

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 10.3.2011
KOM(2011) 114 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL DET EUROPÆISKE RÅD

Handels- og investeringshindringer – rapport 2011

**Engagering af vores strategiske økonomiske partnere i forbedret markedsadgang:
Prioritering af indsats for nedbrydelse af handelshindringer**

SEK(2011) 298 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL DET EUROPÆISKE RÅD

Handels- og investeringshindringer – rapport 2011

Engagering af vores strategiske økonomiske partnere i forbedret markedsadgang: Prioritering af indsats for nedbrydelse af handelshindringer

1. INDLEDNING

Som verdens største handelsblok samt vigtigste kilde til og destination for udenlandske direkte investeringer har EU en naturlig interesse i at sikre et åbent og retfærdigt globalt handelssystem. Denne interesse vil uden tvivl være tiltagende i de kommende år – inden 2015 vil 90 % af verdens vækst blive skabt uden for Europa. Den europæiske økonomi må udnytte muligheden for et højere væksth niveau uden for EU, navnlig i Asien.

Et nøglebudskab i den nye EU-handelsstrategi¹ er, at vores fornyede handelspolitik sideløbende med forhandlingsdagsordenen må tage en mere dynamisk tilgang, ikke mindst for at sikre, at de europæiske virksomheder ikke fortaber berettigede markedsadgangsmuligheder, og at vores rettigheder håndhæves på rette vis for at sikre lige vilkår. Kommissionen vil forholde sig koncentreret og beslutsom i forbindelse med dagsordenen. Kommissionen er desuden fast besluttet på fortsat at bekæmpe protektionisme. Det er netop, fordi EU tror på fordelene ved åbne markeder i og uden for EU, at EU må engagere sine partnere i at tilpasse deres bestræbelser i en ånd af gensidighed og fælles udbytte².

At hjælpe europæiske virksomheder med at få adgang til tredjelandsmarkederne har været og er fortsat en vigtig del af EU's handelspolitik, men EU må intensivere sine bestræbelser. Det er en kendsgerning, at vore dages handelspolitiske udfordringer ikke primært handler om at reducere toldsatterne for varer, men om at overvinde lovbetingede hindringer, opnå bedre markedsadgang for tjenesteydelser og investeringer, åbne adgangen til offentlige kontrakter, opnå bedre beskyttelse og håndhævelse af intellektuelle ejendomsrettigheder (IPR) og håndtere uberettigede hindringer, der hæmmer den bæredygtige forsyning af råvarer. Mere generelt må det sikres, at handelen bidrager til bæredygtig udvikling, alt imens der tages hensyn til de sociale virkninger af handelshindringerne. Undersøgelser har vist, at EU's bruttonationalprodukt (BNP) kan øges med mere end halvdelen af en procent, hvis vi fuldfører vores bilaterale og multilaterale forhandlingsdagsorden³. Dette tal kan fordobles, hvis EU gør reelle fremskridt med hensyn til ikke-toldmæssige barrierer (ITB'er) og regulering sammen med sine største handelspartnere som f.eks. USA og Kina⁴. Handelspolitikken kan og skal udgøre et væsentligt bidrag til arbejdspladser og vækst.

¹ *Handel, vækst og verdensanliggender* (KOM (2010) 612 af 9.11.2010).

² Konklusionerne fra Det Europæiske Råd af 16. september 2010.

³ Kommissionens tjenestegrenes arbejdsdokument "*Handel som drivkraft for velstand*", der ledsager Kommissionens meddelelse om "*Handel, vækst og verdensanliggender*"
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146940.pdf

⁴ Kommissionens tjenestegrenes arbejdsdokument "*Handel som drivkraft for velstand*", se fodnote 3, s. 9.
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146940.pdf

Markedsadgangsstrategien⁵ er et afgørende element i vores håndhævelsesopgaver til at sikre, at handelsaftaler effektivt omdannes til reelle handelsfordele. Der lægges særlig vægt på forebyggende foranstaltninger med anvendelsen af varslingsmekanismer under hensyntagen til WTO-aftalerne om tekniske hindringer for handel og sundheds- og plantesundhedsforanstaltninger. Kommissionen skal fortsat udvikle sine nye arbejdsmetoder for samarbejde med medlemsstaterne og virksomhederne for at imødegå hindringer på tredjelandsmarkederne og gøre fjernelse af hindringer til en hjørnesten i vores forbindelser med tredjelande, også på højeste niveau. Efter Kommissionens opfattelse bør markedsadgangsproblemerne indgå som en vigtig del af de igangværende drøftelser i Det Europæiske Råd om fremme af vores strategiske økonomiske partnerskaber ved at fastsætte prioriteringer, forenkle de forskellige instrumenter og koordinere vores meddelelser med henblik på mere effektivt at fremme EU's udenrigspolitiske interesser. Det er desuden hensigtsmæssigt at tage prioriteterne op til overvejelse netop nu, hvor Tjenesten for EU's Optræden Udadtil bliver operationel.

Dette er den første årsrapport til Det Europæiske Råd om handels- og investeringshindringer i tredjelande som først angivet i Europa 2020-strategien⁶. Den giver mulighed for at rette opmærksomheden mod de fælles bestræbelser, der er behov for i forbindelse med en række udvalgte markedsadgangshindringer, herunder foranstaltninger, som går ud over grænserne, samt industripolitisk praksis⁷. Interessen for industripolitik hos EU's største handelspartnere er på ny steget betydeligt. Dette omfatter til tider metoder som f.eks. aktiv fremme af "nationale vindere", hvilket kan være til skade for EU's interesser.

De udvalgte hindringer er af større økonomisk og/eller systemisk betydning for det europæiske erhvervsliv på visse strategiske partners markeder. Dette omfatter også eksportrestriktioner for råvarer, der ikke er egentlige hindringer for "markedsadgangen", men som er lige så skadelige for europæiske selskaber, navnlig europæiske producenter i senere produktionsled, som lader råvarerne indgå i de færdige produkter, de eksporterer. Denne rapport vil bidrage til, at der i Det Europæiske Råds drøftelser fokuseres på fælles prioriteter i forbindelse med markedsadgang, at der drages nytte af det fulde potentiale i EU's samlede styrke, samt at der opnås direkte fordele i form af vækst og beskæftigelse i EU.

2. BETYDELIGE HINDRINGER FOR VORES FORBINDELSER MED STRATEGISKE PARTNERE

Denne rapport fokuserer på hindringer af større økonomisk og/eller systemisk betydning for det europæiske erhvervsliv på visse af vores strategiske partners markeder – Kina, Indien, Japan, Brasilien/Argentina (sidstnævnte gruppering skyldes Mercosur-samarbejdet), Rusland og USA. I 2009 repræsenterede handel med disse partnere 45 % af vores handel med varer og tjenesteydelser (USA står for 19 % og Kina for 10 %) og 41 % af vores udenlandske direkte investeringer (FDI)⁸ (USA står alene for 35 %). Da EU på nuværende tidspunkt ikke har nogen bilaterale frihandelsaftaler (FTA) med fire ud af de seks partnere, er en styrket fælles holdning over for disse lande så meget desto vigtigere.

⁵ KOM(2007) 803 af 11.12.2007.

⁶ KOM (2010) 2020 af 3.3.2010.

⁷ Der findes yderligere oplysninger om industripolitisk praksis i "*En integreret industripolitik for en globaliseret verden*" (KOM (2010) 614 af 28.10.2010).

⁸ I 2009 havde EU en mindre desinvestering i Japan.

Fokussen på rapporten om disse strategiske partnere betyder naturligvis ikke, at Kommissionen nedtoner vigtigheden af hindringer på andre vigtige og ofte nye markeder som f.eks. ASEAN-lande, lande, der er medlem af Golfstaternes Samarbejdsråd, de sydlige eller østlige naboskabslande samt andre strategiske partnere som f.eks. Mexico og Sydafrika. Det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der er knyttet som bilag til rapporten, supplerer denne ved at bringe flere oplysninger om de bestræbelser, der er gjort, samt de foranstaltninger, der er planer om med henblik på at fjerne hindringerne, der er identificeret i en bredere sammenhæng med 32 prioriterede eksportmarkeder.

Valget af bestemte hindringer bygger på en nylig fælles vurdering af situationen i de syv berørte lande som f.eks. den nøgleundersøgelse af hindringer, der blev foretaget i 2009/2010 på anmodning fra Rådet⁹, og som førte til en prioritering af 205 hindringer for 32 markeder, samt løbende overvågning af de protektionistiske foranstaltninger, der blev indført efter den nylige økonomiske og finansielle krise¹⁰.

2.1. Kina

Kina er EU's næststørste handelspartner, og EU er Kinas største handelspartner. Kina er ikke blot en kilde til lavprisforbrugsvarer, men også til centrale input for vores forarbejdningsvirksomheder. Uanset vores store bilaterale handelsunderskud er Kina blevet det hurtigst voksende marked for vores eksport af varer og tjenester samt en vigtig destination for EU-investeringer. EU eksporterede varer til en værdi af 82 mia. EUR til Kina i 2009 – trods krisen var der tale om en stigning på 4 % i forhold til 2008, og i slutningen af oktober 2010 var vores eksport steget med 38 % på et år-til-år-grundlag. Den samlede eksport fra EU til Kina er mere end fordoblet (121 %) mellem 2005 (første 11 måneder) og 2010 (11 første måneder). Dette EU-eksportniveau ligger dog stadig under potentialniveauet, og bedre markedsadgang vil give EU's eksportører og investorer mulighed for at bidrage til og tage fuld del i Kinas fænomene økonomiske vækst.

