ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 27.3.2019 г.
COM(2019) 158 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

37-и годишен доклад на Комисията до Съвета и Европейския парламент

относно антидъмпинговите, антисубсидийните и защитните мерки на ЕС и използването от трети държави на насочени срещу ЕС инструменти за търговска защита през 2018 г.

{SWD(2019) 141 final}

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

37-и годишен доклад на Комисията до Съвета и Европейския парламент

относно антидъмпинговите, антисубсидийните и защитните мерки на ЕС и използването от трети държави на насочени срещу ЕС инструменти за търговска защита през 2018 г.

РЕЗЮМЕ

В 37-ия доклад се прави отчет в две направления за дейността на Европейския съюз (ЕС), свързана търговската защита. На първо място и по изключение се отива извън правните задължения — в настоящия доклад се обобщават конкретно основните предизвикателства, развития и постижения на Комисията „Юнкер“ в областта на търговската защита. В 60-годишната история на инструментите на ЕС за търговска защита (ИТЗ) вероятно не е имало по-труден период от този между 2014 г. и 2019 г. Световният свръхкапацитет в производството на стомана увеличи значително исканията за мерки за търговска защита. С налагането през този период на 25 нови мерки по ИТЗ по отношение на стоманата Комисията даде важен и дори основен принос за запазване на жизнеспособността и конкурентоспособността на световно равнище на европейската стоманодобивна промишленост. Нещо повече, за първи път от 1994 г. насам наръчникът на ЕС за търговска защита беше актуализиран чрез две важни законодателни промени. Тези изменения помогнаха да се гарантира, че ИТЗ на ЕС могат да се справят с масираните и вредонисни дъмпинг и субсидиране по-ефективно и ефикасно. За първи път от 2002 г. Комисията започна разследване за защитни мерки по отношение на стоманени продукти и наложи съответни мерки. Както показва настоящият доклад, ефикасният, твърд и балансиран подход на Комисията даде възможност да се защитят работни места в ЕС. Той даде и силен отпор на все по-нарастващия протекционизъм от страна на някои търговски партньори, като успоредно с това реформира собствената си система от ИТЗ, за да работи тя още по-ефективно в бъдеще.

На второ място, в настоящия доклад се описват антидъмпинговите, антисубсидийните и защитните мерки на ЕС, както и свързаните с търговска защита дейности на трети държави срещу ЕС през 2018 г. Тази част от доклада е изготвена съгласно актуализираните разпоредби на член 23 от основния антидъмпингов регламент[1] и

[1] Регламент (ЕС) 2016/1036 на Европейския парламент и на Съвета за защита срещу дъмпингов внос от страни, които не са членки на Европейския съюз, ОВ L 176, 30.6.2016 г., стр. 21.

член 34 от основния антисубсидиен регламент,[2] както и на член 23 от Регламента на ЕС относно защитните мерки[3]. Както и през предходни години докладът е придружен от работен документ на службите на Комисията, заедно с приложения, в които се предоставя по-подробна информация и статистически данни.

И през 2018 г. работата по отделните разследвания продължи да бъде важна, като до налагане на мерки се стигна в шест нови случая, до неналагане на мерки — в осем нови случая, а дейност по отношение на прегледа на съществуващите мерки беше също толкова интензивна, както и през 2017 г.

Освен това 2018 г. се отличаваше и поради факта, че в зависимост от датата на започване на дадено разследване, можеше да се прилага различно правило от ИТЗ, което означаваше успоредно прилагане на три набора от правила[4].

Настоящият доклад и придружаващият го работен документ на службите на Комисията са обществено достъпни на:
http://ec.europa.eu/trade/issues/respectrules/anti_dumping/legis/index_bg.htm.

[2] Регламент (ЕС) 2016/1037 на Европейския парламент и на Съвета за защита срещу субсидиран внос от страни, които не са членки на Европейския съюз, ОВ L 176, 30.6.2016 г., стр. 55.

[3] Регламент (ЕС) 2015/478 на Европейския парламент и на Съвета относно общите правила за внос, ОВ L 83, 27.3.2015 г., стр. 16.

[4] В започнатите след 8 юни 2018 г. случаи се прилагат както правилата във връзка с новата методология за изчисляване, така и тези, свързани с модернизацията (които предполагат, наред с другото, по-кратък разследван период). При новите разследвания и прегледи с оглед изтичане на срока на действие на мерките, започнати между 20 декември 2017 г. и 7 юни 2018 г., се прилагат правилата относно новата методология за изчисляване. За всички останали случаи все още се прилагат „старите“ правила.

I. ПОСТИЖЕНИЯТА НА КОМИСИЯТА „ЮНКЕР“

I.1 ЕФЕКТИВНО ПРИЛОЖЕНА СИСТЕМА НА ЕС ОТ ИТЗ — С РАЗМАХ И С МЯРКА

За да бъде свободна, търговията трябва да бъде справедлива. Търговската защита на ЕС е крайъгълният камък на действията на ЕС за запазване на условията за справедлива търговия. В същото време съвременните ИТЗ трябва да бъдат пригодени към настоящата икономическа действителност, а използването им да бъде ограничено до необходимото за премахване на въздействията от вредните и несправедливи търговски практики при внос. Именно в този дух в съобщението на Комисията „Търговията — за всички“[5] като приоритетна цел се поставя ИТЗ да станат по-ефективни и ефикасни.

Това беше още по-важно, тъй като по време на своя мандат Комисията „Юнкер“ трябваше да се справи с изключително голям брой случаи на нелоялни практики при внос, много от които бяха от решаващо значение за европейската икономика. В периода ноември 2014 г. — декември 2018 г. бяха започнати 170 разследвания по ИТЗ и бяха наложени 95 мерки за възстановяване на равнопоставените условия на конкуренция. От тези мерки 35 са нови, а останалите са подновени или удължени съществуващи мерки.

ИТЗ на ЕС защитават работните места и имат **пряк положителен ефект** върху промишлената структура и икономиката на ЕС. Наложените от началото на мандата на Комисията мерки по ИТЗ на ЕС са запазили ефективно повече от 124 000 работни места[6]. Най-голяма е била ползата за сектора на стоманата, където са защитени 86 000 работни места. Като цяло мерките на ЕС, които са били в сила в края на 2018 г., са защитили ефективно от нелоялна конкуренция 320 000 преки работни места в промишлеността.

