



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 6.12.2006
KOM(2006) 763 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO

GLOBAALI EUROOPPA

Euroopan kaupan suojakeinot muuttuvassa maailmantaloudessa

Vihreä kirja julkista kuulemista varten

GLOBAALI EUROOPPA

Euroopan kaupan suojakeinot muuttuvassa maailmantaloudessa

Vihreä kirja julkista kuulemista varten

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

Johdanto

Euroopan unioni käyttää useimpien tuontimaiden tapaan kaupan suojakeinoja, joita ovat polkumyyntitoimenpiteet, tukien vastaiset toimenpiteet ja suojatoimenpiteet. Euroopan unioni suojaa niiden avulla EU:n tuottajia epäreilulta tai tuetulta tuonnilta sekä jyrkiltä kauppavirtojen muutoksilta, jotka saattavat vahingoittaa EU:n taloutta. Kaupan suojakeinoja on tärkeää soveltaa tehokkaasti ja tiukasti. Näin varmistetaan, että kansainvälisen kaupan sääntöjä noudatetaan ja Euroopan etuja varjellaan epäreilulta kaupalta.

EU käyttää kaupan suojakeinoja niiden WTO-sopimusten sääntöjen mukaisesti, joissa kaupan suojatoimenpiteet ja periaatteet, joiden mukaan ne ovat oikeutettu osa monenvälistä vapaakauppajärjestelmää, on vahvistettu. Epäreilulta kaupalta suojautuminen on poliittisesti ja taloudellisesti tärkeä osa vapaakaupan turvaamista samaan tapaan kuin väärennösten torjuntaan sekä teollis- ja tekijänoikeuksien loukkauksiin, myös sähköisen viestinnän välineillä tehtynä, liittyvät kiireelliset toimet. Epäreilulta kaupalta suojautumalla turvataan Euroopan työntekijöiden edut sekä Euroopan kilpailukyky ja autetaan Eurooppaa selviytymään globalisaation seurauksista.

Kaupan suojakeinoja, kuten polkumyyntitoimenpiteitä sekä tukien vastaisia toimenpiteitä perustellaan taloudellisesti sillä, ettei kansainvälisellä taloudella ole vastaavaa kilpailuviranomaisjärjestelmää kuin lähes kaikilla kansallisilla talouksilla, jolla se korjaisi kilpailuvastaiset käytännöt. Lisäksi Euroopan unionin valtioneuvoston sääntöjä vastaavia virallisia sääntöjä tai tukien valvontaelimiä on lisäksi vain hyvin harvassa kansallisessa oikeuskäytännössä. Kaupan suojakeinot ovat kansainvälisessä oikeudessa kehitettyjä keinoja korjata kansainvälisesti käytettyjen kilpailuvastaisten käytäntöjen aiheuttamat kaupan vääristymisestä johtuvat vaikutukset.

Euroopan unioni on viimeksi kuluneen kymmenen vuoden aikana torjunut kaupan suojatoimillaan teräs-, kemikaali- ja mikroprosessorialan polkumyyntiä, jonka kauppaa vääristävät vaikutukset olisivat vaarantaneet kyseisten merkittävien teollisuudenalojen elinkelpoisuuden sekä tuhansien työntekijöiden työpaikat Euroopassa.

EU on mennyt muita WTO:n jäseniä pidemmälle ja yksipuolisesti tiukentanut WTO:n sääntöihin perustuen kaupan suojakeinojen käyttöedellytyksiä sekä suunnannut niiden vaikutusta omille markkinoilleen. EU on kehittänyt kaupan suojakeinoista järjestelmän, joka on kiistatta avoimempi ja tasapainoisempi kuin millään muulla WTO:n jäsenellä. EU on lisäksi johtanut keskustelua WTO:n kaupan suojakeinoja koskevien sääntöjen uudistamisesta, mikä on ollut Dohan kierroksen keskeinen aihe. Kaikkien WTO:n jäsenten on noudatettava tiukasti kansainvälisesti sovittuja kaupan suojaamista koskevia sääntöjä, jotta kansainvälinen

kauppajärjestelmä toimisi kunnolla. Kaikkien sitoutumista sovittuihin sääntöihin on jatkossa pidettävä politiikan lähtökohtana.

Vuoden 1994 polkumyynnin vastaisen säännösten ja EU:n kaupan suojakeinoja koskevan viimeisen mittavan uudistuksen jälkeen on kuitenkin tapahtunut kauaskantoisia muutoksia sekä maailmantaloudessa että EU:n taloudellisissa rakenteissa. Muutokset on huomioitu nykyisen komission ensisijaisissa toimissa, joilla se pyrkii edistämään kasvua ja kilpailukykyä koskevaa uutta ohjelmaansa. Nämä ensisijaiset toimet on esitetty Hampton Courtin Eurooppa-neuvostossa julkaistussa komission tiedonannossa *“Eurooppalaiset arvot globaalistuvassa maailmassa”*.

Nykyisin entistä useampi EU:n yritys tuottaa EU:hun tuotavia tavaroita EU:n ulkopuolella tai käyttää EU:n ulkopuolelle ulottuvaa hankintaketjua. Näiden muutosten vuoksi on pohdittava uudelleen, mitä EU:n tuotannolla ja EU:n taloudellisilla eduilla nykyisin tarkoitetaan. Koska EU:n kaupan suojakeinojen tehtävänä on suojata juuri EU:n tuotantoa ja taloudellisia etuja, suojakeinoja on tarkasteltava säännöllisesti, jotta ne pystyisivät jatkossakin torjumaan epäreilut kaupalliset käytännöt. Tällainen koko EU:n alueella tarvittavien kaupan suojakeinojen säännöllinen tarkastelu voi myös varmistaa niille helpommin vahvan poliittisen tuen.

Komissio on juuri esittänyt uuden poliittisen ohjelmansa, jolla se pyrkii parantamaan EU:n kilpailukykyä globaalissa maailmantaloudessa, jolle tuotantoprosessien ja hankintaketjujen hajaantuminen ja mutkistuminen on ominaista ja jossa uudet taloudelliset toimijat, erityisesti Aasiassa, valtaavat markkinoita (*“Globaali Eurooppa kilpailijana maailmassa”*). Tämä EU:n kaupan suojakeinoja koskeva vihreä kirja on kiinteä osa tätä ohjelmaa. Siinä ei kyseenalaisteta kaupan suojakeinojen perimmäistä arvoa, vaan avataan julkinen keskustelu siitä, miten niitä olisi käytettävä Euroopan hyödyksi.

