



NOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

4. Handelsrelaterede aspekter af Kommissionens meddelelse ”Stål: bevaring af holdbare jobs og vækst i Europa” (KOM(2016) 155)

1. Resumé

Europa-Kommissionen fremsendte den 16. marts 2016 meddelelsen ”Stål: Bevaring af holdbare jobs og vækst i Europa” (KOM(2016) 155). I meddelelsen fokuserer Kommissionen på at udvikle en mere konkurrencedygtig og bæredygtig stålindustri baseret på en række elementer, herunder via en mere effektiv og ansvarlig handelspolitik.

Den 17. marts 2016 opfordrede Det Europæiske Råd i sine konklusioner Rådet til hurtigt at gennemgå meddelelsen med henblik på at gøre en kraftig indsats som reaktion på den vanskelige situation i den europæiske stålsektor. De handelsrelaterede aspekter af meddelelsen drøftes i Rådet for Udenrigsanliggender Handel den 13. maj 2016.

Meddelelsen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. En række af meddelelsens handelspolitiske forslag kræver lovgivning på EU-niveau, der vil kunne medføre væsentlige økonomiske og administrative konsekvenser.

2. Baggrund

Kommissionen fremsendte den 16. marts 2016 meddelelsen ”Stål: Bevaring af holdbare jobs og vækst i Europa” (KOM(2016) 155). Meddelelsen følger op på Kommissionens ”handlingsplan for en konkurrencedygtig og bæredygtig stålindustri” fra 2013((KOM(2013) 407).

Kommission har siden november 2015 haft øget fokus på krisen i den europæiske stålindustri. I februar 2016 afholdt Kommissionen en højniveau-konference om energiintensive industrier med henblik på at gøre status for gennemførelsen af handlingsplanen for stålindustrien. Situationen i stålindustrien blev desuden drøftet på møderne i Rådet (konkurrenceevne) i november 2015 og februar 2016.

Den 17. marts 2016 opfordrede Det Europæiske Råd i sine konklusioner Rådet til hurtigt at gennemgå meddelelsen med henblik på at gøre en kraftig indsats som reaktion på den vanskelige situation i den europæiske stålsektor. De handelsrelaterede aspekter af meddelelsen drøftes i Rådet for Udenrigsanliggender Handel den 13. maj 2016.

3. **Formål og indhold**

Med meddelelsen påpeger Kommissionen, at den europæiske stålindustri er kendetegnet ved moderne, energi- og CO2-effektive anlæg, der fremstiller produkter med høj merværdi, men at den europæiske stålsektor, på trods af det store potentiale, står i en vanskelig situation grundet ændringer i de globale markeder og den teknologiske udvikling.

På denne baggrund, og på baggrund af stålhandlingsplanen ønsker Kommissionen at iværksætte initiativer på følgende indsatsområder for at forbedre konkurrencedygtigheden i den europæiske stålindustri:

- a. En effektiv og ansvarlig handelspolitik
- b. Investeringer i en moderne og bæredygtig stålindustri
- c. At forvandle ressourcer- og klimaudfordringer til muligheder

Drøftelsen i Rådet for Udenrigsanliggende Handel har alene fokus på det første indsatsområde om ”en effektiv og ansvarlig handelspolitik”, der rummer følgende indsatser.

a. En effektiv og ansvarlig handelspolitik

Fælles handling for at styrke vores forsvar mod illoyal handelspraksis

En af målsætningerne med Kommissionens meddelelse er at styrke EU's evne til at forsvare sig mod urimelig handelspraksis fra andre lande. Kommissionen peger på, at den europæiske stålindustri især udsættes for et stort pres som følge af en betydelig kinesisk overskudskapacitet af stål, svarende til halvdelen af hele den årlige europæiske stålproduktion. Overskudskapaciteten har ført til en illoyal handelspraksis fra især Kina, hvor stål eksporteres meget billigt til bl.a. EU. Det har destabiliseret de globale stålmarkeder og presset prisen i bund. Kommissionen har derfor indført et rekordstort antal defensive handelsforanstaltninger for at imødegå de negative konsekvenser for stålindustrien. Endvidere understreger Kommissionen, at endnu mere kan gøres fremadrettet.

