



Bruxelles, den 27.5.2014  
COM(2014) 294 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET**

**ELLEVTE RAPPORT**

**OVERSIGT OVER TREDJELANDES BRUG AF HANDELSPOLITISKE  
BESKYTTELSESINSTRUMENTER OVER FOR DEN EUROPÆISKE UNION I 2013**

{SWD(2014) 169 final}

## 1. INDLEDNING

Handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter – antidumping-, udlignings- og beskyttelsesforanstaltninger – er vigtige redskaber i WTO's regler til at afhjælpe de økonomiske farer, der skyldes urimelig handelspraksis, eller hvad angår beskyttelsesforanstaltninger, iværksætte en midlertidig støtte i forbindelse med en pludselig og uventet stigning i importen. Anvendes de ikke i overensstemmelse med WTO's regler, kan de imidlertid blive instrumenter i protektionistiske politikker, der står i vejen for verdenshandel og økonomisk udvikling.

Kommissionen anerkender tredjelandenes ret til at anvende handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, men har samtidig fastlagt regler for **fremme af passende standarder** og **indsats over for tredjelandenes misbrug af disse instrumenter over for EU-eksportører** i form af handelspolitiske mål, som skal bidrage til at sikre EU-eksportører bedre markedsadgang. Hvis WTO's regler krænkes alvorligt, og der ikke findes andre midler til at løse problemerne, er det stadig muligt at indbringe en sag for WTO's tvistbilæggelsesinstans, men Kommissionens foretrukne middel er at nå ovennævnte mål gennem en omfattende overvågning af tredjelandenes anvendelse af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter og indgreb inden for rammerne af igangværende undersøgelser, hvor WTO's regler ikke overholdes.

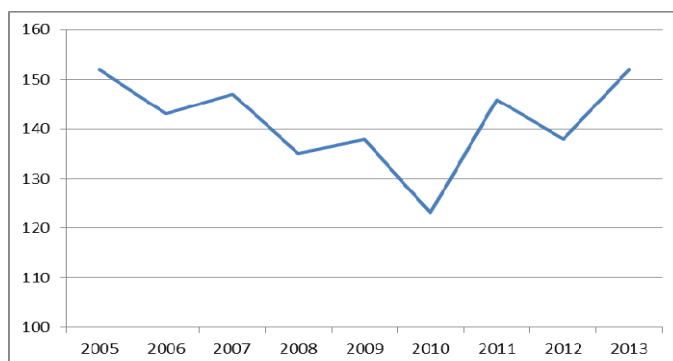
Fremme af passende standarder omfatter ikke blot overvågning af tredjelandenes anvendelse af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, men også en vedvarende undersøgelse og forbedring af Kommissionens egen gennemførelse af handelsbeskyttelsesundersøgelser og anvendelse af foranstaltningerne. EU er i forvejen forsigtig med at anvende handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, hvilket afspejles ved at disse foranstaltninger kun påvirker en meget begrænset andel af importen til EU. Da EU-lovgivningen fastsætter standarder, der er mere krævende end WTO-reglerne, dvs. de såkaldte "WTO plus-forpligtelser", resulterer EU's undersøgelser desuden ikke nødvendigvis i anvendelsen af foranstaltninger og, i tilfælde hvor der indføres foranstaltninger, er deres niveau sædvanligvis lavere end de foranstaltninger, der indføres i andre lande i lignende sager. I de senere år har Kommissionen også indledt en modernisering af de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter med en række lovgivningsmæssige ændringer og relaterede dokumenter, som efter planen skal vedtages i 2014. Kommissionen opfordrer også tredjelande til løbende at analysere deres handelsbeskyttelseslovgivning og praksis på dette område med henblik på at forbedre dem og sikre, at de til fulde overholder WTO-reglerne.

I 2013 skete der en voldsom stigning i antallet af undersøgelser, der blev iværksat, og foranstaltninger, der blev indført af tredjelande over for EU-eksporten, hvilket foranledigede Kommissionen til at styrke sin indsats på dette område. Det stigende pres på Kommissionens ressourcer på dette område skyldes sagernes stigende kompleksitet, antallet af nye lande, der er begyndt at anvende handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, der påvirker EU-eksporten, og især den påkrævede aktive deltagelse i tredjelandenes undersøgelser af udligningstold vedrørende påståede EU-subsidieordninger, f.eks. Kinas undersøgelse om vin, der involverede ca. 5 000 vineksportører fra EU.