Vihreän kirjan laatimisessa on otettu huomioon Euroopan komission käytännön kokemukset kaupan suojakeinojen käytöstä sekä niistä tehdyn tuoreen evaluaatiotutkimuksen tulokset. Vihreässä kirjassa on lisäksi otettu huomioon epävirallisissa yhteyksissä EU:n jäsenvaltioiden ja Euroopan parlamentin kanssa esiin tulleet asiat sekä asiakirjasarja, jonka kaupan suojakeinoista vastaavat asiantuntijat toimittivat heinäkuussa 2006 EU:n kauppakomissaarille Peter Mandelsonille¹.

Eri aiheet on ryhmitelty kuuteen aihealueeseen:

- (1) kaupan suojakeinojen tehtävä muuttuvassa maailmantaloudessa
- (2) EU:n eri etujen painotus kaupan suojatoimenpiteitä koskevissa tutkimuksissa
- (3) kaupan suojatoimenpiteitä koskevien tutkimusten vireillepano ja toteuttaminen
- (4) kaupan suojatoimenpiteiden muoto, ajoitus ja kesto
- (5) kaupan suojatoimenpiteitä koskevien tutkimusten avoimuus ja
- (6) kaupan suojatoimenpiteitä koskevien tutkimusten institutionaaliset järjestelyt.

¹ http://ec.europa.eu/trade/issues/respectrules/anti_dumping/legis/index_en.htm#txts.

Kultakin aihealueelta esitetään joukko kysymyksiä, joihin kuulemiseen osallistuvia pyydetään vastaamaan.

Kohta 1: Euroopan kaupan suojakeinot

Polkumyyntitoimenpiteet. Polkumyynntisäännöt ovat Euroopan unionin yleisimmin käyttämä kaupan suojakeino. Polkumyyntitoimenpiteillä puututaan Euroopan unioniin suuntautuvaan tavaroiden tuontiin, joka tapahtuu alle niiden kotimarkkinoiden normaaliarvon, mikä yleensä on mahdollista silloin, kun kilpailua ei ole ja/tai valtio ei puutu tuotantoprosessiin, jolloin viejä voi keinotekoisesti alentaa vientikustannuksia. Polkumyynnistä on vahinkoa sekä EU:ssa että kolmansissa maissa sijaitseville tuottajille, jotka kilpailevat pääsystä EU:n markkinoille. Tyypiesimerkkejä polkumyynntiin johtavista vääristymistä ovat merkittävät tariffiesteet ja muut tullien ulkopuoliset kaupan esteet, puutteellinen kilpailusääntöjen täytäntöönpano, vientimaksujen alennukset sekä keinotekoiset alhaiset raaka-aine- ja/tai energiahinnat. Jos EU:n tutkimuksessa todetaan, että tuonti vahingoittaa EU:n tuottajia, polkumyynntisäännöt antavat mahdollisuuden korjata vahinko. Tämä tapahtuu yleensä siten, että polkumyynnillä tapahtuvalle tuonnille määrätään tulli.

Tukien vastaiset toimenpiteet. Tukien vastaiset toimenpiteet ovat samankaltaisia kuin polkumyyntitoimenpiteet, mutta niillä korjataan erityisesti kaupan vääristymiä, jotka johtuvat ulkomaisille tuottajille annetuista tuista, joita voidaan vastustaa WTO:n toimin, jos ne voidaan osoittaa EU:n tuottajille vahingollisiksi.

Suojatoimenpiteet. Suojatoimenpiteillä ei puututa kaupan reiluuteen, vaan kaupan määrässä sellaisessa mittakaavassa tapahtuviin nopeisiin kauppavirtojen muutoksiin, joihin EU:n tuottajien ei voida kohtuudella katsoa sopeutuvan. WTO:n ja EU:n säännöt antavat tällaisessa tilanteessa mahdollisuuden rajoittaa tuontia lyhyellä aikavälillä, jolloin ala saa aikaa sopeutua uuteen tilanteeseen. Tätä lyhyttä aikaisää täydennetään uudelleenjärjestelyä koskevalla selkeällä velvoitteella.

EU on tammikuun 1996 ja joulukuun 2005 välisenä aikana ottanut käyttöön 194 lopullista polkumyyntitoimenpidettä. Useimmiten polkumyynntiin osalliseksi kyseisenä aikana todettiin Kiina (38 toimenpidettä) ja Intia (16 toimenpidettä). Tukien vastaisia toimenpiteitä EU:ssa oli 31 päivänä lokakuuta 2006 voimassa 12. Lopullisia suojatoimenpiteitä EU on ottanut WTO:n sääntöjen nojalla käyttöön vain kahdeksan, joista ainoastaan yksi on enää voimassa. Epäreiluun kauppaan puuttuvien polkumyyntitoimenpiteiden ja tukien vastaisten toimenpiteiden osuus on alle 0,45 prosenttia tuonnin kokonaisarvosta EU:ssa.

Yhdysvallat puolestaan otti vuosien 1996 ja 2005 välisenä aikana käyttöön 201 lopullista toimenpidettä ja Intia 309 lopullista toimenpidettä. Kyseisenä aikana EU pani vireille 294 tutkimusta, Yhdysvallat 352 tutkimusta ja Intia 419 tutkimusta.

Euroopan komissio vastaa polkumyyntitoimenpiteitä, tukien vastaisia toimenpiteitä ja suojatoimenpiteitä koskevien tutkimusten toteuttamisesta, päättää teollisuudelta saatujen valitusten perusteella niiden vireille panemisesta ja vastaa voimassa olevien toimenpiteiden uudelleentarkastelusta. Komissio voi lisäksi ottaa käyttöön väliaikaisia toimenpiteitä ja ehdottaa neuvostolle lopullisia toimenpiteitä, jos ne ovat aiheellisia. **Neuvosto** ottaa yksinkertaisella enemmistöllä lopullisen polkumyyntitoimenpiteen ja/tai tuen vastaisen toimenpiteen käyttöön, mutta suojatoimenpiteiden käyttöön ottaminen edellyttää jäsenvaltioiden määräenemmistön tukea.

