

POČETNA OCJENA UČINKA			
NAZIV INICIJATIVE	Moguća izmjena metodologije za utvrđivanje dampainga u istragama za trgovinsku zaštitu u slučaju Narodne Republike Kine		
VODEĆA UPRAVA – ODGOVORNA JEDINICA – BROJ AP	DG TRADE, UNIT H1	DATUM	Siječanj 2016.
VJEROJATNI TIP INICIJATIVE	Reakcija na istek određenih odredbi Protokola o pristupanju Narodne Republike Kine WTO-u		
INDIKATIVNO PLANIRANJE	<i>Umetnuti poveznicu na prognostičko izvješće</i>		
DODATNE INFORMACIJE	<i>Umetnuti poveznicu na "Komisija odlučuje" ili na konkretnu internetsku stranicu za inicijativu</i>		
Početna ocjena učinka daje se isključivo u informativne svrhe te može podlijegati promjenama. Ona ne prejudicira konačnu odluku Komisije o tome hoće li se ta inicijativa primijeniti ili o njezinu konačnom sadržaju i strukturi.			
A. Kontekst, provjera supsidijarnost i ciljevi			
Kontekst			
<ul style="list-style-type: none"> • Kad je Kina pristupila Svjetskoj trgovinskoj organizaciji (WTO) u prosincu 2001. godine, prijelaznim odredbama omogućeno je zadržati postojeću metodologiju za izračun dampinških marža sukladno poglavlju 15. Protokola o pristupanju Republike Kine WTO-u. Neke od odredbi navedenih u Protokolu o pristupanju Kine vrijediti će do prosinca 2016. • Službe EK analiziraju mogući utjecaj isteka tih odredbi na EU zakonodavstvo o antidampingu. Ukoliko se ustanovi da su budu potrebne izmjene i dopune postojećeg zakonodavstva, EK će te izmjene u uobičajenom zakonodavnom postupku morati i usvojiti (Vijeće - kvalificiranom većinom glasova i Europski parlament). • Nakon pristupanja Kine WTO-u, bilateralnim procesima s EU otvorena je mogućnost da se Kini omogući dobivanje statusa tržišnog gospodarstva na tržištu EU sukladno njezinim unutarnjim propisima. U okviru ovog procesa, EU će Kinu skinuti s popisa zemalja koje nemaju tržišno gospodarstvo u sklopu antidampinških propisa EU nakon ispunjavanja svih pet kriterija iz Uredbe. Na temelju kontinuiranog praćenja stanja od strane EK, Kina do danas nije ispunila te kriterije. Obzirom na predstojeći istek odredbi Protokola o pristupanju Kine WTO-u te činjenicu da Kina još uvijek nema status tržišnog gospodarstva u okviru relevantnog EU zakonodavstvu o antidampingu, moraju se ispitati sve moguće implikacije na postojeće EU propise o antidampingu. • Nema drugih političkih inicijativa koje se konkretno bave istim problemom. • Iako se postojeća antidampinška pravila koja se konkretno odnose na netržišno gospodarstvo nisu kao takva ocjenjivala posebno, ocjena EU-ovih instrumenata trgovinske zaštite provedena je i objavljena u veljači 2012. godine. 			
Problem			
<p>Prema pravilima WTO-a, antidampinške pristojbe mogu se određivati na proizvode prilikom uvoza iz trećih zemalja ako se u ispitnom postupku dokaže da se ti proizvodi uvoze po dampinškoj cijeni te je time nastala šteta ili prijeti nastajanje štete EU industriji. EU primjenjuje WTO pravila u Uredbi o antidampingu (Uredba Vijeća br. 1225/2009 od 30.11.2009.) i Uredbi o vođenju kompenzacijskih pristojbi (Uredba Vijeća br. 597/2009 od 11.6.2009.). Pokretanje ispitnih postupka provodi se po strogim pravilima temeljem zahtjeva EU proizvođača (najmanje 25% ukupne proizvodnje EU). Zahtjevi moraju sadržavati dostatne <i>prima facie</i> dokaze o postojanju dampainga ili subvencioniranja u zemlji izvoznici, te o šteti koju je uslijed toga pretrpjela EU industrija.</p> <p>Prema pravilima, u normalnim tržišnim uvjetima dampinška marža se izračunava usporedbom izvozne cijene proizvoda koji se izvozi u EU s domaćim cijenama (ili, ako one nisu pouzdane, s troškovima proizvodnje) istog proizvoda u zemlji izvoznici.</p> <p>Pravila WTO predviđaju poseban tretman za zemlje koje imaju potpuni ili skoro potpuni monopol nad</p>			

