



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 6.12.2006
KOM(2006) 763 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

DET GLOBALE EUROPA

**Europas handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter i en global økonomi under
forandring**

En grønbog til brug ved den offentlige høring

DET GLOBALE EUROPA

Europas handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter i en global økonomi under forandring

En grønbog til brug ved den offentlige høring

(EØS-relevant tekst)

Indledning

EU råder i lighed med de fleste importerende lande over en række forskellige handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter. Disse instrumenter – antidumping-, antisubsidie- og beskyttelsesforanstaltninger – giver EU mulighed for at beskytte sine producenter mod illoyal eller subsidieret import og mod dramatiske ændringer i handelsmønstret, som er skadelige for EU's økonomi. Det er vigtigt, at vi bruger disse instrumenter effektivt og omhyggeligt for at sikre overholdelse af de internationale handelsregler og at beskytte Europas interesser mod illoyal handelspraksis.

EU's brug af disse instrumenter er baseret på reglerne i WTO-aftalerne, som indeholder bestemmelser om handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter og principperne for lovlig anvendelse af disse som en del af det multilaterale system for frihandel. I lighed med indsatsen for at stoppe forfalskning og tyveri af intellektuelle ejendomsrettigheder, herunder også gennem misbrug af elektroniske kommunikationsmidler, er beskyttelsen mod illoyal handelspraksis politisk og økonomisk set et element af afgørende betydning for beskyttelsen af frihandelen. Det giver os mulighed for at fremme de europæiske arbejdstagers interesser og Europas konkurrenceevne og spiller således en betydningsfuld rolle med hensyn til at hjælpe Europa med at forvalte følgerne af globalisering.

Den væsentligste økonomiske begrundelse for brugen af antidumping- og antisubsidieforanstaltninger som handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter er, at den internationale økonomi ikke har nogen mekanisme til forsvar mod konkurrencebegrænsende adfærd svarende til de konkurrencemyndigheder, der findes i næsten alle lande. Ydermere giver meget få landes juridiske systemer kompetence til at vedtage formelle regler eller at oprette institutioner, der muliggør overvågning af subsidier på samme måde som EU's statsstøtteregler. Handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter er blevet udviklet inden for rammerne af den internationale lovgivning og skal korrigere de handelsforvridende virkninger af konkurrencebegrænsende adfærd på internationalt plan.

Anvendelsen af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter på europæisk plan har i løbet af det seneste årti fjernet de handelsforvridende virkninger af dumping i betydningsfulde sektorer som stål, kemikalier og mikroprocessorer, hvorved disse sektorer og dermed tusindvis af arbejdspladser i Europa er blevet reddet.

EU er gået videre end noget andet WTO-medlem, idet EU ensidigt og på grundlag af WTO-reglerne har strammet betingelserne for anvendelse af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter og målrettet virkningerne af disse på sit eget marked. EU har udviklet et system af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, som formodentlig er mere åbent og velafbalanceret end noget andet WTO-medlems system. EU har også ført an i debatten vedrørende reform af WTO-reglerne om beskyttelse af handelen, som har været en integreret del af Doha-runden. Det er af afgørende betydning, at alle WTO-medlemmerne anvender de internationalt vedtagne regler loyalt, hvis det internationale handelssystem skal fungere. Denne betoning af, at alle skal følge de vedtagne regler på dette område, skal forblive et mål, der er styrende for vores fremtidige politik.

Ikke desto mindre har der i det årti, der er gået siden vedtagelsen af antidumpingaftalen i 1994 og den seneste større reform af EU's handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, været vidtrækkende ændringer af den globale økonomi og af strukturen i EU's økonomi. Ændringerne har været en betydningsfuld faktor i de overordnede prioriteringer for fremme af denne Kommissions nye dagsorden for vækst og konkurrenceevne. Disse prioriteringer er beskrevet i Kommissionens bidrag til Det Europæiske Råds møde i Hampton Court: *Europæiske værdier i en globaliseret verden*.

Mange flere selskaber i EU fremstiller nu varer uden for EU med henblik på import til EU eller har forsyningskæder, som rækker ud over markedet i EU. Disse ændringer sætter spørgsmålstegn ved den traditionelle opfattelse af produktion i EU og EU's økonomiske interesser. Da dette præcis er begrundelsen for at have handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, kan en regelmæssig gennemgang bidrage til at sikre, at EU's handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter forbliver en effektiv reaktion på illoyal handelspraksis. Dette kan muligvis også bidrage til at bevare den store politiske støtte bag brugen af disse uundværlige instrumenter i hele Europa.

Kommissionen har for nylig gjort opmærksom på en ny politisk dagsorden, som har til formål at styrke EU's evne til at konkurrere i en global økonomi præget af stigende fragmentering og kompleksitet i produktionsprocessen og forsyningskæderne samt vækst blandt betydningsfulde nye økonomiske aktører, navnlig i Asien ("*Det globale Europa - i konkurrencen på verdensmarkedet*"). Disse overvejelser vedrørende EU's handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter er en integreret del af ovennævnte dagsorden. I grønbogen sættes der ikke spørgsmålstegn ved den grundlæggende værdi af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, men offentligheden opfordres derimod til at overveje, hvordan EU fortsat kan bruge dem, så de bedst muligt tjener Europas interesser.