Nuværende foranstaltninger til at styrke beskyttelsen af handel

EU har allerede indført 37 antidumping-foranstaltninger på import af stål, herunder 16 der vedrører kinesiske stålprodukter. Endvidere har Kommissionen i 2015 indledt 7 nye undersøgelser relateret til stålsektoren. Kommis-

sionen peger endvidere på, at man har skærpet sin praksis i antidumping-undersøgelserne, idet man nu dels indleder antidumping-undersøgelser, inden den dumpede import når at forårsage skade på den europæiske stålindustri, dels registrerer importen af undersøgte stålprodukter for derved at have mulighed for at indføre antidumping-told med tilbagevirkende kraft.

Yderligere bestræbelser på at fremskynde processen

Kommissionen peger på, at man fremover vil ændre praksis i sine antidumping-undersøgelser for derved at muliggøre, at en midlertidig told kan indføres op til én måned tidligere end i dag, hvor det typisk tager 9 måneder. Man vil både effektivisere egne processer, forkorte en række frister for erhvervslivet og skære ned på involveringen af medlemsstaterne.

Modernisering af de defensive handelsinstrumenter

Kommissionen peger på, at en yderligere effektivisering af EU's indsats er nødvendig, hvorfor dens forslag fra 2013 om at modernisere EU's defensive handelsinstrumenter bør vedtages hurtigst muligt. Forslaget er blevet blokeret i Rådet. Kommissionen foreslår følgende i meddelelsen:

- De allerede foreslåede begrænsninger af anvendelsesområdet for EU's regel om at bruge den mindste af to mulige toldsatser bør udvides med henblik på at sikre, at reglen ikke anvendes i stålsektoren og mere generelt, når markedet i eksportlandet er udsat for betydelige forvridninger.
- De relevante EU-forordninger (antidumping- og antisubsidieforordningerne) bør ændres således, at en række frister for erhvervslivet forkortes formelt, og høringer af medlemsstaterne kan strømlines.
- Europa-Parlamentet og Rådet opfordres til at indgå i samarbejdet om at skærpe regelsættet, og Kommissionen erklærer sig parat til at fremsætte de ovenfor nævnte reformforslag.
- Der bør indføres et overvågningssystem, som skal monitorere al import af stål til EU, således at foranstaltninger kan aktiveres, når importen truer med at skade de europæiske stålproducenter. Det bemærkes, at Kommissionen den 13. april 2016 stillede forslag til EU's safeguard-komité om at indføre forudgående registrering af import til EU af en række jern- og stålprodukter. Forslaget er blevet behandlet efter rådgivningsproceduren, der medfører, at Kommissionen kan vedtage det uanset udfaldet af afstemningen.
- Interesserede parter opfordres til at give deres mening til kende i en igangværende høring om, hvorvidt EU skal ændre metoder til beregning af dumping fra Kina jf. udløb af visse bestemmelser i Kinas tiltrædelsesprotokol til WTO. Ændringerne er måske nødvendige, men Kommissionen vil analysere konsekvenserne grundigt og finder

ikke, at de kan foretages uden betydelige overgangsperioder og afhjælpende foranstaltninger.

At håndtere den globale overkapacitet

Foruden de ensidige foranstaltninger til at afbøde konsekvenserne af overkapaciteten på stål, arbejder Kommissionen sammen med EU's handelspartnere på at håndtere de underliggende problemer. Forsøget på at genskabe lige konkurrencevilkår har fokus på:

- At styrke og forøge antallet af bilaterale møder i kontaktgruppen for stålspørgsmål, navnlig møder med Kina.
- Håndtering af udfordringerne gennem strukturelle tilpasninger, der skal drøftes i OECD's stålkomiteé.
- I WTO-regi vil Kommissionen benytte relevante lejligheder til at minde Kina om at overholde sine internationale forpligtelser i henhold til WTO-reglerne vedrørende gennemsigtighed og anmeldelse af subsidier.
- Kinas subsidieordninger vil blive undersøgt grundigt og spørgsmålet vil blive taget op i G20-sammenhæng.
- Kommissionen vil i relevante WTO-forhandlinger samt forhandlinger af bilaterale aftaler bl.a. søge at få indført større disciplin i forbindelse med statsstøtte og statsejede virksomheder.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig formelt om meddelelsen. Kommissionens forslag om at modernisere EU's defensive handelsinstrumenter (TDI-modernisering) har en central placering i stålmeddelelsens konkrete handelspolitiske forslag til Rådet og Europa-Parlamentet.