1 OSA. Mikä on kaupan suojakeinojen tehtävä globaalissa taloudessa?

Polkumyyntitoimenpiteitä perustellaan taloudellisesti pääosin sillä, että kilpailu kansainvälisillä markkinoilla on puutteellista, eikä ole olemassa kansainvälistä kilpailuviranomaista, joka sääntelisi maiden välisiä kilpailunvastaisia käytäntöjä. Yritysten toimintatapoja kansainvälisillä markkinoilla säännellään hyvin vähän, toisin kuin EU:n sisämarkkinoilla.

Polkumyyntitoimenpiteet ovat ainoa kansainvälisen lainsäädännön tarjoama keino puuttua kansainvälisiltä markkinoilta peräisin olevan epäreilun tuonnin EU:n teollisuudelle aiheuttamiin vaikutuksiin. Vastaavasti **tukien vastaisilla toimenpiteillä** pyritään vastustamaan kolmansien maiden tuottajien epäreilua tukemista, koska tällaisten tukien rajoittamiseksi ei ole kehitetty kunnollisia kansainvälisiä keinoja. **Suojatoimenpiteillä** puolestaan puututaan sellaiseen tuontiin, joka on lisääntynyt niin paljon, että se aiheuttaa tai uhkaa aiheuttaa vakavaa vahinkoa EU:n teollisuudelle.

EU panee polkumyyntitutkimuksia vireille selvästi enemmän kuin tukien vastaisia tutkimuksia. Yritykset eivät mielellään pyydä tukien vastaisia tutkimuksia, koska ne pelkäävät muun muassa epäasianmukaisia vastatoimenpiteitä kyseisen valtion taholta. Komissio voisi sen vuoksi panna itse vireille useampia tukien vastaisia menettelyjä.

Talousasiantuntijat eivät ole yksimielisiä siitä, ovatko kaupan suojakeinot taloudellisesti perusteltuja. Osa väittää, että niitä tarvitaan, koska kansainvälisesti sovittuja kilpailusääntöjä ei ole. Osa uskoo, etteivät ne voi olla maan yleisen hyvinvoinnin kannalta taloudellisesti perusteltuja. Toiset taas väittävät, että niitä voidaan käyttää kilpailevan tuonnin suojana alakohtaisten etujen hankkimiseksi. Toisten mielestä polkumyyntitoimenpiteet ovat perusteltuja vain, jos kolmannen maan viejä hyödyntää sitä, että kotimaisia kilpailusääntöjä ei ole tai niitä ei ole saatettu kunnolla voimaan.

***Kysymys 1:** Mikä on kaupan suojakeinojen tehtävä nykyaikaisessa globaalissa taloudessa? Ovatko kaupan suojakeinot kansainvälisten kauppasääntöjen noudattamisen ja Euroopan etujen suojaamisen kannalta edelleen olennaisen tärkeitä? Pitäisikö EU:n harkita niiden parantamista?*

***Kysymys 2:** Pitäisikö EU:n ottaa polkumyyntitoimenpiteiden lisäksi käyttöön entistä useammin tukien vastaisia toimenpiteitä ja suojatoimenpiteitä? Pitäisikö komission tehdä tietyissä olosuhteissa omasta aloitteestaan enemmän kaupan suojakeinoja koskevia tutkimuksia, jos sillä on tarvittavat todisteet?*

***Kysymys 3:** Mitä vaihtoehtoja kaupan suojakeinoille on, jos kansainvälisesti sovittuja kilpailusääntöjä ei ole?*

2 OSA. EU:n eri etujen painotus kaupan suojatoimenpiteitä koskevissa tutkimuksissa

Kaupan suojatoimenpiteiden olisi edistettävä EU:n yleisiä taloudellisia etuja, tuottajien ja työntekijöiden edut mukaan luettuina. EU:n säännöillä on edelleen puututtava tilanteisiin, joissa alhaisemmat tuontihinnat johtuvat sekä todellisista eduista kolmansien maiden työvoima- ja tuotantokustannuksia vertailtaessa että näitä etuja lisäävistä epäreiluista kilpailuedellytyksistä, esimerkiksi tuista ja muista vääristymiä aiheuttavista valtion toimista.

Muutokset sekä EU:n talouden että maailmantalouden rakenteessa ovat lisäksi tehneet EU:n taloudellisten etujen määrittämisen entistä mutkikkaammaksi. Globalisaatio lisää työvoiman kansainvälistä jakautumista, sillä kuljetus- ja vientikustannukset ovat huomattavasti alhaisemmat kuin ennen. Eurooppalaiset yritykset sijoittavat entistä enemmän tuotantoon Euroopan unionin ulkopuolelle samalla kun säilyttävät tärkeän osan toiminnoistaan ja työvoimastaan Euroopassa. Kaupan suojatoimenpiteiden kannalta haasteena on miettiä, otetaanko EU:n säännöissä riittävällä tavalla huomioon se, että eurooppalaiset yritykset, jotka ovat siirtäneet tuotantonsa Euroopan ulkopuolelle, kilpailevat EU:hun sijoitetun tuotannon kanssa, jolloin kaupan suojatoimenpiteet voivat vaikuttaa niihin kielteisesti.

EU:n pitkän aikavälin etuna ei ole sietää polkumyyntiä edes silloin, kun se hyödyttää eurooppalaisia yrityksiä, jotka ovat siirtäneet tuotantonsa kolmansiin maihin. On kuitenkin otettava huomioon myös se, että toimenpiteet polkumyynnin vahingollisen vaikutuksen rajoittamiseksi voivat vaikuttaa niiden EU:n yritysten työllisyyteen ja elinkelpoisuuteen, joiden tuotannon siirtäminen EU:n ulkopuolelle on ollut oikeutetusti perusteltua. Tärkeintä on löytää oikea tasapaino vapaakaupan ja reilun kaupan välille. Tarvitaan selkeitä sääntöjä.

Jäljempänä käsitellään neljää avainkysymystä, jotka koskevat yhteisön edun tarkastelua.

