



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 28.6.2012  
COM(2012) 344 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-KOMMISSIONEN**

**NIENDE RAPPORT**

**OVERSIGT OVER TREDJELANDES HANDELSSANKTIONER OVER FOR DEN  
EUROPÆISKE UNION**

**(STATISTIKKER FREM TIL DEN 31. DECEMBER 2011, MEN KOMMENTARER  
TIL SAGER OG TEKST AJOURFØRT FREM TIL MARTS 2012)**

{SWD(2012) 184 final}

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-KOMMISSIONEN**

**NIENDE RAPPORT**

**OVERSIGT OVER TREDJELANDES HANDELSSANKTIONER OVER FOR DEN  
EUROPÆISKE UNION**

**(STATISTIKKER FREM TIL DEN 31. DECEMBER 2011, MEN KOMMENTARER  
TIL SAGER OG TEKST AJOURFØRT FREM TIL MARTS 2012)**

## 1. INDLEDNING

Siden begyndelsen af den globale krise ved udgangen af 2008 har brugen af defensive handelsinstrumenter over for EU været ret intens. Man frygtede, at de relevante regler ikke ville blive anvendt i tilstrækkelig grad i mange af de nye undersøgelser, og at instrumenterne ville blive misbrugt for at beskytte nationale industrier og skærme dem mod konkurrence fra udlandet.

Situationen i 2011 er kun blevet en smule bedre, og som det vil fremgå af nedenstående, har brugen af defensive handelsinstrumenter over for EU stabiliseret sig. Antallet af nye undersøgelser ligger imidlertid fortsat temmelig højt, og sagerne bliver stadig mere komplekse. I nogle tilfælde lykkedes ikke det trods talrige og energiske forsøg at løse problemerne på teknisk plan, og man kunne ikke undgå at ty til tvistbilæggelse inden for WTO. Dette har givet anledning til et højt aktivitetsniveau i år.

I denne rapport beskrives de overordnede tendenser, de konstaterede problemer og de opnåede resultater i 2011. Bilaget indeholder ligeledes en detaljeret analyse af tendenserne og de specifikke sager med de vigtigste brugere af instrumentet.

## 2. OVERORDNEDE TENDENSER

Der var iværksat **146 foranstaltninger** ved udgangen af 2011, en stigning på 23 foranstaltninger sammenholdt med året før. Det er det højeste tal siden 2008. Siden da har tendensen for antallet af foranstaltninger været faldende.

Langt størstedelen af disse foranstaltninger vedrører anti-dumpingområdet (94 i 2011 sammenlignet med 89 i 2010), men andelen af beskyttelsesforanstaltninger er stadig stigende (46 sammenlignet med 30). Dette er den væsentligste årsag til det store antal foranstaltninger i år. Udligningsforanstaltninger udgør kun en mindre andel.

USA er fortsat det land, der har indført flest foranstaltninger (23) efterfulgt af Kina og Indien (15 hver), Tyrkiet (13) og Brasilien (12). Det skal også bemærkes, at Indonesien foretager et bemærkelsesværdigt hop fra 2 til 8 foranstaltninger, som alle er beskyttelsesforanstaltninger.

I alt er der indført **36 nye foranstaltninger** i 2011. Det er langt flere end de 15 nye foranstaltninger i 2010. Selv om antallet af anti-dumpingforanstaltninger ikke var ubetydeligt (13 i 2011 sammenlignet med 8 tidligere), var udviklingen inden for beskyttelsesforanstaltninger bemærkelsesværdig. Ikke mindre end 22 beskyttelsesforanstaltninger blev indført i 2011. Dette tal skal imidlertid nuanceres, idet otte af disse foranstaltninger kun bestod i, at russiske foranstaltninger blev udvidet til Belarus og Kasakhstan som følge af den nyoprettede toldunion. Desuden omfatter dette tal også seks foranstaltninger, som Indonesien indførte, men som vedrører produkter, der stort set ikke eksporteres fra EU. Betydningen af denne udvidelse af beskyttelsesforanstaltningerne er således forholdsvis begrænset for EU's virksomheder.

