



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 4.7.2011
KOM(2011) 399 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS OTTENDE ÅRSBERETNING TIL EUROPA-PARLAMENTET

**OVERBLIK OVER TREDJELANDES
HANDELSBESKYTTELSESFORANSTALTNINGER OVER FOR DEN
EUROPÆISKE UNION**

**(STATISTIK FREM TIL DEN 31. DECEMBER 2010, MEN KOMMENTARERNE
VEDRØRENDE SAGERNE SAMT TEKSTEN ER OPDATERET I MARTS 2011)**

{SEC(2011) 856 endelig}

Resumé

Europa-Kommissionens overvågningsaktivitet var ret intens i 2010 på grund af det hidtil usete antal undersøgelser, som blev iværksat i 2009 under den globale økonomiske krise.

Adskillige brancher i EU, som blev konfronteret med sådanne undersøgelser, fik individuel bistand, og det var nødvendigt med mange indgreb for at sikre, at EU's adgang til tredjelandsmarkeder ikke blev begrænset ubehørigt på grund af uberettigede foranstaltninger. Eksportører i EU stod således i krisetider ansigt til ansigt med handelsbeskyttelsesforanstaltninger, som faktisk til tider anvendes til at beskytte den nationale branche i importlandet mod konkurrence fra udlandet.

Udfaldet af EU's indgreb var positivt, for mange undersøgelser førte ikke til foranstaltninger, og i slutningen af 2010 var antallet af foranstaltninger i kraft mod EU faldet til det laveste i årevis. Kommissionens indgreb førte således ofte til positive resultater, og det er opmuntrende.

Desværre har det ikke været muligt at løse alle problemer. Antallet af nye undersøgelser i 2010 lå fortsat på et relativt højt niveau, og de nye sager er mere komplicerede. Hertil kommer, at trods visse forbedringer, eksisterer nogle af de svagheder, der blev identificeret i de tidligere årsberetninger stadig, f.eks. lave standarder for indledning og undersøgelse, manglende gennemsigtighed og misbrug af sikkerhedsinstrumentet.

Kommissionen har udarbejdet nye værktøjer til hjælp for EU's erhvervsliv – der er offentliggjort en vejledning for EU-eksportører og oprettet et nyt og mere brugervenligt websted – og Kommissionen vil fortsat plædere for, at handelsbeskyttelsesinstrumenter anvendes med varsomhed og disciplin, således at en fri og fair samhandel fremmes over hele verden.

1. INDLEDNING

Årsberetningerne fra de sidste år satte fokus på tredjelandes stigende brug af handelsbeskyttelsesforanstaltninger, siden den globale økonomiske krise begyndte at sætte ind, hvilket har givet sig udslag i en hidtil uset stigning i antallet af nye foranstaltninger og undersøgelser i 2009, især vedrørende beskyttelsesforanstaltninger. Der var frygt for, at de nye undersøgelser ville udmønte sig i endnu flere nye foranstaltninger i 2010. Denne tendens har givet anledning til bekymring, fordi den viste, at forskellige regeringer meget ofte tyede til handelsbeskyttelsesforanstaltninger for at beskytte deres hjemlige industri mod konkurrence udefra.

Kommissionen var derfor nødsaget til at intensivere sin indsats og sin støtte til de berørte EU-eksportører. Det var ligeledes nødvendigt med politiske indgreb i et vist omfang for at undgå afvigelser fra en streng anvendelse af de relevante regler. Som nærmere forklaret i denne beretning, var disse bestræbelser ikke forgæves. Mange undersøgelser, der blev indledt i 2009 – ofte på et svagt grundlag – mundede således i sidste ende ikke ud i foranstaltninger, og ved udgangen af 2010 var antallet af foranstaltninger, der var i kraft over for EU, det laveste i flere år.

Trods denne meget positive udvikling lå antallet af nye antidumpingundersøgelser fortsat på et højt niveau i 2010, og de problemer, der tidligere var blevet peget på (manglende gennemsigtighed, lave standarder for indledning og uhensigtsmæssig brug af instrumenter), eksisterer fortsat. Selv om nogle lande har forbedret deres standarder, er det bekymrende, at andre lande går i den modsatte grøft og i stort omfang fraviger disse standarder.