ИТЗ на ЕС подпомагат промишлеността на ЕС при най-ниски икономически разходи. И наистина, **прилаганите равнища на митата** от ЕС бяха по-ниски от налаганите от други търговски партньори. Например митата върху стоманата понастоящем са средно между 29 % и 45 %, докато прилаганите съответни мита от Съединените щати (САЩ) са средно 54 %—87 %[7]. Една от основните причини за тези по-ниски средни мита в ЕС е „правилото за по-малкото мито“, според което следва да се компенсира или източникът на нелоялна конкуренция (дъмпингов марж) или нейното въздействие (марж на вредата) — като се взема по ниското от двете[8]. Освен това Комисията започва разследвания само когато такива са необходими. Преди да наложи корективни мерки тя също така прави оценка дали мерките по ИТЗ не са в разрез с общия икономически интерес на ЕС.

---

5 Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите от 14 октомври 2015 г., Търговията — за всички. Към една по-отговорна търговска и инвестиционна политика, COM/2015/0497 final.

6 Източник: Регламенти на ЕС и официални жалби или искания за преглед от промишлеността.

7 Източник: Регламенти на ЕС и СТО.

8 В случай на нарушение на цените на суровини, които представляват най-малко 17 % от производствените разходи за дадена стока, има специфични правила за изчисляване на маржа на вредата. В случай на субсидиране правилото за по-малкото мито обикновено не се прилага.

Мерките по ИТЗ на ЕС имат **силен коригиращ ефект**: в повечето случаи още по време на разследването, и при всички случаи след налагането на мерките, дъмпинговият или субсидираният внос значително намалява. В таблицата по-долу е даден пример за мерки на ЕС, които са в сила, като е показано тяхното въздействие:

Продукт, за който са наложени мерки	Произход	Намаляване на дъмпинговия или субсидирания внос със съответния произход след налагане на мерките (последни данни за вноса в сравнение с вноса през първоначалния разследван период)[9]
Алуминиеви радиатори	Китайска народна република	-98 %
Колела от алуминий за превозни средства	Китайска народна република	-38 %
Керамични съдове и прибори за сервиране или за кухня	Китайска народна република	-28 %
Керамични плочки	Китайска народна република	-84 %
Фина хартия с покритие	Китайска народна република	-99 %
Нови и регенерирани гуми за автобуси и камиони	Китайска народна република	-81 %
Продукти от стомана (всички мерки)	Различни държави	-70 %
Продукти от стомана (разследвания започнати от Комисията „Юнкер“)	Различни държави	-89 %
Сладка царевица на зърна	Тайланд	-62 %
Термична хартия	Република Корея	-91 %

Източник: Comext, регламенти на ЕС.

Друг пример за ефективността на мерките по ИТЗ на ЕС може да се открие в реакцията на Съюза при кризата със стоманата, представена подробно в раздел I.3 по-долу.

[9] Данните за вноса през първоначалния разследван период са сравнени с вноса през периода ноември 2017 г. — октомври 2018 г. За да се направи сравнението за продукта „гуми“, наличните след налагането на мерки данни (шест месеца) са екстраполирани. Вж. Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/1579 на Комисията от 18 октомври 2018 г. (ОВ L 263, 22.10.2018 г., стр. 3).

В периода ноември 2014 г. — ноември 2018 г. ЕС е събрал в резултат от налагането на мерки повече от 1,5 милиарда евро под формата на антидъмпингови или изравнителни мита, като всички те са прехвърлени изцяло в бюджета на ЕС.

Антидъмпинговите и антисубсидийните мерки трябва да се преразгледат пет години след въвеждането им, ако промишлеността на ЕС желае да ги запази и след този период. От ноември 2014 г. до декември 2018 г. Комисията е предприела 52 **прегледа с оглед изтичане на срока на действие** на мерки на ЕС. Тези прегледи с оглед изтичане на срока на действие дават възможност да се сравни положението на промишлеността на ЕС към момента на налагане на мярката и пет години по-късно. Комисията може да запази мерките, ако при прегледа с оглед изтичане на срока на действие установи, че съществува вероятност за продължаване или възобновяване на дъмпинга/субсидирането и вредата, в случай че мерките бъдат отменени. При около 75 % от случаите исканията за преглед с оглед изтичане на срока на действие се подават от промишлеността[10].

Избрани примери за прегледи с оглед изтичане на срока на действие като мярка за ефективността на ИТЗ

Прегледът с оглед изтичане на срока на действие на мерките относно ***керамичните плочки***[11] е един от многото случаи, които показват ефективността на мерките на ЕС за гарантиране на дългосрочната жизнеспособност на промишлеността на ЕС. Преди да бъдат наложени мерки за прекратяване на китайския дъмпинг, вносът от Китай застрашаваше самото оцеляване на керамичната промишленост на ЕС: печалбите паднаха почти до нулева стойност и равнищата на инвестициите и заетостта съответно също се понижиха. С налагането на мерките положението се подобри: възстанови се рентабилността на промишлеността на ЕС; повишиха се значително производителността и инвестициите. В сектор, който се състои основно от МСП, такава посока на инвестициите е от ключово значение, за да се даде възможност на предприятията от ЕС да се развиват, тъй като те изпитват постоянна нужда от модернизиране на оборудването, за да следват пазарните тенденции. Благодарение на мерките заетостта също се стабилизира, със значителен брой от около 60 000 служители (дори това да е по-малко отколкото преди началото на дъмпинга). Въпреки положителното развитие обаче мерките трябваше да бъдат запазени поради солидния свободен капацитет и агресивната ценова политика на китайските износители. При прегледа беше установено, че без мерките ще има значителен риск от възобновяване на нелоялните практики на износ от Китай с негативно въздействие върху промишлеността на ЕС.

