

УДК 341

Реформы антидемпингового законодательства ЕС



Саитова О.М.

Соискатель кафедры международного и европейского права
юридического факультета
Казанского государственного университета

В статье проведен анализ комментариев ведущих европейских специалистов по вопросу предстоящих реформ антидемпингового законодательства ЕС. Наиболее важные изменения антидемпингового механизма коснутся: дискреционных полномочий уполномоченных органов, учета интересов Сообщества, прозрачности всех стадий антидемпингового процесса, конфиденциальности информации, выбора «подходящей третьей страны» при импорте из стран с нерыночной экономикой, голосования при вынесении решения и т.д.

Ключевые слова: антидемпинговое законодательство, импорт из стран с нерыночной экономикой, нормы ВТО.

Европейский Союз (далее ЕС) не останавливается на достигнутом и постоянно проводит переговоры, нацеленные на дальнейшую разработку и модификацию уже действующих антидемпинговых процедур, существующих в рамках ЕС и Всемирной торговой организации (далее ВТО). В декабре 2006 г. Еврокомиссар по вопросам торговли Питер Мендельсон издал доклад, призванный «отразить применение торговых защитных инструментов ЕС в свете новых реалий в глобальном экономическом контексте» [1]. Еврокомиссар обратился к авторитетным европейским экспертам и дипломатам с просьбой представить свои соображения о способах совершенствования антидемпинговых процедур, существующих в рамках ЕС. Основная цель реформ – это усложнение процедуры по введению мер защиты от демпинга, способных поставить под удар отношения Европейского Союза с важнейшими торговыми партнерами. Однако даже с учетом того, что время реформ, по всеобщему признанию, настало, политическая воля в большинстве ев-

ропейских стран отсутствует. Еврокомиссаром было объявлено, что подготовка к реформам, планировалась на январь 2008 г., но началась только в июле 2008 г. Необходимо заметить, что реформы должны проводиться на многостороннем уровне, иначе, зачем одним странам сдерживать антидемпинговую практику, если другие этого не делают.

Исследования ученых указывают на несколько очевидных причин для реформ антидемпинговой европейской системы. Рассмотрим комментарии ведущих специалистов по вопросу предстоящих реформ.

Большинство исследователей сходится в том, что в настоящее время антидемпинговые меры не в силах сохранить добросовестную торговлю даже с учетом того, что антидемпинговые пошлины законодательно закреплены и обеспечиваются соглашениями ВТО. Также во многих работах отмечается возрастающая роль в международной торговле развивающихся стран. ЕС и другие традиционные пользователи антидемпинга сейчас все больше оказываются «мишенью».

Согласно статистике ВТО, в первом семестре 2007 г. ЕС был вторым среди наиболее часто обвиняемых в демпинге [2]. Развивающиеся страны, принявшие и начавшие активно применять антидемпинговое законодательство, вызывают тревогу ученых. В своей работе Х. Ванденбуш и М. Занарди «Антидемпинг в ЕС: время упущенных возможностей» поднимают вопрос о масштабах последствий широкого применения антидемпинговых мер [3]. В данной работе авторы называют причины, которые побудили Европейскую комиссию начать обсуждение предстоящих реформ. Долгие годы развивающиеся страны настаивали на изменении антидемпинговых правил, которые, по их мнению, были неадекватными и во многих случаях несправедливо ущемляли их интересы.

Очевидность негативных последствий активного применения антидемпинговых мер развивающимися странами, применить ответные меры, должна явиться уникальной возможностью начать реформы. Также авторы называют другую причину проведения реформ – это участвовавшие случаи перевода подразделений европейских компаний за пределы ЕС, что изменило организацию предприятий. Иными словами, если часть производственного процесса проходит за границей, промежуточная продукция, может быть объектом антидемпингового расследования. Данное обстоятельство действующая антидемпинговая практика не учитывает, что предполагает «вставление палок в свои же колеса».

Другой автор Б. Хиндли в исследовании “Антидемпинговая политика ЕС”, комментируя Доклад по торговым защитным инструментам, указывает на следующие причины, побудившие ЕК начать обсуждение предстоящих реформ [4]. Главной причиной он считает очевидное несовершенство торговых защитных мер. Вторая причина вызвана явно большим количеством антидемпинговых расследований. По данным ВТО, в период с 01.01.1995 г. по 30.06.2006 г. было инициировано 2938 антидемпинговых расследований, из которых 345 – инициировало ЕС, 366 – США. Следующей причиной, которую отмечают многие авторы, является кардинальное изменение в составе стран-инициаторов расследований. Из эксклюзивного оружия развитых стран, антидемпинг превратился в

оружие против них же самих. Например, Индия в начале 2007 г. инициировала 448 расследований, КНР – 126 (это при том, что только с 2000 г. начала применять антидемпинговые меры). Эти обстоятельства заставили развитые страны озвучить намерение пересмотреть их антидемпинговую политику.

