



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 23.11.2005
KOM(2005) 594 endelig

ÅRSBERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET

**OM FÆLLESSKABETS ANTIDUMPING-, ANTISUBSIDIE- OG
BESKYTTELSESFORANSTALTNINGER (2004)**

{SEK(2005) 1519}

DA

DA

INDLEDNING

Målet med denne beretning er at give en oversigt over de handelsbeskyttelsesforanstaltninger (dvs. antidumping-, -udlignings- og beskyttelsesforanstaltninger), som tredjelande har anvendt over for Det Europæiske Fællesskab i 2004. Beretningen er opdelt i to afsnit, hvoraf det første opsummerer de vigtigste udviklingstendenser i årets løb, mens det andet, i form af et bilag, behandler bestemte lande eller grupper af lande og især fokuserer på de mest iøjnefaldende sager.

DEL I: GENERELLE TENDENSER

Også i 2004 steg antallet af handelsbeskyttelsesforanstaltninger, der var rettet mod eksportører i Fællesskabet. Antallet af gældende foranstaltninger mod Fællesskabet steg fra 192 ved udgangen af 2003 til 199 i 2004. Nedsættelsen af told og begrænsningen af andre handelshindringer øger faktisk individuelle landes tilskyndelse til at benytte instrumenter til forsvar af handelen. Heroverfor står EF fortsat som en af de mest disciplinerede og moderate brugere af handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger. I princippet har vi intet imod, at tredjelande træffer handelsbeskyttelsesforanstaltninger over for Fællesskabet, så længe dette sker på en objektiv og retfærdig måde og i overensstemmelse med internationale regler. Desværre er dette ikke altid tilfældet. EF må derfor ofte ty til tvistbilæggelse via WTO for at sikre, at disse lande overholder internationale handelsregler.

Stigningen i tredjelandes antidumpingforanstaltninger mod EF-eksportører forekommer særlig vanskelig at retfærdiggøre, da fællesskabsmarkedet i de fleste industrisektorer er åbent for international konkurrence (lave importafgifter). Producenterne i Fællesskabet opererer under meget konkurrenceprægede forhold på deres hjemmemarked, hvilket i betydelig grad mindsker deres evne eller lyst til at foretage dumpingeksport til tredjelandes markeder. Nogle tredjelande fortsætter endvidere nærmest rutinemæssigt med at anvende beskyttelsesforanstaltninger. Dette bekymrer især EF, da beskyttelsesinstrumentet er rettet mod varer, der importeres under redelige vilkår, og det bør derfor kun benyttes ekstraordinært i nødsituationer. I forbindelse med Doha-udviklingsdagsordenen har EF slået kraftigt til lyd for, at man anvender de højeste standarder i forbindelse med undersøgelser af beskyttelse af handelen.

Det er interessant at bemærke, at et øget antal tredjelande nu næsten udelukkende indleder antidumpingsager mod Fællesskabet som helhed og ikke mod individuelle medlemsstater. Som følge heraf påvirker den affødte antidumpingtold alle eksportører i Fællesskabet. I princippet er procedurer mod Fællesskabet som helhed lovlige, da EF er et selvstændigt medlem af WTO. Desuden er der hos tredjelande en voksende erkendelse af, at EF er et integreret marked. Det er ikke umiddelbart indlysende, om disse to muligheder er til fordel eller ulempe for eksportører i Fællesskabet: en sag indledt mod EF som helhed kan gøre det vanskeligere at nå frem til en konklusion om, at der forekommer dumping og skade (f.eks. kan en højere eksportpris i en medlemsstat udligne en lavere eksportpris i en anden medlemsstat). Omvendt kan det være lettere at konkludere, at der forekommer skade, hvis der kun fokuseres på lavprisindekporten fra en enkelt medlemsstat. Det skal også erindres, at vores holdning kan være påvirket af, at vi anvender vore egne handelsbeskyttelsesforanstaltninger på fuldt fællesskabsgrundlag, så det er vanskeligt at anfægte, at tredjelande følger samme politik.

Statistisk set er fordelingen omtrent som i tidligere år: USA tegnede sig i 2004 for 27 % af alle foranstaltninger mod EF, fulgt af Indien (18 %), Brasilien (7 %), Canada (6 %) og Sydafrika (5 %).

