



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

4. januar 2017

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.

1. Resumé

Formålet med Kommissionens forslag er at justere Unionens 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 som følge af statslig indblanding. Forslaget indeholder bl.a. ændringer i EU's beregningsmetode til fastsættelse af anti-dumping told og 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 toldsats-er. Forslaget har ikke konsekvenser for dansk lovgivning.

Regeringen støtter intentionen om at justere de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter og lægger vægt på, at EU's metode til at håndtere dumping fra tredjelande er i overensstemmelse med EU's internationale juridiske forpligtelser. Regeringen lægger endvidere vægt på, at der med forslaget ikke rykkes markant ved den nuværende balance i EU's defensive handelsinstrumenter mellem effektiv beskyttelse på den ene side, og EU's frihandelsorienterede tilgang på den anden.

Regeringen kan acceptere Kommissionens forslag om at ændre den måde, EU undersøger tredjelandes brug af subsidier. Regeringen vil arbejde for, at videngrundlaget for at indlede antidumpingundersøgelser bliver så solidt som muligt. Endelig vil regeringen arbejde for at sikre optimal transparens og forudsigelighed for alle involverede parter i forbindelse med overgangen til de nye regler.

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:

Ændringer af forordning (EU) 2016/1036 (antidumpinggrundforordningen)

Fastsættelse af den normale værdi ved tilstedeværelse af markedsfordrejninger

I henhold til EU-lovgivningen finder dumping sted, hvis en virksomhed eksporterer et produkt til EU til lavere priser end den normale værdi for det pågældende produkt på dets eget hjemmemarked. I antidumpingforordningens artikel 2, stk. 1-7, præciseres det grundlag, hvorpå den normale værdi skal fastsættes. For WTO-medlemmer sker dette normalt i henhold til standardreglerne for normale markedsforhold, hvor den normale værdi fastsættes på grundlag af hjemmemarkedspriserne på samme vare eller på grundlag af en beregnet normal værdi.

Der findes imidlertid omstændigheder, hvor Kommissionen ikke finder det hensigtsmæssigt at anvende hjemmemarkeds priser og omkostninger til at fastsætte den normale værdi – eksempelvis når priser eller omkostninger ikke følger de frie markeds kræfter, fordi de påvirkes af statslig indgriben. Ved at indføre en ny bestemmelse, artikel 2, stk. 6a, foreslår Kommissionen derfor at ændre metoden til at fastsætte den normale værdi i disse tilfælde.

Konkret foreslår Kommissionen, at den normale værdi, når væsentlige markedsfordrejninger forekommer, vil blive beregnet på grundlag af produktions- og salgsmkostninger, der afspejler ikke-fordrejede priser eller referencerværdier. Som kilder hertil kan der, ifølge Kommissionen, anvendes ikke-fordrejede internationale priser, omkostninger eller referenceværdier, eller tilsvarende produktions- og salgsmkostninger i et passende repræsentativt land med et økonomisk udviklingsniveau svarende til eksportlandets, forudsat at der foreligger lettilgængelige data om omkostningerne. Det fremgår endvidere, at den beregnede normale værdi skal indbefatte et rimeligt beløb til at dække salgs- og administrationsomkostninger, andre generalomkostninger samt fortjeneste.

Ifølge forslaget artikel 2, stk. 6a, afsnit b) kan væsentlige fordrejninger med hensyn til det pågældende produkt siges at forekomme, når de indberettede priser eller omkostninger ikke udspringer af frie markeds kræfter, fordi de er blevet påvirket af statslig indgriben. 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.

Som det fremgår af afsnit c) i den foreslåede artikel 2, stk. 6a, kan Kommissionens tjenestegrene, såfremt det er relevant og med henblik på at påvise, at

sådanne forvridninger finder sted, udarbejde en rapport med beskrivelse af den specifikke situation i et givet land eller en given sektor, vedrørende ovenstående kriterier. Det understreges, at en sådan rapport og det bevismateriale, som rapporten bygger på, kan indgå i sagsakterne til eventuelle undersøgelser vedrørende det pågældende land eller den pågældende sektor. Ifølge afsnit d) af samme artikel kan EU-virksomheder støtte sig til en sådan rapport i forbindelse med beregningen af den normale værdi, når der indgives en klage eller anmodes om en undersøgelse af et givent produkt. I afsnit e) i artikel 2, stk. 6a påpeger Kommissionen endelig, at parterne i undersøgelsen underrettes umiddelbart efter at en undersøgelse iværksættes, og gives en frist på 10 dage til at fremsætte bemærkninger. Interesserede parter gives i den forbindelse adgang til sagsakten.

I forslaget understreges det endvidere, at forordningen, som ændret, ikke bør berøre fastlæggelsen af, om et givet WTO-medlem er et land med markedsøkonomi. Med forslaget skelnes der således ikke mellem WTO-lande med eller uden markedsøkonomi, ligesom de foreslåede ændringer heller ikke vil medføre, at noget land tildeles status som markedsøkonomi.

Normal værdi for lande, der ikke er medlemmer af WTO

Som det fremgår af forslagets ændringer til antidumpingforordningens artikel 2, stk. 7, vil den normale værdi for de lande, der på tidspunktet for indledningen af en antidumpingundersøgelse ikke er medlemmer af WTO, og som står opført i bilag I til EU forordning 2015/755 om fælles ordninger for indførsel fra visse tredjelande¹, blive fastsat på grundlag af referencelandsmetoden. Her fremgår det, at den normale værdi fastsættes på grundlag af prisen eller den beregnede værdi i et tredjeland med markedsøkonomi eller prisen ved salg fra et sådan tredjeland til andre lande, herunder Unionen, eller, hvis dette ikke er muligt, på ethvert andet rimeligt grundlag. Det gælder eksempelvis den pris, der er betalt eller skal betales inden for EU for samme vare, om nødvendigt justeret for at indregne en rimelig fortjenstmargen.