I forbindelse med udarbejdelsen af grønbogen er der blevet taget hensyn til Europa-Kommissionens erfaringer med forvaltning af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter samt resultaterne af en evalueringsundersøgelse af disse, som blev gennemført for nylig. Den er også blevet udarbejdet på grundlag af uformelle kontakter med EU's medlemsstater og Europa-Parlamentet samt en række dokumenter, som eksperter inden for handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter forelagde EU's handelskommissær, Peter Mandelson, i juli 2006¹.

¹ http://ec.europa.eu/trade/issues/respectrules/anti_dumping/legis/index_en.htm#txts.

I grønbogen er der foretaget en opdeling i seks temaer:

- (1) handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter i en global økonomi under forandring
- (2) vægtningen af EU's forskellige interesser i forbindelse med undersøgelser af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter
- (3) iværksættelse og gennemførelse af undersøgelser af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter
- (4) handelspolitiske beskyttelsesforanstaltningers form og varighed og tidsplanen for gennemførelsen
- (5) gennemsigtighed i forbindelse med undersøgelser af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter og
- (6) den institutionelle struktur i forbindelse med undersøgelser af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter.

Der rejses en række spørgsmål vedrørende hver enkelt tema, som deltagerne i høringen opfordres til at besvare.

Rubrik nr. 1: Europas handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter

Antidumping. Antidumpingregler er EU's mest benyttede form for handelspolitiske beskyttelsesinstrument. Antidumpingforanstaltninger vedrører import af varer til EU til en pris, der ligger under den normale værdi på hjemmemarkedet – normalt som følge af mangel på konkurrence og/eller statslig indgriben i produktionsprocessen, som giver en eksportør mulighed for kunstigt at reducere eksportprisen. Dumping skader både EU-producenterne og producenter i tredjelande, som konkurrerer om adgang til markedet i EU. Følgende er typiske eksempler på forvriddinger, som fører til dumping: toldmæssige og ikke-toldmæssige handelshindringer, utilstrækkelig håndhævelse af konkurrencereglerne, fritagelse for eksporttold og kunstigt lave priser på råmaterialer og/eller energi. Hvis EU's undersøgelser viser, at importen skader EU-producenter, giver antidumpingreglerne mulighed for at gennemføre foranstaltninger til afhjælpning af skaden. Dette indebærer normalt, at dumpingimporten pålægges told.

Antisubsidier. Antisubsidieforanstaltninger svarer til antidumpingforanstaltninger, bortset fra at de specifikt afhjælper de handelsforvridende virkninger af subsidier til udenlandske producenter, som WTO kan gribe ind over for, hvis det kan påvises, at subsidierne skader EU-producenter.

Beskyttelse. Beskyttelsesforanstaltninger adskiller sig fra de øvrige foranstaltninger, da der ikke fokuseres på, om en given handelspraksis er illoyal eller ej, men på ændringer af handelsmængden, som kommer så hurtigt og er af et sådant omfang, at det ikke med rimelighed kan forventes af EU-producenterne, at de kan tilpasse sig de ændrede handelsstrømme. I en sådan situation giver WTO's og EU's regler mulighed for kortvarige restriktioner af importen for at give erhvervsgrænen midlertidig støtte til at tilpasse sig den pludselige forøgelse af handelsstrømmen. Dette midlertidige pusterum kombineres med en klar forpligtelse til at gennemføre omstruktureringer.

Mellem januar 1996 og december 2005 indførte EU 194 endelige antidumpingforanstaltninger. De lande, som oftest var involveret i dumpingsager i perioden, var Kina (38 foranstaltninger) og Indien (16 foranstaltninger). Pr. 31. oktober 2006 var 12 af EU's antisubsidieforanstaltninger stadig gældende. EU har i alt indført otte endelige beskyttelsesforanstaltninger i medfør af WTO-reglerne; kun en af disse er stadig gældende. I EU repræsenterer antidumping- og antisubsidieforanstaltninger over for illoyal handelspraksis mindre end 0,45 % af den samlede værdi af importen.

Til sammenligning indførte USA 201 og Indien 309 endelige foranstaltninger mellem 1996 og 2005. I samme periode indledte EU 294 undersøgelser, mens USA og Indien indledte henholdsvis 352 og 419 undersøgelser.

Europa-Kommissionen har ansvaret for gennemførelsen af antidumping-, antisubsidie- og beskyttelsesundersøgelser, herunder også for beslutninger vedrørende indledning af undersøgelser som reaktion på erhvervsgrenens klager samt for fornyede undersøgelser inden for den periode, hvor en given foranstaltning finder anvendelse. Den kan også indføre midlertidige foranstaltninger og vil om nødvendigt foreslå Rådet endelige foranstaltninger. **Rådet** indfører endelige antidumping- eller antisubsidieforanstaltninger ved simpelt flertal, mens beskyttelsesforanstaltninger kræver et kvalificeret flertal blandt medlemsstaterne.

DEL 1. Hvilken rolle spiller handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter i en global økonomi under forandring?

Den økonomiske begrundelse for **antidumpingforanstaltninger** er hovedsagelig, at konkurrencesituationen er mangelfuld på de internationale markeder – der findes ingen international konkurrencemyndighed, der regulerer konkurrencebegrænsende adfærd mellem landene. I modsætning til et indre marked som EU's findes der meget få regler, som regulerer virksomhedernes adfærd på de internationale markeder.

