



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 10.4.2013
SWD(2013) 106 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om ändring av rådets förordning (EG) nr 1225/2009 om skydd mot dumpad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska gemenskapen och av rådets förordning (EG) nr 597/2009 om skydd mot subventionerad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska gemenskapen

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

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om ändring av rådets förordning (EG) nr 1225/2009 om skydd mot dumpad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska gemenskapen och av rådets förordning (EG) nr 597/2009 om skydd mot subventionerad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska gemenskapen

1. INLEDNING

I den här konsekvensbedömningen redogörs för hur kommissionen bör hantera vissa frågor som rör de handelspolitiska skyddsåtgärderna, vilka inte här ändrats i någon större utsträckning sedan 1995. Det viktigaste målet för kommissionen är att hitta lösningar för att effektivisera systemet och se till att instrumenten är så effektiva och ändamålsenliga som möjligt utan att rubba den nuvarande balansen mellan de berörda parternas olika intressen. Utifrån detta undersöks här tre alternativ.

Handelspolitiska skyddsåtgärder utgör en del av det regelverk som införts för Världshandelsorganisationens (WTO) medlemmar genom artikel VI i Gatt-avtalet från 1994, WTO:s antidumpnings- och antisubventionsavtal. Handelspolitiska skyddsåtgärder får bara användas om de relevanta villkoren är uppfyllda och om undersökningen visar att de importerade varorna dumpas eller subventioneras samt orsakar väsentlig skada för den inhemska industrin. De åtgärder som införs får inte fastställas på en nivå som överskrider nivån för den dumpning eller subventionering som konstaterats.

Utöver WTO:s minimikrav innehåller EU:s regelverk ytterligare aspekter, som betecknas ”WTO+”, dvs. regeln om lägsta tull (som gör det möjligt att införa tullar som är lägre än den faktiska dumpnings- eller subventionsmarginalen) och prövningen av unionens intresse. Den prövningen inbegriper en granskning av alla ekonomiska EU-aktörers intressen innan åtgärder införs.

Under 2006 och 2007 inleddes ett reformarbete med en grönbok, vilket misslyckades på grund av bristande samsyn mellan berörda parter. De frågor som främst var kontroversiella var omfattningen av prövningen av unionens intresse och definitionen av unionsindustrin. Eftersom nya utmaningar som rör handelsvillkoren har uppstått under de senaste åren togs dock ett nytt initiativ i oktober 2011.

Till grund för föreliggande initiativ ligger kommissionens egna erfarenheter, en studie av en extern konsult och ett offentligt samråd som hölls med berörda parter genom ett frågeformulär på nätet. I samrådet lämnades 310 svar in från berörda parter, t.ex. från företagens intresseorganisationer på europeisk och nationell nivå, EU-industrin och importörer.

2. PROBLEMFORMULERING

Olika områden av systemet som kan förbättras har identifierats i syfte att bättre hantera de föränderliga handelsvillkoren.

a) Bristande öppenhet och förutsägbarhet

Öppenheten och förutsägbarheten kan påverka kvaliteten på de åtgärder som vidtas och behandlingen av berörda parter. I vissa fall framstår det som problematiskt att inga uppgifter lämnas ut innan kommissionen fattar ett provisoriskt beslut och att insynen i antidumpnings- och antisubventionskommittéernas arbete är begränsad. Viss olikhet när det gäller spridningen av information som rör dessa kommittéer har också konstaterats. Andra problem som tagits upp rör mer tekniska frågor, t.ex. valet av jämförbart land, beräkningen av skademarginalen, analysen av unionens intresse, de metoder som används vid översyner vid giltighetstidens utgång, icke-konfidentiella versioner av klagomål och inlagor eller förfarandena för återbetalning.