DEL II: AKTIVITETER

1. Lande

1.1. USA

I forhold til det foregående år – der var domineret af stålbeskyttelsessagen – var den amerikanske aktivitet på dette område forholdsvis begrænset i 2004. USA indledte ingen nye undersøgelser mod Fællesskabet, men foretog en række udløbsundersøgelser af eksisterende antidumping- og udligningsforanstaltninger. Kommissionen har navnlig været aktiv i fem udløbsundersøgelser af udligningsforanstaltninger, hvilket i et tilfælde førte til, at den gældende told blev fjernet.

De vigtigste begivenheder i 2004 vedrørte foranstaltninger, der var genstand for WTO-tvistbilæggelsesprocedurer, og især indledningen af en WTO-sag om “nulstilling” og et gennemførelsespanel i “privatiseringssagen”. I nulstillingssagen anfægter EF en metode, der tillader de amerikanske undersøgelsesmyndigheder af se bort fra ikke-dumpede transaktioner i deres beregninger (såkaldt “nulstilling”), hvilket giver væsentligt højere dumpingmargener. Uden denne praksis er det usandsynligt, at de amerikanske myndigheder kunne have konstateret, at der forekom dumping, og at de kunne have indført told i et så stort antal sager. Den benyttede praksis med nulstilling påvirker EF-eksportørers handel til en værdi af flere hundrede mio. USD. Panelprocedurerne blev indledt i oktober 2004. Den endelige panelrapport forventes ved udgangen af september 2005.

En anden vigtig begivenhed i 2004 var nedsættelsen af et gennemførelsespanel i privatiseringssagen. Til trods for de forbedringer, som USA har indført af sin privatiseringsmetode som følge af WTO-panelets afgørelse i 2002, er visse aspekter af afgørelsen ikke blevet gennemført, f.eks. vedrørende udløbsundersøgelser, hvor USA ikke har ændret foranstaltningerne. Desværre var EF's eneste middel til at gribe ind over for denne omstridte gennemførelse at anmode om et nyt panel mod USA. Dette panel blev nedsat den 27. september 2004, og den endelige rapport forventes den 14. juni 2005.

USA er det WTO-medlem, hvis foranstaltninger hyppigst anfægtes i WTO's tvistbilæggessystem. Dette afslører en vis uforenelighed mellem den amerikanske praksis med hensyn til handelsbeskyttelsesinstrumenter og WTO's regler. Disse problemer forværres af den amerikanske tøven med hensyn til at efterleve WTO-afgørelser (f.eks. antidumpingloven af 1916 og Byrd-ændringen). En del af forklaringen er, at den amerikanske regering er under et intenst pres fra lobbygrupper og Kongressen, hvilket gør det vanskeligt for den åbent at kunne godkende WTO-panelafgørelser, der strider mod det amerikanske erhvervslivs interesser.

1.2. Rusland, Ukraine og Belarus

Der har i 2004 været den nævneværdige udvikling, at Rusland, Ukraine og Belarus har gjort væsentlig mere brug af handelsforsvarsinstrumenter. I 2004 indledte Belarus 4 beskyttelsessager mod en række varer, mens Rusland og Ukraine hver tegnede sig for 2 undersøgelser. Desuden indledte både Rusland og Ukraine i 2004 for første gang antidumpingprocedurer mod eksportører fra Fællesskabet, nemlig vedrørende henholdsvis rustfrit stål og skruekompressorer.

Det har været et stort problem i disse procedurer, at der mangler gennemsigthed og ikke afgives oplysninger. Et andet specifikt problem, der blev fremhævet i beretningen for sidste år, er, at disse lande fortsat benytter generelt anvendte beskyttelsesforanstaltninger til at behandle importstigninger, der skyldes regionale handelsliberaliseringsinitiativer, nemlig inden for SNG-området. Kommissionen har været meget aktiv i disse sager og har deltaget i talrige diskussioner med myndighederne for at forbedre gennemsigtheden i procedurerne.

Som følge af den generelle vækst i EF's eksport til Rusland og Ukraine – forstærket af udvidelsen – har disse sager optaget EF-eksportørerne meget. De har udtrykt bekymring for, at disse handelsforanstaltninger benyttes til at fremme nationale erhvervsgrøner. EF-medlemsstater som Polen og de baltiske stater har ved flere lejligheder rejst spørgsmålet om disse landes overholdelse af internationale handelsregler, især efter deres tiltrædelse af WTO.