Antidumpingforanstaltninger er det eneste redskab i den internationale lovgivning, som kan behandle virkningerne af illoyal import fra sådanne markeder for virksomhederne i EU. Ligeledes modvirker **antisubsidieforanstaltninger** illoyal subsidiering af producenter i tredjelande, da der ikke findes fuldt udviklede midler til begrænsning af en sådan adfærd på internationalt plan. **Beskyttelsesforanstaltninger** er rettet mod import, der øges i et sådant omfang, at det forvolder eller truer med at forvolde virksomhederne i EU væsentlig skade.

På nuværende tidspunkt indleder EU betydeligt flere antidumpingundersøgelser end antisubsidieundersøgelser. En af grundene til, at virksomhederne er utilbøjelige til at anmode om indledning af antisubsidiesager, er, at de frygter gengældelsesforanstaltninger fra de pågældende regerings side. En løsning kunne derfor være, at Kommissionen på eget initiativ indleder flere antisubsidiesager.

Den økonomiske begrundelse for handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter er stadig genstand for uenighed blandt økonomer. Nogle økonomer mener, at der er behov for handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, fordi der ikke findes internationalt vedtagne konkurrenceregler. Andre mener, at der ikke kan gives en økonomisk begrundelse for handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger med udgangspunkt i et givet lands overordnede velstand. Endnu andre mener, at enkelte sektorer kan misbruge foranstaltningerne som et middel til at opnå beskyttelse mod konkurrerende import. Der er også nogle økonomer, der mener, at antidumpingforanstaltninger kun er berettigede, hvis en eksportør i et tredjeland nyder godt af manglende eller utilstrækkelig håndhævelse af konkurrencereglerne i hjemlandet.

Spørgsmål 1: *Hvilken rolle spiller handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter i den moderne globale økonomi? Er handelspolitiske instrumenter af afgørende betydning for at sikre overholdelse af internationale handelsregler og for at beskytte europæiske interesser? Bør EU overveje, hvordan de kan forbedres?*

Spørgsmål 2: *Bør EU i højere grad gøre brug af antisubsidie- og beskyttelsesforanstaltninger sammen med antidumpingforanstaltningerne? Bør Kommissionen under særlige omstændigheder være rede til at indlede flere undersøgelser af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter på eget initiativ, hvis den råder over den nødvendige dokumentation?*

Spørgsmål 3: *Findes der andre muligheder end brugen af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, når nu der ikke findes internationalt vedtagne regler?*

DEL 2. Vægtningen af EU's forskellige interesser i forbindelse med undersøgelser af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter

Handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger skal tjene EU's overordnede økonomiske interesser, herunder også producenternes og arbejdstagernes interesser. EU's regler skal fortsat tage højde for situationer, hvor lavere importpriser ikke alene skyldes tredjelandes komparative fordele med hensyn arbejdskraft- og produktionsomkostninger, men afspejler, at disse fordele kombineres med urimelige konkurrencevilkår i form af subsidier og andre skævheder skabt af staten.

Ændringer af strukturen i både den globale økonomi og EU's økonomi har gjort det mere komplekst at fastlægge EU's økonomiske interesser. Globalisering øger den internationale arbejdsdeling, da transport- og kommunikationsomkostningerne er faldet betydeligt. Europæiske selskaber anvender i stigende grad produktionsbaser uden for EU, samtidig med at de bevarer aktiviteter og beskæftigelse af et betydeligt omfang i Europa. Hvad angår handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, består udfordringen i at afgøre, om EU's regler i tilstrækkeligt omfang tager hensyn til den outsourcing af produktionen, der foretages af europæiske virksomheder, som så konkurrerer med EU-baserede producenter og kan blive negativt påvirket af de handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger.

Det er ikke i EU's økonomiske interesse på lang sigt at tolerere dumping, selv når den er til fordel for europæiske selskaber, som har outsourcet produktionen til tredjelande. Men det skal også tages i betragtning, at foranstaltninger, der har til formål at begrænse den skade, der forårsages af dumping, kan påvirke beskæftigelsen og levedygtigheden for EU-selskaber, som har lovlige aktiviteter i form af outsourcet produktion. Det er af afgørende betydning at finde den rette balance mellem frihandel og retfærdig handel. Der er behov for klare regler i en sådan situation.

Denne del af grønbogen omhandler fire hovedspørgsmål vedrørende prøvningen af Fællesskabets interesser.

Rubrik nr. 2: Casestudie – antidumpingforanstaltninger over for lædersko, august 2006

I oktober 2006 pålagde EU visse lædersko, der importeres til EU, en told på henholdsvis 16,5 % og 10 %. Denne told var resultatet af en undersøgelse, i forbindelse med hvilken der både blev konstateret dumping af disse varer fra visse tredjelande og deraf følgende skade for producenterne i EU. Anvendelsen af EU's og WTO's regler i denne meget komplekse sag gav anledning til store meningsforskelle blandt virksomhederne og medlemsstaterne i EU. Sagen illustrerede to af de vigtigste emner, som denne grønbog omhandler.