Denne rapport beskriver de generelle tendenser i 2013, for så vidt angår tredjelandenes anvendelse af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter over for EU-eksporten og Kommissionens indsats for at tackle de identificerede problemer. Bilaget indeholder en langt mere detaljeret landeanalyse, der kaster lys over tendensen i de fleste større brugeres anvendelse af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, systemiske problemer og udviklingen i specifikke sager.

## 2. OVERORDNEDE TENDENSER

Ved udgangen af 2013 var der i alt **152 gældende foranstaltninger** over for EU eller EU-medlemsstaterne, hvilket er en stigning på 14 foranstaltninger i forholdet til udgangen af 2012, hvor antallet af foranstaltninger var på 138. Følgende grafik viser, at faldet i antallet af gældende foranstaltninger i 2012 var usædvanligt, og at den overordnede tendens siden 2010 er en markant stigning i anvendelsen af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter:



Siden begyndelsen af den globale finansielle og økonomiske krise i slutningen af 2008 har mange lande indledt nye handelsbeskyttelsesundersøgelser. For eksempel indledtes der i gennemsnit 40 nye undersøgelser hvert år i perioden 2008-2010 imod blot 19 nye undersøgelser i 2007. I de fleste tilfælde afsluttedes undersøgelsen med en indførelse af foranstaltninger, og det samlede antal af gældende foranstaltninger er således steget markant siden 2010. Det skal dog bemærkes, at mens stigningen i det samlede antal gældende foranstaltninger i 2010-2011 hovedsagelig skyldtes nye beskyttelsesforanstaltninger (16 ud af 23 nye foranstaltninger), skyldtes stigningen i 2013 hovedsagelig nye antidumpingforanstaltninger (10 ud af 14 nye foranstaltninger). Det skal i den forbindelse erindres, at beskyttelsesforanstaltninger gælder alle oprindelseslande og optræder i statistikkerne, selv når EU ikke er direkte berørt. Dette står i modsætning til antidumpingforanstaltninger, som er landespecifikke og dermed direkte påvirker EU-eksporten. Den nylige stigning i det samlede antal gældende foranstaltninger synes således at have en direkte virkning på EU-eksporten.

**Fordelingen af disse foranstaltninger efter type** viser, at situationen er meget lig de tidligere års situation: langt størstedelen af disse foranstaltninger er antidumpingsager (104 foranstaltninger), mens beskyttelsesforanstaltninger fortsat udgør ca. en tredjedel af det samlede antal sager. Hvad angår sidstnævnte, skal det dog erindres, at alle beskyttelsesforanstaltninger er medtaget i statistikkerne, da de finder anvendelse på import fra alle oprindelseslande, men nogle af dem har kun begrænset økonomisk indvirkning på EU, idet EU har begrænset eller ingen eksport af den pågældende vare.

Den samlede stigning i antallet af gældende foranstaltninger i 2013 skyldtes udløbet eller afslutningen af 13 foranstaltninger og indførelsen af 27 **nye foranstaltninger**. Antallet af nye foranstaltninger er i tråd med det gennemsnitlige antal nye foranstaltninger, der var blevet indført pr. år i de senere år, og opgørelsen pr. type – to tredjedele antidumping og en tredjedel beskyttelsesforanstaltninger – svarer også overens med den generelle tendens. Kina har indført flere nye foranstaltninger end alle andre lande. Andre tredjelande, der har indført

mindst to nye foranstaltninger, er Brasilien, Colombia, Den Eurasiske Toldunion (bestående af Rusland, Hviderusland og Kasakhstan), Indien, Sydafrika og Tyrkiet. De foranstaltninger, der er indført af Kina og Den Eurasiske Toldunion, kan som følge af de store handelsstrømme få størst negativ indvirkning på EU-eksporten.

