



Bruxelles, den 10.4.2013
COM(2013) 191 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET**

om

**Modernisering af de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter
Tilpasning af de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter til den europæiske økonomis
nuværende behov**

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA- PARLAMENTET

om

Modernisering af de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter Tilpasning af de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter til den europæiske økonomis nuværende behov

1. INDLEDNING

1.1. Behovet for modernisering

Den Europæiske Union er en af de førende handelsmagter i verden og nyder i høj grad godt af frihandel og åbne markeder på verdensplan. I visse tilfælde kan visse handelspartners og tredjelandseksportørers urimelige praksis dog være til skade for industrier, som er hjemmehørende i EU. Handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter er derfor et vigtigt redskab for EU's handelspolitik i bred forstand. De er ofte det eneste middel, virksomhederne kan anvende over for urimelig handelspraksis på internationalt plan. Samtidig kan anvendelsen af de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter have betydning for brugerne og forbrugerne. EU har meget høje standarder for forvaltningen af disse instrumenter, der blev vedtaget i 1995, ofte højere end dem, der kræves af Verdenshandelsorganisationen (WTO), og dem, der anvendes af mange andre brugere.

De økonomiske vilkår ændrer sig imidlertid løbende, og der er behov for jævnlige at tage stilling til, om disse ændringer indebærer, at de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter skal tilpasses.

Reglerne i EU's handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter er stort set forblevet uændrede i over 15 år. Den seneste væsentlige revision af EU's handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter fandt sted i 1995 med det formål at gennemføre konklusionerne fra Uruguay-runden af multilaterale handelsforhandlinger. Den eneste vigtige lovgivningsmæssige ændring blev derefter vedtaget i 2004, da beslutningsprocessen i Rådet blev ændret (simpelt flertal imod et forslag fra Kommissionen i stedet for simpelt flertal for).

I 2006/2007 blev der iværksat en reform - "grønbogen" - som viste, at holdningerne til emnet var meget forskellige. Senere udtalte kommissær Karel De Gucht under sin høring i Europa-Parlamentets Udvalg om International Handel (INTA) i januar 2010, at de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter efter hans opfattelse burde revideres efter afslutningen af Doha-handelsforhandlingerne, der gennemføres i WTO's regi. Disse forhandlinger står i stampe.

På denne baggrund har Kommissionen besluttet at gennemgå den måde, hvorpå EU's handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter fungerer, med det formål at ajourføre dem, men også i betragtning af, at den multilaterale WTO-ramme ikke vil ændre sig inden for en overskuelig fremtid. I denne meddelelse gøres der rede for de forslag og ændringer, som Kommissionen anbefaler med henblik på at modernisere instrumenterne i overensstemmelse med traktatens mål om at bidrage til fri og fair handel (artikel 3, stk. 5, i traktaten om Den Europæiske Union).

Det retningsgivende princip for den fremlagte pakke er, at EU's handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter bør forbedres på en **pragmatisk og velafvejede måde** til gavn for alle berørte parter. Producenter, importører og brugere bør, uanset om der er tale om store virksomheder eller SMV'er, kunne benytte sig af brugervenlige, effektive instrumenter, der

lever op til tidens udfordringer, når de står over for tilfælde af urimelig handelspraksis eller udsigten til handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger. Kommissionen har kortlagt seks hovedområder, hvor der er behov for ændringer af de nuværende bestemmelser for at tackle ændringerne i de økonomiske vilkår.

Forslagene tager hensyn til den offentlige høring om modernisering af de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter (foretaget mellem den 3. april og den 3. juli 2012)¹, Kommissionens store erfaring med den daglige forvaltning af disse instrumenter og en uafhængig evalueringsundersøgelse, der blev offentliggjort i marts 2012².

1.2. Den retlige ramme

EU's handelsbeskyttelsessystem er baseret på WTO-reglerne, der giver medlemmer ret til at gribe ind over for urimelig handelspraksis fra eksportlandes side og genoprette lige konkurrencevilkår. Antidumpinginstrumentet, der er det hyppigst anvendte handelspolitiske beskyttelsesinstrument (hvor de øvrige er antisubsidieinstrumentet og beskyttelsesinstrumentet), anvendes til at imødegå indførsel af varer fra et land uden for EU, der sælges til priser, som ligger under den normale værdi³, hvis denne indførsel påfører EU-erhvervsgrenen skade. Antisubsidieinstrumentet anvendes til at imødegå subsidieret⁴ indførsel.

I sådanne tilfælde kan den berørte EU-erhvervsgren indgive en klage til Kommissionen, hvori den fremlægger beviser for den urimelige handelspraksis og den heraf følgende skade. Hvis klagen indeholder tilstrækkelige beviser, indledes der en undersøgelse, som varer ca. 15 måneder i tilfælde af dumping (13 måneder i tilfælde af subsidier), og som alle berørte parter (EU-producenter, eksportører og importører, brugerne af varerne og forbrugerorganisationer) opfordres til at deltage i. Hvis undersøgelsen bekræfter klagerens påstande, vil der blive indført en antidumping- eller antisubsidietold. Foranstaltningerne forbliver normalt i kraft i fem år, men kan tages op til fornyet overvejelse i løbet af denne periode og i givet fald forlænges.

Beskyttelsesinstrumentet er det tredje handelspolitiske beskyttelsesinstrument og er ikke omfattet af dette initiativ, ikke mindst fordi EU kun meget sjældent bruger det.

