

Samráðsnefnd fjármálaráðuneytis
vegna kæru PCC BakkiSilicon hf.
vt. Brynhildur Aðalsteinsdóttir, formaður
Arnarhvoli við Lindargötu
101 Reykjavík

Reykjavík, 26. júní 2025.

Efni: Athugasemdir vegna erindis samráðsnefndar um frekari gögn.

PCC BakkiSilicon hf. vísar til bréfs samráðsnefndar fjármála- og efnahagsráðuneytis vegna kæru PCC BakkiSilicon hf., dags. 27. maí sl., en um var að ræða bréf vegna kæru PCC BakkiSilicon hf., dags. 8. apríl sl., vegna innflutnings kísilmálms og álagningar undirboðs- og jöfnunartolla með vísan til XVIII. kafla tollalaga nr. 88/2005.

PCC BakkiSilicon hf. lýsir yfir miklum áhyggjum með viðbrögð samráðsnefndarinnar og þá málsmeðferð sem boðuð er með hliðsjón af alvarlegri stöðu félagsins sem tilkomin er vegna undirboða kínverskra framleiðenda í tengslum við innflutning þarlands kísilmálms hingað til lands. Verður gerð nánari grein fyrir afstöðu félagsins hér í framhaldi.

PCC BakkiSilicon hf. telur rétt að benda á að öll helstu iðnríki heims, þ.á m. ríki sem teljast til ríkja sem leggja áherslu á frelsi í alþjóðlegum viðskiptum, s.s. áströlsk, kanadísk og bandarísk stjórnvöld, auk framkvæmdastjórnar ESB, hafa öll metið þörf á því að leggja á undirboðs- og/eða verðjöfnunartolla á kísilmálm frá Kína.

Sem nýjasta dæmið um slíkt skal tekið fram að þann 3. júní sl. tilkynntu áströlsk stjórnvöld að þau hygðust leggja á 45,6% undirboðs- og verðjöfnunartoll á kínverskan kísilmálm sem fluttur er inn til Ástralíu. Hefur sú ákvörðun þýðingu fyrir mál þetta þar sem Ástralía hefur, líkt og Ísland, viðurkennt Kína sem „market economy“ – m.ö.o. kemur viðurkenning um „market economy“ ekki í veg fyrir að undirboð og ríkisstuðningur sé rannsakaður af hálfu nefndarinnar. Tilkynning um álagningu tollanna og rannsóknarskýrsla ástralskra stjórnvalda fylgja með erindi þessu, sbr. fskj. nr. 1-2.

1. Um stranga túlkun samráðsnefndarinnar

Í kæru PCC BakkiSilicon hf. til fjármála- og efnahagsráðuneytis er gerð grein fyrir mjög alvarlegri stöðu félagsins vegna innflutnings verulegs magns kísilmálms frá Kína á undirboðskjörum, auk þess sem stuðst er við ríkisstuðning í formi m.a. uppbóta við framleiðslu kísilmálms þar í landi andstætt grunnreglum GATT samningsins. Er af hálfu félagsins tekið fram að framangreint hefur leitt til þess að innlendum atvinnurekstri PCC BakkiSilicon hf. hefur verið stefnt í hættu og þegar af þeirri ástæðu sé ástæða til að rannsaka og leggja á undirboðs- og jöfnunartolla af hálfu íslenska ríkisins.

Af viðbrögðum nefndarinnar má ráða að hún gerir mjög strangar kröfur til þess að PCC BakkiSilicon hf. sýni t.a.m. fram á orsakatengsl milli innflutnings á undirboðskjörum og þess tjóns sem kann að hafa orðið til að „tryggt sé að undirboðskjörum verði ekki kennt um tjón sem leiða má af öðrum erfiðleikum í rekstri.“ Að teknu tilliti til þessa er nefndin hér með upplýst að eftir að kæra PCC BakkiSilicon hf. var send til fjármála- og efnahagsráðuneytis þurfti félagið að grípa til þess ráðs að segja upp 80 starfsmönnum sínum á N-Austurlandi en þær uppsagnir má rekja beint til mikils innflæðis kínversks kísilmálms sem seldur er hér á landi á undirboðskjörum.¹ Fyrirtækið gerir ráð fyrir rekstrarstöðvun frá miðjum júlí 2025. Vísast til kafla 7 hér að neðan varðandi nánari umfjöllun um orsakatengsl á milli undirboða og þess tjóns sem PCC Bakki Silicon hf. hefur orðið fyrir, sbr. einnig ítarlegt fylgiskjal nr. 18 hvað það varðar.

Þessu til viðbótar telur samráðsnefndin að kæran sé ekki studd nægilegum gögnum. Umræddri fullyrðingu samráðsnefndarinnar verður að mótmæla. Samkvæmt upplýsingum PCC Bakki-Silicon hf. hafa einstök ríki móttækið mun efnisminni kærur frá framleiðendum hrávöru og hafa slíkar kærur leitt til umfangsmikilla rannsókna sem leitt hafa til álagningar undirboðstolla í einstökum tilvikum. Þá eru kröfur nefndarinnar mun ríkari heldur en leiðir af niðurstöðu gerðanefnda Alþjóðviðskiptastofnunarinnar (e. World Trade Organization), eins og ráða má t.d. af niðurstöðu gerðanefndar í máli *Guatemala – Cement II* frá 12. desember 2000:

*We have expressed the view that Articles 5.2 and 5.3 contain different obligations. One of the consequences of this difference in obligations is that **investigating authorities need not content themselves with the information provided in the application but may gather information on their own in order to meet the standard of sufficient evidence for initiation in Article 5.3.***²

Þá eru kröfur nefndarinnar ríkari heldur en leiðir af almennt viðurkenndum sjónarmiðum viðurkenndra fræðimanna á þessu sviði sem byggja á viðurkenndri framkvæmd m.a. gerðanefnda. Í því sambandi vísast t.d. til sjónarmiða Peter Van den Bossche, fv. formanns áfrýjunarnefndar Alþjóðviðskiptastofnunarinnar (e. Appellate Body of the World Trade Organization) og prófessors í International Economic Law við Háskólann í Bern í Sviss:

*With respect to the nature and extent of the **evidence required to initiate an anti-dumping investigation**, an investigating authority **does not need to have before it at the time it initiates an investigation evidence of dumping of the quantity and quality** that would be necessary to support a preliminary or final*

¹ Sjá frétt á heimasíðu PCC EU frá 26. maí 2025: <<https://pcc.eu/en/news/pcc-bakkisilicon-hf-decision-on-temporary-shutdown-of-silicon-production-in-iceland/>>. Sjá enn fremur frétt á mbl.is frá 26. maí 2025: <https://www.mbl.is/frettir/innlent/2025/05/26/rekstrarstodvun_fra_midjum_juli_80_sagt_opp/> og tilkynningu á heimasíðu Vinnumálastofnunar frá 2. júní 2025:

<<https://island.is/s/vinnumalastofnun/frett/tilkynningar-um-hopuppsagnir-i-mai-2025>>.

² Niðurstaða gerðarnefndar Alþjóðviðskiptastofnunarinnar er aðgengileg hér:

<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/DS/156R.pdf&Open=True>

*determination. An **anti-dumping investigation is a process where certainty on the existence of all the elements necessary in order to adopt a measures is reached gradually as the investigation moves forward.***³

Að teknu tilliti til framangreinds, er þess óskað að rannsókn verði hafin hið fyrsta, s.s. með birtingu auglýsingar í Lögbirtingablaði þar sem innlendum kaupendum kísilmálms og erlendum framleiðendum kísilmálms, svo og öðrum hagsmunaaðilum, er gert kleift að koma á framfæri upplýsingum og skriflegum sjónarmiðum. sbr. 25. gr. reglugerðar nr. 351/1994 um undirbúning og framkvæmd álagningar og innheimtu undirboðs- og jöfnunartolla.

Er hér jafnframt vísað til 136. gr. tollalaga, sem **heimilar álagningu undirboðs- eða jöfnunartolla til bráðabirgða, þar til nánari upplýsingar liggja fyrir, ef ætla má að dráttur kunni að valda tjóni.** Með vísan til umrædds ákvæðis er þess óskað að undirboðs- eða jöfnunartollar verði lagðir á líkt og lagaákvæðið tiltekur, sbr. ennfremur ákvæði 34. gr. reglugerðar nr. 351/1994, og að teknu tilliti til 60 daga frests frá upphafi rannsóknar, sbr. gr. 7.3. í undirboðssamningnum (e. Anti-dumping Agreement).

2. Afmörkun rannsóknar

2.1. Kæra PCC BakkiSilicon hf. tekur ennfremur til jöfnunartolla

Í upphafi vekur sérstaka athygli að rannsókn samráðsnefndarinnar virðist nær eingöngu miða við undirboð þrátt fyrir að kæra PCC BakkiSilicon hf. lúti ekki síður að jöfnunartollum.⁴ Gera verður greinarmun á undirboðum annars vegar og jöfnunartollum hins vegar – þannig er áskilnaði tollalaga til álagningar jöfnunartolla fullnægt þegar ljóst er að til staðar séu útflutningsverðlaun, uppbætur, endurgreiðslur og þess háttar veitt í framleiðslulandinu sem eru látin í té beint eða óbeint í sambandi við framleiðslu, vinnslu, útflutning eða flutning varanna í skilningi 2. mgr. 133. gr. og 2. mgr. 135. gr. tollalaga.

Hvað þetta varðar vísast til fjölmargra skýrsla yfirvalda í Bandaríkjunum, Kanada, Ástralíu og ESB, en við framlagningu kærunnar voru lagðar fram skýrslur stjórnvalda í Bandaríkjunum, svo og framkvæmdastjórnar ESB. Hvað framkvæmdastjórn ESB varðar þá vísast til umfjöllunar í reglugerð ESB nr. 1394/2022 hvar segir að fjölmörg framleiðslufyrirtæki séu í eigu kínverska ríkisins, eða er stjórnað af hálfu eininga ríkisvaldsins, s.s. framleiðslunefnda, en það leiðir til þess að til staðar er umfangsmikil íhlutun ríkisvaldsins hvað varðar verð á aðföngum, orkukostnaði og framleiðslukostnaði almennt, sjá nánar kafla 3.2.2 (efnisgreinar 81 o.áfr.):

³ Peter Van den Bossche og Werner Zdouc, *The Law and Policy of the World Trade Organization – Text, Cases and Materials*, 5. útg. 2022, bls. 806.

⁴ Sjá einkum bls. 2 í bréfi nefndarinnar: „Ísland, sem aðili að WTO, ber skylda til þess að **framkvæma sjálfstæða rannsókn áður en gripið er til aðgerða gegn undirboðum** og nægir ekki að vísa með almennum hætti til niðurstöðu rannsókna Evrópusambandsins og Bandaríkjanna þar um, enda byggja niðurstöður þeirra á öðrum aðferðum en þeim sem Ísland hefur skuldbundið sig til að beita, líkt og að framan er rakið.“

- (81) *In recent investigations concerning ferro-silicon and calcium silicon originating in China, the Commission found that significant distortions in the sense of Article 2(6a)(b) of the basic Regulation were present in the metallurgical sector in China. The Commission concluded in these investigations that, based on the evidence available, the application of Article 2(6a) of the basic Regulation was appropriate.*
- (82) *The Commission found that there is substantial government intervention in China resulting in a distortion of the effective allocation of resources in line with market principles.*
- (83) *The Commission also concluded that a substantial degree of ownership by the GOC persisted in the sense of Article 2(6a)(b), first indent of the basic Regulation.*
- (84) *The Commission also established that the GOC was in a position to interfere with prices and costs through State presence in firms in the sense of Article 2(6a)(b), second indent of the basic Regulation.*
- (85) *The Commission also found that the State's presence and intervention in the financial markets, as well as in the provision of raw materials and inputs, have an additional distorting effect on the market. The system of planning in China also results in resources being concentrated in sectors designated as strategic or otherwise politically important by the GOC, rather than being allocated in line with market forces.*
- (86) *The Commission also concluded that the Chinese bankruptcy and property laws do not work properly in the sense of Article 2(6a)(b), fourth indent of the basic Regulation, thus generating distortions in particular when maintaining insolvent firms afloat and when allocating land use rights in China.*
- (87) *The Commission also found distortions of wage costs in the metallurgical sector in the sense of Article 2(6a)(b), fifth indent of the basic Regulation, as well as distortions in the financial markets in the sense of Article 2(6a)(b), sixth indent of the basic Regulation, in particular concerning access to capital for companies in China.*
- (88) *As in previous investigations concerning the metallurgical sector in China, the Commission examined in the present investigation whether it was appropriate or not to use domestic prices and costs in China, due*

to the existence of significant distortions within the meaning of point (b) of Article 2(6a) of the basic Regulation.

- (89) *The Commission did so based on the evidence available on the file, including the evidence contained in the request, as well as in the Commission's report on significant distortions in China ('Report'), which relies on publicly available sources. That analysis covered the examination of the substantial government interventions in China's economy in general, but also the specific market situation in the relevant sector including the product under review.*
- (90) *The Commission further supplemented these elements with its own research on the various criteria relevant to confirm the existence of significant distortions in China as also found by its previous investigations in this respect.*

Þá bendir PCC BakkiSilicon hf. ennfremur á að vægari kröfur eru gerðar af hálfu framkvæmdastjórnar ESB til kvartenda hvað varðar fullyrðingar um undirboð og ríkisstyrki í kínverskum kísiliðnaði samanborið við þær kröfur sem samráðsnefndin gerir í erindi sínu. Ennfremur verður ekki annað séð en að nefndin geri strangari kröfur en Ástralía að þessu leyti en þarlend yfirvöld hafa viðurkennt Kína sem „market economy“ og m.a. stuðst við niðurstöður ESB í sínum rannsóknum á undirboðum. Hvað ESB varðar vísast til kafla 1.6.1. (efnisgrein 24) í reglugerð ESB nr. 1394/2022:

*As for the argument on **evidence of the existence of distortions in the silicon metal sector**, the Commission found that the applicant **provided sufficient evidence of distortions in the silicon metal sector, based on the Commission's Report on distortions in China**, as well as on a more specific independent study of 2018 commissioned by Euroalliances. [...] These reports contain ample evidence on all aspects of significant distortions in the sense of Article 2(6a)(b) of the basic Regulation.⁵*

Hvað varðar þær kröfur sem gerðar eru til PCC BakkiSilicon hf. varðandi sönnun einstakra fullyrðinga er vísað til ofangreindrar aðferðarfræði framkvæmdastjórnar ESB, sbr. ennfremur 14. gr. fjárfestingasamnings milli PCC SE og íslenska ríkisins hvar ríkisstjórnin skuldbindur sig „til að tryggja og viðhalda lagaumhverfi sem er sambærilegt við það sem almennt gerist í ríkjum Evrópska efnahagssvæðisins.“

⁵ Sú skýrsla framkvæmdastjórnar ESB sem vísað er til er nánar tiltekið *Commission Staff Working Document on Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations* frá 2017 og fylgir með erindi þessu, sbr. fskj. nr. 3.