В основе принятия решения о введении антидемпинговых пошлин лежит методология, принципы которой вызывают серьезные сомнения сразу по нескольким направлениям. Во-первых, это неверный расчет разницы цен. Во-вторых, это отсутствие прозрачности и явная предвзятость при проведении расследований. В-третьих, это серьезные затраты, на которые должен пойти ответчик при подготовке обоснования против иска. В-четвертых, это цена вопроса, которую придется заплатить отраслям-экспортерам и потребителям страны-импортера в случае удовлетворения иска.

Недовольство антидемпинговым законодательством выражается также в отношении процедуры сбора доказательств демпинга и методов расчетов. Орган, производящий расследование, должен определить посредством сравнения на основе принципов справедливости факт продажи импортируемого товара по цене ниже его нормальной стоимости в стране происхождения. Однако во многих случаях сравнение товаров двух стран оказывается асимметричным, так как, несмотря на схожесть, данные товары могут различаться по качеству. Особенно остро эта проблема стоит перед Китаем, рынок которого изобилует дешевой низкокачественной продукцией. И уязвимость Китая гораздо выше потому, что на него распространяются критерии страны с нерыночной экономикой, в соответствии с которыми страна-импортер может прибегнуть к методу расчета демпинговой маржи (разница между нормальной и экспортной или расчетной стоимостью данного товара) на основе цен в стране, с которой производится сравнение. Более того, в качестве одного из условий его вступления в ВТО Китай был вынужден согласиться с тем, что в течение 15 лет на товары, поставляемые из Китая, могут распространяться такие методологии.

Учеными, специалистами в области антидемпингового законодательства в качестве на-

иболее важных изменений антидемпингового механизма называются: дискреционные полномочия, учет интересов ЕС, прозрачность, конфиденциальность, выбор «подходящей третьей страны» при импорте из стран с нерыночной экономикой, моделирование, голосование. Рассмотрим предложенные изменения.

1) Дискреционные полномочия.

Антидемпинговые инструменты сосредотачивают слишком много дискреционных полномочий в руках администрации антидемпингового органа. В результате, пошлина может быть применена в ответной карательной форме либо с целью компенсации последствий неудачной тарифной защиты, вызванных торговой либерализацией.

Б. Хиндли уже несколько лет в своих исследованиях указывает на необходимость прописать строгие экономические критерии определения демпинга, ущерба и причинной связи [5, р. 34-42]. Данные изменения необходимы для большей прозрачности работы антидемпингового органа. Строгий количественный анализ также ограничит широкие дискреционные полномочия. Б. Хиндли в работе «Демпинговый протекционизм» отмечает, что в ЕС часто прибегали к демпингу с целью наложить повышенную импортную пошлину [6]. Пошлина на железные трубы из Южной Кореи, запрошенная европейской ассоциацией стальной промышленности в 12 раз выше, чем стандартные европейские тарифы на данный продукт [7, р. 1]. Такая же ситуация возникла в деле по наложению пошлины на цветные телевизоры из Кореи [8, р. 26], постельного белья из Пакистана [9, р. 1]. Исследовав несколько дел, К.Х. Кеннет и М.Е. Моркре, также указывают на злоупотребление антидемпингом в протекционистских целях, в качестве примера приводят серию дел, начатых по жалобам американских и европейских производителей ферросиликона [10].

2) Учет интересов Европейского Союза.

Статьей 21 Регламента ЕС № 384/96 от 22.12.1995 г. «О защите от демпингового импорта из стран, не являющихся членами Европейского Союза» (далее Регламент) предусмотрено, что «меры, определяемые на основе установленного демпинга и ущерба, могут не применяться, если власти на основе всей пред-

ставленной информации могут сделать однозначное заключение о том, что применение таких мер не отвечает интересам Сообщества» [11, р. 1].