Ti år efter at være tiltrådt WTO skal Kina stadig blive bedre til at gennemføre centrale WTO-principper om ikke-forskelsbehandling, gennemsigtighed og national behandling. Væsentlige markedsadgangshindringer findes fortsat inden for standardisering og tekniske forskrifter samt tjenester, investering og offentlige indkøb. Utilstrækkelig håndhævelse af intellektuel ejendomsret og belastende certificeringsprocedurer danner fortsat grundlag for store bekymringer. En underliggende og stigende bekymring er, at Kina har vist sig at have udviklet interventionistiske industripolitiske foranstaltninger med sigte på importsubstitution, tvungen teknologioverførsel og fortrinsret til råvarerne for lokale producenter. Dette omfatter industrisubsidier som f.eks. særlån fra statsbanker, jordtilskud, særpriser for input (energi) og eksportkreditter.

⁹ Rådets konklusioner (GAERC) af 8. december 2008. Dok. 16198/08.

¹⁰ Se for eksempel GD for Handel, "*Seventh Report on potentially trade restrictive measures*", november 2010; http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/october/tradoc_146796.pdf

Følgende hindringer er identificeret som prioriterede problemer for EU-operatørerne:

1) På området **råvarer** gør Kina nu systematisk brug af markedsindskrænkende foranstaltninger som f.eks. eksportafgifter og kvoter. I 2009 berørte disse indskrænkninger EU's import af råvarer fra Kina til en værdi af ca. 1,2 mia. EUR, hvilket svarer til 6 % af EU's samlede import af disse varer. 59 % af den kinesiske import, som var berørt af disse foranstaltninger, var industrielle råvarer. Disse handelshindringer er særlig problematiske i et globalt miljø, hvor ingen alternativ forsyningskilde eller erstatningsråvare er tilgængelig. De nylige problemer i forbindelse med handel med **sjældne jordarter** er en slående illustration af problemet. Hindringerne, der forekommer i Kina vedrørende sjældne jordarter, berørte 62 % af EU's samlede import af disse typer sjældne jordarter i 2009¹¹. Faldet i Kinas eksportkvoter for sjældne jordarter har resulteret i signifikant markedsknaphed og kraftige prisforhøjelser med betydelig indvirkning på produktionsomkostningerne for produkter, der hidrører fra sjældne jordarter. Priserne på sjældne jordarter er steget med op til 500 % og forventes at stige yderligere som følge af den seneste eksportkvotereducering. EU's industri anvender sjældne jordarter i en stadig større række efterfølgende produkter, hvoraf de centrale anvendelser er katalysatorer til biler, i informations- og kommunikationssektoren (IKT-sektoren) (f.eks. i printkort, optiske fibre og halvledere), fosforlamper, kraftige permamagneter (anvendes f.eks. i el-biler og vindmøller), højteknologisk glas og keramik. Meget står derfor på spil for den aktuelle og især den kommende udvikling i den europæiske økonomi.

2) En stor bekymring med hensyn til **offentlige indkøb** samt **intellektuel ejendomsret** er politikken vedrørende "**national innovation**", der sigter mod at støtte kinesiske firmaer, der rykker fremad i værdikæden. Dette er et alvorligt problem for europæiske selskaber, der ønsker at eksportere fra EU eller allerede opererer i Kina. Tidligere hindrede denne politik i alvorlig grad adgangen til kinesiske indkøb i en bred række innovative sektorer lige fra grøn teknologi til telekommunikation med kravet om, at udenlandske selskaber registrerer deres IPR i Kina. I udkastet til forskrifter kræves det endvidere, at ansøgerne offentliggør forretningsmæssigt følsomme oplysninger vedrørende innovation og IPR.

I den seneste dialog på højt plan om økonomi og handel forsikrede den kinesiske regering imidlertid, at den hverken ville behandle produkter og tjenesteydelser forskelligt på baggrund af patenternes registreringssted eller vedtage og bevare foranstaltninger, der får et produkts oprindelse eller ejerskabet af intellektuel ejendom til at udløse præferencer i forbindelse med offentlige indkøb. Kommissionen hilste denne meddelelse velkommen, men vil overvåge gennemførelsen af foranstaltningerne nøje, også på provinsniveau, med henblik på at skabe lige vilkår for indenlandske og udenlandsk finansierede selskaber, som er etableret i Kina, og udenlandske selskaber.

Mere generelt er den kinesiske aftaleramme stadig ufuldstændig og ugennemsigtig. Der er behov for større reformer til at sikre overensstemmelse med internationale standarder og et forudsigeligt miljø for tilbudsgivere. Kinas tiltrædelse af GPA er af afgørende betydning for at nå disse mål.

¹¹ Definering af sjældne jordarter som sjældne jordarters metaller, scandium og yttrium (HS 280530), cerium-forbindelser (HS 284610) og forbindelser af sjældne jordarters metaller (HS 284690).

I et bredere perspektiv af IPR er adgangen til det kinesiske IPR-håndhævelsessystem stadig forbundet med vanskeligheder for udenlandske virksomheder, navnlig virksomheder, der opererer i kreative og innovative sektorer. De er dårligt stillede, idet de underlægges strenge formalitetskrav. Især er krav om legalisering og notarial bekræftelse i forbindelse med fuldmagter og beviser fra udlandet byrdefulde og dyre, og de forhindrer udenlandske operatører i på effektiv vis at kræve deres rettigheder ved domstolene og de administrative myndigheder. Desuden er det vanskeligt at opnå foreløbige påbud i praksis, og de erstatninger, der fastsættes af domstolene, er ofte for lave.

3) Kina pålægger i stigende grad krav om overholdelse af **specifikke kinesiske standarder samt tilknyttet besværlig tredjemandsprøvning og certificeringsprocedurer**. Sådanne krav kolliderer ofte med internationale standarder og international praksis og stiller dermed udenlandske virksomheder dårligt. Et væsentligt eksempel er **informations- og kommunikationsteknologi (IKT)**-sektoren, hvor den generelle kompleksitet og manglende gennemsigtighed i Kinas praksis med evaluering af forskriftsmæssighed og overensstemmelse bidrager til et stadig mere uforudsigeligt forretningsmiljø og alvorlige markedsadgangsproblemer for udenlandske og udenlandsk finansierede selskaber.

4) Med hensyn til **investering** viser den aktuelle situation et stort uudnyttet potentiale. Selv om europæiske selskaber investerede mere end 5 mia. EUR i Kina i 2009, udgør dette tal mindre end 3 % af de samlede investeringer. Det aktuelle investeringsklima i Kina er vanskeliggjort pga. manglende gennemsigtighed og forudsigelighed. Desuden hindrer de kinesiske forskrifter, navnlig i energisektoren (vedr. kvalifikationskrav, begrænset adgang til koncessionsprojekter og samlingskrav), EU's energiselskaber i at opnå fuld adgang til det kinesiske marked, især inden for sektoren vedvarende energi.

Yderligere udelukker en række vigtige sektorer som dokumenteret med det såkaldte "investeringskatalog" stadig udenlandsk investering i Kina, eller adgangen er begrænset via joint ventures, aftaler om maksimumkurs på aktier, begrænset antal etableringer osv. Med påvirkningen fra de forskellige foranstaltninger anvender Kina sin investeringsordning som et redskab til at styre landets økonomiske udvikling, navnlig ved at favorisere lokale selskaber gennem overførsel af teknologi og "knowhow". Dette er et alvorligt problem for europæiske selskaber, der ønsker at investere i Kina. Den kommende revision af investeringskataloget giver rig lejlighed til at komme med en klar besked til de kinesiske myndigheder om behovet for et reelt åbent og ikke-diskriminerende investeringsklima i Kina.

2.2. Indien

Indien er en vigtig handelspartner for EU og vinder i stigende grad økonomisk indflydelse. Med en vækstrate på 8-10 % om året er det en af de hurtigst voksende økonomier i verden. Indkomsten pr. indbygger er mere end fordoblet i perioden 1990-2005. Samtidig er handelen mellem EU og Indien på kun fire år steget med 31 % til over 53 mia. EUR i 2009, og EU's investeringer i Indien er siden 2003 mere end firdoblet til 3,1 mia. EUR i 2009.

Indiens handelsordning og lovgivningsramme er dog stadig forholdsvis restriktiv¹². Ud over store toldmæssige barrierer pålægger Indien også en række ikke-toldmæssige barrierer i form af kvantitative restriktioner, importlicenser, byrdefuld obligatorisk afprøvning (f.eks. af dæk) og certificering for en lang række produkter samt komplicerede og lange toldprocedurer. Med hensyn til intellektuel ejendomsret er der konstateret en vis forbedring i IPR-håndhævelsesinfrastrukturen, men der hersker stadig stor bekymring over Indiens håndtering af forfalskning og piratvirksomhed. I øvrigt er Indiens lovgivningsramme på indkøbsområdet stadig ufuldstændig. Der er behov for større reformer til at sikre overensstemmelse med internationale standarder og et forudsigeligt miljø for tilbudsgivere.

