



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 10.4.2013
SWD(2013) 106 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

**om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1225/2009 om beskyttelse mod
dumpingimport fra lande, der ikke er medlemmer af Det Europæiske Fællesskab, og
Rådets forordning (EF) nr. 597/2009 om beskyttelse mod subsidieret indførsel fra lande,
der ikke er medlemmer af Det Europæiske Fællesskab**

{COM(2013) 192 final}
{SWD(2013) 105 final}

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1225/2009 om beskyttelse mod dumpingimport fra lande, der ikke er medlemmer af Det Europæiske Fællesskab, og Rådets forordning (EF) nr. 597/2009 om beskyttelse mod subsidieret indførsel fra lande, der ikke er medlemmer af Det Europæiske Fællesskab

1. INDLEDNING

I denne konsekvensanalyse gøres der rede for, hvordan Kommissionen bør imødegå forskellige udfordringer i forbindelse med dens handelsbeskyttelsespolitik, der ikke er blevet væsentligt ændret siden 1995. Hovedmålet for Kommissionen er at finde løsninger, der kan rationalisere systemet, således at instrumenterne bliver så effektive som muligt, uden at det berører den eksisterende balance mellem de berørte parter forskellige interesser. Med dette som udgangspunkt undersøges der i konsekvensanalysen tre løsningsmodeller.

Handelsbeskyttelse er et led i den retsorden, Verdenshandelsorganisationen (WTO) har skabt, og som blev fremlagt for dens medlemmer ved artikel VI i GATT 1994, nemlig WTO's antidumping- og antisubsidieaftaler. Der kan kun anvendes handelsbeskyttelse, hvis de relevante forudsætninger er til stede og det ved en undersøgelse fastslås, at indførte varer sælges til dumpingpriser eller nyder godt af subsidier og dermed forvolder eller truer med at forvolde væsentlig skade for den hjemlige erhvervsgren. De foranstaltninger, der eventuelt indføres, må ikke overstige det dumping- eller subsidieniveau, der er konstateret.

Ud over WTO's minimumskrav indeholder EU-regelsættet yderligere elementer, de såkaldte "WTO+-elementer", nemlig reglen om lavere told, der gør det muligt at fastsætte en lavere told end den, der svarer til den faktiske dumping- eller subsidiemargen, samt vurderingen af Unionens interesser. Denne vurdering indebærer en undersøgelse af samtlige EU-erhvervsdrivendes interesser forud for indførelsen af foranstaltninger.

I 2006/2007 blev der iværksat en reform i form af en grønbog, som imidlertid ikke slog igennem på grund af manglende enighed blandt de berørte parter. De største stridspunkter var dækningen af vurderingen af Unionens interesser og definitionen af EU-erhvervsgrenen. På grund af de nye udfordringer, handelsmiljøet har oplevet i de senere år, blev nærværende nye initiativ imidlertid iværksat i oktober 2011.

Dette initiativ bygger på Kommissionens egen erfaring, en undersøgelse foretaget af en ekstern konsulent og den offentlige høring af berørte parter gennem et onlinespørgeskema. Der er modtaget 310 besvarelser fra berørte parter såsom erhvervssammenslutninger på europæisk og nationalt plan, EU-industrien, importører mv.

2. PROBLEMSTILLING

Der er blevet afdækket en række områder, hvor systemet kan forbedres med henblik på at tackle det stadigt skiftende handelsmiljø bedre.

a) Utilstrækkelig gennemsigthed og forudsigelighed

Problemer med gennemsigtighed og forudsigelighed kan påvirke kvaliteten af de foranstaltninger, der træffes, og den måde, hvorpå de berørte parter behandles. Det forhold, at der ikke fremlægges oplysninger forud for Kommissionens afgørelser om indførelse af midlertidige foranstaltninger, og at det arbejde, der foregår i antidumping- og subsidieudvalgene, er uigennemskueligt, synes undertiden at være et problem. Der er også blevet påpeget visse skævheder i formidlingen af oplysninger vedrørende disse udvalg. Andre problemer, som er blevet påpeget, er mere tekniske spørgsmål som f.eks. valget af referenceland, beregningen af skadesmargenen, vurderingen af Unionens interesser, den metode, der anvendes i udløbsundersøgelser, ikke-fortrolige versioner af klager og partsindlæg samt tilbagebetalingsprocedurer.