Между тем многие исследователи сходятся во мнении, что в настоящее время данный критерий носит лишь рекомендательный характер, в то время как он должен быть первым и принципиальным при решении о назначении антидемпинговых мер. В работе «Позиция Ассоциации международной торговли по вопросу антидемпингового регулирования ЕС» от имени Ассоциации международной торговли Д. Эггерт так комментирует свою позицию: «факт существования различий между странами никем не отрицается, эти различия видны в промышленности, поставках и торговых системах. Во многих странах – не членах ЕС дешевая рабочая сила – совершенно законная причина низких цен. Европейские производители вынуждены приспособиться и переводить свои производства за пределы ЕС. Встает вопрос в связи с этим: во всех ли случаях антидемпинговые меры вводятся в интересах Сообщества» [12].

Подобная ситуация возникла в 2007 г., когда немецкая фирма Osram начала антидемпинговый процесс против китайских производителей лампочек. Osram – основной производитель лампочек в ЕС. Данное дело вызвало сопротивление со стороны датской фирмы Phillips, которая производит в Китае большое количество лампочек [13, р. 1].

Статьей 5 (4) Регламента указывается, что «расследование не начинается, если на производителей Сообщества, явно поддерживающих жалобу, приходится менее 25 % всего производства аналогичного товара, произведенного промышленностью Сообщества».

Многие исследователи (такие как, Б. Хиндли, К.Х. Кеннет и М.Е. Моркре и др.) в научных работах отмечают, что 25 % отрасли, вряд ли, можно отнести к «большой части производства», конечно, это меньшинство, но по действующему законодательству этого достаточно для начала расследования. Характерным примером является дело против пластиковых пакетов из Китая, Малайзии и Таиланда. Инициирование расследования по данному делу поддержали ассоциации, которые вместе представляли 26,7 %

отрасли, пострадавшей от демпинга [14, р. 4]. Ассоциация международной торговли считает необходимым рассматривать только обращения ассоциаций, представляющих не менее 40 % предприятий отрасли. Кроме того, указывается на необходимость при принятии решений по антидемпинговым пошлинам учитывать интересы смежных секторов экономики и потребителей. Приводится следующая статистика: ЕС в 2006 г. лишь 13 раз применял антидемпинговые меры, которые затронули менее 0,5 % импорта в страны ЕС. Однако некоторые из этих мер получили широкий политический резонанс. Например, в 2006 г. антидемпинговые пошлины были введены в отношении поставок обуви из Китая (16,6 %) и Вьетнама (10 %). Это привело к росту цен на обувь на европейском рынке и недовольству со стороны торговых сетей [15, р. 3]. Это дело стало больше политическим с множеством «компромиссных решений». Во-первых, было предложено несколько мер, а во-вторых, меры были введены только на два года вместо пяти.

Вопрос учета интересов ЕС в антидемпинговом процессе является наиболее остро обсуждаемым экспертами. Например, данному вопросу посвящены следующие работы: К. Лиу и Х. Ванденбуш «Европейские антидемпинговые расследования против Китая» [16], Б. Хиндли и П. Месерлин «Антидемпинговая политика: защита ВТО и что с этим делать» [17].

В работе С. Андре «Предложения по реформированию антидемпинговых инструментов» отмечает, что тест на соответствие интересов ЕС устарел и должен быть модифицирован [18, р. 1]. Автор отмечает, что прежде всего позиция Комиссии должна быть гибкой. Например, в деле *Castings case* (Китай) [19, р. 1], Комиссия против установившейся практики, приняла ценовые обязательства даже тех компаний, которые не запрашивали рыночный статус или индивидуальный режим. В данном деле Комиссия смогла найти баланс между конкурирующими интересами.

3) Прозрачность.

Органы ЕС не имеют полномочий требовать от компаний публикации данных, доказывающих нанесенный им ущерб. Естественно, что это положение необходимо изменить и обязать

ассоциации публиковать финансовые показатели, свидетельствующие об ущербе от демпинга.

Провалом стал ввод антидемпинговых пошлин в отношении поставок мороженой клубники из Китая в октябре 2006 г. по заявлению группы польских сельхозкомпаний. В начале марта 2007 г. пошлины пришлось отменить после проверки, проведенной Еврокомиссией, которая показала, что польские производители страдали не столько от китайских конкурентов, сколько от неблагоприятных погодных условий и высокой стоимости рабочей силы [20, 21].

Другой момент действующей системы, который не позволяет антидемпинговому процессу в полной мере соответствовать принципу прозрачности, это срок раскрытия деталей, лежащих в основе существенных фактов и заключений, использованных для введения предварительных мер.