Handelspotentiallet mellem EU og Indien udnyttes derfor langt fra tilstrækkeligt. Den omfattende og ambitiøse frihandelsaftale med Indien, der forhandles på nuværende tidspunkt, kan komme til at udgøre en af de mest betydningsfulde aftaler, som EU har indgået. En handelsaftale af denne størrelse vil skabe store fordele for begge økonomier, som konservative vurderinger har fastslået til i størrelsesordenen 9-19 mia. EUR.

Følgende hindringer er væsentlige handelsmæssige irritationsmomenter, der forekommer i Indien, og som kræver en løsning:

1) Der er stillet forslag om **belastende godkendelseskrav** til nye sikkerhedsbestemmelser, som, hvis de bliver gennemført fuldt ud, vil påvirke adgangen for europæiske operatører til kommercielle offentlige indkøb af **telekommunikation**. Bestemmelserne indeholder krav om foregående sikkerhedsgodkendelse og teknologioverførsel samt en forpligtelse til at erstatte udenlandske ingeniører med indiske. Sådanne krav er hidtil ikke oplevet internationalt og vil skade investeringerne i Indien. I 2009 eksporterede EU telekommunikationsudstyr til en værdi af 1 mia. EUR til Indien.

2) Et andet aktuelt handelsrelateret problem er Indiens nylige foranstaltninger, der **medfører restriktioner for bomuldseksporten**. Fra 2004 til 2009 er EU's import af bomuld steget med 17 %. Flere bomuldsproducenter udsættes for eksportrestriktioner i Indien¹³. Selv om EU's samlede import af disse bomuldsprodukter er faldet med 48 % i løbet af femårsperioden, er de nylige foranstaltninger vedrørende disse varer af væsentlig betydning, idet 23 % af EU's import af disse typer bomuldsprodukter kom fra Indien i 2009. Desuden har politikken i Indien, som er verdens næststørste bomuldsproducent (20 % af den samlede produktion) og eneste globale nettoeksportør af bomuld, stor betydning for den globale bomuldsforsyning og dermed også for priserne, hvilket forstærker den generelle opadgående pristendens. Den europæiske industri står derfor over for meget høje priser og forsyningsmangel, idet Indien er EU's største importkilde for bomuldsprodukter.

¹² I 2008 placerede Verdensbanken Indien på en 120. plads (ud af 178) med hensyn til "lethed ved at gøre forretning".

¹³ HS-kode 5201, 5202, 5203, 5205, 5206 og 5207.

3) Desuden er Indiens **investeringspolitik** fortsat en hindring for udenlandske investeringer. Mange vigtige økonomiske sektorer som f.eks. flermærke-detailhandel er stadig lukkede for udenlandske investeringer, og en række foranstaltninger er blevet vedtaget for at kontrollere udenlandsk kapital og sikre maksimalt udbytte for lokale selskaber gennem teknologi- og knowhow-overførsel.

4) Endelig hindrer **importkrav på sundheds- og plantesundhedsområdet (SPS)**, der går ud over internationale standarder uden videnskabeligt grundlag, forskellige former for EU-eksport, navnlig af fjerkræ, svinekød, grøntsager, frugt og tømmer.

2.3. Japan

Som højt udviklet økonomi samt stor global handelsenhed og investor er Japan allerede en vigtig partner for EU, men giver desuden også høje potentielle handelsmuligheder. Med en andel på næsten 4 % af EU's eksport af varer og tjenester i 2009 udgør Japan EU's syvendestørste eksportmarked. EU's eksport af varer til Japan faldt imidlertid med næsten 6 % i gennemsnit pr. år i perioden 2005-2009. Det, at den japanske handel stadig har stort overskud, afspejler delvist de markedsadgangsproblemer, som stadig gør sig gældende for udenlandske virksomheder i Japan.

Selv om tolden i Japan generelt er lav, er de reguleringsmæssige hindringer for handel med varer og tjenester samt hindringerne for investering og offentlige indkøb stadig omfattende og opfattes af den europæiske industri som en af de vigtigste grunde til, at det japanske marked ofte betragtes som mere vanskeligt end andre markeder¹⁴. 2010 har imidlertid medført en fornyet forpligtelse til tættere økonomiske bånd mellem EU og Japan med hensyn til drøftelser i den såkaldte Gruppe på Højt Plan, som blev oprettet på topmødet mellem EU og Japan i april 2010. EU har præciseret, at Japans evne til at demonstrere, at reguleringsmæssige hindringer kan fjernes, er den vigtigste enkeltbetingelse for tættere økonomisk integration mellem EU og Japan.

Følgende tre vigtige hindringer er derfor gode test-cases for Japans ambition om at forbedre markedsadgangen til gensidig fordel for både EU og Japan.

1) Et første eksempel handler om de væsentlige hindringer, som europæiske virksomheder udsættes for på det japanske **forsyningsmarked** – trods det, at Japan har undertegnet WTO-aftalen om offentlige indkøb (GPA). Japan har forpligtet sig til at åbne markedet for offentlige indkøb til en værdi af ca. 22 mia. EUR for GPA-partnerne (herunder europæiske virksomheder). I 2007 udgjorde dette kun 4 % af Japans samlede markeder for offentlige indkøb og 0,5 % af landets BNP. Til gengæld havde japanske selskaber adgang til EU's markeder for offentlige indkøb til en værdi af 312 mia. EUR (eller 2,5 % af EU's BNP). En del af problemet er bl.a. restriktioner i forbindelse med indgåelse af kontrakter med jernbane- og bytransportoperatører, overdrevent høje tærskler for offentlige aftaler om anlægsarbejder samt manglende komplet dækning af lokale ordregivende myndigheder.

¹⁴ Vurdering af handels- og investeringshindringerne mellem EU og Japan, rapport fra Copenhagen Economics, november 2010"; http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc_145772.pdf

2) Et andet eksempel er, at det stadig er vanskeligt at indføre nyt **medicinsk udstyr** på det japanske marked, idet Japans lovgivningsmæssige ramme ikke i tilstrækkelig grad tillader anerkendelse af internationale standarder og er forbundet med lange godkendelsesprocedurer. Blot halvdelen af de medicinske anordninger, der anvendes på EU's og USA's markeder, er tilgængelige i Japan.

3) Med hensyn til sektoren for **finansielle tjenester** har den europæiske forsikringsbranche løbende udtrykt stor bekymring for den forskelsbehandling, som de japanske lovgivere udøver til fordel for det japanske postvæsen. Den nye lovgivning, som regeringen har udarbejdet, vil medføre yderligere forskelsbehandling til ulempe for udenlandske forsikringsselskaber frem for at skabe lige betingelser for private japanske og udenlandske operatører.

2.4. Mercosur: Brasilien og Argentina

Brasilien er EU's tiendestørste handelspartner (2009-tal) med en eksport af varer fra EU til en værdi af mere end 21 mia. EUR, mens EU er Brasiliens største handelspartner og står for næsten en fjerdedel af landets samlede handel. Brasilien er også den største enkelteksportør af landbrugsprodukter til EU, og landet står for en ottendedel af EU's samlede landbrugsimport. EU er den største udenlandske investor i Brasilien. Det brasilianske marked er imidlertid relativt højt beskyttet med en gældende toltarif på gennemsnitligt 12 % og markante ikke-toldmæssige hindringer til ulempe for de erhvervsdrivendes og investorenes aktiviteter.

Argentina er også en vigtig handelspartner for EU, og EU er også den største udenlandske investor i Argentina og står for ca. halvdelen af FDI i Argentina. Som fremhævet i forskellige kontrolrapporter fra internationale organisationer og Kommissionen¹⁵ har Argentinas handelspolitiske reaktioner gennem den økonomiske krise været særlig problematiske med indførelse af et stort antal nye protektionistiske foranstaltninger siden 2008.

Under **Mercosur** har Brasilien og Argentina indledt forhandlinger om en associeringsaftale med EU, som vil omfatte en frihandelsaftale.

På denne baggrund skal følgende store handelshindringer fjernes for at lette markedsadgangen til begge lande:

1) I **Brasilien** bliver lige adgang for udenlandske selskaber til det voksende **indkøbsmarked**, som allerede er genstand for restriktioner, endnu vanskeligere – en nylig lov har indført en **præferencemargin for lokale varer og tjenester** på 25 %, som begrænser forsyningen af varer og tjenester, der betragtes som af national strategisk interesse, til nationale leverandører. Dette har allerede haft indvirkning på de europæiske leverandører på IKT-området. Størrelsen (i 2007 blev det vurderet til en værdi af ca. 133 mia. EUR) og det høje potentiale i det brasilianske marked for offentlige indkøb gør dette til en signifikant hindring – så meget desto mere som begrundelsen for foranstaltningen tilsyneladende er en del af en bredere industripolitik.

¹⁵ Se for eksempel GD for Handel, "Seventh Report on potentially trade restrictive measures", november 2010; http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/october/tradoc_146796.pdf

2) Med hensyn til **både Brasilien og Argentina** forekommer der restriktioner i forbindelse med **søtransport**, som direkte berører europæiske virksomheder. Lastdelingsaftaler mellem Brasilien og Argentina begrænser EU's shipping-selskabers mulighed for international handel mellem de to lande. Størrelsen af og væksten i samhandelen inden for Mercosur og mellem EU og Mercosur samt den sandsynlige stigning i denne samhandel som følge af en mulig FTA mellem Mercosur og EU gør dette problem yderst relevant for europæiske selskaber.

