



Bruxelles, den 22.4.2013
COM(2013) 217 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET

TIENDE RAPPORT

**OVERSIGT OVER TREDJELANDES
HANDELSBESKYTTELSESFORANSTALTNINGER
OVER FOR DEN EUROPÆISKE UNION I 2012**

{SWD(2013) 140 final}

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET

TIENDE RAPPORT

**OVERSIGT OVER TREDJELANDES
HANDELSBESKYTTELSESFORANSTALTNINGER
OVER FOR DEN EUROPÆISKE UNION I 2012**

1. INDLEDNING

EU's eksportører er fortsat ramt af handelsbeskyttelsesforanstaltninger fra tredjelande. Sådanne foranstaltninger er i princippet tilladt i henhold til WTO-reglerne, men hvis de ikke anvendes korrekt, bliver de protektionistiske redskaber. G20-lederne har desuden afgivet tilsagn om ikke at ty til protektionisme.

EU anvender også handelsbeskyttelsesforanstaltninger, selv om de kun rammer en meget lille del af importen. EU stiller desuden større krav end andre WTO-medlemmer i forbindelse med vurderingen af, om der skal indføres foranstaltninger, idet en række yderligere test skal opfyldes, inden sådanne foranstaltninger indføres (såkaldte WTO plus-forpligtelser).

Ud over opretholdelse af høje standarder i sine egne undersøgelser er det Kommissionens opgave at overvåge tredjelandes brug af handelsbeskyttelsesforanstaltninger mod EU's eksport og at gribe ind, hvis WTO-reglerne ikke overholdes. Det sker f.eks. ved hjælp af tekniske undersøgelser inden for rammerne af igangværende undersøgelser. I yderste konsekvens kan der indledes en tvistbilæggelsesprocedure i WTO, når der ikke kan findes en anden løsning på vigtige spørgsmål.

Selv om brugen af instrumenter rettet mod EU's eksport har stabiliseret sig gennem de senere år efter en brat stigning i antallet af undersøgelser i 2008-2009, er sagerne blevet mere komplekse, og nye lande er begyndt at bruge instrumenterne gennem de senere år. Det har nødvendiggjort en omhyggelig overvågning og en stadig stigende aktivitet i 2012.

I denne rapport redegøres der for de overordnede tendenser, de konstaterede problemer og de opnåede resultater i 2012. Bilaget indeholder ligeledes en detaljeret analyse af tendenserne og specifikke sager vedrørende de vigtigste brugere af instrumentet.

2. OVERORDNEDE TENDENSER

Der var iværksat i alt **138 foranstaltninger** ved udgangen af 2012, et relativt stabilt antal sammenholdt med året før. Antallet af gældende foranstaltninger har således stabiliseret sig i 2012 efter en betydelig stigning i perioden 2010-2011 fra 123 til 146 foranstaltninger.

I lighed med de tidligere år bestod langt størstedelen af disse foranstaltninger af anti-dumpingsager (94 foranstaltninger), og beskyttelsesforanstaltninger udgør fortsat ca. en tredjedel af det samlede antal sager. Det skal imidlertid bemærkes, at det ikke er alle beskyttelsesforanstaltningerne, der rammer EU's eksport direkte. Da beskyttelsesforanstaltningerne er rettet mod alle oprindelseslande, er alle landene omfattet af statistikken, selv om der ikke er nogen eller kun en begrænset EU-eksport.

Indien har anvendt instrumentet hyppigt i 2012 (jf. nedenfor) og har iværksat flere foranstaltninger over for EU end den historiske topscorer USA (henholdsvis 21 og 18 foranstaltninger). Kina indtager stadig tredjepladsen (16 foranstaltninger), hvorimod andre vigtige brugere såsom Brasilien og Tyrkiet har reduceret antallet af gældende foranstaltninger over for EU (10 foranstaltninger hver).

I alt er der indført **20 nye foranstaltninger** i 2012. Det er langt mindre end i 2011 (36), som imidlertid var et særligt år, primært fordi der blev iværksat et betydeligt antal beskyttelsesforanstaltninger (22). I 2012 blev der iværksat færre nye beskyttelsesforanstaltninger (8), og antallet af nye antidumpingforanstaltninger (12) var sammenligneligt med året før. Indien var ikke overraskende den mest aktive spiller og indførte syv nye foranstaltninger i 2012 (seks antidumpingforanstaltninger og én beskyttelsesforanstaltning).

