



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 23.12.2004
KOM(2004) 831 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

**KOMMISSIONENS FØRSTE ÅRSBERETNING
TIL EUROPA-PARLAMENTET**

**OM TREDJELANDES ANTIDUMPING-, ANTISUBSIDIE- OG
BESKYTTELSESFORANSTALTNINGER MOD FÆLLESSKABET (2003)**

DEL I: INDLEDNING

Generelle tendenser

I 2003 bekræftedes tendensen til, at der indledes flere og flere handelsforsvarssager mod eksportører i Fællesskabet. Antallet af gældende endelige foranstaltninger mod Fællesskabet er steget fra 169 ved udgangen af 2002 til 192 ved udgangen af 2003. Selv om denne stigning delvis kan tilskrives det voksende antal sager med udligningstold rettet mod den fælles landbrugspolitik, skyldes hovedparten, at visse lande indleder sager, som klart ikke opfylder WTO's standarder, og som aldrig burde være indledt.

Antallet af foranstaltninger kan også stige i de kommende år, navnlig som følge af usikkerheden omkring Kinas fremtidige anvendelse af handelsbeskyttelsesinstrumenter. Kina har hidtil kun i ret begrænset omfang gjort brug af handelsbeskyttelsesinstrumenter, og i 2004 var kun 4 EU-varer genstand for foranstaltninger. Det stærke pres fra Fællesskabet i alle de sager, som Kina har indledt mod eksportører fra EU, kan have bidraget til, at antallet er så lavt.

USA er et andet land, der konstant overvåges af EF. USA er det WTO-medlem, hvis foranstaltninger hyppigst anfægtes i WTO's tvistbilægningssystem. Dette synes at afsløre en vis uforenelighed mellem den amerikanske praksis med hensyn til handelsbeskyttelsesinstrumenter og WTO's regler. Denne uoverensstemmelse fremhæves af den amerikanske modvilje mod at acceptere WTO-panelernes afgørelse og endda mod at gennemføre dem (f.eks. antidumpingloven af 1916 og Byrd-ændringen).

Statistisk set havde USA i 2003 ligesom i året før det største antal foranstaltninger i kraft mod Fællesskabet (53), fulgt af Indien (32), Brasilien (12), Sydafrika (11) og Canada (10). For så vidt angår det antal undersøgelser mod Fællesskabet, der ikke var afsluttet ved udgangen af 2003, var Indien i spidsen med 7, fulgt af USA (5), Kina (4), Ecuador (4), Ukraine (4) og Venezuela (4).

Trods det betydelige antal foranstaltninger, der opretholdes over for eksportører fra Fællesskabet, er der en vis grund til optimisme i de kommende år. På den multinationale front tilskynder EF til drøftelser i forbindelse med Doha-udviklingsdagsordenen om indførelse af højere standarder i antidumping- og udligningstoldundersøgelser.

På bilateralt plan er Fællesskabet ved at oprette ad hoc-ekspertgrupper om handelsbeskyttelsesinstrumenter med en række handelspartnere (Indien, Kina og Korea). Disse grupper giver en mulighed for at udveksle information og synspunkter uden for de eksisterende formelle rammer om bedre undersøgelsesmetoder og anvendelse af reglerne for handelsbeskyttelsesinstrumenter.

Desuden anmoder tredjelande ofte Generaldirektoratet for Handel (GD Handel) om at arrangere undervisning af deres embedsmænd i Fællesskabets praksis vedrørende handelsbeskyttelsesinstrumenter. Tredjelande anser i stadig stigende grad Fællesskabets praksis for at være et eksempel til efterfølgelse på grund af den høje standard, der anvendes i forbindelse med handelsbeskyttelsesinstrumenter. Siden

2001 er der blevet afholdt seminarer i Thailand, Indonesien, Ukraine, Kina, Rusland, Indien, Pakistan og Rumænien, for blot at nævne nogle få lande. GD Handel har herved mulighed for at "træne" embedsmænd fra tredjelande, så de kan forbedre deres undersøgelsesmetoder.