3) **Brasilien og Argentina** hindrer desuden også handelen med forskellige foranstaltninger, der pålægger restriktioner for **eksporten af råvarer**. Blandt påvirkede produkter kan nævnes **landbrugsprodukter** og rå huder, skind og "wet-blue". Hvad angår landbrugsprodukter, er eksportafgifterne i Argentina helt oppe på 35 % for visse produkter som f.eks. sojabønner. Kombineret med belastende eksportprocedurer som "eksportregistre", f.eks. for oksekød og bælgplanter, har disse foranstaltninger en betydelig negativ indvirkning på de europæiske producenter i senere produktionsled og i sidste ende på forbrugerne. Rå huder, skind og wet-blue, som Brasilien og Argentina er meget vigtige globale producenter af, udgør et eksempel på dette. EU's læderindustri er meget afhængig af forsyninger fra Brasilien og Argentina; i 2009 havde EU's import fra Brasilien af rå huder af hornkvæg, skind og wet-blue, for hvilke der var indført restriktioner, en værdi af 87 mio. EUR (12 % af EU's samlede import), og for Argentinas vedkommende havde importen af disse varer, for hvilke der var indført restriktioner, en værdi af 81,2 mio. EUR (10 % af EU's samlede import). Anvendelsen af eksportafgifter på huder og skind fører til en væsentlig ugunstig konkurrencestilling for EU's læderindustri, idet disse afgifter står for en meget stor del af omkostningerne i forbindelse med læderproduktion. Det bør bemærkes, at Brasilien og Argentina samtidig med indførelsen af eksportrestriktioner udvikler deres industri af færdige lædervarer. Takket være let adgang til billige råvarer, som ikke er tilgængelige for udenlandske konkurrenter, er disse industrier nu blevet meget konkurrencedygtige internationalt.

4) Endelig udvider en signifikant handelsrestriktion, som **Argentina** har indført som svar på den økonomiske og finansielle krise, landets system for **ikke-automatiske godkendelser** til at omfatte en bred række produkter. Systemet, der oprindeligt var fokuseret på tekstiler, fodtøj og legetøj, anvendes i stadig stigende grad i forbindelse med andre produkter som f.eks. dæk, jernrør, maskiner og mekaniske anordninger (f.eks. elevatorer og høstmaskiner), uædle metaller og varer af uædle metaller samt bildele. De europæiske eksportørers eventuelle tab anslås til en værdi af mindst 45 mio. EUR. Desuden er der tegn på, at omfanget af det ikke-automatiske godkendelsessystem kan udvides yderligere. Det er karakteristisk for disse foranstaltninger, at de meget ofte er "frivillige" begrænsninger for importørerne, der skal bringe deres import på niveau med den indenlandske produktion. Af samme hensyn traf den argentinske regering desuden foranstaltninger til at **begrænse importen af visse fødevarer**, f.eks. ved uformelt at opfordre supermarkeder til ikke at sælge sådanne produkter længere og ved at forsinke udstedelsen af såkaldte "fri omsætningscertifikater".

2.5. Rusland

Rusland er en af EU's vigtigste handelspartnere, og samhandelen tiltog kraftigt indtil midten af 2008, da Rusland vedtog ensidige handelsbegrænsende foranstaltninger som reaktion på den økonomiske og finansielle krise for at beskytte sin indenlandske industri. Disse protektionistiske foranstaltninger har i alvorlig grad påvirket handelsforbindelserne mellem EU og Rusland. I 2009 beløb EU's eksport af varer til Rusland sig til 65,6 mia. EUR (en nedgang fra 89,1 mia. EUR i 2007), mens importen fra Rusland beløb sig til 115 mia. EUR (144,5 mia. EUR i 2007). Med hensyn til tjenesteydelser beløb EU's eksport sig til 18,3 mia. EUR (2009) og EU's FDI til 26,3 mia. EUR (2008). Statsejede virksomheder spiller fortsat en vigtig rolle i den russiske økonomi.

Den negative indvirkning på EU's eksport fra en række nylige protektionistiske politikker, der er ført af Rusland, er blevet foreviget med konsolideringen af de midlertidige russiske toldstigninger i forbindelse med den fælles toldtarif i toldunionen med Kasakhstan og Belarus, der trådte i kraft den 1. januar 2010¹⁶. Rusland har for nylig fremskyndt sin WTO-tiltrædelsesprocedure og vil gennemføre denne i løbet af indeværende år, hvilket vil komme til at betyde, at sådanne øgede toldafgifter falder tilbage til de lavere niveauer, der er aftalt med WTO-medlemmerne.

I de seneste år har Rusland indført høje eksportafgifter på en række varer, som er vigtige for EU's importører, f.eks. træ samt jernholdigt og ikke-jernholdigt metalkrot. I betragtning af vægten af de russiske forsyninger har sådanne politikker en væsentlig indvirkning på EU's industrier. EU's import af disse industrielle råvarer fra Rusland, der er forbundet med hindringer, beløb sig til næsten 3 mia. EUR i 2009. Inden for rammerne af Ruslands WTO-tiltrædelse, som vil sikre mere stabile betingelser for handel i og med Rusland, blev en bilateral aftale for nylig indgået med henblik på at løse udestående problemer som f.eks. eksportafgifter på træ og diskriminerende jernbanetakster.

Følgende handelshindringer er af afgørende betydning for EU's forretningsinteresser:

1) En stor bekymring for EU's eksportører, navnlig små virksomheder, er stadig **dyre og byrdefulde toldprocedurer**, herunder vilkårlig værdiansættelse og anvendelse af minimumspriser. Gennemførelsen af toldunionen mellem Rusland, Kasakhstan og Belarus har forværret problemet på dette område.

2) **Problemer i forbindelse med IPR-håndhævelse** står stadig højt på dagsordenen med Rusland. Der er stadig et højt niveau af piratvirksomhed i Rusland. Salg og anvendelse af varemærkeforfalskede varer er vidt udbredt, både på gademarkeder og i den almindelige detailhandel. Desuden sætter systematiske overtrædelser af patenter, forretningshemmeligheder og knowhow i de innovative sektorer EU's konkurrenceevne på spil. Etableringen af toldunionen mellem Rusland, Kasakhstan og Belarus den 1. januar 2010 medførte en stor risiko for yderligere svækkelse af håndhævelsen af varemærkebeskyttelse. Risikoen er forbundet med den svage IPR-ordning i Kasakhstan, hvis skrøbelige grænser gør det muligt at indføre varemærkeforfalskede varer og foretage ulovlig parallelimport fra asiatiske lande, navnlig Kina.

¹⁶ Kommissionen anslår de samlede udgifter til øgede toldafgifter, som blev indført af Rusland i løbet af den økonomiske krise og konsolideret i den fælles toldtarif i toldunionen mellem Rusland, Kasakhstan og Belarus, til et beløb på 540 mio. EUR om året (ca. 860 mio. EUR om året i hele toldunionen). Se også: GD for handel, "Fifth report on potentially trade restrictive measures", november 2009; GD for handel, "Sixth report on potentially trade restrictive measures", maj 2010.

3) Ruslands **investeringspolitik**, der sigter mod at beskytte og skabe indenlandske industrier, er en anden kilde, som vækker stor bekymring. Handelsrelaterede investeringsforanstaltninger omfatter krav om lokalt indhold, indenlandsk salg, eksportresultater og teknologioverførsel. Det nylige "lokaliseringsinitiativ", som efter hensigten skal tilskynde udenlandske selskaber til at etablere produktion i Rusland i en række sektorer, herunder biler, elektronik og farmaceutiske produkter, er det seneste eksempel på denne politik. Desuden er der i den russiske lov om udenlandske investeringer i strategiske sektorer fastsat meget lave tærskler for forhåndsgodkendelse af udenlandske energiinvesteringer i Rusland, hvilket gør EU's investeringer på det russiske opstrømsenergimarked meget byrdefulde.

4) Sidst, men ikke mindst er der problemer forbundet med **SPS**, som fortsat er til stor hinder for EU's eksport til Rusland. Hovedparten af Ruslands SPS-foranstaltninger er ikke i overensstemmelse med de internationale standarder og understøttes ikke af nogen videnskabelig begrundelse. Den økonomiske værdi af eksporten, som muligvis berøres af disse hindringer, er markant: I 2009 udgjorde eksport af landbrugsprodukter til Rusland ca. 10 % af EU's samlede eksport til Rusland til et beløb af næsten 7 mia. EUR. Rusland er således et primæreksporthandelsmarked for landbrugsprodukter, og restriktioner på dette område udgør en direkte risiko for selskaber, der opererer i sektoren.

2.6. USA

USA er afgjort EU's største handels- og investeringspartner. I 2009 beløb eksport af EU-varer og -tjenesteydelser til USA sig til 322 mia. EUR (20,6 % af EU's samlede eksport), mens import af varer og tjenesteydelser fra USA beløb sig til 281,9 mia. (17,6 % af EU's samlede import). EU og USA har verdens mest integrerede økonomiske forhold, hvilket tydeligt ses af de urivaliserede gensidige investeringsbeholdningsniveauer, hvor USA's investeringer i EU udgjorde 1.044,1 mia. EUR og EU's investeringer i USA udgjorde 1.134 mia. EUR i 2009, og hvor handelen i 2009 nåede op på 75,1 mia. EUR fra EU til USA og 97,8 mia. EUR fra USA til EU.