Статьей 20 (1) Регламента устанавливается срок подачи запроса на раскрытие существенных фактов по делу «сразу же после введения предварительных мер». Большинство экспертов сходятся во мнении, что данное положение не позволяет сторонам эффективно защищаться. Обнародование существенных фактов до наложения предварительных мер позволит Комиссии принять во внимание комментарии сторон. Также это даст сторонам возможность уточнить свою позицию, доводы в антидемпинговом процессе, выявить ошибки в решениях Комиссии.

Также учитывая возросшее количество антидемпинговых расследований, представители ЕС, Китая, Гонконга в Комитете по антидемпинговой практике ВТО подняли вопрос о прозрачности антидемпинговой практики. Представители Китая, Гонконга в Комитете по антидемпинговой практике ВТО в докладе, посвященном прозрачности антидемпинговой практики, предложили добавить новый параграф в Статью 12 Антидемпингового кодекса о введении каждым членом ВТО регистра введенных мер. В данном официальном регистре должна указываться детальная информация по каждой мере, а именно: доля национальной промышленности на рынке, цены и количество импорта, размер антидемпинговой пошлины и т.д. Предлагается поручить Комитету по анти-

демпинговой практике ВТО исследовать практику и политику стран-членов ВТО [22, р. 17]. Принятие данного положения странами, применяющими антидемпинг, было бы положительным шагом.

4) Конфиденциальность.

Статья 5 (11) Регламента устанавливает, что «Комиссия извещает рассматриваемых экспортеров, импортеров..., представляет полный текст письменной жалобы (за исключением конфиденциальной информации) и делает ее доступной для других участвующих в процедуре заинтересованных сторон».

Также с учетом положений статьи 5 (11), статьей 19 (2) Регламента предусмотрено представление заинтересованными сторонами конфиденциальной информации и ее краткое неконфиденциальное изложение. Это краткое изложение должно быть в достаточной степени детальным, с тем, чтобы было возможным должным образом понять существо информации, представленной конфиденциально. В исключительных случаях заинтересованные стороны могут указывать, что данная информация не поддается краткому изложению.

Однако часто допускается утечка информации, относящейся к деталям дела, таких как экспортные цены, производство в ЕС, имена жалобщиков и т.д. Например, в деле по поставкам гладильных досок из Китая и Украины [23].

5) Выбор «подходящей третьей страны» при импорте из стран с нерыночной экономикой.

Статья 2 (7) Регламента определяет, что «в случае импорта из стран с нерыночной экономикой нормальная стоимость определяется на основе цены или конструированной стоимости в третьей стране с рыночной экономикой... Подходящая третья страна с рыночной экономикой выбирается оправданным методом, надлежаще принимая во внимание любую надежную информацию, предоставленную на момент такого выбора».

На практике именно сторона, подавшая жалобу, выбирает «подходящую третью страну». В результате выбирается страна явно не подходящая. Приведу пример. В деле против импорта кожаной обуви из Китая и Вьетнама в качестве аналогичной страны была выбрана Бразилия, в деле против импорта гладильных досок из Ки-

тая и Украины – США. По статистике за последние пять лет США выбирались в качестве аналогичной страны в 40 % дел [24]. Данные примеры свидетельствуют о серьезных упущениях в большинстве случаях расследований.

6) Моделирование.

Согласно ст. 17 (1), ст. 17 (2) Регламента «в случаях, когда число подателей жалобы, экспортеров или импортеров, слишком велико, расследование может быть ограничено разумным числом сторон путем использования моделей, которые определяются на базе имеющейся информации в момент произведения отбора или самым большим репрезентативным объемом производства, продаж, в отношении которых может разумно проводиться расследование»; «окончательный отбор сторон находится в компетенции Комиссии».

Дело против импорта кожаной обуви из Китая и Вьетнама является классическим примером, допускаемых Комиссией просчетов. Из 154-х китайских сотрудничающих экспортеров только 12 были выбраны для моделирования. При назначении предварительной меры было указано, что эти компании составляют 25 % от числа производителей за последний год. С этим выводом Ассоциация европейских торговых компаний не согласна. По ее подсчетам, эти компании составили только 12,2 % от числа производителей [24].

7) Голосование.

