



Grönbok om EU:s handelspolitiska skyddsinstrument

Utrikesdepartementet

2007-02-13

Dokumentbeteckning

COM(2006)763 final

GLOBAL EUROPE: Europe's trade defence instruments in a changing global economy

Sammanfattning

EU:s handelspolitiska skyddsinstrument avser antidumpning, antisubvention samt skyddsåtgärder. Åtgärderna innebär beslut om införande av särskild tull respektive avgifter i syfte att korrigera marknadsstörningar. Efter klagan från berörd tillverkare i EU genomförs undersökningar av EU-kommissionen huruvida åtgärder erfordras med stöd i de grundläggande rådsförordningarna. Förordningarna grundar sig på WTO-avtal och utgör del av det multilaterala handelssystemet. Undersökningarna föreläggs medlemsländerna i rådgivande kommissionskommittéer. Beslut om antidumpning och antisubvention fattas av rådet med enkel majoritet medan beslut om skyddsåtgärder fattas av kommissionen men kan föras till rådet av en medlemsstat där beslut fattas med kvalificerad majoritet. Inledda undersökningar leder så gott som alltid till att åtgärder antas.

I sitt meddelande den 4 oktober 2006 om "Ett konkurrenskraftigt Europa i världen", har kommissionen beslutat undersöka huruvida en översyn av de handelspolitiska skyddsinstrumenten fordras, särskilt när det gäller det mest använda antidumpningsinstrumentet. För detta ändamål har kommissionen gett ut en grönbok, publicerad den 6 december 2006, med 32 frågeställningar. En konsultationsprocess har inletts där kommissionen bjuder in alla intressenter att besvara frågorna senast den 31 mars 2007. Efter en utvärdering av inkomna svar kan denna process leda till att kommissionen under hösten 2007 föreslår ändringar av grundförordningarna. Sverige har varit starkt drivande för att åstadkomma en översyn i liberaliserande riktning, eftersom vi anser att de handelspolitiska skyddsinstrumenten behöver

moderniseras för att kunna tillvarata globaliseringens möjligheter och för att utveckla EU:s konkurrenskraft. Vi riktar regelbundet kritik till kommissionen mot att EU använder de handelspolitiska skyddsinstrumenten, särskilt antidumpning, alltför frekvent i protektionistiskt syfte för att skydda konkurrensutsatt produktion. Sverige har vid två tillfällen under 2006 skriftligen försett kommissionen med svenska ståndpunkter och planerar att besvara grönbokens frågeformulär under mars 2007.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Den 6 december 2006 antog kommissionen en grönbok för allmän konsultation om EU:s handelspolitiska skyddsinstrument (antidumpnings-, antisubventions- och andra skyddsåtgärder). Konsultationen skall vara avslutad den 31 mars 2007. EU-kommissionen skall därefter utvärdera materialet. Kommissionen kommer att lägga fram resultatet av utvärderingen och eventuella förslag på ändringar av grundförordningarna hösten 2007.

Tanken på en översyn väcktes av EU-kommissionären Mandelson med ansvar för handelspolitiska frågor våren 2006, bland annat mot bakgrund av arbetet med kommissionens meddelande (KOM(2006)567 final, 4 oktober 2006) om "Ett konkurrenskraftigt Europa i världen". I överväganden om hur EU skall uppnå målsättningarna i den s k Lissabonstrategin och utvecklas till världens mest konkurrenskraftiga kunskapsbaserade ekonomi väcktes frågan huruvida gällande regler för EU:s skyddsinstrument är anpassade för att tillvarata globaliseringens möjligheter. Från svensk sida anfördes att instrumenten måste moderniseras, särskilt med avseende på tillämpningen av vad som bedöms vara gemenskapsintresset, men också för att undvika att europeiska företag som även verkar på externa marknader inte skall straffas. Sverige har bestämt hävdad att skyddsåtgärder inte skall vara ett konkurrensmedel som regelbundet används för att skydda europeisk produktion mot importkonkurrens. Nuvarande tendens till användning för protektionistiska syften hindrar nödvändig omställning och strukturanpassningar i ekonomin och är belastande för EU:s ekonomiska utveckling. Sverige har även konsekvent framfört att skyddsåtgärder endast skall komma ifråga när de är till fördel för samtliga aktörer i EU, inklusive konsumenter och importörer.

