



Modernisering av handelspolitiska skyddsinstrument

2012/13:FPM98

Utrikesdepartementet

2013-05-14

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 191

Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet
Modernisering av de handelspolitiska skyddsinstrumenten – Att anpassa de handelspolitiska skyddsinstrumenten till dagens europeiska ekonomi.

KOM (2013) 192

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

Sammanfattning

Kommissionens meddelande handlar om ändringar till de två grundförordningar som reglerar EU:s användande av antidumpningsåtgärder och antisubventionsåtgärder. Syftet är att göra det möjligt att införa högre tullar i vissa fall och att förtydliga kommissionens makt att på eget initiativ inleda undersökningar. Tanken är också att göra systemen mer förutsägbara för de ekonomiska aktörerna. Sammantaget anser regeringen att förslaget är mer negativt än positivt och att förslaget i sin helhet riskerar att leda till ökad protektionism.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen inledde under våren 2011 en process för att modernisera EU:s handelspolitiska skyddsinstrument. Handelspolitiska skyddsinstrument är i regel tillfälliga tullhöjningar mot varor från vissa länder, som befunnits vara dumpade eller subventionerade. Åtgärderna används för att skydda EU:s

industri mot viss importkonkurrens. I dagsläget har EU cirka 120 sådana åtgärder i kraft. Kommissionens process inleddes med att en konsult gavs i uppdrag att undersöka EU:s användande av handelspolitiska skyddsinstrument och att föreslå förbättringar. Konsultens rapport presenterades våren 2012, och därefter genomförde kommissionen ett offentlig samråd om ett urval av de förslag konsulten presenterat, tillsammans med ytterligare några förslag som kommissionen själv tagit fram. På basis av resultatet av denna andra konsultation presenterade kommissionen den 10 april 2013 dels ett meddelande i frågan, dels ett förslag till förändringar i grundförordningarna för antidumpnings- respektive antisubventionsåtgärder. Förslagen åtföljs av utkast till riktlinjer ("guidelines") som kommissionen avser publicera för att förklara den praxis man följer när man genomför diverse skyddsåtgärdsundersökningar. Dessa riktlinjer kommer inte att vara juridiskt bindande.

Ett tidigare försök att ändra regelverken gjordes av den tidigare handelskommissionären Peter Mandelson, som 2006 presenterade en grönbok i ämnet. Detta initiativ ledde emellertid inte till någon reform, eftersom splittringen mellan medlemsstaterna i frågan var för stor.

Förutom det nu aktuella förslaget ligger hos rådet och Europaparlamentet dessutom ett förslag om ändringar i samma förordningar som går ut på att anpassa beslutsförfarandet för skyddsåtgärder till Fördraget om EU:s funktionssätt (Lissabonfördraget) och den horisontella kommittologiförordningen (se Faktapromemoria 2010/11:FPM93). Det förslaget innebär att det i framtiden kommer att krävas en kvalificerad majoritet istället för som idag en enkel majoritet av medlemsstaterna för att stoppa ett förslag om åtgärder från kommissionen.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget innehåller i stort tre frågor: att göra det möjligt att införa högre tullar i vissa fall, att förtydliga och förstärka kommissionens makt att inleda undersökningar på egen hand (utan ansökan från industrin) och att öka transparensen och förutsägbarheten i åtgärderna.

Den första delen gör det möjligt att införa högre tullar när det är fråga om en antisubventionsåtgärd och när det förekommer snedvridningar på marknaden för råvaror på den marknad som man inför åtgärder mot. Kommissionen menar att man behöver skarpare verktyg för att komma tillrätta med denna typ av snedvridningar. Förslaget går närmare ut på att ta bort regeln om lägsta tull i dessa fall. Regeln om lägsta tull innebär att skyddstullarna inte får överstiga den marginal som krävs för att undanröja "skadan" för EU-företagen (skademarginalen). Regeln används i cirka hälften (55%) av EU:s åtgärder, och innebär att skyddstullen blir avsevärt lägre (28%) än vad som annars skulle varit fallet. Borttagandet av regeln om lägsta tull skulle alltså innebära att tullnivåerna höjs i flera fall.

