EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 30.4.2020.
COM(2020) 164 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

38. godišnje izvješće Komisije Vijeću i Europskom parlamentu o antidampinškim, antisubvencijskim i zaštitnim mjerama EU-a te o primjeni instrumenata trgovinske zaštite trećih zemalja koji su usmjereni na EU u 2019.

{SWD(2020) 71 final}

SAŽETAK

U 38. izvješću iznesene su ključne informacije o antidampinškim, antisubvencijskim i zaštitnim mjerama EU-a te mjerama trgovinske zaštite trećih zemalja protiv EU-a u 2019.

Rad na predmetima bio je osobito izražen u 2019. kad je pokrenuto 16 predmeta (u usporedbi s 10 u 2018.), uvedene su mjere u 12 novih predmeta (u usporedbi sa 6 u 2018.), u 5 novih predmeta nisu uvedene mjere, a jednako su se intenzivno preispitivale postojeće mjere, pri čemu treba napomenuti da je okončano 18 revizija zbog predstojećeg isteka mjera (u usporedbi sa 7 u 2018.). Komisija je nastavila odlučno djelovati protiv mjera trećih zemalja usmjerenih na izvoz iz EU-a. Tih je mjera ponovno bilo mnogo (175), a s obzirom na to da je u 2019. pokrenut velik broj inozemnih predmeta, za očekivati je nastavak tog trenda.

Komisija je pojačala i napore u provedbi mjera, prije svega pokretanjem četiriju predmeta za sprečavanje izbjegavanja mjera, među kojima je po količini potrebnih resursa najzahtjevniji bio ispitni postupak stolnih i kuhinjskih proizvoda iz Kine, koji je okončan proširenjem određivanja pristojbi na 30 poduzeća. Kad je riječ o pojačanoj provedbi osuvremenjenih pravila trgovinske zaštite, 2019. su utvrđene i posebne odredbe o proširenju mogućnosti primjene mjera trgovinske zaštite na epikontinentalni pojas EU-a.

Budući da snažnija provedba ide u korak s većom djelotvornošću, ovo izvješće sadržava i ključne brojke kojima se ilustriraju učinci mjera koje su nedavno uvedene[1]. Te brojke pokazuju djelotvornost mjera trgovinske zaštite u ponovnoj uspostavi jednakih uvjeta tržišnog natjecanja na tržištu EU-a. Uvođenje antidampinških i antisubvencijskih pristojbi doista je u prosjeku smanjilo nepošteni štetni uvoz za 80 % (u rasponu od 57 % do 99 %). Istodobno, antidampinške i antisubvencijske pristojbe pridonijele su i širenju izvorâ opskrbe koja je potrebna uvoznicima i korisnicima iz EU-a povećanjem poštenog uvoza iz drugih zemalja, uz vlastitu proizvodnju EU-a. Naposljetku, potrebno je napomenuti da su mjere uvedene 2019. pridonijele povećanju broja radnih mjesta zahvaljujući mjerama trgovinske zaštite za 23 000, čime se ukupan broj radnih mjesta u samom EU-u koja su zaštićena instrumentima trgovinske zaštite popeo na 343 000.

[1] Odnosi se na uvođenje novih mjera 2017. i 2018. Pouzdani podaci za 2019. nisu bili dostupni u vrijeme finalizacije ovog izvješća.

I. PRIMJENA INSTRUMENATA TRGOVINSKE ZAŠTITE U 2019.[2]

I.1 Ispitni postupci

I.1.1 Opći pregled

Krajem 2019. na snazi je bilo **140** mjera trgovinske zaštite EU-a: **94** konačne antidampinške mjere (koje su u 27 predmeta proširene), **15** kompenzacijskih mjera (koje su proširene u jednom predmetu) i **3** zaštitne mjere[3]. U odnosu na 2018. to je povećanje od 7 mjera.

Rad na ispitnim postupcima još se povećao u odnosu na ionako veliko radno opterećenje u 2018. Rad se sastojao od velikog broja novih ispitnih postupaka na temelju novih skupova pravila za instrumente trgovinske zaštite te još većeg broja obavljenih revizija. Krajem 2019. u tijeku su bila **43** ispitna postupka i **2** ispitna postupka za povrat kojima je obuhvaćeno 66 pojedinačnih zahtjeva izvoznika za povrat.

Ovom izvješću priložen je radni dokument službi Komisije u kojem se navode detaljnije informacije i statistički podaci o godišnjoj aktivnosti[4]. Radni dokument službi sadržava priloge koji su relevantni za određene odjeljke u nastavku, kako je navedeno.

I.1.2 **Antidampinški i antisubvencijski ispitni postupci** (vidjeti priloge od A do I)

Komisija je 2019. pokrenula čak **16** novih ispitnih postupaka (11 antidampinških i 5 antisubvencijskih postupaka). Istodobno je u **5** postupaka uvela privremene pristojbe, a **7** postupaka okončano je uvođenjem konačnih pristojbi (od kojih su **3** bile kompenzacijske mjere). Pet ispitnih postupaka okončano je bez uvođenja mjera[5].

Znatan dio rada na predmetima i dalje se odnosio na ispitne postupke revizije. Komisija je 2019. pokrenula **8** revizija zbog predstojećeg isteka mjera. Kad je riječ o ponovnom uvođenju mjera, čak je **16** revizija zbog predstojećeg isteka mjera okončano potvrdom pristojbe, a **2** revizije okončane su prekidom mjera. **Jedna** antidampinška mjera automatski je istekla nakon pet godina.

---

2 Ovaj dio izvješća izrađen je u skladu s ažuriranim odredbama članka 23. osnovne antidampinške uredbe (SL L 176, 30.6.2016., str. 21.), članka 34. osnovne antisubvencijske uredbe (SL L 176, 30.6.2016., str. 55.) i članka 23. osnovne uredbe o zaštitnim mjerama (SL L 83, 27.3.2015., str. 16.).

3 Mjere se broje prema predmetnom proizvodu i predmetnoj zemlji. Mjere su proširene u okviru provedbenih aktivnosti Komisije kao rezultat ispitnih postupaka za sprečavanje izbjegavanja mjera.

