



## **SAMLENOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG**

### **Rådsmøde (udenrigsministre - handel) 21. november 2014**

6. Forslag om ændring af rådsforordning 1225/2009 om beskyttelse mod dumpingimport fra lande, der ikke er medlemmer af Det Europæiske Fællesskab, og rådsforordning 579/2009 om beskyttelse mod subsidieret indførsel fra lande, der ikke er medlem af Det Europæiske Fællesskab ("de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter"), KOM(2013) 192 ..... 2
7. Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om adgangen for tredjelands varer og tjenesteydelser til Unionens indre marked for offentlige indkøb og procedurer til støtte for forhandlingerne om adgang for Unionens varer og tjenesteydelser til tredjelands markeder for offentlige indkøb, KOM (2012)124..... 14

**6. Forslag om ændring af rådsforordning 1225/2009 om beskyttelse mod dumpingimport fra lande, der ikke er medlemmer af Det Europæiske Fællesskab, og rådsforordning 579/2009 om beskyttelse mod subsidieret indførsel fra lande, der ikke er medlem af Det Europæiske Fællesskab ("de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter"), KOM(2013) 192**

*Nyt notat.*

**1. Resume**

*Kommissionen har den 10. april 2013 fremsat et forordningsforslag om ændring af Rådets forordning om beskyttelse mod dumpingimport fra lande, der ikke er medlemmer af Det Europæiske Fællesskab, og Rådets forordning om beskyttelse mod subsidieret indførsel fra lande, der ikke er medlem af Det Europæiske Fællesskab ("de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter"), KOM(2013) 192.*

*Formålet med Kommissionens forslag er at gennemføre en modernisering af Unionens handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter med henblik på at tilpasse disse til udviklingen i de internationale handelsmønstre og den europæiske økonomis behov. Forslaget fokuserer bl.a. på at muliggøre brug af højere toldsats, at give tidligere information om indførelse af midlertidig told, at styrke muligheden for at håndtere trusler om retaliering, at forbedre praksis ved udløbsundersøgelser og at samordne Kommissionens praksis.*

*Forslaget har ingen lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Forslaget kan få betydelige negative virksomheds- og brancheøkonomiske konsekvenser, hvis det bliver vedtaget med de foreslåede muligheder for i nogle tilfælde at anvende højere beskyttelsestoldsats.*

**2. Baggrund**

Handelskommissær De Gucht har i en høring i Europa-Parlamentets Udvalg om International Handel (INTA) i januar 2010 udtalt, at de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter efter hans opfattelse burde revideres efter afslutningen af Doha-frihandelsforhandlingerne, der gennemføres i WTO's regi. Disse forhandlinger har stået i stampe i nogle år, og den multilaterale WTO-ramme for de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter ser ikke ud til at blive ændret inden for en overskuelig fremtid.

Kommissionen har derfor gennemgået den måde, hvorpå EU's handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter fungerer med det formål at ajourføre dem.

Kommissionen har den 10. april 2013 fremsat et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) 1225/2009 om beskyttelse mod dumpingimport fra lande, der ikke er medlemmer af Det Europæiske Fællesskab, og Rådets forordning (EF) 579/2009 om beskyttelse mod subsidieret indførsel fra lande, der ikke er medlem af Det Europæiske Fællesskab ("de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter"), KOM(2013)192. Forslaget er oversendt til Rådet den 16. april 2013 i dansk sprogudgave.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 207 og skal behandles af Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Den medfølgende meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om modernisering af de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, KOM(2013)191, uddyber forslagens baggrund, formål, juridiske ramme og indhold.

### **3. Formål og indhold**

Formålet med Kommissionens forslag er at gennemføre en modernisering af de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter under antidumping- og anti-subsidieforordningerne.

Antidumpingforordningen opstiller rammer for indførelse af antidumping-told i tilfælde, hvor europæiske producenter udsættes for skadelig prisdumping fra konkurrenter i et tredjeland. Antisubsidieforordningen giver mulighed for at anvende udligningstold i relation til et tredjelands brug af skadelige eksportfremmende subsidier (f.eks. statsstøtte). De anvendte toldsatser afhænger af, hvor omfattende dumping/subsidieringen er, og i hvor høj grad de europæiske producenter af de pågældende varer lider skade som følge heraf. Indførelse af antidumping- og/eller udligningstold kan alene ske efter forudgående undersøgelse fra Kommissionen og afstemning blandt medlemsstaterne.

Anvendelsen af beskyttelsesinstrumenterne er ofte behæftet med modsatrettede interesser i det europæiske erhvervsliv. De producenter, der søger beskyttelse mod påstået dumping eller subsidiering, vil typisk have interesser i et højt beskyttelsesniveau. Omvendt vil importørerne og virksomhederne i de næste led i værdikæden ofte have interesser i at undgå foranstaltninger, eller at disse bliver af mere lempelig karakter.

Kommissionens målsætning med forslaget er at gennemføre en pragmatisk og balanceret forbedring af instrumenterne til gavn for alle interesserede parter.

Kommissionen foreslår ud fra hensynet til de forskellige interessenter at gøre undersøgelserne på området mere gennemsigtige og forudsigelige og at gøre instrumenterne mere effektive. Forslaget indeholder følgende væsentlige elementer:

#### *Reglen om brug af laveste toldsats*

De eksisterende regler medfører, at EU altid skal anvende den laveste af to mulige toldsats.

Med henblik på fastsættelse af toldsatterne beregner Kommissionen en dumping-/subsidiemargin, der svarer til omfanget af den konstaterede dumping og/eller subsidiering. Samtidigt beregnes en skadesmargin, der er udtryk for den toldsats, der er nødvendig for at eliminere skadevirkningerne af den konstaterede dumping og/eller subsidiering på den relevante sektor. De anvendte toldsats skal være baseret på den laveste af de to marginer.