Outsourcing fra EU-producenternes side. Selv om mange selskaber i EU stadig fremstiller læderfodtøj i EU, er der også et betragteligt antal selskaber i EU, der har outsourcet produktionen af fodtøj til tredjelande, mens de har bevaret andre aktiviteter i EU. De selskaber i EU, som fremstiller lædersko i de pågældende tredjelande, er pålagt antidumpingtolden. Under de eksisterende regler vedrørende antidumpingundersøgelser tages der desuden kun hensyn til producenter, der bevarer deres produktion i EU, når det skal afgøres, om reglerne vedrørende repræsentation af en tilstrækkelig andel af EF-erhvervsgrenen er opfyldt. Ikke desto mindre stiger antallet af selskaber i EU, som flytter dele af deres produktion, og disse selskaber tegner sig for tusindvis af arbejdspladser i EU.

Forbrugernes interesser. Sagen vedrørende fodtøj illustrerede også et andet problem, der vedrører fastlæggelse af EU's økonomiske interesser i bred forstand. I langt størstedelen af alle sager, navnlig de sager, som ikke vedrører forbrugervarer, har antidumpingforanstaltningernes virkninger på de priser, som forbrugerne betaler, typisk været ubetydelige. Det er ikke desto mindre af stor betydning at overveje, hvorvidt og hvordan forbrugernes interesser bedre kan afspejles i forbindelse med antidumpingundersøgelserne og de foranstaltninger, der træffes.

2.1. Prøvningen af Fællesskabets interesser. EU er en af de få brugere af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, der gennemfører en prøvning af almenhedens interesser ved hjælp af reglen vedrørende Fællesskabets interesser, før der indføres antidumpingforanstaltninger. Af reglen vedrørende Fællesskabets interesser fremgår det, at der kun kan indføres foranstaltninger, hvis Kommissionen fastslår, at det ikke er imod EU's overordnede økonomiske interesser at indføre foranstaltningerne. Der findes intet krav om en sådan prøvning i WTO's antidumpingaftale, men den har vist sig at være en nyttig faktor, når interesserne i antidumpingsager skal afvejes.

Det påstås dog, at der i forbindelse prøvningen af Fællesskabets interesser i for høj grad tages hensyn til EU-producenterne, og at der ikke tages tilstrækkeligt hensyn til foranstaltningernes virkninger for importvirksomheder, som har flyttet en del af produktionen uden for EU. Der bliver også givet udtryk for bekymring over, at forbrugernes interesser ikke vægtes tilstrækkeligt højt, navnlig når de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter finder anvendelse på færdige forbrugervarer. Selv om det overordnede mål med EU's instrumenter er at reagere på virkningerne af illoyal konkurrence, har en række nyere sager også rejst spørgsmålet om, hvorvidt prøvningen af Fællesskabets interesser skal bruges til at vurdere foranstaltningernes virkninger for den overordnede sammenhæng i EU's politikker. F.eks. kunne EU overveje, om antidumpingforanstaltningerne i visse tilfælde reducerer effektiviteten af EU's udviklingsbistand til et givet land.

***Spørgsmål 4:** Bør EU revidere den nuværende balance mellem forskellige virksomheders interesser i forbindelse med prøvningen af Fællesskabets interesser inden for rammerne af undersøgelser af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter? Hvordan skal der tages hensyn til både de interesser, som producenterne og deres arbejdstagere i Europa har, og interesserne blandt de selskaber, som har bevaret en betydelig del af deres aktiviteter og beskæftigelse i Europa, på trods af at de har flyttet en del af deres produktion uden for EU? Hvordan skal der tages hensyn til de interesser, som de importører og producenter, der forarbejder de pågældende importvarer, har?*

***Spørgsmål 5:** Er det nødvendigt at revidere den måde, hvorpå der tages hensyn til forbrugernes interesser i forbindelse med undersøgelser af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter? Bør Kommissionen være mere proaktiv med hensyn til at opnå input fra forbrugersammenslutninger? Hvordan bør et sådant input vægtes? Hvordan kan de handelspolitiske beskyttelsesforanstaltningers virkninger for forbrugerne vurderes og overvåges?*

***Spørgsmål 6:** Bør EU tage flere forhold i betragtning i forbindelse med vurderingen af Fællesskabets interesser inden for rammerne af undersøgelser af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, herunder f.eks. sammenhæng med andre EU-politikker? Bør EU, hvad angår udviklingspolitikken, formelt skelne mellem de mindst udviklede lande og udviklingslandene ved anvendelsen af handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger?*

Spørgsmål 7: Hvilke former for økonomiske analyser kan være nyttige ved udarbejdelsen af disse vurderinger?

2.2. Prøvningen af Fællesskabets interesser ved finjusteringen af de handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger. På nuværende tidspunkt kan det i forbindelse med prøvningen af Fællesskabets interesser kun konkluderes, at foranstaltningerne enten skal eller ikke skal indføres. Når der er tale om "enten/eller", kan analysen af Fællesskabets interesser i princippet ikke bruges som begrundelse for tilpasning eller ændring af foranstaltningerne. Det kan dog være hensigtsmæssigt at indføre mere fleksibilitet i denne sammenhæng, hvis tilpasningen af foranstaltningerne fuldt ud afspejler de objektive forhold i sagen. En sådan fleksibilitet skal være begrænset til justeringer i nedadgående retning på grundlag af EU's regel om den lavest mulige told, som kræver, at tolden har samme niveau som skadesmarginen eller dumpingmarginen, idet den laveste værdi anvendes. Teoretisk set kunne fleksibiliteten også udvides til at omfatte toldfritagelse af visse varer af hensyn til Fællesskabets interesser.