4 Svi su dokumenti dostupni na poveznici: http://ec.europa.eu/trade/issues/respectrules/anti_dumping/legis/index_en.htm

5 Broj pokrenutih i okončanih postupaka neće se poklapati jer se predmet pokrenut u određenoj godini ne okončava nužno u istoj godini.

Komisija je 2019. pokrenula **2** privremene revizije, obje o kompenzacijskim mjerama, od kojih je **1** okončana bez izmjene mjera.

Konačno, 2019. pokrenuto je **7** ponovnih ispitnih postupaka (koji se nazivaju i ponovno otvoreni predmeti), koji se obično odnose na provedbu sudskih odluka. Ukupno je Komisija 2019. okončala **22** revizije.

I.1.3 Ispitni postupci o zaštitnim mjerama (vidjeti Prilog L)

EU je 2. veljače 2019. uveo konačnu zaštitnu pristojbu *erga omnes* za *određene proizvode od čelika*[6] i proveo reviziju, što je dovelo do izmjene mjera 1. listopada 2019[7].

Komisija je okončala i dva bilateralna ispitna postupka o zaštitnim mjerama u vezi s uvozom *riže vrste Indica iz Kambodže i Mjanmara* u okviru Općeg sustava povlastica (OSP): Komisija je 16. siječnja 2019. ponovno uvela stopu Zajedničke carinske tarife u iznosu od 175 EUR/tona, uz postupnu liberalizaciju do 125 EUR/tona tijekom tri godine[8].

U 2019. nije bilo novih ispitnih postupka o zaštitnim mjerama.

I.1.4 Verifikacijske aktivnosti

Tijekom ispitnih postupaka Komisija obavlja posjete kako bi ispitala evidencije poduzećâ ili udruženjâ radi provjere informacija dostavljenih tijekom postupaka. Službe EU-a za instrumente trgovinske zaštite u 2019. obavile su 137 takvih posjeta, što odgovara iznosu od 1948 radnih dana na verifikaciji.

I.2 Provedba mjera (vidjeti priloge J, K, M i Q)

Od presudne je važnosti osigurati djelotvornu provedbu postojećih mjera trgovinske zaštite kako gospodarski subjekti ne bi izbjegavali mjere apsorpcijom ili izbjegavanjem pristojbi. Komisija je 2019. pokrenula **4** revizije protiv izbjegavanja mjera, a sve su krajem godine još bile u tijeku. Osim toga, pokrenut je **1** antiapsorpcijski ispitni postupak (koji je krajem 2019. još bio u tijeku), a drugi je okončan bez povećanja pristojbe.

Aktivnosti povezane s provedbom uključuju praćenje preuzetih obveza. Početkom 2019. na snazi su bile 3 preuzete obveze. Komisija je prihvatila **8** novih ponuda za preuzimanje obveza, čime se broj preuzetih obveza na snazi krajem 2019. popeo na 11.

I.3 Mala i srednja poduzeća (MSP-ovi)

[6] SL L 31, 1.2.2019., str. 27.
[7] SL L 248, 27.9.2019., str. 28.
[8] SL L 15, 17.1.2019., str. 5.

Tijekom 2019., u duhu nedavnog osuvremenjivanja instrumenata trgovinske zaštite, Komisija je i dalje bila usredotočena na potporu MSP-ovima pružanjem pomoći i smjernica onim poduzećima koja su bila uključena u ispitne postupke u vezi s instrumentima trgovinske zaštite. Komisija je MSP-ovima pomogla tako što im je olakšala suradnju u ispitnim postupcima: jednostavnijim upitnicima u najvećoj mogućoj mjeri ograničila je zahtjeve za informacije i, ako je to bilo moguće, uskladila je razdoblja ispitnog postupka s financijskom godinom MSP-ova. Komisija je pokrenula i ispitni postupak u području u kojem se proizvodnja u EU-u uglavnom odnosi na MSP-ove: antidampinški ispitni postupak o uvozu *pribadača i spajalica iz Narodne Republike Kine* (*Kina*).

Komisija je snažno djelovala i protiv određenih metoda kineskih izvoznika za izbjegavanje mjera EU-a za *keramičke stolne i kuhinjske proizvode* (vidjeti odjeljak II.). Time je i nadalje osigurana djelotvornost tih mjera u korist proizvođača keramičkih proizvoda iz EU-a i njihovih zaposlenika, a mnoga su poduzeća u tom sektoru MSP-ovi.

Naposljetku, Komisija je MSP-ovima u nizu država članica, uključujući Austriju i Španjolsku, osigurala posebnu tehničku pomoć kako bi povećala njihovu informiranost o instrumentima trgovinske zaštite.

I.4 Standardi socijalne zaštite i zaštite okoliša

Kad primjenjuje novu metodologiju **izračuna uobičajene vrijednosti**, Komisija mora odabrati primjerenu reprezentativnu zemlju za izračun neporemećene uobičajene vrijednosti proizvoda. Komisija koristi podatke o cijenama iz te zemlje u kombinaciji s podacima o potrošnji u zemlji izvoznici. U skladu s člankom 2. stavkom 6.a točkom (a) prvom alinejom *in fine*, ako postoji više od jedne takve zemlje s odgovarajućim i dostupnim podacima, Komisija bi svoj izbor trebala temeljiti na procjeni odgovarajuće razine socijalne zaštite i zaštite okoliša u zemljama o kojima je riječ[9].

Takva je analiza 2019. bila potrebna u reviziji zbog predstojećeg isteka mjera u predmetu *Organski prevučeni proizvodi od čelika podrijetlom iz Kine*. U tom je postupku Komisija utvrdila dvije odgovarajuće zemlje koje bi se mogle smatrati reprezentativnima za izračun uobičajene vrijednosti, Maleziju i Meksiko. Komisija je stoga procijenila njihovu razinu socijalne zaštite i zaštite okoliša kako bi odabrala bolju. Utvrdila je da Malezija nije ratificirala tri od osam temeljnih konvencija Međunarodne organizacije rada (ILO)[10]. Nadalje, utvrdila je da Malezija nije ratificirala jedan od najvažnijih sporazuma o zaštiti okoliša – Stockholmsku konvenciju o postojanim organskim onečišćujućim tvarima. Kad je riječ o Meksiku, Komisija je utvrdila da je ta zemlja ratificirala gotovo sve temeljne konvencije Međunarodne organizacije rada, osim jedne. Meksiko je ratificirao i sve najvažnije sporazume

[9] To se pravilo primjenjuje u novim ispitnim postupcima i revizijama zbog predstojećeg isteka mjera pokrenutima nakon 20. prosinca 2017.