Formålet med reglen om brug af den mindste toldsats er at sikre, at de udsatte producenter opnår en effektiv og tilstrækkelig beskyttelse samtidigt med, at de skadelige effekter af beskyttelsestolden minimeres for de sektorer, der ernærer sig ved import og/eller videreforarbejdning af det pågældende produkt.

Af hensyn til instrumenternes effektivitet foreslår Kommissionen, at reglen om brug af den laveste toldsats ikke skal anvendes i situationer, hvor den urimelige praksis er regeringsdrevet, dvs. i antisubsidiesager. Kommissionen anfører, at subsidiering fra tredjelandes regeringer er et voksende problem, og at reglen om den lavere told ikke afskrækker disse regeringer fra at fortsætte med at yde eksportfremmende subsidier til deres erhvervsdrivende.

Kommissionen foreslår desuden, at den lavere toldsatsregel ikke skal bruges i antidumpingundersøgelser, hvor tredjelande har manipuleret priserne på råvarer, der indgår i produktionen af de undersøgte produkter. Kommissionen mener, at man ved at fjerne reglen om brug af den laveste toldsats kan tilskynde tredjelandes regeringer og økonomiske aktører til ikke at manipulere råvarepriserne.

#### *Forudgående information om midlertidige foranstaltninger*

Kommissionen har mulighed for senest ni måneder inde i en undersøgelse at stille forslag om at indføre en midlertidig beskyttelsestold, der i givet fald vil være gældende i resten af undersøgelsesperioden. Dette kan medføre, at varer, der allerede er udskibet fra et tredjeland, pålægges beskyttelsestold ved ankomst til EU.

Med henblik på at skabe mere gennemsigtighed og forudsigelighed foreslås det, at de berørte parter skal underrettes om indførelsen af midlertidige foranstaltninger to uger før dette sker, og at foranstaltningerne ikke kan indføres i denne periode. Parterne skal derudover have et sammendrag af de betragtninger, der ligger til grund for hensigten om at indføre foranstaltningerne. I relation hertil skal parterne have mulighed for at fremsætte bemærkninger til de beregninger, der ligger til grund for de anvendte toldsatsler.

Kommissionen har i sine undersøgelser mulighed for ikke at indføre midlertidig beskyttelsestold men alligevel fortsætte undersøgelsen med henblik på at træffe beslutning om en endelig beskyttelsestold. Når det sker, skal de berørte parter også underrettes to uger forud for Kommissionens frist for at indføre en midlertidig beskyttelsestold.

#### *Effektiv håndtering af trusler om gengældelse*

De europæiske producenter er i nogle tilfælde skeptiske overfor at indgive klager over påstået dumping eller subsidiering, fordi de frygter at blive udsat for gengældelse fra det berørte tredjeland. Kommissionen foreslår, at den ved mistanke herom indleder undersøgelser af egen drift (ex officio), og at virksomhederne forpligtes til at samarbejde i disse undersøgelser. Kommissionens formål er, at producenterne derved kan påberåbe sig, at deres aktive medvirken ikke er udtryk for, at de støtter foranstaltningerne. Ifølge Kommissionens forslag vil der dog ikke være sanktioner overfor virksomhederne, hvis de ikke samarbejder.

#### *Tilbagebetaling af antidumping- og udligningstold*

Beskyttelsestold indføres typisk for en 5-årig periode med mulighed for forlængelse. Enhver forlængelse kræver, at det ved en udløbsundersøgelse er påvist, at der fortsat finder skadelig dumping/subsidiering sted, eller at denne kan genopstå, hvis foranstaltningerne får lov at udløbe. Når Kommissionen indleder en udløbsundersøgelse forlænges foranstaltningerne automatisk, mens undersøgelserne gennemføres.

Kommissionen foreslår, at den beskyttelsestold, der er opkrævet under udløbsundersøgelsen kan blive tilbagebetalt, såfremt det konkluderes, at der ikke længere finder skadelig dumping/subsidiering sted, og det ej heller er sandsynligt, at den vil genopstå i en situation uden foranstaltninger.

Forslaget har til formål at optimere praksis på området, idet Kommissionen ikke finder det rimeligt, at importører opkræves beskyttelsestold i en periode, hvor de normale kriterier ikke er opfyldt.

### *Kodificering af praksis*

Endelig foreslår Kommissionen på en række områder at indarbejde praksis, der har rod i afgørelser truffet af EU-Domstolen eller WTO igennem de senere år. Det gælder definitionen af sektorerne (også kaldet ”EU-erhvervsgrenen”) og konsekvenserne for eksporterende producenter, for hvilke der i en oprindelig undersøgelse ikke eller kun i minimalt omfang er konstateret dumping. Derudover vedrører det, hvordan der tages hensyn til ændrede omstændigheder i forbindelse med en genoptaget/fornyset undersøgelse, behandlingen af forretningsmæssigt forbundne virksomheder i forbindelse med antiomgåelsesundersøgelser, vilkårene for registrering af indførsel samt grundlaget for udvælgelse af en stikprøve af EU-producenter.

### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Forslaget er blevet behandlet i Europa-Parlamentets udvalg for International Handel (INTA). Europa-Parlamentet stemte ved plenarforsamlingen den 5. februar 2014 om 95 ændringsforslag, der fremgik af udvalgets betænkning. Europa-Parlamentet har efterfølgende bekræftet sin position fra den 5. februar, hvilket betyder, at det nye Europa-Parlament kan fortsætte behandlingen af forslaget på dette grundlag.

Europa-Parlamentet har afvist Kommissionens forslag vedrørende tilbagebetaling af beskyttelsestold opkrævet under en udløbsundersøgelse.

Desuden har Europa-Parlamentet afvist forslagene knyttet til spørgsmålet om forudgående information til interesserede parter om Kommissionens intentioner for så vidt angår indførelse af midlertidig beskyttelsestold.

For så vidt angår Kommissionens forslag om effektiv håndtering af trusler om gengældelse, ønsker Europa-Parlamentet at erstatte forpligtelsen for producenterne om at samarbejde med en anmodning herom. Desuden ønsker de at undtage de små og mellemstore virksomheder fra en sådan anmodning.