Europa-Parlamentet har vedtaget en række ændringsforslag til Kommissionens TDI-moderniseringsforslag, herunder i forhold til det i meddelelsen behandlede forslag om at begrænse anvendelsesområdet for EU's regel om brug af den mindste toldsats i antidumping- og antisubsidie-undersøgelser. Konkret har Europa-Parlamentet i sin behandling af TDI-moderniseringsforslaget ønsket at udvide de af Kommissionens foreslåede begrænsninger markant. Det forventes derfor, at Europa-Parlamentet kan støtte forslaget i meddelelsen om, at begrænsningerne i reglen udvides, således at reglen ikke anvendes i antidumping-sager relateret til stålsektoren og mere generelt, når markedet i eksportlandet er udsat for betydelige forvriddninger.

Det forventes endvidere, at Europa-Parlamentet kan støtte, at undersøgelsesperioderne forkortes. Europa-Parlamentet har i sine ændringsforslag til

TDI-moderniseringsforslaget udtrykt ønske om, at fristen for indførelse af midlertidig antidumping- og udligningstold (antisubsidie) forkortes med 3 måneder. Det er mere vidtgående, end Kommissionen lægger op til i meddelelsen.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Meddelelsen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Meddelelsen har i sig selv ingen statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser. En række af meddelelsens handelspolitiske forslag kræver lovgivning på EU-niveau, der vil kunne medføre væsentlige økonomiske og administrative konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Meddelelsen har ikke i sig selv konsekvenser for beskyttelsesniveauet.

8. Høring

Kommissionens meddelelse har været sendt i høring i Specialudvalget for Konkurrenceevne, Vækst og Forbrugerspørgsmål med frist den 29. marts 2016. I den forbindelse blev følgende bemærkninger vedrørende de handelsrelaterede emner modtaget:

DI bemærker, at priserne på stål generelt er faldet siden 2008 delvist grundet global overkapacitet, hvilket isoleret set er et gode for den del af europæisk erhvervsliv, der aftager dette råmateriale til produktion med videre.

DI finder det uheldigt, at Kommissionen bruger den aktuelle krise i stålindustrien til at ændre på de overordnede rammer for anvendelsen af EU's defensive handelsinstrumenter. Dette kan begrænse handlen og pålægge europæiske importører og industri, der benytter råstofferne yderligere omkostninger, som vil påvirke konkurrenceevnen negativt gennem øgede forbrugerpriser. DI er således bekymret over flere af de foreslåede tiltag. Det gælder særligt forslaget på at bruge den aktuelle situation i stålindu-

strien til at fjerne reglen om den laveste told (den såkaldte lesser duty rule). Afskaffes denne regel, vil det være muligt at pålægge en antidumpingtold, som er højere end den skadevirkning, som europæiske producenter lider under. Europæisk industri vil med andre ord blive overbeskyttet, hvilket ikke er godt for konkurrenceevnen.

DI er også modstander af at afkorte høringsprocedurerne i forbindelse med gennemførelsen af antidumping-undersøgelser. En afkortning vil gøre det endnu vanskeligere at identificere og engagere de dele af europæisk erhvervsliv, som anvender importerede varer omfattet af undersøgelsen, det vil sige de virksomheder, der står til at få øget deres udgifter, hvis der indføres en endelig antidumping-told.

DI har i øvrigt tilkendegivet, at man er yderst skepisk overfor indførelsen af et importlicenssystem (forudgående importregistrering). Man lægger vægt på, at et sådan system bør medføre så få erhvervsøkonomiske byrder som muligt.

Danske Maritime stiller sig umiddelbart skeptisk over for at gennemføre ændringer i regler og procedurer for Kommissionens brug af defensive handelsinstrumenter med udgangspunkt i situationen inden for stålsektoren. Særligt kan forslaget om at afkorte høringsprocedurerne i forbindelse med gennemførelse af antidumping-undersøgelser vække bekymring, idet et sådant forslag vil vanskeliggøre kortlægning og identifikation af eventuelle negative virkninger for de erhverv, der bruger importerede produkter omfattet af antidumping-undersøgelser. Hvis der eksempelvis tiltænkes indført antidumping-told på importerede stålprodukter, som bruges inden for europæisk skibsbygning og inden for produktion af maritimt udstyr i Europa, kan det vanskeliggøre inddragelsen af den europæiske maritime industri i høringsprocessen, og industrien risikerer således at stå med øgede udgifter som følge af den endelige antidumping-told.