1.3. Kina

Selv om det i rapporten fra i fjor blev forudsagt, at Kina ville træffe et øget antal handelsbeskyttelsesforanstaltninger mod Fællesskabet, har dette ikke været tilfældet i 2004. Kina har kun i ret begrænset omfang gjort brug af handelsbeskyttelsesinstrumenter mod EF, og i 2004 var kun 7 fællesskabsvarer genstand for foranstaltninger. Samlet set gør Kina dog stadig mere brug af handelsbeskyttelsesinstrumenter, navnlig i den kemiske sektor. For eksempel er EF-selskaber, der eksporterer til Kina fra andre asiatiske lande, jævnligt involveret i kinesiske antidumpingprocedurer. Kinas betydelige økonomiske vækstrate er ikke blevet matchet af en tilsvarende stigning i importen. Fællesskabets handelsunderskud vokser stadig, til dels fordi fællesskabseksportører generelt fortsat har betydelige vanskeligheder ved at komme ind på det kinesiske marked.

1.4. Indien

Indien er stadig et af de lande, der på verdensplan benytter sig mest af handelsbeskyttelsesforanstaltninger, men i 2004 indledte Indien det mindste antal sager mod Fællesskabet i en årrække. Der var kun 3 nye undersøgelser i 2004 mod 7 i 2003. Den tvist, som Fællesskabet indbragte for WTO i slutningen af 2003 vedrørende 27 antidumpingforanstaltninger indført af Indien mod eksportører i EF, har sandsynligvis haft indvirkning på Indiens generelle antidumpingpraksis. Sideløbende med konsultationsprocessen indledte Indien en række fornyede undersøgelser af gældende antidumpingforanstaltninger mod producenter i Fællesskabet. Som følge heraf er nogle af disse foranstaltninger blevet afsluttet i løbet af de første måneder af 2005.

1.5. Latinamerika

Der kan noteres en svag stigning i handelsbeskyttelsesaktiviteter i 2004 i forhold til året før. Argentina, der normalt tegner sig for hovedparten af handelsbeskyttelsesforanstaltningerne mod Fællesskabet, indledte ingen nye undersøgelser i 2004. Det er sandsynligt, at det økonomiske tilbageslag efter devalueringen i 2002 har været en naturlig hindring for import. Argentina gennemførte imidlertid udløbsundersøgelser af tre gældende udligningsforanstaltninger mod EF's eksport af forarbejdede landbrugsprodukter (hvedegluten, ferskner på dåse og olivenolie), hvilket sidst i 2004 førte til forlængelse af foranstaltningerne trods stærk modstand fra EF. Fællesskabet forfølger alle tre sager i WTO, hvor der er planlagt konsultationer i juli 2005.

2. Sektorer

2.1. Landbrug

Af de sektorer, der er ramt af handelsbeskyttelsesforanstaltninger, bør landbruget især nævnes. I mange tilfælde anvendes der fortsat udligningstold mod Fællesskabets eksport af forarbejdede landbrugsprodukter, f.eks. olivenolie, forarbejdede frugter og grøntsager, sukker og kornderivater. Fællesskabet anfægter naturligvis ikke, at der findes landbrugssubsidier, eller at sådanne subsidier kan være genstand for udligningstold. Den blotte tilstedeværelse af subsidier bør imidlertid ikke berettige indførelse af udligningstold uden en mere grundig analyse af, hvorvidt de pågældende subsidier har begunstiget den eksporterede vare. I mange af de sager om udligningstold, der blev indledt i 2004 (f.eks. olivenolie, ferskner på dåse), har tredjelande hævdet, at de eksporterede landbrugsprodukter automatisk begunstiges af subsidier, der ydes individuelle landmænd og ikke eksportørerne af de forarbejdede varer. Fællesskabet har i 2004 især rettet opmærksomheden mod disse sager for at sikre, at alle sager om udligningstold, der indledes af tredjelande, er baseret på fuld dokumentation for, at de eksporterede varer klart er blevet begunstiget af en sådan støtte.