tržištem i gdje sve domaće cijene određuje država. U praksi, domaće cijene i troškovi u tim zemljama ne koriste se kao osnova za usporedbu s izvoznim cijenama jer ih se smatra nepouzdanima zbog prisutnog državnog utjecaja na gospodarstvo. Umjesto toga, u ispitnim postupcima za zemlje koje nisu tržišnog gospodarstva koriste se podaci iz neke druge zemlje s tržišnim gospodarstvom (tzv. 'analogna zemlja') kao osnova za izračun dampinške marže.

U gospodarstvima u tranziciji, cijene i troškovi često još uvijek ne odražavaju djelovanje normalnih tržišnih sila. Prema odredbama teksta Protokola o pristupanju Kine WTO-u članice WTO-a nisu obvezne smatrati Kinu kao zemlju s tržišnim gospodarstvom u antidampinškim ispitnim postupcima. Zakonodavstvo EU koristi tu mogućnost, a kao rezultat toga propisuje korištenje cijena ili troškova iz "analogne zemlje" za izračun dampinške marže za uvoz proizvoda iz Kine. Sukladno navedenim odredbama Protokola članice WTO-a trebale bi promijeniti metodologiju prilikom izračuna dampinške marže u ispitnim postupcima pri uvoza iz Kine.

Stručne službe Komisije istražuju niz mogućih opcija učinaka nakon isteka tih odredbi. S obzirom na činjenicu da Kina do sada nije uspjela dokazati da je zemlja s tržišnim gospodarstvom na temelju kriterija utvrđenih u EU zakonodavstvu o antidampingu, te na usporavanje kineskog gospodarstva u kombinaciji sa značajnim viškom kapaciteta u mnogim sektorima, posebice u sektoru proizvodnje čelika, takva je analiza od posebne važnosti.

Očekuje se da će korištenje standardne metodologije za izračunavanje dampinške marže u antidampinškim ispitnim postupcima koji se odnose na Kinu u prosjeku rezultirati nižim dampinškim pristojbama. Razlog je to što ta metodologija ne uzima u obzir preostale nepravilnosti u pogođenim gospodarstvima. Uslijed toga očekuje se da niže antidampinške pristojbe neće nadoknaditi negativne učinke doppinga te će dodatno povećati dampinški uvoz uz daljnje štete za EU industriju. K tomu, daljnje štete za EU industriju vjerojatno će dovesti do znatnog smanjenje radnih mjesta u EU.

Kako bi se utvrdila razina i opseg utjecaja primjene standardne metodologije u antidampinškim ispitnim postupcima u odnosu na Kinu, EK je zatražila izradu studije o ovom pitanju. Rezultati studije trebali bi biti dostupni u lipnju 2016.

Osnovni problem je kako dočekati potpunu primjenu WTO Protokola o pristupanju Kine WTO-u uz istodobno smanjenje negativnih učinaka, uključujući i potencijalne opasnosti za radna mjesta za EU.

Svi sudionici u ispitnim postupcima za zaštitu proizvodnje bit će pogođeni u različitim stupnjevima, uključujući EU proizvođače, uvoznike, korisnike, potrošače i proizvođače izvoznike iz Kine. Međutim, s obzirom da velika većina proizvoda na koje se odnose antidampinške mjere obuhvaća industrijske poluproizvode, sudionici iz tih industrija bit će najviše pogođeni.