Europa-Parlamentet ønsker endvidere at understrege relevansen af undersøgelser, som Kommissionen indleder af egen drift. Dette er et særligt vigtigt værktøj i de tilfælde, hvor den berørte sektor er fragmenteret og hovedsageligt består af SMV’er, idet sektoren ikke nødvendigvis har hverken overblikket eller ressourcerne til at anmode Kommissionen om at indlede en undersøgelse.

Europa-Parlamentet støtter de foreslåede begrænsninger i anvendelsesområdet for reglen om brug af mindste toldsats. Desuden udvides begrænsningerne i anvendelsesområdet markant af Europa-Parlamentet. Udvidelserne vil medføre, at reglen ikke vil finde anvendelse overfor lande, der ikke har et

tilstrækkeligt niveau for sociale og miljømæssige standarder, samt i sager, hvor den klagende industri er fragmenteret og præget af mange SMV'er. Derudover lægger Europa-Parlamentet op til, at reglen om brug af mindste toldsats heller ikke skal finde anvendelse i antidumpingsager, hvor det i en separat undersøgelse er konstateret, at det pågældende land giver subsidier til de undersøgte eksportører.

Europa-Parlamentet stiller i øvrigt en række nye forslag, som bl.a. inkluderer en væsentlig forkortelse af Kommissionens undersøgelsesperioder, udvidelse af EU's toldområde til at omfatte EU's medlemsstaters kontinental-sokler (f.eks. i forbindelse med varer til boreplatforme) og øget brug af registrering af import med henblik på eventuel opkrævning af beskyttelsestold med tilbagevirkende kraft. Europa-Parlamentet har samtidigt stillet en række forslag om at styrke Kommissionens hjælp til SMVer, der har interesser forbundet med konkrete antidumping- og antisubsidiesager.

#### **5. Nærhedsprincippet**

Forslaget hører under Unionens enekompetence. En vurdering af nærhedsprincippet er derfor ikke relevant.

#### **6. Gældende dansk ret**

Ikke relevant.

#### **7. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

Forslaget har ikke lovgivningsmæssige eller væsentlige statsfinansielle konsekvenser. Dog kan visse elementer af forslaget og Europa-Parlaments ændringsforslag medføre et merarbejde for toldmyndighederne, som det ikke umiddelbart er muligt at værdisætte. En eventuel tilbagebetaling af beskyttelsestold kan resultere i øgede udgifter, der skal findes på EU-budgettet. Det er uklart, hvordan Kommissionen planlægger at finansiere dette.

#### **8. Samfundsøkonomiske konsekvenser**

Forslaget kan få betydelige negative virksomheds- og brancheøkonomiske konsekvenser, hvis det bliver vedtaget med de foreslåede muligheder for i nogle tilfælde at anvende højere beskyttelsestoldsatser. Disse konsekvenser vil være knyttet til konkrete antidumping- og antisubsidieundersøgelser, hvorfor de ikke kan estimeres på forhånd.

De foreslåede begrænsninger i anvendelsesområdet for reglen vil alt andet lige medføre, at de anvendte beskyttelsestoldsatser vil stige i en række antidumping- og antisubsidiesager. Det vil med stor sandsynlighed også gøre sig gældende i fremtidige sager, hvor der er væsentlige danske virksomhedsinteresser tilstede.

De højere toldsats vil medføre, at udgiftsniveauet vil øges for danske virksomheder, der lever af import og/eller videreforarbejdning af de pågældende varer. Dette vil alt andet lige være til skade for deres konkurrenceevne.

Det vurderes, at de økonomiske effekter af at fjerne reglen om brug af mindste toldsats på de af Kommissionen foreslåede områder samlet set vil være negative for Danmark. Såfremt forslaget vedtages med de ekstra begrænsninger i anvendelsesområdet for reglen, som Europa-Parlamentet har foreslået, vurderes det endvidere, at de negative økonomiske effekter vil stige betragteligt.

Det vurderes ikke, at de øvrige elementer i Kommissionens forslag samlet set vil have væsentlige samfundsøkonomiske konsekvenser. Hvis forslaget vedtages med en fastholdelse af det eksisterende anvendelsesområde for reglen om brug af den mindste told, vil det medføre visse positive økonomiske konsekvenser for især importører af varer, der pålægges beskyttelsestold. Endvidere vil gennemførelsen af Kommissionens undersøgelser med forslaget blive mere forudsigelig på visse områder. Dette vil være til gavn for dansk erhvervsliv.

### **9. Administrative konsekvenser for erhvervslivet**

En vedtagelse af forslaget vurderes på det foreliggende grundlag ikke at få væsentlige administrative konsekvenser for erhvervslivet.

### **10. Høring**

Forslaget har været i høring i Handelspolitisk Specialudvalg i udvidet kreds, der ud over relevante ministerier omfatter organisationer og NGO'er.

Der er modtaget høringssvar fra Dansk Erhverv, DI og Landbrug og Fødevarer.

Dansk Erhverv er enig i behovet for at modernisere de to handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, men er generelt skeptisk overfor brugen heraf, fordi det sjældent er i det bredere erhvervsliv og forbrugernes interesse, og fordi anvendelsen modvirker handelspolitikens vigtige bidrag til vækst og beskæftigelse gennem understøttelse af fremkomsten af globale værdikæder.

Dansk Erhverv støtter forslag, der sikrer større gennemsigtighed, og som giver virksomhederne bedre tid til at fremskaffe information. Det findes ligeledes positivt, at man agter at iværksætte en procedure, der tillader virksomheder at reagere på varslet foreløbig told, men man finder den foreslåede frist på to uger for kort.



Dansk Erhverv er bekymret for den foreslåede styrkelse af Kommissionens ret til selv at iværksætte undersøgelser og anfører, at der er risiko for, at denne mulighed vil blive anvendt protektionistisk og medføre et unødigt højt antal sager, uden at det er blevet tilfredsstillende godtgjort, at problemet er reelt for en større del af EUs industri, således som det generelt er krævet i de gældende regler. Dansk Erhverv er således af den opfattelse, at undersøgelser kun skal indledes på baggrund af en klage fra producenter, der repræsenterer mindst 25 % af branchen.

