

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2016/1036 w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej oraz rozporządzenie (UE) 2016/1037 w sprawie ochrony przed przywozem towarów subsydiowanych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej”

[COM(2016) 721 final]

(2017/C 209/12)

Sprawozdawca: **Christian BÄUMLER**

Współsprawozdawca: **Andrés BARCELÓ DELGADO**

Wniosek o konsultację	Komisja, 24.11.2016
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	REX
Data przyjęcia przez sekcję	6.3.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	29.3.2017
Sesja plenarna nr	524
Wynik głosowania	194/0/1
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) jest zwolennikiem otwartego i sprawiedliwego handlu i uznaje jego wartość jako siły napędowej wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy.

1.2. Komitet wzywa do zapewnienia równych warunków działania dla producentów eksportujących z Europy i państw trzecich, a także do tworzenia skutecznych instrumentów ochrony handlu.

1.3. EKES jest zdania, że ogólnie biorąc, wniosek Komisji zapewnia zrównoważone podejście do kwestii przyznania Chinom statusu gospodarki rynkowej z jednej strony, a celem, jakim jest posiadanie skutecznej metodyki obliczania dumpingu z drugiej.

1.4. Komitet popiera propozycję Komisji, by margines dumpingu obliczać nie przy użyciu standardowej metodyki, ale na podstawie wartości odniesienia uwzględniających znacząco zniekształcone koszty produkcji i sprzedaży. Zwraca uwagę na to, że już w swojej opinii z 2016 r. w sprawie utrzymania zrównoważonych miejsc pracy i wzrostu w przemyśle stalowym wezwał do niestosowania standardowej metodyki w dochodzeniach antydumpingowych i antysubsydyjnych w sprawie przywozu z Chin, dopóki kraj ten nie spełni pięciu kryteriów UE dotyczących statusu gospodarki rynkowej.

1.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji dotyczący stosowania określonych kryteriów w celu określenia, czy występują istotne zakłócenia sytuacji rynkowej. Komitet zauważa, że przestrzeganie norm MOP-u i wielostronnych umów środowiskowych również powinno być brane pod uwagę.

1.6. Komitet wzywa Parlament i Radę do jednoznacznego stwierdzenia, że Komisja będzie publikować sprawozdania dotyczące poszczególnych krajów w przypadku każdego kraju, w którym występują istotne zakłócenia rynku. Cel ten będzie obejmować wszystkie kraje, które razem stanowią 70 % postępowań antydumpingowych wszczętych w okresie ostatnich pięciu lat.

1.7. EKES zwraca jednak uwagę na to, że nadal istnieje pole do ulepszenia wniosku Komisji w części dotyczącej zmiany podstawowego rozporządzenia antydumpingowego, jeśli chodzi o skuteczność i wykonalność procesu dochodzenia antydumpingowego (status prawny, wykonalność i stosowność proponowanych sprawozdań), a zwłaszcza jeśli chodzi o ciężar dowodu, który nie powinien być przesuwany na przemysł europejski.

- 1.8. EKES podkreśla, że procedura rozpatrywania skarg antydumpingowych i antysubsydyjnych powinna być także dostępna dla małych i średnich przedsiębiorstw.
- 1.9. Komitet popiera proponowane przez Komisję rozwiązania przejściowe i konsultacyjne.
- 1.10. EKES wzywa Komisję, by zapewniła możliwie jak największy stopień zgodności nowej polityki antydumpingowej UE z Porozumieniem antydumpingowym WTO w celu zwiększenia pewności prawa.
- 1.11. Komitet zaleca, by w ramach polityki ochrony handlu wobec krajów, w których występują znaczące zakłócenia rynku, przyjąć podejście skoordynowane na szczeblu międzynarodowym i wykraczające poza UE. Potrzebna jest tu ścisła koordynacja z najważniejszymi partnerami handlowymi.
- 1.12. EKES z zadowoleniem przyjmuje zaproponowaną we wniosku Komisji zmianę rozporządzenia antysubsydyjnego.
- 1.13. Komitet zauważa, że efektywność procedur dotyczących instrumentów ochrony handlu jest również powiązana z wnioskiem z 2013 r. dotyczącym modernizacji instrumentów ochrony handlu, w tym zasady niższego cła. EKES podkreśla, że bardzo istotne jest, by pakiet dotyczący modernizacji instrumentów ochrony handlu został sfinalizowany i przyjęty w nadchodzących miesiącach w celu stworzenia solidnego i skutecznego systemu ochrony handlu i zapewnienia zatrudnienia i wzrostu gospodarczego w UE.