Kohta 2: Tapaustutkimus – Nahkajalkineisiin kohdistetut polkumyyntitoimenpiteet, elokuu 2006

Euroopan unioni otti lokakuussa 2006 käyttöön 16,5 prosentin ja 10 prosentin tullit tietyille Euroopan unioniin tuoduille nahkajalkineille. Tullit perustuivat tutkimukseen, jossa todettiin, että näitä tuotteita tuodaan polkumyynnillä tietyistä kolmansista maista, mikä vahingoittaa EU:n tuottajia. EU:n ja WTO:n sääntöjen soveltaminen tässä hyvin mutkikkaassa tapauksessa jakoi EU:n taloudellisten toimijoiden ja EU:n jäsenvaltioiden mielipiteet. Tapaus edustaa kahta tässä vihreässä kirjassa käsiteltävää asiaa:

EU:n tuottajien tuotannon ulkoistaminen. Monet EU:n yritykset tuottavat nahkajalkineita edelleen Euroopan unionissa, mutta huomattava määrä on ulkoistanut niiden tuotannon kolmansiin maihin ja säilyttänyt samalla muut toimintonsa EU:ssa. Niihin EU:n yrityksiin, jotka tuottavat nahkajalkineita kolmansissa maissa, sovelletaan polkumyyntitullia. Lisäksi polkumyyntitutkimuksia koskevien nykyisten sääntöjen nojalla vain tuottajat, jotka pitävät tuotantonsa EU:n alueella, otetaan huomioon, kun määritellään, täyttyykö tutkimuksen vireillepanoa koskeva yhteisön teollisuuden osuuteen liittyvä edellytys. Niiden yritysten osuus, jotka ovat siirtäneet osia tuotannostaan EU:n ulkopuolelle, kasvaa kuitenkin koko ajan, ja ne vastaavat tuhansista työpaikoista EU:ssa.

Kuluttajan etu. Jalkineiden polkumyyntitapaus nostaa esiin kysymyksen siitä, mitkä ovat EU:n taloudelliset edut laajassa mielessä. Polkumyyntitoimenpiteiden vaikutus kuluttajan maksamiin hintoihin on useimmissa tapauksissa vähäinen, varsinkin, jos kyse on muista kuin

kulutustavaroista. On kuitenkin tärkeää miettiä, pitäisikö kuluttajien edut ottaa paremmin polkumyyntitoimenpiteissä ja muissa toimenpiteissä huomioon, ja jos pitäisi, niin miten.

2.1. Yhteisön edun tarkastelu. EU on yksi harvoista kaupan suojatoimenpiteiden käyttäjästä, jotka ennen polkumyyntitoimenpiteen soveltamista tarkastelevat yhteisön etua koskevan säännön mukaisesti yleistä etua. Yhteisön etua koskevassa säännössä todetaan, että toimenpiteitä voidaan määrätä vain, jos komissio päättää, että niiden määrääminen ei ole EU:n laajempien taloudellisten etujen vastaista. WTO:n polkumyynsisopimuksessa ei vaadita tällaista tarkastelua, mutta se on osoittautunut hyödylliseksi, kun eri osapuolten etuja arvioidaan polkumyynsitapauksissa.

Joidenkin mielestä yhteisön edun tarkastelussa painotetaan kuitenkin liikaa EU:n tuottajia, eikä siinä oteta riittävästi huomioon toimenpiteiden vaikutusta niiden yritysten tuontiin, jotka ovat siirtäneet osan tuotannostaan EU:n ulkopuolelle. Lisäksi on tuotu esiin, ettei kuluttajien etuja painoteta riittävästi, erityisesti silloin, kun kaupan suojatoimenpiteitä sovelletaan valmiisiin kulutustavaroihin. EU:n suojakeinoilla pyritään pääasiassa korjaamaan epäreilun kilpailun aiheuttamia vaikutuksia, mutta viimeaikaiset tapaukset ovat nostaneet esiin kysymyksen siitä, pitäisikö yhteisön edun tarkastelua soveltaa myös silloin, kun arvioidaan toimenpiteiden vaikutusta EU:n politiikan yleiseen johdonmukaisuuteen. EU voisi esimerkiksi tarkastella, heikentävätkö polkumyyntitoimenpiteet EU:n kehitysavun tehokkuutta kyseisessä maassa.

Kysymys 4: *Pitäisikö EU:n tarkastella kaupan suojakeinoja koskevan tutkimuksen yhteydessä tehtävässä yhteisön edun tarkastelussa eri taloudellisten toimijoiden kesken nykyisin vallitsevaa tasapainoa? Miten niiden yritysten edut olisi otettava Euroopan tuottajien ja heidän työntekijöidensä etujen lisäksi huomioon, jotka ovat säilyttäneet merkittävän osan toiminnoistaan ja työvoimastaan Euroopassa, vaikka ovatkin siirtäneet osan tuotannostaan EU:n ulkopuolelle? Miten niiden tuojien tai tuottajien, jotka käsittelevät edelleen kyseisiä tuontitavaroita, edut olisi otettava huomioon?*

Kysymys 5: *Pitäisikö sitä, miten kuluttajien edut on otettu kaupan suojakeinoja koskevassa tutkimuksessa huomioon, tarkastella uudelleen? Pitäisikö komission toimia aktiivisemmin, jotta kuluttajajärjestöt ilmaisisivat kantansa? Miten tärkeinä kuluttajajärjestöjen kantoja olisi pidettävä? Miten kaupan suojatoimenpiteiden vaikutusta kuluttajiin voitaisiin arvioida ja seurata?*

Kysymys 6: *Pitäisikö EU:n tarkastella kaupan suojakeinoja koskevissa tutkimuksissa yhteisön etua laajemmin, esimerkiksi EU:n politiikkojen johdonmukaisuutta? Pitäisikö kehityspolitiikan osalta EU:n erotella muodollisesti kaupan suojatoimenpiteiden soveltaminen vähiten kehittyneissä maissa ja kehitysmaissa?*

Kysymys 7: *Millaisia taloudellisia selvityksiä tarvitaan, kun tällaisia arvioita laaditaan?*

2.2. Yhteisön edun tarkastelu kaupan suojatoimenpiteiden viimeistelyssä. Yhteisön edun tarkastelun tuloksena voidaan nykyisin todeta vain, että toimenpiteet olisi joko otettava käyttöön tai ei. Tällainen “joko/tai” tarkastelu ei periaatteessa anna mahdollisuutta hyödyntää yhteisön edun analysointia toimenpiteen mukauttamiseksi tai muuttamiseksi. Suurempi liikkumavara saattaisi tältä osin olla aiheellista edellyttäen, että toimenpiteen mukauttaminen vastaa täysin tarkastelun objektiivisia tuloksia. Liikkumavara olisi EU:n alhaisemman tullin säännön mukaisesti rajattava alaspäin tehtäviin mukautuksiin. Mainitun säännön mukaisesti tullit vahvistetaan vahinkomarginaalin tai polkumyynnimarginaalin suuruisiksi sen mukaan, kumpi on alempi. Liikkumavaraa voitaisiin teoriassa laajentaa myös siten, että tietyt tuotteet voitaisiin yhteisön etuun perustuvista syistä vapauttaa tullista.