I 2012 blev der indledt **37 nye undersøgelser** sammenlignet med 33 i 2011. Det skal bemærkes, at ca. halvdelen af disse undersøgelser er blevet indledt i løbet af de sidste to måneder af året, og overvågningen i forbindelse med disse undersøgelser vil således primært ske i 2013. Indonesien indførte flest foranstaltninger (seks foranstaltninger), efterfulgt af Kina, Egypten og Tyrkiet (fire nye foranstaltninger hver). Langt størstedelen af disse nye undersøgelser vedrørte beskyttelsesforanstaltninger (23).

3. VEDVARENDE PROBLEMER

Selv om Kommissionens indgreb har bidraget til at løse en række problemer og forbedret standarderne i nogle lande, findes mange af de problemer, der tidligere er blevet konstateret, stadig. Kommissionen opretholder høje standarder i sine egne undersøgelser og forventer, at tredjelande opretholder sammenlignelige standarder. De grundlæggende WTO-regler skal overholdes strengt for at undgå uberettigede begrænsninger af markedsadgangen for europæiske erhvervsgrøner i tredjelande.

De væsentligste vedvarende problemer er følgende:

3.1. Forkert anvendelse af instrumenterne

Gennem nogle år har der været tydelige tegn på, at tredjelande har anvendt defensive handelsinstrumenter som reaktion på foranstaltninger indført af EU snarere end af berettigede årsager understøttet af en behørigt dokumenteret anmodning fra den berørte hjemlige erhvervsgrøn. Der er f.eks. tidligere blevet indført foranstaltninger over for EU's eksport af produkter svarende til dem, som tidligere var genstand for EU-undersøgelser, og disse foranstaltninger blev indført kort efter, at EU havde indført sine egne foranstaltninger.

Det kan i denne forbindelse konstateres, at Kina i 2012 fortsat gjorde brug af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter som reaktion på sager indledt mod Kina. Ifølge pressen var der endnu et eksempel i 2012, hvor Kina indledte en kombineret antidumping- og antisubsidieundersøgelse vedrørende import af polysilicium fremstillet i EU, sandsynligvis som reaktion på indledningen af EU-undersøgelserne vedrørende solcellepaneler fra Kina. USA stod i præcis den samme situation, da de indførte foranstaltninger mod solcellepaneler fra Kina.

Denne brug af instrumentet er ikke acceptabel, da den ikke er baseret på en egentlig anmodning fra en påstået skadelidende industri om at undersøge en sag om påstået illoyal konkurrence, men sandsynligvis har et svagt faktisk og juridisk grundlag. Kommissionen har tacklet dette problem på både politisk og teknisk plan i forbindelse med undersøgelserne. Da der ikke blev reageret meningsfuldt på EU's bekymringer, var EU nødsaget til at bringe WTO's tvistbilæggelsesmekanisme i anvendelse. I 2012 anmodede Kommissionen om, at der blev nedsat et panel vedrørende de kinesiske foranstaltninger mod røntgenscannere (indført som reaktion på EU-foranstaltninger mod samme produkt). Som anført nedenfor fik Kommissionen medhold i denne retssag, og Kina vil forhåbentlig ændre praksis fremover. Indtil det sker, vil Kommissionen fortsat sætte hårdt ind, herunder på WTO-plan om nødvendigt.

3.2. Anvendelse af beskyttelsesforanstaltninger

Antallet af foranstaltninger faldt betydeligt i 2012. Det er helt sikkert en positiv udvikling, men indledningen af et stort antal nye beskyttelsesundersøgelser er ikke desto mindre fortsat bekymrende.

På den positive side var det muligt at undgå beskyttelsesforanstaltninger i en række tilfælde, også på baggrund af Kommissionens indgriben. Selv i disse sager er situationen imidlertid fortsat problematisk, da der fortsat ofte indledes undersøgelser på et svagt grundlag, og selv

om der ikke er indført foranstaltninger, påvirkes samhandelen i undersøgelsesperioden på grund af den usikkerhed, der skabes på markedet. Kommissionen slår derfor fortsat til lyd for en strengere tilgang, når det overvejes at indlede beskyttelsesundersøgelser.