Den andra delen utgörs av ett förslag om att förtydliga när kommissionen kan inleda ett förfarande utan en formell ansökan från industrin. Redan idag finns en rätt för kommissionen att under ”särskilda omständigheter” inleda ett förfarande på egen hand. Kommissionen föreslår nu att ett förtydligande görs i ingressen om att en sådan särskild omständighet kan vara när det finns hot om motåtgärder. Kommissionen föreslår också att i sådana fall där kommissionen inlett en undersökning utan en ansökan från EU-industrin, ska denna industri ändå vara skyldig att samarbeta med kommissionen. Denna skyldighet föreslås dock inte kopplas till några sanktioner.

När det gäller transparens och förutsägbarhet är det viktigaste förslaget att berörda parter ska få information två veckor innan provisoriska åtgärder införs. Någon skyldighet att informera innan slutliga åtgärder införs föreslås emellertid inte. Övriga förslag i denna kategori är ökade möjligheter för berörda parter att kommentera på kommissionens beräkningar av enskilda marginaler innan åtgärder införs. Kommissionen föreslår dessutom att den tull som betalats in under en pågående utredning om huruvida en viss åtgärd ska förlängas ska återbetalas på begäran om man i utredningen kommer fram till att åtgärder inte ska förlängas.

Utöver de förslag som nämns ovan finns det förslag om vissa mindre justeringar (t ex ska det vara möjligt att justera nivån på tullarna samt beräkningsmetoder i olika översyner). Förslaget innehåller dessutom ett antal mindre tekniska ändringar som görs för att följa olika utslag från Världshandelsorganisationens (WTO:s) tvistlösningsorgan på området för handelspolitiska skyddsåtgärder, samt för att kodifiera den praxis som kommissionen redan idag använder.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Rätten att införa handelspolitiska skyddsåtgärder faller inom EU:s exklusiva kompetens. Sverige har därför inga egna regler på området.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget gör det möjligt att införa högre skyddstullar än idag i vissa fall. I vissa fall föreslås även skyddstullar betalas tillbaka då de tagits ut under en undersökning som sedan visat att skyddsåtgärden inte var befogad. Nettoeffekten av dessa förslag, varav de första kan antas leda till högre tullintäkter och det andra till lägre, beror på antalet åtgärder som kommer införas i framtiden, och kan därför enligt kommissionens bedömning inte kvantifieras.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringens ståndpunkt styrs av den allmänna frihandelslinjen. Den innebär att man anser att såväl användandet av skyddsåtgärder som nivån på desamma bör minska. Handelspolitiska skyddsåtgärder är samhällsekonomiskt kostsamma och fördröjer nödvändig strukturomvandling av EU:s industri. Handelspolitiska skyddsåtgärder innebär dessutom, till skillnad från vanligt tullskydd, en osäkerhet för ekonomiska operatörer eftersom enskilda tullar kan höjas med kort varsel, och olika tullar kan tillämpas gentemot olika exportörer. Dessutom visar forskning att denna typ av skyddsåtgärder, som införs mot enskilda länder, inte utgör ett effektivt skydd eftersom de främst gynnar exportörer i tredje länder som inte drabbas av åtgärderna och inte EU:s industri.

Förslaget innefattar både delar som är positiva ur frihandelssynpunkt (minskar risken för protektionism) och sådana som är negativa ur frihandelssynpunkt (ökar risker för protektionism).

De förslag som är negativa ur ett frihandelperspektiv, och som regeringen därför motsätter sig, är främst förslaget att ta bort av regeln om lägsta tull (*lesser duty rule*) i anti-subsventionsfall och när det förekommer snedvridningar på råvarumarknaden i exportlandet (exempelvis exportrestriktioner). Andra negativa förslag ur frihandelssynpunkt är ökade befogenheter för kommissionen att utan ansökan från EU:s industri inleda undersökningar när det finns risk för vedergällning, dvs. när det finns anledning att anta att företagen drabbas negativt av att begära tullskydd. Regeringen anser det inte heller motiverat att införa ett tvång för EU:s industri att samarbeta (dvs lämna information) med kommissionen för att få till stånd skyddsåtgärder som de inte själva begärt.