Kysymys 8: Pitäisikö säätää selkeästi siitä, että ehdotettujen toimenpiteiden tasoa voidaan mukauttaa alhaisemmaksi, jos se on kaupan suojakeinoja koskevan tutkimuksen yhteydessä tehdyn yhteisön etua koskevan tarkastelun tulosten mukaan perusteltua? Pitäisikö EU:n sallia selkeästi tiettyjen tuotetyyppien vapauttaminen tullista, jos se on yhteisön edun mukaista? Jos pitäisi, millä perusteilla?

2.3. Milloin yhteisön edun tarkastelua olisi sovellettava? Yhteisön edun tarkastelu tehdään nykyisin vasta sen jälkeen, kun tutkimus on pantu vireille ja toimenpiteistä päätetään. WTO:n sääntöjen mukaan polkumyyntiä koskevia valituksia ei saa julkaista ennen tutkimuksen vireillepanoa, mikä estää nykyisin yhteisön edun tarkastelun siinä vaiheessa, kun alkuperäisen valituksen merkitystä arvioidaan. Jotkin sidosryhmät ovat kuitenkin ehdottaneet, että EU:n olisi ryhdyttävä painostukseen, jotta sääntöjä muutettaisiin.

Kysymys 9: Pitäisikö EU:n pyrkiä muuttamaan WTO:n sääntöjä, jotta yhteisön edun tarkastelu voitaisiin toteuttaa polkumyöntutkimusten ja tukien vastaisia toimenpiteitä koskevien tutkimusten valitusvaiheessa? Missä muissa tilanteissa yhteisön edun tarkastelu olisi aiheellista, esimerkiksi ennen toimenpiteiden voimassaolon päättymisvaiheen tarkastelun aloittamista?

2.4. Elinkelpoisuuden arviointi. Teollisuudenalan yleinen elinkelpoisuus EU:ssa on yksi yhteisön edun tarkastelukohteista. Jos alan elinkelpoisuutta koskevat näkymät ovat hyvät, on se aiheellista ottaa huomioon, kun päätetään määrätäkö kaupan suojatoimenpiteitä vai ei.

Kysymys 10: Pidättekö alan elinkelpoisuuden arviointia tärkeänä, kun kaupan suojakeinojen käyttämisestä päätetään? Jos pidätte, mitä kriteerejä kaupan suojakeinoja koskevassa tutkimuksessa olisi käytettävä, kun EU:n teollisuudenalojen elinkelpoisuutta arvioidaan (esim. tuotantoaste, työllisyys, markkinaosuus)?

3. OSA. Kaupan suojatoimenpiteitä koskevien tutkimusten vireillepano ja toteuttaminen

Sidosryhmät ovat yksilöineet useita kaupan suojatoimenpiteitä koskevien tutkimusten vireillepanoon ja toteuttamiseen liittyviä alueita, joilla EU:n kaupan suojatoimenpiteiden oikeasuhtaisuutta, tehokkuutta ja oikeudenmukaisuutta voitaisiin parantaa. Jäljempänä esitetään näistä alueista kahdeksan:

3.1. Kolmansien viejämaiden alustavat kuulemiset. Vaikka WTO:n sääntöjen mukaan tutkimuksen kohteena mahdollisesti oleviin yrityksiin ei saa olla yhteydessä ennen tapauksen vireillepanoa, eräät sidosryhmät ovat ehdottaneet yhteydenpitoa vientiä harjoittavien kolmansien maiden hallitukseen ennen tutkimusten aloittamista, mikä vähentäisi poliittisia ongelmia ja tutkimuksen kohteena olevista tuotteista ja käytännöistä voitaisiin keskustella.

Kysymys 11: Pitäisikö EU:n harkita valituksen saatuaan vientiä harjoittavien kolmansien maiden kuulemista ennen polkumyöntutkimuksen vireillepanoa?

3.2. Tukien vastaisten toimenpiteiden käyttö siirtymätalouksissa. Nykyisten käytäntöjen mukaan polkumyöntutkimuksia ei panna vireille tapauksissa, joissa siirtymätaloudet ovat mukana, koska siirtymätalouksissa esiintyy laajalti kustannus- ja hintavääristymiä. Tukien vastaisia toimenpiteitä voitaisiin kuitenkin harkita tapauksissa, joissa yksittäisille siirtymätalouksien yrityksille on myönnetty markkinatalouskohtelu.

Kysymys 12: Pitäisikö EU:n harkita laajemmin tukien vastaisten toimenpiteiden käyttöä tapauksissa, joissa on mukana siirtymätalouksien yrityksiä, jotka saavat markkinatalouskohtelun?

3.3. Yrityksen asemaa koskevat vaatimukset. EU:lla on tiettyjä vaatimuksia, jotka on täytettävä, jotta kaupan suojatoimenpiteitä koskeva tutkimus voidaan panna vireille. WTO:n sääntöjen mukaan tutkimus voidaan yleensä panna vireille vain, jos valitusta selvästi kannattavien tuottajien osuus on yli 25 prosenttia kyseisillä markkinoilla olevan tuotteen kokonaistuotannosta.

