



NOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

20. marts 2017
17/02629-2
[Click here to enter text.](#)

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2016/1036 om beskyttelse mod dumpingimport fra lande, der ikke er medlemmer af Den Europæiske Union, og af forordning (EU) 2016/1027 om beskyttelse mod subsidieret indførsel fra lande, der ikke er medlemmer af Den Europæiske Union, COM (2016) 721.

Notatet er en opdatering af grund-og nærhedsnotat af 4. januar 2017. Ændringer er markeret med **fed/kursiv**.

1. Resumé

Formålet med Kommissionens forslag er at justere *EU's* handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter med henblik på at sikre instrumenternes fortsatte *effektivitet, dels i lyset af ændringer i WTO's retlige rammer, dels i lyset af forholdene i visse WTO-medlemslande, herunder fraværet af frie markeds kræfter i eksportlandet som følge af statslig indblanding. Forslaget indfører særlige beregningsmetoder for WTO-medlemmer, hvis økonomier er forvredne på grund af statslig indblanding. Desuden indfører det ændringer af den måde, hvorpå EU undersøger subsidier som ydes af tredjelandes regeringer.*

Forslaget forventes ikke at have betydelige samfundsøkonomiske eller statsfinansielle konsekvenser. Forslaget kan have erhvervsøkonomiske konsekvenser i form af potentielt højere eller lavere anti-dumping toldsatter i **specifikke sager. I udgangspunktet forventes forslaget dog ikke at rykke markant ved det nuværende toldniveau.** Forslaget har ikke konsekvenser for dansk lovgivning.

Det forventes, at Rådets forhandlingsposition kan vedtages i forbindelse med mødet i Rådet for Udenrigsanliggender – Handel den 11. maj 2017. Europa-Parlamentet har endnu ikke taget stilling til forslaget.

Regeringen **agter at støtte Kommissionens forslag og lægger i den forbindelse vægt på: 1. At EU's antidumping- og antisubsidieregler vedbliver at være i overensstemmelse med EU's internationale forpligtelser i WTO; 2. At balancen i EU's defensive handelsinstrumenter ikke forskydes i protektionistisk retning; 3. At de nye beregningsmetoder der**

indføres med forslaget kun kan anvendes i særlige og klart definerede tilfælde; 4. At overgangen til og brugen af de nye regler fungerer transparent og forudsigeligt for erhvervslivet.

2. Baggrund

Europa-Kommissionen har ved KOM(2016) 721 af 9. november 2016 fremsendt forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2016/1036 om beskyttelse mod dumpingimport fra lande, der ikke er medlemmer af Den Europæiske Union, og af Forordning (EU) 2016/1037 om beskyttelse mod subsidieret indførsel fra lande, der ikke er medlemmer af Den Europæiske Union. Forslaget er modtaget i dansk sprogversion den 16. november 2016.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 207, stk. 2 og skal behandles efter den almindelige lovgivningsmæssige procedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Forslaget indeholder målrettede ændringer af EU's antidumpingforordning (EU-forordning 2016/1036) og EU's antisubsidieforordning (EU forordning 2016/1036) ("de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter").

Forslaget er til dels blevet fremsat på baggrund af ændringer i reglerne i Verdenshandelsorganisationen (WTO), der gør det hensigtsmæssigt at ændre den metode, der anvendes til at udregne dumping fra visse WTO-medlemslande, hvor markedsfordrejninger finder sted, herunder Kina. Samtidig har erfaringer ifølge Kommissionen vist, at det reelle omfang af subsidieringen ikke altid står klart, når EU indleder antisubsidieundersøgelser. Kommissionen påpeger navnlig, at de undersøgte eksportører ofte drager fordel af subsidier, som ikke kunne have været kendte forud for undersøgelsen, men som alligevel giver eksportørerne en urimelig fordel overfor EU's industri. Kommissionen finder det afgørende, at sådanne subsidier i tilstrækkelig grad afspejles i den endelige analyse og i den told, der indføres.