Þótt ekki sé óskað eftir frekari gögnum af hálfu samráðsnefndarinnar vegna álagningar verðjöfnunartolla þá fylgja með erindi þessu gögn, til viðbótar við það sem áður hefur verið tiltekið, um víðtækan ríkisstuðning kínverskra stjórnvalda til framleiðenda kísilmálms í Kína. Vísast þar til beiðnar Simcoa Operations Pty Ltd., dags. 10. júní 2024, til ástralskra stjórnvalda þar sem óskað er eftir áframhaldandi álagningu undirboðs- og verðjöfnunartolla þar í landi og helstu fylgiskjala þess erindis, sbr. fskj. nr. 4-16.

2.2. Þýðing viðurkenningar á Kína sem „market economy“

Í fyrrnefndu bréfi samráðsnefndarinnar er vísað til þess að Íslenska ríkið hafi viðurkennt Kína sem „market economy“. Að mati PCC BakkiSilicon hf. hefur það ekki grundvallarþýðingu þótt Íslenska ríkið hafi viðurkennt Kína sem „market economy“ og svigrúm þess til að rannsaka og eftir atvikum leggja á undirboðs- eða jöfnunartolla. Þótt tiltekið ríki hafi hlotið þessa viðurkenningu þá er engu að síður unnt að rannsaka hvort að undirboð eða ríkisstyrkir eru viðhafðir af því ríki sem sætir rannsókn – m.ö.o. kemur viðurkenning á „market economy“ ekki í veg fyrir að ályktað sé að „venjuleg viðskiptaskilyrði“ geti ekki verið fyrir hendi, sbr. 1. tölul. 134. gr. tollalaga, líkt og reifað er í kæru PCC BakkiSilicon hf.

Þá eru fordæmi fyrir því að einstök ríki hafi veitt Kína þessa viðurkenningu en engu að síður lagt undirboðstolla og aðra tolla, s.s. jöfnunartolla, á vörur frá Kína ef áskilnaði laga sé fullnægt. Svo dæmi sé tekið þá hefur Ástralía lagt undirboðstolla á kínverskan kísilmálm allt frá febrúar 2014 þótt áströlsk stjórnvöld hafi viðurkennt Kína sem „market economy“ síðan 2005. Í kjölfar nýrrar rannsóknar vegna endurskoðunar undirboðstolla ákvað Ástralía í maí 2020 að framlengja álagningu undirboðstolla á kínverskan kísilmálm. Í júlí 2024 hóf sérstök undirboðsnefnd ástralskra stjórnvalda (e. Anti Dumping Commission) enn á ný endurskoðun álagningarinnar og var tilkynnt hinn 3. júní sl. að undirboðs- og verðjöfnunartollar yrðu framlengdir, líkt og áður segir. Álagðir tollar ástralskra stjórnvalda á kínverskan kísilmálm nema 45,6% (undirboðstollur nemur 16,2% en verðjöfnunartollur nemur 29,4%, samtals 45,6%).

Tilkynning ástralskra stjórnvalda um álagninguna, svo og rannsóknarskýrslu undirboðsnefndarinnar, eru fylgiskjöl með þessu erindi, sbr. fskj. nr. 1-2. Hér skal sérstaklega bent á að það var niðurstaða ástralskra yfirvalda að til staðar væri „particular market situation“ við framleiðslu kísilmálms í Kína og það þrátt fyrir að Kína væri viðurkennt sem „market economy“. Þá skal einnig bent á að sérstaklega er tekið fram að engir kínverskir útflytjendur hafi veitt upplýsingar við rannsókn ástralskra yfirvalda. PCC BakkiSilicon hf. telur ljóst að sama aðstaða muni vera uppi í þessu máli og því sé óeðlileg krafa gerð til félagsins varðandi sönnunarkröfur af hálfu samráðsnefndarinnar sem gengur mun lengra en bæði á við innan ESB og í þessu tilviki Ástralíu.⁶ Í þessu sambandi skal einnig bent á að sjá má að áströlsk stjórnvöld hafa í sinni rannsókn stuðst við rannsóknir ESB og Kanada um mat á einstökum atriðum.

⁶ Hér vísast til Appendix A í rannsóknarskýrslu ástralskra yfirvalda þar sem segir: „In previous inquiries, including most recently in CON 524, the Commissioner has found that a particular market situation existed in respect of the domestic market for silicon metal in China which rendered sales in

3. Ósamræmi milli rannsóknar íslenska ríkisins og tilkynningar þess til ESB

Eins og komið hefur fram í samskiptum PCC BakkiSilicon hf. við fjármála- og efnahagsráðuneyti og utanríkisráðuneyti hefur ESB talið að álagning undirboðstolla bandalagsins á kínverskan kísilmálm á bilinu 16,3-16,8%, sbr. reglugerð ESB nr. 1394/2022, sé ekki nægjanleg til að takmarka innflæði kínversks kísilmálms á undirboðskjörum. Af þeim sökum hefur ESB ákveðið að hefja aðra rannsókn vegna fyrirhugaðra öryggisráðstafana (e. safeguard measures). Umræddar öryggisráðstafanir gætu falist í frekari hækkun tolla eða upptöku tollkvóta í þeim tilgangi að takmarka frekar flæði kínversks kísilmálms inn á innri markað ESB.

Hluti þeirrar rannsóknar, sem ESB framkvæmir þegar þetta er ritað, felst í því að kalla eftir sjónarmiðum þeirra sem hugsanlega kunna að verða fyrir öryggisráðstöfunum. Ísland og Noregur eru tvö þeirra ríkja sem hugsanlega kunna að falla undir öryggisráðstafanir ESB – m.ö.o. þar sem hvorugt þessara ríkja er hluti af tollabandalagi ESB getur sú staða komið upp að tollar verði hækkaðir á íslenskan og norskan kísilmálm. Af því myndi hljótast gífurlegt tjón.

Í því augnamiði að koma í veg fyrir að falla undir öryggisráðstafanir ESB hafa norsk og íslensk stjórnvöld lagt fram sjónarmið sín í því sambandi. Í greinargerð íslenskra stjórnvalda (e. Hearing Note), dagsett 20. maí sl., sbr. fskj. nr. 17 með bréfi þessu, segir:

*„With reference to the written submission of Iceland of 23 January 2025, **Iceland requests that products of Icelandic origin be exempted from the ongoing safeguard investigation** concerning manganese and silicon-based alloying elements, as well as from any safeguard measures that may result from this investigation.*

*As a Party to the EEA Agreement, **Iceland is fully integrated into the European internal market**, which is founded on the principles of free movement of goods, services, capital, and people. **The imposition of safeguard measures on Icelandic products would be incompatible with both the spirit and the letter of the EEA Agreement**, which prohibits the introduction of customs duties or measures having equivalent effect on industrial products within the internal market.*

*The **internal market** has enabled the **establishment of deeply integrated and mutually dependent European value chains**. **Economic operators** have made **substantial cross-border investments** on the basis of a **homogenous***

that market unsuitable for use in determining a normal value. Simcoa's current application contends that a particular market situation continues to exist in respect to the domestic market for silicon metal in China. The commission recalls that no exporters cooperated with this inquiry. The commission has considered the available evidence, including the findings from CON 524. Having regard to all available information, the Commissioner is satisfied that a particular market situation continues to exist in respect of the domestic market for silicon metal in China. The existence of a particular market situation has been relied upon in the commission's calculation of normal value under section 269TAC(6).“

regulatory framework and unrestricted market access. The introduction of trade defence instruments within the internal market would disrupt these integrated supply chains, increase investment risk, and undermine the predictability that has underpinned our common competitiveness.

An open and well-functioning internal market is of strategic importance for Europe. Restrictive measures against EEA EFTA States will fragment critical supply chains and weaken our collective economic resilience. In the face of rising geopolitical rivalry and the prevalence of unfair trade practices, Iceland and the EU must act jointly to safeguard the integrity of our internal market and ensure uninterrupted flows within integrated European supply chains.

It is in our shared interest to maintain a level playing field, uphold the homogeneity of the internal market, and exclude Iceland as well as other EEA EFTA States from the scope of any safeguard measures."

Að mati PCC BakkiSilicon hf. er ósamræmi milli þeirrar ströngu lagatúlkunar samráðsnefndarinnar og þess sem fram kemur af hálfu Íslenskra stjórnvalda í ofangreindri greinargerð. Eins og fram kemur í fyrrnefndri kæru PCC BakkiSilicon hf. er með öllu óeðlilegt að Ísland hafi ekki lagt á undirboðstolla líkt og áströlsk, kanadísk og bandarísk stjórnvöld hafa gert, auk framkvæmdastjórnar ESB. Er það t.d. mjög sérstakt að kínverskur kísilmálmur geti komist algerlega tollfrjáls inn á innri markað ESB í gegnum Ísland en telja verður að slíkt vinni gegn „open and well-functioning internal market“ sem er „of strategic importance for Europe“, eins og segir í greinargerð utanríkisráðuneytisins. Þá er málsmeðferð nefndarinnar á skjön við eftirfarandi hluta greinargerðarinnar:

In the face of rising geopolitical rivalry and the prevalence of unfair trade practices, Iceland and the EU must act jointly to safeguard the integrity of our internal market and ensure uninterrupted flows within integrated European supply chains.

Að mati PCC BakkiSilicon hf. er ströng lagatúlkun, sbr. fyrri umfjöllun, í fullkominni andstöðu við yfirlýsingu utanríkisráðuneytisins um að sú skylda hvíli *sameiginlega á Íslandi og ESB að gæta samheldni innri markaðarins og tryggja óheft flæði samofinna evrópskra virðisæðja*. Sú hættu gæti t.d. verið fyrir hendi að ESB myndi ekki undanskilja Ísland frá öryggisráðstöfunum ef Ísland er ekki reiðubúið til að leggja á undirboðstolla vegna innflutnings kínversks kísilmálms sem stríðir gegn ákvæðum GATT samningsins, svo og undirboðssamningsins, sem vinnur beinlínis gegn undirboðstollum ESB á kínverskan kísilmálm.

Þá er ekki víst að framkvæmdastjórn ESB taki sjónarmið Íslands til greina í ljósi niðurstaðna Mario Draghi í skýrslu hans um samkeppnishæfni ESB frá 2024 (e. Report on EU competitiveness) þar sem talað er um „leaking“, nánar tiltekið þegar nágrannaríki ESB vinna

gegn hagsmunum þess. Tollfrjáls innflutningur kínversks kísilmálms til Íslands sem viðgengst á meðan undirboðstollar eru lagðir á sama kísilmálminn af hálfu ESB er dæmi um það hvernig vara lekur inn á innri markað ESB í gegnum Ísland og í andstöðu við hagsmuni innri markaðarins. Vísað er til sjónarmiða í kæru hvað þetta varðar.

4. Upplýsingar um framleiðendur kísilmálms í Kína

Í erindi samráðsnefndarinnar er óskað frekari gagna um innlendan markað með kísilmálm, auk þess sem óskað er eftir upplýsingum um framleiðendur kísilmálms. Með vísan til þessa fylgir hér listi yfir álver hér á landi sem mynda kaupendamarkað með kísilmálm hér á landi, svo og lista yfir þekkta framleiðendur kísilmálms í Kína. PCC BakkiSilicon hf. telur að umræddir aðilar geti hugsanlega átt aðild að rannsókn málsins (e. interested parties).

Álfyrirtæki á Íslandi eru þrjú, samkvæmt upplýsingum á vef Samál, Samtaka álframleiðenda á Íslandi:⁷

1. Rio Tinto á Íslandi ehf., kt. 680466-0179, Straumsvík, 220 Hafnarfirði.⁸
2. Norðurál Grundartangi ehf., kt. 570297-2609, Grundartanga, 301 Akranesi.⁹
3. Alcoa á Íslandi ehf., kt. 600100-2380, Hrauni 1, 731 Reyðarfirði.¹⁰

Fjölmargir aðilar framleiða kísilmálm í Kína en þegar þetta er ritað er talið að kínverskir framleiðendur séu um það bil 200 talsins¹¹, og árið 2024 voru þeir með um 85% markaðshlutdeild kísilmálms á heimsvísu, þrátt fyrir að framleiða aðeins á takmarkaðri framleiðslugetu auk þess sem Kína áætlað mun frekari framleiðsluaukningu á kísli í náginni framtíð, líkt og margar greinar og helstu greiningaraðilar hafa ítrekað fjallað um.¹² Listi yfir nokkra helstu framleiðendur kísilmálms í Kína er að finna hér að neðan, en listinn er engan veginn tæmandi:

1. Hoshine Silicon Industry Co., Ltd., No. 777, Hongqiao Road, Xuhui District, Shanghai.¹³
2. Yunnan Yongchang Silicon Industry Co., Ltd., Longling County, Baoshan City, Yunnan Province, China.¹⁴

⁷ Sjá nánar hér: <https://www.samal.is/is/frettir-1/category/11/enginn-titill-3>.

⁸ Það athugast að Rio Tinto á Íslandi hf. er skráð hlutafélag á vef ja.is.

⁹ Sjá einnig Norðurál ehf., kt. 470404-2130, Grundartanga, 301 Akranes.

¹⁰ Sjá einnig Alcoa Fjarðaál sf., kt. 520303-4210, Hrauni 1, 731 Reyðarfirði.

¹¹ Sjá nánar hér: [Silicon metal company of China - Hensfate Metal](#)

¹² Sjá t.d nánar hér: [China to expand polysilicon market dominance in future, study warns | Solar Power News | Renewables Now](#)

¹³ Sjá nánar hér:

https://www.researchgate.net/publication/380637307_Silicon_Metal_Market_Research_Report_2024-2030. Sjá nánar: https://www.hoshinesilicon.com/index_en.aspx.

¹⁴ Sjá nánar hér:

https://www.researchgate.net/publication/380637307_Silicon_Metal_Market_Research_Report_2024-2030.