b) Retaliering mod brugere af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter

EU-producenter, der anvender eller agter at anvende handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, udsættes stadig oftere for trusler om direkte eller indirekte retaliation. I øjeblikket nærer EU-producenter stadig større frygt for gengældelsesstrategier, som får nogle til ikke at indgive eller støtte en klage, ikke at samarbejde eller endog at trække sig ud af en undersøgelse. Da det i henhold til de nuværende grundforordninger ikke er obligatorisk at samarbejde, sker det, at Kommissionen ikke har tilstrækkelige oplysninger til at fortsætte undersøgelsen. Retaliering udøvet af tredjelande spænder fra modforanstaltninger vedrørende den samme eller andre varer til personlig afpresning.

c) Omgåelse af foranstaltninger

Der er stadig større risiko for, at omgåelse bringer effektiviteten af antidumping- og subsidieforanstaltninger i fare. Omgåelse sker bl.a. ved en lille modificering eller en anden tarifiering af varerne med henblik på at undgå at betale told. Det er meget vanskeligt for EU-erhvervsgrenen at påvise denne praksis, da de relevante oplysninger er fortrolige og ikke optræder i officielle statistikker.

d) Handelsfordrejende subsidiering og fordrejninger af råvarepriser i tredjelande

Subsidiering forekommer, når det offentlige yder finansielle bidrag til virksomhederne i det pågældende land, hvilket betragtes som en endnu mere alvorlig form for urimelig handelspraksis end dumping. Antisubsidiesager er imidlertid ikke så hyppige som antidumpingsager på grund af det vanskelige i at finde beviser for subsidiering i tredjelande og virkningen af reglen om lavere told i parallelle antidumping- og antisubsidiesager. Derfor kan tredjelande i praksis ofte yde subsidier ustraffet.

Der er også blevet påpeget problemer med strukturelle fordrejninger af råvarepriser. Disse fordrejninger kan tage form af subsidier (f.eks. billig energi leveret af det offentlige). Ofte er de imidlertid ikke udligningsberettigede og skal behandles i en antidumpingkontekst, hvilket f.eks. gælder forskellige former for eksportrestriktioner eller handel med råvarer på særlige børser, som er underlagt statens indflydelse, og til hvilke der er begrænset adgang for virksomhederne.

e) Kvaliteten af data til brug for beslutningsprocessen

Handelsbeskyttelsesundersøgelser beror på oplysninger afgivet af berørte parter, der skal udfylde et spørgeskema og give Kommissionens tjenestemænd lov til at kontrollere deres data. De indsamlede oplysninger er ofte ufuldstændige, fordi opgaven med at udfylde spørgeskemaerne inden for en relativ kort frist er besværlig og tidskrævende. For SMV'er er det særlig vanskeligt at overholde de pågældende frister, således at de ikke leverer de relevante oplysninger, hvilket kan betyde, at Kommissionen ikke får et fuldstændigt billede af situationen.

f) SMV'ers adgang til handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter

Det er ikke nemt for SMV'er at anvende handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, fordi indsamlingen af de nødvendige beviser er bekostelig og ressourcekrævende.

g) Mangler ved undersøgelsespraksis

Som det forholder sig i øjeblikket, kan udløbsundersøgelser kun føre til, at tolden ophæves, eller at den opretholdes på samme niveau. I forbindelse med en eventuel anden eller tredje udløbsundersøgelse, når foranstaltningerne har været i kraft i ti år eller mere, kan markedsvilkårene imidlertid have ændret sig, og det kan være hensigtsmæssigt at ændre toldsatsen.