3. Formål og indhold

Forslaget har til formål at justere de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter med henblik på at sikre disses fortsatte effektivitet i lyset af ændringer i WTO's retlige rammer, samt de forhold, der gælder i visse WTO-medlemslande, navnlig fraværet af frie markeds kræfter som følge af statslig indblanding. På den baggrund indeholder forslaget en række målrettede ændringer af EU's antidumping- og antisubsidieforordning.

I det følgende gennemgås de centrale elementer i Kommissionens forslag:

Ny beregningsmetode for WTO-medlemmer, hvis økonomier er forvredne på grund af statslig indblanding

I dag beregner EU anti-dumping todsatser ved at sammenligne eksportprisen på en vare, der importeres til EU, med salgspriserne på varen på hjemmemarkedet i eksportlandet. Hvis eksportprisen er lavere end hjemmemarkedsprisen, kan EU pålægge varen en antidumping-told. Denne metode anvendes over for WTO-medlemmer med markedsøkonomi (det *store flertal, der ikke i dag specifikt optræder på en liste over "lande uden markedsøkonomi" i EU's antidumping-forordning*). For lande uden markedsøkonomi beregner EU i dag dumping ved at sammenligne eksportpriserne fra det pågældende land med hjemmemarkedsprisen for en samarbejdende producent i et tredjeland (fx en amerikansk producents salgspri- ser på produktet i USA). Denne metode anvendes i dag over for eksempel- vis kinesiske virksomheder og kaldes referencelandsmetoden.

I erkendelse af at det kan være nødvendigt at ændre referencelandsme- toden som følge af, at visse overgangsbestemmelser i Kinas tiltrædelses- protokol er udløbet, foreslår Kommissionen, at EU ikke længere skal skelne mellem WTO-medlemmer med og uden markedsøkonomi. I stedet indføres et såkaldt *lande-neutralt system, hvorefter EU's normale regler for beregning af dumping kan fraviges, hvis det er påvist, at der i eksport- landet hersker signifikante markedsforvrængninger som følge af statslig indgriben*.

Konkret foreslår Kommissionen, at dumping fra lande, der er medlemmer af WTO, og hvis økonomier er forvredne på grund af statslig indblanding, skal beregnes ved at bruge offentligt tilgængelige data og ikke data fra en samarbejdende producent i et referenceland. Som kilder hertil kan der, ifølge Kommissionen, anvendes ikke-fordrejede internationale priser om- kostninger eller referenceværdier¹, eller tilsvarende produktions- og salgs- omkostninger i et passende repræsentativt land med et økonomisk udvik- lingsniveau svarende til eksportlandets, forudsat at der foreligger lettilgæn- gelige data om omkostningerne. Der tages i den forbindelse højde for for- skelle i produktionsforholdene, når de internationale data tilpasses situatio- nen i eksportlandet (fx tilpasning af transport- og salgsmkostninger). Sys- temet udelukker at data fra fx USA kan anvendes til at beregne dumping i fx Kina eller Vietnam, fordi landene ikke er på samme udviklingstrin.

¹ Metoden fokuserer på at konstruere en ikke-fordrejet hjemmemarkedspris ved at identificere ikke-fordrejede priser på de enkelte produktionsfaktorer, der indgår i den dumpede vare. En refe- rencepris kan i den forbindelse fx være en benchmark for internationale priser på en specifik pro- duktionsfaktor, som opgivet i et anerkendt indeks (fx Bloomberg).