[10] Vidjeti Prilog I.a osnovnoj uredbi o antidampinškim mjerama.

o zaštiti okoliša. Stoga je Komisija odabrala Meksiko kao odgovarajuću reprezentativnu zemlju u navedenoj reviziji zbog predstojećeg isteka mjera.

U preostalim ispitnim postupcima koji su okončani 2019. Komisija je svaki put odabrala reprezentativnu zemlju bez potrebe za dodatnim korištenjem analize razine socijalne zaštite i zaštite okoliša, s obzirom na to da su odgovarajući podaci bili dostupni samo za jednu zemlju[11].

Ulogu u određivanju **marže štete** imaju i multilateralni sporazumi o zaštiti okoliša (i njihovi protokoli) i temeljne konvencije Međunarodne organizacije rada. Od stupanja na snagu osuvremenjenih pravila o instrumentima trgovinske zaštite, na temelju članka 7. stavka 2.d osnovne antidampinške uredbe, kad izračunava neštetnu ciljnu cijenu proizvoda Komisija uzima u obzir i stvarne ili buduće troškove proizvodnje poduzeća iz EU-a koji proizlaze ili bi proizlazili iz primjene tih sporazuma i konvencija[12].

Među predmetima okončanima 2019. Komisija je u ispitnom postupku koji se odnosi na *ureu i amonijev nitrat podrijetlom iz Rusije, Trinidada i Tobaga i Sjedinjenih Američkih Država (SAD)* izračunala navedene dodatne troškove. Komisija je odlučila povećati ciljnu cijenu uree i amonijeva nitrata za 3,7 % kako bi obuhvatila dodatne troškove koji proizlaze iz buduće usklađenosti proizvođača iz EU-a sa sustavom EU-a za trgovanje emisijama (ETS). Taj sustav jedan je od instrumenata kojima EU želi ostvariti ciljeve Pariškog sporazuma, relevantnog multilateralnog sporazuma o zaštiti okoliša kojeg je EU potpisnik. Na proizvodni lanac uree i amonijeva nitrata, koji je intenzivan u pogledu emisija, primjenjuje se sustav trgovanja emisijama u EU-u. Brojka od 3,7 % temeljila se na troškovima prosječnih procijenjenih emisijskih jedinica ETS-a koje proizvođači trebaju nabavljati tijekom trajanja mjera.

U preostalim predmetima okončanima 2019. zainteresirane strane nisu iznijele nikakve zahtjeve u pogledu tekućih ili budućih troškova na temelju članka 7. stavka 2.d. Stoga Komisija nije ispitala bi li se takvi dodatni troškovi trebali dodati ciljnoj cijeni.

I.5 **Preispitivanje na sudovima EU-a** (Prilog S)

U 2019. Opći sud i Sud Europske unije donijeli su presude i naloge u 31 predmetu u području instrumenata trgovinske zaštite: Opći sud izrekao je 14 presuda, a Sud je donio odluke u 8 predmeta u kojima su uložene žalbe, 5 predmeta o oporezivanju troškova te je donio 4 prethodne odluke. Najzanimljivije presude opisane su u radnom dokumentu službi.

U 2019. pokrenuta su 24 nova predmeta povezana s instrumentima trgovinske zaštite.

[11] Sljedeći su razlozi zašto je svaki je put odabrana samo jedna reprezentativna zemlja: razina gospodarskog razvoja slična je onoj u Kini; proizvod iz postupka revizije/ispitnog postupka proizveden je u toj zemlji; relevantni javni podaci o troškovima proizvodnje i prodaje u toj su zemlji bili dostupni.

[12] To se nadovezuje na uobičajene elemente ciljne cijene, a to su stvarni puni trošak proizvodnje i razumna dobit.

I.6 Aktivnosti trećih zemalja usmjerene na EU

Komisija štiti industriju EU-a od nepoštenog štetnog uvoza, ali i snažno djeluje protiv **mjera trgovinske zaštite koje poduzimaju naši trgovinski partneri** svaki put kad procijeni da takve mjere ne ispunjavaju stroge pravne zahtjeve. Takvo je djelovanje danas ključno jer neke od najvećih trgovinskih nacija često dovode u pitanje pravni poredak WTO-a. Neopravdanim zaštitnim mjerama izvoznicima iz EU-a ograničava se pristup tržištu, a time i prilike za otvaranje radnih mjesta i rast. Stoga izbjegavanje neopravdanih inozemnih mjera za zaštitu trgovine postaje još važnije.

Aktivnosti u području trgovinske zaštite diljem svijeta bile su intenzivne i u 2019. Službe Komisije nastavile su redovito intervenirati u velikoj većini inozemnih ispitnih postupaka usmjerenih na izvoz iz EU-a. Te su se intervencije, među ostalim, svodile na pisane podneske i sudjelovanje na saslušanjima na tehničkoj razini. Komisija je prema potrebi intervenirala i na višoj političkoj razini kod tijela trećih zemalja.

Iako Komisija intervenira u većini predmeta usmjerenih protiv EU-a, posebno je usmjerena na sistemska pitanja i predmete koji bi mogli znatno utjecati na industriju EU-a. Komisija svojim djelovanjem nastoji osigurati pravilnu primjenu pravila WTO-a i tako spriječiti zlouporabu inozemnih instrumenata trgovinske zaštite. Takvim su ustrajnim intervencijama, usmjerenima na nedosljednosti i sistemske nedostatke WTO-a, spriječene brojne neopravdane mjere.

Komisija je, primjerice, uvjerljivo intervenirala u trećoj reviziji zbog predstojećeg isteka antidampinške pristojbe koju je uveo Brazil na uvoz mlijeka u prahu iz EU-a. To je dovelo do ukidanja mjera i otvaranja tržišta koje je za izvoznike iz EU-a bilo zatvoreno od 2001. Vrijednost izvoza prije uvođenja mjera iznosila je 45 milijuna EUR.