Spørgsmål 8: Bør det eksplicit være muligt at ændre foranstaltningernes omfang i nedadgående retning på grundlag af resultaterne af prøvningen af Fællesskabets interesser inden for rammerne af undersøgelserne af de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter? Bør EU eksplicit give mulighed for at udelukke visse varetyper af hensyn til Fællesskabets interesser? Hvilke kriterier skal i givet fald anvendes?

2.3. Tidspunktet for gennemførelse af prøvningen af Fællesskabets interesser. På nuværende tidspunkt skal der kun foretages en prøvning af Fællesskabets interesser efter indledningen af en undersøgelse og på tidspunktet for fastsættelse af foranstaltningerne. WTO-reglerne, som forbyder offentliggørelse af antidumpingklager før indledningen af en undersøgelse, udelukker på nuværende tidspunkt prøvningen af Fællesskabets interesser ved vurderingen af den indledende klage. En række berørte parter har dog foreslået, at EU skal presse på for at få disse regler ændret.

Spørgsmål 9: Bør EU søge at få ændret WTO-reglerne, således at prøvningen af Fællesskabets interesser inden for rammerne af antidumping- og antisubsidieundersøgelser kan foretages, når klagen indgives? Findes der andre situationer, hvor det ville være hensigtsmæssigt at prøve Fællesskabets interesser – f.eks. før indledningen af udløbsundersøgelser?

2.4. Vurderinger af levedygtigheden. EF-erhvervsgrenens overordnede levedygtighed er et element, som undersøges i forbindelse med prøvningen af Fællesskabets interesser. Hvis en bestemt sektors muligheder for at overleve er gode, udgør dette en betydningsfuld faktor, når det skal vurderes, om der skal indføres handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger.

Spørgsmål 10: Er vurderinger af levedygtigheden relevante, når der skal træffes afgørelser om brugen af handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger? Hvilke kriterier bør i givet fald anvendes ved vurderinger af EF-erhvervsgrenenes levedygtighed inden for rammerne af undersøgelser af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, f.eks. produktionsniveauet, beskæftigelsen eller markedsandelen?

DEL 3. Iværksættelse og gennemførelse af undersøgelser af de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter

De berørte parter har peget på en række tekniske områder vedrørende iværksættelse og gennemførelse af undersøgelser af de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, hvor ændringer vil kunne forbedre proportionaliteten, effektiviteten og rimeligheden af EU's undersøgelser af de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter yderligere. Otte af disse emner behandles nedenfor:

3.1. Tidlig høring af de eksporterende tredjelande. Mens WTO-reglerne forbyder kontakt med selskaber, som kan blive gjort til genstand for en undersøgelse, før indledningen af en sag, foreslog en række berørte parter, at der tages kontakt med eksporterende tredjelands regeringer, før undersøgelse iværksættes, med henblik på at forhindre politiske gnidninger og at gennemføre drøftelser vedrørende de varer og former for praksis, som sandsynligvis vil blive omfattet af en undersøgelse.

Spørgsmål 11: Bør EU overveje høringer af eksporterende tredjelande efter modtagelsen af klager og før iværksættelsen af antidumpingundersøgelser?

3.2. Brugen af antisubsidieinstrumentet over for lande med overgangsøkonomi. Den nuværende praksis indebærer ikke indledning af antisubsidieundersøgelser i sager, som involverer lande med overgangsøkonomi på grund af den meget forskelligartede karakter af forvriddningen af omkostnings- og prisstrukturen i sådanne økonomier. Brugen af antisubsidieinstrumentet kunne dog overvejes i sager, hvor individuelle selskaber i lande med overgangsøkonomi indrømmes markedsøkonomisk behandling.

Spørgsmål 12: Bør EU mere specifikt indføre bestemmelser vedrørende brug af antisubsidieinstrumentet i sager, som involverer selskaber i lande med overgangsøkonomi, som er blevet indrømmet markedsøkonomisk behandling?

3.3. Stående krav. EU har en række krav, som skal opfyldes, før en undersøgelse af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter kan iværksættes. WTO's regler indebærer, at en undersøgelse normalt kun kan indledes, hvis de producenter, som eksplicit støtter klagen, står for mere end 25 % af den samlede produktion af den pågældende vare på det pågældende marked.

Under de nuværende regler kan virksomheder, som både producerer og importerer den vare, som angiveligt dumpes, blive udelukket fra den stående vurdering. Dette indebærer, at antallet af virksomheder, som er påkrævet for at opfylde det stående krav i en given sag, reduceres, og at virksomheder, som kan blive gjort til genstand for en klage, udelukkes. Visse berørte parter mener, at disse såkaldte "stående krav" er for lempelige.