DI er overordnet set positivt indstillede overfor Kommissionens forslag. Dog udtrykkes der bekymring for konsekvenserne af de foreslåede begrænsninger i reglen om anvendelse af den lavere toldsats. DI påpeger, at straftolden fortsat bør fastsættes på et niveau, der er tilstrækkeligt til at fjerne skadevirkningen for europæiske producenter, uanset om dette niveau er lavere end dumping-/subsidiemarginen.

DI udtrykker støtte til de af Kommissionens forslag, der er rettet mod at lette de administrative byrder for virksomheder, der deltager i Kommissionens antidumping- og/eller antisubsidieundersøgelser, idet man dog påpeger, at det kan vise sig svært at designe processen på en måde, som opfylder dette formål. DI efterspørger, at der ydes en særlig indsats for at realisere intentionerne, herunder gennem inddragelse af virksomheder, der har konkrete erfaringer på området.

Landbrug og Fødevarer (L&F) finder det positivt, at der er fremsat et forslag om modernisering, men bemærker, at det i højere grad burde have taget højde for EU-virksomhedernes deltagelse i den globale værdikæde. Der burde være lagt mere vægt på vurderingen af fællesskabets interesse ved beslutninger om anvendelse af instrumenterne.

L&F finder dog, at forslaget er rimeligt balanceret, men udtrykker betænkelighed ved forslaget om obligatorisk medvirken for berørte virksomheder i forbindelse med Kommissionens gennemførelse af ex officio undersøgelser på baggrund af mistanke om trussel om retaliering mod virksomheder, der kunne tænkes at klage.

L&F kan ikke støtte forslaget om opgivelse af reglen om anvendelse af den lavere told i antisubsidiesager eller ved en strukturel skævvridning af tilgangen til råvarer. L&F finder, at instrumentet dermed kan anvendes protektionistisk ved at indføre en straftold, der går ud over, hvad der er tilstrækkeligt for at fjerne den økonomiske skade for EU's producenter.

L&F er generelt kritisk overfor indførelse af foranstaltninger, der mindsker gennemsigtigheden, f.eks. overfor muligheden for registrering af import i specifikke sager med henblik på mulig retroaktiv indførelse af

told og overfor forslag om, at definitionen af størstedelen af EU's industri ikke længere skal fastsættes til mindst 25 % af EU's samlede produktion generelt, men fastlægges fra sag til sag.

### **11. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Kommissionens forslag og Europa-Parlamentets ændringsforslag er blevet mødt med blandede reaktioner fra medlemsstaterne, som dog alle støtter de overordnede intentioner om at gennemføre en pragmatisk og balanceret modernisering af de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter.

En række medlemsstater har givet udtryk for, at man ikke kan acceptere nogen form for begrænsninger i anvendelsesområdet for reglen om brug af den mindste toldsats. Disse medlemsstater har endvidere påpeget, at fleksibilitet på andre områder er betinget af, at reglen bevares i sin nuværende form. Andre medlemsstater bakker op om de af Kommissionen foreslåede begrænsninger i anvendelsesområdet for reglen og ønsker desuden visse af Europa-Parlamentets yderligere begrænsninger i anvendelsesområdet for reglen vedtaget. Disse medlemsstater har markeret, at man ikke ser et formål i at modernisere de defensive handelsinstrumenter, hvis der ikke foretages begrænsninger i reglens anvendelsesområde. Endeligt kan nogle medlemsstater støtte, at reglen fjernes ved tredjelands forvrængning af råvarepriserne.

Forslaget om tidlig information vedrørende midlertidig beskyttelsestold støttes generelt, men med væsentlige indholdsmæssige forskelle, mens Kommissionens forslag om, at producenterne skal forpligtes til at samarbejde aktivt i ex officio-undersøgelser, generelt ikke møder opbakning.

Der er divergerende holdninger til forslaget vedrørende tilbagebetaling af beskyttelsestold, der er blevet opkrævet under en udløbsundersøgelse.

Medlemsstaterne har også divergerende opfattelser af den overordnede linje i Europa-Parlamentets ændringsforslag, om end der er enighed om, at Europa-Parlamentet generelt har vægtet protektionistiske hensyn højest.

Det italienske formandskab præsenterede i september 2014 et udkast til kompromisforslag, som er blevet drøftet på arbejdsgruppeniveau uden dog at medføre, at man er kommet nærmere en politisk aftale i Rådet.

For såvidt angår eventuelle begrænsninger i anvendelsesområdet for reglen om brug af mindste toldsats indebærer kompromisforslaget, at reglen ikke vil finde anvendelse i undersøgelser, hvor det pågældende tredjeland har manipuleret råvarepriserne til fordel for deres egne eksporterende producenter. Samtidigt indebærer det, at Kommissionens forslag om også at fjerne reglen i alle antisubsidieundersøgelser ikke støttes i oplægget.

Der udtrykkes i kompromisforslaget støtte til Kommissionens forslag om tidlig varsling af midlertidig told. Detaljer i Kommissionens forslag er dog blevet ændret. Blandt andet foreslår formandskabet, at der fastsættes en øvre grænse på tre uger for, hvor tidligt varslet må gives.

Kommissionens forslag om, at europæiske producenter skal samarbejde i ex officio undersøgelser er ikke inkluderet i oplægget fra formandskabet.

Formandskabets kompromisforslag støtter, at beskyttelsestold opkrævet under udløbsundersøgelser kan tilbagebetales, når undersøgelserne resulterer i, at foranstaltningerne ophæves.

Oplægget støtter Europa-Parlamentets ønsker om at forkorte Kommissionens undersøgelsesperioder og give SMV'er øget adgang til hjælp og vejledning fra Kommissionen. På begge områder har man dog ikke bevæget sig så langt væk fra status quo som foreslået af Europa-Parlamentet.