3. Ningxia Ketong New Material Technology Co. Ltd.¹⁵
4. Ningxia Shun Tai Smelting Co. Ltd., The Energy and Smelting Industry Zone of Zhongwei City, Zhongwei, Ningxia, China.¹⁶
5. Shaanxi Shenghua Metallurgy-Chemical Co. Ltd., Xiecun Town, Hanzhong, Shaanxi.¹⁷
6. *Ferroglobe* - Mangshi Ferroatlantica Mining Industry Service Company Limited, Mangnong Village, Fengping Town, Mangshi City, Dehong Prefecture, Yunnan Province, 678 400.¹⁸
7. *Ferroglobe* - Huantie (Ningxia) New Materials Tech Co., LTD, Chonggang Industry Zone, Pingluo County, Shizuishan City, Ningxia.¹⁹
8. China National BlueStar (Group) Co., Ltd., No. 9, Beitucheng West Road, ChaoYang District, Beijing.²⁰
9. *Elkem* - Elkem Silicon Products Ningxia, Shizuishan Hi-tech Industrial Development Zone in Ningxia.²¹
10. Wynca Tinyo Silicone Co.,Ltd., Qingyuan city, Guangdong Province.²²
11. East Hope Group Co Ltd, 16F 1777 Century Avenue Shanghai, 200122.²³
12. Jinxin Silicon Product Co., Ltd, 518117, No. 51 Nipo Area, Fumin Road, Pingdi Town, Longgang District, Shenzhen, Guangdong.²⁴

¹⁵ Sjá nánar hér: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R0468&from=EN>. Höfuðstöðvar virðast vera í Singapore.

¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R0468&from=EN>. Sjá nánar: <https://www.made-in-china.com/showroom/nxstyl2015/>.

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R0468&from=EN>. Sjá nánar: <https://www.made-in-china.com/showroom/ferroalloyproducer/>.

¹⁸ Sjá nánar hér: https://www.researchgate.net/publication/380637307_Silicon_Metal_Market_Research_Report_2024-2030. *Ferroglobe* er með starfsemi um allan heim. Af <https://www.ferroglobe.com/ferroglobe-plc-companies-list> má ráða að tvær verksmiðjur eru í Kína.

¹⁹ Sjá nánar hér: https://www.researchgate.net/publication/380637307_Silicon_Metal_Market_Research_Report_2024-2030.

²⁰ Sjá nánar hér: <https://www.datalibraryresearch.com/market-analysis/silicon-metal-market-5422>.

²¹ *Elkem Silicones* er dótturfélag China National BlueStar. Um starfsemina: <https://www.elkem.com/about-elkem/worldwide-presence/china/elkem-shizuishan/>.

²² https://www.researchgate.net/publication/380637307_Silicon_Metal_Market_Research_Report_2024-2030. Sjá nánar: <https://www.echemi.com/shop-us20160504093236436/index.html>.

²³ https://www.researchgate.net/publication/380637307_Silicon_Metal_Market_Research_Report_2024-2030. Sjá nánar: <https://www.bloomberg.com/profile/company/EHGCLZ:CH>.

²⁴ https://www.researchgate.net/publication/380637307_Silicon_Metal_Market_Research_Report_2024-2030. Sjá einnig: <https://www.made-in-china.com/showroom/jinxinsilicon/>.

13. Qinghai Yangguang Silicon Co., Ltd., Xining City, Qinghai Province.²⁵
14. Wuxi Shangji Automation Co., Ltd., C7RP+JMC, Nanhu Middle Rd, Binhu District, Wuxi, Jiangsu, China, 214127.²⁶
15. Hensfate SI Metal, Haishiwan Town, Honggu District, Lanzhou City, Gansu Province.²⁷

Með vísan til rannsóknarskyldu samráðsnefndarinnar sem stjórnvalds bendir PCC BakkiSilicon hf. á að samráðsnefndin hefði getað aflað þessara upplýsinga sjálf og/eða fundið þessar upplýsingar í þeim hundruðum blaðsíðna sem nefndinni voru afhent með kæru félagsins. Vísast þar sérstaklega til framkvæmdarreglugerðar ESB nr. 1394/2022.

Þá hefði samráðsnefndin getað, með aðkomu Skattsins (tollasviðs), kallað eftir aðflutnings-skýrslum innflytjenda kínversks kísilmálms hér á landi og fundið þar söluþreikninga sem þeim fylgja en þar ættu að vera upplýsingar um seljendur varanna, framleiðendur, söluverð, o.fl.

5. Nánar um undirboð og álagningu undirboðstolla

5.1. Almenn

PCC BakkiSilicon hf. telur að til staðar séu gögn sem sýni með óyggjandi hætti fram á að undirboð séu viðhöfð af hálfu kínverskra framleiðenda, auk þess sem svo mikill ríkisstuðningur sé veittur af hálfu kínverska ríkisins við framleiðslu kísilmálms, að öll skilyrði fyrir álagningu undirboðs- og verðjöfnunartolla séu fyrir hendi, sbr. 133.-134. gr. tollalaga.

Í þessum kafla verður gerð grein fyrir þessum gögnum eins og þau birtast af hálfu ástralskra, kanadískra og bandarískra stjórnvalda, auk framkvæmdastjórnar ESB, en þau eru opinber og hafa verið birt í tengslum við rannsóknir þessara aðila vegna álagningar undirboðs- og verðjöfnunartolla undanfarna áratugi.

Tvö skjöl eru afhent nefndinni í trúnaði og er þar fylgt alþjóðlegri framkvæmd, sbr. 6.5. gr. undirboðssamningsins. Þannig hefur PCC BakkiSilicon hf. tekið saman yfirlit um markaðs-aðstæður, áhrif undirboða og ólöglegs ríkisstuðnings á innfluttum kínverskum kísilmálmi á fyrirtækið, greining á stöðu fyrirtækisins nú og til framtíðar. Þessu til viðbótar hefur PCC BakkiSilicon hf. óskað eftir því að Confidential Information, alþjóðlegur greinandi á kísil- og álmörkuðum til þriggja áratuga, greini nánar umfang ríkisstuðnings kínverskra stjórnvalda við framleiðslu kísilmálms í Kína og ákvarði eðlisverð kísilmálms að teknu tillit til kostnaðar við framleiðslu, o.fl. Umræddar samantektir fylgja með erindi þessu, sbr. fskj. nr. 18-19.

²⁵ <https://www.datalibraryresearch.com/market-analysis/silicon-metal-market-5422>.

²⁶ <https://www.datalibraryresearch.com/market-analysis/silicon-metal-market-5422>.

²⁷ <https://www.hsimental.com/>.

5.2. Erlendar skýrslur um undirboð

Samkvæmt Alþjóðaviðskiptastofnuninni í Genf (e. World Trade Organization) þá hafa 22 aðildarríki að stofnuninni ákveðið að leggja á undirboðs- og verðjöfnunartolla á kísilmálm, nánar tiltekið á vöru sem tollflokkast undir tollskrárnúmerinu 2804.69. Um þetta efni vísast til fskj. nr. 5.

Bandaríkin

Þann 29. nóvember 2023 tilkynntu viðskiptaráðuneyti Bandaríkjanna (e. Department of Commerce) og alþjóðlega viðskiptanefndin (e. US International Trade Commission) að endurskoðun á álagningu tolla á innflutning kísilmálmi frá Kína hefði farið fram, en um var að ræða reglubundin endurskoðun tolla sem lagðir voru fyrst á 1993.

Þessir aðilar komust að þeirri niðurstöðu að ef undirboðstollar yrðu afnumdir af kínverskum kísilmálmi fluttum inn til Bandaríkjanna myndi það auka innflutning slíks kísilmálms og valda tjóni á þarlandum kísiliðnaði. Þar sem líkur stæðu til þess að verulegt tjón hlytist af ákvað US International Trade Commission að staðfesta fyrri ákvörðun sína og leggja á **139,49% undirboðstoll** á alla kínverska framleiðendur. Um þetta efni vísast til fskj. nr. 6-7.

Kanada

Þann 29. mars 2019 var birt niðurstaða kanadíska landamæraeftirlitsins, Canada Border Services Agency, í tengslum við reglubunda endurskoðun tolla sem lagðir voru fyrst á 2013. Umrædda niðurstöðu er að finna á fskj. nr. 8.

Á grundvelli rannsóknar kanadískra stjórnvalda komst Canada Border Services Agency að þeirri niðurstöðu að líkur stæðu til þess að verulegt tjón yrði fyrir kanadískan kísiliðnað ef undirboðstollar yrðu afnumdir enda myndu undirboð hefjast að nýju án álagðra tolla. Á þessum grundvelli voru **álagðir undirboðstollar á kínverska framleiðendur á bilinu 47,3-235%**. Þess ber að geta að til viðbótar við undirboðstolla eru **álagðir verðjöfnunartollar** og nema þau **1.945 CNY á hvert tonn kísils** en það er ígildi um **20% verðjöfnunartolls**.²⁸

Evrópusambandið

Með ákvörðun 12. ágúst 2022 komst framkvæmdastjórn ESB að þeirri niðurstöðu að viðhalda álagningu undirboðstolla á kínverskan kísilmálm. Í niðurstöðu framkvæmdastjórnarinnar sagði:

Based on the significant spare capacity in China and the attractiveness of the Union market for the Chinese exporting producers the Commission concluded that there is a strong likelihood that the expiry of the anti-dumping measures would result in an increase of dumped exports.

²⁸ Sjá Canada Border Services Agency, Silicon Metal: Measures in force, Government of Canada, aðgengilegt hér: <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/sima-lmsi/mif-mev/sm-eng.html>.

In view of its findings on the continuation of dumping during the [Review Investigative Period] and on the likely development of Chinese exports should the measures lapse, the Commission concluded that there is a strong likelihood that the expiry of the anti-dumping measures on imports from China would result in the continuation of dumping in significant quantities.

Á þessum grundvelli voru álagðir **16,3-16,8% undirboðstollar** á kínverskan kísil innfluttan til ESB. Rannsóknarskýrslu ESB er að finna í framkvæmdareglugerð nr. 2022/1394, sbr. fskj. nr. 9.

Ástralía

Sem fyrr segir komst Ástralía, nánar tiltekið undirboðsnefnd ástralskra stjórnvalda (e. Anti-Dumping Commission), þann 28. mars 2025 að þeirri niðurstöðu að kínverskir framleiðendur viðhefðu undirboð við sölu kísilmálms til Ástralíu, auk þess sem umræddir framleiðendur nytu verulegs ríkisstuðnings við framleiðsluna. Í skýrslunni, sbr. fskj. nr. 2, segir m.a.:

- The goods imported to Australia by Chinese exporters were found to have been dumped and subsidised in the original investigation (INV 237), the subsequent continuation inquiry no. 524 (CON 524) and the finding of this inquiry is that the goods have been dumped and subsidised during this inquiry period.*
- The commission's pricing analysis indicated that Chinese goods would unlikely be competitive on price in the Australian market unless dumped and subsidised [...].*
- No Chinese exporters or other interested parties have sought a review or revocation of the measures since the measures were imposed, nor have applications for duty assessments been made.*
- The extent of anti-dumping measures applying to Chinese exporters in other jurisdictions is indicative of a willingness to export dumped and subsidised goods.²⁹*

Á þessum grundvelli tilkynnti ráðherra viðskiptamála í Ástralíu, sbr. fskj. nr. 1, að frá og með 3. júní sl. yrði lagður **16,2% undirboðstollur og 29,4% verðjöfnunartollur, samtals 45,6%** á kínverskan kísilmálm.

²⁹ Sjá bls. 9 í Report No. 651; Inquiry into the Continuation of Anti-Dumping Measures on Silicon Metal Exported to Australia from the People's Republic of China.

5.3. Framleiðsla kísilmálms í Kína fram að framlagningu kvörtunar

PCC BakkiSilicon hf. byggir á því að opinber stefna kínverska ríkisins um margra ára skeið, hvað varðar framleiðslu kísilmálms í Kína, grundvallist á miklum ríkisafskiptum, hvort heldur sem þau ríkisafskipti birtist í eftirgjöf skatta, stýringu á verði afmarkaðra framleiðslupátta, s.s. orkuverðs, eða beinum framleiðslustyrkjum. Að þessu leyti telur PCC BakkiSilicon hf. að ekki sé hægt að horfa framhjá niðurstöðum ástralskra, bandarískra og kanadískra stjórnvalda, auk framkvæmdastjórnar ESB, en umræddir aðilar hafa ítrekað, einn af öðrum, um árábil komist að þeirri niðurstöðu að framleiðsla kísilmálms í Kína grundvallist af miklum ríkisafskiptum og undirboðum.

Af þessari ástæðu telur PCC BakkiSilicon hf. að ekki sé unnt að byggja á söluverði kísilmálms á innanlandsmarkaði í Kína þegar ákvörðun eðlisverðs er ákvarðað í skilningi 5. gr. reglugerðar nr. 351/1994 um undirbúning og framkvæmd álagningar og innheimtu tolla undirboðs- og jöfnunartolla enda geti aldrei verið til staðar „venjuleg viðskiptaskilyrði“ til staðar í skilningi ákvæðisins. Af þessu leiðir að skilyrðum lokamálsliðar b-liðar 1. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar er fullnægt en hann er svohljóðandi:

Ef slíkar upplýsingar eru ófáanlegar, óáreiðanlegar eða ónothæfar, skulu þær reiknaðar á grundvelli þess kostnaðar sem stofnað hefur verið til og þess ágóða sem aðrir framleiðendur eða útflytjendur í útflutnings- eða upprunalandinu hafa af arðbærri sölu sams konar vöru. Sé hvoruga aðferðina hægt að nota skal kostnaður, sem stofnað hefur verið til, og ágóði reiknaður út frá sölu útflytjanda eða framleiðanda í sömu atvinnugrein í útflutnings- eða upprunalandi eða á annan sanngjarnan hátt.

Að mati PCC BakkiSilicon hf. hefur þetta grundvallarþýðingu enda er Kína stærsti framleiðandi kísilmálms á heimsvísu sem framleiðandi um 85% af þeim tæplega 6 milljónum tonna sem framleidd eru árlega. Á sama tíma er ljóst að framleiðslugeta kínversks kísiliðnaðar er einungis nýtt að hluta þegar þetta er ritað. PCC BakkiSilicon hf. hefur tekið saman yfirlit sem tiltekur stöðu félagsins að teknu tilliti til þessarar staðreyndar en um efni yfirlitsins vísast til fskj. nr. 18, þar sem segir m.a.:

- markaðshlutdeild PCC BakkiSilicon hf. hefur minnkað verulega undanfarin ár vegna innflutnings kínversks kísilmálms, áætluð markaðshlutdeild er nú orðin undir 10%
- á undanförunum þremur árum hefur markaðshlutdeild kínverskra framleiðenda aukist úr úr rúmlega 50% í rúmlega 80% - raunveruleg markaðshlutdeild er rúmlega 90%
- innflutningsverð frá Kína hefur lækkað úr USD 4.000 pr. tonn í USD 2.200 pr. tonn
- þótt PCC BakkiSilicon hf. hafi lækkað framleiðslukostnað þá hefur það ekki dugað – framlegð PCC BakkiSilicon hf. hefur hrunið

PCC BakkiSilicon hf. telur enn fremur að ljóst sé að kísilmálmframleiðendur í Kína aðlagi framleiðslu sína og þar með framboð á kísilmálmi, með aðkomu kínverska ríkisins. Er það gert án tillits til framboðs og eftirspurnar í hefðbundnum skilningi líkt og tíðkast við venjuleg viðskiptaskilyrði. Af þessari ástæðu hefur PCC BakkiSilicon hf. leitast við að reikna út framleiðslukostnað við framleiðslu kísilmálms að teknu tilliti til hefðbundinna kostnaðarpátta (orkuverð, o.fl.). Um þennan útreikning vísast til yfirlits Confidential information, alþjóðlegs greinanda, en útreikninginn er að finna í forskj. nr. 19. Þar segir m.a.:

- mikil offjárfesting í kínverskum kísiliðnaði hefur leitt til offramleiðslu með tilheyrandi neikvæðum áhrifum á verðmyndum kísilmálms í heiminum
- markaðshlutdeild Kína varðandi framleiðslu kísilmálms er nú orðin 85% - áætlað er að framleiðslugeta kísilverksmiðja í Kína sé einungis nýtt að hluta, eða um 54%
- framleiðslugeta Kína mun aukast á næstu árum en það mun leiða til meiri útflutnings með undirboðum og verðþrýstingi að teknu tilliti til ríkisstyrkja kínverskra stjórnvalda

Nánari grein verður gerð fyrir þýðingu framangreinds við ákvörðun eðlisverðs síðar í þessu erindi, sbr. nánar kafli 5.6.