Spørgsmål 13: Bør EU revidere de stående krav, der anvendes ved definitionen af EF-erhvervsgrenen i forbindelse med antidumping- og antisubsidiesager? Er omfanget af den støtte, som er nødvendig for fremsættelse af en klage og dermed iværksættelse af en undersøgelse, passende? Bør der foretages en revision af muligheden for at udelukke virksomheder, som importerer eller er forretningsmæssigt forbundet med eksportører, fra de stående vurderinger?

3.4. Minimumsregler vedrørende dumping, subsidier og skade. Under de nuværende regler findes der en række grænser for, hvornår de undersøgte sager kan betragtes som tilstrækkeligt vigtige til at retfærdiggøre indgriben fra EU's side. EU's antidumpinglovgivning bestemmer, at en undersøgelse skal afsluttes, hvis dumpingmargenen er på under 2 % udtrykt som en procentdel af eksportprisen – dette kaldes "minimumsgrænsen".

En minimumsgrænse finder også anvendelse ved fastsættelsen af den skade, som dumping af varer har forvoldt. Der indledes ikke undersøgelser mod lande, hvis import udgør mindre end 1 % af EU-markedet. De nuværende minimumsgrænser kunne sættes op eller ned alt afhængigt af, hvordan de økonomiske konsekvenser af lave dumpingmargener/subsidiemargener og skadestærskler opfattes.

Som supplement til disse procentgrænser kunne der overvejes en anden "minimumstest", hvor indledningen af en sag afhænger af importens værdi i euro.

***Spørgsmål 14:** Bør EU ændre de minimumsgrænser (i procent og absolutte tal), som på nuværende tidspunkt finder anvendelse på dumping og skade i forbindelse med undersøgelser af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter?*

3.5. Dumpingberegninger. Fastsættelse af fremstillingsomkostningerne og en vares normale værdi på hjemmemarkedet er en betydningsfuld del af en antidumpingundersøgelse. Visse berørte parter har gjort gældende, at EU ikke tager tilstrækkeligt hensyn til, at fremstilling og salg af små mængder af en given vare i opstartsfasen kan give et skævt billede af enhedsomkostningerne og få dem til at se urealistisk høje ud. Dette kan til gengæld føre til en kunstigt høj dumpingmargin.

***Spørgsmål 15:** Bør Kommissionen forbedre tilgangen til "startomkostninger" ved dumpingberegningen i forbindelse med antidumpingundersøgelser for at give eksportørerne en længere "henstandsperiode" i forbindelse med opstartsperioden?*

***Spørgsmål 16:** Bør der overvejes andre ændringer af metoden for beregning af dumpingmarginen i forbindelse med antidumpingundersøgelser – f.eks. ændring af de nuværende regler vedrørende prøvningen af, om salget finder sted i normal handel?*

3.6. Behandlingen af nye eksportører. Visse berørte parter har foreslået en forbedring af bestemmelserne om behandlingen af nye eksportører, som begynder at eksportere, mens en undersøgelse er i gang. Nye eksportører rejser problemet vedrørende resultater, der er baseret på et meget begrænset antal transaktioner. På nuværende tidspunkt kan Kommissionen også kun behandle nye eksportører, som begynder deres virksomhed, mens en undersøgelse er i gang, på grundlag af en separat undersøgelse af nytilkomne eksportører.

***Spørgsmål 17:** Bør EU forbedre bestemmelserne om behandling af nye eksportører i forbindelse med antidumping- og antisubsidieundersøgelser? Bør EU indføre mulighed for hurtigere behandling af nytilkomne eksportører, som påbegynder deres virksomhed, mens en undersøgelse af hovedsagen er i gang?*

3.7. Omstruktureringsplaner. Visse berørte parter mener, at det bør kræves af EU-producenterne, at de forelægger en omstruktureringsplan, før de kan nyde godt af antidumpingforanstaltningerne. Andre finder omstrukturering irrelevant, hvis erhvervsgrenens vanskeligheder er en direkte følge af illoyal handelspraksis.

***Spørgsmål 18:** Er dokumentation for en EF-erhvervsgrens omstrukturering overhovedet relevant i forbindelse med antidumping- og antisubsidieundersøgelser? Hvordan og på hvilket tidspunkt i givet fald?*

3.8. Inddragelse af SMV'erne. Mange berørte parter mener, at SMV'erne har vanskeligt ved at iværksætte og deltage i undersøgelser af handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger på grund af kompleksiteten og de høje omkostninger.

***Spørgsmål 19:** Hvilke særlige problemer vedrørende SMV'ernes deltagelse i undersøgelser af handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger findes der, og hvordan kan de løses?*

DEL 4. Handelspolitiske beskyttelsesforanstaltningers form og varighed og tidsplanen for gennemførelsen

De berørte parter har peget på en række områder vedrørende indførelse, form, varighed og udløb af de handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger, som kunne revideres. I denne del behandles fire emner.

4.1. Tidsplan for midlertidige foranstaltninger. Visse berørte parter har givet udtryk for, at de ønsker hurtigere vedtagelse af de midlertidige antidumpingforanstaltninger. På nuværende tidspunkt vedtager Kommissionen dem mellem to og ni måneder efter iværksættelsen af en undersøgelse, hvis de foreløbige beviser tyder på skadevoldende dumping.

