



2016/17:FPM32

Ändring av grundläggande antidumpningsförordning och antisubventionsförordning

Utrikesdepartementet

2016-12-14

Dokumentbeteckning

KOM (2016) 721

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2016/1036 om skydd mot dumpad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen och förordningen (EU) 2016/1037 om skydd mot subventionerad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen

Sammanfattning

Kommissionens förslag handlar om skydd mot prisdumpad import och mot subventionerad import från länder som inte är medlemmar i EU. Förslaget innebär att listan med så kallade icke-marknadsekonomier i antidumpningsförordningen slopas och ersätts med en ny metod för att räkna ut normalvärdet vid marknadssnedvridningar. Normalvärdet har betydelse för hur hög en dumpningsmarginal blir. Det i sin tur har betydelse för hur hög en antidumpningstull kan bli. Förslaget beskriver även hur övergången från det gamla till det nya systemet ska gå till. Vidare föreslår kommissionen att antisubventionsförordningen ändras för att göra det möjligt för kommissionen att införa antisubventionstullar även mot de subventioner som upptäcks efter att en utredning har påbörjats.

Sverige har traditionellt varit kritisk mot användandet av handelspolitiska skyddsåtgärder. Regeringen har preliminärt välkomnat kommissionens förslag som ett steg i rätt riktning att anpassa Europeiska unionens lagstiftning till EU:s åtaganden i WTO.

Bakgrunden till kommissionens förslag är att när Kina gick med i WTO 2001 tillät Kina att EU och andra länder kunde diskriminera Kina vid uträkning av normalvärdet under en 15-årsperiod. Denna övergångsperiod löper ut den 11 december 2016. Detta innebär att EU måste ändra sin antidumpningsförordning när det gäller Kina. Effekten av att Kina behandlats som en ”icke-marknadsekonomi” är att de antidumpningstullar (skyddstullar) som införs mot Kina blir avsevärt högre än vad som annars skulle vara fallet. Att ta bort denna beräkningsmetod innebär alltså att skyddstullarna kommer bli lägre. För att kompensera för detta föreslår kommissionen en ny beräkningsmetod vid vissa snedvridningar, samt ökade möjligheter att använda antisubventionsåtgärder.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Förslaget avser vissa särskilda ändringar av förordning (EU) 2016/1036 om skydd mot dumpad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen och förordning (EU) 2016/1037 om skydd mot subventionerad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen.

Kommissionen föreslår ändringar i fastställande av normalvärdet vid marknadssnedvridningar. Kommissionen menar att omständigheter som råder vad gäller vissa länder som är WTO-medlemmar (Kina, Vietnam och Kazakstan) och de erfarenheter som gjorts i samband med rättspraxis, gör den metod som används för att fastställa normalvärde och dumpningsmarginal för de berörda länderna bör ändras.

För WTO-medlemmar fastställs normalvärdet vanligtvis på grundval antingen av de inhemska priserna för den likadana produkten eller ett konstruerat normalvärde. Under vissa omständigheter utgör dock de inhemska priserna och kostnaderna inte en skälig grund för fastställandet av normalvärdet. Det kan till exempel handla om att priser och kostnader inte bestämts av de fria marknadskrafterna på grund av att de påverkats av ett statligt inflytande. Relevanta överväganden att ta hänsyn till i detta sammanhang menar kommissionen är till exempel huruvida marknaden i fråga till stor del försörjs av företag som ägs av eller drivs under kontroll, politisk styrning eller överinseende av exportlandets myndigheter, huruvida det finns ett statligt inflytande i företagen som gör att staten kan påverka priser eller kostnader, huruvida det finns en offentlig politik eller åtgärder som diskriminerar till förmån för inhemska leverantörer eller på annat sätt inverkar på de fria marknadskrafterna och huruvida tillgång till finansiering ges av institutioner som har till uppgift att uppfylla politiska mål.

Om sådana omständigheter föreligger är det olämpligt att använda inhemska priser och kostnader för fastställandet av det värde till vilket den likadana produkten vanligtvis skulle ha sålts (normalvärdet).

Kommissionen anser även att det är viktigt att den grundläggande antisubventionsförordningen blir så effektiv som möjligt. Det visar sig ofta att undersökta exportörer fått subventioner som rimligen inte kunde ha känts till innan undersökningen genomfördes. Dessa subventioner ger dock de berörda exportörerna en otillbörlig fördel som gör det möjligt för dem att sälja till skadevållande priser på unionsmarknaden. Det är därför viktigt att dessa subventioner fångas upp ordentligt i slutanalysen och beaktas vid fastställandet av storleken på tullen.

Av denna anledning och för att säkerställa rättssäkerhet och transparens klargörs det i förslaget att i det fall det under loppet av en undersökning eller översyn konstateras att det förekommer sådana subventioner ska kommissionen erbjuda det berörda ursprungs- och/eller exportlandet ytterligare samråd om de subventioner som konstaterats i samband med undersökningen.

