



Bruxelles, 22.4.2013
COM(2013) 217 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO

DECIMA RELAZIONE

**SINTESI DELLE MISURE DI DIFESA COMMERCIALE DEI PAESI TERZI
CONTRO L'UNIONE EUROPEA PER L'ANNO 2012**

{SWD(2013) 140 final}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO

DECIMA RELAZIONE

**SINTESI DELLE MISURE DI DIFESA COMMERCIALE DEI PAESI TERZI
CONTRO L'UNIONE EUROPEA PER L'ANNO 2012**

1. INTRODUZIONE

Gli esportatori dell'Unione europea rimangono esposti alle misure di difesa commerciale imposte dai paesi terzi. Tali misure sono in linea di principio autorizzate dalle regole dell'OMC ma, se non applicate in modo corretto, diventano strumenti protezionistici. Orbene, uno degli impegni presi dai capi di Stato e di Governo in occasione del G20 era di evitare di ricorrere al protezionismo.

Anche l'UE utilizza misure di difesa commerciale, anche se esse riguardano solo una parte infima delle importazioni. Inoltre, l'UE è più esigente degli altri Stati membri dell'OMC quando prevede di imporre misure, poiché prima di adottarle devono essere rispettati criteri supplementari ("OMC-plus").

Oltre ad applicare standard elevati nelle sue inchieste, la Commissione ha il compito di seguire le attività dei paesi terzi quando utilizzano strumenti di difesa commerciale contro le esportazioni europee e di intervenire se non sono rispettate le regole dell'OMC. A tale scopo, la Commissione attua ad esempio interventi tecnici nel quadro delle inchieste in corso. L'ultima possibilità consiste nel ricorrere alle procedure di regolazione delle controversie dell'OMC, quando i problemi sono particolarmente importanti ed è impossibile trovare un'altra soluzione.

Anche se le attività relative alle esportazioni europee si sono stabilizzate negli ultimi anni, dopo un forte aumento del numero di richieste nel 2008-2009, i casi divengono più complessi e sono apparsi negli ultimi anni nuovi utilizzatori degli strumenti. Questi sviluppi hanno richiesto un attento monitoraggio ed una crescente attività nel 2012.

La presente relazione descrive le tendenze generali, i problemi incontrati e i risultati ottenuti nel 2012. Presenta inoltre in allegato un'analisi particolareggiata delle tendenze e delle procedure particolari in corso relative ai principali utilizzatori di questi strumenti.

2. TENDENZE GENERALI

Alla fine del 2012, vi erano in totale **138 misure vigenti**, un numero relativamente ragionevole rispetto a quello dell'anno precedente. Il numero di misure vigenti si è pertanto stabilizzato nel 2012, dopo essere aumentato in modo significativo nel 2010-2011, da 123 a 146.

Come negli anni precedenti, la grande maggioranza di tali misure è composta da azioni anti-dumping (94 misure) mentre le misure di salvaguardia rappresentano sempre più o meno un terzo del totale. È tuttavia importante rilevare che queste misure di salvaguardia non hanno tutte un effetto diretto sulle esportazioni dell'UE. In effetti, considerando che esse sono imposte a tutti i paesi di origine, la totalità di esse è ripresa nelle statistiche, anche quando le esportazioni comunitarie sono scarse o inesistenti.

L'India ha fatto ampiamente ricorso a questi strumenti nel 2012 (vedi sotto) e ha superato gli Stati Uniti, il leader storico, in numero di misure in vigore contro l'UE, con rispettivamente 21 ed 18 misure. La Cina ha confermato la sua terza posizione (16 misure), mentre altri utilizzatori importanti come il Brasile e la Turchia, hanno ridotto il numero di misure in vigore contro l'UE (10 ciascuno).

In totale, **20 nuove misure** sono state imposte nel 2012. È un numero molto inferiore a quello del 2011 (36), che costituiva tuttavia un caso eccezionale, soprattutto a causa del numero importante di misure di salvaguardia imposte in quell'anno (22). Nel 2012 il numero di nuove misure di questo tipo è stato più limitato (8) e il numero di nuove misure anti-dumping (12) è

rimasto comparabile a quello dell'anno precedente. Come ci si attendeva, l'India è stata la più attiva con l'imposizione di 7 nuove misure (6 anti-dumping e 1 di salvaguardia).