DEL II: GENERELLE PROBLEMER MED TREDJELANDE

1. Typiske mangler

Selv om situationen er forskellig fra land til land, er visse problemer fælles for mange sager vedrørende tredjelande. På proceduremæssigt plan skal der ofte ikke meget til for at indlede en undersøgelse. I nogle lande synes klageren kun at skulle fremlægge meget begrænsede beviser for at kunne godtgøre, at han har en sag. For så vidt angår substansen er det mest almindelige problem, at der mangler en grundig analyse af spørgsmålet om skade og årsagssammenhæng. Navnlig ses der ofte bort fra "andre faktorer", der undertiden klart forvolder større skade end importen. Der er derfor ofte et misforhold mellem de indførte foranstaltninger og den skade, der angiveligt er forvoldt erhvervsghenen i det pågældende land.

Et stigende antal lande, hovedsagelig udviklingslande og lande under omstilling, er aktivt begyndt at benytte instrumenter til forsvar af handelen. Denne udvikling kan især bemærkes på området beskyttelsesforanstaltninger, som nogle lande synes at benytte som rutinemæssige protektionistiske tiltag snarere end som en "sikkerhedsventil". Fællesskabet har konsekvent rejst spørgsmålet i WTO om den overdrevne anvendelse af beskyttelsesforanstaltninger, og det har været en energisk fortaler for kravet om meget høje standarder for anvendelsen af beskyttelsesforanstaltninger, så dette instruments ekstraordinære karakter bevares.

Det er ligeledes et tilbagevendende problem, at nogle lande ikke afgiver tilstrækkelige oplysninger, når de benytter handelsbeskyttelsesinstrumenter. Manglende information kan naturligvis gøre det meget vanskeligt at vurdere, hvad der ligger til grund for indledningen af en undersøgelse. Problemet med utilstrækkelige oplysninger bliver endnu mere alvorligt, når en indførelse af foranstaltninger eller en afvisning af beviser fra EF-eksportører skal berettiges.

Paradoksalt nok sikrer nogle tredjelande ikke i tilstrækkelig grad, at følsomme oplysninger ikke når andre interesserede parter. Eksportører i Fællesskabet har oplyst, at fortrolighedsregler ikke altid overholdes af undersøgelsesmyndighederne i visse tredjelande, og at dette i høj grad afskrækker dem fra at samarbejde i forbindelse med procedurerne, særlig i antidumpingundersøgelser, hvor parterne skal afgive meget fortrolige oplysninger.

2. Udligning af landbrugseksport

Specielt bør nævnes den konstante stigning i antallet af udligningssager, der er rettet mod EU's eksport af forarbejdede landbrugsprodukter eller tilberedte næringsmidler. I 2003 vedrørte disse sager hovedsagelig EU's eksport af olivenolie, forarbejdede frugter og grøntsager samt kornderivater. Tredjelande hævder sædvanligvis, at denne eksport automatisk drager fordel af EU's landbrugsstøtte, selv om EU-støtten ydes til landbrugerne og ikke til eksportørerne af de pågældende varer.

Fællesskabet har kraftigt fremført, at tredjelande ikke blot kan antage, at støtte, der er ydet til landmænd, direkte og i fuldt omfang ”overvæltet” til uafhængige forarbejdningsevirkomheder og eksportører. EF har insistet på, at enhver beslutning om indførelse af en udligningstold skal være baseret på udtømmende beviser for, at de eksporterede varer klart har opnået fordel af en sådan støtte.

Fællesskabet prioriterer dette højt som generel politik, ikke mindst fordi det i de seneste år og sidst i 2003 har gennemført en vidtrækkende reform af den fælles landbrugspolitik, der vil omforme arten af den støtte, der ydes. Som følge heraf vil støtten i stigende grad blive omlagt fra produktionsstøtte til ”ubundne” støtteformer (betaling til enkelte landbrug) uden nogen som helst forbindelse med produktionen og uden handelsforvridende virkninger.

Det er klart, at Kommissionen vil spille en rolle med hensyn til at sikre, at alle disse ændringer tages behørigt i betragtning af de lande, der anvender udligningstoldinstrumentet. Kravet om at påvise, at der forekommer ”overvæltning”, bør gøre det meget vanskeligere for tredjelande at udligne de pågældende støtteordninger.