Директива № 461/2004 г. устанавливает, что при голосовании по вопросу о введении антидемпинговых мер, в котором участвуют все члены альянса, голоса воздержавшихся приплюсовываются к голосам сторонников защитных мер [25, р. 12]. Данное положение крайне затрудняет голосование. Абсурдность данного положения проявилась, например, при голосовании о введении предварительных мер в деле против импорта кожаной обуви из Китая и Вьетнама, где только 13 членов Сообщества голосовали за введение мер, 10 голосовали против и 12 воздержались.

В заключение необходимо отметить, что в целом антидемпинговое законодательство ЕС соответствует нормам ВТО и носит демократический характер. Тем не менее ЕС последовательно выступает за более строгие ограни-

чения в применении антидемпинговых мер, о чем свидетельствуют неоднократные внесения изменений и дополнений в действующее антидемпинговое законодательство.

Литература:

1. European Commission. Global Europa : Europe's trade defence instruments in a changing global economy: a Green Paper for public consultation, 2006 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ec.europa.eu/trade>.
2. <http://www.wto.org> (дата обращения 20.01.2008)
3. Vandebussche H., Zanardi M. Antidumping in the EU: the time of missed opportunities // VOX. – 2008. – 08 february. – № 917.
4. Hindley B. Antidumping policy in the EU. A comment to the Green paper on trade defence instruments // ECIPE Policy Briefs. – 2007. – № 3.
5. Hindley B. EC Antidumping has the problem gone away? // Trade policy review. – 1996/97. – P. 34-42.
6. Hindley B., Erixon F. Dumping Protectionism // The world street journal. – 2007. – 1 November.
7. Iron tubes case // Official Journal of the European Communities. – L 114. – 08.05.2003.
8. Colour television sets case // Official Journal of the European Communities. – L 231. – 29.08.2002.
9. Bed linens // Official Journal of the European Communities. – L 228. – 24.08.2002. – Amended Official Journal of the European Communities. – L 202. – 03.08.2007.
10. Kenneth K.H., Morris E.M. Quantifying causes of injury to US industries competing with unfairly traded imports. – Washington, DC, 2002.
11. Official Journal of the European Communities. – L 56. – 06.03.1996.
12. Eggert J. Observation on the EU anti-dumping regulation FTA position for the expert meeting. Research fellow // CEPR Brussels. – 2006. – 11 July.
13. Lightbulbs case // Official Journal of the European Communities. – L 272. – 17.10.2007.
14. Plastic bags case // Official Journal of the European Communities. – L 270. – 29.9.2006.
15. Footwear with uppers of leather // Official Journal of the European Communities. – L 98. – 6 April 2006.
16. Xiang L., Hylke V. EU antidumping cases against China // LICOS. Discussion papers. – 2002. – № 11902.
17. Hindley B., Patrick A. Messerlin. Antidumping Industrial Policy: Legalized protection in the WTO and what to do about it. – AEI Press., 1996.
18. Sapir A. Some ideas for reforming the community anti-dumping instrument. Research fellow // CEPR Brussels, 2006.
19. Castings case // Official Journal of the European Communities. – L 199. – 29.07.2005.
20. Frozen strawberry case // Official Journal of the European Communities. – L 100. – 17.04.2007.
21. Transparency of the anti-dumping activity // Submission from the European Communities / WTO–TN/RL/GEN/110. – 2006. – 20 April.
22. Additional proposal on transparency under article 12 of the ADA // Paper from Hong Kong, China / WTO–TN/RL/GEN/83/Add.1. – 2006. – 24 April.
23. Ironing boards case // Official Journal of the European Communities. – L 340. – 23.12.2005.
24. Eggert J. Observation on the EU anti-dumping regulation FTA position for the expert meeting / Brussels, 11 July 2006. URL: <http://trade.ec.europa.eu> (дата обращения: 20.01.2009).
25. Council Regulation amending Regulation EC № 384/96 on the protection against dumped imports from countries not members of the EC № 461/2004 // Official Journal of the European Communities. – L 77. – 2004.

Reforming of the Anti-dumping Legislation in the EU

The article analyzes the commentaries of the leading European specialists on the forthcoming reforms in the sphere of anti-dumping legislation of the EU. The most important changes of anti-dumping mechanism will concern discretionary powers of authorized bodies, regarding the interests of the Association, transparency of the stages of the anti-dumping process, information privacy, selection of “appropriate third party” in the process of importing from the countries of the non-market economy, voting, etc.

Key words: The antidumping legislation, import from the countries with non-market economy, norms of the WTO.