I modsætning til referencelandsmetoden, som anvendes per automatik over lande som f.eks. Kina, kan den nye metode kun anvendes, hvis den klagende industri i EU eller Kommissionen kan påvise, at væsentlige fordrejninger, som følge af vedvarende statslig indgriben, finder sted. Som parametre til at vurdere hvorvidt væsentlige fordrejninger finder sted, kan der ifølge Kommissionen tages hensyn til den mulige påvirkning fra faktorer såsom: udbredelsen af virksomheder, der drives under ejerskab, kontrol, politisk tilsyn eller vejledning fra eksportlandets myndigheders side; statslig tilstedeværelse i virksomheder, som muliggør statslig indgriben i priser eller omkostninger; politiske tiltag eller foranstaltninger, der særbehandler til fordel for leverandører på hjemmemarkedet eller på anden måde påvirker de frie markeds kræfter, samt adgang til finansiering fra institutioner, der opfylder politiske målsætninger.

Da den nye metode stiller krav om, at signifikante markedsfordrejninger i eksportlandet skal påvises aktivt, kan det pålægge den klagende industri i EU en vanskelig bevisbyrde i praksis, fordi statslige subsidier ofte er skjulte eller svære at påvise. Kommissionens tjenestegrene kan derfor fremover i medfør af forslaget løfte bevisbyrden for industrien ved at udarbejde en såkaldt lande- eller sektorrapport, hvori de markedsforvridende forhold dokumenteres jf. de opstillede kriterier. Rapporten kan indgå i sagsakterne til eventuelle undersøgelser vedrørende det pågældende land eller den pågældende sektor. EU-virksomheder kan så støtte sig til en sådan rapport, når der indgives en klage eller anmodes om en undersøgelse af et givent produkt. **Rapporten fungerer med andre ord som grundlag for, at industrien kan anmode om brug af de nye særlige metoder, og den vil således ikke blive pålagt en selvstændig bevisbyrde ud over den, der altid gør sig gældende i forbindelse med udformningen af en antidumping-klage.**

Da systemet er lande-neutralt kan de nye særregler principielt bringes i anvendelse overfor alle WTO-medlemmer, når de nødvendige kriterier er opfyldt. Det er endvidere ikke en forudsætning, at der foreligger en såkaldt lande- eller sektorrapport fra Kommissionen, om end den klagende industri i så fald selv må påvise, at signifikante markedsfordrejninger findes i eksportlandet jf. kriterierne herfor. Alternativt kan Kommissionen påtage sig at udarbejde en rapport, hvilket dog må forventes at føre til væsentlige forsinkelser af klageprocessen.

For lande, der ikke er medlem af WTO vil beregningsmetoden fortsat være den såkaldte referencelandsmetode, og for WTO-medlemmer hvis hjemmemarked ikke er præget af signifikante fordrejninger vil de hidtidige *"normale"* metoder forblive uændrede (dvs. at dumping beregnes ved at sammenligne producenternes faktiske hjemmemarkedspriser i eksportlandet med deres eksportpriser til EU).

Overgangen fra den nuværende til den nye ordning

Kommissionen lægger i forslaget op til at indføre specifikke bestemmelser, med henblik på at sikre, at den nye ordning træder i kraft på en effektiv, velordnet og retfærdig måde, og ikke skaber usikkerhed omkring gældende ret i forbindelse med igangværende sager eller påvirker gældende foranstaltninger på en uhensigtsmæssig måde.

Kommissionen præciserer derfor i forslaget, at den nye ordning kun gælder for sager, der indledes efter at de ændrede bestemmelser er trådt i kraft, og at de nuværende regler fortsat vil gælde for eventuelle igangværende antidumpingundersøgelser.

For så vidt angår allerede gældende foranstaltninger, påpeger Kommissionen, at indførelsen af de nye bestemmelser ikke i sig selv er nok til, at eksisterende foranstaltninger genovervejes. Derimod bør eksisterende foranstaltninger kun tages op til genovervejelse, når og hvis de faktiske omstændigheder for de berørte eksportører har ændret sig i en sådan grad, at de gældende foranstaltninger ikke længere er tilstrækkelige.

Ændring af antisubsidieforordningen

I henhold til EU's antisubsidieforordning 2016/1037 finder subsidiering sted, hvis staten i oprindelses- eller eksportlandet yder et finansielt bidrag eller der foreligger en eller anden form for indkomst- eller prisstøtte og modtageren herved opnår en fordel.