I 2012 har en række lande anvendt beskyttelsesinstrumentet hyppigt. Det gælder især Indonesien (seks nye undersøgelser i 2012, tre undersøgelser i 2011 og fem undersøgelser i 2010), Egypten (fire nye undersøgelser i 2012) og Den Eurasiske Toldunion dannet af Rusland, Hviderusland og Kasakhstan (tre nye undersøgelser i 2012). Sidstnævnte undersøgelser kan potentielt få størst betydning for EU-medlemsstaterne, ikke mindst på grund af markedernes store betydning og den geografiske nærhed, som også påvirker samhandelen. Undersøgelserne indledt af Indonesien og Egypten har mindre økonomisk betydning, men de skal overvåges nøje, fordi de er udtryk for en bekymrende udvikling i anvendelsen af beskyttelsesforanstaltninger.

3.3. Manglende gennemsigtighed

Den manglende gennemsigtighed er fortsat et stort problem, både i den indledende fase og i forbindelse med formidlingen af resultaterne af undersøgelserne. Det er naturligvis et væsentligt problem, da parterne fratages retten til forsvar, og der skabes tvivl om, hvorvidt reglerne rent faktisk er blevet korrekt anvendt.

Kommissionen griber fortsat ind i enkeltstående sager for at forbedre situationen og benytter i muligt omfang bilaterale tekniske kommunikationskanaler, der er etableret med en række lande for at skabe større gennemsigtighed.

4. DE VIGTIGSTE RESULTATER

Kommissionen har i de senere år i nogle tilfælde været nødsaget til at indlede en tvistbilæggelsesprocedure i WTO for at løse en række vigtige og systemiske problemer. Panelprocedurer er meget ressource- og tidskrævende, og ofte viser resultaterne sig først efter flere års procedurer. Der er i denne forbindelse blevet opnået en række betydelige positive resultater i de senere år. Den langvarige tvist med USA resulterede i indstillingen af nulstillingspraksissen (jf. rapporten fra sidste år), og den mere nylige tvist med Kina resulterede i indstillingen af den uacceptable praksis med gengældelsesforanstaltninger. Bilæggelsen af disse tvister har en direkte indvirkning på eksisterende sager og foranstaltninger, men vil sandsynligvis også få en positiv indvirkning fremover, da der var tale om systemiske problemer.

Kommissionen har ikke blot grebet ind over for systemiske problemer, men har ligeledes grebet næsten systematisk ind over for undersøgelser af åbenbar interesse for europæiske erhvervsgrøner. Det har skabt en række resultater i en række enkeltsager.

De systematiske indgreb samt jævnlige bilaterale kontakter til tredjelande med henblik på at fremme høje standarder i handelsbeskyttelsesundersøgelser har ligeledes uden tvivl haft en stor positiv indvirkning, der imidlertid er vanskelig at måle.

Kommissionen modtog også jævnligt positive tilbagemeldinger fra erhvervsgrøner om den vejledning og bistand, de modtog, selv om det ikke altid var muligt at undgå foranstaltninger.

Nedenfor opstilles en liste over nogle af de positive resultater opnået i 2012 i de enkelte sager.

Kina – panelrapport vedrørende foranstaltninger mod røntgenscannere

Kommissionen har besluttet at udfordre den kinesiske antidumpingtold på import af securityscannere (satser på mellem 33,5 % og 71,8 %), da den mente, at disse foranstaltninger ikke havde lovhjemmel, og at de var blevet indført som reaktion på EU's egen sag vedrørende fragtscannere fra Kina. Der blev nedsat et WTO-panel i starten af 2012, som forelagde en

interimsrapport i november 2012 med konklusioner, for så vidt angår EU's påstande. Interimsrapporten blev bekræftet af den endelige rapport, der blev udsendt i februar 2013.

Denne rapport er en klar sejr for EU, idet det bekræftes, at Kina handlede i strid med flere bestemmelser i WTO-antidumpingaftalen. EU fik navnlig medhold i påstandene vedrørende Kinas skadesundersøgelse, som ikke blev anset for at være objektiv, og panelet gav EU medhold i de fleste påstande, herunder vedrørende overtrædelse af reglerne om gennemsigtighed som følge af manglende offentliggørelse af oplysninger i det offentlige dossier, i den endelige afgørelse og i den offentlige meddelelse.

Panelets konklusioner er af systemisk betydning, da de vedrører tilbagevendende træk ved undersøgelser gennemført af Kina. Resultatet er således positivt for EU og forventes også at få en positiv indvirkning fremover.