2. Kontekst i treść dokumentu Komisji

- 2.1. Wniosek Komisji⁽¹⁾ zmienia rozporządzenie (UE) 2016/1036 w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej oraz rozporządzenie (UE) 2016/1037 w sprawie ochrony przed przywozem towarów subsydiowanych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej. Zmiany te związane są z obliczeniami antydumpingowymi oraz z postępowaniem antysubsydyjnym.
- 2.2. Nowy wniosek Komisji wprowadza zmiany do podstawowego rozporządzenia antydumpingowego poprzez zniesienie rozróżnienia na kraje o statusie gospodarki rynkowej i państwa nieposiadające gospodarki rynkowej, a będące członkami WTO. Metodyka państwa analogicznego nadal może mieć zastosowanie do państw nienależących do WTO i nieposiadających gospodarki rynkowej. Metodyka standardowa będzie miała zastosowanie do wszystkich członków WTO, z wyjątkiem przypadków, w których występują znaczące zakłócenia rynku. W takim przypadku nowy ust. 6a w art. 2 umożliwi konstruowanie wartości normalnej na podstawie kosztów produkcji i sprzedaży odzwierciedlających niezniekształcone ceny lub wartości odniesienia.
- 2.3. Nawet jeśli nowy wniosek dotyczący rozporządzenia jest „neutralny” względem krajów, to jest on ściśle związany z faktem, że z dniem 11 grudnia 2016 r. wygasa akapit 15 lit. a) ppkt (ii) protokołu przystąpienia Chin do Światowej Organizacji Handlu (WTO). Różnie interpretuje się skutki tego wygaśnięcia⁽²⁾.
- 2.4. Zgodnie ze standardową metodyką wymagane jest, by dumping obliczano poprzez porównanie cen eksportowych do UE z cenami krajowymi lub z kosztami tego produktu w kraju wywozu. Jednakże w przypadku państw nieposiadających gospodarki rynkowej UE stosuje obecnie tzw. metodykę państwa analogicznego, w której ceny krajowe zastąpione są cenami i kosztami z innego „państwa analogicznego” służącymi za podstawę wyliczeń.
- 2.5. W rozporządzeniu (UE) 2016/1036 w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych wymienia się państwa należące do WTO, które uznano za kraje nieposiadające gospodarki rynkowej⁽³⁾. Wobec tych krajów należy stosować niestandardową metodykę antydumpingową.
- 2.6. Jednakże fakt, że wygaśnięcie akapitu 15 lit. a) ppkt (ii) protokołu przystąpienia Chin do WTO może być interpretowane jako zobowiązanie UE do przyznania Chinom statusu gospodarki rynkowej, skłonił Komisję Europejską do przewidzenia różnych scenariuszy w celu utrzymania silnych instrumentów ochrony handlu, przy jednoczesnej ochronie europejskiego przemysłu przed nieuczciwymi praktykami handlowymi i przestrzeganiu zobowiązań w ramach WTO.

⁽¹⁾ COM(2016) 721 final.

⁽²⁾ Według szacunków Komisji Europejskiej w latach 2012–2016 wszczęto 73 nowe dochodzenia antydumpingowe i antysubsydyjne, z czego 42 % przypadło na Chiny, 10 % na Indie, 5 % na Indonezję, 5 % na Rosję, a 5 % na Turcję. W 2016 r. większość środków tymczasowych została nałożona głównie na Chiny, a następnie na Rosję, Białoruś i Koreę.

⁽³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1036 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony przed przywozem towarów subsydiowanych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej (ujednolicenie) (Dz.U. L 176 z 30.6.2016, s. 21).