Den transatlantiske forbindelses store potentiale udnyttes imidlertid langt fra fuldt ud. I betragtning af den lave gennemsnitstold (under 3 %) skal nøglen til dette potentiale findes ved at overkomme ikke-toldmæssige hindringer. De største hindringer udgøres af afvigelserne i standarder og forskrifter på tværs af Atlanten. Der står meget på spil: En nylig undersøgelse har vist, at hvis blot halvdelen af de eksisterende ikke-toldmæssige hindringer og forskriftsmæssige afvigelser mellem EU og USA blev fjernet, ville EU's BNP blive øget med 122 mia. EUR om året¹⁷.

¹⁷ "Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment – An Economic Analysis"; af Ecorys; offentliggjort på World Wide Web den 16. december 2009, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/december/tradoc_145613.pdf

På baggrund af sådan en stor og dybt forankret forbindelse bør fjernelsen af følgende hindringer, som USA fastholder, have prioritet.

1) Det er slående at se, hvor lavt et åbenhedsniveau der er om USA's marked for **offentlige indkøb** for EU's tilbudsgivere. Dette skyldes til dels det begrænsede omfang af GPA-forpligtelser, som USA har indgået, og som kun dækker 3,2 % af USA's marked for offentlige indkøb (til en samlet værdi af 34 mia. EUR). Til gengæld har EU forpligtet sig til at åbne ca. 15 % af Unionens markeder for offentlige indkøb for de andre GPA-parter. Initiativet "**Køb amerikansk**" har yderligere begrænset den faktiske adgang til USA's markeder for offentlige indkøb på områder, der ikke er omfattet af USA's GPA-forpligtelser, med nye diskriminerende bestemmelser i "American Economic Recovery and Reinvestment Act" og lignende lovgivning. Disse bestemmelser har skabt yderligere usikkerhed for udenlandske operatører på USA's marked og reelt udelukket dem fra visse udbud, navnlig i bygge- og anlægssektoren, og har haft en meget uheldig afledt effekt på lignende foranstaltninger i andre lande. Et andet eksempel på skadelig praksis er forbuddet fra USA's regering mod at foretage indkøb hos "omvendte selskaber" – selskaber, der oprindeligt er USA-baserede, men har skiftet skattemæssigt tilhørsforhold og underlagt sig et andet lands skattesystem.

2) En anden horisontal hindring, som muligvis har en signifikant økonomisk og praktisk indvirkning på EU's eksport til USA, er "**100 % scanning**"-bestemmelserne. Med denne amerikanske lov, der sigter mod at øge sikkerheden ved at modvirke potentielle terrortrusler mod den internationale søtransports containerhandelsordning, forventes der en 100 % scanning (forudgående scanning af containere inden ankomst til USA's havne) af alle USA-relaterede containere fra 1. juli 2012. Lovens følgevirkninger er så vidtrækkende, at den vil udgøre en alvorlig hindring for EU's og USA's samhandel. Selv om der på det seneste er gjort fremskridt med hensyn til drøftelser i det Transatlantiske Økonomiske Råd om USA's anerkendelse af begrebet "autoriserede erhvervsdrivende", må EU fortsat nøje overvåge den videre udvikling i forbindelse med denne hindring.

3. DE MEST SIGNIFIKANTE HINDRINGER: EN HORIZONTAL ANALYSE AF FÆLLES TENDENSER OG PRIORITETER

Hindringerne, der fremgår af punkt 2, er et udvalg af de væsentligste problemer, som europæiske selskaber står over for, når de ønsker adgang til vores strategiske partners markeder. Visse typer af hindringer går igen. Følgende analyse af sådanne fællestendenser kan være nyttig i forbindelse med identificering af bedste praksis for problemløsning, herunder muligheden for yderligere fjernelse af hindringer og definition af en styrket (og mere dynamisk) strategi for fjernelser i fremtiden.

3.1. Offentlige indkøb

Markederne for offentlige indkøb er stadig markant lukkede for udenlandske deltagere, som det tydeligt fremgår af de fremtrædende problemer i USA, Kina, Japan og Brasilien. Disse markeder er imidlertid langt fra ubetydelige set ud fra et kommercielt synspunkt. Det uudnyttede potentiale er omfattende. I 2007 beløb udgifterne til offentlige indkøb sig til ca. 16 % af BNP i EU, 11 % i USA og 18 % i Japan. Med hensyn til nye vækst- og udviklingsøkonomier er oplysningerne sparsomme. I 2007 blev disse markeder for offentlige indkøb anslået til et beløb på ca. 212 mia. EUR i Indien og Mercosur (Brasilien og Argentina) sammenlagt. Beløbet synes måske af ringe betydning i absolut værdi, men disse markeder forventes at øges markant og vil sandsynligvis komme til at udgøre vigtige fremtidige forretningsmuligheder i sektorer, hvor EU's industri er yderst konkurrencedygtig.

Offentlige indkøb er imidlertid uden tvivl det største handelssegment, som fortsat er relativt beskyttet mod internationale forpligtelser. Kun 14 lande har undertegnet aftalen om offentlige indkøb (GPA). Blandt de seks strategiske partnere, der fremgår af denne rapport, er USA og Japan de eneste GPA-medlemmer, mens Kina har indledt tiltrædelsesforhandlinger. Desuden er selv de lande, der har undertegnet GPA, blevet enige om væsentlige begrænsninger for deres marked ved at påtage sig forpligtelser til minimumstærskler og enheders (f.eks. subføderale) udelukkelse fra visse sektorer. Det kan derfor ikke overraske, at der, da den finansielle og økonomiske krise ramte i 2008/09, kunne konstateres en spredning af protektionistiske foranstaltninger på området offentlige indkøb¹⁸.

GPA er desuden kendetegnet ved en væsentlig asymmetri mellem det, de forskellige parter tilbyder med hensyn til markedsadgangsforpligtelser, hvor EU har en større grad af åbenhed end de øvrige parter. Vores handelspartnere mangler tydeligvis gensidighed på dette område. F.eks. beløb værdien af USA's indkøb, som blev tilbudt til udenlandske tilbudsgivere i GPA, sig i 2007 til blot 34 mia. EUR, og for Japans vedkommende var der tale om 22 mia. EUR. Dette står i skarp kontrast til værdien på 312 mia. EUR af de markeder for offentlige indkøb, som EU har forpligtet sig til at åbne. Meget taler således for at tilskynde til større markedsadgang i forbindelse med offentlige indkøb, navnlig med hensyn til vores strategiske partnere, som ikke har påtaget sig gensidige forpligtelser. Der må gøres yderligere bestræbelser for at øge de internationale forpligtelser – enten via de igangværende GPA-forhandlinger og udvidelsen af aftalens sammensætning samt gennem de FTA'er, som EU har indgået, eller via målrettede bilaterale handlinger.

Trods EU's forholdsvise åbenhed over for udenlandske tilbudsgivere er Unionens resultater med hensyn til fjernelse af hindringer reduceret under handelsforhandlingerne om adgang til udenlandske markeder for offentlige indkøb¹⁹. Med henblik på at fremme fjernelse af hindringer og sikre mere symmetri i forbindelse med adgangen til markederne for offentlige indkøb påpegede Kommissionen i sin nylige meddelelse vedrørende handelspolitikken og i meddelelsen om en akt for det indre marked, at der var brug for et særligt initiativ, og den har til hensigt at fremsætte et forslag i denne forbindelse i år. De primære formål med det nye retsinstrument bliver at opstille klarere regler for adgang til EU's marked for offentlige indkøb for varer, tjenester og virksomheder i tredjelande og dermed sikre lige vilkår på EU's marked for offentlige indkøb og at styrke EU's position i forbindelse med forhandlinger om EU-virksomheders adgang til markeder for offentlige indkøb i tredjelande for at opnå en (yderligere) åbning af vore handelspartneres markeder for offentlige indkøb.

Der vil desuden være behov for et højt forpligtelsesniveau for at sikre, at europæiske selskaber har adgang til en rimelig andel af markederne for udenlandske offentlige indkøb.

¹⁸ Se f.eks. GD for handel, *"Seventh Report on potentially trade restrictive measures"*, november 2010.

¹⁹ Se Kommissionens tjenestegrenes arbejdsdokument *"Handel som drivkraft for velstand"*, der ledsager Kommissionens meddelelse om *"Handel, vækst og verdensanliggender"*, side 52, og *"På vej mod en akt for det indre marked – For en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne"*, se forslag nr. 24, s.18.