Det skal bemærkes, at de vidtrækkende reformer af den fælles landbrugspolitik, som EF har gennemført siden 2000, vil ændre arten af den ydede støtte. Som følge heraf vil støtten i stigende grad blive omlagt fra produktionsstøtte til "ubundne" støtteformer (betaling til enkelte landbrug) uden nogen 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 fordelene overføres fra landbruget til produktionsleddet, bør gøre det vanskeligere for tredjelande at udligne de pågældende støtteordninger.

2.2. Stål og kemikalier

Efter intens aktivitet i stålsektoren på grund af de amerikanske beskyttelsesforanstaltninger i 2003 har 2004 været et roligt år for denne sektor. Som følge af den fortsatte efterspørgsel efter stål på verdensplan (især fra Kina) har der i 2004 kun været få sager vedrørende stål med undtagelse af det tilbageværende store antal tilfælde af antidumping- og udligningstold i USA og to russiske sager, der bør nævnes, nemlig beskyttelsessagen mod rør med stor diameter og antidumpingsagen

mod rustfrit stål. Som nævnt i tidligere år er den kemiske industri og lægemiddelindustrien stadig blandt de sektorer, der er stærkest påvirket af handelsbeskyttelsesforanstaltninger.

DEL III: KONKRETE RESULTATER

Der har været en række positive resultater i 2004 for EF-eksportører, som har været genstand for procedurer i tredjelande. En række vigtige sager er blevet afsluttet uden indførelse af foranstaltninger, mens foranstaltningerne i andre tilfælde er blevet fjernet. Kommissionen har været stærkt involveret i alle disse procedurer, hvilket viser, at et aktivt og direkte engagement kan have en betydelig indflydelse på resultatet af handelsbeskyttelsesprocedurer, der indledes af tredjelande.

Følgende vigtige sager bør nævnes:

- Indien: afslutning af antidumpingundersøgelsen af importen af belagt papir fra EF og Indonesien
- Australien: afslutning af antidumping- og udligningsundersøgelser af olivenolie fra Grækenland, Italien og Spanien
- Rusland: fritagelse af EF fra beskyttelsesforanstaltninger mod hvidt sukker
- Tyrkiet: afslutning af 5 beskyttelsesundersøgelser uden indførelse af foranstaltninger
- Korea: afslutning af antidumpingundersøgelsen af spånplader fra Belgien, Italien og Spanien
- USA: ophævelse af udligningstolden på stænger af korrosionsbestandigt stål fra Italien.

Det er klart, at Kommissionens og medlemsstaternes indgriben i disse sager ikke har været den eneste faktor, der førte til et positivt eller forbedret resultat for Fællesskabets eksportører. En aktiv overvågning af alle vigtige sager og en konstant indgriben til støtte for eksportører fra Fællesskabet bidrager sammen med en regelmæssig dialog med de myndigheder i tredjelande, som er ansvarlige for handelsbeskyttelsesundersøgelser, til at skabe betingelser for at finde acceptable løsninger for fællesskabseksportørerne.

For så vidt angår forbindelserne med medlemsstaterne vedrørende tredjelandes foranstaltninger er Kommissionen i 2004 vedblevet med at søge efter måder, hvorpå koordinationen kan forbedres. Medlemsstaterne er enten direkte eller gennem deres repræsentationer i tredjelande et vigtigt aktiv for Kommissionen, idet de kan gøre denne opmærksom på problemer for EF-eksportører i udlandet, etablere kontakter mellem Kommissionens tjenestegrene og eksportører i Fællesskabet eller rejse problemer i forbindelse med specifikke handelsbeskyttelsesforanstaltninger bilateralt over for tredjelande.

Kontaktnettet mellem Kommissionen og medlemsstaterne, der er formaliseret ved oprettelsen af særlige kontaktpunkter for medlemsstater, har vist sig at være meget nyttigt til at udbrede oplysninger om sager indledt af tredjelande (f.eks. om nye undersøgelser, indførelse af foranstaltninger eller WTO-tiltag om beskyttelsesansligninger) og til at gøre det muligt at handle hurtigt, når Fællesskabets interesser står på spil. Denne "kontaktliste" blev pr. 1. maj

2004 udvidet til at omfatte de nye medlemsstater. Generelt har den direkte kommunikation med medlemsstaterne været særlig nyttig, når de ramte varer har en særegen karakter. I sagen om den ukrainske antidumpingundersøgelse af importen af skruekompressorer lykkedes det således medlemsstaterne at lokalisere de pågældende eksportører lige før udløbet af den frist, der var fastsat af de ukrainske myndigheder. Eksportørerne kunne derved deltage i undersøgelsesproceduren.