2.7. W 2016 r. instytucje UE i zainteresowane strony przeprowadziły intensywną debatę. EKES wziął w niej udział. W swej opinii w sprawie wpływu na główne sektory przemysłowe (oraz na zatrudnienie i wzrost) ewentualnego przyznania Chinom traktowania na zasadach rynkowych (do celów instrumentów ochrony handlu) ⁽⁴⁾ podkreślił, że UE nie powinna wyzbywać się narzędzi służących zapewnieniu wolnego i sprawiedliwego handlu z Chinami, gdyż w przeciwnym wypadku doszłoby do utraty setek tysięcy miejsc pracy, co jest wielkością niemożliwą do zaakceptowania. EKES zaznaczył wtedy, że straty byłyby skoncentrowane w konkretnych regionach i sektorach i dotknęłyby na przykład producentów aluminium, rowerów, ceramiki, elektrod, żelazostopów, szkła, papieru, paneli słonecznych, stali i opon. EKES zaapelował do Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady o wspieranie sprawiedliwej międzynarodowej konkurencji, co może aktywnie pomóc w obronie wspomnianych miejsc pracy oraz wartości wyznawanych przez europejskie społeczeństwo oraz zwiększyć dochody i dobrobyt w Unii Europejskiej ⁽⁵⁾. W dniu 12 maja 2016 r. Parlament Europejski zatwierdził rezolucję w sprawie statusu gospodarki rynkowej Chin.

2.8. Wnioski Komisji zawierają niewyczerpujący wykaz kryteriów wskazujących na poważne zakłócenia na rynku, które są głównie związane z interwencją państwa w danym sektorze. Służby Komisji mogą wydawać publicznie dostępne sprawozdania z opisami szczególnej sytuacji dotyczącej okoliczności rynkowych w danym kraju lub sektorze. Takie sprawozdania i dowody, na których będą się one opierać, zostałyby włączone do akt dochodzenia dotyczącego tego kraju lub sektora, tak by wszystkie zainteresowane strony mogły wyrazić swoje opinie i przedstawić uwagi.

2.9. Oprócz nowej metodyki obliczania dumpingu, wniosek Komisji określa przepisy przejściowe dotyczące już istniejących środków ochrony handlu i toczących się już dochodzeń. We wniosku jasno przewidziano, że nowy system będzie obowiązywał wyłącznie w odniesieniu do spraw wszczętych po wejściu w życie nowych przepisów. Wprowadzenie nowej metodyki nie stanowi wystarczającej podstawy do dokonania przeglądu obowiązujących środków antydumpingowych. Wnioski o dokonanie przeglądu metodyki można zgłaszać jedynie po wszczęciu przeglądu wygaśnięcia danego środka.

2.10. Wniosek Komisji wprowadza również zmiany w sposobie prowadzenia przez UE dochodzeń w sprawie subsydiów przyznanych przez rządy państw trzecich. Ponadto w ramach zmiany podstawowego rozporządzenia antysubsydyjnego wyjaśnia, że dodatkowe subsydia stwierdzone w toku dochodzenia antysubsydyjnego lub jego przeglądu mogą zostać uwzględnione przy obliczaniu środków antysubsydyjnych.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES popiera prowadzenie przez UE otwartej i sprawiedliwej polityki handlowej. Unia Europejska (działająca w imieniu swoich państw członkowskich, ponieważ wspólna polityka handlowa należy do wyłącznych kompetencji UE) promuje otwarty handel i uznaje wartość handlu jako siły napędowej wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy.

3.2. EKES opowiada się za skutecznymi instrumentami ochrony handlu. W ramach swej polityki handlowej UE wymaga, by krajowi i zagraniczni producenci konkurowali na równych warunkach. W związku z tym sprzeciwia się nieuczciwym praktykom handlowym i stosuje własne przepisy za pośrednictwem instrumentów ochrony handlu obejmujących środki antydumpingowe i wyrównawcze.

3.3. EKES zaznacza, że większość środków antydumpingowych obowiązujących dla przywozu z Chin skoncentrowana jest w określonych sektorach, między innymi w przemyśle stalowym. Sektor ten obsługuje w równym stopniu przemysł surowcowy, jak i przetwórczy, i zapewnia ponad 350 000 bezpośrednich miejsc pracy oraz kolejnych kilka milionów miejsc w branżach powiązanych. W związku z tym odgrywa zasadniczą rolę w europejskim przemyśle wytwórczym i ogólnie w gospodarce europejskiej.

3.4. EKES jest zdania, że ogólnie biorąc wniosek Komisji zapewnia zrównoważone podejście do kwestii przyznania Chinom statusu gospodarki rynkowej z jednej strony, a celem, jakim jest posiadanie skutecznej i neutralnej wobec krajów metodyki obliczania dumpingu.

3.5. Komitet przyjmuje z zadowoleniem zmianę podstawowego rozporządzenia antysubsydyjnego, w ramach której wyjaśnia się procedurę dochodzenia antysubsydyjnego.