I tillæg til de foreslåede ændringer til antidumpingforordningen finder Kommissionen det også afgørende, at antisubsidieforordningen kan anvendes optimalt. Ifølge Kommissionen har erfaringer vist, at subsidieringens reelle omfang ofte bliver opdaget i løbet af den relevante undersøgelse. Særligt konstateres det ofte, at de undersøgte eksportører drager fordel af subsidier, som ikke rimeligt kunne have været kendte forud for undersøgelsen.

Med henblik på at adressere denne udfordring og sikre at subsidier i tilstrækkelig grad afspejles i den endelige analyse og niveauet for den told der indføres, foreslår Kommissionen, at når sådanne subsidier konstateres i løbet af en undersøgelse, bør Kommission tilbyde supplerende høringer til det relevante oprindelsesland og/eller eksportland med hensyn til sådanne subsidier.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver.

Forslaget behandles i Europa-Parlamentets Udvalg om International Handel (INTA). Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra udvalget. **INTA-udvalget har afholdt uformelle høringer vedrørende forslaget, hvor indtrykket er, at dele af Europa-Parlamentet ønsker, at forslaget strammes, for at øge beskyttelsesniveauet overfor dumping fra særligt Kina.**

5. Nærhedsprincippet

Forslaget hører ind under Unionens enekompetence, jf. artikel 3, stk. 1, litra e) i TEUF. En vurdering af nærhedsprincippet er derfor ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Der er ingen dansk lovgivning for området.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget vil ikke have konsekvenser for dansk lovgivning.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget skønnes ikke at have væsentlige statsfinansielle konsekvenser, **herunder administrative omkostninger i SKAT, under forudsætning af at de nye, særlige beregningsmetoder ikke medfører flere sager om antidumping for toldmyndighederne.**

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at have betydelige samfundsøkonomiske konsekvenser.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Det er den foreløbige vurdering, at forslaget ikke medfører direkte administrative konsekvenser for erhvervslivet. **Ligeledes vurderes det ikke, at forslaget vil medføre væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser i form af potentielt højere antidumping-toldsatser i specifikke sager. Da de anvendte toldsatser i høj grad vil afhænge af Kommissionens praksis i de specifikke sager, er det ikke muligt at vurdere dette på forhånd, men det**

bemærkes, at Kommissionens egen konsekvensanalyse påpeger, at toldsatserne vil forblive på nuværende niveau.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget vurderes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Forslaget blev sendt i høring den 11. november 2016 i Handelspolitisk Specialudvalg (bred kreds) med frist for bemærkninger den 23. november 2016.

Der er modtaget høringssvar fra Dansk Erhverv og Dansk Industri. Dansk Byggeri har meddelt, at de ikke har bemærkninger til forslaget.

Dansk Erhverv (DE) understreger generelt, at det for DE er en kerneprioritet at sikre, at den danske vareimport ikke bliver unødigt fordyret eller besværliggjort af de forslåede ændringer til EU's antidumpingforordning. For så vidt angår processen omkring tildeling af markedsøkonomisk status til Kina (MES), som Kommissionens forslag ifølge DE skal ses i sammenhæng med, understreger DE, at man ved flere dialogmøder herom har fremført sin tilslutning til, at Kina tildeles markedsøkonomisk status samt en principiel skepsis overfor EU's brug af handelsdefensive instrumenter såsom antidumping.

DE anfører også generelt, at det ofte vil forvolde omfattende økonomisk skade på europæiske virksomheder, der lever af import og/eller videreforarbejdning, når EU indfører antidumping told for at beskytte europæiske producenter mod unfair konkurrence fra tredjelande. I forlængelse heraf understreger DE vigtigheden af, at dansk erhvervsliv har nemmest mulig adgang til den billigst mulige import, og at udformningen af EU's antidumping- og antisubsidielovgivning her står centralt. DE finder det derfor afgørende, at regeringen i relation til Kommissionens forslag står fast på, at EU også fremover anvender den lavest mulige toldsats, og at de nye beregningsmetoder der lægges op til, samt det sideløbende forslag om modernisering af de defensive handelsinstrumenter, ikke fører til et protektionistisk kapløb med USA og andre lande om, hvem der kan sætte den højeste antidumpingtold.