DEL III: FORANSTALTNINGER EFTER LAND

1. USA

Ved udgangen af 2003 opretholdt USA i alt 53 handelsbeskyttelsesforanstaltninger over for importen fra Fællesskabet. De fleste af foranstaltningerne er i form af antidumpingtold (36), mens 17 er udligningsforanstaltninger. I 2003 blev der indledt 5 nye antidumpingundersøgelser, mens der ikke blev indført nye foranstaltninger. I 2003 afsluttede USA også sine tre eksisterende beskyttelsesforanstaltninger (*rør, valsetråd og stål*). Stål er fortsat det vigtigste mål for de amerikanske handelsbeskyttelsesaktiviteter, fulgt af den kemiske industri og landbruget.

USA fortolker fortsat de relevante WTO-aftaler på sin egen måde, der ofte kan anfægtes, således som det fremgår af det betydelige antal paneler, som USA har tabt i sager vedrørende alle tre former for handelsbeskyttelsesinstrumenter i de seneste to år. De vigtigste begivenheder i 2003 vedrører foranstaltninger, der er genstand for WTO-tvistbilæggelsesprocedurer, og særlig afslutningen af den amerikanske beskyttelsesforanstaltning mod stål¹. Denne foranstaltning, der forstyrrede alle internationale stålmarkeder, blev med held anfægtet af EU og 7 andre WTO-medlemmer. Den 10. november 2003 fandt appelorganet, at de amerikanske beskyttelsesforanstaltninger overtrådte WTO-aftalen om beskyttelsesforanstaltninger på flere punkter. Efter denne afgørelse besluttede USA at ophæve foranstaltningerne med det samme.

Som kort nævnt benytter USA stadig visse former for praksis, hvis forenelighed med internationale regler kan anfægtes, og som har været genstand for en betydelig indsats fra Fællesskabets side i 2003. Dette er tilfældet med den såkaldte ”nulstillingspraksis”, der ikke tager hensyn til transaktioner uden dumpingadfærd i

¹ En omfattende foranstaltning, der vedrørte mere end 10 produkter og i hundredevis af toldpositioner.

tilfælde, der ikke er tilladt i henhold til WTO's antidumpingaftale. Andre aspekter af amerikansk handelspraksis, som Fællesskabet har fulgt nøje, var Byrd-ændringen og den amerikanske metode i forbindelse med udløbsundersøgelser.

2. INDIEN

Ved udgangen af 2003 opretholdt Indien i alt 32 handelsbeskyttelsesforanstaltninger over for importen fra Fællesskabet. Langt de fleste af disse foranstaltninger har form af antidumpingtold (29), mens 3 er beskyttelsesforanstaltninger. Dette er en væsentlig stigning i forhold til 2002, hvor Indien opretholdt 26 foranstaltninger, og i forhold til 2001, hvor der kun var 19.

I 2003 indledte Indien 7 nye antidumpingundersøgelser og indførte 8 foranstaltninger. Dette skal sammenlignes med, at der i 2002 blev indledt 11 undersøgelser og indført 9 foranstaltninger. For så vidt angår de sektorer, der var mest berørt i 2003, er den kemiske industri stadig den vigtigste målsektor, fulgt af lægemiddelsektoren.

Indien har i de senere år øget anvendelsen af handelsbeskyttelsesinstrumenter kraftigt og er nu det land i verden, der bruger antidumpinginstrumentet mest. Landet har siden 2001 passeret USA med hensyn til antidumpingsager. Således indledte Indien globalt set 80 nye undersøgelser i 2002, mens USA indledte 35 og Fællesskabet 20.

Det forekommer vanskeligt at berettiggende Indiens stigende anvendelse af antidumpinginstrumentet i betragtning af den høje grad af beskyttelse, som de indiske producenter allerede nyder godt af. Den stadig store beskyttelse mod import synes undertiden at have den urimelige virkning, at den tvinger udenlandske selskaber til at foretage dumping for at komme ind på markedet, hvorefter de udsættes for antidumpingtiltag.

Virksomheder i EU, der eksporterer til Indien, har i de seneste år givet udtryk for voksende utilfredshed med denne situation. De mener, at deres adgang til det indiske marked på urimelig vis bringes i fare ved misbrug af antidumpinginstrumentet, og at de ikke altid behandles retfærdigt i de indiske undersøgelser.