5.4. Framleiðsla kísilmálms í Kína til framtíðar

PCC BakkiSilicon hf. byggir á því að nauðsyn sé á álagningu undirboðs- og verðjöfnunartolla þar sem framleiðslugeta kínverskra framleiðenda muni aukast í náginni framtíð og kippa endanlega stoðum undan rekstrargrundvelli verksmiðju PCC BakkiSilicon hf. á Húsavík.

Samkvæmt upplýsingum frá kínverskum upplýsingaveitum mun mikill fjöldi kínverskra framleiðenda á næstu árum auka framleiðslugetu sína við framleiðslu á kísilmálmi. Samkvæmt framleiðandanum Hensfate Metal Co Ltd. eru nú þegar meira en 200 framleiðendur kísilmálms í Kína samanborið við um 50 framleiðendur í tíu löndum utan Kína. Á vefsíðunni kemur enn fremur fram, sbr. forskj. nr. 10:

China has a large number of silicon metal production enterprises, which continuously supply different types of silicon metal to the world, which are widely used in steelmaking, casting, aluminum smelting and other industries. China's silicon metal production enterprises not only have low prices, but also good quality and professional services. At present, China is a big exporter of silicon metal.

Önnur vefsíða tiltekur að Kína hafi markaðsráðandi stöðu hvað varðar framleiðslu kísilmálms og að staða Kína muni einungis styrkjast þegar til framtíðar er litið („...a dominant position in Silicon metal production“ [...] „China production of silicon metal [...] is not only well above the

domestic consumption but also well above the total world demand for Silicon metal.”). Þá segir þar enn fremur:

...China is expected to continue to increase its market share among global producers in the next 5 years, following the same trend observed in the past years. This trend may be explained by recurrent dumping practices favored by production overcapacity.³⁰

Þá segir enn fremur á vefsíðunni:

...growth in the silicon metal market is expected to continue in the coming years, led by increased demand from regular aluminum and chemical applications, fast growing solar industry, and promising battery market demand.³¹

Aðrar vefsíður sem greina frá stöðu kísiliðnaðar taka undir þessa greiningu á stöðu markaðarins. Þannig tiltekur vefsíðan CRM Alliance að mikil framleiðsluaukning sé væntanleg:

In particular, China is expected to continue to increase its market share among global producers in the next 5 years, following the same trend observed in the past years. This trend may be explained by recurrent dumping practices favored by a production overcapacity that has already reached 7 Mt in 2020 and is expected to increase by another 6 Mt before 2025, all this compared to a worldwide Silicon consumption of about 3Mt. The production of Silicon in China is also associated with human rights concerns where it is produced with forced labor by the Uyghurs in the XinJiang region and often using coal as a source of power for electricity.³²

Stuðning fyrir ofangreind stöðumati er unnt að finna í frekari greiningum um kísiliðnaðinn í Kína. Í greiningu er birtist í september 2022 og fjallar um nýframkvæmdir í kísiliðnaði í Kína birtist m.a. eftirfarandi tafla um uppbyggingu í kínverskum kísiliðnaði á árinu 2022:

Silicon metal capacity commissioning progress in 2022 (10,000 mt/year)				
Province	City	Company	New capacity in 2022E	Note
Xinjiang	Turpan	Xinjiang East Hesheng Silicon Industry Co.	30.0	More than 20 facilities by end of 2022
Inner Mongolia	Baotou	Inner Mongolia Xinyuan Silicon Material Technology Co.	15.0	2 facilities are running, with an estimate of 10 running by end of 2022
Xinjiang	Changji	Xinjiang GCL Silicon Technology Co.	10	Commissioning by October
Xinjiang	Hami	Xinjiang Jingheyuan New Materials Co.	6.0	2 facilities are running, with an estimate of 4 running by end of 2022
Xinjiang	Hami	Xinjiang Xintao Silicon Industry Co.	3	Construction completed
Xinjiang	Yili	Xinjiang Yugui Technology Co.	1.5	Already in production
Total			65.5	

³⁰ PC-Silicon, *Concentration makes profession*, The Future of Silicon Metal, heimasíða <http://pccsilicon.com/NewsDetail.aspx?ID=62>.

³¹ PC-Silicon, *Concentration makes profession*, The Future of Silicon Metal, heimasíða <http://pccsilicon.com/NewsDetail.aspx?ID=62>.

³² Sjá CRM Alliance – Critical Raw Material, heimasíða: <https://www.crmalliance.eu/silicon-metal>.

Ofangreindar greiningar sýna svo ekki verður um villst að framleiðslugeta í Kína hefur aukist verulega undanfarin ár og mun aukast verulega á komandi árum. Af þeim sökum standa líkur til þess að undirboð á íslenskum markaði með kísil muni aukast á komandi árum með tilheyrandi neikvæðum áhrifum á íslenskum kísilmarkaði.

Almennt má telja að framangreind þróun sé hluti af stefnumótun kínverskra stjórnvalda til að auka við markaðshlutdeild Kína enn frekar á heimsmarkaði. Í frétt Wall Street Journal frá maí 2022, sem ber yfirskriftina „China spends far more than others to help favoured industries“, kemur fram beinir peningastyrkir, hagstæð lán og önnur fyrirgreiðsla stjórnvalda, sem telja má að jafnist á við 1,73% af þjóðarframleiðslu Kína, leiði til yfirburðastöðu kínverskra framleiðenda á heimsmarkaði. Um efni þessarar fréttar vísast til fskj. nr. 14.

Auk þessa kemur fram í skýrslu Centre for Strategic and International Studies (CSIS) frá 2022, að inngrip kínverskra stjórnvalda hafi aukist verulega undanfarin ár með tilheyrandi meðgjöf til handa kínverskum framleiðendum. Í skýrslunni, sem finna má á fskj. nr. 15, eru þrjár ályktanir dregnar á grundvelli fyrirliggjandi gagna:

- *China's industrial policy spending is enormous, totalling at least 1.73 percent of GDP in 2019. This is equivalent to more than US\$248 billion at nominal exchange rates and US\$407 billion at purchasing power parity exchange rates. This is higher than China's defence spending for 2019, estimated at US\$240 billion.*
- *China is an outlier; it spends far more on supporting its industries than any other economy. As a share of GDP, China spends over twice as much as South Korea, which is the second-largest relative spender. In dollar terms, China spends more than twice as much as the U.S.*
- *China's approach to industrial policy is exceptional, as Beijing is sustaining or increasing vertical industrial policy at a level of development when other economies have dialled back. China stands out in terms of both quantifiable spending as well as non-quantifiable policy tools.³³*

Aðrir greiningaraðilar eru sömu skoðunar en í því sambandi vísast til skýrslu Australian Strategic Policy Institute frá júní 2022, sbr. fskj. nr. 16, sem tiltekur að vestrænir framleiðendur geti ekki gripið til aðgerða vegna hinna miklu ólögmætu ríkisafskipta kínverskra stjórnvalda (nema þá helst með upptöku undirboðs- og verðjöfnunartolla). Í skýrslunni segir:

³³ Sjá bls. 2 í skýrslu Center for Strategic & International Studies: „Red Ink – estimating Chinese industrial Policy Spending in Comparative Perspective“, birt maí 2022.

China's trade surplus hit an extraordinary US\$292 billion in the first five months of the year—more than double its pre-pandemic level—and its aggressive pursuit of export markets is likely to become a flashpoint in a slowing world economy.

The Chinese export surge includes Australia, despite Beijing's continuing campaign of illegal trade sanctions against Australian exports.

China's exports to Australia over the last reported five months were up 44% from a year ago, while Australia's shipments in the other direction were down 5%, despite soaring commodity prices.

There is no hint of a concerted Western response to China's mercantilist strategy, which treats trade surpluses as a manifestation of national power. The World Trade Organization's rules place no restriction on either the preponderance of state-owned enterprises in the Chinese economy or the subsidies China extends to its private sector, which are fuelling its export boom.

Nýlegar greiningar einstakra ríkja benda til hins sama. Þann 23. febrúar 2024 sendi viðskiptafulltrúi bandaríkjastjórnar (e. Office of the United States Trade Representative) skýrslu sína frá 2023 til löggjafarþings Bandaríkjanna sem metur að hvaða marki Kína virðir skuldbindingar sínar sem aðila að Alþjóðaviðskiptastofnuninni.³⁴ Í skýrslunni, sbr. fskj. nr. 12-13, kemur fram að Kína hafi reynst ein mesta áskorun sem hið fjölþjóðlega regluverk alþjóðlegra viðskipta standi frammi fyrir, einkum vegna beinna afskipta kínverska ríkisins í framleiðsluðnaði þar í landi en umrædd afskipti eru ekki í samræmi við þær grunnreglur er Alþjóðaviðskiptastofnunin byggir á (einkum hvað varðar lítil og/eða takmörkuð ríkisafskipti).³⁵ Í skýrslunni kemur fram:

- *As has been previously documented, China has a long record of violating, disregarding and evading existing WTO rules. China has also sought to frustrate WTO oversight and accountability mechanisms, such as through its poor record*

³⁴ Þess ber að geta að umrædd skýrsla var unnin fyrir valdatöku Donalds Trumps þann 20. janúar 2025.

³⁵ GATT samningurinn byggir á tilteknum grunnreglum um lítil og/eða takmörkuð ríkisafskipti við framleiðslu vara sem falla undir alþjóðleg vöruviðskipti, sbr. t.d. orðalag VI. gr. GATT samningsins um undirboð- og verðjöfnun (e. anti-dumping and countervailing duties): „*The contracting parties recognize that dumping, by which products of one country are introduced into the commerce of another country at less than the normal value of the products, is to be condemned...*“. Ef þessar grunnreglur eru brotnar heimilar GATT samningurinn álagningu undirboðs- og verðjöfnunartolla, sbr. enn fremur ákvæði undirboðssamningsins frá 1994 (e. Anti-dumping Agreement) og verðjöfnunarsamningsins frá 1994 (e. Agreement on Subsidies and Countervailing Duties), enda teljast alþjóðaviðskipti sem fram fara á grundvelli undirboða og/eða ríkisstyrkja vera í eðli sínu ósanngjörn (e. unfair trade). Sjá Peter Van den Bossche, *The Law and Policy of the World Trade Organization – Text, Cases and Materials*, 5. útg. 2022, bls. 755 o. áfr. varðandi undirboð og bls. 841 o.áfr. varðandi ólögmæta ríkisstyrki og verðjöfnunartolla.

of adhering to its WTO transparency obligations. In addition, and more critically, after more than two decades of WTO membership, China still embraces a state-led, non-market approach to the economy and trade, despite other WTO Members' expectations – and China's own representations – that China would transform its economy and pursue the open, market oriented approach endorsed by the WTO. In fact, China's embrace of a state-led, non-market approach to the economy and trade has increased rather than decreased over the past decade, and the mercantilism that it generates has harmed and disadvantaged U.S. companies and workers, as well as companies and workers of other WTO Members, often severely.

- The vast majority of the harm that China inflicts upon other WTO Members is attributable not to China's periodic non-compliance with existing WTO rules, but rather to the daily impact of China's state-led, non-market approach to the economy and trade, which relies heavily on interventions in the market by the Chinese government and, increasingly in recent years, the Chinese Communist Party (CCP or the Party). As is well-documented, the Chinese government and the CCP routinely intervene in the market using a wide array of non-market policies and practices, both to provide artificial competitive advantages to Chinese industries and enterprises and to actively disadvantage foreign industries, enterprises and workers.*
- China's decision to continue pursuing a state-led, non-market approach to the economy and trade after acceding to the WTO takes on significantly added importance because China is the second largest economy in the world and the largest trader among WTO Members. As a result, as time has borne out, the policies and practices that it pursues can have a tremendous impact on bilateral and global trade.³⁶*

Í framangreindri skýrslu viðskiptafulltrúa Bandaríkjanna, Office of the United States Trade Representative, er gerð grein fyrir með hvaða hætti kínversk stjórnvöld leitast við að tryggja yfirburðastöðu kínversks framleiðsluiðnaðar og kínverskra framleiðenda almennt. Þessi greining hefur tilgreint m.a. eftirfarandi aðferðir kínverska ríkisins (listinn er ekki tæmandi þar sem aðferðir breytast reglulega):

- adopting and pursuing industrial plans that target specific industries for domination by Chinese enterprises, including by establishing capacity, production and export levels or market share targets;*

³⁶ Sjá bls. 2 í skýrslu United States Trade Representative „2023 Report to Congress on China's WTO Compliance“, útg. 2024.