3.2. Effektiv beskyttelse af intellektuel ejendomsret (IPR)

De ovenfor fremhævede vanskeligheder med hensyn til de kinesiske og russiske markeder er symptomatiske for de store problemer, som europæiske virksomheder udsættes for, når de eksporterer IP-beskyttede varer og tjenesteydelser. I den globaliserede økonomi ligger den komparative fordel for EU i stadig stigende grad i merværdien og IP-intensive varer og tjenesteydelser. Som følge heraf er vækst, beskæftigelse og innovation i EU forbundet med store hindringer, når vores ideer, mærker og produkter piratkopieres og varemærkeforfalskes. Manglende retlig beskyttelse og effektiv håndhævelse af IPR, herunder utilstrækkelig beskyttelse af geografiske betegnelser, hindrer europæiske virksomheder i at opnå fordele ved vigtige eksportmuligheder. Til eksempel kan nævnes, at landbrugsprodukter med *beskyttede oprindelsesbetegnelser* (BOB'er) og *beskyttede geografiske betegnelser* (BGB'er) i 2007 havde en anslået engrosværdi på 14,2 mia. EUR, og det skønnedes, at ca. 30 % af BOB'erne og BGB'erne blev eksporteret ud af EU. Tilskyndelse til IPR-beskyttelse af vores selskaber er derfor et afgørende element til at sikre EU's evne til at konkurrere i den globale økonomi.

Der er gjort visse fremskridt med hensyn til IPR-beskyttelse, navnlig med den forbedrede gennemførelse af Kommissionens håndhævelsesstrategi²⁰. Der er opnået enighed om stærke IPR-bestemmelser i de bilaterale aftaler. Handelsaftalen vedrørende bekæmpelse af forfalskning (ACTA - Anti-Counterfeiting Trade Agreement) er indgået med en række ligesindede lande²¹. Særlige "IPR-dialoger" er styrket med visse centrale partnere som f.eks. Kina og Rusland. Den nyoprettede helpdesk for SMV'er med tilknytning til IPR i Kina har også været yderst effektiv med hensyn til at hjælpe europæiske SMV'er med at beskytte og forsvare deres IPR i landet²² som supplement til projektet "IPR2"²³, et partnerskabsprojekt mellem EU og de kinesiske myndigheder, der sigter mod at forbedre effektiviteten af IPR-håndhævelse i Kina.

I den seneste vurdering af Kommissionens håndhævelsesstrategi²⁴ konkluderedes det, at denne strategi var relevant og førte til adskillige succeser, men også at den krævede en vis justering efter at have fundet anvendelse i seks år. Derfor er Kommissionen nu ved at gennemgå sin strategi, som bør opdateres med en bredere tilgang (hvor der især tages hensyn til en bredere række interesserede parter interesser som f.eks. udviklingsrelaterede problemer) på baggrund af ovennævnte vurdering og andre input-kilder, herunder brede høringer af interesserede parter.

3.3. Bæredygtig forsyning af råvarer

Den øgede globale efterspørgsel og det opadgående pristryk, der følger af den hurtige industrialisering af vækstøkonomierne, har skabt bekymring med hensyn til den sunde funktion af de globale råvaremarkeder²⁵. Import af råvarer udgør ca. en tredjedel af EU's import. Med hensyn til produktion og eksport af mange højteknologiske og miljøvenligere produkter er EU's industri dybt afhængig af import af særlige råvarer.

²⁰ Strategi for håndhævelse af intellektuel ejendomsret i tredjelande, 2004.

²¹ Australien, Canada, Japan, Korea, Mexico, Marokko, New Zealand, Singapore, Schweiz, USA og EU.

²² <http://www.china-iprhelpdesk.eu>

²³ <http://www.ipr2.org>

²⁴ Evaluering af strategien for IPR-håndhævelse i tredjelande, ADE, november 2010 – http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_147053.pdf

²⁵ Flere oplysninger findes i Kommissionens tjenestegrenes arbejdsdokument "*Handel som drivkraft for velstand*", der ledsager Kommissionens meddelelse om "*Handel, vækst og verdensanliggender*", side 65 og figur 15.

Handelsrestriktioner for disse varer kan derfor potentielt påvirke EU's industris konkurrenceevne. Mens produktionen af en given råvare er koncentreret om et begrænset antal lande, har eksportrestriktioner signifikant indvirkning på det globale marked for den givne råvare og kan udgøre et alvorligt problem for EU's industri²⁶. Desuden lægger et producentlands anvendelse af eksportrestriktioner pres på andre eksportører om at følge samme metode med henblik på at beskytte deres indenlandske aftagerindustri, hvilket udløser en kædereaktion, der forværrer forvriddingerne på de globale markeder og får priserne til at stige. Yderligere kan det sandsynlige fald i de indenlandske priser i de lande, som anvender restriktioner, modarbejde yderligere investering i produktionen/fremstillingen og derfor yderligere bringe den langsigtede forsyning med de pågældende råvarer i fare.

Blandt de lande, som er udvalgt i rapporten, har Argentina, Brasilien, Kina, Indien og Rusland på nuværende tidspunkt indført restriktioner på eksport af råvarer. Disse foranstaltninger har haft indvirkning på EU's import af råvarer til en værdi af næsten 6 mia. EUR i 2009. En nylig undersøgelse fra OECD har vist, at 65 WTO-medlemmer anvendte eksportafgifter i perioden 2003-2009²⁷. Oplysninger fra Kommissionen²⁸ har vist, at de eksportrestriktioner, som EU's operatører var udsat for, vedrørte mere end 1 200 toldtakster i september 2009²⁹. De lande, som havde indført flest foranstaltninger, var Kina, Rusland, Argentina og Ukraine. De mest berørte sektorer var landbrugsprodukter, mineraler, kemikalier, rå huder og skind, træ og træprodukter samt metaller.

Håndtering af denne form for handelsforvridende foranstaltninger er imidlertid udfordrende, idet de ikke er fuldstændigt udelukket med de nuværende WTO-discipliner. Mens kvantitative restriktioner (navnlig eksportkvoter og eksportgodkendelser) er underlagt GATT-regler, er eksportafgifter generelt ikke omfattet af multilaterale discipliner³⁰. Inden for rammerne af sin generelle fremgangsmåde for handel med råvarer har Kommissionen derfor udviklet en særlig handelsstrategi for råvarer på baggrund af tre søjler: Forhandlinger om relevante discipliner på multilateralt og bilateralt niveau, håndhævelse af de eksisterende rettigheder gennem håndtering af ulovlige eksportrestriktioner, herunder via procedurer for bilæggelse af tvister i WTO, hvor dette er muligt, samt udadrettede aktiviteter i tredjelande med det formål at overbevise dem om det globale omfang af råvareproblemet og om deres egne fordele ved klare handelsregler på området.

²⁶ Forsyningsrisikoen skyldes, at en stor andel af den verdensomspændende produktion (f.eks. forarbejdningskapaciteten, der omdanner råmaterialerne til kommercielle industriprodukter) hovedsagelig kommer fra et enkelt eller nogle få lande: Dette er tilfældet for Kina (antimon, flussspat, gallium, germanium, grafit, indium, magnesium, sjældne jordarter og wolfram), Rusland (PGM), Den Demokratiske Republik Congo (cobalt og tantal) og Brasilien (niobium and tantal). Denne produktionskoncentration er i mange tilfælde forbundet med lav bæredygtighed og lave genindvindingsrater.

²⁷ Dette repræsenterede en markedsstigning for 1997-2002, hvor 39 WTO-medlemmer anvendte sådanne instrumenter; se J. Kim, "Recent trends in export restrictions", OECD's arbejdsdokumenter vedrørende handelspolitik, 101, 2010.

²⁸ Databasen omfatter 19 lande, herunder Algeriet, Argentina, Brasilien, Kina, Egypten, Indien, Indonesien, Kasakhstan, Rusland, Sydafrika, Thailand og Ukraine.

²⁹ En foranstaltning defineres som en toldtakst på HS4-niveau, der er underlagt en kvantitativ restriktion (eksportkvote eller eksportforbud), en eksportafgift eller en ikke-automatisk eksportgodkendelsesprocedure; se årsrapporten vedrørende råvarer fra GD for handel, "Raw materials 2009 Annual Report", http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/june/tradoc_146207.pdf

³⁰ En undtagelse gør sig gældende, når der er truffet aftale om bestemmelser i WTO's tiltrædelsesprotokoller, som det er tilfældet for Kina og Rusland i forbindelse med en række råvarer.

EU har gennemført denne strategi, bl.a. gennem en række handelsforhandlinger, indledning af en WTO-sag mod en række eksportrestriktionsforanstaltninger, der anvendes af Kina, og hvor Kommissionen er i gang med at undersøge, hvilke kommende skridt det er mest hensigtsmæssigt at tage, herunder en eventuel opfølgning på WTO-sagen, samt ved at fremme debatten om problemet i forbindelse med bilaterale kontakter og i forskellige fora som f.eks. OECD. Det vil fortsat være nødvendigt at drøfte råvareproblemet med de relevante partnere på højeste plan og i videst muligt omfang gøre brug af det fulde potentiale i kanalerne til bilæggelse af tvister og FTA-forhandlinger.

3.4. Tjenesteydelser

Den hurtigt ekspanderende sektor for tjenesteydelser bidrager i højere grad end nogen anden sektor til verdensomspændende økonomisk vækst og jobskabelse. I EU står sektoren for tjenesteydelser for ca. tre fjerdedele af BNP, over 70 % af EU's beskæftigelse³¹ og 30 % af EU's eksport. Handelen med tjenesteydelser står dog kun for 20 % af verdenshandelen. EU er førende på verdensmarkedet med hensyn til den globale handel med tjenesteydelser og stod for 27 % af den globale eksport og 25 % af den globale import i 2009. Tjenesteydelser er således et område inden for international handel, hvor EU's industri er yderst konkurrencedygtig, men hvor handelshindringer – jf. de hindringer, der er omhandlet i afsnit 2 om Japan og Mercosur – fortsat hindrer den i at udnytte sin store konkurrencedygtighed fuldt ud. Restriktioner for handel med tjenesteydelser optræder i form af markedsadgangshindringer, direkte diskrimination mellem indenlandske og udenlandske tjenesteydere eller lovgivningsmæssige hindringer, som finder anvendelse for alle leverandører, men som de facto skaber yderligere byrder for udenlandske leverandører.