Komisija je, zajedno s predmetnom industrijom i državama članicama, također uspješno intervenirala kako bi uklonila preostale antidampinške pristojbe na izvoz konzerviranih rajčica iz Italije u Australiju, od kojih su neke bile na snazi od 2014. i utjecale na godišnji izvoz iz EU-a u vrijednosti od 22 milijuna EUR. Od pokretanja prvog ispitnog postupka Komisija je uložila znatne napore kako bi uklonila te pristojbe, prije svega zbog upitne metodologije koju su primijenila australska tijela i njihova sistemskog rizika za uvoz prerađenih poljoprivrednih proizvoda iz EU-a. Australija je u konačnici odlučila ukinuti te pristojbe.

Više primjera uspješnih intervencija Komisije opisano je u priloženom radnom dokumentu službi.

Intervencije Komisije nisu uvijek bile uspješne te su neke neopravdane mjere ipak uvedene. Kako bi uklonila neopravdane mjere u slučajevima od velikog gospodarskog i/ili sistemskog interesa, Komisija je pokrenula **postupke WTO-a za rješavanje sporova**. To je učinila u slučaju antidampinških pristojbi koje je uvela Kolumbija na zamrznute predpržene krumpiriće iz Belgije, Njemačke i Nizozemske te u slučaju antisubvencijskih i antidampinških pristojbi koje je SAD uveo na uvoz zrelih maslina iz Španjolske (za detalje vidjeti radni dokument službi). Ta dva postupka još su u tijeku.

Ako je potrebno, Komisija se može odlučiti i za **bilateralno rješavanje sporova**, predviđeno trgovinskim sporazumima u slučajevima kad partneri ne poštuju svoje obveze iz tih sporazuma. U tom kontekstu Komisija je 2019. nastavila savjetovanja s Južnom Afrikom o postojećim bilateralnim zaštitnim mjerama za uvoz zamrznutih pilića iz EU-a, koje Komisija smatra nezakonitima. Budući da nije pronađeno uzajamno prihvatljivo rješenje, Komisija namjerava pokrenuti postupak bilateralnog rješavanja sporova.

Mjere inozemnih instrumenata trgovinske zaštite u brojkama

Ukupno je krajem 2019. na snazi bilo 175 mjera trgovinske zaštite koje utječu na izvoz iz EU-a (174 mjere u 2018.). Očekuje se da će ukupan broj mjera protiv EU-a ostati velik i sljedećih godina, među ostalim i zbog velikog broja novih ispitnih postupaka u 2019. (37 – kao i 2018.), što ponovno može dovesti do uvođenja brojnih mjera u 2020.

Broj inozemnih zaštitnih mjera 2019. ostao je velik, s 37 mjera na snazi krajem godine (dvije više nego 2018.), a na globalnoj razini najkorišteniji instrument i dalje su antidampinške mjere (132 od ukupno 175 postojećih mjera)[13].

Najveći dio mjera protiv izvoza iz EU-a ponovno se odnosi na SAD, gdje je na snazi 36 mjera (33 mjere u 2018.). U usporedbi s 2016. riječ je o povećanju od 71 %, što je uglavnom posljedica velikog broja novouvedenih mjera, osobito u sektoru čelika. SAD je potaknuo i porast broja mjera na svjetskoj razini, jer su i zemlje poput Kanade, Egipta, Maroka ili Euroazijske gospodarske unije (EAEU) uvele ili produljile postojeće mjere za određene proizvode od čelika, najvjerojatnije kao odgovor na mjere SAD-a na temelju odjeljka 232. koje se odnose na čelik.

Drugi po veličini korisnik instrumenata trgovinske zaštite protiv EU-a jest Kina, u kojoj je na snazi 20 mjera (18 mjera u 2018.), a slijedi Indija s 18 mjera na snazi (21 mjera u 2018.).

Kad je riječ o novim ispitnim postupcima u 2019., Indija ih je pokrenula 7, Indonezija i Madagaskar po 4, Ukrajina 3, a EAEU, Maroko i Filipini po 2. Osim zemalja koje se redovito služe instrumentima trgovinske zaštite, kao što je Indija, pojava novih korisnika jedan je od čimbenika koji su pridonijeli ukupno velikom broju novih ispitnih postupaka.

Kad je riječ o 25 novih mjera uvedenih 2019., na čelu je SAD sa 4 nove mjere, a slijede Australija i Maroko (3 nove mjere) i Vijeće za suradnju u Zaljevu (2 nove mjere). Kina je 2019. protiv EU-a uvela jednu novu mjeru.

Kad se promatra po sektorima, najviše postojećih mjera usmjerenih protiv EU-a 2019. uvedeno je u sektoru proizvoda od čelika (72 od 175). Velik broj mjera ponovno je uveden i za kemijske proizvode (42). Kad je riječ o novopokrenutim ispitnim postupcima, ponovno je najpogođeniji sektor čelika s 9 od ukupno 37 pokrenutih postupaka, nakon kojeg slijedi sektor kemijskih proizvoda (8 novih predmeta) i poljoprivredni sektor (7 predmeta).

[13] Treba podsjetiti da se, za razliku od antisubvencijskih i antidampinških mjera, zaštitne mjere općenito primjenjuju na neselektivnoj osnovi (načelo „najpovlaštenije nacije”).

I.7 Aktivnosti u okviru WTO-a

Komisija je pojačala napore usmjerene na poticanje rasprave o pitanjima subvencija u WTO-u. Cilj je prilagoditi multilateralnu disciplinu subvencioniranja kako bi bila primjerenija izazovima aktualnog trgovinskog okruženja. Tijekom 2019. u Ženevi su se nastavili intenzivni pregovori o subvencijama u ribarstvu. EU se nastavio pozicionirati kao predvodnik u tim pregovorima tako što je podnio konkretne prijedloge dokumenata u oba glavna područja pregovora: zabrani subvencija za nezakoniti, neprijavljeni i neregulirani ribolov i subvencija koje pridonose prekoračenju kapaciteta i prelovu. Iako 2019. nije ostvaren uspjeh, EU i ostale članice WTO-a ulažu napore da se na 12. ministarskoj konferenciji WTO-a u lipnju 2020. u Nur-Sultanu postigne ambiciozan i sveobuhvatan rezultat.