Nel 2012 sono state aperte **37 nuove inchieste** contro le 33 nel 2011. È opportuno precisare che circa la metà di esse sono state lanciate negli ultimi due mesi dell'anno, e ciò significa che il lavoro di monitoraggio per queste inchieste sarà effettuato nel 2013. L'Indonesia è stato il paese più attivo (6 inchieste di salvaguardia), seguita dalla Cina, dall'Egitto e dalla Turchia (4 nuove inchieste ciascuno). Queste nuove inchieste riguardavano per la maggior parte gli strumenti di salvaguardia (23).

3. PROBLEMI ATTUALI

Anche se gli interventi della Commissione hanno aiutato a risolvere numerosi problemi e hanno portato a un miglioramento delle norme di taluni paesi, vari altri problemi individuati in passato sono sempre attuali. La Commissione applica standard elevati nelle proprie inchieste e si aspetta dai paesi terzi che essi adottino standard comparabili. Le regole di base dell'OMC devono essere rigorosamente rispettate al fine di evitare eccessive limitazioni di accesso ai mercati esteri per le industrie europee.

I principali problemi che persistono sono i seguenti:

3.1. Inadeguata utilizzazione degli strumenti

Da alcuni anni, segni evidenti indicano che una serie di procedure che comportano strumenti di difesa commerciale sono state avviate da paesi terzi come ritorsione nei confronti delle misure imposte dall'UE e non sulla base di motivi giustificati confermati da una domanda debitamente documentata presentata dall'industria nazionale interessata. Ad esempio, in passato, sono state imposte misure su esportazioni europee di prodotti analoghi a quelli che erano precedentemente oggetto di inchieste dell'UE, poco dopo che quest'ultima aveva adottato le sue misure.

A tale riguardo, alcuni elementi indicano che nel 2012 la Cina ha continuato a utilizzare strumenti di difesa commerciale per reagire a procedure aperte nei suoi confronti. Secondo comunicati stampa, un altro caso si è verificato nel 2012: la Cina ha aperto un'inchiesta anti-dumping e antisovvenzioni contro le importazioni di silicio policristallino prodotto nell'UE, verosimilmente come reazione alle inchieste lanciate dall'UE contro i pannelli solari provenienti dalla Cina. Gli Stati Uniti avevano dovuto affrontare esattamente gli stessi problemi quando hanno imposto misure contro i pannelli solari cinesi.

Tale utilizzazione degli strumenti non è accettabile, poiché non si basa su una vera domanda di un'impresa che sia stata colpita e intenda denunciare una concorrenza giudicata sleale, ma ha probabilmente una base fattuale e giuridica debole. La Commissione ha esaminato la questione sia a livello politico che a livello tecnico nel corso delle inchieste. In mancanza di risposte soddisfacenti alle sue preoccupazioni, la Commissione non ha avuto altra scelta se non quella di affidarsi al meccanismo di risoluzione delle controversie dell'OMC. Ha chiesto nel 2012 che un gruppo speciale esamini le misure della Cina sugli scanner a raggi X (imposte come reazione alle misure europee sullo stesso prodotto). Come spiegato qui di seguito, la Commissione ha avuto la meglio nella controversia e si spera che la Cina cambierà in futuro le sue pratiche. Fino a quel momento, la Commissione continuerà ad intervenire fermamente, se necessario anche a livello dell'OMC.

3.2. Utilizzazione della salvaguardia

Il numero delle misure di salvaguardia è fortemente diminuito nel 2012. Si tratta certo di un'evoluzione positiva, ma il numero di nuove inchieste di questo tipo rimane inquietante.

Considerando gli elementi positivi, in più occasioni è stato possibile evitare le misure di salvaguardia, anche in seguito ad interventi della Commissione. Tuttavia, anche in questi casi, la situazione rimane problematica poiché le inchieste sono avviate troppo spesso sulla base di motivi insufficienti e, malgrado la mancata adozione di misure, gli scambi sono perturbati per tutta la durata dell'inchiesta a causa dell'incertezza che essa genera sul mercato. La Commissione continua pertanto a raccomandare un approccio più rigido in materia di apertura delle inchieste di salvaguardia.

Nel 2012, alcuni paesi hanno fatto ricorso in modo sostanziale agli strumenti di salvaguardia. Ciò riguarda soprattutto l'Indonesia (6 nuove inchieste avviate nel 2012, 3 nel 2011 e 5 nel 2010), l'Egitto (4 nuove inchieste nel 2012) e l'Unione doganale euroasiatica costituita dalla Russia, dalla Bielorussia e dal Kazakistan (3 nuove inchieste nel 2012). Queste ultime sono quelle che potrebbero avere il maggiore impatto sui paesi membri dell'UE, in particolare per il peso dei mercati e la prossimità geografica, che ha un'influenza anche sugli scambi commerciali. Le inchieste aperte dall'Indonesia e dall'Egitto sono meno importanti dal punto di vista economico ma richiedono anch'esse un attento monitoraggio, poiché indicano una tendenza inquietante all'utilizzazione delle misure di salvaguardia.