**Hvad angår gældende foranstaltninger**, er Indien med 21 gældende foranstaltninger den flittigste bruger af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter over for EU eller EU-medlemsstaterne, tæt efterfulgt af Kina med 19 foranstaltninger. Den støtte stigning i antallet af foranstaltninger, som Kina har indført over for EU eller EU-medlemsstaterne, er virkelig bemærkelsesværdig, idet der så sent som i 2008 kun var 9 foranstaltninger. USA, som historisk lå på førstepladsen i denne opgørelse over tredjelande, er faldet til tredjepladsen med 17 gældende foranstaltninger. Tyrkiets og Indonesiens omfattende anvendelse af beskyttelsesforanstaltninger har placeret disse lande i listens top fem.

I 2013 blev der indledt **43 nye undersøgelser** sammenlignet med 37 i 2012, altså en væsentlig stigning. Indien var i udpræget grad det mest aktive land efterfulgt af Kina, Colombia, Australien, Brasilien, Canada og Sydafrika. Set i forhold til året før er stigningen i Indien (4 nye antidumpingundersøgelser og 3 nye beskyttelsesundersøgelser) og Colombia (4 nye beskyttelsesundersøgelser) særlig bemærkelsesværdig. Som nævnt ovenfor bestod størstedelen af disse nye foranstaltninger i nyere tid af beskyttelsesforanstaltninger, men i 2013 er antidumpingforanstaltninger blevet mere populære.

### **3. VEDVARENDE PROBLEMER**

Der er en række vedvarende problemer i tredjelandenes anvendelse af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, som Kommissionen allerede har identificeret og gjort rede for i sine tidligere rapporter. Mens Kommissionens indsats har bidraget til at løse problemerne i en række individuelle sager, er mange af problemerne overordnet set stadig de samme.

Følgende overordnede problemer er blevet identificeret:

#### **3.1. Uhensigtsmæssig anvendelse af instrumenterne**

Uhensigtsmæssig anvendelse af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter er stadig det mest udbredte problem. Der har igen i år været tydelige tegn på, at der er blevet indledt undersøgelser over for EU som reaktion på de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, som EU selv har iværksat. I 2012 indledte Kina en kombineret antidumping- og antisubsidieundersøgelse af importen af polysilicium fra EU, efter at EU havde indledt en undersøgelse af importen af solcellepaneler fra Kina. Der var rygter om, at Kina som reaktion på EU's undersøgelse af solcellepaner desuden ville indlede en undersøgelse af importen af vin fra EU. Disse rygter blev bekræftet, da Kina i 2013 ganske rigtigt indledte både en antidumping- og en antisubsidieundersøgelse af importen af vin fra EU.

Kommissionen anerkender tredjelandenes ret til at indlede undersøgelser på grundlag af faktiske klager, som indgives af en hjemlig erhvervsgræn, men fordømmer på det kraftigste de sager, der indledes af enhver anden grund.

Kommissionen behandler dette med højeste prioritet på grund af den systemiske karakter og væsentlige negative økonomiske virkninger. Kommissionen har allerede tidligere med held indbragt en lignende sag for WTO (se herunder) og vil fortsat forsvare Den Europæiske Unions interesser.

### **3.2. Anvendelse af beskyttelsesforanstaltninger**

Selv om antallet af nye beskyttelsesforanstaltninger, der blev indført i år, stadig er meget lavere end i 2011, indledes der stadig for mange nye beskyttelsesundersøgelser.

I 2013 blev der indført 10 nye beskyttelsesforanstaltninger, hvilket er væsentligt færre end antallet af igangværende undersøgelser de senere år (gennemsnitligt ca. 20). På den positive side betyder dette, at man har undgået beskyttelsesforanstaltninger i visse undersøgelser, hvor Kommissionen og EU-medlemsstaterne har deltaget aktivt. På den mere negative side viser dette igen, at en række tredjelande desværre har tendens til at indlede beskyttelsesundersøgelser på et svagt grundlag. Selv hvis foranstaltningerne ikke indføres alligevel, skaber selve indledningen usikkerhed for importørerne, mens undersøgelsen pågår, og påvirker således handelsstrømmene negativt.

Kommissionen er stadig også bekymret over, at visse lande fortsat indleder parallelle antidumping- og beskyttelsesundersøgelser om den samme vare. Desuden fortsætter især et land med nærmest automatisk at forlænge anvendelsen af sine beskyttelsesforanstaltninger til den maksimale periode, der er tilladt i henhold til WTO's aftale om beskyttelsesforanstaltninger.