I forhold til afsnit 1.1.1.a om ændringer af antidumpingforordningen bemærker DE, at Kommissionen foreslår at EU fortsat skal kunne anvende princippet om at benytte et referenceland ved beregning af antidumpingtold i forhold til en række WTO-lande, herunder Kina. DE finder hertil, at

det er positivt, at Kommissionen i denne paragraf har tilføjet, at dette land skal være på samme økonomiske udviklingsniveau som eksportlandet.

DE ønsker endvidere, at Kina tildeles samme behandling ved beregning af toldsatsen som andre WTO-lande og finder, at Kommissionens forslag lægger op til dette. DE er alligevel forbeholdende overfor fremgangsmetoden, da det samtidig foreslås, både i nærværende forslag og i forslaget om de defensive handelsinstrumenter, at give Kommissionen og de ramte industrier nye værktøjer til beregning af told, uanset om det pågældende land anses som en markedsøkonomi eller ej. DE finder hertil forslaget om rapporter fra Kommissionen centrale, idet Kommissionen ved at udarbejde disse rapporter ifølge DE letter byrden for de industrier, der lægger sag an. Dette kan ifølge DE føre til flere antidumping-sager, og dermed en højere told. DE lægger derfor vægt på, at rapporterne udarbejdes så specifikt som muligt, herunder at rapporterne bør omhandle en specifik sektor i et specifikt land, og ikke et land som helhed.

Dansk Industri (DI) påpeger generelt, at danske virksomheder er afhængige af at kunne købe del-komponenter og produkter til deres videre produktion fra de bedste og billigste producenter rundt om i verden, og at dette i mange tilfælde har været kinesiske producenter. Ifølge DI har Kinas hidtidige status som en ikke-markedsøkonomi betydet uforholdsmæssigt høje straffetoldsatsen. Dette skyldes ifølge DI Kommissionens brug af den analoge-lands metode, hvor man har taget udgangspunkt i produktionsvilkår i lande, som skulle ligne Kina, men som ifølge DI reelt har været ineffektive.

DI hilser det derfor velkomment, at brugen af den analoge-lands metode nu borfalder, og at der i stedet foreslås den nye bestemmelse artikel 2, stk. 6a, hvorefter den normale værdi beregnes på grundlag af produktions- og salgsomkostninger, der afspejler ikke fordrejede priser eller referenceværdier.

DI anerkender, at det under visse omstændigheder kan være vanskeligt at fastsætte den værdi, som en vare normalt bør sælges til. DI finder imidlertid, at det er undtagelsen snarere end reglen, og opfordrer derfor til, at bevisbyrden skal være høj, når det kommer til at kunne påstå, at der gælder særlige omstændigheder, som berettiger at fastsætte en vares værdi på en måde, som ifølge DI ligner den hidtidige analoge-lands metode.

DI finder det derfor også afgørende, at der i udvælgelsen af "et passende repræsentativt land" reelt er tale om et sammenligneligt land. DI finder eksempelvis ikke, at det giver mening at sammenligne kinesiske produktionsvilkår med et land på tilsvarende velstandsniveau, idet der i Kina er store forskelle i velstand på tværs af landet. I stedet mener DI, at det kan

være rimeligt at tage udgangspunkt i velstandsniveaet i den region, hvorfra de undersøgte varer stammer fra. Det understreges endvidere, at det for DI er afgørende, at det repræsentative land ikke alene er sammenlignet i forhold til velstandsniveau, men også i forhold til mange andre faktorer, som er med til at afgøre prisdannelsen på hjemmemarkedet.