- *directing, pressuring or otherwise acting to ensure that Chinese enterprises adhere to the objectives set forth in the state's industrial plans;*
- *placing CCP officials in state-owned enterprises and private Chinese enterprises in management positions in order to monitor, direct, pressure or otherwise influence commercial decision making;*
- *deploying massive and frequently non-transparent subsidies relentlessly in pursuit of industrial plan objectives, including via policy banks, state-owned commercial banks and government investment and guidance funds at all levels of government;*
- *transferring risk to the state through loan guarantees and loan rollovers for Chinese enterprises in targeted industries;*
- *directing, pressuring or otherwise acting to ensure that Chinese enterprises purchase Chinese-made products over imported products in accordance with the state's industrial plan objectives;*
- *directing, pressuring or otherwise acting to ensure that Chinese enterprises invest in and secure access to raw materials outside of China for the sole use of Chinese enterprises producing downstream products in accordance with the state's industrial plan objectives; and*
- *creating or maintaining persistent non-market excess capacity in industries through state-owned enterprises and private Chinese enterprises, to the detriment of competing foreign enterprises in the China market and in global markets around the world.³⁷*

Önnur ríki og ríkjabandalög deila þessu mati yfirvalda í Bandaríkjunum. Þann 10. apríl 2024 birti framkvæmdastjórn ESB skýrslu um markaðsraskanir í Kína (e. Commission Staff Working Document on Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations) en umrætt skjal er grundvöllur rannsókna er varða bæði undirboð kínverskra framleiðenda og ríkisstuðnings kínverska ríkisins vegna framleiðslu, sbr. fskj. nr. 11. Umrædd skýrsla er uppfærð að teknu tilliti til forsendna og niðurstöðu eldri skýrslu um sama efni, sbr. fskj. nr. 3. Í hinni nýju skýrslu er komist að þeirri niðurstöðu að veruleg markaðsröskun fyrirfinnist í Kína en markaðsröskun er þar skilgreind sem „...those which occur when reported prices or cost, including the cost of raw materials and energy, are not the result of free market forces because they are affected by substantial government

³⁷ Sjá bls. 3-4 í skýrslu United States Trade Representative „2023 Report to Congress on China's WTO Compliance“, útg. febrúar 2024.

*intervention.*³⁸ Á þessum grundvelli metur framkvæmdastjórn ESB það álitaefni hvenær markaðsröskun telst veruleg:

- *the market in question being served to a significant extent by enterprises which operate under the ownership, control or policy supervision or guidance of the authorities of the exporting country;*
- *State presence in firms allowing the State to interfere with respect to prices or costs;*
- *public policies or measures discriminating in favour of domestic suppliers or otherwise influencing free market forces;*
- *the lack, discriminatory application or inadequate enforcement of bankruptcy, corporate or property laws;*
- *wage costs being distorted;*
- *access to finance granted by institutions which implement public policy objectives or otherwise not acting independently of the State.*³⁹

Á grundvelli þessa mats dregur framkvæmdastjórn ESB þrjár ályktanir varðandi markaðsraskanir í kínversku efnahagslífi en ályktanir framkvæmdastjórnarinnar voru m.a. reistar á atriðum sem hvað mest hefur reynt á í rannsóknum framkvæmdastjórnarinnar (e. trade defence investigations):

- 1) *by an examination of the core features of the Chinese economy, including the concept of a 'socialist market economy', the role of the Chinese Communist Party in relation to the economy, the extensive system of plans issued and followed by various levels of government under the leadership of the CCP, the State-owned sector with its numerous state-owned enterprises including the various supervision and control mechanisms, the financial market, the procurement market, and the system of investment screening;*
- 2) *by a detailed assessment of factors of production on the provision of land, energy, capital, material inputs (e.g. raw materials) and labour in China; and*

³⁸ Sjá bls. 2 í skýrslu framkvæmdastjórnar ESB „Commission Staff Working Document on Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations“, apríl 2024, sbr. fskj. nr. 11.

³⁹ Sjá bls. 2 í skýrslu framkvæmdastjórnar ESB „Commission Staff Working Document on Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations“, apríl 2024, sbr. fskj. nr. 11.

- 3) *by an examination of industry sectors, including steel, aluminium, chemicals, ceramics, telecommunications, semiconductors, railway equipment, environmental goods and new energy vehicles.*⁴⁰

Að lokum kemst framkvæmdastjórn ESB að þeirri niðurstöðu að kínverska ríkið gegni lykilhlutverki við stýringu framleiðslupátta og verðmyndunar þeirra og þá þannig að ráðstöfun þessara framleiðslupátta og verðákvörðun þeirra sé undir áhrifum kínverska ríkisins en það leiði til markaðsröskunar við framleiðslu tiltekinna vara í kínversku efnahagslífi.

5.5. Samantekt um undirboð

Að teknu tilliti til alls framangreinds, s.s. rannsóknarskýrsla Ástralíu, Bandaríkjanna, Kanada og ESB, svo og greiningarskýrsla alþjóðlegra hugveita og blaðagreina (sem eru einungis brot af efni sem liggur fyrir á alþjóðlegum vettvangi), eru, að mati PCC BakkiSilicon hf., til staðar skilyrði til að leggja á undirboðstolla á kínverskan innflutning kísilmálms til Íslands á grundvelli 133.-134. gr. tollalaga, sbr. og ákvæði reglugerðar nr. 351/1994 um undirbúning og framkvæmd álagningar og innheimtu undirboðs- og jöfnunartolla.

5.6. Útreikningur undirboða⁴¹

5.6.1. Almenn

PCC BakkiSilicon hf. telur að tvær aðferðir komi til álita vegna útreiknings undirboða á grundvelli 133.-134. gr. tollalaga, sbr. og ákvæði reglugerðar nr. 351/1994 um undirbúning og framkvæmd álagningar og innheimtu undirboðs- og jöfnunartolla.

Aðferð 1 er hefðbundin og byggir á samanburði eðlisverðs (e. normal value) og útflutningsverðs (e. export price), sbr. 3. gr. reglugerðar nr. 351/1994. Líkt og ráða má af fyrri umfjöllun um afskipti kínverska ríkisins í efnahagslífi landsins, þ.m.t. kísilframleiðslu, telur PCC BakkiSilicon hf. í raun að ekki sé til staðar „venjuleg viðskiptaskilyrði“ og því beri að styðjast við aðra aðferð, nánar tiltekið Aðferð 2.

Aðferð 2 byggir á þeirri grunnforsendu að þar sem „venjuleg viðskiptaskilyrði“ séu ekki til staðar beri að leggja til viðmiðunarverð (e. constructed value) til grundvallar sem byggir á þeim kostnaði sem til fellur við framleiðslu vörunnar að teknu tilliti til ágóða reiknuðum út frá sölu framleiðanda eða á annan sanngjarnan, sbr. lokamálslið b-liðar 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 351/1994 um undirbúning og framkvæmd álagningar og innheimtu undirboðs- og jöfnunartolla.

⁴⁰ Sjá bls. 3 í skýrslu framkvæmdastjórnar ESB „Commission Staff Working Document on Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations“, apríl 2024, sbr. fskj. nr. 11.

⁴¹ Þær upplýsingar og sá útreikningur sem birtist hér í þessum kafla er háður trúnaði, sbr. 6.5. gr. undirboðssamningsins.

Án tillits til þess hvor aðferðin er lögð til grundvallar er engu að síður ljóst að í báðum tilfellum er til staðar undirboð sem valdið hafa tjóni á íslenskum markaði með kísilmálm og þegar af þeirri ástæðu valdið PCC BakkiSilicon hf. og íslenskum kísiliðnaði tjóni.

5.6.2. Aðferð 1: Ákvörðun eðlisverðs, útflutningsverðs, o.fl.

5.6.2.1. Um útflutningsverð

Að mati PCC Bakkisilicon hf. hefur verðþróun, sem myndar grundvöll útflutningsverðs, verið með eftirfarandi hætti hvað varðar sölu á kísilmálmi í Kína til erlendra kaupenda á tímabilinu apríl 2024-mars 2025:

- Apríl 2024: Útflutningsverð á kínverskum kísilmálmi: USD 1.865 pr. tonn⁴²
- Júní 2024: Útflutningsverð á kínverskum kísilmálmi: USD 2.000 pr. tonn⁴³
- Mars 2025: Útflutningsverð á kínverskum kísilmálmi: USD 1.424-1.451 pr. tonn⁴⁴

5.6.2.2. Um eðlisverð

PCC Bakkisilicon hf. telur að innanlandsverð, eðlisverð, hafi verið með eftirfarandi hætti á tímabilinu apríl 2024-mars 2025:

- Apríl 2024: Verð á kínverskum kísilmálmi: USD 1.924 pr. tonn⁴⁵
- Febrúar 2025: Verð á kínverskum kísilmálmi: USD 1.548-1.561 pr. tonn⁴⁶
- Mars 2025: Verð á kínverskum kísilmálmi: USD 1.424-1.451 pr. tonn⁴⁷

Meðal eðlisverð á nefndu tímabili telur því USD 1.632,67.

5.6.2.3 Samanburður

Við ákvörðun undirboðs er stuðst við eftirfarandi jöfnu:

⁴² Sjá heimild hér: https://www.bigmint.co/insights/detail/india-sees-10-monthly-drop-in-silicon-imports-shipments-from-china-falls-by-15-in-may24-559731?utm_source=

⁴³ Sjá heimild hér: https://www.bigmint.co/insights/detail/india-sees-10-monthly-drop-in-silicon-imports-shipments-from-china-falls-by-15-in-may24-559731?utm_source=

⁴⁴ Sjá heimild hér: https://www.bigmint.co/insights/detail/india-sees-10-monthly-drop-in-silicon-imports-shipments-from-china-falls-by-15-in-may24-559731?utm_source=

⁴⁵ Sjá heimild hér: https://www.bigmint.co/insights/detail/india-sees-10-monthly-drop-in-silicon-imports-shipments-from-china-falls-by-15-in-may24-559731?utm_source=

⁴⁶ Sjá heimild hér: https://www.bigmint.co/insights/detail/india-sees-10-monthly-drop-in-silicon-imports-shipments-from-china-falls-by-15-in-may24-559731?utm_source=

⁴⁷ Sjá heimild hér: https://www.bigmint.co/insights/detail/india-sees-10-monthly-drop-in-silicon-imports-shipments-from-china-falls-by-15-in-may24-559731?utm_source=

$$\text{Dumping Margin} = \left(\frac{\text{Normal Value} - \text{Export Price}}{\text{Normal Value}} \right) \times 100$$

Á grundvelli þeirra talna er ljóst að til staðar er undirboð:

$$\text{Dumping Margin} = \left(\frac{1,632.67 - 1,424}{1,632.67} \right) \times 100 \approx 12.8\%$$

Samkvæmt framansögðu var til staðar undirboð á tímabilinu apríl 2024-mars 2025 sem nemur **12,8% - m.ö.o. kínverskur kísilmálmur var fluttur út á lægra verði en eðlisverði**. Líkt og ráða má af fyrri umfjöllun verður þó að telja að ekki séu venjuleg viðskiptaskilyrði til staðar og því ber að leggja til grundvallar Aðferð 2 við ákvörðun undirboðstolla.

5.6.3. Aðferð 2: Ákvörðun kostnaðarverðs að teknu tilliti hagnaðar

Að teknu tilliti til fyrri umfjöllunar, þ.m.t. varðandi umfangsmikla íhlutun kínverska ríkisins við framleiðslu kísilmálms, telur PCC BakkiSilicon hf., að ekki sé hægt að leggja til grundvallar þær tölur sem koma fram í kafla 5.6.2 um eðlisverð og útflutningsverð. Afstaða PCC BakkiSilicon hf. byggir á b-lið 2. tölul. 5. gr. reglugerðar nr. 351/1994, svo og 2.2.2. gr. undirboðssamningsins.

Af þessu tilefni óskaði PCC BakkiSilicon hf. eftir því að [REDACTED], alþjóðlegur greinandi reiknaði eðlisverð kísilmálms á grundvelli framleiðslukostnaðar og að teknu tilliti til „hefðbundins hagnaðar“. Niðurstaða greinandans var sú að eðlisverð kísilmálms í Kína í maí 2025 næmi USD 1.997 pr. tonn. Þá mat greinandinn að útflutningsverð vörunnar væri USD 1.215 pr. tonn. Mismunurinn á milli eðlisverðs og útflutningsverð er hér USD 782 pr. tonn.

Við ákvörðun undirboðs er sem fyrr stuðst við eftirfarandi jöfnu:

$$\text{Dumping Margin} = \left(\frac{\text{Normal Value} - \text{Export Price}}{\text{Normal Value}} \right) \times 100$$

Á grundvelli þeirra talna sem lagðar hafa verið til grundvallar af hálfu greinandans er til staðar undirboð:

$$\text{Dumping Margin} = \left(\frac{1997 - 1215}{1997} \right) \times 100 = 39.15\%$$

Samkvæmt framansögðu er til staðar undirboð á tímabilinu apríl 2024-mars 2025 sem nemur **39,15% - m.ö.o. kínverskur kísilmálmur var fluttur út á lægra verði en eðlisverði.**

5.7. Samantekt um ákvörðun undirboðstolls

Að teknu tilliti til alls framangreinds telur PCC BakkiSilicon hf. að skilyrði 133.-134. gr. tollalaga og ákvæða reglugerðar nr. 351/1994 um undirbúning og framkvæmd álagningar og innheimtu undirboðs- og jöfnunartolla sé fullnægt og að full heimild sé til staðar að hefja rannsóknina, leggja á undirboðstolla til bráðabirgða 60 dögum frá upphafi rannsóknar og að síðustu leggja á undirboðstolla vegna innflutnings kínversks kísilmálms.

PCC BakkiSilicon hf. telur að undirboð kínverskra framleiðenda séu veruleg í þessum skilningi og leggja ætti á allt að **40% undirboðstolla** á innflutning kínversks kísilmálms til Íslands. Vísast m.a. í þessu sambandi til niðurstöðu ástralskra stjórnvalda, sbr. fskj. nr. 1-2,⁴⁸ svo og til niðurstaðna kanadískra stjórnvalda, sbr. fskj. nr. 8.⁴⁹

6. Nánar um ólögmæta ríkisstyrki og álagningu verðjöfnunartolla

6.1. Almenn

Í erindi samráðsnefndarinnar er tiltekið að íslenska ríkinu beri skylda til að framkvæma sjálfstæða rannsókn áður en gripið sé til aðgerða og nægi ekki að vísa með almennum hætti til niðurstöðu rannsókna ESB og Bandaríkjanna þar um, enda byggji niðurstöður þeirra á öðrum aðferðum en þeim sem Ísland hefur skuldbundið sig til að beita.

PCC BakkiSilicon hf. tekur undir sjónarmið um að framkvæma beri hina lögbundnu rannsókn en bendir hins vegar á að í rannsóknum einstakra ríkja er byggt á forsendum og niðurstöðum úr rannsóknum annarra ríkja um einstök atriði.⁵⁰ Þannig er viðurkennt í framkvæmd að líta

⁴⁸ Hvað fyrri rannsóknarskýrsluna varðar, þ.e. rannsóknarskýrslu ástralskra stjórnvalda, þá er undirboðstollurinn ákvarðaður 16,2%, sbr. fskj. nr. 1.

⁴⁹ Hvað síðari rannsóknarskýrsluna varðar, þ.e. rannsóknarskýrslu kanadískra stjórnvalda, sbr. fskj. nr.8, þá eru prósentutölur ekki birtar þar, heldur á eftirfarandi heimasíðu: <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/sima-lmsi/mif-mev/sm-eng.html> þar sem fram kemur að undirboðstollur pr. tonn af kínverskum kísilmálmi 235% (fyrir aðra en þrjá framleiðendur).