Dansk Erhverv påpeger, at globalisering og international frihandel bidrager til en positiv international udvikling og til global samhørighed. Dansk Erhverv ønsker frihandel uden væksthæmmende toldbarrierer og med optimale muligheder for at drive virksomhed på globalt plan. Danmark skal være en aktiv del af det internationale samarbejde, og Danmark skal være åben over for de muligheder, som verden rummer.

Dansk Erhverv kan i særlige tilfælde acceptere, at der strammes op på de handelsdefensive instrumenter, der sættes i værk for at forhindre en handelspraksis fra et tredjeland, der i praksis konstituerer dumping af produkter på det europæiske marked.

Dansk Erhverv anerkender at der i særlige tilfælde kan være grund til at iværksætte defensive handelsinstrumenter, men dette bør være undtagelsen snarere end reglen. Defensive handelsinstrumenter forøger omkostningerne for europæiske virksomheder og forbrugere, særligt dem der forsøger at integrere deres globale værdikæder. Endvidere reducerer antidumping-told forbrugernes valgmuligheder og forøger priserne. I det omfang, at der er behov for at vedtage midlertidige antidumping-foranstaltninger skal dette naturligvis ske så hurtigt som muligt og på et sagligt eller videnskabeligt underbygget grundlag. Dette er afgørende også i relation til at opnå medhold ved WTO's tvistbilæggelsesdomstol.

Dansk Erhverv forholder sig kritisk til at indføre antidumping-told med tilbagevirkende kraft på tre måneder – da dette introducerer en væsentlig økonomisk usikkerhed for danske virksomheder. Dansk Erhverv støtter fuld markedsøkonomisk status til Kina, da dette vil medføre langt større fordele end ulemper for både forbrugere og virksomheder i Danmark (og Europa). Dansk Erhverv støtter ligeledes en modernisering af de defensive handelsinstrumenter, således at de bliver tidsvarende og kan sikre lige konkurrencevilkår. Dansk Erhverv støtter ikke den konkrete foreslåede begrænsning i anvendelsesområdet for EU's regel om anvendelse af den mindste toldsats (lesser duty rule).

Dansk Erhvervs har i øvrigt tilkendegivet, at man er yderst skepisk overfor indførelsen af et importlicenssystem (forudgående importregistrering). Man lægger vægt på, at et sådan system bør medføre så få erhvervsøkonomiske byrder som muligt.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Ikke alle landes holdninger til meddelelsen er kendte, men flere lande har udtrykt stor bekymring for den aktuelle situation i den europæiske stålsektor. Belgien, Frankrig, Italien, Luxembourg, Polen, Storbritannien, Tyskland har fremsendt et brev til Europa-Kommissionen om nødvendighederne af nye initiativer, herunder inden for handelspolitikken (antidumping).

Meddelelsens lovgivningsmæssige forslag knytter sig for så vidt angår de handelspolitiske områder især til de igangværende forhandlinger om en modernisering af EU defensive handelsinstrumenter (TDI-modernisering).

TDI-moderniseringsforslaget har siden ultimo 2014 været blokeret i Rådet, fordi der ikke har kunnet opnås enighed om et kompromis på spørgsmålet om eventuelle begrænsninger i anvendelsesområdet for EU's regel om brug af den mindste toldsats. Kommissionens TDI-moderniseringsforslag indebærer, at reglen ikke anvendes i alle antisubsidi-

die-sager samt i antidumping-sager, hvor relevante råvarepriser er blevet forvrænget som følge af statslig indgriben.