Antallet af **nye undersøgelser** er den bedste indikator for tredjelandes aktiviteter vedrørende defensive handelsinstrumenter. Selv om ikke alle undersøgelser fører til foranstaltninger – og derfor ikke vil fremgå af ovenstående statistikker – påvirker alle nye procedurer normalt samhandelen, mens undersøgelsen står på, og kræver en betydelig indsats af eksportørerne for at beskytte deres interesser. I denne henseende er antallet af nye undersøgelser steget betydeligt siden udgangen af 2008, dvs. siden starten på den globale krise, og har ligget på et højt niveau siden da. I år **er der indledt 33 nye undersøgelser** sammenlignet med 40 i 2010.

Det skal imidlertid bemærkes, at dette tal omfatter en række undersøgelser, der udelukkende vedrører den mulige udvidelse af russiske foranstaltninger til den nye toldunion samt to undersøgelser, der dækker toldunionens område, men som tælles som separate undersøgelser for hvert af landene.

Langt størstedelen af disse nye undersøgelser drejer sig om beskyttelsesklausuler (20), mens de resterende udelukkende er anti-dumpingundersøgelser. Nogle af disse nye undersøgelser vil muligvis kunne påvirke vigtige handelsstrømme og kræver derfor nøje overvågning samt talrige interventioner på forskellige niveauer. Andre sager af mindre økonomisk interesse er også meget vigtige på grund af de konstaterede problemers systemiske karakter og kræver ligeledes særlig opmærksomhed.

### **3. VERSERENDE PROBLEMER**

Kommissionen har i de senere år intensiveret sin indsats for at løse problemerne i de enkelte sager. Disse forhold behandles også bilateralt inden for rammerne af enten ad hoc-møder eller regelmæssige møder med myndigheder i tredjelande. Møderne har i et vist omfang været succesrige, idet der er sket forbedringer med visse tredjelands praksis. Nogle lande har f.eks. nu forbedret gennemsigtigheden i formidlingen af resultaterne af deres undersøgelser, idet de har leveret en indeksering af fortrolige oplysninger i stedet for slet ikke at fremlægge tal. Det er en positiv udvikling.

Desværre er allerede eksisterende problemer endnu ikke blevet løst, selv om de er blevet fremført adskillige gange på forskellige niveauer. Kommissionen har derfor fortsat sin indsats for at gøre det nødvendige og mulige – herunder indbringelse af tvister for WTO – med henblik på at sikre, at de grundlæggende WTO-regler anvendes stringent, og at handelsbeskyttelsesinstrumenter ikke misbruges.

De væsentligste resterende problemer er følgende:

#### **3.1. Forkert anvendelse af instrumenterne**

I et par år har der været tydelige tegn på, at man har anvendt defensive handelsinstrumenter som reaktion på foranstaltninger indført af EU snarere end af berettigede årsager understøttet af en behørigt dokumenteret ansøgning fra den berørte hjemlige industri.

Som det fremgår af sidste års årsrapport, har EU været genstand for en undersøgelse om udligningsforanstaltninger og en anden undersøgelse baseret på trussel om skade, kort tid efter at EU havde brugt samme instrument/kriterier over for det land, som iværksatte disse to undersøgelser. Der har også været sager mod EU vedrørende produkter svarende til dem, som tidligere var genstand for EU-undersøgelser. I alle disse sager er det overordentlig vanskeligt at tro på, at der er tale om et rent tilfælde.

Denne tendens er desværre fortsat i 2011. Ovennævnte undersøgelser er blevet iværksat efter indførelsen af endelig told trods indlysende svagheder, og en anden "parallelundersøgelse" blev iværksat i 2011. Der er ikke tale om isolerede tilfælde, eftersom andre WTO-medlemmer har haft samme problemer. Der er på det seneste fremsat trusler om lignende indgreb.