Provjera supsidijarnosti

Ova inicijativa u isključivoj je nadležnosti EU prema članku 207. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Stoga ovdje načelo supsidijarnosti ne vrijedi.

Glavni ciljevi politike

Cilj je da se istek odredbi Protokola o pristupanju Kine WTO-u dočeka uz istodobno ograničavanje negativnih učinaka na industriju i zaposlenost u EU.

U tom kontekstu cilj je omogućiti da zakonodavstvo EU zaštiti svoje tržište odnosno da može djelovati radi rješavanja preostalih problema u gospodarstvima država članica, te na taj način osigurati kontinuiranu učinkovitost zakonodavstva EU u rješavanju problema nepoštene trgovačke prakse trgovinskih partnera EU-a.

B. Opcije

Osnovni scenarij – bez promjene EU politike

Osnovni scenarij (Opcija 1) ostavio bi nepromijenjenim aktualno zakonodavstvo i praksu u odnosu na tretman Narodne Republike Kine. Ocijenit će se učinak osnovne opcije.

Opcije poboljšanja primjene i provedbe postojećega zakonodavstva ili smanjenja/pojednostavnjenja postojećega zakonodavstva

Nema izmjena u primjeni ili provedbi postojećega zakonodavstva kojima bi se riješila ova pitanja.

Alternativni politički pristupi

Uz osnovni scenarij koji je prethodno opisan kao Opcija 1, u načelu se razmatraju još dvije moguće

osnovne mogućnosti:

Opcija 2. Brisanje Kine s popisa zemalja koje nemaju tržišno gospodarstvo iz EU zakonodavstva o antidampingu što bi iziskivalo uobičajeni zakonodavni postupak za izmjenu zakonodavstva o antidampingu. Ako uvjeti netržišnog gospodarstva budu i dalje prevladavali u određenom sektoru, tada EK može imati mogućnost dokazati da domaće cijene i troškovi u toj zemlji treba zanemariti odnosno da se normalna vrijednost mora izračunavati prema troškovima u trećoj zemlji, polazeći od slučaja do slučaja. Naime, standardna metodologija izračuna dampinške marže primijenit će se na prilikom provođenja ispitnih postupaka koja se tiču izvoza odnosne zemlje ne uzimajući u obzir bilo kakve nepravilnosti u njezinom gospodarstvu u usporedbi s normalnim tržišnim gospodarstvom.

Opcija 3. Izmjena metodologije za izračun dampinške marže u EU ispitnim postupcima za zaštitu tržišta kao dio paketa koji uključuje dodatne mjere usmjerene na ostvarivanje naprijed navedenih političkih ciljeva. EU zakonodavstvo o antidampingu trebalo bi se izmijeniti na način da bi se Kina brisala s popisa zemalja bez tržišnog gospodarstva, uz istodobno jačanje drugih odredbi zakonodavstva za zaštitu EU tržišta. Dodatne mjere bi obuhvaćale:

- „grandfathering“ tj. izmjenu postojećih odredbi za osiguranje konačnih antidampinških mjera koje se već primjenjuju na Kinu. Taj pristup ne bi dopustio nikakve zahtjeve za prijevremenim ispitnim postupkom postojećih mjera u odnosu na Kinu već postoji samo mogućnost pokretanja ispitnih postupaka radi isteka pojedinih mjera. Ispitni postupci radi isteka ili produženja mjera provodila bi se po novim pravilima, ali uz primjenu postojećeg načela da se u nedostatku promjene činjeničnog stanja primjenjuje metodologija kao u prethodnom ispitnom postupku. Na taj način postojeće mjere bi se mogle produžiti za dodatno razdoblje od najviše pet godina.
- Uvođenje novih ili izmijenjenih odredbi u zakonodavstvu o antidampingu rješavat će se postojeći poremećaji na tržištu koji utječu na cijene i/ili troškove izvoznika u zemlji izvoza. Prisutnost tih poremećaja može stvoriti 'određenu situaciju na tržištu', što bi rezultiralo sljedećim: (a) prodajne cijene na domaćem tržištu zemlje izvoznice bile bi odbačene te bi se normalna vrijednost odredila na temelju troškova, te (b) troškovi izvoznika pogođenih tim nepravilnostima bili bi usklađeni prema troškovima u nekoj drugoj reprezentativnoj zemlji. Izvoznici mogu opovrgavati postojanje takvih poremećaja.
- Ograničavanje primjene „načela LDR odnosno pristojbe koja je dovoljna za pokrivanje štete“ koje se ne bi primjenjivalo u slučajevima znatnih poremećaja na izvoznom tržištu. To bi omogućilo (a) izbjegavanje ograničenja pristojbi na iznos pretrpljene štete, što WTO ne propisuje, te (b) u slučaju usporednih dampinških/kompenzacijskih ispitnih postupaka za isti proizvod, kumuliranje pristojbi bez njihova ograničavanja na iznos nastale štete, čime se omogućava dodatni nivo zaštite za EU industriju.
- Izmjene i dopune zakonodavstva za zaštitu EU tržišta kako bi se omogućilo provođenje ispitnih postupaka o novim subvencijama koje se otkriju tijekom ispitnog postupka.

Alternativni politički instrumenti

Tvrtke prakticiraju damping kao dio strategije o cijenama radi udjela na izvoznim tržištima. Dok međunarodno trgovinsko pravo osuđuje damping i protiv njega se može postupati kad nanosi štetu industriji na izvoznom tržištu, samoregulacija i tržišni aranžmani nisu relevantni i nemoguće ih je primijeniti ili nadzirati. Stoga ne postoje dostupna neregulatorna i tržišna rješenja. Predviđene izmjene i dopune moraju biti uključene u zakonodavstvo koje će biti provedivo.

Alternativni/diferencirani opseg

Ovo nije primjenjivo jer ne postoji diferencijacija između malih i velikih poduzeća u primjeni zakonodavstva za zaštitu trgovine (osim nekih proceduralnih pravila).

Opcije koje uzimaju u obzir novi tehnološki razvoj

Nije primjenjivo.

Preliminarna provjera razmjernosti

Predložene opcije za rješavanje problema poštuju načelo proporcionalnosti, ne idu dalje od onoga što je potrebno da bi se postigao naprijed navedeni glavni cilj politike, a to je dočekati istek nekih odredbi Protokola o pristupanju pojedinih zemalja bez tržišnog gospodarstva WTO-u te o pristupanju drugih

zemalja bez tržišnog gospodarstva WTO-u, uz istodobno ograničavanje negativnih posljedica za EU industriju i zaposlenost.

C. Prikupljanje podataka i instrumenti za bolje uređenje

Prikupljanje podataka

Studija naručena od Uprave za trgovinu radi procjene gospodarskog učinka u EU usljed uklanjanja metodologije izračuna dampinške marže za netržišno gospodarstvo u antidampinškim ispitnim postupcima vezanima za uvoz iz Kine se izrađuje. Preliminarni rezultati tog istraživanja pokazuju gospodarski učinak prema metodologiji za tržišno gospodarstvo u antidampinškim predmetima koji se odnose na Kinu, a na osnovu reprezentativnog uzorka nedavnih antidampinških ispitnih postupaka vezanih uz tu zemlju. Korištenje ekonomskog modeliranja i ekstrapolacije iz deset odabranih slučajeva učinka dampinške marže na zaposlenost u odnosnim sektorima, studija je izračunala kratkoročne, dugoročne, izravne i neizravne učinke te opcije.

Studiju treba dopuniti procjenom učinaka dodatnih čimbenika (opcija 3). Oni se mogu procijeniti na temelju podataka koji su već prikupljeni za upravo dovršenu studiju.