## **12. Regeringens generelle holdning**

Regeringen kan tilslutte sig hensigten med forslaget om at modernisere EU's defensive handelsinstrumenter. Regeringen kan ligeledes tilslutte sig, at moderniseringen sker på en pragmatisk og balanceret måde, der tilgodeser alle interessenter.

Regeringen støtter endvidere de konkrete forslag, der sigter på at øge transparensen og forudsigeligheden i EU's antidumping- og antisubsidieundersøgelser.

Som en lille og åben økonomi er Danmark afhængig af handel med omverdenen. Derfor vil det typisk ikke være i overensstemmelse med Danmarks økonomiske interesser, når EU indfører beskyttelsestold. Af den årsag bækker regeringen op om EU's eksisterende regel om anvendelse af den mindste toldsats. Reglen begrænser de skadelige effekter af beskyttelsestold, mens den bevarer de europæiske producenters mulighed for at opnå beskyttelse mod de skadelige effekter af dumping eller subsidiering fra et tredjeland.

Regeringen vil derfor i forhandlingerne af forslaget lægge afgørende vægt på, at der ikke foretages begrænsninger i anvendelsesområdet for reglen om brug af mindste toldsats. Rækkevidden af de økonomiske konsekvenser forbundet med at begrænse reglens anvendelsesområde afhænger både af begrænsningernes omfang og de konkrete omstændigheder i den enkelte antidumping- og/eller antisubsidiesag. Der findes eksempler på tidligere sager, hvor beskyttelsestoldsatserne ville være mere end fordoblet, såfremt reglen ikke var anvendt. I andre sager ville toldsatserne slet ikke være blevet påvirket.

Det er sandsynligt, at eventuelle begrænsninger i reglens anvendelsesområde vil få direkte betydning i en række fremtidige sager forbundet med væsentlige danske virksomhedsinteresser. Hvor mange sager, det vil dreje sig om, og hvor betydelige de negative økonomiske konsekvenser vil være, er svært at forudsige.

På linje hermed kan regeringen ikke støtte udkastet til kompromisforslag fra formandskabet, der rummer begrænsninger i anvendelsesområdet for reglen om brug af mindste toldsats. Selv hvis begrænsningerne i reglens anvendelsesområde bliver mindre vidtrækkende end foreslået af Kommissionen, kan de økonomiske konsekvenser for danske virksomheder blive betragtelige.

Regeringen er positiv overfor forslaget om, at interesserede parter informeres tidligere om Kommissionens resultater og intentioner vedrørende indførelse af midlertidig beskyttelsestold. Regeringen vil arbejde for, at den foreslåede periode på to uger udvides markant eller erstattes af en egentlig shippingklausul. Målsætningen er at opnå enighed om bestemmelser, der giver importørerne en rimelig sikkerhed for, at der ikke indføres beskyttelsestold på varer, der er i transit på meddelelsestidspunktet. Europa-Parlamentet, Kommissionen og en række medlemsstater forholder sig kritiske overfor sådanne tiltag.

Regeringen forholder sig skeptisk overfor Kommissionens forslag om, at europæiske virksomheder skal kunne tvinges til at deltage i undersøgelser foranlediget af Kommissionens eget initiativ (ex officio). Det er regeringens opfattelse, at enhver deltagelse bør være frivillig og interessedrevet. Endvidere er der tale om bestemmelser, der ikke kan håndhæves i praksis, idet manglende samarbejdsvillighed ikke er forbundet med sanktioner. Regeringen vil derfor arbejde for at fastholde de eksisterende bestemmelser for Kommissionens undersøgelser på eget initiativ.

Regeringen finder det naturligt, at den beskyttelsestold, der er betalt under en udløbsundersøgelse, kan refunderes, når undersøgelsen viser, at der ikke længere er belæg for at opkræve tolden. Forslaget herom kan derfor støttes.

Regeringen støtter formandskabets intentioner om, at styrke SMV'ers adgang til støtte fra Kommissionen i forbindelse med konkrete antidumping- og antisubsidieundersøgelser.

Regeringen kan ikke støtte den balance, der er anlagt i Europa-Parlamentets ændringsforslag. Europa-Parlamentet har stillet en række nye handelsbegrænsende forslag, ligesom de har styrket de handelsbegrænsende elementer i Kommissionens forslag. Samtidigt har Europa-

Parlamentet afvist væsentlige forslag, der havde til formål at øge den generelle transparens og forudsigelighed i Kommissionens undersøgelser. Konkrete handelsbegrænsende ændringer inkluderer bl.a. øget brug af registrering af import og en udvidelse af begrænsningerne i anvendelsesområdet for reglen om brug af mindste toldsats. Regeringen er ligeledes skeptisk overfor forslaget om at udvide EU's toldområde, idet det er uklart om det kan have konsekvenser, der rækker ud over antidumpingområdet.

### **13. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Forslaget har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.

## **7. Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om adgangen for tredjelandes varer og tjenesteydelser til Unionens indre marked for offentlige indkøb og procedurer til støtte for forhandlingerne om adgang for Unionens varer og tjenesteydelser til tredjelandes markeder for offentlige indkøb, KOM (2012)124**

*Revideret notat.*

### **1. Resume**

*Kommissionen har den 21. marts 2012 fremsat forslag til forordning, der skal give EU mere tyngde i forhandlingerne af internationale aftaler om offentlige indkøb og dermed skabe markedsåbning i tredjelande.*

*Baggrunden er, at EU's marked for offentlige indkøb ifølge Kommissionen er mere åbent for varer og tjenesteydelser fra tredjelande end omvendt, og at adgangsbarrierer i tredjelande begrænser EU-virksomheders muligheder for at vinde offentlige kontrakter uden for EU.*

*Samtidig vil forslaget klargøre og ensrette de regler, der gælder for adgangen for varer og tjenesteydelser fra tredjelande til EU's indre marked for offentlige indkøb. Forslaget giver bl.a. Kommissionen og offentlige ordregivere mulighed for at udelukke varer eller tjenesteydelser fra EU-udbud i de tilfælde, hvor det pågældende tredjeland ikke tilbyder samme markedsadgang.*

*Forslaget forventes ikke at ville kræve tilpasning af den gældende danske lovgivning, men forslaget kan have statsfinansielle konsekvenser, hvis danske ordregivere afskæres fra at vælge det bedste eller billigste tilbud i forhold til specifikke indkøb. Endvidere vil forslaget kunne få administrative konsekvenser gennem yderligere dokumentationskrav i udbudsprocessen.*

### **2. Baggrund**

Kommissionen har ved KOM(2012) 124 af 21. marts 2012 fremsendt forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om adgangen for tredjelandes varer og tjenesteydelser til Unionens indre marked for offentlige indkøb.