***Spørgsmål 20:** Idet der mindes om, at en afkortning af fristerne kan medføre begrænsninger vedrørende undersøgelsernes gennemførelse og gennemsigtighed, bør EU da overveje at afkorte fristerne for beslutninger vedrørende indførelse af midlertidige foranstaltninger i forbindelse med antidumping- og antisubsidieundersøgelser? Bør fristerne være mere fleksible?*

4.2. Foranstaltningernes form og varighed og tidsplanen for gennemførelsen. Mange berørte parter har givet udtryk for, at EU bør kunne vælge mellem flere forskellige foranstaltninger end standardforanstaltningerne i form af værditold, fast told, mindstepriser og pristilsagn. Dette ville give større fleksibilitet ved behandlingen af komplekse sager vedrørende vigtige forbrugervarer. Bør Kommissionen f.eks. i det omfang, som Fællesskabets internationale forpligtelser tillader det, generelt have mulighed for at anvende en told, som indføres over en periode eller som en funktion af importmængden, for at give markedet tid til at tilpasse sig de nye vilkår?

En række berørte parter har også givet udtryk for, at der i forbindelse med foranstaltningerne bør tages hensyn til virkningerne for varer, der er blevet bestilt lang tid, før foranstaltningerne blev vedtaget, eller som er under forsendelse, når foranstaltningerne vedtages.

På nuværende tidspunkt er foranstaltningerne normalt gældende i fem år, hvilket er den maksimale periode, som WTO tillader. Det er blevet foreslået, at foranstaltningernes varighed kunne være kortere alt afhængigt af f.eks. varetypen, markedssituationen eller erhvervsgrenens kendetegn. Varigheden af de foranstaltninger, der indføres efter en udløbsundersøgelse, kunne også være kortere.

***Spørgsmål 21:** Bør EU i højere grad gøre brug af mere fleksible foranstaltninger i forbindelse med antidumping- og antisubsidieundersøgelser?*

***Spørgsmål 22:** Skal EU's foranstaltninger i forbindelse med antidumping- og antisubsidieundersøgelser tilpasses, således at der tages bedre hensyn til varer med lang leverings- eller forsendelsestid? Hvordan, i givet fald?*

***Spørgsmål 23:** Bør der eksplicit gives mulighed for, at endelige foranstaltninger i forbindelse med antidumping- og antisubsidieundersøgelser har en varighed på under 5 år? I hvilke situationer kunne en kortere varighed i givet fald retfærdiggøres?*

4.3. Tilbagebetaling af told efter udløbsundersøgelser. På nuværende tidspunkt udløber foranstaltningerne efter fem år, med mindre en udløbsundersøgelse indledes før det tidspunkt. I den efterfølgende undersøgelsesperiode (som kan vare i op til 15 måneder efter udløbet af perioden på fem år) er foranstaltningerne stadig gældende. Hvis det i forbindelse med udløbsundersøgelsen konkluderes, at foranstaltningerne ikke skal opretholdes, kunne det overvejes at tilbagebetale den told, der er blevet opkrævet efter udløbet af perioden på de normale fem år. En alternativ mulighed kunne være at gennemføre og afslutte udløbsundersøgelser før udløbet af foranstaltningernes maksimale varighedsperiode. Med en sådan tilgang ville spørgsmålet om tilbagebetaling ikke være relevant.

***Spørgsmål 24:** Bør told, der i forbindelse med antidumping- og antisubsidieundersøgelser er blevet opkrævet efter udløbet af foranstaltningernes maksimale varighedsperiode på fem år, tilbagebetales, hvis det i forbindelse med udløbsundersøgelsen konkluderes, at foranstaltningerne skal ophæves?*

***Spørgsmål 25:** Skal tidsplanen for udløbsundersøgelser i forbindelse med antidumping- og antisubsidieundersøgelser være således, at de afsluttes, når foranstaltningerne har været gældende i fem år, frem for at blive påbegyndt på det tidspunkt?*

4.4. Højere tærskler i forbindelse med udløbsundersøgelser. Visse berørte parter mener, at det er for let at forny antidumpingforanstaltningerne. I henhold til WTO's og EU's regler skal erhvervsghrenen påvise, at der er "sandsynlighed for fornyet skadevoldende dumping". En "klart forudsigelig og umiddelbar risiko for skade" kunne indebære en højere tærskel for erhvervsghrenen.

***Spørgsmål 26:** Bør EU forhøje de tærskler, der gælder for udløbsundersøgelser i forbindelse med antidumping- og antisubsidieundersøgelser? Bør EU f.eks. overveje at indføre en standard vedrørende "risiko for skade" i stedet for standarden vedrørende "sandsynlighed for fornyet skade".*

DEL 5. Gennemsigtighed i forbindelse med undersøgelser af handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger

Reel gennemsigtighed er af afgørende betydning for troværdigheden af de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter. EU's regler giver balance mellem åbenhed i forbindelse med forvaltningen af undersøgelser og behovet for at respektere kravet om fortrolighed, når der gives adgang til forretningsoplysninger. Kvaliteten af analysen og de forslag, som denne munder ud i, afhænger meget af kvaliteten af de fortrolige oplysninger, som forelægges i forbindelse med en undersøgelse. De berørte parter har peget på en række områder, hvor Europa-Kommissionen ikke desto mindre kunne forbedre gennemsigtigheden i forbindelse med undersøgelser af handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger. Fire af aspekterne vedrørende gennemsigtighed behandles nedenfor.