U travnju i studenome 2019. Komisija je aktivno sudjelovala u radu odbora WTO-a za subvencije i kompenzacijske mjere i odbora za antidampinške i zaštitne mjere te u radu neformalne skupine za borbu protiv izbjegavanja mjera i antidampinške radne skupine za provedbu.

U odboru za antidampinške mjere EU je nastavio braniti promjene propisa EU-a o instrumentima trgovinske zaštite iz 2017. i 2018. Komisija je i pokrenula pitanje određenih slučajeva iz trećih zemalja za koje smatra da nisu u skladu s obvezama trećih zemalja u okviru WTO-a, a koji negativno utječu na izvoznike iz EU-a (npr. ispitni postupak Kolumbije u pogledu zamrznutih predpečenih krumpirića). EU je također odgovorio na pitanja i objasnio neke svoje ispitne postupke.

U radnoj skupini za provedbu antidampinških mjera EU je sudjelovao u raspravama o nizu tehničkih pitanja, primjerice u vezi s utvrđivanjem uzročne veze ili s analizom prijetnje od nanošenja štete.

Na redovitim sastancima odbora za subvencije i kompenzacijske mjere nastavile su se rasprave o tome kako su subvencije pridonijele višku kapaciteta u raznim sektorima. U tom su kontekstu u travnju SAD i EU zajedno organizirali prezentaciju izvješća OECD-a o poremećajima u vrijednosnom lancu aluminija[14]. Na sastanku održanom u studenome odbor je dodatno raspravljao o pitanju viška kapaciteta, uz prezentaciju o radu Globalnog foruma o višku kapaciteta u industriji čelika. Održane su i rasprave o načinima poboljšanja transparentnosti subvencija članica WTO-a, a EU je ponovio važnost poštovanja obveza prijavljivanja subvencija u okviru WTO-a.

Preispitivanja obavijesti o subvencijama za 2017. nastavljena su u travnju na posebnom sastanku odbora za subvencije i kompenzacijske mjere. Početkom srpnja 2019. EU je WTO-u dostavio novu i potpunu obavijest o subvencijama odobrenima 2017. i 2018. To je postupak koji se provodi svake druge godine i obuhvaća subvencije dodijeljene na razini EU-a i pojedinačno u državama članicama. Preispitivanje obavijesti o subvencijama za 2019.

[14] OECD (2019.), *Mjerenje poremećaja na međunarodnim tržištima: vrijednosni lanac aluminija*, OECD Trade Policy Papers br. 218, OECD Publishing, Pariz

započelo je u studenome na posebnom sastanku odbora za subvencije i kompenzacijske mjere i nastavit će se u 2020.

U okviru odbora za zaštitne mjere EU je pokrenuo niz pitanja u vezi s ispitnim postupcima o zaštitnim mjerama drugih članica (npr. Filipini – keramičke podne i zidne pločice, Turska - pređa od najlona i drugih poliamida, Ukrajina – dušična gnojiva, poliuretanske pjene). EU je također odgovorio na pitanja drugih članica o zaštitnim mjerama za određene proizvode od čelika, prije svega o rezultatima nedavnog preispitivanja tih mjera.

I.8 Aktivnosti službenika za saslušanje

Od 2018., kao rezultat zakonodavnih reformi instrumenata trgovinske zaštite, uloga službenika za saslušanje čvrsto je ugrađena u osnovnu antidampinšku uredbu i osnovnu antisubvencijsku uredbu. Od službenika za saslušanje zatraženo je da pridonese postupcima koji se trebaju primijeniti u okviru osuvremenjivanja kako bi se povećala transparentnost i zajamčila postupovna prava stranaka u skladu s novim pravilima. Nakon toga je opis poslova službenika za saslušanje osuvremenjen te ga je 2019. usvojio predsjednik Komisije. U opisu poslova zainteresiranim stranama pružaju se jasnija objašnjenja o ulozi i ovlastima službenika za saslušanje s obzirom na nove okolnosti. Od službenika za saslušanje zatraženo je da intervenira i u drugim područjima izvan „klasičnih" područja antidampinških i antisubvencijskih ispitnih postupaka, u područjima koja su također obuhvaćena njegovim opisom poslova. To se odnosilo na ispitni postupak o zaštitnim mjerama i postupcima povezanima s primjenom OSP-a.

Službenica za saslušanje 2019. zaprimila je 19 zahtjeva za intervenciju i održala osam saslušanja. Jedanput je produljila rok za podnošenje primjedbi. U nekoliko predmeta stranke su dostavile zahtjev za intervenciju istodobno sa zahtjevom za saslušanje pred službama Komisije nadležnima za ispitni postupak. Službenica za saslušanje zauzela je stajalište da bi zainteresirane strane svoja pitanja najprije trebale uputiti službama Komisije te da bi službenik za saslušanje trebao intervenirati samo ako se ne postigne rješenje. Taj pristup zainteresiranim je stranama omogućio da u većini predmeta uspiju pronaći rješenje izravno s timovima nadležnima za ispitni postupak.

U 2019. broj ispitnih postupaka koji su doveli do zahtjeva za intervenciju bio je razmjerno nizak, slično kao u 2018. Zainteresirane strane uglavnom su osporavale navode, činjenice i zaključke iz ispitnih postupaka. U svim predmetima, ako je bilo opravdano, sa službama je postignut dogovor da dostave razjašnjenja ili dodatne informacije.

II. SNAŽNIJA PROVEDBA MJERA

II.1 Aktivnosti u cilju sprečavanja izbjegavanja mjera

Do izbjegavanja mjera dolazi kad se proizvođači izvoznici u trećim zemljama uključe u posebne aktivnosti isključivo u svrhu izbjegavanja plaćanja antidampinških ili kompenzacijskih pristojbi. Takvi postupci uključuju, primjerice, otpremu proizvoda preko zemlje na koju se ne primjenjuju pristojbe kako bi se prikrilo stvarno podrijetlo proizvoda (prekrcaj), manju izmjenu proizvoda kako ne bi privlačio pristojbe (manja izmjena) ili izvoz preko proizvođača izvoznika koji ima niže pojedinačne stope antidampinške ili kompenzacijske pristojbe (preusmjeravanje prodaje preko drugih poduzeća).