Forslaget skal understøtte forhandlingerne om adgangen for Unionens varer og tjenesteydelser til tredjelandes markeder for offentlige indkøb. Forslaget fastsætter samtidig, hvornår tredjelandes varer og tjenesteydelser har adgang til EU's indre marked for offentlige indkøb, og hvornår adgangen kan begrænses.

Forslaget er oversendt til Rådet den 4. april 2012 i dansk sprogversion.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 207 og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Ifølge Kommissionen er leverandører fra EU-lande udsat for flere former for restriktiv praksis i forbindelse med offentlige indkøb i mange af de lande, der er EU's vigtigste handelspartnere. På nuværende tidspunkt arbejder EU for at fjerne de eksisterende barrierer for adgangen til de offentlige indkøbsmarkeder i tredjelande på to måder:

- Via aktiv deltagelse i WTO-aftalen om offentlige indkøb - Government Procurement Agreement (GPA). GPA har 15 deltagere udover EU-landene.
- Via indgåelse af bilaterale handelsaftaler med enkelte lande.

Mange tredjelande er dog tilbageholdende med at liberalisere deres markeder for offentlige kontrakter og give adgang til international konkurrence eller at åbne disse markeder mere, end de allerede har gjort.

I modsætning hertil har EU kun i begrænset omfang reguleret adgangen for udenlandske varer og tjenesteydelser til EU's marked for offentlige indkøb. EU's marked for offentlige indkøb er derfor i princippet åbent for tilbudsgivere fra tredjelande, uanset om EU-virksomheder har adgang til det pågældende tredjelandes marked eller ej.

Nogle EU-lande er egenhændigt begyndt at begrænse adgangen til sine offentlige indkøbsmarkeder for varer og tjenesteydelser fra tredjelande, der *har aftaler med EU om offentlige indkøb, i det omfang der ikke er tale om fuld gensidighed.*

Det kan ifølge Kommissionen føre til en opsplitning af EU's indre marked og usikkerhed om retstilstanden. Kommissionen ønsker med forslaget at klargøre og ensrette de regler, der gælder for adgangen for varer og tjenesteydelser fra tredjelande til EU's marked for offentlige indkøb.

### **3. Formål og indhold**

Forslaget fastsætter regler for adgangen for varer og tjenesteydelser fra tredjelande til EU's marked for offentlige indkøb samt procedurer, der støtter forhandlinger om adgangen for EU's varer og tjenesteydelser til tredjelandes markeder for offentlige indkøb.

Formålet med forslaget er at skabe markedsåbning i tredjelande til gavn for virksomheder i EU, der ønsker at konkurrere på det globale marked for offentlige indkøb.

Forslaget skal styrke EU's position i forhandlingerne af internationale aftaler om offentlige indkøb, idet redskaberne i forslaget skal give tredjelandslande, der har begrænset deres markedsadgang, et incitament til at påbegynde drøftelser med EU om øget markedsadgang.

Samtidig vil forslaget præcisere og ensrette de regler, der gælder for adgangen for varer og tjenesteydelser fra tredjelandslande til EU's indre marked for offentlige indkøb.

Forslaget sonderer mellem:

- 1) Varer og tjenesteydelser med oprindelse i tredjelandslande, *der er omfattet* af en aftale med EU med markedsadgangsforpligtelser, og
- 2) varer og tjenesteydelser med oprindelse i tredjelandslande, *der ikke er omfattet* af en sådan aftale.

Ad 1): Varer og tjenesteydelser fra tredjelandslande, *der er omfattet* af markedsadgangsforpligtelser *fra* EU, behandles på samme måde som EU's varer og tjenesteydelser. Det samme gælder varer og tjenesteydelser med oprindelse i de mindst udviklede lande samt varer og tjenesteydelser fra EØS-landene.

Ad 2): I forhold til varer og tjenesteydelser fra tredjelandslande, *der ikke er omfattet* af en aftale med EU med markedsadgangsforpligtelser for de pågældende varer eller tjenesteydelser, indeholder forslaget følgende tre hovedelementer:

1) Ordregiver kan udelukke tredjelandes varer eller tjenesteydelser fra et konkret udbud

Forslaget giver ordregivende myndigheder i EU mulighed for - under tilsyn af Kommissionen - i forbindelse med konkrete udbud at udelukke tilbud, der for en væsentlig del (over 50 pct.) består af varer og tjenesteydelser fra tredjelandslande, der ikke er omfattet af en aftale med EU med markedsadgangsforpligtelser. Kontrakten skal have en værdi på over 37 mio. kr., og enhver udelukkelse skal godkendes af Kommissionen efter nogle nærmere fastsatte kriterier.

Det er op til den ordregivende myndighed at beslutte, om man med Kommissionens godkendelse ønsker at anvende denne udelukkelsesmulighed. Hvis muligheden anvendes, skal det angives på forhånd i Den Europæiske Unions Tidende, og tilbudsgiverne forpligtes til at oplyse om oprindelsen af de varer og tjenesteydelser, der er indeholdt i deres tilbud, og deres værdi.



For kontrakter under 37 mio. kr. vil EU's offentlige indkøbsmarked fortsat være åbent med den konsekvens, at det ikke vil være tilladt at udelukke varer og tjenesteydelser fra tredjelande.