b) Motåtgärder mot dem som använder handelspolitiska skyddsåtgärder

EU-producenter som använder eller planerar att använda handelspolitiska skyddsåtgärder får utstå allt fler hot om direkta och indirekta motåtgärder. För närvarande fruktar EU-producenterna allt oftare vedergällningsstrategier som får vissa producenter att avstå från att inge eller stödja ett klagomål, att inte samarbeta eller till och med att upphöra att medverka i en undersökning. Eftersom de gällande grundförordningarna inte föreskriver någon skyldighet att samarbeta kanske kommissionen inte har tillräckliga uppgifter för att kunna fortsätta undersökningen. Motåtgärder från tredjeländer kan handla om åtgärder mot likadana eller andra produkter eller om utpressning av personer.

c) Kringgående av åtgärder

Kringgående riskerar i ökad utsträckning att äventyra antidumpnings- och antisubventionsåtgärdernas verkan. Kringgående kan t.ex. bestå av att en produkt genomgår en liten modifiering eller klassificeras felaktigt för att man ska slippa att betala tullen. Det är mycket svårt för EU-industrin att upptäcka sådan praxis, eftersom de relevanta uppgifterna är konfidentiella och inte finns tillgängliga i officiell statistik.

d) Subventioner som snedvrider handeln och råvarurelaterad snedvridning i tredjeländer

Subventionering sker när staten ger ekonomiska bidrag till sina företag. Detta betraktas som en allvarigare form av illojal handel än dumpning. Antisubventionsärendena är dock färre än antidumpningsärendena på grund av svårigheten att styrka subvention i tredjeländer och på grund av effekten av regeln om lägsta tull i parallella antidumpnings- och antisubventionsärenden. Följden är i praktiken att tredjeländer ofta kan ge subventioner utan att bli straffade.

Problem med strukturell råvarurelaterad snedvridning har också tagits upp. Sådan snedvridning kan ske genom subventioner (t.ex. att staten tillhandahåller billig energi). Sådan snedvridning är dock ofta inte utjämningsbar och måste därför tas upp i ett antidumpningsförfarande. Det kan t.ex. handla om olika former av exportbegränsningar eller handel med råvaror på särskilda råvarubörser som står under statligt inflytande och till vilka företagen har begränsad åtkomst.

e) Kvalitet på de uppgifter som finns tillgängliga för beslutsprocessen

Undersökningar som rör handelspolitiska skyddsåtgärder bygger på uppgifter som lämnas av berörda parter, som måste fylla i ett frågeformulär och tillåta att kommissionens handläggare kontrollerar deras uppgifter. De uppgifter som samlas in är ofta ofullständiga på grund av den mödosamma och tidskrävande uppgiften att fylla i frågeformulären inom en relativt snäv tidsfrist. Små och medelstora företag har ännu svårare att hålla dessa tidsfrister och lämnar inte relevanta uppgifter, vilket kan ge kommissionens avdelningar en ofullständig bild.

f) De små och medelstora företagens tillgång till handelspolitiska skyddsåtgärder

De handelspolitiska skyddsåtgärderna är inga enkla instrument för små och medelstora företag, eftersom det är dyrt och resurskrävande att ta fram den nödvändiga bevisningen.

g) Brister i översyner

Vid översyner vid giltighetstidens utgång är det för närvarande bara möjligt att avskaffa tullen eller att behålla den på samma nivå. Om det gäller en andra eller tredje översyn vid giltighetstidens utgång när åtgärderna har varit i kraft under tio år eller längre, kan marknadsvillkoren ha förändrats och en ändring av nivån på tullarna därför vara lämplig.

En annan fråga som bör tas upp är återbetalning av tullar som tagits ut under översynsperioden i de fall då översynen visar att tullen bör avskaffas.

h) Översyn av vissa bestämmelser i grundförordningarna

Sedan de senaste sakändringarna av grundförordningarna 1995 har flera avgöranden i WTO-tvister och domar i EU-domstolen meddelats, vilket måste återspeglas i grundförordningarna. Vissa frågor som uppstått i samband med den praktiska tillämpningen av de handelspolitiska skyddsåtgärderna behöver också klargöras.