Друг показателен пример за ефективността на ИТЗ са мерките относно ***велосипедите*** от Китай. Мерки бяха наложени за първи път през 1993 г. и в поредица от следващи прегледи с оглед изтичане на срока на действие и междинни прегледи всеки път се стигаше до заключение, че мерките са все още необходими, за да се блокира вредният дъмпинг от Китай. С разумно основание може да се твърди, че без антидъмпинговите мерки промишлеността за производство на велосипеди в ЕС днес не би съществувала. В други държави, където не бяха наложени мерки или срокът им на действие изтече, китайските износители завладяха почти

[10] Собствени данни на Комисията.

[11] Регламент за изпълнение (ЕС) 2017/2179 на Комисията от 22 ноември 2017 г. (ОВ L 307, 23.11.2017 г., стр. 25).

целия вътрешен пазар. При разследванията многократно се установи, че китайският свръхкапацитет е значителен — при последното разследване се установи свободен капацитет, който е с 25 % по-висок от общото потребление на ЕС, а Китай се опитва да използва пълноценно този капацитет. В резултат на това през 2013 г. ЕС трябваше да спре мащабна схема за заобикаляне на антидъмпинговите мита, наложени на вноса на китайски велосипеди, през Индонезия, Малайзия, Шри Ланка и Тунис. Това даде възможност на промишлеността на ЕС да възстанови скромните, но все пак устойчиви печалби, както се посочва в заявлението по прегледа с оглед изтичането на срока на действие, който се провежда в момента.

Запазването на промишлеността за производство на велосипеди в ЕС има структурни отражения върху икономиката на Съюза. Без съществуването на промишлеността за производство на велосипеди в ЕС няма да съществува и секторът за производство на части за тях. Освен това ЕС нямаше да развие и важен нов пазар, т.е. секторът за производство на електрически велосипеди, който все още има значителен потенциал за растеж. Пряко свързани с производството на велосипеди в ЕС са 11 000 работни места, с производството на части за велосипеди — 16 000 работни места, а с производството на електрически велосипеди — 3 600 работни места. През януари 2019 г. Комисията наложи окончателни антидъмпингови и антисубсидийни мерки срещу вноса на електрически велосипеди от Китай. Установено беше, че китайските износители на електрически велосипеди се ползват от субсидии в голям мащаб.

Преди налагането на мерки по ИТЗ върху ***колелата от алуминий за превозни средства*** от Китай[12] положението на този сектор в ЕС беше влошено поради дъмпинга на китайския внос, както се доказва например от намалените обеми на производство и продажба и тежкото положение по отношение на загубите. Пет години след налагането на антидъмпинговите мита положението се подобри значително. Промишлеността на ЕС успя да се възстанови и показва добри печалби, които нарастват успоредно с пазара. Вносът от Китай намаля и пазарният му дял намаля с почти 75 %. С мерките се запази здравословна конкуренция на пазара на ЕС, тъй като пазарният дял на трети държави доставчици се възстанови и така се даде възможност за по-голямо предлагане на продукти, които не са с нелоялно определени цени. Продажбите и производството на промишлеността на ЕС се повишиха съответно с 28 % и 25 % и се създадоха 1 200 нови работни места (повишение от 10 %). Секторът увеличи производствения си капацитет, за да отговори на нарастващото търсене и да разшири продуктовата си гама. Въпреки това мерките все още трябва да се запазят, тъй като в противен случай китайските износители ще се върнат на пазара на Съюза с големи количества на ниски дъмпингови цени: отново ще започне низходящ цикъл за промишлеността на ЕС.

Глобализацията на търговията доведе до повече възможности за **заобикаляне** или намаляване по друг начин на ефективността на мерките по ИТЗ. Поради тази причина Комисията непрекъснато наблюдава статистическите данни за вноса, за да се установява възможно заобикаляне на мерките[13] или изчерпване на ефекта от митата[14]. За справяне с такива ситуации в периода ноември 2014 г. — декември 2018 г. Комисията започна 14 антидъмпингови и антисубсидийни разследвания и впоследствие

[12] Регламент за изпълнение (ЕС) 2017/109 на Комисията от 23 януари 2017 г. (ОВ L 18, 24.1.2017 г., стр. 1).

[13] Заобикалянето се определя като промяна в модела на търговия между трети държави и ЕС, произтичаща от практика, процес или работа, за която няма друга достатъчно основателна причина или икономическа обосновка освен налагането на антидъмпингови или изравнителни мита.

[14] Изчерпване на ефекта на мерките може да възникне, когато след първоначалния разследван период и преди или след налагането на мерките експортните цени са се понижили или не е настъпила промяна в цените за препродажба или в производните от тях продажни цени на внесения в ЕС продукт, или настъпилата промяна е била недостатъчна.

в 14 случая разшири действието на съществуващи мерки и за други държави или продукти с цел да се запази желаният ефект от мерките.

И накрая, но също толкова важно, за да се прецени доколко мерките по ИТЗ са постигнали целите си, Комисията остана в постоянен контакт с **всички ключови организации на заинтересовани страни**, засегнати от мерки за търговска защита, за да се оцени ефектът им. Провеждани бяха редовни срещи с представители на предприятията и други заинтересовани страни, включително за да се даде информация и да се обсъдят законодателните реформи по отношение на ИТЗ, като се включат възможно най-много различни опасения на тези страни.

I.2 ПРЕСТРУКТУРИРАНА СИСТЕМА ЗА ОЩЕ ПО-ГОЛЯМА ЕФЕКТИВНОСТ И СИГУРНОСТ

Модернизиране

Основната част от наръчника за ИТЗ на ЕС е от края на Уругвайския кръг на преговорите. Опитите за осъвременяване на основните регламенти са още от 2008 г. Необходимите промени за модернизиране обаче бяха доведени до успешен край едва по време на мандата на настоящата Комисия. Това стана не на последно място, защото новите реалности на глобалния пазар и надигащата се вълна на нелоялни търговски практики ясно показаха спешната нужда от допълнителна ефективност и сигурност. След като на 5 декември 2017 г. Съветът и Европейският парламент постигнаха съгласие по предложението на Комисията, осъвременените правила влязоха в сила от 8 юни 2018 г. Тази важна стъпка напред направи инструментите за търговска защита на ЕС по-ефективни, прозрачни и по-добре адаптирани за справяне с предизвикателствата на световната икономика, като същевременно отговарят на потребностите на пълния спектър от заинтересовани страни, т.е. на интересите на производителите от ЕС, на вносителите и на потребителите надолу по веригата.