Brasiliansk vin – afslutning uden indførelse af foranstaltninger

I marts 2012 indledte Brasilien en beskyttelsesundersøgelse af importen af vin. Sagen havde stor økonomisk betydning, da den kunne få konsekvenser for **en årlig eksport på over 85 mio. EUR** (Spanien, Portugal, Italien og Frankrig), og det brasilianske marked er i stadig udvikling. Efter en grundig analyse af sagen konstaterede Kommissionen væsentlige svagheder, navnlig vedrørende definitionen af den hjemlige erhvervsgren, skaden og årsagssammenhængen. Kommissionen afgav omfattende indlæg desangående og deltog i den offentlige høring i Brasilien i juni 2012. Undersøgelsen blev endelig afsluttet uden indførelse af foranstaltninger i oktober 2012, og Kommissionens stærke indgriben, den meget effektive koordinering mellem de pågældende medlemsstater, erhvervsgrenen og importørerne i Brasilien, som også var meget aktive i denne sag, er faktorer, der alle har bidraget til dette positive resultat.

Rusland-Hviderusland-Kasakhstan – afslutning uden indførelse af foranstaltninger

Den 1. februar 2012 påbegyndte Den Eurasiske Økonomiske Kommission (EAEC), den retlige efterfølger til CCU, sin aktivitet, og alle undersøgelser indledt af nationale myndigheder i Rusland, Hviderusland og Kasakhstan blev endelig overført til EAEC den 6. juli 2012. Denne nye myndighed har indledt mange nye sager, og Kommissionen har til stadighed grebet ind og påpeget de konstaterede juridiske svagheder.

I denne forbindelse blev beskyttelsesundersøgelsen vedrørende grafitelektroder, der blev indledt af Rusland den 31. august 2011 og efterfølgende overført til EAEC, afsluttet den 30. august 2012 uden indførelse af foranstaltninger. Kommissionen havde grebet aktivt ind i denne sag, hvor EU's eksport udgør **ca. 25 mio. EUR om året**.

Israel – foranstaltninger undgået

I løbet af de seneste år er Israel blevet en relativt hyppig bruger af antidumpinginstrumentet mod EU (otte undersøgelser indledt 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. I 2011 blev to undersøgelser afsluttet uden indførelse af foranstaltninger, og i 2012 lykkedes det ligeledes at undgå foranstaltninger i to sager (**en årlig eksport på ca. 20 mio. EUR**), selv om undersøgelsesmyndighederne anbefalede, at der blev indført foranstaltninger i en af disse sager (mikser). Der er dog stadig behov for tæt overvågning på grund af de igangværende undersøgelser, og de samme problemer (f.eks. meningsløse klager, der ikke er erklæret fortrolige) er desværre stadig ikke afhjulpet.

5. KONKLUSION

Kommissionen opretholder høje standarder i sine egne undersøgelser og forventer, at tredjelande gør det samme. Det er i denne forbindelse nødvendigt at gribe systematisk ind for at gøre tredjelande opmærksom på deres WTO-forpligtelser.

Selv om antallet af gældende foranstaltninger har stabiliseret sig i 2012 efter en betydelig stigning de foregående år, er der blevet indledt et stort antal nye undersøgelser i løbet af årets sidste kvartal. Sagerne er blevet mere komplekse, og forholdsvis nye lande er begyndt at bruge instrumenterne gennem de senere år.

Kommissionen har på denne baggrund nøje overvåget sager indledt af tredjelande og grebet ind i stort set alle sager vedrørende foranstaltninger rettet mod EU's eksport. Derudover er der blevet gjort en stor indsats og anvendt betydelige ressourcer på at løse problemer gennem WTO's tvistbilæggelsesmekanisme. Positive panelrapporter forventes også at få en positiv indvirkning på fremtidige sager.

Der er således sket en positiv udvikling på en række områder, og der blev opnået vigtige resultater i 2012, idet det var muligt at undgå foranstaltninger i nogle sager eller reducere deres negative indvirkning, og meget vigtige systemiske problemer blev også afhjulpet.

Der har igen i år været et fremragende samarbejde med EU-medlemsstaterne, de europæiske producentsammenslutninger og de berørte virksomheder. EU-delegationerne på eksportmarkederne har også været til stor hjælp, hvilket er blevet værdsat af de europæiske erhvervssektorer og medlemsstaterne. Det understreges på ny, at en koordineret fælles indsats i høj grad øger chancerne for et vellykket resultat.