Der har også været ført drøftelser med EF-industrien i 2004 for at afgøre, hvilke yderligere foranstaltninger EF kan træffe for at forbedre kommunikationen. Der er allerede taget konkrete skridt med hensyn til små og mellemstore virksomheder, hvor GD Handel på sin webside har offentliggjort retningslinjer for, hvordan små og mellemstore virksomheder skal forholde sig, når de rammes af tredjelandes handelsbeskyttelsesforanstaltninger¹.

DEL IV: GENERELLE PROBLEMER MED TREDJELANDE

3. Typiske mangler

3.1. Indledningskriterier af lav standard

De problemer, der blev nævnt i sidste års beretning, er stadig aktuelle. 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 erhvervsbranchen i det pågældende land.

3.2. Manglende gennemsigtighed

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 eller for et forslag til afgørelse. Problemet med utilstrækkelige oplysninger bliver endnu mere alvorligt, når en indførelse af foranstaltninger eller en afvisning af beviser fra EF-eksportører skal berettiges. Det ses stadig hyppigere, at visse undersøgelsesmyndigheder konsekvent påkalder sig fortrolighedshensyn som begrundelse for ikke at afgive tilstrækkelige oplysninger, selv når sådanne oplysninger ikke er fortrolige. Eksportørerne råder derfor ikke over alle de oplysninger, som de behøver for at kunne forsvare sig i disse procedurer.

Paradoksalt nok synes nogle tredjelande ikke at kunne garantere, 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 efter

¹ (http://europa.eu.int/comm/trade/issues/respectrules/tdi_sme/faqs.htm)

procedurerne, særlig i antidumpingundersøgelser, hvor parterne skal afgive meget følsomme oplysninger.

3.3. Misbrug af instrumenter til forsvar af handelen

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" til imødegåelse af uventede kraftige stigninger i importen. Dette skyldes sandsynligvis, at beskyttelsesundersøgelser er mindre krævende og billigere end antidumping- eller antisubsidieundersøgelser, da det ikke er nødvendigt at indhente oplysninger i udlandet eller foretage kontrolbesøg; beskyttelsesforanstaltninger gør det muligt for et land at standse import fra alle kilder, selv hvor skaden kan spores til et bestemt land eller en gruppe af lande. Fællesskabet har i WTO konsekvent rejst spørgsmålet om den overdrevne anvendelse af beskyttelsesforanstaltninger, og det har været en energisk fortalere for kravet om meget høje standarder for anvendelsen af beskyttelsesforanstaltninger, så dette instruments ekstraordinære karakter bevares.

DEL V: KONKLUSION

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 arbejder Fællesskabet i forbindelse med Doha-udviklingsdagsordenen for, at der skal anvendes højere standarder ved antidumping- og antisubsidieundersøgelser (f.eks. harmonisering af undersøgelsesprocedurer og begrænsning af omkostninger). 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 om bedre undersøgelsesmetoder og anvendelse af reglerne for handelsbeskyttelsesinstrumenter. Dette bidrager til, at parterne får en bedre forståelse af hinandens praksis.

Desuden anmoder tredjelande ofte Generaldirektoratet for Handel (GD Handel) om at arrangere uddannelseskurser for 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 handelsbeskyttelsesansøgninger. EF finansierer typisk to sådanne uddannelsesseminarer om året, mens de pågældende tredjelande betaler for et skiftende antal andre arrangementer. GD Handel har herved mulighed for at "træne" embedsmænd fra tredjelande, så de kan forbedre deres undersøgelsesmetoder. Siden 2001 er der blevet afholdt seminarer i Thailand, Indonesien, Ukraine, Kina, Rusland, Indien, Pakistan og Rumænien, for blot at nævne nogle få lande. I 2004 blev der afholdt seminarer for embedsmænd fra Korea, Argentina, Rusland, Kina, Vietnam, Tyrkiet, Ukraine og Rumænien.