Tvistbilæggelseskonsultationer om indiske sager

I de sidste 3 år har Kommissionen gentagne gange forsøgt at få de indiske myndigheder til at gennemføre deres undersøgelser i henhold til WTO's standarder, både gennem direkte indgriben i de indiske procedurer og på politisk plan.

Det er Kommissionens opfattelse, at der i hovedparten af de indiske antidumpingforanstaltninger er alvorlig tvivl om, hvorvidt de er forenelige med WTO-reglerne, såvel af procedure- som af indholdsmæssige årsager. I mange tilfælde forekommer skadesanalysen overfladisk med ingen eller kun begrænset afgivelse af oplysninger, der kan muliggøre en objektiv evaluering af den skade, der hævdes forvoldt den indenlandske erhvervsgren, og med kun et lemfældigt forsøg på at sammenkæde den påståede skade med importen.

Da situationen ikke er forbedret, besluttede Kommissionen den 8. december 2003 efter aftale med medlemsstaterne at anmode om tvistbilæggelseskonsultationer med Indien om 27 af landets antidumpingforanstaltninger.

Der er derefter afholdt en række drøftelser med de indiske myndigheder om, hvordan tvisten kan løses.

3. RUSLAND OG UKRAINE

Med hensyn til handelsbeskyttelsesinstrumenter har Rusland og Ukraine hidtil begrænset sig til beskyttelsesforanstaltninger. 2003 var et forholdsvis stille år, hvor der kun blev indført en enkelt foranstaltning. Herved kommer Rusland op på i alt 4 foranstaltninger og Ukraine på i alt en foranstaltning. Med hensyn til indledning af undersøgelser påbegyndte Rusland kun en ny undersøgelse i 2003 (tørret gær), hvilket er en forbedring i forhold til 2002, hvor Rusland indledte ikke færre end 8 undersøgelser. En række af disse undersøgelser blev afsluttet i 2003 uden indførelse af foranstaltninger.

Faldet i antallet af beskyttelsesforanstaltninger skyldes også delvis de igangværende forberedelser til Ruslands tiltrædelse af WTO, der kræver gennemførelse af en WTO-forenelig lovgivning om beskyttelses-, antidumping- og antisubsidieforanstaltninger. Kommissionen har været involveret i udarbejdelsen af Ruslands nye lov om forsvar af handelen, der vil træde i kraft, når Rusland bliver medlem af WTO.

4. KINA

Siden Kina tiltrådte WTO i december 2001, har GD Handel nøje fulgt alle kinesiske handelsbeskyttelsessager for at sikre, at de overholder de relevante WTO-regler.

I 2003 indledte Kina 4 antidumpingundersøgelser af varer med oprindelse enten i Fællesskabet som helhed eller i en eller flere af dets medlemsstater. Dette skal ses i forhold til, at der blev indledt 2 antidumpingundersøgelser mod importen fra Fællesskabet i 2002.

Ved udgangen af 2003 var der 4 antidumpingforanstaltninger i kraft over for importen fra Fællesskabet mod 1 ved udgangen af 2002. Der var ingen beskyttelses- eller udligningsforanstaltninger mod importen fra EF.

Det er formodentlig for tidligt at afgøre, om der er systemrelaterede problemer med den kinesiske fremgangsmåde for antidumpingsager, da der kun er blevet indledt en enkelt sag mod EU efter Kinas tiltrædelse af WTO. Selv om der konstateredes visse problemer, er det endnu uvist, om Kina vil tage hensyn til Fællesskabets bekymringer i fremtidige sager

5. LATINAMERIKA

I 2003 indledte de latinamerikanske lande 1 ny antidumpingsag (Brasilien) og indførte 2 nye antidumpingforanstaltninger (Brasilien og Andesfællesskabet). I samme periode blev der også indledt 2 nye udligningstoldundersøgelser (af Mexico og Venezuela) og 4 nye beskyttelsesundersøgelser (af Ecuador), og der blev indført 1 ny udligningstoldforanstaltning (Peru) og 1 ny beskyttelsesforanstaltning (Ecuador).