En række handelsliberale medlemsstater har ud fra et hensyn til de europæiske importører, brugere og forbrugere ikke villet acceptere, at reglens anvendelsesområde begrænses. Omvendt et antal mere protektionistisk indstillede medlemsstater støttet begrænsningerne og foreslået anvendelse af brede definitioner, der muliggør, at reglen kan undlades i mange tilfælde. Imellem disse positioner har befundet sig medlemsstater, der på den ene side gerne ser, at reglens anvendelsesområde begrænses, men samtidigt ønsker at anvende stramme definitioner, der sikrer, at den kun i særlige tilfælde kan undlades.

Den aktuelle krise i stålindustrien kan have medført, at der i dag er mere udbredt villighed til at acceptere visse begrænsninger i reglens anvendelsesområde. Omvendt er der ikke klare indikationer på, at Kommissionen i dag vil kunne opnå den fornødne opbakning til de begrænsninger man har foreslået under TDI-modernisering og siden udvidet i stålmeddelelsen.

Det forventes, at der isoleret set vil være opbakning fra flertallet af EU's medlemsstater til at forkorte Kommissionens undersøgelsesperioder, men at nogle handelsliberale medlemsstater vil lægge vægt på, at det ikke sker på bekostning af kvaliteten i undersøgelserne.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen er skeptisk i forhold til en række af de handelspolitiske elementer i Kommissionens meddelelse. Den nuværende krise i den europæiske stålsektor bør i videst muligt omfang løses gennem fornyelse og tilpasning samt gennem dialog med berørte tredjelande med henblik på at adressere den globale overkapacitet. Det er i den sammenhæng vigtigt for danske importører at have adgang til stål af høj kvalitet til konkurrencedygtige priser. Det er ikke i dansk interesse, at tiltag som skal afhjælpe en krise i den europæiske stålsektor får bredere negative følgevirkninger for europæisk industris konkurrenceevne og mulighed for at indgå i globale værdikæder.

Kommissionens intention om at forkorte de undersøgelser, der går forud for indførelsen af antidumping-told på fx kinesisk stål, er ikke i sig selv problematisk. Regeringen er dog skeptisk overfor, om det i praksis kan lade sig gøre, uden at gå på kompromis med kvaliteten af undersøgelserne. Når EU indfører antidumping-told, kan det have væsentlige negative konsekvenser for berørte europæiske virksomheder, der importerer eller videreforarbejder de pågældende produkter. Foranstaltningerne skal derfor indføres på et solidt fagligt grundlag, og virksomhederne skal have

rimelige muligheder for at forsvare deres interesser og/eller foretage de nødvendige tilpasninger af deres forretning. Det hensyn bringes i fare, når Kommissionen vil forkorte en række af virksomhedernes frister samt begrænse medlemsstaternes inddragelse.

Regeringen har stemt imod et forslag fra Kommissionen om at indføre forudgående registrering af import af jern- og stålprodukter (importlicens). Folketingets Europaudvalg blev orienteret om regeringens holdning den 18. april 2016. Regeringen lagde især til grund for sin holdning, at den forudgående importregistrering kan medføre væsentlige administrative byrder for erhvervslivet uden at forbedre EU's muligheder for at håndtere de akutte udfordringer for stålindustrien nævneværdigt. Regeringen finder, at den eksisterende importovervågning gennem DG TAXUD er tilstrækkelig.

Regeringen lagde i forbindelse med forhandlingerne om en modernisering af de defensive handelsinstrumenter afgørende vægt på, at der ikke foretages begrænsninger i anvendelsesområdet for reglen om brug af den mindste toldsats i forbindelse med forhandlingerne om modernisering af EU's defensive handelsinstrumenter. Således kan det heller ikke accepteres at udvide de allerede foreslåede begrænsninger, som Kommissionen foreslår i stålmeddelelsen. Reglens formål er at sikre, at EU tilvejebringer en reel beskyttelse af europæiske producenter, der udsættes for skadelig dumping, samtidigt med, at der tages et behørigt hensyn til de europæiske importører, brugere og forbrugere, der i sidste ende betaler prisen for foranstaltningerne. Det gøres ved at indføre en antidumping-told der ikke overstiger det nødvendige minimum for at fjerne alle de skadelige effekter af den konstaterende dumping. En begrænsning af reglens anvendelsesområde vil være udtryk for en unødvendig overbeskyttelse af visse industrier på bekostning af andre dele af erhvervslivet. Danske virksomheder rammes typisk negativt, når EU indfører antidumping-told.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.