Модернизираното законодателство на ЕС дава възможност за много промени. Въвежда се подобрено изчисляване на маржа на вредата, което е от основно значение за прилагането на правилото за по-малкото мито, т.е. една от ключовите характеристики на ИТЗ на Съюза. Актуализирано е изчисляването на непричиняващата вреда цена, за да се вземе по-добре предвид настоящата икономическа действителност. Това включва минимална печалба в размер на 6 %, както и възможността за отчитане на нуждите от инвестиции и научноизследователска и развойна дейност (НИРД) на промишлеността в Съюза при изчисляването на маржа на вредата. Освен това с новите правила може да се вземе предвид наличието на нарушения по отношение на суровините, което все повече опорочава търговския обмен в наши дни.

С цел по-голяма ефективност бяха приети по-кратки срок за налагането на временни мерки, като сега тези мерки трябва обикновено да бъдат приети в рамките на седем, но не по-късно от осем месеца, докато преди това отнемаше девет месеца. Така европейската промишленост ще получава по-бързо освобождаване от нелоялната конкуренция. Също така с цел в още по-голяма степен да се гарантира прозрачността на процедурите и да се даде възможност на икономическите оператори да се адаптират по-рано към мерките, ЕС въведе механизъм за предварително предупреждение относно

налагането на временни антидъмпингови и антисубсидийни мерки. Никоя друга юрисдикция по ИТЗ не прилага такава система.

Друг ключов елемент, който Комисията желаеше да постигне, беше доближаването на ИТЗ до нуждите на малките предприятия: в съответствие с това МСП в ЕС ще получават допълнителна подкрепа, когато считат или наистина са засегнати от мерки по ИТЗ.

И накрая, за първи път законодателството в областта на търговската защита дава възможност на Комисията да вземе предвид социалните и екологичните аспекти в проверяваните държави при някои добре определени обстоятелства. Това важи по-специално във връзка с правилото за по-малкото мито, когато трябва да се определи маржът на вредата. С новия подход се отговаря на широко разпространеното опасение на много институционални заинтересовани страни и на голяма част от обществеността, че политика на свободна търговия може да се гради само върху устойчива търговия, при която се спазват минимален брой споделени ценности.

Нова методология за изчисляване на дъмпинга и засилен антисубсидиен инструмент

На 20 декември 2017 г. основните регламенти на ЕС бяха изменени по предложение на Комисията с цел да бъде взета по-добре предвид новата икономическа действителност. Тази законодателна промяна представлява крупна реформа за ИТЗ на ЕС. Най-напред с изменението се въведе нова методология за изчисляване на нормалната стойност на разследваните стоки в случай на значителни нарушения вследствие на намеса от страна на органите на държавата на износ. Такива нарушения могат да съществуват в една държава като цяло или в даден сектор: новите правила не засягат третирането на която и да е държава като пазарна или непазарна икономика. За да се даде възможност на заинтересованите страни да защитят доводите си във връзка с държави, в които съществуват нарушения, Комисията може да публикува доклади относно установени нарушения по държави или по сектори. Първият такъв доклад на службите на Комисията се отнасяше за Китай[15], тъй като това е държавата, която до този момент е в най-голяма степен обект на мерки за търговска защита от ЕС. Комисията също така обяви, че следващият доклад по държави ще се отнася за Русия[16].

На второ място, новото законодателство засили също така и антисубсидийния инструмент. С него на Комисията се дава възможност да обхваща по-добре целия размер на субсидирането, като се създаде възможност да се реагира също и в случай на субсидии, които са установени едва в хода на разследването. Тази промяна е важна, защото чуждите правителства все повече предоставят субсидии по непрозрачен начин и в нарушение на правилата на Световната търговска организация (СТО) относно уведомлението за субсидии.

---

15 Работен документ на службите на Комисията, Относно значителните нарушения в икономиката на Китайската народна република с оглед на целите на разследванията за търговска защита, 20 декември 2017 г., SWD(2017) 483 final/2.

16 Към момента на публикуване на настоящия доклад докладът относно Русия все още беше в процес на изготвяне.

I.3 СИСТЕМА, КОЯТО ЕФЕКТИВНО РАБОТИ ПО НОВОВЪЗНИКВАЩИТЕ ГЛОБАЛНИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

През последните пет години значението на ИТЗ се повишава, тъй като тези инструменти се доказаха като съществени за справяне с глобалните предизвикателства в търговията.

Поради търговските последици от свръхкапацитета на Китай **европейската стоманодобивна промишленост** понесе сериозни загуби в периода 2013—2016 г. Политическата реакция беше бърза и всеобхватна, като през март 2016 г. беше публикувано съобщение[17], в което се определят широк кръг от мерки, обхващащи и търговската политика — факт, който е особено важен.

По отношение на ИТЗ тази реакция беше в две посоки. В периода 2014—2018 г. ЕС наложи 25 нови меркипо отношение на продукти от стомана (от общо 35 нови мерки по ИТЗ), с цел да се отстранят вредните ефекти от дъмпинговия и субсидирания внос и да се възстановят справедливите условия на търговия, с което да се допринесе за съвземането на сектора. Освен това ЕС предприе различни стъпки за по-добра защита на стоманодобивната промишленост в областта на търговската защита чрез надзор на вноса, ускорени разследвания, започване на разследвания въз основа на заплаха от причиняване на вреда (когато е оправдано) или прилагане с обратно действие на окончателни мита, когато има такава нужда.

Тези стъпки оказаха значително въздействие: вносът на продукти от стомана, обхванати от приетите в периода 2014—2017 г. мерки, намаля средно с повече от 95 % в сравнение с обема на вноса преди налагането на мерките. Вносните продукти вече не бяха конкурентни, след като нелоялният им елемент, т.е. дъмпинговите или субсидираните цени, беше неутрализиран от мерките по ИТЗ. При важни продукти от стомана, за които потребителският сектор на ЕС зависи от вноса, като например горещо валцовани рулони, дъмпинговият или субсидираният внос беше заменен с внос от други източници, за който в онзи момент нямаше доказателства за нелоялно определяне на цената. С неутрализирането на дъмпинговия или субсидирания внос мерките по ИТЗ доведоха до възстановяване на равнопоставените условия на конкуренция, не само за производствения сектор на ЕС, но и за доставчиците от други трети държави, като по този начин на потребителите в ЕС се даде възможност да продължат да използват диверсифицирани източници на доставки.