I denne årsberetning beskrives de generelle tendenser, de indkredsede problemer og de forbedringer, der er konstateret. Bilaget indeholder endvidere en detaljeret analyse af tendenser og specifikke sager for de vigtigste brugere af instrumentet.

2. GENERELLE TENDENSER

Selv om antallet af **nye undersøgelser** faldt i 2010 sammenlignet med 2009, lå det fortsat på et ret højt niveau, og de nye sager er mere komplicerede. Antallet af nye undersøgelser faldt fra 45 i 2009 til 39 i 2010, hovedsaglig på grund af et stort fald i antallet af indledte undersøgelser af beskyttelsesforanstaltninger (fra 31 til 18), der var meget højt i 2009. Undersøgelser af beskyttelsesforanstaltninger er af generel karakter, og derfor vedrører de ikke alle EU's eksport. Derimod steg antallet af nye antidumpingundersøgelser fra 13 i 2009 til 20 i 2010. Skiftet fra beskyttelsesforanstaltninger til antidumpingforanstaltninger er en positiv udvikling, da antidumpingforanstaltninger udelukkende vedrører illoyal handel med varer af en bestemt oprindelse, mens beskyttelsesforanstaltninger påvirker import af varer uanset deres handels- og oprindelsesbetingelser. Antallet af nye udligningsundersøgelser forblev uændret.

I 2010 blev der indført 15 **nye foranstaltninger** mod 33 i 2009. Af de 12 lande, der indførte foranstaltninger over for EU i 2010, var Kina det land, der indførte det største antal foranstaltninger (20 % af det samlede antal). Sammenlignet med sidste år faldt antallet af nye beskyttelsesforanstaltninger og antidumpingforanstaltninger henholdsvis fra 15 til 7 og fra 18

til 8. Ligesom i 2008 og 2009 blev der ikke indført nogen nye udligningsforanstaltninger i 2010.

Ved udgangen af 2010 var der 123 **foranstaltninger i kraft** over for EU (over for EU som helhed eller over for en enkelt medlemsstat), det laveste antal i flere år. I 2009 var der 136 foranstaltninger i kraft i modsætning til det højeste antal på 185 i 2004. Dette er en positiv udvikling, navnlig fordi der i 2009 blev indledt et betydeligt antal nye undersøgelser (45), og det forventedes, at mange af dem ville føre til flere foranstaltninger i det følgende år. Selv om dette er en opmuntrende tendens, bør det dog nævnes, at disse nye undersøgelser ofte hverken var tilstrækkeligt underbygget eller juridisk begrundet, og de burde således ikke være indledt. Selv om der ikke blev indført nogen foranstaltninger, havde de faktisk en forstyrrende indvirkning på handelsstrømmene ved at skabe et usikkert erhvervsklima og sætte virksomhederne, der allerede på det tidspunkt led under den økonomiske krise, under yderligere unødigt pres.

Antidumping er fortsat det mest almindeligt benyttede instrument (88 foranstaltninger mod 93 i 2009) efterfulgt af beskyttelsesforanstaltninger (med 30 foranstaltninger mod 37 i 2009) og antisubsidieforanstaltninger (4 foranstaltninger mod 6 i 2009). USA er fortsat det land, der havde det højeste antal foranstaltninger i kraft over for EU i 2010 (24 foranstaltninger i kraft) til trods for, at der ikke var blevet indført nogen nye foranstaltninger i de sidste to år. Kina (14 foranstaltninger i kraft), der havde været særlig aktiv i 2010, gik fra tredjepladsen til andenpladsen og bekræftede dermed den tendens, der var blevet registreret i de foregående årsberetninger. Indien og Tyrkiet delte tredjepladsen (13 foranstaltninger i kraft). Andre vigtige brugere var Brasilien, Argentina og Mexico (9 og 5 foranstaltninger i kraft).