Da ca. 75 % af handelen med tjenesteydelser vedrører levering af infrastrukturtjenester, kan en øget åbning af handelen med tjenesteydelser desuden styrke fremstillingsvirksomhedernes konkurrenceevne, hvilket vil føre til generelle velfærdsfordele. Vores bestræbelser på at åbne de udenlandske markeder for tjenesteydelser skal styrkes. EU har indledt forhandlinger om liberalisering af handelen med tjenesteydelser inden for rammerne af den multilaterale almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser (GATS) og via bilaterale frihandelsaftaler. Sidstnævnte tiltag er allerede udmundet i en omfattende liberaliseringspakke vedrørende frihandelsaftalen mellem EU og Korea. På grundlag af ovenstående vigtige forhold bør EU i forbindelse med fremtidige aftaler prioritere tjenesteydelser med henblik på at opnå yderst ambitiøse resultater, navnlig med Indien og Canada på kort sigt.

³¹ I henhold til rapporten "Employment in Europe 2010" (s. 165) var beskæftigelsen i sektoren for tjenesteydelser i EU i 2009 lig med 70,4 %.

3.5. Investeringer

I den aktuelle globaliseringsfase med nye integrerede forsyningskæder har der været en voldsom stigning i udenlandske direkte investeringer (FDI). FDI anerkendes som en af nøglefaktorerne for fremme af den økonomiske vækst, også for udviklingslandenes vedkommende. FDI udgør en vigtig kilde til produktivitetstgevinst og spiller en afgørende rolle i forbindelse med etablering af virksomheder i udlandet og opbygning af de globale forsyningskæder som en del af den moderne internationale økonomi. Den seneste forskning har også vist, at et åbent investeringsklima spiller en vigtig rolle for sikring af beskæftigelsen i EU³². Som den største kilde til FDI i den globale økonomi har EU stor interesse i en forbedret adgang til de udenlandske markeder og i at udnytte det fulde potentiale af EU's interne styrke i tjenesteydelser og etablering.

Hindringer for udenlandske investeringer optræder i form af lovgivningsmæssige restriktioner, som OECD har inddelt i tre bredt dækkende kategorier: i) restriktioner for udenlandsk ejerskab af egenkapital; ii) obligatorisk screening og påbudte godkendelsesprocedurer, der øger adgangsomskostningerne, og iii) operationelle restriktioner som f.eks. begrænsninger for udlændinge, der arbejder i datterselskaber, samt krav til nationalitet og bopæl for bestyrelsesmedlemmer, inputrestriktioner, diskriminerende lovgivningsmæssige bestemmelser samt restriktioner for hjemtagning af overskud. Hovedparten af restriktionerne findes i sektoren for tjenesteydelser, hvor transport, telekommunikation, finans og elektricitet udgør nogle af de industrier, som er pålagt flest restriktioner. Selv om omfanget af FDI-restriktioner pr. land ikke er let at måle, er det høje niveau af hindringer for investeringer i Indien, Kina og Rusland som angivet i afsnit 2 fremtrædende.

I betragtning af fordelene ved udenlandske investeringer har EU til hensigt at skabe et attraktivt og stabilt klima for europæiske investorer i udlandet samt bevare og fremme en åben investeringsordning indenlands i en ånd af gensidighed og gensidig fordel. Dette realiseres med en kombination af forhandlinger og dialoger med centrale partnere som f.eks. USA, Kina og Rusland samt aktiv deltagelse i det arbejde, der udføres i internationale fora som OECD, UNCTAD og G8/G20. Med Lissabontraktatens ikrafttrædelse og udvidelsen af EU's kompetenceområde til FDI udvikles og forvaltes investeringspolitikken i omfattende grad på europæisk niveau, hvilket giver EU en stærkere rolle i forbindelse med forhandlinger, ikke blot med hensyn til at bidrage til den progressive afskaffelse af restriktioner for udenlandske direkte investeringer i tredjelande, men også til at levere bedre investeringsbeskyttelse for alle europæiske virksomheder – og i mellemtiden sikre de beskyttelsesniveauer, som medlemsstaterne individuelt havde truffet aftale med tredjelande om inden Lissabontraktaten. Kommissionen har allerede offentliggjort en meddelelse³³ om en international investeringspolitik, der øger EU's konkurrenceevne og således bidrager til at opfylde målet om intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst i henhold til Europa 2020-strategien. Den fornyede handelsstrategi forpligter desuden EU til at håndtere EU-investorenes behov uden for EU, forhandle om omfattende markedsadgang og investeringsbeskyttelsesbestemmelser med centrale handelspartnere, først og fremmest med Indien, Canada og Singapore, hvor der allerede er indledt handelsforhandlinger. EU vil også overveje enkeltstående investeringsaftaler med andre større handelspartnere som f.eks. Kina og Rusland.

³² Se rapport fra Copenhagen Economics, *"Impacts of EU outward FDI"*, 20. maj 2010, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/june/tradoc_146270.pdf

³³ KOM (2010) 343 endelig udg. af 7.7.2010; http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/july/tradoc_146307.pdf

Ud over denne meget væsentlige forhandlingsdagsorden i stadig udvikling vil forekomsten af særlige investeringshindringer kræve engagement på et case-by-case-grundlag og på et overordnet politisk niveau for at sikre, at europæiske investorer ikke diskrimineres.

3.6. Lovgivningsmæssige problemer – tekniske forskrifter og standarder (tekniske handelshindringer samt sundheds- og plantesundhedsforanstaltninger)

Hindringer vedrørende tekniske forskrifter og standarder optræder hyppigt på mange EU-eksportørers lister over markedsadgangsproblemer. Eksemplerne i afsnit 2 omfatter problemer i informationsteknologisektoren i Kina og Indien samt medicinske anordninger i Japan. Sådanne hindringer kan have stor økonomisk indvirkning på producenterne, idet de i sidste ende kræver justering af produkter og produktionsfaciliteter for at leve op til de forskellige krav. Da EU-selskaber i stigende grad indgår i globale forsyningskæder, øger forskellene i forskrifter og standarder omkostningerne ved deltagelse i den globale økonomi og reducerer lokale selskabers konkurrenceevne på det globale marked.

Med hensyn til de lovgivningsmæssige problemer vedrørende Kina, Indien, Japan og Rusland, der er nævnt tidligere i denne rapport, vil de muligvis have indvirkning på EU's eksport, som havde en værdi på ca. 13,7 mia. EUR i 2009. Lovgivningsmæssige hindringer er også meget markante hindringer for den transatlantiske handel. De vedrører mange sektorer, f.eks. biler, hvor USA's sikkerhedsstandarder omfatter 42 standarder, som producenter af biler og udstyr, der sælges i USA, skal overholde, og som afviger fra internationale standarder, samt tekstiler med vidtrækkende krav i henhold til loven om forbedring af sikkerheden ved forbrugsvarer.

Visse lovgivningsmæssige hindringer skyldes ganske enkelt afvigelser i de lovgivningsmæssige fremgangsmåder. Disse afvigelser kan være fuldt berettigede og afspejler blot en historisk udvikling i de lovgivningsmæssige fremgangsmåder, forskelle i indkomstniveauer, forbrugerpræferencer og risikoopfattelser. I mange tilfælde anvendes forskellene – f.eks. krav om dobbelt afprøvning og uforholdsmæssigt store dokumentationskrav – på mere systematisk vis med henblik på favorisering eller beskyttelse af den indenlandske produktion. Sidstnævnte vil kræve en stærk, fokuseret og dynamisk reaktion fra EU, mens førstnævnte må håndteres gennem mere systemisk langsigtet samarbejde og dialog, hvilket især fremmer lovgivningsrammernes gennemsigtighed og forudsigelighed.

Eksemplet med de kinesiske foranstaltninger i informations- og teknologisektoren, der gives i afsnit 2, illustrerer de problemer, som er forbundet med lovgivningsmæssige standarder. For så vidt angår en definition af sikkerhedsproblemerne bevæger de kinesiske foranstaltninger sig langt ud over almindelig praksis i andre lande og de relevante internationale standarder³⁴. Kravet om at overholde de hjemmelavede kinesiske standarder medfører betydelige udgifter for europæiske selskaber. Selv om interventioner på højt niveau har ført til visse justeringer af den kinesiske politik, gør det grundlæggende problem med manglende anerkendelse af internationale standarder sig stadig gældende. EU gennemfører en række lovgivningsmæssige dialoger med de kinesiske myndigheder med henblik på at muliggøre anvendelse af internationale standarder og yderligere forpligte Kina i internationale standardiseringsorganisationer. Der står helt klart meget på spil, og jævnlige drøftelser på højt plan, herunder dialogen på højt plan om økonomi og handel, samt på topmøder vil være nødvendige for at opnå reelle fremskridt.