Aktivitetsniveauet for traditionelle brugere såsom Argentina, Brasilien og Venezuela synes at være stabilt, i det mindste med hensyn til foranstaltninger rettet mod Fællesskabets eksport. For så vidt angår Argentina kan dette forklares ved de betydningsfulde begivenheder, der har fundet sted de seneste to år, nemlig ændringerne i landets makroøkonomiske politik og devalueringen af dets valuta, der har ført til nye hindringer for importen.

Lande som Peru og Ecuador er imidlertid begyndt at blive nye og/eller hyppige brugere af instrumenter til forsvar af handelen, især beskyttelsesforanstaltninger.

6. AUSTRALIEN

Ved udgangen af 2003 opretholdt Australien i alt 7 handelsbeskyttelsesforanstaltninger over for importen fra Fællesskabet. De fleste af disse foranstaltninger har form af antidumpingtold (4), mens 3 er udligningsforanstaltninger. I 2003 indledte Australien 1 antidumpingundersøgelse og 1 udligningstoldundersøgelse og indførte 1 antidumpingforanstaltning. Dette skal ses i forhold til, at der ikke blev indført foranstaltninger i 2002. I 2003 afsluttede Australien desuden 4 undersøgelser (3 antidumping, 1 udligning), der var blevet indledt i tidligere år, uden at der blev indført foranstaltninger.

Australien er en af de "gamle" brugere af handelsbeskyttelsesinstrumenter og har ofte rettet sin indsats mod Fællesskabets landbrugsstøtteordninger.

DEL IV: KONKLUSION

Konkrete resultater

Der har været en række positive resultater i 2003 for EF-eksportører, som har været genstand for procedurer i tredjelande (se nedenstående liste). En række meget vigtige sager er blevet afsluttet uden indførelse af foranstaltninger, mens foranstaltningerne i andre tilfælde er blevet fjernet. Dette viser, at et aktivt og direkte engagement fra Kommissionens side kan have en væsentlig indvirkning på resultatet af handelsbeskyttelsesprocedurer, der indledes af tredjelande.

Kommissionen forbedrer konstant sine arbejdsmæssige forbindelser med tredjelande, da dette øger den gensidige forståelse og mulighederne for at finde løsninger, der kan accepteres af alle parter, som f.eks. i undersøgelsen vedrørende Fællesskabets eksport af olivenolie til Australien.

Følgende vigtige sager bør nævnes (nærmere oplysninger fremgår af afsnittene om de relevante lande i beretningen):

- Tilbagetrækning af de **amerikanske beskyttelsesforanstaltninger mod stål**, påvirket handel: 900 mio. EUR
- USA's overholdelse af WTO-afgørelsen i den såkaldte ”**privatiseringssag**” (DS-212), påvirket handel: 300 mio. EUR
- Tilbagetrækning af de **kinesiske beskyttelsesforanstaltninger mod stål**, påvirket handel: 200 mio. EUR
- Afslutning af den indiske antidumpingundersøgelse af **multienergirøntgensystemer til inspektion af bagage** fra EU, påvirket handel: 20 mio. EUR
- Afslutning af den russiske beskyttelsesundersøgelse af importen af **tapet**, påvirket handel: 112 mio. EUR
- Fritagelse af EF-eksportører fra de russiske beskyttelsesforanstaltninger mod **kuglelejer**, påvirket handel: 10,6 mio. EUR
- Afslutning af den mexicanske antidumpingundersøgelse af importen af **keramiske fliser** fra Spanien, påvirket handel: 48 mio. EUR
- Afslutning af den australske antidumpingundersøgelse af importen af **olivenolie** fra Italien og Spanien og antisubsidieundersøgelsen af samme vare fra Italien, Grækenland og Spanien, påvirket handel: 60 mio. EUR.

En anden positiv udvikling i 2003 har været, at koordinationen med medlemsstaterne om tredjelandes foranstaltninger er blevet forbedret. I marts 2003 førte Kommissionen grundige drøftelser med medlemsstaterne (gruppen for handelsanliggender) om, hvordan den behandler foranstaltninger truffet af tredjelande. Dette har bl.a. ført til, at der er blevet udpeget direkte kontaktpersoner i alle medlemsstaters nationale forvaltninger, så GD Handel hurtigt kan fremsende oplysninger. Fra 1. maj er denne ”varme linje” til medlemsstaterne blevet udvidet til også at omfatte de nye medlemsstater.