През 2017 г. се появиха първите конкретни признаци за възстановяване на сектора на стоманата, като това се дължеше отчасти на наложените от Комисията мерки по ИТЗ. Стоманодобивната промишленост на ЕС обаче продължава да е уязвима и засегната от дъмпинговия и/или субсидирания внос. Това се дължи по-специално на световния свръхкапацитет в стоманодобива.

---

[17] Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка от 16 март 2016 г. *Стоманодобив: запазване на устойчивите работни места и растежа в Европа* COM/2016/0155 final.

В този контекст 2018 г. донесе **още предизвикателства в областта на търговията**, за които се изискваше бърза, но премерена реакция от страна на Комисията. На 23 март 2018 г. САЩ наложиха 25-процентно вносно мито върху продуктите от стомана. ЕС счете, че тези мерки не са правно обосновани и даде решителен отговор на тези нарушаващи търговията действия. Като действаше в три направления, първите две, от които са оспорването на мерките на САЩ по системата на СТО за уреждане на спорове и налагането на мерки за ребалансиране, Комисията предприе действия за търговска защита, като започна разследване за защитни мерки, първото от 2002 г. насам. Действително, в резултат от митата на САЩ световните доставчици започнаха да отклоняват част от износа си от САЩ към ЕС. С цел да се избегне по-нататъшно рязко повишаване на вноса, което застрашаваше да влоши и без това нестабилното икономическо положение на производителите на стомана в ЕС (поради световния свръхкапацитет), Комисията прие окончателни защитни мерки *erga omnes*[18]. Мерките, които са под формата на тарифни квоти, ще запазят традиционните търговски потоци и разнообразието на източниците на доставки, от които се нуждаят секторите ползватели в ЕС, като същевременно защитават сектора производител на ЕС срещу отклонения в търговията.

Комисията засили също и борбата си срещу **нарушаващи търговията субсидии**, предоставяни от трети държави. По-специално субсидиите, които допринасят за свръхкапацитета, може да се окажат с изключително нарушаващ ефект и често водят до прехвърляне на свръхпроизводството към експортните пазари. Такива субсидии често имат въздействия, подобни де факто на експортните субсидии, които са забранени съгласно правилата на СТО. В периода ноември 2014 г. — декември 2018 г. Комисията започна 25 антисубсидийни разследвания и наложи нови, разширени или продължени антисубсидийни мерки в 12 случая. В много случаи констатациите от разследването показаха относително високи равнища на субсидиране, каквито се наблюдаваха доста рядко през предходните периоди. Наложени бяха например значителни по размер изравнителни мита върху горещо валцовани плоски продукти от стомана от Китай (изравнителни мита до 35,9 %) или върху гуми от Китай (изравнителни мита до 51,08 %). Поради това, че справянето с проблема със субсидирането в трети държави придобива все по-голямо значение, Комисията пусна в действие специална **база данни** за субсидиите, предназначена да осигури по-голяма прозрачност по отношение на чуждестранните схеми. Към момента базата данни е публикувана на уебсайта[19] на Комисията и редовно се актуализира. В тази връзка трябва да се отбележи, че членовете на СТО са правно задължени да уведомяват СТО за субсидиите си. Въпреки това много членове на СТО не спазват това задължение или го спазват само частично. ЕС систематично представя тези случаи на неспазване в Антисубсидийния комитет на СТО. Освен това е възложил проучвания, които разглеждат субсидирането от чужди правителства, и по-специално от Китай. Тези проучвания ще бъдат оповестени публично с цел да се компенсира посочената по-горе липса на прозрачност при чуждестранните схеми за субсидиране.

---

[18] Регламент за изпълнение (ЕС) 2019/159 на Комисията от 31 януари 2019 г. (ОВ L 31, 1.2.2019 г., стр. 27).

[19] http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/157607.htm

I.4 СИЛЕН АНГАЖИМЕНТ ЗА СПРАВЯНЕ С ДЕЙСТВИЯТА НА ТРЕТИ ДЪРЖАВИ

Като част от усилията си **да гарантира условия за справедлива търговия** за европейската промишленост Комисията интервенира и когато трети държави възнамеряваха да наложат необосновани мерки за търговска защита срещу износа на ЕС. От 2014 г. действията за търговска защита в целия свят непрекъснато се увеличават и достигнаха връхна точка за всички времена през 2018 г., когато службите на Комисията се намесиха в около 70 разследвания на чужди мерки за търговска защита. Тази намеса се състоеше в представяне на писмени материали и участие в изслушвания на техническо равнище в рамките на текущи разследвания. При необходимост Комисията предприемаше и политически действия.

Целта на такива стъпки е да се осигури спазване на правилата и избягване на злоупотребата с ИТЗ. Така действията на Комисията предотвратиха налагането на много необосновани мерки. Сред по-важните случаи са:

(1) САЩ започнаха разследвания срещу вноса на големи граждански въздухоплавателни средства от Канада. Този случай засягаше непряко ЕС, тъй като включваше участие на дружество от ЕС, произвеждащо крилата за канадските въздухоплавателни средства. Евентуалните мерки биха изложили на риск около 4 000 преки работни места в ЕС. Комисията се намеси няколко пъти по време на разследването, водено от САЩ, като посочи очевидните несъответствия на случая с правилата на СТО. По-специално Комисията се съсредоточи върху липсата на вреда за промишлеността на САЩ. Този довод доведе до прекратяване на разследването на САЩ през януари 2018 г.

(2) Комисията се намеси успешно в турското разследване за защитни мерки по отношение на гумите, което би засегнало потенциално годишен износ от ЕС в размер на 450 милиона евро: Комисията се намеси настоятелно и мерките бяха избегнати.