⁵⁰ Sjá t.d. tilvísanir framkvæmdastjórnar ESB í „Commission Staff Working Document on Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations“, desember 2017, sbr. fskj. nr. 3, sjá bls. 222-223, til niðurstaðna kanadískra og ástralskra stjórnvalda vegna rannsóknar þeirra í tengslum við álagningu undirboðs tolla árið 2013 (Kanada) og 2015 (Ástralía). Sjá enn fremur mat ástralskra stjórnvalda í rannsóknarskýrslu frá mars 2023, sbr. fskj. nr. 2, sjá bls. 77, þar sem vísað er til niðurstaðna kanadískra stjórnvalda: „This finding was based on information from the following sources: [...] investigation by the Canadian Border

megi til annarra hliðstæðra rannsókna. Þetta er m.a. ástæða þess að kvartendur leggja fram rannsóknarskýrslur einstakra ríkja (annarra en síns heimaríkis) þegar þeir kvarta yfir undirboðum og ólögmætum ríkisstuðningi. Í þessu sambandi vísast til nýlegrar ákvörðunar Ástralíu frá 3. júní 2025 um að leggja á 45,6% undirboðs- og verðjöfnunartoll á kínverskan kísilmálm. Með þeirri kvörtun, sem leiddi til álagningar fyrrnefnds undirboðs- og verðjöfnunartolls, fylgdu rannsóknarskýrslur bandarískra stjórnvalda, kanadískra stjórnvalda, auk framkvæmdastjórnar ESB, þar sem gerð var m.a. grein fyrir uppbyggingu og eðli kínversks framleiðslukerfis kísilmálms og hvaða styrkir væru veittir við framleiðslu hans.

6.2. Ólögmætir ríkisstyrkir – mat ástralskra stjórnvalda

Þann 28. mars sl. birtu áströlsk stjórnvöld rannsóknarskýrslu vegna beiðni um áframhaldandi álagningar undirboðs- og verðjöfnunartolla þar í landi. Umrædd skýrsla fylgir með erindi þessu, sbr. fskj. nr. 2. Í skýrslunni er fjallað um fjölmargar ríkisstyrktaráætlanir í kínverskra stjórnvalda sem er ætlað að styðja við framleiðslu m.a. kísilmálms þar í landi. Í viðauka D, sbr. bls. 95-97, er að finna efnislegt mat ástralskra stjórnvalda um einstakar ríkisstyrktaráætlanir, en upptalning helstu áætlana á bls. 98-140, er eftirfarandi:

- Program 1: Electricity provided by the government at less than adequate remuneration
- Program 6: Preferential Tax Policies in the Western Regions
- Program 7: Land Use Tax Deduction
- Program 8: Preferential Tax Policies for High and New Technology Enterprises
- Program 9: Tariff and VAT Exemptions on Imported Material and Equipment
- Program 10: One-time Awards to Enterprises Whose Products Qualify for „Well-known Trademarks of China“.
- Program 11: Matching Funds for International Market Development for Small and Medium Enterprises.
- Program 12: Superstar Enterprise Grant
- Program 13: Research & Development (R&D) Assistance Grant
- Program 15: Innovative Experimental Enterprise Grant
- Program 16: Special Support Fund for Non State-Owned Enterprises
- Program 17: Venture Investment Fund of Hi-Tech Industry
- Program 18: Grants for Encouraging the Establishment of Headquarters and Regional Headquarters for Foreign Investment
- Program 19: Grant for key enterprises in equipment manufacturing industry of Zhongshan

Services Agency into silicon metal exported from China to Canada, the findings for which were released in November 2013...”.

- Program 20: Water Conservancy Fund Deduction
- Program 21: Wuxing District Freight Assistance
- Program 22: Huzhou City Public Listing Grant
- Program 23: Huzhou City Quality Award
- Program 24: Huzhou Industry Enterprise Transformation & Upgrade Development Fund
- Program 25: Wuxing District Public Listing Grant
- Program 26: Anti-dumping Respondent Assistance
- Program 27: Technology Project Assistance
- Program 28: Capital Injections
- Program 29: Environmental Protection Grant
- Program 30: High and New Technology Enterprise Grant
- Program 31: Independent Innovation and High-Tech Industrialization Program
- Program 33: Environmental Prize
- Program 34: Jinzhou District Research and Development Assistance Program
- Program 37: Provincial emerging industry and key industry development special fund
- Program 38: Environmental protection fund
- Program 39: Intellectual property licensing
- Program 40: Financial resources construction special fund
- Program 41: Reducing pollution discharging and environment improvement assessment award
- Program 42: Comprehensive utilization of resources – VAT refund upon collection
- Program 43: Grant of elimination of outdated capacity
- Program 44: Grant from Technology Bureau

Að undangenginni rannsókn sinni þar sem m.a. var farið yfir lagabálka er lögðu grunninn að ofangreindum ríkisáætlunum komust áströlsk stjórnvöld að eftirfarandi niðurstöðu um markaðsraskanir í Kína:

*„Based on the information available to them, the Commissioner finds that the **[Government of China] has continued to exert influences on the Chinese silicon metal industry, which have substantially distorted competitive market conditions in the industry in China.** These were in the form of broad, overarching **[Government of China] macro-economic policies and plans that outline aims and objectives for the Chinese silicon industry, in addition to various taxes, VAT refund policies and export quotas applicable to both silicon metal itself and the cost inputs***

*in the production of the finished goods under investigation. **The commission considers these combined factors to have led to a distortion in the domestic selling prices of silicon metal.***

*The commission's assessment and analysis of the available information indicates that **prices of silicon metal in the Chinese market are not substantially the same as they would have been without the influences by the [Government of China].** The Commissioner considers that [Government of China] influences in the silicon metal industry have created a 'market situation' in the domestic market, such that **sales of silicon metal in China are not suitable for determining normal value** under section 269TAC(1) of the Act.⁵¹*

6.3. Ólögmatir ríkisstyrkir – mat Evrópusambandsins

Þann 20. desember 2017 gaf Evrópusambandið út skýrslu (e. Commission Staff Working Document) sem hefur um nokkurt skeið verið grundvöllur efnislegs mats ESB vegna mikils ríkisstuðnings kínverskra stjórnvalda til einstakra atvinnuvega þar í landi. Umrædd skýrsla fylgir með erindi þessu, sbr. fskj. nr. 3.

Skýrslan er mjög efnismikil (466 bls.) og gerir ítarlega grein fyrir miklum umsvifum og afskiptum kínverska ríkisins við framleiðslu iðnaðarvara. Þannig er gerð grein fyrir eðli og uppbyggingu kínversks efnahagslífs, ríkisfyrirtækjum, fjármálakerfi, útboðsreglum og takmörkunum sem gilda fyrir erlenda fjárfesta sem vilja fjárfesta í kínverskum fyrirtækjum. Þá er ítarleg grein gerð fyrir afskiptum af einstaka framleiðslupáttum hvað varðar fasteignir, orku, fjármagn, hrávöru og vinnumarkað. Þá er enn fremur gerð grein fyrir óeðlilegum afskiptum í stáliðnaði, áliðnaði, efnaiðnaði og leirgerðariðnaði.

PCC BakkiSilicon hf. leggur þessa skýrslu fram með sama hætti og gert hefur verið í kvörtunarmálum á alþjóðavettvangi og vísar til hennar í heild sinni til stuðnings miklum afskiptum kínverska ríkisins af helstu framleiðslupáttum þar í landi. Í þessu sambandi er rétt að geta þess að uppfært eintak af þessari skýrslu var gefið út í apríl 2024, en þessi uppfærða útgáfa fylgir með erindi þessu, sbr. fskj. nr. 11. Sú skýrsla er enn fremur mjög efnismikil (712 bls.) hvar ítarleg grein er gerð fyrir umsvifum og afskiptum kínverska ríkisins.

Í skýrslunni kemst ESB að þeirri niðurstöðu að til staðar séu verulegar markaðsraskanir (e. significant market distortions). Hér skilgreinir ESB markaðsraskanir sem „...those which occur when reported prices or cost, including the cost of raw materials and energy, are not the result of free market forces because they are affected by substantial government intervention“. Mat ESB samkvæmt skýrslunni skoðar þrenns konar markaðsraskanir:

⁵¹ Report No. 651 Inquiry into the Continuation of Anti-dumping Measures on Silicon Metal Exported to Australia from the People's Republic of China, 28. mars 2025, bls. 79.

1. by an examination of the core features of the Chinese economy, including the concept of a 'socialist market economy', the role of the Chinese Communist Party in relation to the economy, the extensive system of plans issued and followed by various levels of government under the leadership of the CCP, the State-owned sector with its numerous state-owned enterprises including the various supervision and control mechanisms, the financial market, the procurement market, and the system of investment screening;

2. by a detailed assessment of factors of production on the provision of land, energy, capital, material inputs (e.g. raw materials) and labour in China; and

3. by an examination of industry sectors, including steel, aluminium, chemicals, ceramics, telecommunications, semiconductors, railway equipment, environmental goods and new energy vehicles.

Að undangengnu mati er það niðurstaða ESB að kínverska ríkið hafi m.a.:

- „...decisive influence on the allocation of resource and their prices...“
- „...that the allocation and pricing of factors of production are influenced by the State in a very significant manner...“
- „...distortions resultin from the specific features of the Chinese economy in relation to those factors of production.“⁵²

6.4. Samantekt um ríkisstuðning

Að teknu tilliti til alls framangreinds, s.s. rannsóknarskýrslna Ástralíu, Bandaríkjanna, Kanada og ESB, svo og greiningarskýrsla alþjóðlegra hugveita og blaðagreina (sem eru einungis brot af efni sem liggur fyrir á alþjóðlegum vettvangi), eru, að mati PCC BakkiSilicon hf., til staðar skilyrði til að leggja á jöfnunartolla á kínverskan innflutning kísilmálms til Íslands á grundvelli 133.-134. gr. tollalaga, sbr. og ákvæði reglugerðar nr. 351/1994 um undirbúning og framkvæmd álagningar og innheimtu undirboðs- og jöfnunartolla.

Að mati PCC BakkiSilicon hf. leiðir ólögmætur ríkisstuðningur kínverskra stjórnvalda til framleiðenda þar í landi til þess að tjón hlýst á innanlandsmarkaði með kísil hér á landi. Þannig hefur PCC BakkiSilicon hf. orðið fyrir tjóni þar sem markaðshlutdeild þess hefur minnkað verulega á undanförunum árum vegna hins innflutta kínverskra kísils. Þá hefur innflutningurinn leitt til mun lægri söluverðs á kísilmálmi en ella hefðu gilt á markaði með kísil hér á landi. Auk þessa hefur markaðshlutdeild kínverskra framleiðenda hvað kísil varðar hér á landi og á heimsmarkaði aukist verulega á undanförunum árum. Af því leiðir að öllum skilyrðum 133.-134.

⁵² Sjá bls. 2-4 í skýrslu framkvæmdastjórnar ESB, *Commission Staff Working Document on Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations* frá 2024, sbr. fskj. nr. 11.

gr. tollalaga, svo og reglugerðar nr. 351/1994 um undirbúning og framkvæmd álagningar og innheimtu undirboðs- og jöfnunartolla er fullnægt. Vísast í þessu sambandi ennfreður til (a)-(d) liða 6.3. gr. SCM samnings frá 1994 (e. Subsidies and Countervailing Duties Agreement).

Hvað varðar það álitamál hversu hár verðjöfnunartollurinn ætti að vera bendir PCC BakkiSilicon hf. á að tvö ríki, Ástralía og Kanada, leggja á verðjöfnunartolla. Í tilviki Ástralíu er tollurinn 29,4% en í tilviki Kanada er verðjöfnunartollurinn tiltekin fjárhæð álagð á hvert tonn kínversks kísils. Þannig er tollurinn CNY 1.945 (fyrir aðra en þrjá framleiðendur). Að teknu tilliti til þess að verð á hverju tonni af kínverskum kísilmálmi er CAD 1.945 pr tonn (jafnvirði CNY 10.172), þá telst verðjöfnunartollurinn vera ígildi um 20% tolls að teknu tilliti til markaðsverðs kínversks kísils á alþjóðlegum mörkuðum.

Að teknu tilliti til framangreinds telur PCC BakkiSilicon hf. ljóst að ríkisstuðningur kínverskra stjórnvalda sé verulegur og leggja ætti á verðjöfnunartolla til samræmis við framkvæmd ofangreindra ríkja – m.ö.o. að leggja á **20-29% verðjöfnunartolla** á innflutning kínversks kísilmálmis til Íslands. Vísast m.a. í þessu sambandi til niðurstöðu ástralskra stjórnvalda, sbr. fskj. nr. 1-2,⁵³ svo og til niðurstaðna kanadískra stjórnvalda, sbr. fskj. nr. 8.⁵⁴

7. Skilyrði fyrir opnun rannsóknar⁵⁵

7.1. Almenn

Í erindi samráðsnefndinnar, dags. 27. maí sl., er óskað eftir skýringum og gögnum til stuðnings hinu meinta tjóni. Þá er og lögð áhersla á mikilvægi þess að „framvísa gögnum um undirboð, tjón og orsakasamband milli undirboðs og tjóns til að kæra teljist tæk til efnismeðferðar.“

Að teknu tilliti til þessarar nálgunar nefndarinnar, sem PCC BakkiSilicon hf. telur að feli í sér meiri kröfur en almennt tíðkast í málum af þessu tagi á alþjóðlegum vettvangi, mun félagið gera frekari grein fyrir sjónarmiðum sínum að teknu tilliti til áskilnaðar 24. reglugerðar nr. 351/1994.

7.2. Um 1. tölul. 24. gr. reglug. nr. 351/1994 – „hvort um undirboð eða styrki sé að ræða“

Í 1. tölul. 24. gr. reglugerðar nr. 351/1994 kemur fram að við frumathugun samráðsnefndarinnar skuli einkum kannað „hvort um undirboð eða styrki sé að ræða í tengslum við þá vöru sem kært er út af og leita leiða til að staðreyna undirboðsfrávik eða upphæð styrks“.

⁵³ Hvað fyrri rannsóknarskýrsluna varðar, þ.e. rannsóknarskýrslu ástralskra stjórnvalda, þá er verðjöfnunartollurinn ákvarðaður 29,4%, sbr. fskj. nr. 1.

⁵⁴ Hvað síðari rannsóknarskýrsluna varðar, þ.e. rannsóknarskýrslu kanadískra stjórnvalda, sbr. fskj. nr. 8, þá eru prósentutölur ekki birtar þar, heldur á eftirfarandi heimasíðu: <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/sima-lmsi/mif-mev/sm-eng.html>.