### 2) Kommissionen kan begrænse adgangen for tredjelandes varer og tjenesteydelser

Kommissionen får mulighed for på eget initiativ eller efter anmodning fra medlemslande eller virksomheder i EU at begrænse adgangen for varer og tjenesteydelser fra tredjelande, hvis det konstateres, at et tredjeland har opstillet restriktive foranstaltninger for offentlige indkøb, og det pågældende tredjeland nægter at indlede forhandlinger, der skal rette op på skævhederne i markedsadgangen. Foranstaltningerne kan bestå i udelukkelse af tilbud eller en prisstraf.

Forslaget indeholder en undtagelsesbestemmelse, så offentlige ordregivere, trods begrænsninger indført af Kommissionen, kan indkøbe varer og tjenesteydelser fra de pågældende tredjelande hvis 1) der ikke er varer eller tjenesteydelser til rådighed, som er fra EU eller lande med markedsadgangsforpligtelser, og som opfylder ordregivers krav, eller 2) køb af varer eller tjenesteydelser fra EU eller et land med markedsadgangsforpligtelser vil resultere i en uforholdsmæssig stor stigning i kontraktens pris eller omkostninger.

### 3) Unormalt lave bud

Offentlige ordregivere skal underrette de øvrige tilbudsgivere, hvis ordregiver har til hensigt at acceptere et unormalt lavt tilbud, hvor andelen af varer eller tjenesteydelser, der ikke er omfattet af en aftale med EU med markedsadgangsforpligtelser, overstiger 50 pct. af den samlede kontraktsum.

Underretningen skal være skriftlig og indeholde en begrundelse for de unormalt lave priser eller omkostninger. Denne del af forslaget skal øge gennemsigtigheden ved behandlingen af unormalt lave bud. Begrundelsen for de unormalt lave priser eller omkostninger kan undlades, hvis det vil være til skade for offentlige eller private interesser.

## **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet har taget stilling til forslaget, som støttes. Efterfølgende blev forslaget behandlet på Europaparlamentets plenarforsamling 15. januar 2014, hvor der ligeledes var flertal for at støtte Kommissionens forslag. Europa-Parlamentet mener generelt, at forslaget reelt vil kunne hjælpe med at åbne tredjelandes markeder for konkurrence fra europæiske virksomheder.

## **5. Nærhedsprincippet**

Forslaget hører under Unionens enekompetence. En vurdering af nærhedprincippet er derfor ikke relevant.

## **6. Gældende dansk ret**

Reglerne for offentligt indkøb er fastsat i direktivet om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter (nr. 2004/18/EF) og direktiv om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester («forsyningsvirksomhedsdirektivet») nr. 2004/17/EF, der er implementeret ved bekendtgørelse nr. 712 af den 15. juni 2011 med senere ændring ved bekendtgørelse nr. 985 af den 17. august 2011. Bekendtgørelserne har hjemmel i Lovbekendtgørelse nr. 600 af den 30. juni 1992.

## **7. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

En vedtagelse af forslaget har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, da forordningen er umiddelbart gældende i medlemsstaterne.

Forslaget kan have statsfinansielle konsekvenser, hvis Kommissionen begrænser adgangen for varer og tjenesteydelser fra tredjelande, og danske ordregivere dermed afskæres fra at vælge det bedste eller billigste tilbud, hvilket kan medføre højere priser på visse indkøb. Forslaget kan også resultere i øgede omkostninger for danske ordregivere, når de skal kontrollere oprindelsen af varer og tjenesteydelsers delelementer.

## **8. Samfundsøkonomiske konsekvenser**

Forslaget kan indebære, at offentlige ordregivere som følge af en evt. udelukkelse af varer og tjenesteydelser fra et eller flere tredjelande må affinde sig med, at der alene er dyrere eller dårligere produkter eller ydelser til rådighed, end hvis der ikke var sket en udelukkelse.

Efter omstændighederne vil forslaget kunne have skadelige virkninger for danske virksomheder, der har henlagt dele eller hele produktionen til tredjelande, bruger underleverandører fra tredjelande eller indgår i joint ventures med virksomheder i tredjelande.

Omvendt kan forslaget – på langt sigt – resultere i øget markedsadgang for danske virksomheder til de globale markeder for offentlige indkøb.

## **9. Administrative konsekvenser for erhvervslivet**

Forslaget vil kunne få administrative konsekvenser i form af løbende byrder, idet danske virksomheder kan blive anmodet om at uddybe oplysningerne om oprindelsen af de varer og tjenesteydelser, der er indeholdt i deres tilbud, og deres værdi. Dette vil være særligt relevant for de mange dan-

ske virksomheder, der har henlagt hele eller dele af produktionen til tredjelande eller som anvender underleverandører fra tredjelande.

Dokumentation vil skulle ske, hvis Kommissionen træffer restriktive foranstaltninger over for varer eller tjenesteydelser fra tredjelande eller ordregivende myndigheder i EU vælger at udelukke varer eller tjenesteydelser i forbindelse med konkrete udbud.

### **10. Høring**

Forslaget har været i høring i Handelspolitisk Specialudvalg og EU-Specialudvalg for Konkurrenceevne, Vækst og Forbrugerspørgsmål med frist den 10. april 2012.

DI, Dansk Erhverv, Danmarks Rederiforening og Dansk Byggeri har afgivet bemærkninger til forslaget.

DI og Dansk Erhverv kan overordnet ikke tilslutte sig forslaget. Organisationerne ønsker generelt, at der skabes bedre adgang for europæiske virksomheder til at byde på offentlige kontrakter uden for EU, men midlet bør være internationale handelsaftaler og ikke de foreslåede muligheder for at begrænse adgangen til offentlige kontrakter i EU.

Hvis forslaget vedtages, kan det få tredjelande til at svare igen ved at fastfryse eller forværre europæiske virksomheders adgang til tredjelandets marked for offentlige indkøb.