³⁴ Den relevante standard vil være ISO/IEC 15408 ledsaget af en anerkendelsesaftale med fælles kriterier for at stadfæste den gensidige anerkendelse af IT-sikkerhedscertifikater.

Som det ofte er tilfældet i forbindelse med lovgivningsmæssige spørgsmål er forebyggende handling inden vedtagelse af foranstaltningerne meget mere lovende end forsøg på at ophæve foranstaltninger, der allerede er gået igennem lovgivningsprocessen. Der bør tages hensyn til denne faktor i EU's strategi for håndtering af lovgivningsmæssige problemer.

På samme måde er anvendelsen af handelshindringer med hensyn til fødevarer sikkerhed samt dyre- og plantesundhedsregler som vist med beskrivelsen af de væsentlige hindringer i afsnit 2 tiltaget betydeligt i løbet af de seneste år i Rusland og Indien, og dette har skabt alvorlige problemer for EU's eksportører. De russiske og indiske eksempler viser, at regeringerne ofte går længere end kravene til beskyttelse af deres forbrugeres sundhed og anvender SPS-restriktioner for at beskytte de indenlandske producenter af landbrugsprodukter mod loyal konkurrence. Da de toldmæssige hindringer for handel med landbrugsprodukter gradvis vil blive reduceret i løbet af de kommende år, er der en reel risiko for, at sådanne problemer bliver endnu mere vidtrækkende i fremtiden.

3.7. Toldmæssige hindringer

Som det fremgår af afsnit 2 med de russiske toldforanstaltninger og den argentinske importtilladelsesordning, findes der stadig almindelige toldhindringer ud over de mere sofistikerede nye former for foranstaltninger. De to landes foranstaltninger har i stigende grad skabt bekymring hos de europæiske eksportører siden den finansielle og økonomiske krises udvikling i 2008. En detaljeret analyse af foranstaltningernes gennemførelse har vist et fast mønster af manglende gennemsigtighed, administrativ diskrimination i form af tunge procedurer og hyppig tilfældig fortolkning af eksisterende regler, f.eks. vedrørende toldværdiansættelse.

EU har modarbejdet sådanne foranstaltninger, navnlig når der har været grund til at tro, at foranstaltningerne ikke er WTO-forenelige, som det f.eks. var tilfældet for Argentinas importtilladelsesordning. I sidstnævnte tilfælde skabte selv en samordnet aktion i WTO med andre partnere, der også var berørt af foranstaltningerne, imidlertid ingen betydelige resultater. Det må derfor overvejes, om andre midler, f.eks. formelle WTO-tvistbilæggelsesprocedurer eller mere politiske interventioner, bør tages i brug.

4. VEJEN FREMAD: HVORDAN KAN DE VÆSENTLIGE MARKEDSADGANGSHINDRINGER HÅNTERES MERE EFFEKTIVT?

Selv om den nøjagtige økonomiske indvirkning af hindringerne, der omtales i denne rapport, ikke kan fastlægges i detaljer, befinder den europæiske eksport, som kan være berørt af sådanne foranstaltninger, sig i størrelsesordenen 96-130 mia. EUR (9-12 % af EU's samlede eksport i 2009) og EU's import af råvarer sig i størrelsesordenen 6 mia. EUR³⁵. Disse skøn over "potentielt berørt handel" bør ikke opfattes som en angivelse af EU's "tabte handel". Tabt handel er implicit kun en del af "berørt handel" og bør være betydeligt lavere end denne, men kan - på baggrund af de tilgængelige oplysninger og handelshindringernes komplekse karakter - ikke fastslås nøjagtigt³⁶. Tallene giver dog alligevel en idé om, hvor stor en del af handelen der kan være berørt af de forskellige foranstaltninger. En fjernelse af disse hindringer vil således have stor betydning for EU's eksport og give yderligere adgang til vigtige markeder for offentlige indkøb. Ud over de økonomiske gevinster, der vil være et resultat af EU's forhandlingsdagsorden, vil dette være et meget vigtigt bidrag til den eksterne dimension af Europa 2020-målene om intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst.

For at opfylde disse mål er det nødvendigt, at alle involverede aktører, navnlig Kommissionen som repræsentant for EU på handelområdet med assistance fra EU-delegationerne, som nu er integreret i Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, på den ene side og medlemsstaternes kompetente myndigheder på den anden, engagerer sig proaktivt. Der er brug for fælles bestræbelser på alle niveauer for at sende samordnede budskaber til vores strategiske partnere og understrege vigtigheden af en fjernelse af de hindringer, der omtales i denne rapport, for vores bilaterale forbindelser. I denne sammenhæng er det af afgørende betydning at tale med én stemme. Hvis EU kan handle på samlet og beslutsom vis og anvende de forskellige facetter af sine redskaber i forbindelse med eksterne forbindelser på kalibreret vis, vil strategiske partnere sandsynligvis være mere villige til at løse vores problemer konstruktivt.

I den forbindelse påpeger Det Europæiske Råd på sine møder i september og december 2010 nødvendigheden af at definere EU's interesse over for Unionens strategiske partnere. Det gav EU's højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik/næstformand for Kommissionen beføjelse til i samarbejde med Kommissionen og Rådet (udenrigsanliggender) at "*formulere fælles europæiske interesser samt identificere mulige måder at fremme dem på*". Denne rapport under håndhævelsesdagsordenen for EU's fornyede handelspolitik kan betragtes som et bidrag til beføjelsen. De hindringer, der omtales i denne rapport, samt den ledsagende horisontale analyse vedrører et udvalg af markedsadgangsproblemer, som det bør være en prioritet at løse med EU's strategiske partnere.

³⁵ Tallet dækker kun eksportrestriktioner for import af landbrugs- og industriråvarer, som kun står for en tredjedel af EU's samlede import af råvarer (11 % af EU's samlede import). De andre to tredjedele af EU's import af råvarer vedrører energiråvarer (23 % af EU's import). Selv om detaljerede statistikker vedrørende eksportrestriktioner for energiråvarer stadig er under udarbejdelse, er det tydeligt, at sådanne restriktioner forekommer i en række centrale energiproducerende lande. Et træffende eksempel i denne forbindelse er Rusland, hvor en 30 %-eksportafgift på gas berører 13,1 mia. EUR af EU's gasimport (28 % af EU's samlede gasimport).

³⁶ Disse skøn, der bygger på de eksisterende handelsstrømme, påvirkes også af andre faktorer, som kan nedbringe vurderingen af den reelle værdi af den "potentielt berørte del af handelen". For eksempel: Jo større handelshindringer der er tale om, des mindre vil den observerede "berørte" del af handelsstrømmene være. Som et ekstremt tilfælde kan nævnes, at der i tilfælde af et eksport- eller importforbud ikke observeres nogen handel, og dette har ingen indvirkning på den målte "potentielt berørte del af handelen", selv om en sådan hindring i virkeligheden er af stor økonomisk betydning. Med denne foranstaltning kan mindre hindringer derfor blive vægtet højere og betydningen af mere strenge hindringer kan være undervurderet.

Der eksisterer allerede en række særlige fora på højt plan med nogle af EU's strategiske partnere, f.eks. det Transatlantiske Økonomiske Råd med USA, dialogen på højt plan om økonomi og handel med Kina samt Gruppen på Højt Plan med Japan. Markedsadgang og især lovgivningsmæssige hindringer spiller en vigtig rolle i disse fora. For at få EU's interesser varetaget mere konsekvent må EU være villig til, hvor dette er relevant, at rejse spørgsmålet om markedsadgangshindringer på topmøder og andre møder på højt plan.

Det siger sig selv, at offensive og defensive interesser er forbundet, og gensidighed og fælles fordele er vigtige begreber i forbindelse med de internationale forbindelser og handelspolitikken især. Det må derfor overvejes, om der kan opnås fjernelse af hindringer ved at forbinde EU's problemer vedrørende markedsadgangshindringer på de strategiske partners markeder med deres respektive interesser i øget adgang til EU's marked. I denne forbindelse vil der blive stillet forslag om et særligt initiativ vedrørende offentlige indkøb som anført i afsnit 3 i denne rapport. På alle andre områder må de eksisterende redskaber tages i fuld anvendelse for at overbevise EU's partnere om at gøre gengæld for Unionens åbningsbestrebelse.

EU-delegationerne vil komme til at spille en vigtig rolle i forbindelse med varetagelsen af de europæiske markedsadgangsinteresser. Delegationerne er vores antenner til analyse af situationen i vores strategiske partners indenlandske ordninger, herunder økonomiske og politiske interesser samt industripolitisk praksis. Det vil være vigtigt at anvende disse antenner, så politiske interventioner på højt plan vedrørende markedsadgangshindringer kan være velforberedte og bygge på alle tilgængelige politiske og økonomiske oplysninger samt følges behørigt op på stedet i rette tid.

Denne rapport fastsætter en ambitiøs dagsorden. Formålet er at hæve og kalibrere niveauet for EU-interventioner i forbindelse med specifikke problemer med adgang til vores strategiske partners markeder. Samordnet handling på højeste politiske niveau kan gøre en forskel til fordel for de europæiske selskabers eksport- og investeringsinteresser og i sidste instans for vækst og beskæftigelse i Europa. Kommissionen vil jævnligt overvåge fremskridtene med denne dagsorden og hvert år underrette Rådet.