⁵⁵ Þær upplýsingar og greining PCC BakkiSilicon hf. sem birtist hér í þessum kafla eru háð trúnaði, sbr. 6.5. gr. undirboðssamningsins.

Að teknu tilliti til allrar fyrri umfjöllunar telur PCC BakkiSilicon hf. að í málinu liggi fyrir með öyggjandi hætti gögn um að undirboð tíðkist í viðskiptum með kínverskan kísilmálm. Félagið telur að viðskipti með kínverskan kísilmálm til afhendingar á Íslandi séu ekki frábrugðin viðskiptum með kínverskan kísilmálm til afhendingar í Ástralíu, Kanada, Bandaríkjunum og í Evrópusambandinu. Allir þessir aðilar hafa komist að þeirri niðurstöðu að undirboð tíðkist í viðskiptum með kínverskan kísilmálm til þessara aðila.

Í þessu sambandi vísast til efnisgreinar 24 í reglugerð ESB nr. 1394/2022, svo og niðurstöðu rannsóknar ástralskra stjórnvalda varðandi undirboð, sbr. 6-7 kafla rannsóknarskýrslu þarlendra stjórnvalda. Þá vísast til greinargerðar Confidential information, alþjóðlegs greinanda, sbr. fskj. nr. 19, en samkvæmt henni má álykta:

- offramleiðsla kísilmálms í Kína er langvarandi vandamál og gera má ráð fyrir því að framleiðslugeta þar í landi muni aukast á næstu árum,
- offramleiðsla kísilmálms í Kína hefur leitt til aukins útflutnings til að taka á offramboði á kísilmálmi frá Kína,
- upplýsingar um verð í Kína benda til þess að kínverskir framleiðendur selji vöru sína undir framleiðslukostnaði,
- undirboð muni líklega aukast hér á landi þar sem markaðir í Ástralíu, Bandaríkjunum Evrópu og Kanada lokast vegna undirboðstolla sem gilda innan þessara ríkja/ríkja-bandalaga.

Allt framangreint mun leiða til frekari undirboða á næstu árum sem mun hafa verulega neikvæð áhrif á verðmyndum á íslenskum markaði með kísilmálm. Um útreikning á tjóni og hversu háir undirboðstollar eigi að vera vísast til fyrri umfjöllunar.

Hvað styrki varðar þá liggur ljóst fyrir að engin fordæmi eru fyrir því að nokkur ríki styrki framleiðsluðnað sinn jafnmikið og Kína hefur gert um langt skeið. Í skýrslu m.a. Office of the United States Trade Representative er ítarleg grein gerð fyrir því hvernig kínverska ríkið stýrir framleiðslu einstakra vara til að ná tilteknum markmiðum stjórnvalda. Þá kemur þar fram að þetta sé gert með „*deploying massive and frequently non-transparent subsidies relentlessly in pursuit of industrial plan objectives, including via policy banks, state-owned commercial banks and government investment and guidance funds at all level of government.*“⁵⁶

Einstaka styrkjaáætlanir hafa á þessum grundvelli verið teknar til skoðunar og metið hvort réttmætt sé bregðast við með verðjöfnunartolli. Þannig hafa t.d. áströlsk stjórnvöld tekið

⁵⁶ Sjá bls. 3-4 í skýrslu United States Trade Representative „2023 Report to Congress on China's WTO Compliance“, útg. febrúar 2024.

styrkjaáætlanir kínverskra stjórnvalda til nánari skoðunar en þau eru upptalin í kafla 6.2 hér að framan. Í niðurstöðu ástralskra stjórnvalda kemur fram að eftirfarandi ríkisáætlanir leiði til ríkisstyrkja sem heimili verðjöfnun (e. countervailing duties):⁵⁷

Númer áætlunar	Nafn áætlunar	Er verðjöfnun heimil?
1	Electricity provided by government at less than adequate remuneration	Já
6	Preferential Tax Policies in the Western regions	Já
7	Land Use Tax Deduction	Já
8	Preferential Tax Policies for High and New Technology Enterprises	Já
9	Tariff and VAT Exemptions on Imported Materials and Equipment	Já
10	One-time Awards to Enterprises Whose Products Qualify for „Well-Known Trademarks of China“ and „Famous Brands of China“	Já
11	Matching Funds for International Market Development for Small and Medium Enterprises	Já
12	Superstar Enterprise Grant	Já
13	Research & Development (R&D) Assistance Grant	Já
15	Innovative Experimental Enterprise Grant	Já
16	Special Support Fund for Non State-Owned Enterprises	Já
17	Venture Investment Fund of Hi-Tech Industry	Já
18	Grants for Encouraging the Establishment of Headquarters and Regional Headquarters with Foreign Investment	Já
19	Grant for key enterprises in equipment manufacturing industry of Zhongshan	Já
20	Water Conservancy Fund Deduction	Já
21	Wuxing District Freight Assistance	Já
22	Huzhou City Public Listing Grant	Já
23	Huzhou City Quality Award	Já
24	Huzhou Industry Enterprise Transformation & Upgrade Development Fund	Já

⁵⁷ Sjá nánar bls. 41-42 í rannsóknarskýrslu ástralskra stjórnvalda, sbr. fskj. nr. 2.

Númer áætlunar	Nafn áætlunar	Er verðjöfnun heimil?
25	Wuxing District Public List Grant	Já
26	Anti-dumping Respondent Assistance	Já
27	Technology Project Assistance	Já
28	Capital Injections	Já
29	Environmental Protection Grant	Já
30	High and New Technology Enterprise Grant	Já
31	Independent Innovation and High-Tech Industrialization Program	Já
33	Environmental Prize	Já
34	Jinzhou District Research and Development Assistance Program	Já
35	Grant for Industrial enterprise energy management centre construction demonstration project Year 2009	Nei
36	Key industry revitalization infrastructure spending in budget Year 2010	Nei
37	Provincial emerging industry and key industry development special fund	Já
38	Environmental protection fund	Já
39	Intellectual property licensing	Já
40	Financial resources construction special fund	Já
41	Reducing pollution discharging and environment improvement assessment award	Já
42	Comprehensive utilization of resources – VAT refund upon collection	Já
43	Grant of elimination of outdated capacity	Já
44	Grant from Technology Bureau	Já

Með vísan til alls framangreinds telur PCC BakkiSilicon hf. að undirboð eða styrkir séu viðhafðir við framleiðslu kísilmálm í Kína og að áskilnaði 1. tölul. 24. gr. reglugerðar nr. 351/1994 sé þegar af þeirri ástæðu fullnægt, svo og áskilnaði 2.2. gr. undirboðssamningsins.⁵⁸

⁵⁸ Umfjöllun PCC BakkiSilicon hf. fullnægir að þessu leyti þeim kröfum sem leiða af m.a. 2.2. gr. undirboðssamningsins, sjá nánar Peter Van den Bossche, *The Law and Policy of the World Trade Organization – Text, Cases and Materials*, 5. útg. 2022, bls. 769 o. áfr.

7.3. Um 2. tölul. 24. gr. reglug. nr. 351/1994 – „hvort tjón eða hættu á tjóni sé að ræða“

Í 2. tölul. 24. gr. reglugerðar nr. 351/1994 segir að við frumathugun skuli einkum kanna hvort tjón eða hættu á tjóni sé að ræða.

PCC BakkiSilicon hf. hefur orðið fyrir gífurlegu tjóni vegna langvarandi undirboða og ríkisstyrkja sem viðgangast við framleiðslu kísilmálms í Kína. Í þessu sambandi vísast til nýrrar samantektar PCC BakkiSilicon hf., sbr. fskj. nr. 18, en þar kemur m.a. fram að framlegð félagsins hefur hrunið úr +29,95% (2022) í -22,7% (2025).

Þá hefur tjón PCC BakkiSilicon hf. birst m.a. í því að markaðshlutdeild félagsins hefur lækkað verulega á undanförunum árum. Félagið keppir á íslenskum kísilmarkaði á móti innflutningi frá alþjóðlegum framleiðendum kísilmálms, en innflutningur frá Kína telur yfir 80% af öllum innflutningi á kísilmálm til Íslands, nú síðast árin 2024-2025. Reyndar má telja, þegar litið er til upplýsinga frá Hagstofunni um innflutning kísilmálms frá þriðju löndum (s.s. Hong Kong og Hollandi), að markaðshlutdeild kínverskra framleiðenda hér á landi er í raun mun hærri, eða um 90%. Af þessu leiðir að kínverskir framleiðendur ráða algjörlega verðmyndun á íslenskum markaði með kísilmálm. Umrætt ástand hefur leitt til mikils taprekstrar verksmiðju PCC BakkiSilicon hf. á Húsavík enda getur félagið ekki keppt við kínverska framleiðslu sem byggir á undirboðum og verulegum ríkisstyrkjum.

Þegar litið er til þróunar undanfarinna ára er ljóst að framleiðslugeta kínverskra framleiðenda hefur aukist verulega, eða úr 2 milljónum tonna árið 2020 yfir í 5 milljónir tonna árið 2025. Þegar þetta er ritað er Kína með 85% af heildarframleiðslu heimsins og er útflutningur Kína á kísilmálm næstum jafn stór og heildarframleiðsla á kísilmálm annars staðar í heiminum. Ráðgert er að framleiðslugeta Kína muni aukast verulega.

Af framangreindu er ljóst að tjón hefur þegar orðið vegna innflutnings frá Kína og að tjónið muni aukast enn frekar á komandi árum og því skilyrðinu um tjón og hættu á tjóni fullnægt.⁵⁹

7.4. Um 3. tölul. 24. gr. reglug. nr. 351/1994 – „orsakasamband sé milli undirboðs og styrks og tjóns“

7.4.1 Almennt um undirboð/styrk og tjón félagsins

Í 3. tölul. 24. gr. reglugerðar nr. 351/1994 segir að við frumathugun skuli einkum kanna hvort orsakasamband sé milli undirboðs eða styrks vegna innflutnings og tjóns eða meint tjóns.

Að mati PCC BakkiSilicon hf. er augljóst að til staðar séu undirboð og að slíkir viðskiptahættir leiði til verulegs tjóns fyrir félagið. Hið sama eigi við varðandi umfangsmikla ríkisstyrki

⁵⁹ Upptalin atriði, auk atriða í greiningu PCC BakkiSilicon hf., hafa grundvallarþýðingu að þessu leyti, sbr. Peter Van den Bossche, *The Law and Policy of the World Trade Organization – Text, Cases and Materials*, 5. útg. 2022, bls. 788 o. áfr. og bls. 797 o. áfr.

kínverskra stjórnvalda til framleiðsluðnaðar þar í landi, þ.m.t. til kísilframleiðslu. Líkt og ítarlega hefur verið rakið birtast undirboð og ríkisstyrkir kínverskrar framleiðslu í mjög lágu verði kínversks kísilmálms á innanlandsmarkaði á Íslandi.

Hið lága verð hefur um árabíl valdið PCC BakkiSilicon hf. tjóni en félagið hefur brugðist við því með að lækka sinn eigin framleiðslukostnað. Þrátt fyrir að félagið hafi náð að lækka eigin framleiðslukostnað verulega á tímabilinu – eins og sjá má á mynd 17 á fskj. nr. 18 – þar sem fullur einingarkostnaður lækkar úr vísitölunni 100 (2022) í 90,4 (2025) – hefur sú lækkun ekki dugað til að mæta verðfallinu á markaðnum – m.ö.o. tjón hefur hlotist af.

Þá hefur PCC BakkiSilicon hf. reiknað út tjón félagsins vegna undirboða kínverskra framleiðenda hér á landi. Samanburður kostnaðar PCC BakkiSilicon hf. og meðalverð innflutnings frá Kína sýnir að tjón af völdum Kína er á bilinu 30-40% á síðastliðnum þremur árum. Vísast hér til greiningar félagsins á fskj. nr. 18.

PCC BakkiSilicon hf. telur að langvarandi undirboð og sala ríkisstyrktar kínverskrar framleiðslu hér á landi sé fyrst og síðast tilkomin vegna afskipta kínverskra stjórnvalda af kísilframleiðslu og markaðnum þar í landi, sem leitt hefur af sér gríðarlega offjárfestingu og offramboð í landinu, sem og heiminum öllum.

Í þessu sambandi hefur þýðingu að markaðshlutdeild kínverskra framleiðenda hefur verið að aukast á undanförunum þremur árum á sama tíma og markaðshlutdeild PCC BakkiSilicon hf. hefur minnkað að sama skapi. Þá hefur framlegð PCC BakkiSilicon hf. á sama tíma vegna sölu innanlands sveiflast um allt að 52% á sama tímabili, úr +29,95% (2022) í -22,7% (2025) en eina ástæða þess er, að mati félagsins, lækkað verð kínverskra framleiðenda á sama tímabili – þannig hefur verið lækkað úr rúmlega EUR 4.000 pr. tonn árið 2022 í aðeins EUR 2.200 pr. tonn innflutt árið 2025.

PCC BakkiSilicon hf. telur því að orsakasamband sé til staðar á milli undirboða kínverskra framleiðenda og tjóns félagsins líkt og skjallæg sönnunargögn staðfesta með óbyggjandi hætti og að áskilnaði 133.-134. gr. tollalaga, sbr. ennfremur ákvæða 24. gr. reglugerðar nr. 351/1994, svo og 3.5. gr. undirboðssamningsins, sé með öllu fullnægt.⁶⁰

7.4.2 Um svigrúm nefndar til mats á orsakasambandi

Í erindi samráðsnefndarinnar til PCC BakkiSilicon hf., dags. 27. maí sl., er sérstaklega vikið að orsakasambandi og mikilvægi þess, en þar segir:

⁶⁰ Umfjöllun PCC BakkiSilicon hf. fullnægir að þessu leyti þeim kröfum sem leiða af m.a. 3.5. gr. undirboðssamningsins, sjá nánar Peter Van den Bossche, *The Law and Policy of the World Trade Organization – Text, Cases and Materials*, 5. útg. 2022, bls. 800 o. áfr.