i) Bristande hänsyn till värdekedjorna

Det hävdas att de handelspolitiska skyddsåtgärderna inte beaktar globala värdekedjor. I den gällande lagstiftningen (i överensstämmelse med WTO-bestämmelserna) avses med unionsindustrin bara företag som har fysisk produktion i EU, vilket innebär att de slutliga importörerna inte betecknas som "inhemska (unions)producenter".

j) Tid från skadans uppträdande till dess att åtgärder införs

Tiden mellan den tidpunkt då ett ärende inleds och införandet av provisoriska tullar är längre i EU än i vissa andra länder som tillämpar handelspolitiska skyddsåtgärder. I kombination med den komplexa insamlingen av de uppgifter som behövs leder detta till att de handelspolitiska skyddsåtgärdernas avskräckande verkan minskar betydligt.

k) De handelspolitiska skyddsåtgärdernas varaktighet

Handelspolitiska skyddsåtgärder är i regel i kraft i fem år. De kan förlängas efter en översyn vid giltighetstidens utgång för ytterligare fem år. Det finns ingen begränsning av antalet översyner vid giltighetstidens utgång och därmed inte heller av hur länge handelspolitiska skyddsåtgärder kan vara i kraft. EU-producenterna är positiva till nuvarande regler. Importörerna klagar dock på avsaknaden av motivering till åtgärder som är i kraft under tio år eller längre.

3. MÅL

1) Allmänna mål

- a) Bidra till en fri och rättvis världshandel
- b) Bidra till ekonomisk tillväxt, konsumentnytta och sysselsättning
- c) Återupprätta rättvisa handelsvillkor

2) Särskilda mål

- a) Skapa handelsvillkor enligt vilka EU:s företag (och deras arbetstagare) kan konkurrera på grundval av sina genuina konkurrensfördelar och se till att de fullt ut kan utnyttja de instrument som lagligen står till deras förfogande för att återställa likvärdiga förutsättningar.

- b) Se till att användare och konsumenter kan dra nytta av import som grundas på utländska leverantörers genuina konkurrensfördelar.
- c) Öka förtroendet för och kunskaperna om EU:s system för handelspolitiska skyddsåtgärder hos alla berörda parter, inklusive små och medelstora företag.
- d) Öka samarbetet hos alla berörda parter i förfaranden som rör handelspolitiska skyddsåtgärder.
- e) Bevara den nuvarande jämvikten mellan producent- och importörintressen.

3) Operativa mål

- a) Öka öppenheten och förutsägbarheten.
- b) Förhindra motåtgärder.
- c) Säkerställa effektivitet och efterlevnad.
- d) Underlätta samarbete.
- e) Optimera rutinerna för översyner.
- f) Öka rättssäkerheten (kodifiering)

4. ALTERNATIV

Alternativ 1: Ingen förändring: Det första alternativet är att fortsätta som tidigare och inte ändra gällande lagstiftning eller praxis.

Alternativ 2: Det andra alternativet består av ett särskilt förslag till åtgärd för varje enskilt problem som konstaterats (och behållits), med alternativa lösningar i några få fall.

Alternativ 3: Det tredje alternativet består av ett paket med precis de särskilda åtgärder som undersökts i alternativ 2, där de sammantagna effekterna förväntas bli positiva och jämvikten mellan producent- och importörintressen bevaras.

5. KONSEKVENSANALYS

Alternativ 1 – Ingen förändring

Vissa berörda parter kan mycket väl föredra att inget ändras, men avsaknaden av åtgärder skulle innebära att alla konstaterade problem kvarstår. Detta skulle leda till begränsade negativa ekonomiska konsekvenser. Den administrativa bördan skulle öka och därmed även arbetsbördan för alla berörda parter. Avsaknaden av ytterligare vägledning om vissa tekniska frågor i en undersökning och behovet av att klargöra vissa rättsliga frågor kan leda till att antalet rättsliga ärenden ökar. Det nyare fenomenet motåtgärder skulle inte behandlas. På lång sikt kan avsaknaden av åtgärder också få vissa begränsade negativa konsekvenser för samhället och miljön.