EU-systemets såkaldte "WTO+-elementer", særlig reglen om lavere told og vurderingen af Unionens interesser, sikrer en forholdsmæssig og velafvejet anvendelse af instrumenterne. Formålet med dette initiativ er at bevare disse høje standarder, men at tilpasse og forbedre dem alt efter behov.

Mange berørte parter har givet udtryk for, at de ønsker, at Kommissionen afkorter antidumping- og antisubsidieundersøgelserne. Kommissionen vil generelt søge at afkorte tidsforbruget med to måneder, når der skal træffes afgørelse om midlertidige foranstaltninger i antidumping- og antisubsidiesager.

2. FORSLAGENE

¹ Resultaterne af den offentlige høring om modernisering af EU's handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter:

<http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/forms/dispatch?userstate=DisplayPublishedResults&form=MTDI>.

² Uafhængig evaluering af de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=786>.

³ Den normale værdi fastsættes normalt på grundlag af de priser, der er betalt eller skal betales i normal handel af uafhængige kunder i eksportlandet, eller på grundlag af de samlede produktionsomkostninger plus en rimelig fortjenstmargen.

⁴ Subsidier er finansielle bidrag fra statslige eller andre offentlige myndigheder, der giver modtageren en fordel (jf. artikel 1 i SCM-aftalen - aftalen om subsidier og udligningsforanstaltninger).

I denne del af meddelelsen beskrives Kommissionens forslag til modernisering af EU's handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter. Det præciseres for hvert forslag, om en lovgivningsmæssig ændring er påkrævet eller ej. Faktisk kræver mange af forslagene en ændring af antidumpinggrundforordningen og antisubsidiegrundforordningen (i det følgende benævnt henholdsvis AD-grundforordningen og AS-grundforordningen)⁵. Der er gjort detaljeret rede for de foreslåede lovgivningsmæssige ændringer i et forordningsudkast, som Kommissionen forelægger Rådet og Parlamentet til vedtagelse efter den almindelige lovgivningsprocedure. Forslagene omfatter også udkast til retningslinjer vedrørende fire vigtige elementer i EU's handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter. Udkastene til retningslinjer offentliggøres sammen med denne meddelelse i form af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene til offentlig høring, inden de vedtages af Kommissionen. Kommissionen vedtager disse retningslinjer under udøvelse af de skønsbeføjelser, som den råder over og har brug for ved anvendelsen af EU's handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter i forbindelse med konkrete varer.

2.1. Øget gennemsigtighed og forudsigelighed

Det er meget vigtigt, at iværksættelsen af de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter er gennemsigtig, og derfor er stadig større gennemsigtighed i de handelspolitiske beskyttelsesprocedurer en prioritering. Der foreslås forskellige elementer, som har til formål at forbedre procedurernes gennemsigtighed og forudsigeligheden for alle berørte parter og dermed tage hensyn til problemer påpeget af berørte parter.

2.1.1. Forhåndsfremlæggelse af oplysninger om midlertidige antidumping- og antisubsidieforanstaltninger

Berørte parter har ofte tilkendegivet ønsket om på forhånd at kunne fremsætte bemærkninger til grundlaget for indførelsen af midlertidig antidumpingtold og antisubsidietold. De hævder, at de hermed vil kunne bidrage til at fjerne fejl i beregninger mv., som med det nuværende system først fjernes ved indførelsen af de endelige foranstaltninger. Mere grundlæggende hævder de berørte parter, at de ikke ved, om og hvordan deres virksomhed vil blive berørt af de midlertidige foranstaltninger, fordi de ikke kender størrelsen af den told, der i givet fald vil blive indført.

For at øge gennemsigtigheden i antidumping- og antisubsidieprocedurerne foreslås det at fremlægge begrænsede oplysninger for de berørte parter to uger forud for indførelsen af midlertidige foranstaltninger. Hermed vil det kunne undgås, at indførelsen af midlertidige foranstaltninger kommer som en overraskelse for parterne, uden at der af den grund opstår nogen betydelig risiko for oplagring af indførte varer, for de erhvervsdrivende er i forvejen normalt bekendt med tidsrammen for EU's beslutningsproces og ved, hvornår de midlertidige foranstaltninger vil blive offentliggjort. De nuværende tidsfrister for undersøgelser vil ikke blive berørt.

Den begrænsede forhåndsfremlæggelse af oplysninger vil bestå af i) et sammendrag af de foreslåede foranstaltninger og ii) de relevante beregninger af dumping- og skadesmargener for hver samarbejdsvillig eksportør og for EU-erhvervsgruppen. For at overholde tidsfristerne for en undersøgelse vil parterne få en relativ kort frist, nemlig tre arbejdsdage, til at fremsætte bemærkninger udelukkende til beregningerne. Som i det nuværende system vil der fortsat ske fremlæggelse af alle oplysninger om de midlertidige foranstaltninger samtidig med

⁵ Rådets forordning (EF) nr. 1225/2009 om beskyttelse mod dumpingimport fra lande, der ikke er medlemmer af Det Europæiske Fællesskab (EUT L 343 af 22.12.2009, s. 51) og Rådets forordning (EF) nr. 597/2009 om beskyttelse mod subsidieret indførsel fra lande, der ikke er medlemmer af Det Europæiske Fællesskab (EUT L 188 af 18.7.2009, s. 93).

indførelsen heraf, og der vil da være mulighed for at fremsætte bemærkninger til alle aspekter af de pågældende foranstaltninger⁶. Fejl i beregningerne vil således kunne rettes inden indførelsen af de midlertidige foranstaltninger, hvilket vil gøre foranstaltningerne mere præcise uden at forsinke deres vedtagelse.