(3) Действията на Комисията бяха успешни също и при антидъмпинговото разследване относно вноса на грундирана хартия, провеждано от Индия (експортна стойност около 110 милиона евро). Комисията интервенира на няколко пъти, включително постъпки от страна на делегацията на ЕС, а накрая и чрез пряка намеса от страна на комисар Малмстрьом пред индийското правителство. Случаят беше приключен без налагане на мерки.

(4) Австралийското антидъмпингово разследване относно вноса на консервирани домати от Италия — случай, по който Комисията действаше в продължение на няколко години (първоначалните мерки бяха наложени през 2014 г. и 2016 г. върху износ на стойност тогава около 60 милиона евро) — имаше положително развитие през 2018 г. Австралийската група за преглед на решението потвърди, че никоя от мерките за пряка подкрепа за италианските производители на домати не е имала нарушаващ ефект и че на италианския пазар за домати не е съществувала „особена пазарна ситуация“, като с това приключи случая окончателно.

(5) Комисията се намеси при антидъмпинговото разследване за преглед, осъществявано от САЩ по отношение на вноса на непромазана хартия от Португалия (експортна стойност около 140 милиона евро). След намесата на

Комисията окончателното мито от 37 % беше намалено на 1,75 % (подобно на друга намеса през 2016 г., когато намалението беше от 29 % на 7 %).

(6) Комисията се намеси в антидъмпинговото разследване, водено от Колумбия относно замразени картофи за пържене от ЕС. В резултат броят на засегнатите от митата дружества беше намален, а нивата на митото понижени. Мерките обаче продължават да бъдат проблемни и Комисията обмисля по-нататъшни стъпки за тяхното премахване, като например допълнителни двустранни действия или завеждане на евентуално дело в СТО.

В много случаи Комисията също така прибягна до **процедурите на СТО за уреждане на спорове**, за да постигне премахването на необосновани мерки. Такъв беше случаят с руското антидъмпингово мито върху леки търговски превозни средства от Германия и Италия, в който в крайна сметка беше прието, че Русия нарушава задълженията си съгласно правилата на СТО и впоследствие не продължи да прилага мерките.

По време на мандата на Комисията преговорите относно **споразуменията за свободна търговия** предоставиха възможност за договаряне с други партньори на общи правила при процедурите за търговска защита. В тях се включваха повишена прозрачност при воденето на разследвания и гарантиране на балансиран подход при прилагането на мита. Това беше постигнато например чрез насърчаване на прилагането, където е възможно, на правилото за по-малкото мито и като се вземат предвид интересите на вносителите и на потребителите надолу по веригата. Сега такива разпоредби има в споразуменията ни с Корея и Япония, както и в такива, които са в процес на договаряне с други партньори.

I.5 По-прозрачна система

Докато с правилата на СТО се определят само минималните изисквания, Комисията предприе няколко инициативи по отношение на прозрачността с цел системата от ИТЗ да стане по-ефективна, приобщаваща и съдържателна за засегнатите. В резултат на това сега Комисията управлява специална интернет платформа (TRON), която дава възможност за по-добър и лесен обмен на информация със заинтересованите страни. С нея им се дава непрекъснат достъп до неповерителни преписки от разследвания с цел по-ефективна защита на техните права. По отношение на прозрачността за широката общественост от май 2016 г. Комисията системно публикува на уебсайта си неповерителни кратки резюмета на всички жалби и искания за преглед. Освен това, в допълнение към ангажиментите на Комисията, заявени в съобщението „Търговията — за всички“, от 1 август 2017 г. службите по ИТЗ разкриват на всяка заинтересована страна, за която се провежда контролно посещение, пълен доклад от посещението. Неповерителна версия на доклада се включва също и в достъпната за други заинтересовани страни преписка. Резултатът от контролните посещения може да се окаже от решаващо значение за констатациите във връзка с определени дружества и такова действие може да допринесе за избягване на ненужни съдебни спорове.

Комисията също така приключва въвеждането на още един елемент за улесняване на осведомеността на обществото по отношение на процедурите за търговска защита, като се дава възможност на нейния уебсайт да бъде публикувана информация за искания от дружества за възстановяване и за съответните разследвания.

II. ДЕЙНОСТИТЕ В ОБЛАСТТА НА ИТЗ ПРЕЗ 2018 Г.

II.1 ДЕЙНОСТИ ПО РАЗСЛЕДВАНЕ

II.1.1 Общ преглед

В края на 2018 г. в ЕС бяха в сила 93 окончателни антидъмпингови мерки и 12 изравнителни мерки[20]. Това представлява леко намаление спрямо предходната година.

Обемът на работата по разследване се задържа на високо ниво, като почти достигна този от 2017 г. Работата се състоеше предимно в нови разследвания по новия набор от правила по ИТЗ, както и във все още значителен брой прегледи. В края на 2018 г. имаше общо 45 текущи разследвания, както и шест разследвания за възстановяване, които обхващат 99 отделни искания за възстановяване.

По-подробен преглед на законодателството във връзка с ИТЗ и повече информация за дейността през годината са посочени в работния документ на службите на Комисията и съответните му приложения, придружаващи настоящия доклад.

II.1.2 **Антидъмпингови и антисубсидийни разследвания** (вж. приложения А—И)

През 2018 г. бяха започнати 10 нови разследвания. При две процедури бяха наложени временни мита. В четири случая разследването приключи с налагане на окончателни мита, а осем разследвания приключиха без налагане на мерки.

Разследванията по прегледи продължават да бъдат съществена част от работата. През 2018 г. бяха започнати 17 разследвания в рамките на преглед с оглед изтичане на срока на действие и 7 такива прегледа приключиха с потвърждаване на митото. Няма преглед с оглед на изтичане на срока на действие, който да е приключен с прекратяване на мерките. През 2018 г. четири мерки бяха прекратени автоматично поради изтичане на срока.

Започнати бяха три междинни прегледа. Четири междинни прегледа бяха приключени без изменение на мерките, а два приключиха с изменение.

И накрая, през 2018 г. бяха започнати три подновени разследвания, които обикновено засягат изпълнението на постановени съдебни решения. Пет такива прегледа бяха приключени.