3.3. Mancanza di trasparenza

La mancanza di trasparenza rimane una preoccupazione grave, sia all'inizio della procedura che al momento di rendere pubblici i risultati dell'inchiesta. Si tratta evidentemente di un problema cruciale, considerando che intacca i diritti di difesa delle parti e fa sorgere dubbi sulla corretta applicazione delle regole.

La Commissione continua ad intervenire in casi particolari per migliorare la situazione e, nella misura del possibile, utilizza mezzi di comunicazione tecnici bilaterali stabiliti con alcuni paesi al fine di aumentare la trasparenza.

4. PRINCIPALI REALIZZAZIONI

Negli ultimi anni la Commissione ha dovuto fare ricorso più volte al meccanismo di risoluzione delle controversie dell'OMC per risolvere problemi importanti e sistemici. Le procedure dei gruppi speciali richiedono notevoli risorse e molto tempo: possono trascorrere molti anni prima di arrivare al risultato. In questo settore, sono stati compiuti importanti progressi negli ultimi anni. Il vecchio contenzioso con gli Stati Uniti ha portato all'abolizione della prassi della riduzione a zero (si veda la relazione dell'anno scorso) e la più recente vertenza contro la Cina potrebbe avere l'effetto di contrastare la prassi inaccettabile della ritorsione. La risoluzione di queste controversie ha un'influenza diretta sui casi o sulle misure esistenti, ma è anche probabile che avrà conseguenze positive in futuro, poiché i problemi in questione erano di natura sistemica.

Oltre alle questioni sistemiche, la Commissione è intervenuta anche quasi sistematicamente nelle inchieste che presentano un interesse per le imprese europee. Ciò ha generato diversi risultati in vari casi individuali.

Gli interventi sistematici, oltre ai regolari contatti bilaterali con paesi terzi al fine di promuovere standard elevati in materia di inchieste di difesa commerciale, hanno senza dubbio avuto a loro volta un'influenza positiva importante, che è tuttavia molto difficile valutare.

La Commissione ha ricevuto inoltre regolarmente reazioni positive da parte delle industrie per la consulenza e l'assistenza fornite, anche se non è stato sempre possibile evitare l'adozione di misure.

Il seguente elenco, non esaustivo, presenta diversi risultati positivi registrati nel 2012.

Cina – Relazione del gruppo speciale sulle misure contro gli scanner a raggi X

La Commissione ha deciso di ricorrere contro i dazi anti-dumping (compresi tra il 33,5% e il 71,8%) istituiti dalla Cina sulle importazioni di scanner di sicurezza a raggi X, poiché ha ritenuto che tali misure non fossero giuridicamente giustificate e che fossero state imposte come ritorsione all'intervento dell'UE in rapporto ai sistemi di scansione dei container provenienti dalla Cina. Alla fine del 2012 è stato creato un gruppo speciale dell'OMC, che nel novembre 2012 ha pubblicato una relazione intermedia comprendente le sue conclusioni sul ricorso dell'UE. Tali conclusioni sono state confermate dalla relazione finale resa pubblica nel febbraio 2013.

Questa relazione rappresenta una chiara vittoria dell'UE: ha in effetti confermato che la Cina ha agito in modo incompatibile con varie disposizioni dell'accordo anti-dumping dell'OMC. L'UE ha ottenuto soddisfazione in particolare in rapporto alle sue denunce relative all'inchiesta della Cina volta a stabilire i danni, considerata non obiettiva; il gruppo speciale ha inoltre considerato in modo favorevole la maggior parte delle affermazioni dell'UE in materia di procedure, comprese quelle vertenti sulla violazione delle regole di trasparenza per la mancanza di divulgazione nel documento elettronico di uso pubblico, nella determinazione finale e nell'avviso al pubblico.

Le conclusioni del gruppo speciale hanno un'importanza sistemica poiché riguardano caratteristiche ricorrenti delle inchieste effettuate in Cina. Il risultato è quindi chiaramente favorevole all'UE e dovrebbe avere un impatto positivo anche in futuro.