For så vidt angår udvælgelsen af et egnet tredjeland, gælder det fortsat at udvælgelsen bør foregå på en ikke urimelig måde, hvor der tages hensyn til alle pålidelige oplysninger, der er fremlagt på tidspunktet for udvælgelsen. Såfremt det er relevant, anvendes et tredjeland med markedsøkonomi, som er omfattet af samme undersøgelse. Det gælder ligeledes, at parterne i undersøgelsen om det påtænkte land med markedsøkonomi underrettes umiddelbart efter iværksættelsen af undersøgelsen, og indrømmes en frist på 10 dage til at fremsætte bemærkninger.

¹ Bilag I i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/755 af 29. april 2015 om fælles indførsel fra visse tredjelande omfatter følgende tredjelande: Aserbajdsjan, Hviderusland, Kasakhstan, Nordkorea, Turkmenistan og Usbekistan.

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.

Såfremt en undersøgelse indledes som følge af, at en eksportørs faktiske omstændigheder har ændret sig, kan undersøgelsen stadig gennemføres ved brug af den eksisterende metode, så længe de specifikke omstændigheder, der førte til anvendelsen af den eksisterende metode, herunder den metode der bygger på antidumpingforordningens artikel 2, stk. 7, litra a og b (indførsel fra visse lande uden markedsøkonomi), ikke har ændret sig.

Kommissionen foreslår desuden at fastsætte som en særlig overgangsbestemmelse, at såfremt der er en overgang fra en normal værdi der er beregnet i henhold til artikel 2, stk. 7, litra a) eller b) til en normal værdi, der er beregnet i henhold til artikel 2, stk. 1-6a (normal værdi for WTO-medlemmer), anses den rimelige periode, der er fastsat i antidumpingforordningens artikel 11, stk. 3, første afsnit, for at udløbe på den dato, hvor den første undersøgelse efter overgangen indledes. Det fremgår af forslaget, at samme tilgang bør anvendes i forbindelse med undersøgelser af nye eksportører, som gennemføres i henhold til antidumpingforordningens artikel 11, stk. 4.

Ændring af antisubsidiegrundforordningen

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 imidlertid 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. Denne præcisering foreslås som en tilføjelse til artikel 10, stk. 7 i antisubsidieforordningen. Det understreges endvidere, at fordi der heller ikke gælder særlige overgangsbestemmelser for dette område, bør den reviderede forordning gælde alle afgørelser om at indlede procedurer, samt på alle procedurer, herunder oprindelige undersøgelser og genoptagede undersøgelser, som indledes på eller efter den dato, hvor den reviderede forordning træder i kraft.

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.

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.

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. Det vurderes dog, at forslaget vil kunne medføre væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser i form af potentielt højere antidumping-toldsatser i specifikke sager. Såfremt den ændrede beregningsmetode anvendes, og EU samtidig fjerner reglen om brug af den mindste toldsats i bestemte former for sager, er der risiko for, at der i en række sager vil anvendes betydeligt højere toldsatser end i dag. Samtidig kan den ændrede beregningsmetode også medføre lavere toldsatser, såfremt metoden anvendes uden at EU samtidig fjerner reglen om brug af den mindste toldsats. Idet de anvendte toldsatser i høj grad vil afhænge af Kommissionens praksis i de specifikke sager, er det ikke muligt at vurdere dette på forhånd.

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 videreproduktion 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 velstandsniveauet 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. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Medlemsstaterne lægger generelt vægt på vigtigheden af, at forslaget sikrer beskyttelsesinstrumenternes fortsatte effektivitet i forhold til at håndtere markedsforvridninger i eksportlandet. Flere medlemsstater finder det imidlertid problematisk, hvis bevisbyrden for markedsforvridninger lægges på virksomhedernes skuldre. Flere medlemsstater finder endvidere, at det bør afklares nøjere, om forslaget er i overensstemmelse med WTO's antidumpingregler, samt at det bør præciseres, hvordan Kommissionen i praksis vil gøre brug af de foreslåede rapporter med beskrivelser af markedsituationen i et givet land eller en given sektor.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter overordnet intentionen 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.

I den forbindelse lægger regeringen vægt på, at den metode EU anvender til at beregne og håndtere dumping fra tredjelande er i overensstemmelse med EU's internationale juridiske forpligtelser.

Regeringen lægger endvidere vægt på, at der med forslaget ikke rykkes markant ved den nuværende balance i EU's defensive handelsinstrumenter mellem effektiv beskyttelse af dumping-udsatte industrier på den ene side, og EU's frihandelsorienterede tilgang på den anden.

Regeringen støtter endvidere Kommissionens intention om at sikre, at EU's antisubsidielovgivning anvendes optimalt, og regeringen kan acceptere forslaget om at ændre den måde EU undersøger tredjelandes brug af subsidier.

For så vidt angår forslaget om, at Kommissionen kan udarbejde rapporter med beskrivelse af den specifikke situation vedrørende markedsvilkår i et givet land eller en given sektor, vil regeringen arbejde for, at videngrundlaget for at indlede antidumpingundersøgelser bliver så solidt som muligt. Endelig vil regeringen arbejde for at sikre optimal transparens og forudsigelighed for alle involverede parter i forbindelse med overgangen til de nye antidumping- og antisubsidieregler.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.