3. VERSERENDE PROBLEMER

Kommissionens indgreb har bidraget til afslutningen af nogle af de undersøgelser, der hvilede på et svagt grundlag, og som var blevet indledt under påvirkning af den globale økonomiske krise i 2009. Kommissionens indgreb har også ført til et mere positivt resultat for EU-eksportører i visse enkelte tilfælde. De problemer, der tidligere er blevet afdækket, eksisterer dog fortsat, og i 2010 blev der afdækket flere problemer, som f.eks. den manglende gennemførelse af WTO-panelets konklusioner, uhensigtsmæssig anvendelse af instrumenterne og overdreven brug af beskyttelsesforanstaltninger.

3.1. Manglende overholdelse af WTO-forpligtelserne

I to WTO-sager (DS294 og DS350) lykkedes det EU at påvise, at et stort antal amerikanske antidumpingtoldsatser, der gælder for EU's eksport, enten er indført eller er urimeligt høje på grund af anvendelsen af "nulstilling". USA har afskaffet nulstilling i gennemsnitsvægtede sammenligninger i nye undersøgelser, men har hidtil nægtet at ændre praksis i forbindelse med revisioner, hvor der opkræves mest told. Overholdelse af WTO-forpligtelserne ville kræve en ændring af USA's revisionspraksis og fornyet beregning af dumpingmarginerne i en række individuelle foranstaltninger samt tilbagebetaling af overskydende told opkrævet, efter at fristen for gennemførelse udløb.

Til trods for de relevante WTO-organers gentagne fordømmelser og den overbevisende dokumentation, der er fremlagt, har USA hidtil ikke overholdt sine internationale forpligtelser. Som et positivt skridt i retning af at gennemføre de relevante WTO-afgørelser

offentliggjorde USA den 28. december 2010 et forslag til en ny teknologi til fjernelse af nulstilling i revisioner. Forslaget er dog fortsat uklart, og det samme gælder tidsplanen for ændringerne. Endvidere har USA hidtil i begge WTO-sager nægtet at tilbagebetale overskydende told opkrævet efter gennemførelsesperiodernes udløb. Hvis USA ikke opfylder sine forpligtelser, skal en voldgiftsdommer udstede kendelse om et eventuelt sanktionsbeløb den 15. september 2011. I en anden sag (TKAST) har USA ikke været villig til at korrigere en regnefejl og ophæve antidumpingforanstaltningen.

3.2. Utilstrækkelig anvendelse af instrumenterne

Som allerede nævnt i sidste års årsberetning er der efter Europa-Kommissionens indførelse af antidumpingforanstaltninger blevet indledt undersøgelser vedrørende lignende varer af det land, som er målet for foranstaltningerne. Denne tendens er fortsat i 2010, nu også i forbindelse med valget af det instrument eller de kriterier, der anvendes til indførelsen af foranstaltningerne. EU er således blevet udsat for en udligningsundersøgelse og indførelse af foranstaltninger baseret på en påstand om skade i en anden undersøgelse kort tid efter at have anvendt samme instrument/samme kriterier over for det samme land. I alle disse tilfælde er det meget vanskeligt at tro på, at der skulle være tale om et rent sammenfald af tilfældigheder.

Derudover er mønstrene i disse sager altid de samme: indledningskriterier af meget lav standard (der ofte heller ikke er gennemsigtige på grund af overtrædelse af reglerne om fortrolighed), og ingen dokumentation for påført skade. Kommissionen griber aktivt ind i sådanne tilfælde og er fast besluttet på endnu mere omhyggeligt at undersøge, om disse undersøgelser er i overensstemmelse med WTO-reglerne.

3.3. Overtrædelse af reglerne om fortrolighed

I forbindelse med undersøgelser af handelsbeskyttelsesforanstaltninger er manglende offentliggørelse af tilstrækkeligt detaljerede oplysninger, der er afgivet i fortrolighed, et tilbagevendende problem, hvilket er særlig beklageligt, fordi det fratager de interesserede parter deres legitime ret til at forsvare sig. Selv om reglerne om fortrolighed er nødvendige for at beskytte samarbejdspartners interesser, misbruges de meget ofte, således at de offentlige udgaver af ansøgninger og/eller offentlige meddelelser om foreløbige eller endelige afgørelser ofte ikke gør det muligt at få et rimeligt indblik i sagen.