3.6. EKES proponuje, by w motywach rozporządzenia jasno stwierdzić, że zmiana podstawowego rozporządzenia antydumpingowego nie powoduje przyznania Chinom statusu gospodarki rynkowej.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 13.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 13.

3.7. EKES odnotowuje jednak, że w dniu 13 grudnia 2016 r. Chiny złożyły wniosek o konsultacje z USA i UE w ramach WTO w związku z faktem, że USA i UE nie stosują się do porozumienia antydumpingowego WTO. Zauważa ponadto, że w przypadku UE konsultacje te obejmują zarówno istniejące podstawowe rozporządzenie antydumpingowe, jak i zaproponowaną zmianę do niego, będącą przedmiotem niniejszej opinii. Zwraca uwagę na wcześniejsze spory prawne, które odzwierciedlają złożoność omawianych problemów. W związku z tym wyraża zaniepokojenie, czy proponowana zmiana podstawowego rozporządzenia antydumpingowego spełnia kryteria pewności prawa, i wzywa Komisję do zapewnienia solidnego uzasadnienia zgodności nowego systemu z przepisami antydumpingowymi WTO.

3.8. Komitet zwraca uwagę na fakt, że żaden z głównych partnerów handlowych UE nie zmienił swojej metodyki antydumpingowej, nawet w związku z przyszłym wygaśnięciem akapitu 15 lit. a) ppkt (ii) protokołu przystąpienia Chin do WTO. Strategia ta związana jest z zawisłymi procedurami w ramach WTO wszczętymi przez Chiny, na których wynik trzeba będzie poczekać.

3.9. EKES zaleca, by w sprawie tej przyjąć skoordynowane w skali międzynarodowej podejście wykraczające poza UE.

3.10. W związku z tym Komitet wzywa Komisję, Parlament i Radę do ścisłego monitorowania nowego rozwoju sytuacji w polityce ochrony handlu głównych partnerów handlowych i do przeanalizowania jej wpływu na saldo przepływów handlowych.

3.11. EKES odnotowuje, że Komitet Regionów wezwał do zniesienia zasady niższego cła⁽⁶⁾. W kwietniu 2014 r. Parlament zalecił ograniczenie zasady niższego cła w przypadku dumpingu pracowniczego i ekologicznego. W opinii z 2016 r. EKES również wezwał do zniesienia zasady niższego cła na przywóz stali.

3.12. EKES zauważa w związku z tym, że efektywność procedur dotyczących instrumentów ochrony handlu jest również powiązana z wnioskiem z 2013 r. dotyczącym modernizacji instrumentów ochrony handlu. Odnotowuje, że pakiet dotyczący modernizacji instrumentów ochrony handlu oraz nowa metoda obliczania marginesu dumpingu obejmują różne aspekty polityki antydumpingowej UE i jej wdrażania, które nie są wzajemnie powiązane z technicznego i prawnego punktu widzenia, nawet jeśli są ze sobą ściśle związane. EKES zaznacza, że pełne wykorzystanie marginesu dumpingu przybliżyłoby osiągnięcie celu, jakim jest stworzenie warunków gospodarki rynkowej we wszystkich państwach należących do WTO. Zwraca także uwagę na to, jak bardzo istotne jest, by pakiet modernizacji instrumentów ochrony handlu został sfinalizowany i przyjęty w nadchodzących miesiącach w celu stworzenia solidnego i skutecznego systemu instrumentów ochrony handlu i zapewnienia zatrudnienia i wzrostu gospodarczego w UE.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES popiera propozycję Komisji (art. 2 ust. 6a), by zmienić metodę obliczeniową w taki sposób, by w przypadku występowania znaczących zakłóceń w niektórych krajach można było stosować niestandardową metodykę, i uważa, że pozwoliłaby ona Komisji ustalić i zmierzyć rzeczywiste rozmiary dumpingu.

4.2. Już w opinii z 2016 r.⁽⁷⁾ w sprawie utrzymania zrównoważonych miejsc pracy i wzrostu w przemyśle stalowym EKES zaapelował o niestosowanie standardowej metodyki w dochodzeniach antydumpingowych i antysubsydyjnych w sprawie przywozu z Chin, dopóki kraj ten nie spełni pięciu kryteriów UE dotyczących statusu gospodarki rynkowej. Jest to zgodne z rezolucją Parlamentu Europejskiego z maja 2016 r.