Nykyisten sääntöjen mukaan yritykset, jotka sekä tuottavat että tuovat väitetyn polkumyynnin kohteena olevaa tuotetta, voidaan jättää yrityksen asemaa koskevan arvioinnin ulkopuolelle. Tämä saattaa pienentää niiden yritysten määrää, joilta yrityksen asemaa koskevaa arviointia vaaditaan, ja jättää vaatimuksen ulkopuolelle yritykset, jotka saattavat vastustaa valitusta. Jotkin sidosryhmät pitävät näitä niin sanottuja ”yrityksen asemaa koskevia vaatimuksia” liian alhaisina.

Kysymys 13: Pitäisikö EU:n tarkastella uudelleen ”yrityksen asemaa koskevia vaatimuksia”, joita yhteisö käyttää polkumyöntiä ja tukien vastaisia toimenpiteitä koskevissa tapauksissa yhteisön teollisuuden määrittämiseksi? Onko valituksen hyväksymiseksi ja tutkimuksen vireille panemiseksi vaadittava tuen taso asianmukainen? Pitäisikö komission tarkastella mahdollisuutta jättää ne yritykset yrityksen asemaa koskevien arviointien ulkopuolelle, jotka itse harjoittavat tuontia tai ovat viejiin etuyhteydessä?

3.4. Polkumyynnin, tuen ja vahingon vähimmäistasoa koskevat säännöt (De-minimis). Nykyisten sääntöjen mukaan tietyn tason alittavia tutkimuksen kohteena olevia tapauksia ei pidetä riittävän tärkeinä, jotta EU puuttuisi niihin. EU:n polkumyöntilainsäädännössä säädetään, että tutkimus on lopetettava, jos polkumyöntimarginaali on alle 2 prosenttia vientihinnasta ilmaistuna. Tätä kutsutaan ”vähimmäistasoksi” (*de-minimis*).

Vähimmäistasoa sovelletaan myös määriteltäessä polkumyynnin alaisten tavaroiden aiheuttaman vahingon suuruutta. Menettelyjä ei panna vireille sellaisia maita vastaan, joiden tuonnin osuus on alle yksi prosenttia EU:n markkinoista. Nykyiset vähimmäistasot voisivat olla korkeampia tai matalampia sen mukaan, miten alhaisten polkumyynti- ja/tai tukimarginaalien ja vahinkotasojen taloudellinen vaikutus tulkitaan.

Vähimmäisprosenttien lisäksi voitaisiin harkita toista “vähimmäistason tarkastelua”, jossa tapauksen vireille pano riippuisi euromääräisestä tuonnin arvosta.

***Kysymys 14:** Pitäisikö EU:n muuttaa polkumyyntiin ja vahinkoon kaupan suojatoimia koskevissa tutkimuksissa nykyisin (prosentteina ja absoluuttisesti) sovellettavia vähimmäistasoja?*

3.5. Polkumyyntimarginaalinen laskeminen. Tuotteen kotimarkkinoiden tuotantokustannusten ja normaaliarvon määrittäminen on tärkeä osa polkumyyntitutkimusta. Joidenkin sidosryhmien mielestä EU ei ota riittävällä tavalla huomioon sitä, miten tuotteen markkinoinnin aloitusvaiheen alhaiset tuotanto- ja myyntimäärät voivat vääristää yksikkökohtaisia kustannuksia ja saada ne näyttämään epärealistisen korkeilta. Tämä saattaa puolestaan nostaa polkumyyntimarginaaleja.

***Kysymys 15:** Pitäisikö komission tarkistaa suhtautumistaan “aloitusvaiheen kustannuksiin”, kun se tekee polkumyyntitutkimusten polkumyyntilaskelmia, mikä antaisi viejille enemmän aikaa aloitusvaiheessa?*

***Kysymys 16:** Pitäisikö polkumyyntitutkimuksissa käytetyn polkumyyntimarginaalin laskutapaan tehdä muita muutoksia, esimerkiksi nykyisiin tavanomaisen kaupankäynnin määrittämistä koskeviin sääntöihin?*

3.6. Uusien viejien kohtelu. Sidosryhmät ovat ehdottaneet pieniä muutoksia sellaisten uusien viejien kohteluun, jotka aloittavat tavaroiden viennin tutkimusvaiheessa. Uudet viejät ovat ongelmallisessa asemassa sen vuoksi, että heitä koskeva aineisto perustuu vähäiseen liiketoimintaan. Komissio voi nykyisin puuttua erillisen uusien viejiä koskevan tarkastelun avulla vain sellaisten uusien viejien toimintaan, jotka aloittavat toimintansa tutkintavaiheen aikana.

***Kysymys 17:** Pitäisikö EU:n tarkistaa säännöksiä uusien viejien kohtelusta polkumyynnin ja tukien vastaisissa tutkimuksissa? Pitäisikö EU:n tarjota nopeutettua käsittelyä niille uusille viejille, jotka aloittavat toimintansa pääasiallisen tapauksen tutkimusvaiheen aikana?*

3.7. Uudelleenjärjestelyjä koskevat suunnitelmat. Joidenkin sidosryhmien mielestä EU:n tuottajien olisi toimitettava uudelleenjärjestelyjä koskeva suunnitelma ennen kuin ne saisivat käyttää polkumyyntitoimenpiteitä hyväkseen. Toisten mukaan uudelleenjärjestelyt ovat merkityksettömiä, jos teollisuudenalan ongelmat johtuvat suoraan epäreiluista kauppatavoista.

***Kysymys 18:** Pidätkö EU:n teollisuudenalan uudelleenjärjestelyä osoittavaa näyttöä tärkeänä polkumyynnin ja tukien vastaisissa tutkimuksissa? Jos pidätte, millaista näytön olisi oltava ja missä vaiheessa se olisi annettava?*

3.8. Pk-yritysten osallistuminen. Useiden sidosryhmien mielestä pk-yritysten vaikeudet kaupan suojakeinoja koskevien tutkimusten aloittamisessa ja osallistumisessa niihin johtuvat tutkimusten monimutkaisuudesta ja korkeista kustannuksista.

Kysymys 19: Mitkä ovat mielestänne pk-yritysten esteenä osallistua kaupan suojakeinoja koskeviin tutkimuksiin ja mitä niille voitaisiin tehdä?