9. Forhandlingssituationen

Forslaget behandles på teknisk niveau, hvor det maltesiske formandskab har annonceret, at man agter at fremsætte et kompromisforslag til drøftelse den 19. april 2017. Afhængigt af modtagelsen forventes formandskabet, at et udkast til Rådets forhandlingsposition kan sendes til godkendelse i Coreper primo maj med henblik på endelig stillingtagen ved mødet i Rådet for Udenrigsanliggender – Handel den 11. maj 2017.

Medlemsstaterne har endnu ikke udtrykt egentlige positioner på teknisk niveau, men der udtrykkes af det store flertal opbakning til formandskabets ambition om at færdigbehandle forslaget relativt hurtigt. Det bemærkes, at Kina har indledt konsultationer med EU i WTO-regi med det formål at afklare, om EU's nuværende regler er WTO-stridige. Kommissionen finder det mest hensigtsmæssigt, at reglerne er på plads hurtigt.

Formandskabet forventer ikke, at et kommende kompromisforslag vil rumme markante ændringer af Kommissionens forslag. Det forventes heller ikke, at det vil indeholde markante nye elementer.

En række medlemsstater har udtrykt bekymring for, om forslaget reelt medfører en svækkelse af beskyttelsesniveauet overfor særligt kinesisk dumping, fordi man frygter, at EU-industrien reelt pålægges en svært løftelig bevisbyrde i forhold til at kunne iværksætte brug af de nye særlige metoder. Der er generelt enighed om, at brugen af de normale metoder til beregning af fx kinesisk dumping vil resultere i markant lavere toldsatser, hvilket også er i overensstemmelse med Kommissionens egen vurdering. Kommissionen har forklaret, at industrien ikke pålægges nye byrder, men der efterspørges fortsat yderligere dokumentation fra Kommissionen.

Der er under de tekniske forhandlinger blevet udtrykt bekymring over, om visse elementer af forslaget kan være i strid med WTO-reglerne. Særligt knytter tvivlen sig til de foreslåede overgangsbestemmelser, hvor det dog er forventningen, at problemstillingen kan håndteres gennem få præciseringer af forslagets ordlyd.

Det anses umiddelbart for sandsynligt, at Rådet kan vedtage sin generelle indstilling i henhold til formandskabets tidsplan.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter **Kommissionens forslag** om at justere EU's handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter med henblik på at sikre instrumenternes fortsatte effektivitet i lyset af både ændringer i WTO-lovgivningen og de handelspolitiske realiteter i visse WTO-medlemslande. **Regeringen støtter i den forbindelse Kommissionens intention om at sikre, at EU's anti-subsidielovgivning anvendes optimalt, og regeringen kan acceptere forslaget om at ændre den måde EU undersøger tredjelandes brug af subsidier.**

Regeringen lægger vægt på, at **overgangsbestemmelserne og de nye beregningsmetoder** EU vil anvende til at beregne og håndtere dumping fra tredjelande, **hvor der er signifikante markedsforvrængninger**, er i overensstemmelse med EU's internationale juridiske forpligtelser i WTO.

Regeringen lægger endvidere vægt på, at **instrumenterne ikke forskydes i protektionistisk retning, herunder i de kommende trilog-forhandlinger med Europa-Parlamentet. I den forbindelse lægges der bl.a. vægt på, at de nye beregningsmetoder kun kan anvendes i særlige tilfælde, hvor det er tydeligt påvist, at markedsforvrængningerne i eksportlandet og/eller den pågældende sektor er af gennemgribende karakter. Det bør ske med udgangspunkt i entydige kriterier.**

Endelig lægger regeringen vægt på at **bevare** transparensen og forudsigeligheden for alle involverede parter i forbindelse med overgangen til **og brugen af** de nye antidumping- og antisubsidieregler.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg, men grund- og nærhedsnotat er sendt til Folketingets Europaudvalg den 4. januar 2017.