Dette forslag kræver en lovgivningsmæssig ændring.

2.1.2. Forhåndsmeddelelse om, at der ikke indføres midlertidige foranstaltninger

Mange berørte parter har tilkendegivet, at de gerne vil underrettes på et tidligere tidspunkt, hvis Kommissionen ikke agter at indføre midlertidige foranstaltninger. Parterne bliver nemlig ofte først klar over, at der ikke indføres midlertidige foranstaltninger, når fristen på ni måneder for indførelsen heraf er udløbet. Forhåndsmeddelelse vil gøre erhvervsmiljøet mere gennemsigtigt og forudsigeligt. Hvis parterne underrettes på forhånd, når det er hensigten at indføre foranstaltninger (som dette initiativ lægger op til), forekommer det under alle omstændigheder rimeligt, at de også underrettes, når det ikke er hensigten at indføre midlertidige foranstaltninger. Det foreslås derfor, at parterne underrettes ca. to uger forud for fristen på ni måneder, hvis det påtænkes ikke at indføre midlertidige foranstaltninger.

Dette forslag kræver en lovgivningsmæssig ændring.

2.1.3. Forhåndsmeddelelse to uger forud for indførelsen af midlertidige antidumping- eller antisubsidieforanstaltninger

Importører klager ofte over, at varer, der allerede er i transit på det tidspunkt, hvor de midlertidige foranstaltninger indføres, bliver omfattet af disse foranstaltninger, når de er passeret gennem tolden. Da det som anført ovenfor foreslås at gøre oplysninger om den foreslåede indførelse af midlertidige foranstaltninger tilgængelige for de berørte parter (ca. to uger forud for indførelsen), foreslås det ligeledes ikke at indføre foranstaltninger i en periode på to uger efter forhåndsfremleggelsen af oplysninger. Disse to uger vil øge forudsigeligheden for alle parter og give importører mere fleksibilitet til at ekspedere forsendelser, der allerede er i transit, samtidig med at man fuldt ud overholder tidsfristerne. Som nævnt i punkt 2.1.1. vil denne to-ugersregel ikke gøre de midlertidige foranstaltninger mindre effektive, særlig da tidsplanen for indførelsen af de midlertidige foranstaltninger som regel er velkendt. Medlemsstaternes ret til at anmode om, at der omgående indføres midlertidige foranstaltninger, i henhold til artikel 7, stk. 5, og artikel 12, stk. 4, i henholdsvis AD-grundforordningen og AS-grundforordningen, berøres ikke af dette forslag.

Dette forslag kræver en lovgivningsmæssig ændring.

2.1.4. Retningslinjer

Virksomheder, som er involveret i handelsbeskyttelsesundersøgelser, er ofte ikke bekendt med de meget tekniske aspekter af undersøgelserne. Det er imidlertid i alle parters interesse, at disse aspekter er velkendte, og at de relevante oplysninger er lettilgængelige. Med dette for øje foreslås det at offentliggøre retningslinjer om fire vigtige elementer i en undersøgelse, nemlig beregningen af skadesmargenen, valget af referenceland i forbindelse med undersøgelser vedrørende indførsel fra lande uden markedsøkonomi, vurderingen af Unionens interesser og varigheden af foranstaltninger samt udløbsundersøgelser.

Udkastet til retningslinjer er baseret på Kommissionens erfaringer. Kommissionen agter at gennemføre en offentlig høring om udkastene til retningslinjer, inden de vedtages.

2.2. Forholdsregler mod trusler om retaliering

⁶ Jf. artikel 20, stk. 1, i AD-grundforordningen og artikel 30 i AS-grundforordningen.

2.2.1. Indledning af undersøgelser ex officio i tilfælde af trusler om retaliering

Den offentlige høring bekræftede, at der er et problem med retaliering mod EU-producenter, der agter at indgive en klage og anmode om indledning af en antidumping- eller antisubsidieundersøgelse. Det betyder, at EU-producenter ofte er tilbageholdende med at indgive en klage eller eventuelt trækker sig ud af en undersøgelse og dermed forhindres i at udøve deres rettigheder i henhold til EU- og WTO-retten.

En tredjedel af respondenterne angav, at de havde været udsat for retaliering. Retaliering omfatter alle former for trusler mod økonomiske interesser, som EU-erhvervsgrenen måtte have i eksportlandet. Truslerne kan antage mange forskellige former, f.eks. trusler mod fremstillingsvirksomhed, salgsaktiviteter eller investeringer, indførelse af administrative forhindringer osv. Trusler mod EU-erhvervsgrenens kunder og leverandører forekommer også.

Det er Kommissionens erfaring, at sådanne trusler ganske rigtigt forekommer stadig hyppigere. Moderne handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter skal derfor indeholde mekanismer, der i det mindste kan lette presset som følge af trusler om retaliering.

En mulig løsning er, at Kommissionen eventuelt indleder en undersøgelse ex officio i tilfælde, hvor EU-producenter udsættes for trusler om retaliering, og hvis der er tilstrækkelige umiddelbare beviser for skadevoldende dumping eller subsidiering.