4. OSA. Kaupan suojoitoimenpiteiden muoto, ajoitus ja kesto.

Sidosryhmät ovat yksilöineet useita kaupan suojoitoimenpiteiden määrittämiseen, muotoon, keston ja voimassaolon päättämiseen liittyviä aihealueita, joita olisi tarkasteltava uudelleen. Tässä jaksossa käsitellään neljää aihealuetta.

4.1. Väliaikaisten toimenpiteiden ajoitus. Jotkin sidosryhmät ovat esittäneet väliaikaisten polkumyynnitoimenpiteiden nopeuttamista. Tällä hetkellä komissio hyväksyy väliaikaiset polkumyynnitoimenpiteet 2 – 9 kuukautta tutkimuksen vireillepanon jälkeen, jos alustavan näytön mukaan polkumyynti on vahingollista.

***Kysymys 20:** Pitäisikö EU:n lyhentää polkumyynnitutkimusten ja tukien vastaisten tutkimusten määräaikoja, joiden kuluessa sen on päätettävä väliaikaisten toimenpiteiden käyttöön ottamisesta, vaikka määräaikojen lyhentäminen voisi asettaa rajoituksia tutkimusten toteuttamiselle ja avoimuudelle? Pitäisikö näiden määräaikojen olla joustavampia?*

4.2. Toimenpiteiden muoto, ajoitus ja kesto. Useiden sidosryhmien mielestä EU:lla olisi oltava käytössään enemmän toimenpiteitä kuin tavanomaiset arvotullit, kiinteä tullit, vähimmäishinnat ja hintasitoumukset. Monitahoisten tapausten käsittelyyn, joissa on mukana tärkeitä kulutustavaroita, saataisiin näin enemmän liikkumavaraa. Olisiko esimerkiksi komissiolla oltava yleisesti mahdollisuus soveltaa vähitellen tai tuotantomäärän mukaan käyttöön otettavaa tullia, joka jättäisi markkinoille sopeutumisaikaa, siltä osin kuin yhteisön kansainväliset velvoitteet sen sallivat?

Lisäksi joidenkin sidosryhmien mielestä toimenpiteissä olisi otettava huomioon niiden vaikutus kauan ennen toimenpiteen hyväksymistä tilattuihin tuotteisiin tai tuotteisiin, joita ollaan toimenpiteen hyväksymisvaiheessa lähettämässä.

Toimenpiteet ovat nykyisin viisi vuotta voimassa, mikä on WTO:n mukainen enimmäisaika. Toimenpiteiden keston lyhentämistä esimerkiksi tuotetyypin, markkinatilanteen tai teollisuudenalan ominaispiirteiden mukaan on myös esitetty. Voimassaolon päättymisvaiheen tarkastelua seuraavien toimenpiteiden kesto voisi myös olla lyhyempi.

***Kysymys 21:** Pitäisikö EU:n lisätä joustavampien toimenpiteiden käyttöä polkumyynnin ja tukien vastaisissa tutkimuksissa?*

***Kysymys 22:** Pitäisikö polkumyynnin ja tukien vastaisissa tutkimuksissa käytettävissä EU:n toimenpiteissä ottaa tuotteet, joiden tilaus- tai lähetysaika on pidempi, paremmin huomioon? Jos pitäisi, niin miten?*

***Kysymys 23:** Pitäisikö polkumyynnin ja tukien vastaisissa tutkimuksissa käytettävien lopullisten toimenpiteiden kesto selkeästi määrätä lyhyemmäksi kuin viisi vuotta? Jos pitäisi, millaisissa tilanteissa lyhytkestoisemmat toimenpiteet olisivat perusteltuja?*

4.3. Tullien palautus toimenpiteen voimassaolon päättymistarkastelun jälkeen.

Toimenpiteiden voimassaolo päättyy nykyisin viiden vuoden kuluttua toimenpiteen aloittamisesta, ellei päättymistarkastelua panna vireille aikaisemmin. Sitä seuraavan tutkimuksen (jonka kesto voi olla enintään 15 kuukautta edellä tarkoitetun viisivuotiskauden jälkeen) aikana toimenpiteet pysyvät voimassa. Jos päättymistarkastelussa todetaan, että toimenpiteitä ei tulisi enää pitää voimassa, olisi harkittava mahdollisuutta palauttaa tavanomaisen viisivuotiskauden jälkeen kannetut tullit. Vaihtoehtoisesti päättymistarkastelut voitaisiin toteuttaa ja lopettaa ennen toimenpiteiden enimmäiskeston päättymistä. Tällöin tullia ei palautettaisi.

***Kysymys 24:** Pitäisikö polkumyynnin ja tukien vastaisissa tutkimuksissa sovellettujen toimenpiteiden viisivuotiskauden jälkeen kannetut tullit palauttaa, jos päättämistarkastelussa todetaan, että toimenpiteitä ei tule jatkaa?*

***Kysymys 25:** Pitäisikö polkumyynnin ja tukien vastaisten tutkimusten päättymistarkastelu ajoittaa niin, että se loppuu toimenpiteiden viisivuotiskauden lopussa, eikä niin, että se alkaa viisivuotiskauden lopussa?*

4.4. Päättymistarkasteluissa käytettävien kynnysarvojen nostaminen. Joidenkin sidosryhmien mielestä polkumyyntitoimenpiteiden uusiminen on liian helppoa. WTO:n ja EU:n sääntöjen mukaan teollisuudenalan on osoitettava “vahingollisen polkumyynnin toistumisen todennäköisyys”. Korkeammat kynnysarvot voisivat merkitä teollisuudenalalle “selvästi ennustettava ja ilmeistä vahingon uhkaa”.