II.1.3 **Разследвания за защитни мерки** (вж. приложение Л)

През 2018 г. ЕС започна три разследвания за защитни мерки — едно *erga omnes* относно продуктите от стомана и две двустранни срещу Камбоджа и Мианмар относно ориза Indica, в съответствие с правилата на Общата схема за преференции.

[20] Броят на мерките е посочен по продукт и по засегната държава, без случаите на разширяване на обхвата.

II.1.4 Дейности по проверка

В хода на разследванията Комисията извършва посещения за проверка на документацията на дружества или сдружения, с цел да се провери предоставената по време на процедурите информация. През 2018 г. службите на ЕС, работещи в областта на ИТЗ, осъществиха 167 такива посещения, възлизащи на 1978 човекодни работа по проверка.

II.2 ПРИВЕЖДАНЕ В ДЕЙСТВИЕ НА МЕРКИТЕ (вж. Приложения Й, К, М и Р)

Както беше посочено по-горе, от първостепенно значение е да се гарантира ефективното изпълнение на наложените мерки. Това е една от основните дейности, с която се гарантира, че мерките не се избягват чрез изчерпване на ефекта или заобикаляне на митата. През 2018 г. беше започнат един преглед във връзка с изчерпването на ефекта, но в края на годината той все още продължаваше. Няма друг приключен преглед във връзка с изчерпването на ефекта. Допълнително, макар да не беше започнато нито едно разследване за заобикаляне, две такива разследвания, започнати през 2017 г., бяха приключени през 2018 г. без разширяване на обхвата на митото.

Мониторингът на доброволните ангажименти за спазване на минимален ценови праг също е част от дейностите по привеждане в действие. В началото на 2018 г. бяха в сила три доброволни ангажимента на дружества за спазване на минимален ценови праг. През годината не бяха приети нови ангажименти. Поради това посочените по-горе три ангажимента оставаха в сила в края на 2018 г.

И накрая, по отношение на прилагането на мерките Комисията поддържа тясно сътрудничество с OLAF. Както обикновено, и през 2018 г. Комисията предостави на OLAF цялата информация и факти относно всяка неправомерна дейност, свързана с ИТЗ.

II.3 МАЛКИ И СРЕДНИ ПРЕДПРИЯТИЯ (МСП)

През 2018 г. в контекста на модернизирането на ИТЗ Комисията започна инициатива в помощ на МСП, засегнати от разследвания за търговска защита, както в ЕС, така и в трети държави. Създадена беше специална уебстраница. На нея на едно място са събрани съвети за дружествата, примерни въпросници, както и подробно ръководство как да се управлява процесът на разследванията. Това е в допълнение към информационното бюро за МСП, което продължи да подпомага МСП, търсещи информация, свързана с инструментите за търговска защита. Запитванията към бюрото през годината варираха от искания за обща информация относно естеството на инструментите за търговска защита до по-целенасочени запитвания, свързани с конкретни случаи.

II.4 СОЦИАЛНИ И ЕКОЛОГИЧНИ СТАНДАРТИ

Когато се прилага новата методология за изчисляване на нормалната стойност, Комисията избира подходяща представителна държава за формиране на нормалната стойност на даден продукт. След това тя трябва да обоснове избора си върху оценка на подходящото равнище на социална и екологична защита в изложените на риск държави, когато има повече от една такава. Поради това Комисията ще направи проверка при започнатите след 20 декември 2017 г. нови такива разследвания и прегледи с оглед изтичане на срока на действие дали по-специално са били ратифицирани съответни международни конвенции.

Описание как се разглеждат и вземат предвид стандартите за социална и екологична защита при разследванията по ИТЗ ще може да се даде едва в бъдещите годишни доклади, след като по разследванията бъдат направени временни или окончателни заключения. Никое от текущите разследвания, при които се използва новата методология, не е достигнало до този етап и резултати ще има едва в следващия годишен доклад.

Освен това след влизането в сила на модернизираните правила за ИТЗ, когато Комисията изчислява индикативната цена за даден продукт, тя отразява също и настоящите и бъдещите производствени разходи на дружествата в ЕС, които произтичат или ще произтекат от прилагането на многостранни споразумения в областта на околната среда (и протоколите към тях), както и на определени конвенции на Международната организация на труда. Поради това от 8 юни 2018 г. Комисията започна да прилага при разследванията си последното правило. И в този случай, като се има предвид, че никое от текущите разследвания, при които това би било проблем, все още не е достигнало временния или краен етап, тези случаи ще се разгледат в следващия годишен доклад.

II.5 СЪДЕБЕН КОНТРОЛ ОТ СЪДИЛИЩАТА НА ЕС

През 2018 г. Общият съд и Съдът на Европейския съюз постановиха 26 решения в областта на ИТЗ: Общият съд произнесе десет решения, а Съдът на ЕС взе решения по 12 обжалвания и постанови четири преюдициални заключения. Съответните решения са описани в приложение Т.

През 2018 г. бяха образувани 15 нови производства, свързани с ИТЗ (в сравнение с 20 през 2017 г.).

II.6 ДЕЙСТВИЯ НА ТРЕТИ ДЪРЖАВИ, НАСОЧЕНИ СРЕЩУ ЕС

Действащите мерки по ИТЗ, които засягат износа на ЕС, възлязоха през 2018 г. общо на 174 (в сравнение със 162 през 2017 г.). Очаква се тази тенденция да продължи и през следващите години, като се има предвид и големият брой нови и продължаващи разследвания през 2018 г. (35 в сравнение с 31 през 2017 г.), като те могат да доведат до налагане на мерки през 2019 г.

Най-голямата част от инструментите за търговска защита срещу износа от ЕС се пада на САЩ — с 33 действащи мерки (26 през 2017 г.). Увеличението в сравнение с 2015 г. (18 мерки) е с 89 %. Това косвено допринесе и за общото увеличаване на мерките, тъй като държави като Турция и Канада започнаха разследвания за защитни мерки по отношение на определени продукти от стомана в отговор на мерките на САЩ по член 232 върху стоманата. Антидъмпинговият инструмент остава все пак най-използваният в световен план със 133 действащи мерки от обща 174.