Izbjegavanje antidampinških i antisubvencijskih mjera neprihvatljivo je. Time se podriva pravo industrije Unije da se oslobodi od nepoštene trgovačke prakse i ugrožavaju se radna mjesta i rast u Uniji.

Pravilna provedba antidampinških i antisubvencijskih mjera oduvijek je visoko na popisu prioriteta Komisije. Komisija je dokazano djelotvorna u borbi protiv izbjegavanja mjera. Od 140 mjera koje su bile na snazi 31. prosinca 2019., 28 ih se odnosilo na sprečavanje izbjegavanja mjera.

Komisija je 2019. borbu protiv izbjegavanja mjera podigla na višu razinu tako što je povećala broj ispitnih postupaka za sprečavanje izbjegavanja mjera po službenoj dužnosti i pojačala operativne dijelove uredbi kojima se uvode mjere trgovinske zaštite kako bi se smanjio rizik od zlouporabe.

Ispitni postupci za sprečavanje izbjegavanja mjera po službenoj dužnosti

Svaki put kad je Komisija raspolagala dovoljnim brojem informacija o tome da se mjere izbjegavaju, na vlastitu je inicijativu (a da nije dobila pritužbu industrije) pokrenula ispitni postupak o tom pitanju (ispitni postupak po službenoj dužnosti). Komisija je dovoljno dokaza za pokretanje postupaka na vlastitu inicijativu uspijevala prikupiti zahvaljujući svojim aktivnostima praćenja.

Komisija je 2019. pokrenula četiri ispitna postupka za sprečavanje izbjegavanja mjera po službenoj dužnosti. To je dosad nezabilježeno. Ta se četiri predmeta odnose na:

- preusmjeravanje prodaje keramičkih stolnih i kuhinjskih proizvoda uvezenih iz Kine preko drugih poduzeća („predmet stolnih proizvoda”);
- preusmjeravanje prodaje peroksisulfata uvezenih iz Kine preko drugih poduzeća (u tijeku);
- manje izmjene proizvoda od čelika otpornog na koroziju uvezenih iz Kine (u tijeku);

- prekrcaj elektroda od volframa uvezenih iz Kine preko Laosa, Indije i Tajlanda (u tijeku).

Ti su slučajevi važni. Prvo, dva među njima – proizvodi od čelika i stolni proizvodima – odnose se na industrijske sektore u kojima je u Europi zaposleno puno ljudi. Samo za ilustraciju, u sektoru stolnih proizvoda gotovo je 27 000 radnih mjesta u samom EU-u.

Drugo, ta četiri predmeta upućuju na širok raspon aktivnosti koje u cilju izbjegavanja mjera poduzimaju kineski proizvođači izvoznici i na njihovu odlučnost. Ispitni postupak za sprečavanje izbjegavanja mjera u predmetu stolnih proizvoda dosad je najveći je Komisijin postupak za sprečavanje izbjegavanja mjera kad je riječ o mobiliziranim resursima: Komisija je u obveznom roku od 9 mjeseci ispitala 50 kineskih proizvođača, a 20 istražitelja Komisije obavilo je provjere na terenu u 40-ak kineskih poduzeća. Komisija je utvrdila da mnogi izvoznici koji imaju nižu stopu pristojbe (uglavnom 17,9 %) pod svojim imenom izvoze robu proizvođača koji imaju višu stopu pristojbe (36,1 %) i koji time svjesno ostvaruju protupravnu korist od niže pristojbe.

Zbog toga carinska tijela često nisu mogla naplatiti odgovarajući iznos antidampinške pristojbe na uvoz stolnih proizvoda. U Komisijinu ispitnom postupku otkriveno je više od 30 kineskih izvoznika koji su sudjelovali u toj vrsti nezakonitog ponašanja. Budući da su ta poduzeća zlouporabila svoju pojedinačnu i povoljnu stopu pristojbe, odlukom Komisije i na njih će se primjenjivati viša važeća stopa pristojbe (36,1 %).

Bolja regulativa

Nalazi ispitnog postupka o stolnim proizvodima pokazali su rizik od preusmjeravanja izvoza pod lažnim identitetom. Kako bi se taj rizik smanjio, Komisija je razvila više standarde praćenja i provedbe.

Primjerice, Komisija je postrožila uvjete za primjenu pojedinačne i povoljne stope pristojbe. Uvoznici koji žele ostvariti korist od pojedinačnih stopa pristojbi moraju dostaviti niz dodatnih dokumenata.

Nadalje, Komisija će u budućim provedbenim uredbama kojima se uvode mjere ponoviti uputu da carinska tijela država članica moraju provesti potrebne provjere koje nadilaze puki pregled tih dokumenata.

OLAF

Kad je riječ o provedbi mjera, Komisija u sprečavanju i otkrivanju prijevara blisko surađuje s Europskim uredom za borbu protiv prijevara (OLAF). Dodatne pojedinosti nalaze se u priloženom radnom dokumentu službi.

II.2 Primjena mjera trgovinske zaštite na isporuke u epikontinentalnom pojasu/IGP-u EU-a

Prije potpune provedbe mjera osuvremenjenih instrumenata trgovinske zaštite[15] postojala je znatna razlika u teritorijalnoj primjeni antidampinških i antisubvencijskih pristojbi. Te su se pristojbe odnosile na isto teritorijalno područje primjene kao i carine, tj. mogle su se primjenjivati samo u odnosu na carinsko područje EU-a. To područje, međutim, ne obuhvaća ni epikontinentalni pojas niti isključivi gospodarski pojas (IGP) država članica. Gospodarska djelatnost u epikontinentalnom pojasu/IGP-u, pak, uključuje uporabu robe na koju se obično primjenjuju mjere trgovinske zaštite, prije svega cijevi i proizvoda koji se upotrebljavaju u proizvodnji energije iz vjetra.