Endvidere kan forslaget medvirke til at legitimere, at EU's handelspartnere indfører protektionistiske tiltag på områder, hvor de ellers tilbyder bedre markedsadgang, end EU gør, til skade for danske virksomheder. Forslaget kan yderligere gøre det sværere for danske virksomheder, som har henlagt dele af produktionen til lande, der ikke er omfattet af GPA eller dækket af en handelsaftale med EU, at vinde EU-udbud. Det samme gælder, hvis danske virksomheder anvender underleverandører eller indgår i joint ventures med virksomheder fra sådanne lande.

Dansk Erhverv fremhæver, at EU – uanset manglende gensidig markedsadgang i visse tredjelande – nyder godt af at have et åbent marked for offentlige indkøb, fordi det giver lave udgifter for det offentlige og skaber incitament til innovation og produktivitetsforbedringer i europæiske virksomheder. Forslaget kan ramme virksomheder fra tredjelande, der har datterselskaber i Danmark, med negative konsekvenser for udenlandske investeringer og den relaterede vækst og beskæftigelse her i landet.

DI kan ikke tilslutte sig, at ordregivere i EU får adgang til at udelukke tredjelands varer eller tjenesteydelser fra et konkret udbud, mens DI som ud-

gangspunkt er positiv overfor, at Kommissionen får hjemmel til at begrænse adgangen, da der bør tages skridt til at rette op på ubalancen i markedsadgangen hos visse tredjelande. Imidlertid bør begrænsninger i adgangen til EU's marked ifølge DI være den sidste udvej og bør først benyttes, når alle andre muligheder er udtømt.

DI gør yderligere gældende, at forslaget vil medføre øget administration for virksomhederne med at dokumentere oprindelse, ligesom oplysninger om værdien af varer eller tjenesteydelser i et tilbud ofte vil være fortrolige. Hertil kommer, at oplysningerne vil være svære for ordregiver at efterprøve.

Danmarks Rederiforening oplyser, at danske rederier ikke oplever store problemer ved offentlige udbud i tredjelande. Det er derfor vigtigt, at eventuelle europæiske tiltag, der skal gengælde for manglende markedsadgang i tredjelande, overvejes nøje under hensyntagen til andre europæiske erhvervsinteresser i de pågældende lande, som bør undersøges grundigt, før der tages nye europæiske skridt.

Dansk Byggeri finder, at Kommissionen og EU-landene bør føre kontrol med, om tredjelande diskriminerer over for virksomheder fra EU ved offentlige udbud. I givet fald bør Kommissionen være forpligtet til at optage forhandlinger med det pågældende land, og EU-landene bør kunne udelukke tredjelandets virksomheder fra EU-udbud, så længe handelshindringen består.

### **11. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

*Tilkendegivelserne fra de øvrige EU-lande viser, at en lang række lande er kraftige modstandere af forslaget. Begrundelserne er bl.a., at forslaget vurderes at være det forkerte instrument til, at nå det ønskede mål og i værste fald risikerer, at medføre øgede handelsbarrierer, mindsket konkurrence om offentlige indkøb i EU, og dermed dyrere varer og tjenesteydelser for offentlige ordregivere i EU, øgede offentlige udgifter, mindre konkurrencedygtige europæiske virksomheder samt øgede administrative byrder.*

*På nuværende tidspunkt synes der at være et blokerende mindretal. Omvendt er der også et mindretal af lande, der er positivt indstillet over forslaget.*

### **12. Regeringens generelle holdning**

Regeringen støtter generelt, at europæiske virksomheders adgang til de globale markeder for offentlige indkøb bliver så bred som mulig. Øget adgang til offentlige kontrakter på internationale markeder udgør et stort eksportpotentiale for danske og øvrige EU-virksomheder. Regeringen lægger vægt på at begrænsninger i adgangen til EU's marked vil lede til en svagere konkur-

rence om EU's offentlige kontrakter og dermed øgede priser og lavere produktivitet.

Regeringen arbejder derfor for, at der indføres fleksible redskaber, der kan understøtte åbning af markederne for offentlige indkøb i tredjelande, fx gennem indgåelse af handelsaftaler, frem for at der tages lovgivningsmæssige initiativer, der kan indebære en begrænsning af adgangen til EU's marked for offentlige kontrakter.

Regeringen lægger vægt på, at der ikke bør indføres regler, der kan gøre det sværere for danske virksomheder at vinde EU-udbud, hvis virksomheden har henlagt dele eller hele produktionen til tredjelande, bruger underleverandører fra tredjelande eller indgår i joint ventures med virksomheder i tredjelande. Det bør ligeledes undgås, at der påføres danske virksomheder øgede administrative byrder ved at deltage i EU-udbud i form af øgede dokumentationskrav til varer og tjenesteydelsers produktion, oprindelse og pris.

Regeringen lægger afgørende vægt på, at ordregivende myndigheder i EU ikke bør gives beføjelse til at udelukke varer og tjenesteydelser fra tredjelande fra konkrete EU-udbud, da dette vil kunne begrænse konkurrencen i EU om offentlige kontrakter, ligesom der lægges afgørende vægt på at Kommissionen ikke bør tildeles de foreslåede beføjelser til at lukke dele af EU's marked for offentlige indkøb for varer og tjenesteydelser fra specifikke tredjelande.

Regeringen arbejder for at bestemmelserne om unormalt lave bud bør svare til bestemmelserne herom i udbudsdirektiverne.

Det kan ikke udelukkes, at instrumentet vil have en positiv indflydelse i forhold til at rette op på ubalancen i forhold til adgangen til de offentlige indkøbsmarkeder i visse tredjelande. Samtidig indebærer brugen af instrumentet dog en risiko for gengældelse overfor europæiske virksomheder, samt yderligere handelsbarrierer og protektionisme globalt. Det er derfor regeringens generelle holdning, at såfremt der gives mulighed for at begrænse markedsadgangen til EU's markeder, bør der være krav om, at instrumentet udelukkende anvendes, når alle andre muligheder for markedsåbning er udtømt.

### **13. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Forslaget har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.