En sådan brug af instrumenterne er forkert og uacceptabel. Kommissionen har drøftet spørgsmålet på politisk og teknisk plan (bl.a. i WTO-fora) og vil ikke tøve med at indbringe sager, der ikke har nogen substans, for WTO's tvistbilæggelsesorgan. Der er ofte det samme mønster i disse sager, dvs. svage standarder for indledning (og også ofte mangel på gennemsigtighed med overtrædelse af fortrolighedsregler) og ingen beviser for skade.

### **3.2. Manglende gennemsigtighed**

Gennemsigtighed er en af de vigtigste faktorer i undersøgelser af defensive handelsforanstaltninger. Defensive handelsforanstaltninger kan kun accepteres, hvis de bruges inden for de stramme restriktioner, der er indført med WTO-reglerne. Gennemsigtighed og formålstjenlig fremlæggelse er afgørende i denne proces, fordi det er den eneste måde at sikre, at parterne behandles rimeligt og har mulighed for at forsvare deres interesser.

Selv om der findes specifikke regler for fremlæggelse af resultaterne af en undersøgelse og samtidig beskyttelse af fortroligheden af de data, som indsendes af de parter, der samarbejder om undersøgelsen, dvs. krav om at fremlægge et formålstjenligt, ikke-fortroligt resumé, beslutter nogle undersøgelsesmyndigheder stadig simpelthen at udelukke centrale data.

Desuden fremlægger nogle undersøgelsesmyndigheder ikke tilstrækkeligt detaljerede data til de eksportører, der deltager i antidumpingsager, og det er i alt væsentligt umuligt for dem nøjagtigt at vide, hvordan dumpingmargenen er beregnet.

Når Kommissionen bliver opmærksom på disse problemer, griber den ind i enkeltstående sager og vil også, hvis sagerne berettiger det, og i det omfang der ikke findes en bedre mulighed, rette henvendelse til WTO's tvistbilæggelsesorgan. Kommissionen benytter også bilaterale tekniske møder, der er indført med nogle lande, til at behandle disse problemer.

### **3.3. Forkert anvendelse af beskyttelsesforanstaltninger**

Ovenstående statistik viser, at der stadig gøres udstrakt brug af beskyttelsesforanstaltninger, især af bestemte lande. Dette instrument kan naturligvis bruges af alle lande, men det bør kun ske rent undtagelsesvis, fordi det påvirker øget import fra alle oprindelseslande uden krav om, at der skal være et illoyalt element (såsom dumping eller støtte). WTO's retspraksis har også fastlagt særdeles strenge kriterier for dets anvendelse.

Desværre benytter nogle lande stadig instrumentet i uforholdsmæssigt stort omfang, til trods for at problemerne meget ofte skyldes billig import fra særdeles specifikke lande. I disse sager plæderer Kommissionen altid for brugen af et landespecifikt instrument for at undgå "utilsigtede, indirekte skader" på grund af instrumentets generelle karakter.

Desuden ser det ud til, at undersøgelserne i forskellige sager blev iværksat på et spinkelt grundlag. Selv når disse sager afsluttes uden foranstaltninger, havde undersøgelserne en negativ indvirkning på samhandelen på grund af usikkerhed med hensyn til deres resultat. At der i sidste instans ikke er blevet indført foranstaltninger, er naturligvis en positiv udvikling, men Kommissionen er af den mening, at tredjelandet burde være meget mere forsigtig med at iværksætte undersøgelsen for at undgå disse negative følger.

Endelig er nogle foranstaltninger igen blevet forlænget i 2011 ud over den oprindelige gyldighedsperiode, til trods for at industrien enten klarede sig bedre, eller situationen ikke havde ændret sig, sandsynligvis fordi de oprindeligt trufne foranstaltninger ikke var tilstrækkelige. Dette ser ud til næsten systematisk at have været tilfældet for de foranstaltninger, som det samme land forlængede, og baseret på indlysende procedurefejl.