Den 9 november 2016 presenterade Europeiska kommissionen sitt förslag till Europaparlamentet och rådets förordning.

1.2 Förslagets innehåll

I den nya bestämmelsen (artikel 2.6a) fastslås att normalvärdet, i fall där det finns statliga ingripanden som resulterar i snedvridningar, ska konstrueras på grundval av tillverkningskostnader och försäljning som återspeglar icke snedvridna priser eller referensvärden. De källor som kan användas för detta ändamål är bland annat icke snedvridna priser, kostnader och referensvärden samt motsvarande tillverkningskostnader och försäljning i ett lämpligt representativt land som har en med exportlandet jämförbar ekonomisk utvecklingsnivå.

När det gäller länder som inte är WTO-medlemmar på inledandedagen, ska normalvärdet fastställas på grundval av den existerande metoden med jämförbart land.

Förslaget innehåller därutöver en särskild övergångsordning, som innebär att det nya systemet uteslutande ska tillämpas på ärenden som inleds efter det att de ändrade bestämmelserna trätt i kraft. Alla antidumpningsundersökningar som är pågående vid ikraftträdandet kommer således att omfattas av de dittills gällande ordningarna.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

1.4 Budgetära konsekvenser/Konsekvensanalys

Under våren 2016 genomförde kommissionen en konsekvensbedömning. I konsekvensbedömningen beaktades resultatet av det offentliga samrådet som kommissionen hållit, den oberoende studien som beställts samt kommissionens erfarenhet av dessa instrument. Konsekvensbedömningsnämnden behandlade rapporten i juni 2016 och avgav ett positivt yttrande. De föredragna alternativen ligger till grund för detta förslag.

Konsekvenserna för statsbudgeten beror på om framtida antidumpningstullar och antisubventionstullar kommer bli lägre med det nya systemet eller inte, samt på hur många nya skyddsåtgärdsfall som inleds i framtiden. Minskade tullintäkter till EU kompenseras genom högre avgifter till EU:s gemensamma budget.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringens ståndpunkt styrs av den allmänna frihandelslinjen. Den innebär att regeringen 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. Regeringen anser även att det är viktigt att EU:s regelverk följer WTO:s regler på området. Dels på grund av den allmänna vikten av att WTO:s regelverk respekteras globalt, dels eftersom WTO-tvister som EU riskerar att förlora gentemot Kina om det nuvarande systemet behålls. Detta skulle kunna bli kostsamt för svenska företag som exporterar till Kina.

Regeringen har preliminärt välkomnat kommissionens förslag som ett steg i rätt riktning att anpassa Europeiska unionens lagstiftning till åtaganden i WTO. Regeringen har även påtalat vikten av att snabbt komma till ett avslut i lagstiftningsprocessen för att kunna möta den tidsfrist som finns i WTO. Regeringen anser också att det är bra att lagstiftningen görs landsneutral. Regeringen välkomnar att bevisbördan flyttas från företagen till

kommissionen om huruvida det förekommer statlig inblandning och snedvridning på marknaden. Regeringen analyserar om den föreslagna nya beräkningsmetoden uppfyller WTO:s regelverk, samt om det är förenligt med WTO-regelverken att inte existerande antidumpningsåtgärder omfattas av det nya regelverket.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

EU:s medlemsstater studerar förslaget. Det råder oenighet om hur WTO-regelverket ska tolkas.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Det finns delade uppfattningar om hur Europeiska unionens regelverk ska anpassas till WTO. Europaparlamentet har i en resolution den 12 maj 2016 om Kinas marknadsekonomiska status begärt att EU ska fortsätta använda en icke-standardmetod i beräkningen av normalvärde för Kina.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har skickats på remiss till berörda myndigheter, branschorganisationer och fackligaorganisationer i Sverige. Remissvar ska ha inkommit senast den 10 januari 2017.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för detta förslag är artikel 207.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, i vilken det anges att Europaparlamentet och rådet genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ska besluta om åtgärder för att fastställa inom vilken ram den gemensamma handelspolitiken ska genomföras.

Detta förslag ändrar förordningarna (EU) 2016/1036 och (EU) 2016/1037.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förslaget avser ett område där unionen har exklusiv befogenhet i enlighet med artikel 3.1 e i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Subsidiaritetsprincipen är därför inte tillämplig.

Förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget behandlas parallellt i rådet och Europaparlamentet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Då ändringsförslaget är brådskande med anledning av Europeiska unionens WTO-åtaganden väntas förslaget behandlas relativt skyndsamt. Det slovakiska ordförandeskapet har indikerat att ärendet kommer att lämnas för avslut till det maltetiska ordförandeskapet.

4.2 Fackuttryck/termer

WTO (*World Trade Organization*): Världshandelsorganisationen.

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 dumpad, och som skadar EU:s industri. Med prisdumpning avses att exportpriset för en viss vara är lägre än priset på hemmamarknaden eller priset i ett jämförelseland för samma vara.

Antisubventionsåtgärd/utjämningsåtgärd (*anti-subsidy/counter-vailing 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.