De beviser, der kræves, for at der kan indledes en undersøgelse ex officio, skal være af samme standard som dem, der kræves, for at der kan indledes en undersøgelse efter anmodning herom fra EU-erhvervsgrenen i henhold til artikel 5 og 10 i henholdsvis AD-grundforordningen og AS-grundforordningen.

EU-producenter, der overvejer at indgive en antidumping- eller antisubsidieklage, vil blive opfordret til at kontakte Kommissionen i al fortrolighed, hvis de er genstand for trusler om retaliering. En kort beskrivelse af den type oplysninger, der normalt anmodes om, vil blive offentliggjort på Kommissionens (Generaldirektoratet for Handels) websted.

Kommissionen træffer afgørelsen om, hvorvidt der skal foretages en undersøgelse ex officio, på grundlag af arten af beviserne for skadevoldende dumping eller subsidiering. Herudover vil Kommissionen også tage hensyn til beviser for, hvorvidt eventuelle foranstaltninger vil få uforholdsmæssige økonomiske konsekvenser for Unionen som helhed, hvis undersøgelsen bekræfter, at der forekommer skadevoldende dumping eller subsidiering.

Kommissionen foreslår, at dette punkt afklares gennem den gældende lovgivning.

2.2.2. Forpligtelse til at samarbejde for EU-producenter, der fremstiller den samme vare

I henhold til de nuværende bestemmelser er parterne ikke forpligtede til at samarbejde i forbindelse med handelsbeskyttelsesprocedurer. Det foreslås at gøre det obligatorisk for EU-producenter at samarbejde i forbindelse med undersøgelser, som indledes af Kommissionen ex officio. Dette er nødvendigt for at sikre, at Kommissionen har adgang til de data, der er brug for til undersøgelsen. Forpligtelsen til at samarbejde indebærer bl.a. pligt til at besvare det spørgeskema, der sendes til parterne ved indledningen af undersøgelse, og til at acceptere, at Kommissionens tjenestemænd kontrollerer spørgeskemabesvarelsen på stedet.

De oplysninger, EU-producenter meddeler Kommissionen, behandles fortroligt og indgår ikke i det ikke-fortrolige dossier, der oprettes i henhold til artikel 6, stk. 7, og artikel 11, stk. 7, i henholdsvis AD-grundforordningen og AS-grundforordningen.

Dette forslag kræver en lovgivningsmæssig ændring.

2.3. Effektivitet og håndhævelse

2.3.1. Antiomgåelsesundersøgelser ex officio

Omgåelse af handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger er et voksende problem i den internationale handel. Bedre overvågning af handelsstrømmene fra Kommissionens side vil derfor sikre, at en sådan praksis opdages hurtigere. Når Kommissionen har konstateret, at der tilsyneladende finder omgåelse sted, indleder den en antiomgåelsesundersøgelse ex officio.

Dette forslag kræver ikke nogen lovgivningsmæssig ændring.

2.3.2. Ikke-anvendelse af reglen om lavere told i antisubsidiesager, og når der forekommer strukturelle fordrejninger af råvarepriser

Reglen om lavere told er et "WTO+-element i EU's handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter. WTO-reglerne tillader indførelse af antidumping- og antisubsidieforanstaltninger svarende til dumping-/subsidiemargenen. EU går videre end WTO's minimumskrav og indfører foranstaltninger på et lavere niveau end dumping-/subsidiemargenen, hvis et sådant lavere niveau er tilstrækkeligt til at afhjælpe den skade, der er påført EU-erhvervsgrænsen.

Anvendelsen af reglen om lavere told er imidlertid ikke hensigtsmæssig i de nedenfor omhandlede situationer. For det første er subsidier ydet af tredjelandes regeringer et voksende problem, og i nogle tilfælde kan fordelene ved at opnå en lavere told gennem reglen om lavere told tilskynde regeringer til at fortsætte med at yde subsidier til deres erhvervsdrivende.

For det andet griber tredjelande stadig hyppigere ind i råvarehandelen med det formål at beholde råvarerne i landet til fordel for brugere i efterfølgende led. Det betyder, at EU-producenter ikke konkurrerer på lige vilkår med de pågældende tredjelandsproducenter i efterfølgende led. Det forekommer u hensigtsmæssigt, at disse producenter kan drage fordel af reglen om lavere told i forbindelse med EU's handelsbeskyttelsessystem, hvis de selv nyder godt af strukturelle fordrejninger af råvarepriserne.

Den nuværende lovgivning indeholder ingen bestemmelser, der kan afholde tredjelandes regeringer og erhvervsdrivende fra at indlede sig på denne form for praksis. Det foreslås derfor ikke at anvende reglen om lavere told:

- for et land som helhed i tilfælde af subsidiering
- for et land som helhed i tilfælde af strukturelle fordrejninger af råvarepriser.

Dette forslag kræver en lovgivningsmæssig ændring.

2.4. Fremme af samarbejdet

2.4.1. Registrering og indhentning af oplysninger vedrørende Unionens interesser

De berørte parter hævder, at samarbejdet med Kommissionen i forbindelse med handelsbeskyttelsesundersøgelser i nogle tilfælde kan være byrdefuldt. Det gælder især for små og mellemstore virksomheder. De største vanskeligheder for de berørte parter er bl.a. den betydelige arbejdsbyrde, de besværlige og bekostelige procedurer samt de korte tidsfrister. Der er forskel på, hvor store vanskelighederne er for de berørte parter, men de er alle enige om, at handelsbeskyttelsesundersøgelsens tekniske karakter og sammensathed gør, at mange virksomheder, især SMV'er, ofte afstår fra at samarbejde.