I overensstemmelse med de relevante regler skal der gives et dækkende resumé af fortrolige oplysninger, og det er undersøgelsesmyndighedernes rolle at anmode de interesserede parter, der afgiver fortrolige oplysninger, om at fremlægge sådanne ikke-fortrolige resuméer. Uheldigvis undlader undersøgelsesmyndighederne i flere lande at overholde denne forpligtelse, hvorved den pågældende EU-eksportørs ret til at forsvare sig hindres.

3.4. Unødvendig brug af beskyttelsesforanstaltninger

Brugen af beskyttelsesinstrumentet eksploderede bogstavelig talt i 2009 og faldt sammen med den globale økonomiske krise. I løbet af 2009 var over to tredjedele af alle nye undersøgelser og næsten halvdelen af alle nye foranstaltninger således beskyttelsesforanstaltninger. Denne tendens aftog i 2010, hvilket er et meget positivt tegn.

Problemet med unødvendig brug af beskyttelsesforanstaltninger eksisterer dog fortsat. Nogle lande er blevet faste brugere af instrumenterne og benytter beskyttelsesforanstaltninger under forhold, der snarere kræver en målrettet indsats mod dumpingimport fra et bestemt land. Selv om de høje krav, der er nødvendige for at indføre beskyttelsesforanstaltninger, er blevet fremhævet i WTO's retspraksis, anses disse stadig for at være et instrument, som er let at anvende.

På grund af beskyttelsesforanstaltningernes generelle karakter (foranstaltningerne indføres generelt over for alle oprindelseslande) medfører de flere utilsigtede, indirekte skader. Reelt er eksportlande, der ikke påfører den hjemlige industri nogen skade (f.eks. fordi deres priser er meget højere end de indenlandske priser), er også omfattet af foranstaltningerne.

Europa-Kommissionen har grebet ind i mange tilfælde for at påpege mangler i undersøgelserne af beskyttelsesforanstaltninger. I visse tilfælde kunne selve foranstaltningerne eller deres negative følger for EU's eksport således være undgået.

4. DE VIGTIGSTE RESULTATER

Kommissionens rolle i forbindelse med sager vedrørende tredjelande omfatter overvågning af undersøgelser samt rådgivning af og bistand til de berørte EU-eksportører. Kommissionen griber direkte ind over for tredjelandes myndigheder både med hensyn til sagsspecifikke spørgsmål for at støtte de berørte virksomheder og med hensyn til systemiske spørgsmål for generelt at forbedre disciplinen hos samhandelspartnerne. Kommissionen tilrettelægger også specialiserede handelsbeskyttelsesseminarer for tredjelandes embedsmænd for at udveksle og forbedre bedste praksis i erhvervslivet.

Selv om resultaterne på disse områder ikke altid er lette at måle, har Kommissionens indgreb rent faktisk båret frugt, og i en række tilfælde har udfaldet for virksomhederne været mere positivt, end det ville have været, hvis Kommissionen ikke havde grebet ind. Generelt kan den omstændighed, at mange af de talrige undersøgelser, der blev indledt i 2009, ikke mundede ud i foranstaltninger, i det mindste delvist tilskrives Kommissionens indgreb. Navnlig bør også følgende fremhæves:

Succeshistorier

Vejledning til EU-eksportører, "faktablade" og nyt websted

EU's eksportvirksomheder ved ofte ikke, hvordan de skal forholde sig til undersøgelser af handelsbeskyttelsesforanstaltninger, som er indledt af tredjelande. Det er imidlertid særligt vigtigt, at disse virksomheder er klar over deres rettigheder og forpligtelser, så de kan tage stilling til, om de vil samarbejde i forbindelse med undersøgelserne eller ej, og hvilke fordele og omkostninger der er ved at samarbejde. Med dette for øje offentliggjorde Kommissionen i 2011 en vejledning til EU-eksportører samt "faktablade", der sammenfatter de vigtigste karakteristika ved den handelsbeskyttelsespraksis, som de vigtigste brugere af disse instrumenter anvender over for EU.