## **4. DE VIGTIGSTE RESULTATER**

Kommissionens rolle i forbindelse med sager vedrørende tredjelande omfatter overvågning af undersøgelserne, men også rådgivning og bistand til berørte EU-eksportører.

I årenes løb har Kommissionens systematiske indgreb i undersøgelser indledt af tredjelande haft en generelt positiv indvirkning, da nogle lande har forbedret kvaliteten af deres undersøgelser. Kommissionen er en respekteret undersøgelsesmyndighed i hele verden, og dens indgreb opfattes altid positivt og vurderes omhyggeligt. Det skyldes især, at Kommissionen i sine egne undersøgelser opretholder en meget høj standard.

Som nævnt ovenfor består der dog stadig nogle alvorlige problemstillinger, og ikke alle problemer har kunnet løses. I en række enkelt-sager kunne Kommissionen dog enten undgå foranstaltninger eller reducere deres negative indvirkning. Visse vigtige systemiske aspekter kunne også håndteres, og dette har betydning for en række tidligere og kommende foranstaltninger.

Selv om der ikke har kunnet opnås positive resultater i alle sager, har Kommissionen ydet bistand til mange brancher, eksportører og myndigheder i medlemsstaterne, og Kommissionen har fået meget positive tilbagemeldinger, som viser, at denne støtte i høj grad værdsættes af de forskellige interessenter.

Nedenfor findes en liste over nogle af de positive resultater opnået i 2011.

### **USA's nulstilling – et stort fremskridt**

Den 6. februar 2012 nåede USA og EU til forståelse (køreplan) om at bilægge tvisterne om nulstilling. USA ophævede allerede i 2007 nulstilling i nye undersøgelser, og køreplanen udvider nu denne ophævelse af brugen af nulstilling til fornyede undersøgelser.

Dette sker efter flere års juridisk tvist, WTO-afgørelser til fordel for EU i to forskellige sager og tilfælde, hvor USA ikke efterkom disse afgørelser.

Nulstilling er en praksis, hvorved ikke-dumpingtransaktioner tilsidesættes i beregningen af dumpingmargenen, hvilket ofte fører til kunstigt høje toldsatser. Som følge af EU's bestræbelser påberåbte USA sig en række anti-dumpingafgørelser og reviderede de aktuelle anti-dumpingtoldsatser uden nulstilling for alle EU-eksportører, der var omfattet af foranstaltninger. Inden begyndelsen af juni skal der være foretaget flere revisioner af toldsatser, således at der på det tidspunkt er indført lige vilkår for USA og EU vedrørende dette aspekt af dumpingberegning. Kommissionen vil dog nøje overvåge USA's anvendelse af denne nye metodologi for at sikre, at nulstilling konsekvent udgår af dumpingberegninger i alle fremtidige fornyede undersøgelser.

Der findes flere oplysninger herom i bilaget.

### **Rusland-Belarus-Kasakhstan – foranstaltninger ikke udvidet**

I den nye toldunion udvides foranstaltninger indført af enkelte lande til hele toldunionens område, hvis det efter en fornyet undersøgelse konstateres, at den nationale produktion udgør over 25 % af den gennemsnitlige produktion i toldunionen i de foregående tre år. I den sammenhæng illustrerede analysen af sagen om fiberglasvæv, at Belarus havde foreslået at udvide foranstaltningerne, selv om den nationale produktion faktisk kun oversteg 25 % i den fornyede undersøgelses sidste år. Kommissionen gjorde de belarussiske myndigheder opmærksom på, at tærsklen for den gennemsnitlige produktion i de foregående tre år ikke var nået, og det blev derfor besluttet ikke at udvide dem til den samlede toldunion.