4.3. EKES zgadza się z oceną Komisji, że w niektórych krajach ceny i koszty są sztucznie zaniżone ze względu na wpływ państwa, co oznacza, że nie odzwierciedlają one w realistyczny sposób sił rynkowych. Ceny i koszty krajowe są znacząco zniekształcone przez interwencje państwa. W takich przypadkach ceny krajowe nie powinny być wykorzystywane dla celów porównania z cenami eksportowymi.

4.4. EKES zauważa, że obecnie czynnikiem uzasadniającym dokonanie nowego wyliczenia jest występowanie znaczących zakłóceń rynku i że rozporządzenie zawiera niewyczerpujący wykaz przykładowych zakłóceń. Jednak Komitet odnotowuje, że pogwałcenie minimalnych norm w zakresie pracy i środowiska również może przyczynić się do zakłócenia konkurencji z przedsiębiorstwami z UE i powinno zostać wzięte pod uwagę, zwłaszcza jeśli dokonuje się ono jako część państwowych ram regulacyjnych. Ponadto należy starannie ocenić zgodność nowej metody z zasadami WTO.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 17 z 18.1.2017, s. 13.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 50.

4.5. EKES zauważa, że Chiny złożyły wniosek o powołanie formalnego panelu WTO w sprawie stosowanego przez UE tzw. podejścia „państwa analogicznego” i zwraca uwagę, że UE pracuje obecnie nad wprowadzeniem nowej metodyki, która powinna być zgodna ze wszystkimi umowami międzynarodowymi. Zdaniem Komitetu, jeżeli WTO stwierdzi, że wygaśnięcie akapitu 15 lit. a) ppkt (ii) nie oznacza automatycznego przyznania Chinom statusu gospodarki rynkowej oraz że Chiny muszą przestrzegać innych zobowiązań podjętych w protokole w sprawie przystąpienia, to należałoby utrzymać metodykę „państwa analogicznego”.

4.6. Komitet zwraca uwagę na fakt, że według zaproponowanego wniosku Komisja może sporządzać i wydawać sprawozdania opisujące szczególne okoliczności rynkowe w danym kraju lub sektorze. Sprawozdania te oraz dowody, na których będą się one opierać, stałyby się elementem każdego dochodzenia antydumpingowego dotyczącego tego kraju lub sektora i byłyby publicznie dostępne. Przemysł UE mógłby również wykorzystywać informacje pochodzące z tych sprawozdań w przypadku składania skarg lub wniosków o przeprowadzenie przeglądu. EKES wyraża jednak zaniepokojenie w związku z tym, że wniosek Komisji Europejskiej nie przewiduje zwiększenia faktycznej liczby pracowników zajmujących się instrumentami ochrony handlu. Zwraca ponadto uwagę na to, że status prawny tych sprawozdań nie jest zdefiniowany i że nie jest jasne, w jaki sposób można by je było wykorzystać w przypadku ich zaskarżenia w drodze prawnej przez dane państwo. Nie ma również wzmianki na temat tego, jak często sprawozdania te będą aktualizowane i w jaki sposób będą dostosowywane do wyzwań pojawiających się w poszczególnych sektorach.

4.7. Komitet jest również zaniepokojony tym, że sprawozdania te nie są obowiązkowe (we wniosku mowa jest o tym, że „służby Komisji mogą wydać sprawozdanie”). Ponadto wnosi o to, by w proponowanym wniosku wyraźniej określono ciężar dowodu.

4.8. Komitet zauważa, że procedura rozpatrywania skarg antydumpingowych musi być skuteczna, realistyczna i wykonalna. Niemniej nie zgadza się z odwróceniem ciężaru dowodu, który nie powinien spoczywać na zainteresowanych przedsiębiorstwach w UE ani na Komisji, jeśli chodzi o wykazanie istnienia dumpingu. Związane z tym wymogi w zakresie gromadzenia danych powinny nadal mieć wyważony charakter.

4.9. EKES podkreśla, że procedura rozpatrywania skarg antydumpingowych musi być także dostępna dla małych i średnich przedsiębiorstw, i że należy szczególnie zadbać o to, by przedsiębiorstwa te były w stanie ponosić koszty związane z dochodzeniem i z towarzyszącymi wymogami dotyczącymi gromadzenia danych.

4.10. Komitet jest zdania, że rozwiązania przejściowe zaproponowane przez Komisję mają na celu zachowanie jasności prawnej i je popiera.

Bruksela, dnia 29 marca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