Kommissionen følger denne udvikling nøje og går stadig ind for højere standarder i forbindelse med indledningen af beskyttelsesundersøgelser og anvendelsen af foranstaltningerne.

### **3.3. Handelsbeskyttelse i vækstøkonomier**

De fleste lande anvender ofte handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter hovedsagelig over for de handelspartnere, der har de største og/eller hurtigst voksende bilaterale handelsstrømme. Så det er ikke usædvanligt, at EU-eksportørerne i stigende grad støder på handelsbeskyttelsesforanstaltninger i vækstøkonomier, hvis samhandel med EU er i hurtig udvikling. Det er imidlertid meget vigtigt, at der kun indledes undersøgelser og indføres foranstaltninger i tilfælde, hvor dette virkelig er nødvendigt, hvilket ikke altid er tilfældet.

Kommissionen er bekymret over, at der indledes handelsbeskyttelsesundersøgelser i tilfælde, hvor importen kun udgør en meget lille del af hjemmemarkedet. I 2013 indledte Sydafrika eksempelvis 3 handelsbeskyttelsesundersøgelser om den samme vare, herunder en beskyttelses- og en antidumpingundersøgelse. I disse sager klagede den hjemlige erhvervsgren hovedsagelig over tab af deres markedsandel, som et par år tidligere var på 98 %. Ligeledes overvejer Marokko at indføre beskyttelsesforanstaltninger i en sag, hvor markedsandelen for importen af den pågældende vare er steget fra 2,5 % til blot 5 %.

Kommissionen er også bekymret over en række foranstaltninger, der er truffet af den nyligt etablerede Eurasiske Toldunion, som på grund af markedets størrelse, geografiske nærhed og historiske handelsstrømme har en væsentlig negativ indvirkning på EU. Begrundelsen for disse foranstaltninger er i følge Kommissionens analyse utilstrækkelig.

## **4. DE VIGTIGSTE RESULTATER**

EU har i de forgangne år løst en række vigtige sager med hjælp fra WTO's tvistbilæggelsesmekanisme, nemlig tvisten med Kina om den uacceptable gengældelsespraksis (se herunder). Sommetider er der ikke andre alternativer end at bruge WTO's tvistbilæggelsesprocedure. Der er dog tale om en sidste udvej, da WTO's tvistbilæggelsesprocedurer er langvarige, og i mellemtiden finder de uberettigede foranstaltninger stadig anvendelse.

Derfor deltager Kommissionen så vidt muligt allerede i undersøgelserne for at overbevise tredjelandenes undersøgende myndigheder om enten at uddybe deres analyse eller at undlade at indføre foranstaltninger. I en række individuelle sager har Kommissionen haft held til eller i hvert fald delvist haft held til at forhindre indførelsen af foranstaltningerne eller begrænse disse foranstaltningers negative indvirkninger.

I 2013 bistod Kommissionen også mange EU-eksportører, der indvilligede i at samarbejde i forbindelse med tredjelandenes undersøgelser. EU's forskellige erhvervsgrøner og medlemsstaterne har påskønnet denne vejledning og bistand, selv i tilfælde, hvor foranstaltningerne blev indført alligevel.

Endelig skal det bemærkes, at en række meget vigtige undersøgelser i høj grad har krævet Kommissionens opmærksomhed og medført meget arbejde allerede i 2013, men disse sager kan ikke opføres under de vigtigste resultater, da de stadig var undervejs i begyndelsen af 2014 og da udfaldet heraf endnu ikke er kendt.

Nedenfor følger en liste over nogle af de positive resultater, der er opnået i 2013 i de enkelte sager.

#### **4.1. Kina - Anvendelse af WTO-panelets rapport om røntgenscannere**

Den 23. januar 2011 besluttede Kina at indføre antidumpingtold på importen af røntgenudstyr til sikkerhedsinspektion med oprindelse i EU (tolden varierer fra 33,5 % til 71,8 %). Kommissionen besluttede at udfordre denne told ud fra den betragtning, at foranstaltningerne ikke var i overensstemmelse med WTO's regler, og at de var blevet indført som reaktion på EU's egen sag vedrørende fragtscannere fra Kina.