***Kysymys 26:** Pitäisikö EU:n nostaa päättymistarkastelussa käytettäviä kynnysarvoja polkumyynnin ja tukien vastaisissa tutkimuksissa? Pitäisikö EU:n esimerkiksi käyttää perusteena “vahingon uhkaa”, eikä “toistumisen todennäköisyyttä”?*

5 OSA. Kaupan suojakeinoja koskevien tutkimusten avoimuus.

Avoimuus on kaupan suojakeinojen uskottavuuden kannalta elintärkeää. EU:n säännöissä tutkimusten avoimuus ja liiketoimintatietojen luottamuksellisuus pyrkivät olemaan tasapainossa. Tutkimusten aikana saatujen luottamuksellisten tietojen laatu vaikuttaa hyvin paljon selvitysten sekä selvitystulosten pohjalta tehtyjen ehdotusten laatuun. Sidosryhmät ovat esittäneet useita tapoja, joilla Euroopan komissio voisi lisätä kaupan suojatoimenpiteitä koskevien tutkimusten avoimuutta. Avoimuuteen liittyvistä seikoista esitetään jäljempänä neljä:

5.1. Kuulemismenettelystä vastaava neuvonantaja. EU:n nykyisten sääntöjen mukaan ne, joita asia koskee, voivat pyytää tulla kuulluksi. Joidenkin osapuolten mielestä kuulemismenettelystä vastaava neuvonantaja helpottaisi kaupan suojakeinoja koskeviin tutkimuksiin osallistuvien oikeutta tulla kuulluksi ja takaisi oikeuksien kunnioittamisen.

Kysymys 27: Komissio aikoo luoda kaupan suojakeinojen tutkimuksia varten kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan viran. Mitä tehtäviä ehdotatte tällaiselle henkilölle?

5.2. Julkiset kuulemiset maakohtaista markkinatalousasemaa koskevia päätöksiä varten. Tiettyjä maita, kuten Kiinaa ja Vietnamia, ei kaupan suojakeinoja koskevissa tutkimuksissa pidetä markkinatalousmaina. Niille voidaan kuitenkin antaa markkinatalousmaan asema, jos ne täyttävät tietyt tekniset kriteerit. Maakohtaista markkinatalousasemaa (*Market Economy Status, MES*) koskevien päätösten tärkeyden, monimutkaisuuden ja poliittisen arkaluontoisuuden vuoksi useat sidosryhmät suosittavat julkista kuulemistä ennen kuin komissio ehdottaa, että maalle myönnetään markkinatalousasema.

Kysymys 28: Pitäisikö komission pitää julkisia kuulemisia polkumyöntutkimusten yhteydessä tehtävistä päätöksistä myöntää jollekin maalle maakohtainen markkinatalousasema?

5.3. Tasavertainen tiedotuskenttä. Sidosryhmät ovat ilmaisseet olevansa huolissaan mahdollisia valituksia tai tutkimuksia koskevien huhujen aiheuttamasta epävarmuudesta. Onkin esitetty, voisiko neuvoa-antavan polkumyöntikomitean työskentelyn avoimuutta lisätä.

Kysymys 29: Pitäisikö neuvoa-antavan polkumyöntikomitean työskentelyn avoimuutta lisätä, esimerkiksi julkaisemalla sen kokousten esityslista ja/tai pöytäkirjat?

5.4. Ei-luottamuksellisten asiakirjojen saatavuuden parantaminen. Polkumyöntutkimukseen liittyviä ei-luottamuksellisia asiakirjoja voi tällä hetkellä tutkia ainoastaan henkilökohtaisesti Euroopan komission tiloissa. Asiakirjat on kuitenkin mahdollista saattaa verkkoon julkisesti saataville. Asiakirjojen ei-luottamuksellisten tietojen vuoksi jotkin sidosryhmät saattavat pitää julkiseen verkkoon saattamista liian laajana jakeluna.

Kysymys 30: Toivotteko kaupan suojakeinoja koskeviin tutkimuksiin liittyvien ei-luottamuksellisten asiakirjojen olevan saatavilla internetissä? Kannatatteko välillisempiä ratkaisuja, kuten asiakirjaindeksin julkaisemista?

6 OSA. Institutionaaliset järjestelyt.

Vaikka kaupan suojakeinojen käyttö saattaa olla poliittisesti arkaluontoista, niiden uskottavuus riippuu käytön avoimuudesta, ennustettavuudesta ja valvonnasta. Kaupan suojakeinoja koskevien päätösten on perustuttava tutkimuksissa saatuihin tuloksiin. Kaupan suojakeinoista annettujen EU:n perusasetusten mukaisissa nykyisissä institutionaalisissa järjestelyissä suojakeinoja koskevat tehtävät on jaettu komission ja neuvoston kesken. Päätöksiä voidaan tarkastella uudelleen Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa. Lisäksi niiden on oltava EU:n WTO-velvoitteiden mukaisia. Institutionaalinen kehys on toiminut hyvin, mutta joidenkin sidosryhmien mielestä on arveluttavaa, että nykyisessä kehyksessä päätöksiin voivat vaikuttaa joskus muutkin kuin itse tutkimukseen suoraan liittyviä asiat.

Kysymys 31: Pitäisikö polkumyyntitoimenpiteitä, tukien vastaisia toimenpiteitä ja suojatoimenpiteitä koskevat nykyiset institutionaaliset järjestelyt säilyttää? Miten päätöksentekoa voitaisiin parantaa?

Osallistuminen vihreää kirjaa koskevaan kuulemiseen

Tässä vihreässä kirjassa esitettyihin kysymyksiin pyydetään kannanottoja kaikilta tahoilta, joita asia koskee, Euroopan parlamentti ja jäsenvaltiot mukaan luettuina. Kysymyslomake on saatavilla internetissä ja komissio pyytää kannanottoja kaikilta tahoilta, joita asia koskee, myös kolmansien maiden viranomaisilta.

Komissio pyytää vastaajia ottamaan esiin myös sellaisia EU:n kaupan suojakeinoihin liittyviä kysymyksiä, joita edellä ei käsitellä.

Kysymys 32: Mitä muita mahdollisia EU:n kaupan suojakeinoihin liittyviä asioita haluaisitte käsiteltävän?

Kuulemiseen liittyvät vastauslomakkeet ovat osoitteessa:

http://ec.europa.eu/trade/issues/respectrules/anti_dumping/comu061206_en.htm.

Vastaukset olisi toimitettava komissiolle 31 päivään maaliskuuta 2007 mennessä. Saadut kannanotot laitetaan internet-sivuille, ellei luottamuksellisuutta pyydetä erikseen, jolloin internet-sivulla ilmoitetaan ainoastaan kannanottaja. Kuulemisjakson päättymisen lähestyessä komission yksiköt järjestävät sidosryhmien kanssa seminaarin. Keskustelun päätyttyä komissio tiedottaa kuulemisen tuloksista ja katsoo, ovatko jatkotoimet aiheellisia.