Kommissionen har allerede reageret på disse problemer ved at forenkle den type oplysninger, brugerne anmodes om. Herudover foreslås det, at alle parter fremover får længere tidsfrister til at registrere sig som berørte parter og til at besvare spørgeskemaet, nemlig 29 dage i stedet for 15 til at registrere sig og 51 dage i stedet for 37 til at indsende spørgeskemabesvarelsen. Dette gælder for undersøgelsens del om Unionens interesser, men ikke for undersøgelsen af

dumping, subsidiering og skade. Dette skulle gerne tilskynde parterne til at samarbejde i forbindelse med handelsbeskyttelsesundersøgelser og dermed yderligere styrke kvaliteten af de konklusioner, der ligger til grund for en eventuel afgørelse om foranstaltninger, samtidig med at man fuldt ud overholder tidsfristerne.

Dette forslag kræver ikke nogen lovgivningsmæssig ændring.

2.4.2. Forenkling af tilbagebetalingsprocedurer

Berørte parter har påpeget behovet for øget gennemsigtighed også i forbindelse med tilbagebetalingsprocedurer.

Kommissionen vil offentliggøre ajourførte retningslinjer for ansøgninger om tilbagebetaling i Den Europæiske Unions Tidende og på Kommissionens (Generaldirektoratet for Handels) websted. Det foreslås herudover på webstedet at offentliggøre følgende: en huskeliste sammen med en standardformular, der skal udfyldes af ansøgeren og den samarbejdsvillige producent, en liste over alle kontaktpunkter i medlemsstaterne, en liste over endnu ikke behandlede ansøgninger om tilbagebetaling, og hvorvidt en tilbagebetaling er blevet inddrømmet eller afvist. Den ikke-fortrolige version af afgørelsen om tilbagebetaling vil også blive offentliggjort på Generaldirektoratet for Handels websted, hvis ansøgeren giver tilladelse hertil. Den berørte EU-erhvervsgren underrettes om modtagelsen af en ansøgning om tilbagebetaling. Der vil blive oprettet et ikke-fortroligt dossier med alle de ikke-fortrolige dokumenter, som er relateret til tilbagebetalingsundersøgelserne.

Dette forslag kræver ikke nogen lovgivningsmæssig ændring.

2.4.3. Små og mellemstore virksomheder

Det er ofte meget vanskeligt for små og mellemstore virksomheder (SMV'er) at samarbejde i forbindelse med langvarige og sammensatte handelsbeskyttelsesprocedurer, især fordi de er opsplittede og mangler ressourcer. Mange berørte parter, som repræsenterer forskellige interesser, mener, at SMV-helpdesken bør opgraderes.

SMV-helpdesken vil blive opgraderet, så den i højere grad kan støtte og oplyse SMV'er, som er berørt af en handelsbeskyttelsesprocedure.

Der vil endvidere i samarbejde med medlemsstaterne blive tilrettelagt seminarer, der specifikt henvender sig til SMV'er, i hele Unionen for at højne oplysningsniveauet om de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter. I samarbejde med GD for Erhvervs politiks netværk for små og mellemstore virksomheder vil Kommissionen desuden undersøge, hvordan SMV'ers deltagelse i handelspolitiske beskyttelsesprocedurer kan lettes, navnlig for så vidt angår følgende emner: a) en standardformular for statistikker, der skal forelægges løbende, og spørgeskemaer, der giver SMV'er mulighed for at forelægge de nødvendige data så problemfrit som muligt, (b) overvejelser vedrørende fastsættelse af undersøgelsesperioden, således at den så vidt muligt falder sammen med finansåret og c) mindskelse af byrden forbundet med sproglige hindringer i rimeligt omfang. Resultatet af dette arbejde vil blive integreret i Kommissionens retningslinjer. Dette forslag kræver ikke nogen lovgivningsmæssig ændring.

2.5. Bedst mulig undersøgelsespraksis

2.5.1. Tilbagebetaling af told, hvis udløbsundersøgelsen afsluttes, uden at foranstaltningerne forlænges

Der kan indledes udløbsundersøgelser lige inden udløbet af den periode på fem år, i hvilken de handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger er i kraft. Foranstaltningerne forbliver i kraft, indtil resultatet af disse undersøgelser, der varer mellem 12 og 15 måneder, foreligger.

Antidumping-/antisubsidietolden opkræves fortsat i denne periode og tilbagebetales ikke, selv om undersøgelsen afsluttes og foranstaltningerne ophæves. I tilfælde, hvor undersøgelsen har vist, at der ikke forekommer skadevoldende dumping eller subsidiering, synes det imidlertid ikke berettiget at tilbageholde tolden.

Det foreslås derfor at tilbagebetale told, som er opkrævet under udløbsundersøgelser, hvis undersøgelsen ikke fører til forlængelse af foranstaltningerne. En sådan tilbagebetaling vil kun blive indrømmet, såfremt de nationale toldmyndigheder anmodes herom, og vil ikke omfatte renter. Den administrative byrde øges ganske vist, men det er ikke rimeligt, at de erhvervsdrivende skal betale yderligere told efter det formelle udløb af foranstaltningen, hvis der ikke længere foreligger beviser, som støtter en forlængelse af foranstaltningen.