5.1. Høringskonsulent. I henhold til EU's nuværende regler kan de berørte parter anmode om høringer. Visse berørte parter mener, at en høringskonsulent kunne bidrage til at sikre, at parterne i en undersøgelse af handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger bedre kan udnytte deres ret til at blive hørt, og at sikre, at parternes rettigheder respekteres.

Spørgsmål 27: Med henblik på gennemførelsen af undersøgelser af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter vil Kommissionen oprette en stilling som høringskonsulent – hvilke specifikke opgaver bør en sådan konsulent have?

5.2. Offentlige høringer i forbindelse med beslutninger vedrørende landsdækkende markedsøkonomisk status. Visse lande, f.eks. Kina og Vietnam, betragtes ikke som markedsøkonomier i forbindelse med undersøgelser af handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger. Disse lande kan blive indrømmet status som markedsøkonomi, hvis de opfylder visse tekniske kriterier. I betragtning af den betydning, kompleksitet og politiske følsomhed, som beslutninger om indrømmelse af markedsøkonomisk status indebærer, foreslår mange berørte parter, at der gennemføres offentlige høringer, før Kommissionen foreslår at indrømme et land markedsøkonomisk status.

Spørgsmål 28: Bør Kommissionen gennemføre offentlige høringer, når den skal træffe beslutning om eventuelt at indrømme et land landsdækkende markedsøkonomisk status?

5.3. Ensartede vilkår for adgang til oplysninger. Visse berørte parter har givet udtryk for bekymring over den usikkerhed, som forårsages af rygter om potentielle klager eller undersøgelser. Der blev også spurgt, om Det Rådgivende Antidumpingudvalgs arbejde kunne blive præget af mere gennemsigtighed.

Spørgsmål 29: Bør der være større åbenhed i forbindelse med Det Rådgivende Antidumpingudvalgs arbejde, herunder f.eks. offentliggørelse af dets dagsorden og/eller dets mødereferater.

5.4. Bedre adgang til ikke-fortrolige dokumenter. Hvis parterne ønsker adgang til ikke-fortrolige dokumenter vedrørende en antidumpingundersøgelse, skal de under de nuværende regler selv møde op hos Europa-Kommissionen. Det ville være muligt at give adgang til disse dokumenter online. Visse berørte parter ville dog muligvis mene, at dette ville medføre en uønsket stor spredning af ikke-fortrolige forretningsoplysninger.

***Spørgsmål 30:** Ville det være ønskværdigt at give adgang til ikke-fortrolige dokumenter via internettet i forbindelse med undersøgelser af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter? Ville en kompromisløsning være mere hensigtsmæssig – f.eks. offentliggørelse af en oversigt over dokumenterne?*

DEL 6. Den institutionelle proces

Brugen af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter kan være politisk følsom, og troværdigheden af sådanne instrumenter afhænger af, at brugen heraf er gennemsigtig og forudsigelig og genstand for streng kontrol. De beslutninger, der træffes, skal være baseret på resultaterne af undersøgelserne. Den nuværende institutionelle struktur, som er fastlagt i EU's grundforordninger om handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, deler ansvaret mellem Kommissionen og Rådet. Beslutningerne kontrolleres af De Europæiske Fællesskabers Domstol og skal også være i overensstemmelse med de forpligtelser, EU har påtaget sig inden for rammerne af WTO. De institutionelle rammer har fungeret godt, men visse berørte parter udtrykker bekymring for, at de giver mulighed for, at der træffes beslutninger, som i visse tilfælde ikke hænger direkte sammen med resultaterne af selve undersøgelsen.

***Spørgsmål 31:** Bør de nuværende institutionelle ordninger for vedtagelse af antidumping-, antisubsidie- og beskyttelsesforanstaltninger bevares? Kan måden, hvorpå sådanne beslutninger træffes, forbedres?*

Bidrag til høringen vedrørende denne grønbog

Alle berørte parter, herunder Europa-Parlamentet og medlemsstaterne, opfordres til at indsende bemærkninger til de spørgsmål, som rejses i denne grønbog. Der er online adgang til et struktureret spørgeskema, som kan være til nytte for respondenterne, og Kommissionen vil sætte pris på at modtage synspunkter fra alle berørte parter, herunder også fra tredjelands offentlige myndigheder.

Kommissionen opfordrer respondenterne til at rejse spørgsmål vedrørende EU's handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, som ikke behandles direkte ovenfor.

Spørgsmål 32: *Er der andre aspekter af EU's handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, som De ønsker behandlet?*

Spørgeskemaerne til brug ved høringen kan findes på følgende websted:

http://ec.europa.eu/trade/issues/respectrules/anti_dumping/comu061206_en.htm.

Besvarelser af spørgeskemaet skal være Kommissionen i hænde senest den 31. marts 2007. De indsendte bemærkninger vil være tilgængelige online, med mindre der specifikt gøres opmærksom på, at disse er fortrolige, og der vil i så fald kun blive givet begrænsede oplysninger om kilden. Det er Kommissionens hensigt at tilrettelægge et seminar med de berørte parter ved høringsperiodens slutning. Efter den offentlige debat vil Kommissionen informere om resultaterne af denne høring og overveje, om yderligere tiltag vil være hensigtsmæssige.