Et andet spørgsmål, der skal tages op, er tilbagebetaling af told, som er opkrævet i undersøgelsesperioden, når den genoptagne/fornyeede undersøgelse viser, at tolden bør ophæves.

h) Revision af visse bestemmelser i grundforordningerne

Siden de seneste væsentlige ændringer af grundforordningerne i 1995 har WTO afsagt en række tvistbilæggelsesafgørelser, og EU-Domstolen har truffet en række afgørelser, der bør komme til udtryk i grundforordningerne. Desuden skal visse spørgsmål, som er opstået i forbindelse med den praktiske anvendelse af de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, afklares.

i) Utilstrækkelig hensyntagen til værdikæder

Det hævdes, at de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter ikke tager hensyn til de globale værdikæder. I den nuværende lovgivning (der stemmer overens med WTO-retten) omfatter definitionen af EU-erhvervsgrenen kun virksomheder, der fysisk producerer i EU, hvilket fratager importører i sidste led retten til at kalde sig "indenlandske (EU-)producenter".

j) Tiden mellem skadesforvoldelsens begyndelse og indførelsen af foranstaltninger

Den tid, der går mellem indledningen af en sag og indførelsen af midlertidig told, er længere i EU end i visse andre lande, der anvender handelsbeskyttelsesinstrumenter. Sammen med de vanskeligheder, der er forbundet med indsamlingen af de nødvendige oplysninger, svækker dette i høj grad de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenters afskrækkende virkning.

k) Handelspolitiske beskyttelsesforanstaltningers varighed

Handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger forbliver normalt i kraft i fem år. De kan forlænges med yderligere fem år efter en udløbsundersøgelse. Der er ingen begrænsning for antallet af udløbsundersøgelser og dermed heller ingen begrænsning for de handelspolitiske beskyttelsesforanstaltningers samlede varighed. EU-producenterne går ind for den nuværende praksis. Importørerne derimod klager over, at der ikke gives nogen begrundelse for at opretholde foranstaltninger i ti år eller mere.

3. MÅL

1) Generelle mål:

- a) at bidrage til fri og fair handel i verden
- b) at bidrage til økonomisk vækst, fordele for forbrugerne og beskæftigelseffekter
- c) at genoprette retfærdige handelsvilkår.

2) Specifikke mål:

- a) at skabe et handelsmiljø, der giver EU's erhvervsgrene (og dermed disses arbejdstagere) mulighed for at konkurrere på grundlag af deres reelle konkurrencemæssige fordele, og sikre, at de fuldt ud kan anvende de instrumenter, de retligt råder over, til at genoprette lige konkurrencevilkår
- b) at sørge for, at brugere og forbrugere kan drage fordel af varer, hvis indførsel er baseret på udenlandske leverandørers reelle konkurrencemæssige fordele
- c) at øge tilliden og kendskabet til EU's handelsbeskyttelsessystem blandt alle berørte parter, herunder små og mellemstore virksomheder
- d) at øge alle berørte parters samarbejde i forbindelse med handelsbeskyttelsesprocedurer
- e) at bevare den eksisterende balance mellem producenters og importørers interesser.

3) **Operationelle mål:**

- a) at øge gennemsigtigheden og forudsigeligheden
- b) at forebygge retaliering
- c) at sikre effektivitet og håndhævelse
- d) at fremme samarbejde
- e) at opnå den bedst mulige undersøgelsespraksis
- f) at forbedre retssikkerheden (kodificering).

4. LØSNINGSMODELLER

Løsningsmodel 1: ingen tiltag: Den første mulighed ville være at fortsætte som hidtil uden at ændre den nuværende lovgivning og praksis.

Løsningsmodel 2: Denne mulighed består af et forslag til specifikt indgreb over for hvert særligt, identificeret (og udvalgt) problem – med alternative løsninger i en række begrænsede tilfælde.

Løsningsmodel 3: Den tredje mulighed er en pakke bestående af netop de specifikke indgreb, der er undersøgt i forbindelse med løsningsmodel 2, hvor den samlede virkning forventes at blive positiv, og som ikke ændrer balancen mellem producenters og importørers interesser.

5. KONSEKVENSANALYSE

Løsningsmodel 1 – ingen tiltag:

Nogle berørte parter ville ganske vist foretrække ikke at ændre noget, men passivitet ville betyde, at ingen af de afdækkede problemer løses. Dette ville få begrænsede negative økonomiske virkninger. Det ville øge den administrative byrde og dermed arbejdsbyrden for alle berørte parter. Den manglende supplerende vejledning vedrørende visse tekniske spørgsmål i forbindelse med undersøgelser og behovet for afklaring af visse retlige spørgsmål kan føre til flere juridiske udfordringer. Retaliering, der er et fænomen af nyere dato, ville ikke blive imødegået. På længere sigt kan passivitet også få nogle begrænsede negative sociale og miljømæssige konsekvenser.