Berørte parter, der repræsenterer producenters interesser, gør gældende, at eftersom midlertidige foranstaltninger ikke indføres med tilbagevirkende kraft, påføres EU-erhvervsgrenen fortsat skade også efter indledningen af en procedure. Den told, der opkræves under en udløbsundersøgelse, tjener derfor som kompensation for de manglende foranstaltninger i tidsrummet mellem indledningen af undersøgelsen og indførelsen af de midlertidige foranstaltninger. Både EU- og WTO-retten tillader imidlertid kun indførelse af foranstaltninger med tilbagevirkende kraft under særlige, veldefinerede omstændigheder (en betydelig stigning i indførslen af dumpede varer over relativ kort tid, som indebærer sandsynlighed for, at virkningerne af foranstaltningerne vil blive alvorligt undergravet⁷).

Dette forslag kræver en lovgivningsmæssig ændring.

2.5.2. Udløbsundersøgelser kombineret med interimundersøgelser

Handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger indføres indledningsvis i fem år, hvorefter de kan forlænges med yderligere fem år efter en udløbsundersøgelse. De kan derefter forlænges yderligere efter yderligere udløbsundersøgelser. Da bestemmelserne om udløbsundersøgelser ikke giver mulighed for at ændre størrelsen af tolden, opretholdes foranstaltningerne enten uændrede, eller de ophæves. I et konkret tilfælde kan markedssituationen have ændret sig betydeligt (f.eks. en anden EU-erhvervsgren, flere eksportører på markedet, ny indførsel fra andre kilder mv.), efter at foranstaltningerne oprindeligt blev indført. Når parterne mener, at dette er tilfældet, opfordres de til at anmode om, at der foretages en interimundersøgelse sideløbende med indledningen af udløbsundersøgelsen. Den gør det muligt at tilpasse foranstaltningen, så den i højere grad svarer til den ændrede markedssituation.

Det foreslås derfor, at der i meddelelsen om det forestående udløb af foranstaltninger, der offentliggøres ca. ni måneder forud for udløbet af den periode på fem år, i hvilken foranstaltningerne er i kraft, jf. artikel 11, stk. 2, og artikel 18, stk. 4, i henholdsvis AD-grundforordningen og AS-grundforordningen, skal gøres opmærksom på denne mulighed. Det samme kan desuden oplyses for alle berørte parter på Generaldirektoratet for Handels websted.

Dette forslag kræver ikke nogen lovgivningsmæssig ændring.

2.5.3. Systematisk indledning af interimundersøgelser, når der er påvist relevant konkurrencebegrænsende adfærd fra EU-producenters side

De handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter og EU's konkurrencelovgivning har forskelligt formål og retsgrundlag, men konkurrencebegrænsende adfærd kan fordreje konklusionerne vedrørende skade; f.eks. vil virksomheder, der deltager i et kartel, have højere salgspriser end under normale konkurrencevilkår. Dette påvirker også prisanalysen, der er en væsentlig del af

⁷ Jf. artikel 10, stk. 4, i AD-grundforordningen og artikel 16, stk. 4, i AS-grundforordningen.

skadesundersøgelsen i henhold til artikel 3, stk. 3, og artikel 8, stk. 3, i henholdsvis AD-grundforordningen og AS-grundforordningen.

Fremover vil Kommissionen systematisk indlede en interimundersøgelse af de gældende antidumping-/antisubsidieforanstaltninger, hvis Kommissionen har påvist, at EU-producenter er involveret i konkurrencebegrænsende adfærd. Det gælder dog kun, når det drejer sig om de samme varer og de samme tidsrum. I interimundersøgelsen vil der blive set på, om og i hvilket omfang de gældende antidumping- eller antisubsidieforanstaltninger berøres af en sådan konkurrencebegrænsende adfærd.

Dette forslag kræver ikke nogen lovgivningsmæssig ændring.

2.6. Kodificering

Nedenstående forslag til lovgivningsmæssige ændringer af teknisk karakter fremsættes for at bringe EU-lovgivningen i overensstemmelse med den aktuelle praksis eller udvikling og nyere retspraksis. De fleste af ændringerne er også anbefalet i den nylige evaluering af EU's handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter⁸.

2.6.1. Registrering af indførsel ex officio

Artikel 14, stk. 5, i AD-grundforordningen og artikel 24, stk. 5, i AS-grundforordningen giver mulighed for at registrere indførsel i forbindelse med en undersøgelse. Formålet med registreringen er at lette opkrævning af told med tilbagevirkende kraft, hvis det bliver nødvendigt. Denne bestemmelse anvendes rutinemæssigt i nærmere bestemte tilfælde (f.eks. undersøgelse af ny eksportør og antiomgåelsesundersøgelser). I henhold til den nuværende ordlyd af artikel 14, stk. 5, og artikel 24, stk. 5, kan der foretages registrering efter anmodning fra EU-erhvervsgrenen. Men da der også kan foretages registrering på Kommissionens eget initiativ, bør dette af klarhedshensyn anføres i lovgivningen. Denne ændring udvider ikke de områder, hvor der i dag kan anvendes registrering.

2.6.2. Ajourføring af artikel 11, stk. 9, i AD-grundforordningen og artikel 22, stk. 4, i AS-grundforordningen

Artikel 11, stk. 9, bestemmer følgende: "*I alle genoptagede undersøgelser eller undersøgelser om tilbagebetaling, som gennemføres i henhold til denne artikel, anvender Kommissionen under forudsætning af uændrede omstændigheder de samme metoder, som blev benyttet i den undersøgelse, der resulterede i indførslen af den pågældende told, idet der tages behørigt hensyn til bestemmelserne i artikel 2, særlig stk. 11 og 12, og bestemmelserne i artikel 17.*" I praksis har anvendelsen af denne bestemmelse skabt usikkerhed, især om, hvad der udgør ændrede omstændigheder. Desuden har den undertiden ført til fortsat anvendelse af klart forældede metoder, som ikke længere anvendes i andre sager af nyere dato. Artikel 22, stk. 4, i AS-grundforordningen indeholder en lignende bestemmelse. Af hensyn til større sammenhæng over hele linjen bør disse to bestemmelser derfor udgå.