De positiva förslagen ur frihandelssynpunkt, och som regeringen stödjer, är bland annat att berörda parter ska få information om förestående åtgärder tre veckor innan provisoriska åtgärder införs. Ett annat positivt förslag är att importörerna ska få rätt att få en tull de betalt in under utredning om förlängning av åtgärder återbetalad om åtgärden inte förlängs. Förslaget innebär även ökade möjligheter för producerande företag i EU som inte stöder ansökan att påverka utredningen.

Sammantaget anser dock regeringen att förslaget är mer negativt än positivt och att förslaget i sin helhet riskerar att leda till ökad protektionism, främst på grund av förslaget att ta bort regeln om lägsta tull på ett antal områden.

Regeringen kommer i de kommande förhandlingarna verka för att regeln om lägsta tull behålls i EU:s regelverk, att reglerna om förhandsinformation om kommande tullhöjningar görs tydligare och att tidsgränserna förlängs så att gods som redan skeppats inte omfattas av åtgärder. Regeringen vill verka för

att kommissionen inte ges ökad möjlighet att inleda undersökningar på egen hand och att rätten att få inbetalad tull återbetald ska vara automatiskt.

2012/13:FPM98

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

EU:s medlemsstater är starkt splittrade i frågan om användandet av handelspolitiska skyddsåtgärder. En grupp har inte velat se några minskade möjligheter att införa skyddsåtgärder, medan en annan grupp har velat att moderniseringen ska innebära minskat användande.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd, men tidigare diskussioner i ämnet tyder på att en majoritet av Europaparlamentets ledamöter inte vill se minskade möjligheter att använda handelspolitiska skyddsinstrument.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har ännu inte skickats på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Rättslig grund är artikel 207 i Fördraget om EU:s funktionssätt. Meddelandet ska inte antas utan lämnas till rådet och Europaparlamentet för kännedom. Förslaget till förordning antas genom ordinarie lagstiftningsförfarande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Eftersom förslaget faller inom EU:s exklusiva kompetens är subsidiaritetsprincipen inte tillämplig.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer i rådet att behandlas under det kommande året i rådsarbetsgruppen för handelsfrågor. En första presentation av förslaget i rådet gjordes den 17 april 2013. Kommissionen har uttalat att man gärna ser förslaget antaget innan Europaparlamentet bryter för val, hösten 2014. I Europaparlamentet behandlas förslaget i utskottet för internationell handel (INTA).

Förslaget kommer i Sverige att skickas på remiss till branschorganisationer och berörda myndigheter.

Handelspolitiska skyddsåtgärder (*trade defence instruments*) : samlingsnamn för olika skyddsåtgärder, ofta tullhöjningar såsom antidumpningsåtgärder, antisubventionsåtgärder och multilaterala skyddsåtgärder.

Antidumpningsåtgärd (*antidumping measure*): en handelspolitisk skyddsåtgärd som används mot import från ett visst land som befunnits dumpas, och som skadar EU:s industri. Med dumpas avses att exportpriset för en viss vara är lägre än priset på hemmamarknaden eller priset i ett jämförelseland för samma vara.

Antisubventionsåtgärd, även kallad utjämningsåtgärd (*anti-subsidy/countervailing measures*): en handelspolitisk skyddsåtgärd som kan används mot import från ett visst land som befunnits subventionerad, och som skadar EU:s industri. Med subvention avses en förmån från ett offentligt organ. För att subventionen ska kunna resultera i en skyddsåtgärd krävs att den antingen gynnar export, är beroende av användande av lokalt producerat innehåll, eller är specifik, dvs. riktas till en viss industri eller region.

Regeln om lägsta tull (*lesser duty rule*): Regel som säger att den skyddstull som införs inte får överstiga vare sig dumpnings- eller subventionsmarginalen eller den skademarginal som krävs för att prishöjningen på importen ska bli sådan att den skada som EU:s industri åsamkas av importkonkurrensen undanröjs. Skademarginalen räknas ut utifrån ett ”målpris” som baseras på det pris som EU:s industri måste ta ut för att uppnå den vinstmarginal som EU-kommissionen funnit normal, i avsaknad av dumpad eller subventionerad import, för den aktuella industrin.