredbi (EU) 2016/1036 o zaštiti od dampinškog uvoza navode se zemlje članice WTO-a koje se smatraju netržišnim gospodarstvima ⁽³⁾, zbog čega bi trebalo primjenjivati nestandardnu antidampinšku metodologiju.
- 2.6. Međutim, činjenica da bi se istek podstavka 15. (a) (ii.) Protokola o pristupanju Kine mogao tumačiti na način da obvezuje EU da Kini odobri status tržišnog gospodarstva (STG), zbog čega je Europska komisija morala predvidjeti različite scenarije za održavanje snažnih instrumenata trgovinske zaštite (TDI) štiteći pritom europsku industriju od nepoštenih trgovinskih praksi i pridržavajući se obveza u okviru WTO-a.

⁽¹⁾ COM(2016) 721 završna verzija.

⁽²⁾ Prema procjenama Europske komisije u razdoblju od 2012. do 2016. otvorene su 73 nove antidampinške i antisubvencijske istrage, od čega se 42 % odnosi na Kinu, 10 % na Indiju, 5 % na Rusiju, 5 % na Indoneziju i 5 % na Tursku. Tijekom 2016. većina privremenih mjera izrečena je prvenstveno Kini, a neke i Rusiji, Bjelarusu i Koreji.

⁽³⁾ Uredba (EU) 2016/1036 Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2016. o zaštiti od dampinškog uvoza iz zemalja koje nisu članice Europske unije (kodifikacija) (SL L 176, 30.6.2016., str. 21.).

2.7. Intenzivna rasprava između institucija EU-a i dionika održana je u 2016. EGSO je sudjelovao u toj raspravi i u svojem mišljenju „Utjecaj mogućeg dodjeljivanja statusa tržišnog gospodarstva Kini (radi instrumenata trgovinske zaštite) na ključne industrijske sektore (te na radna mjesta i rast) ⁽⁴⁾” ustrajao na tome da EU ne bi trebao izgubiti instrumente za osiguravanje slobodne i poštene trgovine s Kinom jer će to dovesti do ukidanja neprihvatljivog broja radnih mjesta koji može iznositi i stotine tisuća. EGSO je ustrajao na tome da bi gubici bili koncentrirani u određenim sektorima i regijama, poput sektora aluminija, bicikala, keramike, ferolegura, stakla, papira, solarnih ploča, željeza i guma. Odbor je pozvao Europsku komisiju, EP i Vijeće da promiču međunarodno pošteno tržišno natjecanje kao način da se aktivno brane ta radna mjesta i vrijednosti europskog društva kao i način da se povećaju prihodi i bogatstvo u Europskoj uniji ⁽⁵⁾. Dana 12. svibnja 2016. Europski parlament odobrio je rezoluciju o statusu tržišnog gospodarstva Kine.

2.8. Prijedlozi Komisije sadrže nepotpuni popis kriterija koji ukazuju na znatna narušavanja tržišta koja se uglavnom odnose na intervencije države u tom sektoru. Službe Komisije mogle bi objaviti javna izvješća u kojima će biti opisane konkretne okolnosti na tržištu u svakoj zemlji ili sektoru. Ta izvješća i dokazi na kojima se temelje isto bi tako bili dio dosjea istražnih postupaka koji se odnose na određenu zemlju ili sektor, što bi omogućilo svim zainteresiranim stranama da iznesu svoje stavove i primjedbe.

2.9. Osim nove metodologije za izračun dampa, u prijedlogu Komisije utvrđeni su prijelazni dogovori za postojeće mjere trgovinske zaštite i istražne postupke u tijeku. Prijedlog Komisije ukazuje na to da će se novi sustav primjenjivati samo na predmete pokrenute nakon što nove odredbe stupe na snagu. Uvođenje nove metodologije ne predstavlja dovoljan razlog za preispitivanje postojećih antidampinskih mjera. Zahtjevi za preispitivanje metodologije mogu se predati samo prilikom pokretanja revizije zbog predstojećeg isteka određene mjere.

2.10. Prijedlog Komisije sadrži i promjene u načinu na koji EU istražuje subvencije koje jamče vlade trećih zemalja te u izmjeni osnovne antisubvencijske uredbe pojašnjava da se dodatne subvencije utvrđene tijekom antisubvencijskog istražnog postupka ili revizije mogu uzeti u obzir pri izračunu antisubvencijskih mjera.

3. Opće napomene

3.1. EGSO podržava otvorenu i pravednu trgovinsku politiku EU-a. Europska unija (djelujući u ime država članica EU-a, s obzirom na to da je zajednička trgovinska politika u isključivoj nadležnosti EU-a) promiče otvorenu trgovinu i prepoznaje vrijednost trgovine kao pokretača rasta i zapošljavanja.