Kommissionen (generaldirektoratet för handel) avser inom ramen för grönboksprocessen i första hand behandla antidumpningsreglerna. Detta är det av EU mest använda handelspolitiska skyddsinstrument. I grönboken konstaterar kommissionen att dessa instrument grundar sig på bestämmelser i WTO-avtalen om handelspolitiska skyddsinstrument som de flesta länder har för att motverka konkurrensbegränsande affärsmetoder. Men menar även att åtgärder mot illojal handel är en politisk och ekonomisk viktig del i skyddet

av frihandel. Kommissionen anser att gällande EU-regler om skyddsinstrumenten ger EU möjlighet att stödja de europeiska arbetstagarnas intressen och är därför viktiga redskap för EU att hantera konsekvenserna av globaliseringen.

Anledningen till översynen är enligt kommissionen att många fler EU-företag än tidigare nu tillverkar varor utanför EU för import till EU eller har försörjningskedjor som sträcker sig bortom EU:s marknad. Genom dessa globala förändringar får väletablerade begrepp som EU-produktion och EU:s ekonomiska intresse en ny innebörd vilket utmanar den nuvarande användningen av skyddsinstrumenten. Denna förändring menar kommissionen visar på behovet av en översyn för att instrumentens effektivitet skall kunna bibehållas och ge skydd mot illojala handelsmetoder. Kommissionen hoppas att översynen också kan bidra till att man i hela EU behåller ett starkt politiskt stöd för användningen av skyddsinstrumenten. Kommissionen betonar i denna anda att grönboken inte ifrågasätter det grundläggande värdet av handelspolitiska skyddsinstrument.

Kommissionen uppger att grönboken bygger på kommissionens praktiska erfarenheter av användningen av de handelspolitiska skyddsåtgärderna, en egen nyligen genomförd utvärdering av instrumentens användning, informella kontakter med EU:s medlemsstater och Europaparlamentet samt på rapporter som experter har överlämnat till EU-kommissionär Peter Mandelson i juli 2006.

Grönboken har delats in i följande sex ämnesområden:

- a) De handelspolitiska skyddsinstrumentens funktion i en global ekonomi i förändring;
- b) Avvägningen mellan olika EU-intressen vid undersökningar avseende handelspolitiska skyddsåtgärder;
- c) Inledande och genomförande av undersökningar avseende handelspolitiska skyddsåtgärder;
- d) Form, tidpunkt och varaktighet för handelspolitiska skyddsåtgärder;
- e) Öppenhet och insyn i undersökningar avseende handelspolitiska skyddsåtgärder;
- f) Institutionell struktur för undersökningar avseende handelspolitiska skyddsåtgärder.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Rådsförordningarna nr 384/96 om antidumpning, nr 2026/96 om antisubvention och nr 3285/94 respektive nr 518/94 om skyddsåtgärder. Vid

eventuell ändring i grundförordningarna som ett resultat av konsultationsprocessen kan gällande lagstiftning påverkas.

2006/07:FPM44

1.3 Budgetära konsekvenser

Grönboken i sig, som endast inbjuder till en konsultationsprocess, har inga budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige välkomnar EU-kommissionären Peter Mandelsons initiativ att diskutera en modernisering av EU:s regelverk när det gäller handelspolitiska skyddsinstrument, särskilt på antidumpningsområdet. Arbetet är särskilt relevant som del av kommissionens meddelande "Ett konkurrenskraftigt Europa i världen".

Sverige anser att en reform av antidumpningsinstrumentet är nödvändig för att EU skall kunna leva upp till målsättningen i Lissabonstrategin att bli den mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomin i världen, och ta tillvara globaliseringens möjligheter genom att utveckla EU:s egen konkurrenskraft. Importkonkurrens har positiv prispåverkan för konsumenter och importörer. Om skyddsinstrumenten används för att dämpa importkonkurrens blir de istället handelshinder som bidrar till att låsa in icke-produktivt kapital och motverkar nödvändig omställning i industrin. Priserna blir samtidigt onödigt höga inte minst för konsumenterna. Samtliga europeiska aktörers intressen måste aktivt beaktas av kommissionen när man undersöker gemenskapsintresset för om skyddsåtgärder bör komma ifråga, och inte bara den klagande EU-industrin.