WTO offentliggjorde den 24. april 2013 en panelrapport, der bekræftede, at Kina ikke havde handlet i overensstemmelse med en række bestemmelser i WTO's antidumpingaftale. Kina meddelte derfor den 19. februar 2014, at foranstaltningerne var blevet afsluttet.

#### **4.2. Rusland-Hviderusland-Kasakhstan – afslutning uden indførelse af foranstaltninger**

Den Eurasiske Økonomiske Kommission (EAEC) indledte en beskyttelsesundersøgelse om vævede stoffer den 1. oktober 2012. Sagen havde økonomisk betydning, da EU's årlige eksport beløb sig til 65 mio. EUR. I løbet af undersøgelsen konstaterede Kommissionen en række uoverensstemmelser i forhold til WTO's regler, navnlig vedrørende definitionen af varedækningen, skaden og årsagssammenhængen. Kommissionen fremlagde bemærkninger herom, og undersøgelsen blev i sidste ende afsluttet den 2. oktober 2013 uden indførelse af foranstaltninger.

Efter nogle år med aktiv anvendelse af navnlig handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter og beskyttelsesforanstaltninger indledte Den Eurasiske Økonomiske Kommission ingen nye undersøgelser og genoptog to eksisterende foranstaltninger (karamel og rør af rustfrit stål), hvor det endelige resultat blev en vis liberalisering eller indskrænkning af varedækningen i anvendelsen af foranstaltningen. Som nævnt ovenfor er Kommissionen ikke desto mindre bekymret over Den Eurasiske Økonomiske Kommissions anvendelse af handelsforsvarsforanstaltninger.

#### **4.3. Ukraine - begrænset anvendelse af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter**

Fra 2009 til 2011 indledte Ukraine en lang række beskyttelsesundersøgelser. I de år deltog Kommissionen i samtlige sager om beskyttelsesforanstaltninger og kritiserede Ukraine for

landets overdrevne anvendelse af beskyttelsesinstrumenter generelt. I forhold til 2012, hvor der ikke indledtes sager, indledte Ukraine i 2013 kun én sag om beskyttelsesforanstaltninger vedrørende bordservice og køkkenartikler af porcelæn. Optimismen omkring den begrænsede brug af beskyttelsesforanstaltninger er dog begrænset, idet Ukraine den 14. april 2013 til trods for Kommissionens bekymringer og talrige interventioner indførte beskyttelsesforanstaltninger på importen af biler, hvilket har berørt mange vigtige økonomiske interesser i EU. Kommissionen har været meget aktiv i denne procedure og har som tredjepart tilsluttet sig de WTO-høringer, som Japan anmodede om.

#### **4.4. Peru – ophævelse af foranstaltninger**

Siden de peruvianske myndigheder i december 2010 indledte en antisubsidieprocedure og indførte foranstaltninger vedrørende importen af olivenolie fra Spanien og Italien, har Kommissionen og EU-medlemsstaterne aktivt forsvaret EU's interesser i denne sag. Det blev i talrige bemærkninger, høringer og interventioner både på teknisk og politisk niveau samt med lanceringen af en administrativ appelprocedure fremsat, at proceduren og foranstaltningerne var i strid med WTO's regler. Disse interventioner førte i marts 2013 endelig til en ophævelse af foranstaltningerne.

#### **4.5. Marokko – fald i foranstaltningernes negative indvirkning**

Kommissionen deltog aktivt i den marokkanske beskyttelsesundersøgelse over for importen af stålprodukter. Kommissionen indsendte skriftelige bemærkninger og deltog i offentlige høringer, og der blev organiseret en række ad hoc-møder for at sikre det bedste resultat for EU-eksportørerne. Disse interventioner har ført til mere fleksible foranstaltninger, da den foreslåede kvote for en vare er blevet fordoblet som følge af Kommissionens interventioner. Selv om dette er et positivt resultat, er det stadig beklageligt, at foranstaltningerne blev truffet over for denne vare i betragtning af de indlysende svagheder. De marokkanske undersøgelser følges fortsat nøje, da der hidtil er konstateret systemiske svagheder.