Vino brasiliano – chiusura della procedura senza adozione di misure

Nel marzo 2012 il Brasile ha aperto un'inchiesta di salvaguardia contro le importazioni di vini. Il caso aveva un interesse economico importante, poiché riguardava potenzialmente **esportazioni annue di più di 85 milioni di EUR** (Spagna, Portogallo, Italia e Francia) e per il fatto che il mercato brasiliano continua a svilupparsi. Dopo un'approfondita analisi, la Commissione ha individuato importanti lacune, in particolare per quanto riguarda la definizione dell'industria nazionale, il pregiudizio e il nesso di causalità. La Commissione ha presentato osservazioni particolareggiate in merito e ha partecipato all'udienza pubblica, tenutasi a Brasilia nel giugno 2012. L'inchiesta è stata infine chiusa senza l'imposizione di misure nell'ottobre 2012; gli interventi estremamente determinati della Commissione, l'ottimo coordinamento tra gli Stati membri interessati, l'industria e gli importatori in Brasile che hanno anch'essi partecipato attivamente alla gestione del caso, hanno contribuito ad ottenere questo risultato positivo.

Russia-Bielorussia-Kazakhstan – chiusura della procedura senza adozione di misure

Il 1° febbraio 2012 la Commissione economica eurasiatica (EAEC), successore legale della Commissione dell'Unione doganale, ha avviato le sue attività e tutte le inchieste delle autorità nazionali della Russia, Bielorussia e Kazakhstan sono state trasferite all'EAEC il 6 luglio 2012. Questa nuova autorità si è mostrata molto attiva nell'apertura di nuovi casi e la Commissione è intervenuta regolarmente per evidenziare le lacune giuridiche constatate.

In tale contesto, l'inchiesta di salvaguardia sugli elettrodi in grafite avviata il 31 agosto 2011 dalla Russia e trasmessa successivamente all'EAEC si è conclusa il 30 agosto 2012 senza l'adozione di misure di salvaguardia. La Commissione era intervenuta attivamente nel caso, nell'ambito del quale le esportazioni UE rappresentavano **circa 25 milioni di EUR l'anno**.

Israele – misure evitate

Negli ultimi anni Israele è divenuto un utilizzatore relativamente importante dello strumento anti-dumping contro l'UE (8 inchieste aperte dal 2009). Sono state osservate numerose

incoerenze relative all'OMC, alcune delle quali molto importanti, altre meno. Considerata la natura sistemica dei problemi identificati, la Commissione è intervenuta in ciascun caso. Nel 2011 erano state chiuse 2 inchieste senza l'adozione di misure e ancora, nel 2012, è stato possibile evitare misure in due casi (**esportazioni annue di circa 20 milioni di EUR**) anche se in uno di essi, riguardante frullatori, le autorità incaricate dell'inchiesta avevano proposte di adottarne. Rimane tuttavia necessario un attento monitoraggio poiché sono ancora in corso inchieste e purtroppo permangono gli stessi problemi (ad esempio reclami non confidenziali privi di significato).

5. CONCLUSIONI

La Commissione applica standard elevati nelle proprie inchieste e si aspetta dai paesi terzi che facciano lo stesso per le loro procedure. Sono quindi necessari interventi sistematici al fine di ricordare gli obblighi che incombono loro nel quadro dell'OMC.

Anche se il numero di misure vigenti si è stabilizzato nel 2012, dopo un forte aumento negli anni precedenti, un importante numero di inchieste è stato avviato nell'ultimo trimestre dell'anno scorso. I problemi diventano più complessi e sono apparsi di recente utilizzatori relativamente nuovi.

In questo contesto, la Commissione ha effettuato un monitoraggio rigoroso dei casi di paesi terzi ed è intervenuta in quasi tutti quelli che riguardavano le esportazioni europee. Sono stati inoltre dedicati importanti sforzi e risorse alla risoluzione delle controversie attraverso il meccanismo previsto nell'ambito dell'OMC. Le relazioni favorevoli dei gruppi speciali dovrebbero avere un impatto positivo anche in futuro.

È stato quindi registrato nel 2012 un certo numero di evoluzioni positive e di risultati significativi: in alcuni casi è stato possibile evitare l'adozione di misure o ridurre i loro effetti negativi e sono stati inoltre risolti importanti problemi sistemici.

Anche quest'anno la cooperazione con gli Stati membri dell'UE, le associazioni europee di produttori e le imprese interessate è stata eccellente. L'assistenza fornita dalle delegazioni dell'Unione sul mercato delle esportazioni è stata intensa e fortemente apprezzata dalle industrie e dai paesi membri dell'UE. Ancora una volta, le azioni comuni coordinate hanno aumentato sensibilmente le probabilità di successo.