Vejledningen til EU-eksportører forklarer hovedprincipperne i handelsbeskyttelse og de relevante procedurmæssige skridt. Den giver råd om, hvordan man skal forholde sig til undersøgelser af handelsbeskyttelsesforanstaltninger, som er indledt af EU's handelspartnere, idet den gør nærmere rede for eksportørernes rettigheder og forpligtelser, fordelene ved at samarbejde med undersøgelsesmyndighederne, samt hvilken rolle de forskellige parter,

herunder Kommissionen, spiller. Denne vejledning er tilgængelig online og er oversat til alle EU-sprog.

Kommissionen har også udarbejdet "**faktablade**" vedrørende de vigtigste brugere af handelsbeskyttelsesforanstaltninger over for EU. Faktabladene angiver i kort form for hvert land navn og adresse på undersøgelsesmyndighederne, tidsplanerne for undersøgelser, bemærkninger vedrørende kontrol på stedet, særlige undersøgelsesstandarder (som f.eks. reglen om mindste told og prøvningen af almenhedens interesser), høringer, juridisk bistand og eventuelle andre vigtige spørgsmål. Disse faktablade findes ligeledes på internettet.

Endelig skal det også nævnes, at Kommissionen har udviklet et **nyt og mere brugervenligt websted** med let adgang for alle til grundlæggende oplysninger om handelsbeskyttelsesforanstaltninger, statistikker om igangværende undersøgelser og gældende foranstaltninger samt årsberetningerne.

Tyrkiet

Tyrkiet plejede at være en meget vigtig bruger af beskyttelsesforanstaltninger, og Kommissionen greb aktivt ind for at påpege svaghederne ved disse undersøgelser og de efterfølgende foranstaltninger. Den seneste udvikling tyder imidlertid på, at Tyrkiet i et vist omfang har indskrænket brugen af beskyttelsesforanstaltninger. Kommissionen følger imidlertid situationen meget nøje, da der har været visse tegn på ny aktivitet med hensyn til beskyttelsesforanstaltninger (navnlig revision af gældende beskyttelsesforanstaltninger) i 2011.

Golfstaterne

Årsrapporten fra sidste år nævnte, at Golfstaternes Samarbejdsråd havde indledt to undersøgelser af beskyttelsesforanstaltninger vedrørende import af papir og pap, ikke belagt, i ruller og ark, samt stålprofiler, render og bjælker. Kommissionen skred ind og indgav et formelt andragende for at udtrykke sin bekymring over den manglende gennemsigtighed og objektivitet i skadesanalysen og den svage analyse af årsagssammenhængen, som undersøgelsesmyndighederne havde foretaget i de to sager. Begge undersøgelser blev afsluttet uden indførelse af foranstaltninger i 2010.

Mexico

Udløbsundersøgelsen af udligningsforanstaltningerne vedrørende oksekød, der blev indledt i juni 2009, blev afsluttet i december 2010. Kommissionen havde fremskaffet omfattende oplysninger og dokumentation, som gjorde det muligt for Mexico at konkludere, at EU efter reformen af EU's fælles landbrugspolitik var blevet nettoimportør af oksekød, hvorfor der ikke var nogen sandsynlighed for, at der igen ville ske skade, hvis foranstaltningerne bortfaldt.

Canada

Udløbsundersøgelsen af udligningsforanstaltningerne vedrørende raffineret sukker fra EU og den parallelle udløbsundersøgelse af antidumpingforanstaltningerne mod import af det samme produkt fra Danmark, Tyskland, Nederlandene og Det Forende Kongerige, blev afsluttet i november 2010. Dette positive resultat var det første resultat af omfattende oplysninger og dokumentation fra Europa-Kommissionen, der gjorde det muligt for Canada at konkludere, at

produktionsmængderne efter reformen af den fælles landbrugspolitik i EU var blevet reduceret, hvorfor der ikke var sandsynlighed for, at der igen ville opstå skade.