Kako bi ispravio taj veliki propust u provedbi svojih pravila o instrumentima trgovinske zaštite, EU je odabrao pristup u dvije faze. Prvo, u okviru osuvremenjivanja instrumenata trgovinske zaštite suzakonodavci su odlučili da se antidampinške i antisubvencijske mjere u načelu mogu primjenjivati i na isporuke u epikontinentalnom pojasu/IGP-u EU-a. Drugo, budući da se carinsko pravo primjenjuje samo na carinsko područje, Komisija je uspostavila *ad hoc* zakonodavni carinski instrument kojim se osigurava da se carinsko zakonodavstvo EU-a može primjenjivati *mutatis mutandis* za prikupljanje antidampinških i antisubvencijskih pristojbi na isporuke u epikontinentalnom pojasu/IGP-u. Zakonodavni postupak dovršen je 3. srpnja 2019.[16], a carinski instrument operativan je i u potpunosti se primjenjuje od 4. studenoga 2019.[17] Novi instrument omogućuje i evidentiranje uvoza u epikontinentalni pojas/IGP, a time i dobivanje potrebnih statističkih podataka. On Komisiji omogućuje i primjenu mjera trgovinske zaštite s retroaktivnim učinkom, ako je to potrebno.

[15] SL L 143, 7.6.2018., str. 1.
[16] SL L 179, 3.7.2019., str. 12.
[17] SL C 366, 30.10.2019., str. 61.

III. DJELOTVORNOST PRIMJENE NAJNOVIJIH MJERA

Svrha primjene mjera trgovinske zaštite upravo je ponovna uspostava poštenih uvjeta za trgovinu uvezenim proizvodima i proizvodima iz EU-u. Ako treća zemlja izvozi proizvode po umjetno sniženim cijenama (kao rezultat dampinga ili subvencioniranja), to često nanosi štetu poduzećima iz EU-a i narušiti trgovinske tokove iz drugih izvora (tj. pošten uvoz iz trećih zemalja koji nije ni dampinški ni subvencioniran). Svrha je mjera trgovinske zaštite EU-a otklanjanje štetnog učinka koji uzrokuje trgovanje nepošteno uvezenim proizvodima. Otklanjanje štetnog učinka obično se svodi na dodavanje antidampinške ili kompenzacijske pristojbe na uvoznu cijenu. Stoga se količina tako uvezenih proizvoda obično smanjuje jer više nisu konkurentni i na tržištu EU-a ne ostvaruju korist od dampinga i/ili subvencioniranja.

III.1 Smanjenje štetnog uvoza

Nakon što započne ispitni postupak, prvo što Komisija može poduzeti jest evidentiranje uvoza u cilju retroaktivne naplate pristojbi u trenutku uvođenja konačnih mjera. U brojnim slučajevima već samo evidentiranje ima određeni korektivni učinak jer uvoznici predviđaju rizik da će u bliskoj budućnosti morati platiti pristojbe koje bi mogle proizaći iz zaključaka ispitnog postupka.

No, dampinški ili subvencionirani uvoz najviše se smanjuje nakon samog uvođenja mjera. Stopa smanjenja uvoza nakon uvođenja mjera može biti dobar pokazatelj učinkovitosti takvih mjera, jer pokazuje u kojoj se mjeri proizvodi uvezeni po nepoštenim cijenama uklanjaju s tržišta EU-a. Kretanje te stope smanjenja u mnogim slučajevima omogućuje donošenje zaključaka o tome jesu li mjere EU-a djelotvorne i pravilno provedene. Naime, malo smanjenje uvoza nakon uvođenja antidampinških ili antisubvencijskih pristojbi može ukazivati na pokušaje da ih se apsorbira ili zaobiđe. Kao što je već navedeno, pravilno provođenje mjera presudno je za njihovu učinkovitost.

U tablici u nastavku prikazan je učinak mjera EU-a donesenih u razdoblju 2017. – 2018. na uvozne tokove predmetnih proizvoda[18]:

Proizvod na koji se primjenjuje mjera (po zemlji podrijetla)	% smanjenja uvoza
Proizvodi od lijevanog željeza iz Kine	-57 %
Čelici otporni na koroziju iz Kine	-100 %
Električni bicikli iz Kine	-83 %

[18] Usporedba uvoza prije uvođenja mjera (u ispitnom razdoblju) i poslije uvođenja mjera (u razdoblju od listopada 2018. do rujna 2019., za koje su najnoviji potpuni podaci bili dostupni u vrijeme finalizacije ovog izvješća).

Teške ploče iz Kine	-99 %
Toplovaljani plosnati proizvodi iz Brazila, Kine, Irana, Rusije i Ukrajine	-71 %
Nove i protektirane gume za autobuse ili kamione iz Kine	-74 %
Čelične šipke za armiranje betona iz Bjelarusa	-86 %
Bešavne željezne ili čelične cijevi iz Kine	–98 %
Cijevni priključci od nehrđajućeg čelika za tupo zavarivanje iz Kine i Tajvana	-81 %
Termalni papir iz Republike Koreje (Koreja)	-90 %
Prosječno smanjenje	**-80 %**

Izvor: Vlastiti izračuni na temelju statistike Comext (u kg), osim za *električne bicikle* i *gume*, za koje su korišteni carinski podaci država članica o broju uvezenih jedinica.

Kako je prikazano u prethodnoj tablici, nakon uvođenja mjera u veljači 2019. uvoz *proizvoda od lijevanog željeza* smanjio se za 57 %. To je ispod prosječne stope smanjenja zabilježene u nedavnim slučajevima. Komisija je 18. prosinca 2019. za taj proizvod pokrenula antiapsorpcijski ispitni postupak. Postupak je pokrenut na temelju dokaza da su se, nakon razdoblja početnog ispitnog postupka i nakon uvođenja privremenih antidampinških pristojbi, kineske izvozne cijene tog proizvoda smanjile. To je smanjenje moglo umanjiti korektivne učinke postojećih mjera. Dokazi koji su stavljeni na raspolaganje Komisiji upućivali su na to da se pad izvoznih cijena ne može objasniti smanjenjem cijene glavne sirovine ni promjenom u ponudi proizvoda. Iz dokaza je vidljivo i to da se uvoz proizvoda od lijevanog željeza u Uniju nastavio u znatnom obujmu, što potvrđuju i navedeni podaci o uvozu. Rezultati antiapsorpcijskog ispitnog postupka bit će dostupni 2020.