„Gerð er krafa um að þau yfirvöld sem fari með rannsókn mála byggi niðurstöður sínar á hlutlægri greiningu á annars vegar áhrifum á verð og hins vegar áhrifum á innlenda framleiðendur. Því sé mikilvægt að sýna fram á orsakatengsl milli innflutnings á undirboðskjörum og þess tjóns sem kann að hafa orðið, til að tryggja sé að undirboðskjörum verði ekki kennt um tjón sem leiða má af öðrum erfiðleikum í rekstri aðila.“

Að mati PCC BakkiSilicon hf. eru til staðar nægjanleg gögn til að nefndin geti byggt niðurstöður sínar á hlutlægri greiningu eins og tiltekið er í afstöðu nefndarinnar. PCC BakkiSilicon hf. telur rétt að benda á að af alþjóðlega viðurkenndri framkvæmd leiðir að samráðsnefndin hefur, sem rannsóknaraðili, umtalsvert svigrúm til að meta samband undirboða/styrkja og tjóns annars vegar og orsakasamband milli þessara tveggja efnisatriða hins vegar. Ástæðan fyrir þessu umtalsverða svigrúmi er sú staðreynd að undirboðssamningurinn tilgreinir ekki hvaða aðferðafræði (e. methodology) eigi þar að leggja til grundvallar og leggur því ekki sérstaka takmörkun á efnislegu mati nefndarinnar að þessu leyti. Um þetta efni segir í ritinu *The Law and Policy of the World Trade Organization* eftir Peter Van den Bossche og Werner Zdouc sem fyrr hefur verið vísað til:

*Article 3.5 neither requires examination of any particular factors nor does it provide clear guidance on the manner in which the investigating authorities should evaluate relevant evidence in order to establish the causal link and to ensure non-attribution to the dumped imports of injury being caused by other factors.*⁶¹

Þessi afstaða fær skýra stoð í niðurstöðum gerðanefnda Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar í Genf en í því sambandi vísast til niðurstöðu áfrýjunarnefndar Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar í Korea – *Pneumatic Valves (Japan)*:

*The Panel's task under Article 3.5 was only to review whether the investigating authority properly linked the outcomes of its analyses conducted pursuant to Article 3.2 and 3.4, taking into account the evidence and factors required under Article 3.5, in coming to a definitive determination regarding the causal relationship between dumped imports and injury to the domestic industry.*⁶²

Að teknu tilliti til þess svigrúms sem samráðsnefndin nýtur í mati sínu og að teknu tilliti til framlagðra gagna er, að mati PCC BakkiSilicon hf, augljóst að rannsókn á undirboðum Kína til Íslands (og síðar álagning undirboðs- og jöfnunartolla, fyrst til bráðabirgða en síðar

⁶¹ Peter Van den Bossche, *The Law and Policy of the World Trade Organization – Text, Cases and Materials*, 5. útg. 2022, bls. 801.

⁶² Skýrsla áfrýjunarnefndar Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar, *Korea – Pneumatic Valves (Japan) (2019)*, efnisgreinar 5.203 og 5.280.

varanlega) á fullan rétt á sér, líkt og önnur lönd sem Ísland ber sig saman við hafa gert, og ítrekað komist að þeirri niðurstöðu að um óeðlilega viðskiptahætti sé að ræða – viðskiptahætti sem heimila álagningu undirboðs- og jöfnunartolla, sbr. 133.-134. gr. tollalaga.

7.5. Um 4. tölul. 24. gr. reglug. nr. 351/1994 – „til hvaða aðgerða sé rétt að grípa“

Í 4. tölul. 24. gr. reglugerðar nr. 351/1994 segir að við frumathugun skuli einkum kanna til hvaða aðgerða sé rétt að grípa miðað við aðstæður til að hindra tjón eða bæta úr því tjóni sem undirboð eða styrkir valda og hvaða úrræði séu fyrir hendi til að hrinda slíkum aðgerðum í framkvæmd.

PCC BakkiSilicon hf. telur augljóst að hefja þurfi rannsókn á undirboðum og ríkisstuðningi kínverskra stjórnvalda á framleiðslu kísilmálms þar í landi eins og kvörtun félagsins gerir kröfu um. Að liðnum 60 dögum frá upphafi rannsóknar ber að leggja á bráðabirgðatolla, sbr. ákvæði 7.3. gr. í undirboðssamningnum. Að lokinni rannsókn samráðsnefndarinnar, þar sem komist er að þeirri niðurstöðu að undirboð eigi sér stað og að rétt sé að leggja á undirboðs- og verðjöfnunartolla, fellur það í hlut fjármála- og efnahagsráðherra að leggja tollana á, sbr. 133.-134. gr. tollalaga.

8. Önnur atriði

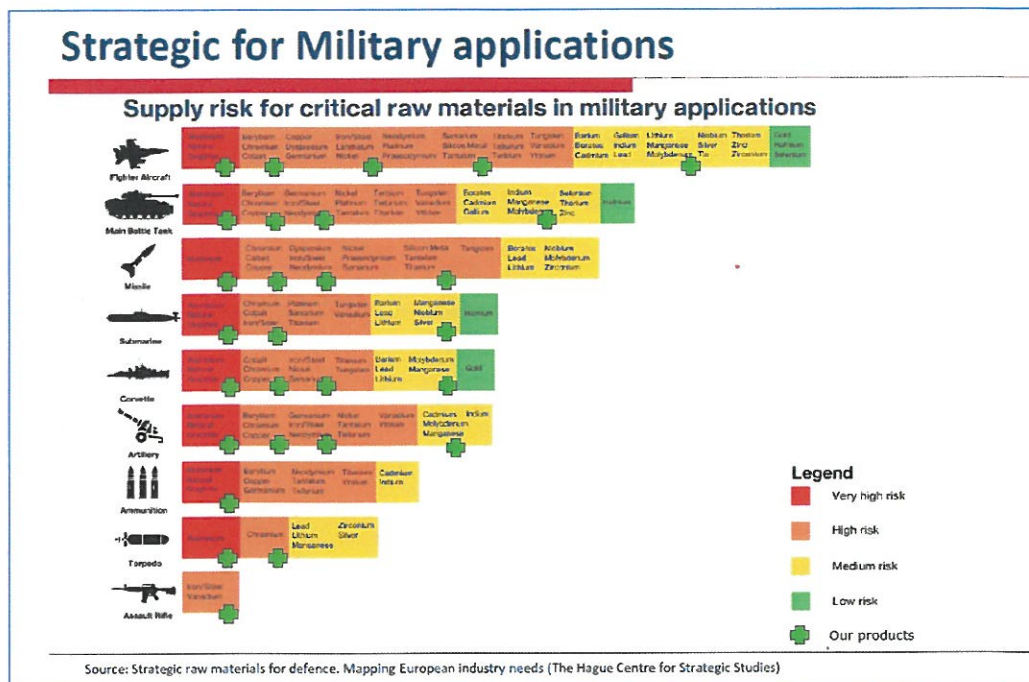
PCC BakkiSilicon hf. telur rétt á að benda á niðurstöðu nýlegs leiðtogafundar Atlantshafsbandalagsins, NATO, sem fram fór í Hollandi dagana 24.-25. júní sl. Á nefndum fundi sammæltust aðildarríki NATO um að efla umtalsvert evrópskan hergagnaiðnað í ljósi þróunar öryggismála í Evrópu og víðar í kjölfar árásarstríðs Rússlands gagnvart Úkraínu.

Ein mesta áskorun sem evrópskur hergagnaiðnaður stendur frammi fyrir er skortur á hráefni en ljóst er orðið að ríki sem ekki teljast til bandamanna aðildarríkja NATO stýra að allverulegu leyti framleiðslu á hrávöru sem nauðsynleg er til hergagnaframleiðslu. Af þessari ástæðu sammæltust leiðtogar NATO um að auka framleiðslu hrávöru sem nýtist í hergagnaframleiðslu (e. transatlantic defence industry production capacity). Í þessu sambandi hefur verið gefinn út listi yfir 12 mikilvæg hráefni (e. critical raw material) sem nauðsynleg eru til framleiðslu á hergögnum. Á umræddum lista eru m.a. ál, stál, chromium, cobalt o.fl.⁶³

Á yfirlitskorti yfir þessi mikilvægu hráefni kemur í ljós að kísilmálmur er nauðsynlegur sem íblöndunarefni í allflest hráefnin – m.ö.o. umrædd hráefni verða ekki framleidd nema ef kísilmálmi verður blandað við framleiðslu þeirra.⁶⁴ Umræddan lista er unnt að sjá hér (grænn kross táknar að kísilmálmi er blandað saman við viðkomandi efni):

⁶³ Sjá fréttatilkynningu NATO frá 24. júní 2025, hér: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_236514.htm

⁶⁴ Sjá lista og yfirlitskort NATO, útgefið 11. desember 2024, um mikilvæg hráefni hér: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_231765.htm



Að teknu tilliti til þessa verður að telja að kísilmálmur hafi sérstaka þýðingu fyrir íslenska hagsmuni og í raun samevrópska hagsmuni í ljósi þróunar alþjóðamála. Er það ekki síst af þessari ástæðu sem ESB hefur tiltekið kísilmálm sem mikilvæga hrávöru (e. Critical Raw Material),⁶⁵ nú síðast með útgáfu skýrslu í maí 2023⁶⁶ og með tillögu að reglugerð um regluverk til að tryggja öruggt og sjálfbært framboð á mikilvægri hrávöru.⁶⁷

9. Niðurlag

Að teknu tilliti til framangreinds telur PCC BakkiSilicon hf. að fullnægjandi efnisleg skilyrði séu fyrir hendi til að samráðsnefndin hefji formleg rannsókn og að nefndin leggi til undirboðs- og jöfnunartolla til bráðabirgða eftir að 60 dagar eru liðnir frá upphafi rannsóknar og að slíkir tollar gildi á meðan rannsóknin stendur yfir. Þá telur PCC BakkiSilicon hf. að öll efnisleg skilyrði séu til staðar til að leggja á undirboðs- og jöfnunartolla með sama hætti og Ástralía, Bandaríkin, Kanada og ESB hafa gert.

⁶⁵ Sjá heimasíðu ESB um Critical Raw Materials hér: https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials_en

⁶⁶ Sjá Study on the Critical Raw Materials for the EU 2023, tengill: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/57318397-fdd4-11ed-a05c-01aa75ed71a1/language-en>

⁶⁷ Sjá Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials and amending Regulations (EU) 168/2013, (EU) 2018/858, 2018/1724 and (EU) 2019/1020: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0160>

Með vísan til þess rökstuðnings sem hér hefur verið gerð grein fyrir þá telur PCC BakkiSilicon hf. að full ástæða sé til að **leggja á undirboðstolla allt að 40% og verðjöfnunartolla á bilinu 20-29%**. PCC BakkiSilicon hf. áskilur sér rétt til að gera frekari grein fyrir afstöðu sinni eftir að rannsókn málsins er hafin af hálfu stjórnvalda.

PCC BakkiSilicon hf. telur rétt að óska eftir fundi með nefndinni til að gera nánari grein fyrir sjónarmiðum sínum í erindi þessu.

Undirritaður veitir allar frekari upplýsingar vegna málsins.

Virðingarfyllt,

Kári Marís Guðmundsson

FYLGISKJÖL (ÁN TRÚNAÐAR)

1. Tilkygning ástralskra stjórnvalda um framlengingu tolla á kínverskan kísilmálm, dags. 3. júní 2025. (8 bls.)
2. Rannsóknarskýrsla ástralskra stjórnvalda um álagningu tolla vegna kínversks kísilmálms, dags. 28. mars 2025 (140 bls.)
3. Commission Staff Working Document on Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations, dags. 20. desember 2017 (466 bls.).
([https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2017\)483&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2017)483&lang=en))
4. Kvörtun Simcoa Operations Pty Ltd., dags. 10. júní 2024, þar sem óskað er eftir áframhaldandi álagningu undirboðs- og verðjöfnunartolla á kínverskan kísilmálm (6 bls.).
5. Undirskjal 1 við kvörtun Simcoa: Útprentun úr gagnagrunni World Trade Organization (1 bls.).
6. Undirskjal 2 við kvörtun Simcoa: Tilkygning bandarískra stjórnvalda um framlengingu tolla á kínverskan kísilmálm, dags. 15. janúar 2024 (4 bls.).
7. Undirskjal 3 við kvörtun Simcoa: Minnisblað bandaríska viðskiptaráðuneytisins vegna framlengingar tolla á kínverskan kísilmálm, dags. 24. ágúst 2023 (7 bls.).
8. Undirskjal 4 við kvörtun Simcoa: Ákvörðun kanadískra stjórnvalda um framlengingu tolla á kínverskan kísilmálm, dags. 29. mars 2019 (37 bls.).
9. Undirskjal 5 við kvörtun Simcoa: Reglugerð ESB nr. 1394/2022 um framlengingu álagningar tolla á kínverskan kísilmálm, dags. 11. ágúst 2022 (41 bls.).
10. Undirskjal 6 við kvörtun Simcoa: Útprentun úr upplýsingaveitu um verð kísilmálms í Kína (5. bls.).
11. Undirskjal 11 við kvörtun Simcoa: Uppfært eintak af Commission Staff Working Document on Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations, dags. 20. desember 2017. Þessi útgáfa er dagsett 10. apríl 2024 (712 bls.).
([https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2024\)91&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2024)91&lang=en))

12. Undirskjal 12 við kvörtun Simcoa: Mat bandaríkjastjórnar á aðild Kína að Alþjóðaviðskiptastofnuninni, dags. 24. febrúar 2024 (3 bls.).
13. Undirskjal 13 við kvörtun Simcoa: Skýrsla United States Trade Representative um aðild Kína að Alþjóðaviðskiptastofnuninni, febrúar 2024 (80 bls.).
14. Undirskjal 14 við kvörtun Simcoa: Frétt úr Wall Street Journal um ríkisstuðning í Kína: „China spends far more than others to help favoured industries“, birt 23. maí 2022 (3 bls.).
15. Undirskjal 15 við kvörtun Simcoa: Skýrsla Center for Strategic & International Studies: „Red Ink – estimating Chinese industrial Policy Spending in Comparative Perspective“, birt maí 2022 (93 bls.).
16. Undirskjal 16 við kvörtun Simcoa: Grein Australian Strategic Policy Institute: „China's relentless export machine“, birt 21. júní 2022 (3 bls.).
17. Hearing Note íslenskra stjórnvalda, dags. 20. maí 2025 (1 bls.).

FYLGISKJÖL (TRÚNAÐARMÁL)

18. Skýrsla PCC BakkiSilicon hf. um markaðsaðstæður, áhrif undirboða og ólögmæts ríkisstuðnings á innfluttum kínverskum kísilmálmum á fyrirtækið, greining á stöðu fyrirtækisins nú og til framtíðar.
19. Skýrsla alþjóðlegs sérfræðings sem staðfestir að kínverskur kísilmálmur er framleiddur með ríkisstuðningi og seldur undir framleiðsluverði á alþjóðlegum mörkuðum.

Afrit:

*Fjármála- og efnahagsráðuneytið
vt. Daði Már Kristófersson, fjármála- og efnahagsráðherra
Arnarhvoli við Lindargötu
101 Reykjavík*

*Utanríkisráðuneytið
vt. Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir, utanríkisráðherra
Reykjastræti 8
101 Reykjavík*