Marokko

Marokko indledte en ny undersøgelse af beskyttelsesforanstaltninger i juli 2010 vedrørende importen af maskinfremstillede tæpper. Den pågældende branche i EU samarbejdede med undersøgelsesmyndighederne, og Kommissionen indgav et andragende, hvori den påpegede den totale mangel på årsagssammenhæng mellem importen fra EU og eventuelle skader, der var forvoldt den nationale branche. Undersøgelsen blev afsluttet i november 2010 uden indførelse af foranstaltninger med den begrundelse, at der ikke var sket nogen skade.

Israel

Kommissionen har i 2010 grebet aktivt ind ved at fremlægge tekniske oplysninger i forbindelse med individuelle sager. Samtidig benyttede Kommissionen forskellige anledninger til over for de israelske myndigheder på højere politisk plan at påpege de vedvarende mangler i forbindelse med alle undersøgelser af handelsbeskyttelsesinstrumenter, som Israel har indledt. Som følge heraf blev to antidumpingundersøgelser vedrørende genbrugsemballagekarton og hvidt papir afsluttet uden indførelse af foranstaltninger, og antidumpingundersøgelsen af importen af strækbar omviklingsfilm blev suspenderet, efter at der var blevet indgået en tilsagnsaftale med EU-eksportørerne. Endelig har Israel efter gentagne anmodninger fra Kommissionen officielt bekræftet afslutningen af undersøgelsen af beskyttelsesforanstaltningerne mod import af armeringsstænger af stål.

Ukraine

Ukraine er for nylig begyndt at blive meget aktiv i brugen af beskyttelsesforanstaltninger. Kommissionen har aktivt overvåget Ukraines aktiviteter og indtrængende anmodet det om at undlade at anvende beskyttelsesinstrumentet som middel mod skadevoldende import fra kun én eller nogle få specifikke kilder, at forlænge analyseperioden fra 1 til 3 år og at tage nationale interesser behørigt i betragtning, inden det vedtager nogen foranstaltninger. Ukraine har endelig afsluttet to vigtige beskyttelsessager uden at indføre foranstaltninger (ferrolegeringer og kunstgødning), og i sagen om floatglas vedtog Ukraine kun endelige foranstaltninger for ti dage i tillæg til de midlertidige foranstaltninger.

5. KONKLUSION

I 2010 blev overvågningsaktiviteten stærkt påvirket af det store antal nye undersøgelser, som blev iværksat i 2009, da følgerne af den globale økonomiske krise viste sig. Mange af disse undersøgelser blev afsluttet i 2010 uden foranstaltninger, og det samlede antal foranstaltninger i kraft er derfor faldet. Denne positive tendens skyldes også de talrige indgreb fra Kommissionens side.

Selv om antallet af nye undersøgelser faldt i 2010, forblev det dog væsentligt. Selv om brugen af beskyttelsesforanstaltninger faldt betydeligt, steg antallet af antidumpingundersøgelser ikke desto mindre i 2010 og vil sandsynligvis føre til, at der vil være et større antal foranstaltninger i kraft i 2011.

Trods de positive tendenser i tallene er Kommissionens overvågningsaktivitet i forhold til tredjelands handelsbeskyttelsesforanstaltninger fortsat meget vigtig, eftersom der blev

konstateret flere problemer med visse landes anvendelse af disse instrumenter i 2010. Kommissionen har derfor grebet ind i mange sager for så vidt muligt at forhindre afvigelser fra WTO-reglerne. Disse bestræbelser har ofte båret frugt, og undersøgelserne blev enten afsluttet, uden at der blev indført foranstaltninger, eller foranstaltningerne påførte ikke EU-eksporten skade.

Kommissionen er tilfreds med det gode samarbejde, der er etableret med EU-medlemsstaterne, de europæiske producentsammenslutninger og de berørte virksomheder i hvert enkelt tilfælde. I denne forbindelse er vejledningen til EU-eksportører, som er udarbejdet af Kommissionen, og det nye websted nyttige og effektive redskaber til at gøre det lettere for virksomhederne i EU at forstå dette meget tekniske emne. Kommissionen vil også fortsat styrke samarbejdet med andre undersøgelsesmyndigheder med henblik på at forbedre standarderne, gennemsigtigheden og forudsigeligheden i anvendelsen af handelsbeskyttelsesforanstaltninger.