2.6.3. Sikring af, at eksporterende producenter med en nulmargin eller minimalmargin ved en oprindelig undersøgelse (i modsætning til en genoptaget/fornyet undersøgelse) ikke vil blive gjort til genstand for en ny undersøgelse

I artikel 9, stk. 3, i AD-grundforordningen bestemmes det bl.a., at den enkelte eksportør med en dumpingmargin på under 2 % ikke vil blive pålagt antidumpingtold, men "*den pågældende skal fortsat være omfattet af proceduren og kan blive undersøgt igen i forbindelse med en*

⁸ Uafhængig evaluering af de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter:
<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=786>.

eventuel genoptagelse af en undersøgelse, der gennemføres for det pågældende land i henhold til artikel 11." I en WTO-tvistbilæggelsessag mellem USA og Mexico⁹ fastslog WTO's Appellinstans, at eksportører med en dumpingmargen på under 2 % ved en oprindelig undersøgelse ikke må gøres til genstand for en yderligere undersøgelse, da dette ville være en overtrædelse af artikel 5.8 i WTO's antidumpingaftale. Artikel 9, stk. 3, vil blive ændret for at afspejle denne afgørelse. I stedet for at medtage de pågældende virksomheder i genoptagne undersøgelser kan de blive gjort til genstand for nye undersøgelser i henhold til artikel 5 i AD-grundforordningen. Artikel 14, stk. 5, i AS-grundforordningen vil blive ændret tilsvarende.

2.6.4. Mulighed for fritagelse også for forretningsmæssigt forbundne parter, hvis de ikke er involveret i omgåelse

Formålet med artikel 13, stk. 4, i AD-grundforordningen er at sikre, at virksomheder, der er genstand for antiomgåelsesundersøgelser, fritages for eventuelle antiomgåelsesforanstaltninger, hvis de kan påvise, at de ikke er involveret i omgåelse. Ordlyden af artiklen giver imidlertid ikke udtrykkeligt mulighed for at fritage parter, der ikke er involveret i omgåelse, men er forretningsmæssigt forbundet med producenter, der er omfattet af de eksisterende foranstaltninger. Det foreslås derfor at ændre bestemmelserne i artikel 13, stk. 4, og artikel 23, stk. 6, i henholdsvis AD-grundforordningen og AS-grundforordningen for at præcisere dem i den henseende.

2.6.5. Afklaring af definitionen af "en betydelig del" af EU-erhvervsgrenen

En antidumping- eller antisubsidieundersøgelse kan kun indledes, hvis klagerne udgør en "betydelig del" af EU-producenterne, dvs. at de skal tegne sig for mindst 25 % af EU's samlede produktion af den pågældende vare.

I henhold til grundforordningerne skal de samme tærskler anvendes i forbindelse med skadesundersøgelsen. Ifølge en WTO-afgørelse i en tvistbilæggelsessag fra 2011¹⁰ skal "en betydelig del" med henblik på påvisning af skade under undersøgelsen imidlertid ikke automatisk forstås som den tærskel på 25 %, der anvendtes til indledningen af undersøgelsen¹¹. Det afhænger af den konkrete sag.

⁹ Appellinstansens rapport WT/DS295/AB/R af 29.11.2005, Mexico – Endelige antidumpingforanstaltninger for oksekød og ris – klage vedrørende ris.

¹⁰ DS397 af 15. juli 2011, EU – Endelige antidumpingforanstaltninger over for visse skruer, bolte, møtrikker og lignende varer af jern eller stål fra Kina.

¹¹ Der kan ikke indledes undersøgelser på grundlag af en klage fra erhvervsgrenen, hvis klagerne ikke opfylder tærsklen for indledning af en undersøgelse på 25 % (jf. artikel 5, stk. 4, i AD-grundforordningen og artikel 10, stk. 6, i AS-grundforordningen: En undersøgelse indledes ikke, når "de producenter i Unionen, der udtrykkeligt giver deres tilslutning til klagen, tegner sig for mindre end 25 % af den samlede produktion af samme vare fremstillet af den pågældende erhvervsgren i Unionen"). Artikel 4, stk. 1, i AD-grundforordningen bestemmer endvidere: "I denne forordning forstås ved "erhvervsgren i Unionen" samtlige producenter i Unionen af samme vare eller de af dem, hvis samlede produktion af de pågældende varer udgør en betydelig del, som defineret i artikel 5, stk. 4, af den samlede produktion i Unionen af sådanne varer [...]" (understregning tilføjet). Artikel 9, stk. 1, i AS-grundforordningen indeholder en lignende bestemmelse. Appellinstansen fastslog imidlertid i DS397 af 15. juli 2011, EU – Endelige antidumpingforanstaltninger over for visse skruer, bolte, møtrikker og lignende varer af jern eller stål fra Kina, at "en betydelig del" i artikel 4, stk. 1, i AD-grundforordningen under en undersøgelse ikke automatisk skal forstås som værende lig med minimaltærsklen på 25 % i artikel 5, stk. 4, i AD-grundforordningen, der handler om at indlede en undersøgelse. Appellinstansen afviste således, at de to artikler skulle forbindes med hinanden. De samme gælder tilsvarende for artikel 9, stk. 1, og artikel 10, stk. 6, i AS-grundforordningen.