Predviđeno je da se rezultati ekonomske analize također podijele na razini sektora i država članica. Također će se osigurati informacije o glavnim regijama, gdje god je to moguće.

Konzultacijski pristup

Posljednjih mjeseci Komisija je primila brojne dopise i načelne stavove te je održala nekoliko sastanaka s glavnim akterima. Među njima su brojne organizacije uključujući AEGIS (grupacija osnovana radi suprotstavljanju promjenama u dampinškoj metodologiji, koja predstavlja 30-tak europskih trgovačkih udruga), Business Europe, Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), Foreign Trade Association (FTA), European Round Table of Industrialists (ERT). Rezultat toga je da su stavovi glavnih aktera već dostupni Komisiji.

Ipak, predlažemo da svi akteri u istragama za zaštitu EU tržišta ponovno budu konzultirani. Naime, putem interneta provodi se desetotjedna otvorena javna rasprava na temelju upitnika odnosno otvorena je do 20. travnja 2016. godine. Uz to, 17. ožujka 2016. održat će se javna konferencija na kojoj će sudionici imati priliku iznijeti svoje stavove. Na njoj mogu sudjelovati predstavnici Unije, proizvođači, uvoznici, korisnici, potrošači i kineski proizvođači koji izvoze u EU. Komentari i stavovi sudionika uzet će se u obzir prilikom izrade nacrtu početne ocjene.

Hoće li se utvrditi plan provedbe?

Da Ne

D. Informacija o Postupku ocjene učinka

Ocjena učinka ovoga pitanja već je u tijeku. Gospodarska studija je u izradi, te je preliminarna analiza gospodarskog učinka Opcije 2 već načinjena u prosincu 2015., no vrši se i daljnje istraživanje.

Postupak ocjene učinka pokrenut je u veljači 2016. Upućen je poziv sljedećim odjelima i službama Komisije: glavnom tajništvu, pravnoj službi, službama za poljoprivredu i ruralni razvoj, gospodarstvo i financijske poslove, oporezivanje i carinsku uniju, jedinstveno tržište, industriju, poduzetništvo te mala i srednje velika poduzeća, energetiku, zaštitu okoliša, zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje, konkurenciju, proračun, regionalnu i urbanu politiku, Europski ured za suzbijanje [prijevare i korupcije](#), pravosuđe, potrošače i spolnu jednakost, te Europsku službu za vanjsko djelovanje.

E. Preliminarna ocjena očekivanih učinaka

Vjerojatni gospodarski učinci

S obzirom na to da antidampinške mjere obuhvaćaju tek ograničeni broj proizvoda koji se uvoze iz Kine, gospodarski učinak različitih opcija može biti ograničen u makroekonomskom smislu, npr. na BDP EU. Dok bi neke od opcija rezultirale smanjenjem učinka odvratanja (razuvjeravajući proizvođača da ne sudjeluje u dampinškim ispitnim postupcima) mjera za zaštitu EU tržišta, makroekonomski učinak (na BDP ili ulaganja) ostao bi ograničen, te se očekuje da će se učinak osjetiti uglavnom na mikroekonomskoj razini. Međutim, antidampinške mjere mogu biti presudne za olakšanje rada nekim proizvođačima u EU. Stoga mikroekonomski učinak na te tvrtke pogođene dampinškim uvozom može biti značajan, pa u nekim slučajevima može čak rezultirati zatvaranjem ili preseljenjem proizvodnje kao i otpuštanjem viška radne snage. Dakle, u okviru procjene utjecaja vjerojatni gospodarski učinci bit će

usredotočeni na zaposlenost u proizvodnim djelatnostima EU koje jesu ili potencijalno mogu biti izravno i neizravno pogođene dumpingom iz Kine.

Što se tiče osnovnog scenarija (Opcija 1), približno 230.000 radnih mjesta izravno je vezano za proizvodnju robe zbog koje su Kini trenutno uvedene mjere. Postoji jasna opasnost da ova opcija dovede do kršenja propisa WTO od strane EU, što bi omogućilo drugoj strani da uzvrati protumjerama prema EU. Gospodarski učinak takvog scenarija ovisi o nizu čimbenika koji su trenutno nepoznati, uz potencijalne troškove koji obuhvaćaju i aspekt zaposlenosti.