3.2. EGSO se zalaže za učinkovite instrumente trgovinske zaštite. Svojom trgovinskom politikom EU nalaže domaćim i stranim proizvođačima da se na tržištu natječu pod jednakim uvjetima. Stoga se protivi nepoštenim trgovačkim praksama i primjenjuje svoje zakonodavstvo s pomoću instrumenata za zaštitu trgovine, uključujući antidampinske i kompenzacijske mjere.

3.3. EGSO ističe da je većina antidampinskih mjera koje su na snazi za uvoz iz Kine koncentrirana u određenim sektorima među kojima je industrija čelika jedan od najciljanijih sektora. Ta je industrija u istoj mjeri povezana s uzlaznim i silaznim sektorima; s više od 350 000 izravnih radnih mjesta i milijunima radnih mjesta u povezanim sektorima, ona igra ključnu ulogu za europsku proizvođačku industriju i europsko gospodarstvo općenito.

3.4. EGSO smatra da, ukupno gledajući, Komisijin prijedlog predstavlja uravnoteženi pristup između pitanja statusa tržišnog gospodarstva Kine, s jedne strane, i cilja korištenja metode izračuna efektivnog dampa neutralne prema svim zemljama, s druge strane.

3.5. EGSO pozdravlja izmjenu osnovne antisubvencijske uredbe u kojoj se pojašnjava postupak za antisubvencijski istražni postupak.

3.6. EGSO smatra da bi u uvodnim izjavama u uredbama trebalo jasno dati do znanja da se izmjenom osnovne antidampinske uredbe Kini ne odobrava status tržišnog gospodarstva.

⁽⁴⁾ SL C 389, 21.10.2016, str. 13.

⁽⁵⁾ SL C 389, 21.10.2016, str. 13.

3.7. Međutim, EGSO napominje da je 13. prosinca 2016. Kina zatražila savjetovanje WTO-a s SAD-om i EU-om zbog njihovog nepridržavanja Sporazuma o antidampingu WTO-a te da za EU ta savjetovanja obuhvaćaju postojeću osnovnu antidampinšku uredbu i njezinu predloženu izmjenu koja je predmet ovog mišljenja. Odbor prima na znanje ranije pravne sporove koji prikazuju složenost problema. EGSO je stoga zabrinut u pogledu pravne sigurnosti predložene izmjene antidampinške uredbe i poziva Komisiju da ponudi solidno obrazloženje kompatibilnosti novog sustava s antidampinškim pravilima WTO-a.

3.8. EGSO ističe da nijedan od glavnih trgovinskih partnera EU-a nije promijenio svoje antidampinške metodologije, čak ni s obzirom na istek podstavka 15. (a) (ii.) Protokola o pristupanju Kine WTO-u. Ta se strategija odnosi na postupak WTO-a koji je pokrenula Kina i na njegov ishod treba pričekati.

3.9. EGSO preporučuje da se u pogledu ovog dosjea usvoji međunarodno usklađen pristup koji nadilazi EU.

3.10. EGSO stoga poziva Komisiju, Parlament i Vijeće da pomno prate nove razvoje u politikama trgovinske zaštite glavnih trgovinskih partnera te da ispitaju njihov utjecaj na ravnotežu trgovinskih tokova.

3.11. EGSO primjećuje da je Odbor regija pozvao na ukidanje pravila niže pristojbe⁽⁶⁾. Parlament je u travnju 2014. preporučio ograničavanje pravila niže pristojbe u slučaju radnog i ekološkog dampainga. U svom mišljenju iz 2016., EGSO je također pozvao na ukidanje pravila niže pristojbe za uvoz čelika.

3.12. U tom pogledu, EGSO ističe da je učinkovitost postupaka instrumenta trgovinske zaštite (TDI) također povezana s prijedlogom modernizacije TDI-a iz 2013. EGSO napominje da paket za modernizaciju TDI-a i nova metoda izračuna dampinških marži pokrivaju različite, tehnički i pravno nepovezane aspekte antidampinških politika EU-a i njihove provedbe, čak i ako su usko povezani. EGSO ističe da bi potpuno iskorištavanje dampinških marži potaknulo cilj ispunjavanja uvjeta tržišnog gospodarstva u svim zemljama članicama WTO-a i napominje da je od ključne važnosti da se paket za modernizaciju TDI-a također dovrši i usvoji u predstojećim mjesecima kako bi se uspostavio čvrst i učinkovit sustav instrumenta trgovinske zaštite i osigurala radna mjesta i rast u EU-u.