Løsningsmodel 2 – specifikke indgreb over for særlige, identificerede problemer:

Virkningerne af hvert enkelt af de specifikke indgreb, som foreslås med henblik på at løse de særlige, identificerede problemer, undersøges i forbindelse med løsningsmodel 2. I et begrænset antal tilfælde foreslås der alternative løsninger, og deres virkninger undersøges

ligeledes enkeltvis. Disse indgreb kan få betydelige virkninger for de særlige specifikke problemer, som de vedrører, men de samlede virkninger for handelsstrømmene af løsningsmodel 2 forventes at blive marginale, og der forventes ingen sociale og miljømæssige virkninger af betydning.

Løsningsmodel 3 - pakkeløsning:

Den pakke, der foreslås som løsningsmodel 3, indeholder bl.a. den såkaldte "**tre-ugers-shippingklausul**", dvs. et tidsrum, hvor der ikke indføres told. Importører vil således have tre uger til at tilpasse sig forud for indførelsen af midlertidig told. Herudover vil told, som er opkrævet under en udløbsundersøgelse, blive betalt tilbage, hvis undersøgelsen fører til ophævelse af tolden. Begge forslag forventes at få begrænsede positive virkninger for importører.

De negative virkninger for EU-producenter vil være begrænsede, eftersom tre uger ikke er tilstrækkeligt til, at der kan afgives mange yderligere ordrer eller foretages massiv oplagring. Der forventes ingen negative virkninger for EU-producenter i forbindelse med tilbagebetalingen af told, da foranstaltningerne forbliver i kraft i hele undersøgelsesperioden.

Ikke-anvendelse af reglen om lavere told i tilfælde af subsidiering eller strukturelle fordrejninger af råvarepriser vil øge tolden i disse tilfælde og kan derfor påvirke omkostningerne for importører og slutforbrugere. Samtidig vil en sådan højere told give EU-producenter, der berøres af urimelig praksis, et åndehul, og afholde tredjelandes regeringer og eksportører fra at indlade sig på handelsbegrænsende adfærd.

Løsningsmodel 3 lægger op til, at der kan **indledes undersøgelser ex officio**, og at det bliver obligatorisk for EU-producenter at samarbejde i tilfælde af retaliering. Dette forventes at gøre det nemmere for EU-producenter at beskytte sig, samtidig med at deres eksponering for de økonomiske konsekvenser af retalieringsadfærd mindskes. Hvad angår SMV'er vil en forbedret helpdesk sætte dem i stand til bedre at forstå og forholde sig til handelsbeskyttelsesprocedurer.

Alt i alt forventes **virkningerne for handelsstrømmene** at blive minimal. De eventuelle **sociale og miljømæssige virkninger** vil også være begrænsede, men positive, dvs. at løsningsmodel 3 vil medvirke til at begrænse jobtabene i EU.

6. SAMMENLIGNING AF MODELLER

Løsningsmodel 2:

Løsningsmodel 2 vil opfylde nogle af de operationelle mål og en del af de specifikke mål, da den tager de særlige, identificerede problemer op. Men da den ikke er særlig sammenhængende, vil den ikke bidrage betydeligt til gennemførelsen af de generelle mål. En sådan tilgang, som er rettet mod særlige problemer, er desuden forbundet med en risiko for at skabe ubalance mellem producenters og importørers interesser.

Løsningsmodel 3:

Denne mulighed bidrager fuldt ud eller delvist til hvert af de generelle mål. Ud over, at den afholder erhvervsdrivende fra at indlade sig på handelsfordrejende praksis og retaliering, hjælper den med at genoprette lige konkurrencevilkår. Endelig opretholder den balancen mellem de berørte parter interesser. Kort sagt modsvarer løsningsmodel 3 alle de specifikke mål og yder et stort bidrag til gennemførelsen af alle de generelle mål.

7. OVERVÅGNING OG EVALUERING

For at evaluere virkningerne og effektiviteten af nærværende initiativ er der udarbejdet indikatorer, som vil gøre det muligt at overvåge udviklingen af EU's

handelsbeskyttelsessystem. Det foreslås at anvende 2013 som benchmarkår, og at der skal være en evalueringsperiode på mindst tre år efter ikrafttrædelsen af de foreslåede ændringer.