## **Ingen indførelse af beskyttelsesforanstaltninger i Ukraine**

I de senere år har Ukraine iværksat relativt mange beskyttelsesundersøgelser, nemlig 2 i 2009, 3 i 2010 og 4 i 2011. Kommissionen har aktivt grebet ind i disse undersøgelser, især i sager, der kunne påvirke betydelige EU-handelsstrømme, hvis der blev truffet foranstaltninger, for at belyse svaghederne i sagerne og sikre det bedste resultat for EU's eksportører.

Kommissionens indgreb i 2011 var vellykkede. To undersøgelser er blevet afsluttet uden indførelse af foranstaltninger: sagen om køleskabe (eksport på ca. 45 mio. EUR om året) og sagen om olieprodukter (eksport på ca. 750 mio. EUR om året).

Selv om dette er en positiv udvikling, udgør de mange iværksættelser af beskyttelsesundersøgelser som nævnt i foregående afsnit et problem.

## **Israel – foranstaltninger undgået**

I løbet af de seneste år er Israel blevet en relativt hyppig bruger af antidumpinginstrumentet mod EU (7 undersøgelser siden 2009). Der blev konstateret flere uoverensstemmelser med WTO, også vigtige, grundlæggende uoverensstemmelser. På grund af disse problemers systemiske karakter greb Kommissionen ind i alle sager, og i 2011 blev to undersøgelser afsluttet uden foranstaltninger. Dette omfattede en undersøgelse, hvor myndighederne endog foreslog indførelse af endelige foranstaltninger. Der er dog stadig behov for tæt overvågning på grund af de igangværende undersøgelser, og de samme problemer er desværre stadig ikke afhjulpet.

## **Jordan – hurtig afslutning på foranstaltninger**

Jordan indledte en beskyttelsesundersøgelse imod import af tagsten i 2008. Dette var den tredje undersøgelse i løbet af seks år. I de foregående to sager undgik man foranstaltninger, men i denne indførte Jordan endelig told i september 2010 for en toårig periode.

Kommissionen greb aktivt ind på grund af sagens "fortid" og de afdækkede svagheder. Desværre kunne foranstaltninger ikke undgås, men Jordan besluttede i december 2011 at ophæve foranstaltningerne et år før deres normale anvendelsesperiode.

## **5. KONKLUSION**

Overvågningsaktiviteten og Kommissionens indgreb i 2011 viste sig endnu en gang at være nødvendige for at begrænse forkert anvendelse af instrumenterne og protektionistisk praksis. Aktiviteten i forbindelse med defensive handelsforanstaltninger har stabiliseret sig i forhold til 2008-2010, men Kommissionen gjorde alligevel en stor indsats på grund af de økonomiske interesser, der var på spil, og undersøgelsesernes stigende kompleksitet.

I udlandet gennemgår man normalt Kommissionens indgreb grundigt. Kommissionen er en internationalt anerkendt undersøgelsesmyndighed på grund af sin ekspertviden, men også, fordi den følger en høj standard i sine egne sager.

Der blev opnået en række positive resultater i 2011. Foranstaltninger kunne undgås i nogle sager, eller deres negative følger mindskes. Vigtige systemiske problemer blev også afhjulpet til gavn for EU's eksportører. Dette var resultatet af intensiv overvågning og bilaterale kontakter med tredjelande. Undertiden var resultatet af WTO-panelets procedurer også en hjælp.

Størstedelen af tiden kan disse resultater også tilskrives et godt samarbejde mellem EU's medlemsstater, de europæiske producentsammenslutninger og de berørte virksomheder. En koordineret, fælles indsats øger i høj grad også chancerne for et vellykket resultat. Desværre består der stadig store problemer. Flere og endnu mere intensive indgreb bliver nødvendige for at løse dem, også inden for rammerne af WTO.

Kommissionen vil også fortsat styrke udvekslingen med andre undersøgelsesmyndigheder for at styrke standarder, gennemsigtighed og forudsigelighed ved brugen af defensive handelsforanstaltninger. Dette er i høj grad afgørende for at foregribe og undgå problemer i stedet for at forsøge at løse dem igennem undersøgelser, der ofte viser sig at være meget vanskelige.