Alternativ 2 – Särskilda åtgärder för enskilda problem som konstaterats

Konsekvenserna av varje särskild åtgärd som föreslås för att lösa de enskilda problem som konstaterats analyseras i alternativ 2. I vissa få fall förslås alternativa lösningar vars konsekvenser också analyseras enskilt. Konsekvenserna av dessa åtgärder kan bli stora när det gäller de enskilda problem som tas upp, men de sammantagna konsekvenserna för handelsflödena i alternativ 2 förväntas bli marginella och inga märkbara konsekvenser förväntas för samhället eller miljön.

Alternativ 3 – Paketlösning

Det paket som föreslås i alternativ 3 består bland annat av en **klausul om tre veckors anstånd** då inga tullar tas ut. Importörerna skulle få tre veckor på sig för att anpassa sig innan

de provisoriska tullarna införs. De tullar som tas ut under en översynsundersökning skulle dessutom återbetalas om tullen avskaffas. Båda förslagen skulle leda till begränsade positiva konsekvenser för importörerna.

De negativa konsekvenserna för unionsproducenterna skulle bli begränsade, eftersom tre veckor inte är tillräckligt för att få in många ytterligare beställningar eller bygga upp ett omfattande lager. Återbetalningen av tullar förväntas inte heller leda till några negativa konsekvenser för unionsproducenterna, eftersom åtgärderna fortfarande är i kraft under översynsperioden.

Det faktum att **regeln om lägsta tull inte tillämpas** vid subvention eller strukturell råvarurelaterad snedvridning skulle i sådana fall innebära högre tullar, vilket kan påverka importörernas och slutkonsumenternas kostnader. Dessa högre tullar skulle samtidigt ge lite andrum för de unionsproducenter som påverkas av illojal praxis, och de högre tullarna torde avhålla statliga myndigheter och exportörer från tredjeländer från att bedriva verksamhet som snedvrider handeln.

I alternativ 3 övervägs **inledande av undersökningar på kommissionens eget initiativ** och en skyldighet för unionsproducenterna att samarbeta i fall som gäller motåtgärder. Detta skulle öka unionsproducenternas möjligheter att söka skydd och samtidigt göra dem mindre utsatta för ekonomiska konsekvenser av sådana motåtgärder. Genom en förbättrad hjälpcentral skulle de små och medelstora företagen få hjälp med att få bättre kunskaper om och bättre kunna hantera förfaranden som gäller handelspolitiska skyddsåtgärder.

Sammantaget förväntas **konsekvenserna för handelsflödena** bli minimala. Eventuella **konsekvenser för samhället och miljön** kommer också att bli begränsat positiva, dvs. alternativ 3 skulle bidra till att begränsa bortfallet av arbetstillfällen i EU.

6. JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIVEN

Alternativ 2

I den mån som detta alternativ åtgärdar de enskilda problem som konstaterats skulle alternativ 2 innebära att vissa operativa mål och några av de särskilda målen uppnås. Eftersom alternativet saknar enhetlighet skulle det dock inte i någon större utsträckning bidra till att de allmänna målen uppnås. Det kan också skapa obalans mellan producent- och importörintressen.

Alternativ 3

Detta alternativ bidrar fullt ut eller delvis till att varje allmänt mål uppnås. Utöver att aktörerna avhålls från att tillämpa praxis som snedvrider handeln och vidta motåtgärder bidrar detta alternativ också till att återställa likvärdiga förutsättningar. Det bevarar dessutom jämvikten mellan de berörda parternas intressen. Genom alternativ 3 uppnås alla särskilda mål. Det bidrar också i hög grad till att alla allmänna mål uppnås.

7. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

För att utvärdera det föreliggande initiativets konsekvenser och effektivitet har det utformats indikatorer som kommer att göra det möjligt att övervaka utvecklingen av EU:s system för handelspolitiska skyddsåtgärder. Det föreslås att 2013 används som referensår och att en utvärderingsperiod på minst tre år tillämpas efter det att de föreslagna ändringarna träder i kraft.