Nuvarande systematiska användning av framför allt antidumpinginstrumentet skyddar vissa EU-länders olönsamma industriproduktion. Sverige hävdar att EU:s nuvarande regler oftast utnyttjas av EU-länder som av protektionistiska skäl vill skydda inhemsk produktion som inte är konkurrenskraftig. Den straffar de europeiska företag som istället avancerar uppåt i värdekedjan och som väljer att lägga ut delar av produktionen till tillväxtekonomierna och specialisera sin verksamhet inom EU inom FoU, design, distribution. Den svenska textilindustrin är ett sådant exempel. Sverige anser därför att antidumpinginstrumentet som det idag är utformat inte lämpar sig för den moderna ekonomins behov.

Sverige anser att antidumpningsreglerna bör utformas så att de bara omfattar de fall där en vara säljs till lägre pris i EU än i exportlandet därför att företaget kunnat dra fördel av t.ex. en monopolställning på hemmamarknaden, eller att produktionen i exportlandet på annat sätt inte utsatts för normal konkurrens. Ett dominerande förhållande på EU-marknaden borde också först konstateras innan man drar slutsatsen att dumping föreligger i förhållande till en viss eller vissa externa aktörer. Att sälja en vara billigare i EU än på hemmamarknaden borde inte i sig vara en anledning till att införa strafffullar.

Enligt regelverket skall gemenskapsintresset överlag beaktas innan åtgärder införs. Från svensk sida anser vi emellertid att konsumentintresset systematiskt får en alltför underordnad roll vid denna bedömning. Sverige vill därför stärka konsumenternas del i undersökningar. Av denna anledning vill vi att kommissionen gör en noggrann kostnadsanalys för EU som helhet innan åtgärder införs, vilket inte är fallet idag.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

EU-länderna är skarpt uppdelade i frågan om användningen av skyddsinstrumenten, främst antidumpning. Den liberala gruppen, där Sverige ingår, omfattar i huvudsak länder från norra Europa med en starkt frihandelstradition, vilka välkomnar tanken på en modernisering eller reform av grundförordningarna i liberaliserande riktning. Den andra gruppen bestående främst av EU:s sydländer och några av de nya EU-länderna förespråkar att nuvarande utformning av instrumenten bibehålls, alternativt reformeras på sådant sätt att de mer effektivt kan användas för att möta extern konkurrens. Grupperna står långt ifrån varandra i synen på skyddsinstrumenten och det finns inga utsikter till samsyn bland EU-länderna.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Varken rådet eller europeiska parlamentet har uttalat sig över kommissionens grönbok.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Grönboken är en offentlig konsultation som leds av EU-kommissionen. I Sverige har till Kommerskollegium uppdragits att analysera innehållet i grönboken och Kollegiet skall senast den 1 mars 2007 återkomma till departementet med sina synpunkter. Eventuella svenska kommentarer till grönboken kommer att beredas inom regeringskansliet i sedvanlig ordning.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Sverige planerar att besvara grönbokens frågeformulär under mars 2007. Efter avslutad konsultationsprocess den 31 mars 2007 kommer kommissionen att utvärdera resultatet och har meddelat att man avser presentera eventuella förslag på ändringar av grundförordningarna under hösten 2007.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Enligt artikel 133 punkt 2 ska kommissionen lägga fram förslag för rådet om hur den gemensamma handelspolitiken ska genomföras.

3.3 Fackuttryck/termer

Antidumpnings-, antisubventions- och olika typer av skyddsåtgärder utgör undantag från normala handelsregler och tillåter länder att temporärt införa ytterligare avgifter/tullar eller kvoter än vad som tidigare avtalats genom tullreduktioner eller tullbindningar.

Gemenskapsintresset avser en helhetsbedömning av alla berörda EU parter intressen inbegripet den inhemska industrins, användarnas och konsumenternas intressen