Derfor bør henvisningen til artikel 5, stk. 4, i AD-grundforordningens artikel 4, stk. 1, udgå. Tilsvarende bør henvisningen til artikel 10, stk. 8, i AS-grundforordningens artikel 9, stk. 1, udgå for at efterleve denne afgørelse.

2.6.6. Bestemmelserne om stikprøver bør omhandle EU-producenter og ikke klagere, med undtagelse af prøven af repræsentativiteten

I tilfælde, hvor et stort antal producenter, eksportører eller importører samarbejder i forbindelse med en undersøgelse, kan der anvendes stikprøver. I Generaldirektoratet for Handel er den nuværende praksis, som også er den, WTO-retten tilsiger, at udtage en stikprøve blandt alle EU-producenter, ikke blot blandt klagerne (hvilket er det, der faktisk er anført i grundforordningerne¹²).

For at afspejle denne praksis vil "klagere" i de i fodnote 12 omhandlede bestemmelser derfor blive ændret til "EU-producenter".

2.6.7. Præcisering af, at vurderingen af Unionens interesser omfatter alle EU-producenter og ikke kun klagerne

Selv om grundforordningerne kun henviser specifikt til "klagere", accepteres der i praksis oplysninger til brug for vurderingen af Unionens interesser ikke kun fra klagerne, men også fra andre EU-producenter¹³.

Dette er i overensstemmelse med mangeårig praksis og princippet om, at de forventede virkninger af at indføre foranstaltninger eller ej bør undersøges for alle typer erhvervsdrivende i EU. For at afspejle denne praksis vil "klagerne" i de i fodnote 13 omhandlede bestemmelser derfor blive ændret til "EU-producenterne".

3. KONKLUSION

Der bør foretages en ajourføring af lovgivning og procedurer, så de berørte parter får moderne værktøjer til at tackle ændringerne i de vilkår, de arbejder under.

Forslagene i dette dokument har til formål at modernisere det nuværende handelsbeskyttelsessystem. De tager fat på reelle problemer og byder på praktiske løsninger. De forskellige elementer løser problemer for berørte parter, der dels repræsenterer producenters interesser, dels importørers og forbrugeres interesser. Nogle af disse forslag, særlig dem, der vedrører gennemsigtighed, vil komme alle berørte parter til gode. Der er også forslag, som i højere grad gavner producenterne, mens andre i højere grad gavner importørerne og forbrugerne. For eksempel vil en mere offensiv tilgang til trusler om retaliering, svigagtig eller strukturelt fordrejende handelspraksis styrke vores system og bidrage til at beholde produktionen og beskæftigelsen i EU. Større forudsigelighed i

¹² Artikel 17 i AD-grundforordningen og artikel 27 i AS-grundforordningen giver mulighed for at anvende stikprøver i forbindelse med antidumpingundersøgelser/antisubsidieundersøgelser. Begge forordninger bestemmer, at der anvendes stikprøver i "tilfælde, hvor antallet af klagere, eksportører, importører, varetyper eller transaktioner er stort [...]" (understregning tilføjet).

¹³ Til brug for vurderingen af Unionens interesser accepteres der oplysninger ikke kun fra klagerne, men også fra andre EU-producenter. Artikel 21, stk. 2, i AD-grundforordningen og artikel 31, stk. 2, i AS-grundforordningen bestemmer imidlertid følgende: "For at sikre, at myndighederne kan tage hensyn til alle synspunkter og oplysninger på et solidt grundlag, når de træffer afgørelse om, hvorvidt det er i Fællesskabets interesse at indføre foranstaltninger, kan klagerne, importørerne og deres repræsentative sammenslutninger samt repræsentative brugere og repræsentative forbrugerorganisationer [...] give sig til kende og indgive oplysninger til Kommissionen." (understregning tilføjet). De citerede bestemmelser afspejler ikke den nuværende praksis i Generaldirektoratet for Handel, eftersom de ikke tager hensyn til EU-producenter, som ikke er blandt klagerne.

forbindelse med midlertidige foranstaltninger og bedre undersøgelsespraksis vil hjælpe importørerne og imødekomme forbrugernes interesser bedre. Alt i alt er Kommissionen overbevist om, at pakken er velafvejet. Vi har tiltro til, at EU's handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter med denne modernisering fortsat vil være et international benchmark og bl.a. kunne tjene som inspirationskilde til den ønskelige reform af WTO-reglerne på området.

4. TIDSPLAN

April 2013:

- Kommissionen vedtager denne meddelelse og lovgivningsforslaget. Efter vedtagelsen af lovgivningsforslaget følger den almindelige lovgivningsprocedure i Rådet og Parlamentet i løbet af 2013/14.
- Der iværksættes en offentlig høring om udkastene til retningslinjer.

Juli 2013:

- Den offentlige høring om udkastene til retningslinjer afsluttes.

Sommeren 2013:

- Svarene fra den offentlige høring analyseres.

De ændringer i praksis, der er foreslået i denne meddelelse, og som ikke indebærer lovgivningsmæssige ændringer eller berøres af retningslinjerne, vil blive lanceret i løbet af de kommende måneder.