Glede Opcije 2, preliminarni rezultati studije u izradi, koji su dobiveni u prosincu prošle godine, pokazuju da bi moglo doći do znatnog gubitka radnih mjesta u industrijama kojima nanosi štetu dumping iz Kine. Ukupni potencijalni učinak na radna mjesta još je veći kad se u obzir uzmu neizravni učinci na naprednije sektore, makar neki manje napredni sektori imali i koristi od nižih ulaznih cijena. Negativni učinak nadalje se povećava ako se uzme u obzir eventualni ulazak kineskih tvrtki aktivnih u drugim djelatnostima, zbog prestanka učinka uzimanja u obzir analogne zemlje u metodologije izračuna dampinške marže za pojedinu zemlju.

Glede Opcije 3, učinak dodatnih mjera treba dalje analizirati.

Vjerojatni društveni učinci

Društveni učinci koji proizlaze iz učinka raznih opcija na zaposlenost, kao što je prethodno spomenuto, dalje će se analizirati i kvantificirati u sklopu ocjene učinka.

Vjerojatni ekološki učinci

Očekivani učinak na okoliš u EU trebao bi biti minimalan. Moguće je da uslijed promjene metodologije izračuna doppinga za Kinu dođe do promjene razine proizvodne aktivnosti u EU te s time povezanih ekoloških troškova. Međutim, očekuje se da bi ti ekološki učinci bili mali s obzirom na vrlo malu razinu uvoza zahvaćenog antidampinškim mjerama.

Vjerojatni učinci na pojednostavnjenje i/ili administrativno opterećenje

Inicijativa nema znatnijeg učinka u smislu pojednostavljenja.

Inicijativa ne obuhvaća povećanje administrativnog opterećenja za sudionike.

Uprava za trgovinu EU može imati povećano opterećenje ovisno o odabranoj opciji.

Vjerojatni učinci na mala i srednje velika poduzeća

Promjena metodologije za izračun doppinga u antidampinškim ispitnim postupcima utjecat će na mala i srednje velika poduzeća kao i na velika poduzeća. Međutim, budući da ne postoji diferencirani tretman u materijalnom antidampinškom zakonodavstvu u odnosu na veličinu poduzeća, ocjena učinka na mala i srednje velika poduzeća nije potrebna.

Vjerojatni učinci na konkurentnost i inovaciju

Učinkovitost instrumenata za zaštitu EU tržišta pridonosi ravnopravnosti uvjeta za djelovanje. Slabiji instrumenti dovode poslovne djelatnosti EU u nepovoljan položaj u smislu konkurentnosti, uz opasnost da poslovna djelatnost EU u nekim sektorima može i nestati. Stoga je važno imati jake instrumente za zaštitu EU tržišta da bi EU održala ulaganja, istraživanja i razvoj te inovacije u Europi. S druge strane, jeftiniji inputi mogu pomoći povećanju konkurentnosti u drugim sektorima.

Vjerojatni učinci na javne uprave

Budući da su trgovinska pitanja u isključivoj nadležnosti EU, ne postoji problem transpozicije.

Vjerojatni učinci na treće zemlje, međunarodnu trgovinu ili ulaganja

Kina očekuje promjenu metode izračuna doppinga od prosinca 2016. Ako se zakonodavstvo EU ne bi promijenilo, Kina bi se gotovo sigurno pozvala na kršenje obveza EU prema pravilima WTO-a što bi vjerojatno rezultiralo protumjerama Kine.

Opcija 2 može prouzročiti skretanje trgovine prema EU drugih članica WTO-a ako se odluče slijediti drugačiji put.

Ne može se isključiti da bi Opcija 3 također mogla potaknuti daljnje postupanje.