#### **4.6. Sydafrika – suspension af beskyttelsesforanstaltningerne**

Sydafrika indførte en prohibitiv midlertidig beskyttelsesforanstaltning på 60 % over for importen af frosne pomfritter på et meget svagt grundlag, og Kommissionen har også intervenseret flere gange i denne sag. Der blev arrangeret en række ad hoc-møder på forskellige niveauer for at overbevise de sydafrikanske myndigheder om ikke at indføre endelige foranstaltninger. Beslutningen om at indføre foranstaltninger er efter disse møder udsat på ubestemt tid, hvilket giver foranstaltningerne mulighed for at udløbe. EU-eksporten kunne ikke længere sendes til det sydafrikanske marked med en told på 60 %. Det skal dog bemærkes, at Sydafrika havde indledt en antidumpingsag (over for Belgien og Nederlandene) og indførte midlertidige foranstaltninger på samme vare til trods for et svagt grundlag. Undersøgelsen er endnu ikke afsluttet, og den midlertidige told varierer fra 0 % til ca. 30 % for ikke samarbejdsvillige eksportører.

#### **4.7. Tyrkiet – fald i foranstaltningernes negative indvirkning**

Tyrkiet afsluttede to igangværende antidumpingundersøgelser i 2013 (floatglas og elektriske vandvarmere). I begge tilfælde besluttede Tyrkiet at indføre foranstaltninger. Ved hjælp af Kommissionen og EU-erhvervsgrenens fælles intervention blev den endelige told dog betydeligt lavere end den told, der blev foreslået på et tidligere tidspunkt i undersøgelsen. I sagen om floatglas var den midlertidige told på 41 %, mens den endelige told for den samarbejdsvillige virksomhed faldt til 16 %. I sagen om elektriske vandvarmere indvilligede

de tyrkiske myndigheder i at ændre beregningsmetoden for bedre at afspejle den faktiske situation hos en eksportør. Med den nye metode faldt tolden fra oprindeligt 19,82 % til 9 %.

#### **4.8. Egypten – afslutning uden indførelse af foranstaltninger**

Efter Kommissionens store indsats, der omfattede intervention i forbindelse med fejl og mangler i sagen i WTO's Komité for Beskyttelsesforanstaltninger og i bilaterale WTO-konsultationer besluttede Egypten ikke at indføre endelige foranstaltninger og forpligtede sig til at refundere den tidligere betalte told i sagen om råsukker og hvidt sukker. I november 2013 afsluttede Egypten også undersøgelsen om stænger af stål uden at indføre endelige foranstaltninger.

#### **4.9. Australien – afslutning af undersøgelser om beskyttelsesforanstaltninger uden indførelse af foranstaltninger**

I december 2013 besluttede Australien at afslutte to beskyttelsesundersøgelser – vedrørende importen af forarbejdede tomatprodukter og importen af forarbejdede frugtprodukter – uden at indføre foranstaltninger. Dette skete efter en række interventioner, bl.a. Kommissionens, EU-medlemsstaternes og EU-erhvervsgrænens skriftlige bemærkninger og deltagelse i mundtlige høringer.

### **5. KONKLUSION**

Handelsbeskyttelsesaktiviteten over for EU eller EU's medlemsstater steg igen i omfang i 2013. Der er ikke kun sket en betydelig stigning i det samlede antal gældende foranstaltninger i 2013 i forhold til 2012, men også i omfanget og kompleksiteten af de interesser, der er på spil.

Der er lagt store bestræbelser og ressourcer for dagen for at sikre en korrekt anvendelse af reglerne og det bedst mulige resultat for EU-eksportørerne. Der er som følge heraf skabt en række resultater, som for en del er omhandlet ovenfor.

Der er desværre fortsat mange problemer, og Kommissionen vil for at tackle disse fortsat overvåge tredjelandenes handelsbeskyttelsesaktiviteter nøje og aktivt deltage i undersøgelser, hvor dette er nødvendigt.

Kommissionen vil også opretholde de bilaterale kontrakter med tredjelandenes undersøgelsesmyndigheder og fortsat tilbyde dem rådgivning/uddannelse med henblik på at forebygge indledning af unødige sager eller ukorrekt anvendelse af reglerne.

EU anvender reglerne om brug af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter på en meget strikt og gennemskelig måde og forventer, at andre lande gør det samme. En af Kommissionens største målsætninger inden for handel er således at sikre fuld og rimelig markedsadgang i tredjelande. Bekæmpelse af grundløse handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger indgår naturligvis i denne målsætning.