III.2 Veća raznolikost izvorâ opskrbe

Gospodarstvo EU-a koje dobro funkcionira ne ovisi samo o izvozu nego i o uvozu te u tom pogledu mjere trgovinske zaštite EU-a utječu samo na nepošten i štetan uvoz. Mjere trgovinske zaštite djeluju na način da se takav nepošten i štetan uvoz u pravilu zamjenjuje proizvodima iz EU-a ili uvozom iz drugih zemalja za koje ne postoji dokaz o nepoštenom određivanju cijena (i na koje se stoga ne primjenjuju nikakve mjere). Stoga se antidampinškim i antisubvencijskim pristojbama **ponovno uspostavljaju jednaki uvjeti tržišnog natjecanja za proizvođače iz EU-a i za druge dobavljače iz trećih zemalja** te se korisnicima u EU-u omogućuje da i dalje uživaju u raznolikim izvorima opskrbe. U tablici u nastavku prikazano je kako se nakon uvođenja mjera promijenio udio proizvoda iz EU-a i onih iz neštetnog uvoza u ukupnoj potrošnji EU-a[19]:

[19] Podaci se temelje na nedavnim revizijama zbog predstojećeg isteka mjera. Svi odabrani slučajevi odnose se na mjere obuhvaćene prvom revizijom zbog predstojećeg isteka mjera koja je okončana 2019. produljenjem mjera.

	Prije mjera[20]	Poslije mjera[21]
Udio proizvoda iz EU-a na tržištu EU-a:		
Aluminijski radijatori iz Kine	76 %	95 %
Pribor za cijevi iz Koreje, Malezije, Rusije i Turske[22]	72 %	59 %
Organski prevučeni proizvodi od čelika iz Kine	76 %	85 %
Aluminijska folija u malim svicima iz Kine	85 %	92 %
Keramički stolni i kuhinjski proizvodi iz Kine	21 %	31 %
Lijevani pribor za cijevi s navojem od temperiranog lijevanog željeza iz Kine i Tajlanda	39 %	63 %
Udio nepoštenog štetnog uvoza na tržištu EU-a[23]:		
Aluminijski radijatori iz Kine	24 %	3 %
Pribor za cijevi iz Koreje, Malezije, Rusije i Turske	22 %	21 %
Organski prevučeni proizvodi od čelika iz Kine	14 %	0 %
Aluminijska folija u malim svicima iz Kine	13 %	2 %
Keramički stolni i kuhinjski proizvodi iz Kine[24]	67 %	56 %
Lijevani pribor za cijevi s navojem od temperiranog lijevanog željeza iz Kine i Tajlanda	52 %	26 %
Udio poštenog uvoza na tržištu EU-a[25]:		
Aluminijski radijatori iz Kine	0 %	2 %
Pribor za cijevi iz Koreje, Malezije, Rusije i Turske	6 %	20 %
Organski prevučeni proizvodi od čelika iz Kine	10 %	15 %
Aluminijska folija u malim svicima iz Kine	1 %	6 %
Keramički stolni i kuhinjski proizvodi iz Kine	12 %	13 %
Lijevani pribor za cijevi s navojem od temperiranog lijevanog željeza iz Kine i Tajlanda	8 %	10 %

Izvor: Propisi EU-a

III.3 Radna mjesta u EU-u koja su zaštićena mjerama trgovinske zaštite

Kako je prethodno navedeno, dampinški ili subvencionirani uvoz nanosi štetu ili prijeti nanošenjem štete poduzećima EU-a, čime se ugrožava održivost poslovanja poduzeća u EU-u,

[20] Podaci koji se odnose na razdoblje početnog ispitnog postupka.

[21] Podaci koji se odnose na razdoblje preispitivanja ispitnog postupka tijekom posljednje revizije zbog predstojećeg isteka mjera.

[22] Iako su mjere za taj proizvod na snazi od 2002., mjere za Rusiju sad su prvi put preispitane (i produljene).

[23] Uvoz na koji se primjenjuju EU-ove mjere.

[24] Kad je riječ o *keramičkim stolnim i kuhinjskim proizvodima*, brojke još ne odražavaju učinak nedavnih mjera za sprečavanje izbjegavanja mjera (vidjeti odjeljak II.I.).

[25] Uvoz iz svih trećih zemalja koji ne podliježe mjerama EU-a.

a time i radnih mjesta u EU-u. Mjere trgovinske zaštite obnovom neštetnih uvjeta trgovine pridonose zaštiti radnih mjesta u poduzećima iz EU-a. U svakom ispitnom postupku Komisija izračunava broj radnih mjesta u EU-u na koja izravno utječe proizvodnja predmetnog proizvoda u poduzećima kojima je dampinškim ili subvencioniranim uvozom nanesena šteta. Iz tog se broja može steći predodžba o tome kako mjere trgovinske zaštite EU-a zaštitom radnih mjesta u industriji pridonose održavanju uspješnog gospodarstva EU-a. Zahvaljujući 137 antidampinških i antisubvencijskih mjera EU-a, krajem 2019. od nepoštenog tržišnog natjecanja štitilo se oko **343 000** radnih mjesta u samom EU-u. Mjere uvedene 2019. pridonijele su tome da se broj radnih mjesta na koja su mjere trgovinske zaštite imale pozitivan utjecaj poveća za **23 000**.

III.4 Novi sustav za praćenje djelotvornosti mjera

Komisija upravo razvija novi interni sustav kojim će se poboljšati praćenje djelotvornosti postojećih mjera.

U okviru tog sustava podaci o trgovinskim tokovima i zaposlenosti u vezi s ispitnim postupcima i mjerama integrirat će se u jednu bazu podataka, koju će Komisija redovito ažurirati.

To će omogućiti uspoređivanje podataka o uvozu proizvoda na koje se primjenjuju mjere s podacima o uvozu koji je bio prijavljen u razdoblju prije uvođenja mjera, a omogućit će i brzu procjenu učinkovitosti i učinka mjera. U taj će se sustav pohranjivati i podaci o profitabilnosti, zaposlenosti i ulaganjima iz daljnjih revizija zbog predstojećeg isteka mjera, što će omogućiti praćenje gospodarskog stanja industrije Unije.