Индия е втората държава по най-голямо използване на ИТЗ срещу ЕС с 21 действащи мерки (21 през 2017 г.), следвана от Китай с 18 действащи мерки през 2018 г. (20 през 2017 г.).

Що се отнася до нови разследвания през 2018 г., САЩ са започнали три, Индия четири, а Китай две. Освен тези редовно използващи ИТЗ държави, някои не толкова често използващи ги също допринесоха за възходящата тенденция. Това важи особено в случая на Австралия и Аржентина, всяка от които започна по три нови разследвания през 2018 г. Освен това на сцената се появиха и други използващи инструментите субекти, като например Съветът за сътрудничество в Персийския залив с три разследвания в ход, Мадагаскар с две нови разследвания за защитни мерки и Колумбия със започнатото през 2018 г. разследване относно замразените картофи за пържене, което е първото от пет години.

Що се отнася до наложените мерки, САЩ водят с десет нови наложени мерки през 2018 г., следвани от Австралия с четири нови мерки, както и Индия и Турция с наложени по три нови мерки от всяка от тях. Китай наложи една нова мярка през 2018 г.

Ако погледнем по сектори, стоманодобивът отново е най-застъпеният с 12 започнати разследвания от общо 37 и с 13 нови мерки от общо 32. Продуктите от стомана заемат и най-големия дял от всички действащи през 2018 г. мерки — 67 от общо 174. Химикалите продължават да заемат значителен дял със започнати осем нови разследвания, свързани с тях.

Макар че Комисията се намесва в повечето насочени срещу ЕС случаи, тя обръща специално внимание на системните проблеми и на случаите, за които промишлеността специално е поискала съдействие. През 2018 г. Комисията се намеси например в разследването за защитни мерки във връзка с вноса на мляко на прах и сирене, водено от Чили, и антидъмпинговото разследване в рамките на преглед по отношение на консервираните домати, водено от Австралия. Наложеното от Колумбия мито върху вноса на замразени картофи за пържене представлява особен търговски спор, тъй като изглежда, че дъмпинговите маржове са били изкуствено завишени чрез използването на неподходящи методологии.

През 2018 г. производството на хартия също беше специален обект на разследвания от страна на Индия, Съвета за сътрудничество в Персийския залив и Австралия. Комисията се намеси в сътрудничество с промишлеността на ЕС и продължава да следи отблизо тези разследвания.

II.7 ДЕЙНОСТИ В РАМКИТЕ НА СТО

ЕС остана ангажиран и действаше активно за прокарване на свързаната със субсидиите програма в СТО. През 2018 г. в Женева продължиха интензивните преговори по субсидиите в сектора на рибарството. Въпреки че беше постигнат само ограничен напредък, беше приета амбициозна работна програма за 2019 г., която следва да даде възможност на членовете на СТО да приключат преговорите до края на годината.

През 2018 г. ЕС взе участие в работата на съответните комитети на СТО по въпросите на ИТЗ, чиито заседания се проведоха през април и октомври. В антидъмпинговия комитет на СТО ЕС отговори по-специално на много въпроси във връзка с реформата на законодателството на ЕС в областта на ИТЗ. Освен това ЕС повдигна въпроси, които пораждат притеснение при предприетите от трети държави разследвания срещу ЕС или държавите членки.

ЕС взе участие също и в двете заседания на Работната група на СТО по прилагането в областта на антидъмпинга. Обсъдените на тях въпроси бяха например изчисляването на дъмпинговия марж или методологиите за определяне при прегледите с оглед изтичане на срока на действие на вероятността за продължаване или повторение на дъмпинга и вредата.

На специалното заседание на Комитета на СТО по субсидиите и изравнителните мерки беше направен преглед на уведомленията на ЕС за субсидии за 2017 г. Освен това на редовните заседания на Комитета по субсидиите и изравнителните мерки продължиха обсъжданията за ролята на субсидиите като фактор, който допринася за създаването на свръхкапацитет в различни сектори на икономическата дейност, като дискусиите бяха подети съвместно от ЕС, САЩ, Канада и Япония. Също така ЕС многократно призова за повишена прозрачност от страна на други членове, като поиска настоятелно от тях да уведомяват СТО за субсидиите си.

В Комитета на СТО по защитните мерки ЕС изложи редица опасения, свързани с разследвания за защитни мерки на други членове на СТО (напр. Чили — мляко на прах и сирене „Gouda“, САЩ — слънчеви панели, или Турция — тапети). Освен това ЕС отговори на въпроси от други членове на СТО във връзка със започнатото от Съюза разследване относно определени продукти от стомана.

II.8 ДЕЙНОСТИ НА СЛУЖИТЕЛЯ ПО ИЗСЛУШВАНИЯТА

През 2018 г. служителят по изслушванията получи общо 27 искания за намеса и проведе осем изслушвания. В няколко случая искането за намеса беше подадено едновременно с искане за изслушване от отговарящите за разследването служби. Служителят по изслушванията счете, че заинтересованата страна трябва да представи опасенията си първо пред службите и едва когато не може да бъде постигнато решение, да се намеси служителят по изслушванията. В резултат на това в повечето случаи търсещите намеса заинтересовани страни успяха да намерят решение пряко с разследващите екипи.

През 2018 г. само няколко разследвания доведоха до искания за намеса. Това бяха или искания, отправени от няколко заинтересовани страни, или няколко искания за намеса, отправени от една и съща страна. Заинтересованите страни оспорваха основно определенията, фактите и заключенията от разследването и във всички случаи службите се съгласиха да предоставят разяснения или допълнителни сведения. В един знаков случай заинтересованата страна оспори в рамките на разследването политиката на Комисията в областта на защитата на личните данни — наложи се случаят да бъде препратен към Европейската служба за защита на данните. При всички случаи на намеса през 2018 г. служителят по изслушванията установи, че процесуалните права на заинтересованите страни са били спазени.

След законодателните промени ролята на служителя по изслушванията вече е изрично призната в основните антидъмпингови и антисубсидийни регламенти. В този контекст служителят по изслушванията допринесе следователно и за процедурите, които Комисията трябваше да прилага с цел повишаване на прозрачността и гарантиране на процесуалните права на страните.