4. Posebne napomene

4.1. EGSO podržava prijedlog Komisije (članak 2. (stavak 6.a)) o promjeni metodologije izračuna na način da se, u slučaju znatnih poremećaja na tržištu u pojedinim zemljama, koristi nestandardna metodologija te smatra da bi pomoću te metodologije Komisija mogla utvrditi i izmjeriti stvarne razmjere dampainga.

4.2. U svojem mišljenju iz 2016⁽⁷⁾, o očuvanju održivih radnih mjesta i rasta u industriji čelika, EGSO je već pozvao na neprimjenjivanje standardne metodologije u antidampinškim i antisubvencijskim istragama kineskog uvoza sve dok ta zemlja ne ispuni pet kriterija EU-a za status tržišnoga gospodarstva. To je u skladu s rezolucijom Europskog parlamenta iz svibnja 2016.

4.3. EGSO se slaže s procjenom Komisije da su cijene i troškovi u nekim zemljama umjetno niski zbog utjecaja države, što znači da nema stvarnog odraza tržišnih sila. Domaće cijene i troškovi znatno su narušeni državnim intervencijama. Stoga u takvim slučajevima domaće cijene ne bi trebalo koristiti za usporedbu s izvoznim cijenama.

4.4. EGSO napominje da je aktualni poticaj za novi izračun znatno narušavanje tržišta, za koje je u uredbi naveden nepotpun popis primjera. Međutim, Odbor također napominje da nepoštovanje minimalnih radnih i ekoloških standarda može isto tako doprinijeti narušavanju tržišnog natjecanja s poduzećima iz EU-a i to treba uzeti u obzir, posebice ako je sastavni dio državnog regulatornog okvira. Nadalje, potrebno je pažljivo ocijeniti usklađenost nove metodologije s pravilima WTO-a.

⁽⁶⁾ SL C 17, 18.1.2017, str. 13.

⁽⁷⁾ SL C 389, 21.10.2016., str. 50.

4.5. EGSO napominje da je Kina od WTO-a zatražila osnivanje službenog povjerenstva za pitanja tzv. „metodologije analogne zemlje” kojom se EU služi te ističe da EU trenutačno radi na uvođenju nove metodologije koja bi trebala biti skladu sa svim međunarodnim sporazumima. EGSO smatra da bi trebalo nastaviti primjenjivati „metodologiju analogne zemlje” ako se odlukom WTO-a dođe do zaključka da istek odjeljka 15. točke (a) podtočke ii. Kini ne jamči automatsko dobivanje statusa tržišnog gospodarstva te da Kina treba poštovati druge obveze iz Protokola o pristupanju.

4.6. EGSO primjećuje da, prema predloženom zakonodavstvu, Komisija može izraditi i objaviti izvješća u kojima opisuje posebne okolnosti na tržištu u nekoj zemlji ili sektoru. Ta izvješća i dokazi na kojima se ona temelje postali bi dio svih antidampinških istražnih postupaka koji se odnose na tu zemlju ili sektor te bi bili javno dostupni. Industrija EU-a također bi mogla iskoristiti informacije iz tih izvješća pri podnošenju pritužbe ili zahtjeva za reviziju. Međutim, EGSO je zabrinut zbog toga što prijedlog Europske komisije ne uključuje nijednu odredbu za povećanje stvarnog broja zaposlenih koji se bave instrumentima trgovinske zaštite. Također napominje da pravni status tih izvješća nije definiran i nije jasno na koji se način izvješća mogu primjenjivati u slučaju da se dotična zemlja odluči na pravno osporavanje izvješća. Ne spominje se koliko često će izvješća biti ažurirana ni kako će biti prilagođena specifičnim izazovima sektora.

4.7. EGSO je također zabrinut što ta izvješća nisu obvezna (prijedlog upućuje na to da „službe Komisije mogu objaviti izvješće”) te poziva na jasnije definiranje tereta dokazivanja u predloženom zakonodavstvu.

4.8. EGSO napominje da postupak podnošenja antidampinških pritužbi mora biti učinkovit, realističan i izvodljiv. Međutim, EGSO ne može prihvatiti prebacivanje tereta dokazivanja. Teret dokazivanja postojanja doppinga ne smije pasti na predmetna poduzeća EU-a i Komisiju, a povezani zahtjevi za prikupljanje podataka trebaju ostati održivi.

4.9. EGSO naglašava da postupak podnošenja antidampinških pritužbi mora biti dostupan malim i srednjim poduzećima te da posebnu pozornost treba posvetiti osiguravanju da ta poduzeća mogu snositi troškove koje sa sobom nose istražni postupak i povezani zahtjevi za prikupljanje podataka.

4.10. EGSO smatra da su prijelazni dogovori koje je predložila Komisija u interesu pravne jasnoće i stoga ih podržava.

Bruxelles, 29. ožujka 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS
