



Bruxelles, den 30.8.2021
COM(2021) 496 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**39. årsrapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om EU's
antidumping-, antisubsidie- og beskyttelsesforanstaltninger samt om tredjelands brug
af handelsbeskyttelsesaktiviteter over for EU i 2020**

{SWD(2021) 234 final}

DA

DA

RESUMÉ

Denne 39. rapport indeholder oplysninger om EU's antidumping-, antisubsidie- og beskyttelsesforanstaltninger samt om tredjelandes handelsbeskyttelsesaktiviteter over for EU i 2020 i overensstemmelse med Kommissionens forpligtelser med hensyn til rapportering.

Den Europæiske Union forpligter sig til åben og regelbaseret handel ved hjælp af redskaberne til beskyttelse af det europæiske erhvervsliv mod urimelig handelspraksis. Kommissionen sikrer, at i tilfælde hvor erhvervslivet lider skade på grund af urimelig praksis, som f.eks. dumpingimport og subsidieret import, kan disse forlade sig på, at der gennem EU's handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter sikres en effektiv reaktion.

Covid-19-pandemien i 2020 var en test på Kommissionens evne til at anvende de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, eftersom der ikke længere kunne foretages kontrol på stedet. Gennem en hurtig tilpasning af sin arbejdspraksis afsluttede Kommissionen imidlertid undersøgelserne inden for de retlige frister under fuld hensyntagen til de interesserede parters rettigheder og Kommissionens retlige forpligtelser. Antallet af sager forblev på linje med tidligere års aktivitetsniveauer med en stigning i antallet af sager, der blev indgivet henimod slutningen af 2020.

Kommissionens vellykkede anvendelse af EU's handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter blev bekræftet i en beretning fra Den Europæiske Revisionsret i juli 2020. Revisorerne konstaterede, at procedurerne blev fulgt korrekt, hvilket førte til forsvarlige og omfattende afgørelser. Beretningen indeholdt en række anbefalinger, der yderligere skulle styrke Kommissionens reaktion på udfordringerne i forbindelse med import på urimelige vilkår. Kommissionen begyndte i 2020 at gennemføre en række af disse anbefalinger, f.eks. en forbedret overvågning for at sikre foranstaltningernes effektivitet.

Blandt disse udfordringer kan især nævnes behovet for at imødegå de stadig mere komplicerede og uigennemsigtige støtteprogrammer, der ydes af tredjelande, og som skader europæiske producenter. Som reaktion på udviklingen inden for subsidiepraksis udlignede Kommissionen i 2020 for første gang subsidier ydet af et land til fremstillingsvirksomheder, der er etableret i et andet land, og som eksporterer til EU. Begrundelsen var, at det finansielle bidrag fra tredjelandet kunne tilskrives eksportlandet. Indførelsen af foranstaltninger viser Kommissionens evne og vilje til at håndtere nye og innovative former for subsidieringspraksis. Et særskilt afsnit i rapporten omhandler problematikken med hensyn til subsidier.

Et fornyet fokus på håndhævelse og effektivitet af handelsreglerne i 2020 betød en forbedret overvågning af foranstaltningerne, navnlig de foranstaltninger, hvor der var øget risiko for omgåelse. Indførelse af antiomgåelsesforanstaltninger, overvågning af importen, indhentning af oplysninger fra erhvervslivet om markedsudviklingen samt varsling af toldmyndighederne

om potentielt risikabel import understøttede Kommissionens engagement med hensyn til en effektiv handelsbeskyttelsespolitik. En ændring af tilsynet med import af stål og aluminium i 2020 førte også til reelle importstatistikker, der gjorde det muligt på et tidligere tidspunkt at identificere importtendenser, der kan skade Unionens stål- og aluminiumsindustri.

Sikring af rimelige handelsvilkår for europæiske producenter betyder også, at der skal tages hånd om de handelsbeskyttelsesforanstaltninger, som tredjelande har truffet over for EU, og som nåede deres højeste niveau i 2020.

2020 medførte nye og unikke udfordringer i den globale handel, og Kommissionen foretog tilpasninger og reagerede på disse udfordringer såvel som på de udfordringer, som eksisterende og nye former for urimelig handelspraksis medførte, og den fortsatte sin håndhævelse af EU's handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter.

1 ANVENDELSE AF HANDELSPOLITISKE BESKYTTELSESINSTRUMENTER I 2020¹

1.1 Undersøgelseraktivitet

1.1.1 Generel oversigt

Ved udgangen af 2020 var der **150 gældende** handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger i EU: **99 endelige antidumpingforanstaltninger** (som blev forlænget i 29 tilfælde), **18 antisubsidieforanstaltninger** (som blev forlænget i ét tilfælde) og **3 beskyttelsesforanstaltninger**. Dette er en stigning på 10 foranstaltninger i forhold til udgangen af 2019.

Undersøgelsesarbejdet tog fortsat til med en større arbejdsbyrde end i 2019 som følge af et større antal fornyede undersøgelser (54). Ved udgangen af 2020 pågik der **47 undersøgelser**².

Et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (SWD), som indeholder mere detaljerede oplysninger og statistikker om de årlige aktiviteter ledsager denne rapport. Arbejdsdokumentet indeholder de bilag, der er relevante for nedennævnte afsnit.

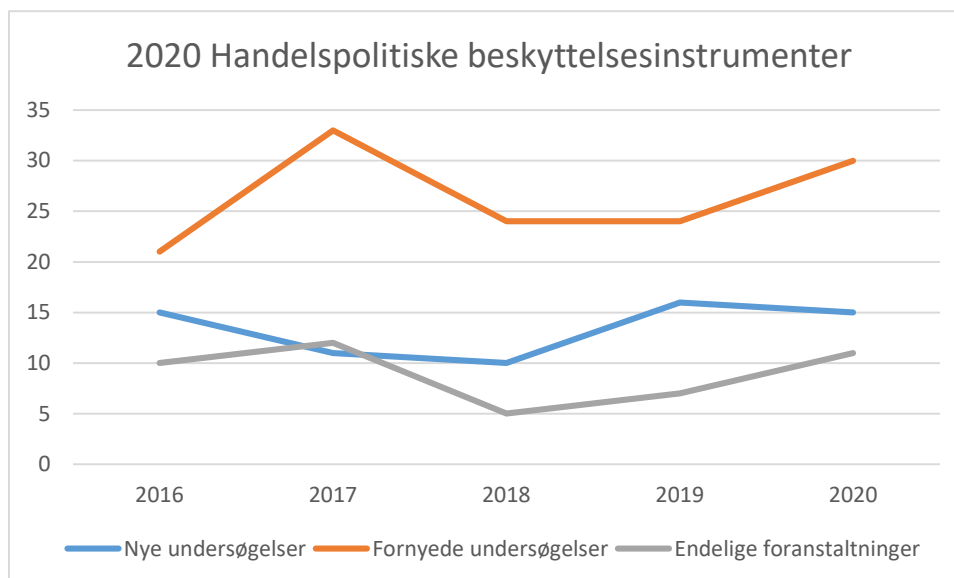
1.1.2 Antidumping- og antisubsidieundersøgelser (se bilag A til I)

I 2020 indledte Kommissionen **15 nye undersøgelser** (12 antidumpingundersøgelser og 3 antisubsidieundersøgelser). Den indførte midlertidig told i **6** procedurer og afsluttede **11** sager ved at indføre en endelig told (8 antidumpingundersøgelser og **3 antisubsidieundersøgelser**). Fem undersøgelser blev afsluttet uden indførelse af foranstaltninger.

Antallet af indledte fornyede undersøgelser steg i forhold til 2019. I 2020 indledte Kommissionen **21 udløbsundersøgelser** og **2 interimundersøgelser**, hvilket resulterede i 54 aktive fornyede undersøgelser i perioden. **7 udløbsundersøgelser** blev afsluttet med en bekræftelse af tolden i 2020. Der blev afsluttet 4 interimundersøgelser, hvoraf kun 1 medførte en ændring af tolden.

¹ Denne del af rapporten er udarbejdet i overensstemmelse med de ajourførte bestemmelser i artikel 23 i antidumpinggrundforordningen (EUT L 176 af 30.6.2016, s. 21), artikel 34 i antisubsidiegrundforordningen (EUT L 176 af 30.6.2016, s. 55) og artikel 23 i forordningen om grundlæggende beskyttelsesforanstaltninger (EUT L 83 af 27.3.2015, s. 16).

² Suppleret med 5 undersøgelser om tilbagebetaling, der omfattede 82 individuelle anmodninger om tilbagebetaling fra importører.



1.1.3 Beskyttelsesundersøgelser

Der blev ikke indledt nye beskyttelsesundersøgelser i 2020.

Med hensyn til EU's stålbeskyttelsesforanstaltning, der blev indført i 2019 som reaktion på USA's foranstaltninger i henhold til Section 232, gennemførte Kommissionen endnu en undersøgelse, som den 1. juli 2020 resulterede i en tilpasning af visse aspekter af foranstaltningen. Disse omfattede indførelsen af kvartalsvis forvaltning af alle toldkontingenter, gennemførelsen af landespecifikke toldkontingenter i varekategori 1 (varmvalset stål) og en ny ordning for adgang til det resterende toldkontingent i det sidste kvartal af en periode.

Den 30. oktober 2020 indledte Kommissionen endnu en undersøgelse med henblik på at tilpasse kontingentmængden i henhold til beskyttelsesforanstaltningen som følge af brexit. Disse ændringer trådte i kraft den 1. januar 2021.

1.1.4 Kontrol i forbindelse med undersøgelser

For at sikre nøjagtigheden af oplysningerne fra de interesserede parter og grundlaget for indførelsen af eventuelle foranstaltninger aflægger Kommissionen besøg på stedet for at kontrollere de oplysninger, der er indgivet i forbindelse med handelsbeskyttelsesundersøgelser.

Rejserestriktioner som følge af covid-19-pandemien gjorde det umuligt at anvende normale kontrolprocedurer i næsten hele 2020, samtidig med at sikkerhedsforanstaltninger og dermed forbundne begrænsninger påvirkede virksomhedernes aktiviteter. Som reaktion herpå tilpassede Kommissionen sin arbejdspraksis for at sikre, at undersøgelserne fortsatte, samtidig med at de behørigte procedurer, gennemsigtighedskravene og de lovbestemte frister blev overholdt. Dette indebærer, at virksomheder skulle indgive tilstrækkeligt detaljerede oplysninger til analyse, der blev indført et system til krydstjek af data uden kontrolbesøg ved hjælp af

uafhængige og kontrollerbare kilder, og interesserede parter fik en vis fleksibilitet med hensyn til frister for indsendelse af data³. Kommissionen foretog i alt 26 krydskontroller på stedet og 83 krydstjek uden kontrolbesøg. Selv om systemet til krydstjek uden kontrolbesøg har sikret den fortsatte gennemførelse af de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter i 2020, er det besværligt, krævende og kun en midlertidig løsning.

1.2 Effektiv anvendelse og håndhævelse af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter

1.2.1 Den Europæiske Revisionsret — Revision af EU's handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter

I juli 2020 offentliggjorde Den Europæiske Revisionsret sin revisionsberetning om EU's handelsbeskyttelsespolitik for perioden 2016-2019⁴, hvori den konkluderede, at Kommissionen med succes håndhæver politikken. Det fremgik af beretningen, at undersøgelserne førte til, at der blev indført rettidige foranstaltninger, at Kommissionen fulgte procedurerne korrekt, behandlede alle parter ens, og at de analyser, der lå til grund for afgørelserne, var solide og omfattende.

Samtidig anbefalede Den Europæiske Revisionsret, at Kommissionen inden udgangen af 2021: a) dokumenterer sine vurderinger af fortrolighedsstatus for dokumenter fra parterne, b) søger yderligere kommunikationskanaler for at øge interessenternes bevidsthed, c) forbedrer vejledningen om relevante konkurrenceaspekter, d) forbedrer overvågningsaktiviteterne og foretager regelmæssige evalueringer af effektiviteten af handelsbeskyttelsesforanstaltninger, e) iværksætter flere undersøgelser på eget initiativ og f) anvender klare kriterier for at prioritere tredjelandes reaktion på foranstaltninger.

Kommissionen accepterede alle anbefalingerne med undtagelse af e) vedrørende undersøgelser på eget initiativ, som Kommissionen kun delvist accepterede, da den mener, at den allerede i videst muligt omfang anvender bestemmelserne i lovgivningen.

Kommissionen begyndte at gennemføre anbefalingerne inden for den fastsatte tidsramme ved at forbedre overvågningen af de eksisterende foranstaltninger, fastlægge kriterier for en prioritering af tredjelandes foranstaltninger og undersøge, hvordan man kan øge bevidstheden om handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter blandt EU's erhvervsgrene. Gennemførelsen af alle anbefalinger vil fortsætte med evalueringen af den samlede effektivitet af de handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger, der er planlagt i 2023.

1.2.2 Overvågning og håndhævelse af foranstaltninger (jf. bilag J, K, M og Q)

I betragtning af den centrale rolle, som håndhævelsen af handelsforanstaltninger spiller i von der Leyen-Kommissionens dagsorden, blev der lagt større vægt på overvågningsaktiviteter.

³ Meddelelse om konsekvenserne af udbruddet af covid-19 for antidumping- og antisubsidieundersøgelser (EUT C 86 af 16.3.2020, s. 6).

⁴ <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54349>

I 2020 overvågede Kommissionen 41 handelsbeskyttelsesforanstaltninger, som udgjorde en øget risiko for toldunddragelse. Hvor det var relevant, advarede Kommissionen toldmyndighederne i medlemsstaterne om at være særligt opmærksomme på importen af de pågældende varer. I de tilfælde, hvor Kommissionen rådede over oplysninger, der tydede på svigagtig adfærd i forbindelse med import, underrettede den også OLAF herom. Kommissionen holdt tæt kontakt med EU-erhvervsgrenen for at få yderligere oplysninger om markedsudviklinger og for at træffe afgørelse om den mest effektive opfølgning. Kommissionen undersøgte også de gældende pristilsagn nøje for at sikre, at de eksporterende producenter overholdt disse fuldt ud.

I overensstemmelse med sit tilsagn om at sikre en effektiv anvendelse af foranstaltningerne indledte Kommissionen 3 antiomgåelsesundersøgelser i 2020. Undersøgelserne vedrører forskellige former for omgåelse, dvs. omgåelse af foranstaltningerne gennem samleprocesser i et tredjeland og gennem ændring af varen. Kommissionen afsluttede 5 antiomgåelsesundersøgelser i 2020. Den udvidede tolden i 4 tilfælde til også at omfatte import fra andre tredjelande, hvor det konstateredes, at der havde fundet omladning sted.

1.2.3 Tilsynsforanstaltninger

Kommissionen kan indføre tilsynsforanstaltninger for at overvåge importtendenser, hvis denne import truer med at forvolde skade for EU-producenterne⁵. Der er tale om to typer: forudgående og efterfølgende tilsyn. Forudgående tilsyn gør importen betinget af, at der fremlægges en importlicens, hvorved der gives oplysninger om hensigten om at importere. Med efterfølgende tilsyn foreligger der importstatistikker femten dage efter udgangen af indberetningsmåneden, sammenlignet med Eurostats data, der først foreligger 6 uger efter udgangen af indberetningsmåneden.

Tilsyn indføres normalt ved en kommissionsforordning, mens efterfølgende tilsyn kan indføres uden en retsakt, når der ikke er behov for at oprette yderligere specifikke toldtariferingskoder (10-cifrede Taric-varekoder).

På dette grundlag erstattede Kommissionen systemet med forudgående tilsyn med stål og aluminium, som udløb den 15. maj 2020, med efterfølgende tilsyn. Desuden indførte Kommissionen i november 2020⁶ efterfølgende EU-tilsyn med importen af bioethanol til brændstof.

Kommissionen offentliggør de tilgængelige tilsynsdata hver måned på den offentlige side om tilsyn/overvågning af import⁷ på Generaldirektoratet for Handels websted.

1.2.4 Beskyttelse af europæiske små og mellemstore virksomheder (SMV'er)

Eftersom SMV'er står over for ressourcemæssige begrænsninger, når det handler om handelsbeskyttelse, har Kommissionen altid gjort en indsats for at fremme SMV'ernes

⁵ Artikel 11 i forordning (EU) 2015/478 af 11. marts 2015 (EUT L 86 af 27.3.2015, s. 16).

⁶ Forordning (EU) 2020/1628 (EUT L 366 af 4.11.2020, s. 12)

⁷ <https://webgate.ec.europa.eu/siglbo/post-surveillance>

kendskab til og adgang til handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter. I 2020 fortsatte Kommissionen gennem sin særlige helpdesk med at bistå sådanne virksomheder, der er berørt af urimelig handelspraksis, både i EU og i tredjelande. I forbindelse med SMV'ernes anvendelse af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter drog de fordel af mindre administrativt tunge spørgeskemaer og, hvor det var muligt, undersøgelsesperioder, der var i overensstemmelse med deres regnskabsår.

Samtidig med at Kommissionen fortsatte sin bistand til SMV'er gennem sit [SMV-websted](#), sin helpdesk og vejledningen om handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, anbefalede Den Europæiske Revisionsret, at Kommissionen skulle øge kendskabet til instrumenterne blandt erhvervsbrancherne og især hos SMV'erne. I 2020 indledte Kommissionen arbejdet med en informationspakke, der er skræddersyet til SMV'er, og som indeholder forklaringer af instrumenterne, hvordan man får adgang til dem, og hvad procedurerne indebærer. Oplysningerne vil blive videregivet gennem de eksisterende kanaler, som f.eks. Det Rådgivende Udvalg for Markedsadgang, SMV-netværk i medlemsstaterne samt gennem brancheorganisationer. I overensstemmelse med den tidsplan, som Den Europæiske Revisionsret har foreslået, vil dette blive gennemført i 2021.

Flere af EU's fremstillingssektorer, der er kendetegnet ved SMV'er, anvender med held beskyttelse under EU's handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, f.eks. i forbindelse med cykler, regummieringsvirksomheder, ørreder og keramik. Hvad angår sidstnævnte, viser antidumpingforanstaltningerne vedrørende bordservice af keramisk materiale og antiomgåelsesundersøgelsen på eget initiativ, der blev afsluttet i 2019, Kommissionens vilje til at sikre effektiviteten af de gældende foranstaltninger. Da Kommissionen var klar over muligheden for yderligere omgåelse af disse foranstaltninger, undersøgte den nøje fjorten ansøgninger fra kinesiske eksportører om behandling af nye eksporterende producenter, der blev modtaget i 2020, for at sikre, at ansøgerne er ægte nye eksporterende producenter, der sælger deres egne varer og ikke kanaliserer varer fra andre kinesiske producenter af bordservice. Sagerne pågik stadig ved udgangen af 2020.

1.3 Udviklingstendenser i 2020 efter lovændringerne i 2017 og 2018

1.3.1 Sociale og miljømæssige standarder

Med ændringerne af handelsbeskyttelseslovgivningen i december 2017 og juni 2018 indførtes en række områder, hvor sociale og miljømæssige standarder så vidt muligt bør tages i betragtning i antidumping- og antisubsidieundersøgelser.

Når Kommissionen anvender den nye metode til beregning af den normale værdi, skal den vælge et egnet repræsentativt land til at konstruere en vares normale værdi uden fordrejninger. Når der er mere end ét land med egnede tilgængelige data, bør Kommissionen vælge på grundlag af det sociale og miljømæssige beskyttelsesniveau i de lande, der er under overvejelse.

I de undersøgelser, der blev afsluttet i 2020, opstod spørgsmålet ikke, da der kun forelå egnede data for ét repræsentativt land i hvert enkelt tilfælde.

Ved fastsættelsen af skadesmargenen i forbindelse med undersøgelser bør EU-erhvervslivets produktionsomkostninger omfatte omkostningerne ved overholdelse af multilaterale miljøaftaler og Den Internationale Arbejdsorganisations konventioner i løbet af de handelspolitiske beskyttelsesforanstaltningers levetid. Da EU-erhvervsgrenen pådrager sig disse omkostninger i den periode, hvor foranstaltningen finder anvendelse, kan de afspejles i EU-erhvervsgrenens målpriser/ikke-skadevoldende priser ved beregningen af skadesmargenen.

I undersøgelserne vedrørende *tungt termopapir* med oprindelse i Republikken Korea og *visse varmvalsede plader og ruller af rustfrit stål* fra Indonesien, Folkerepublikken Kina og Taiwan justerede Kommissionen målpriserne efter at have vurderet de fremtidige omkostninger som følge af multilaterale miljøaftaler, som EU er part i. Dette førte til, at Kommissionen forhøjede de ikke-skadevoldende priser med beløb på mellem 6 EUR og 10 EUR pr. ton i sagen om termopapir og med 1,5 EUR og 6 EUR pr. ton i sagen om stålplader og -ruller. Spørgsmålet blev ikke rejst af interesserede parter i andre sager, der blev afsluttet i 2020.

1.3.2 Rapport om fordrejninger i Ruslands økonomi

Da den nye dumpingmetode blev indført i december 2017, fastsattes det i lovgivningen, at Kommissionen skulle udarbejde rapporter om væsentlige fordrejninger, der beskriver markedsforholdene i et land eller en sektor. På det grundlag offentliggjorde Kommissionen i oktober 2020 en rapport om væsentlige statsligt indførte markedsfordrejninger i den russiske økonomi⁸.

Dette er den anden rapport efter offentliggørelsen af en rapport i december 2017, der beskriver de fordrejninger, der findes i Kina. Rusland blev valgt som det land med den hyppigste forekomst af antidumpingaktivitet i EU efter Kina.

Rapporten er et teknisk, faktabaseret dokument, der trækker på en række kilder, navnlig russisk lovgivning og andre officielle offentlige optegnelser i Rusland. Rapporten er beskrivende og opdelt i tre dele. Den første er en makroøkonomisk beskrivelse af den russiske økonomi, den anden omhandler de vigtigste produktionsfaktorer, der anvendes i alle fremstillingsprocesser (f.eks. arbejdskraft og energi), mens den tredje omhandler visse sektorer i den russiske økonomi, nemlig stål, aluminium og kemikalier.

⁸ [Commission Staff Working Document on significant distortions in the economy of the Russian Federation for the purposes of trade defence investigations \(europa.eu\)](#) (Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene om væsentlige fordrejninger i Den Russiske Føderations økonomi i forbindelse med handelsbeskyttelsesundersøgelser (foreligger ikke på dansk)) [SWD\(2020\) 242 final](#).

1.3.3 Forbedret gennemsigtighed — ændringer i relation til forhåndsfremlæggelsesperioden

I forbindelse med moderniseringen af de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter i 2018 blev der indført en forpligtelse til forhåndsfremlæggelse af oplysninger. Dermed pålagde Kommissionen at give de interesserede parter 3 ugers varsel om, hvorvidt den havde til hensigt at indføre midlertidige foranstaltninger. Kommissionen gennemgik bestemmelsen i 2020 på anmodning af Europa-Parlamentet og Rådet for at undersøge, om forhåndsfremlæggelsen havde ført til lageropbygning og yderligere skade for EU's erhvervsliv. Analysen viste, at dette ikke var tilfældet, og følgelig blev forhåndsfremlæggelsesperioden i august 2020 øget til 4 uger.

1.4 Prøvelse ved EU-retsinstanser (bilag S)

I 2020 afsagde Retten og Domstolen 17 domme og kendelser vedrørende handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter: Retten afsagde 12 domme, mens Domstolen afsagde 4 præjudicielle afgørelser og traf afgørelse i én appelsag.

Retspraksis fra 2020 giver et interessant indblik i WTO-lovgivningens mulige direkte virkning på området handelsbeskyttelse. Domstolen bekræftede den meget begrænsede rolle, som rapporterne fra WTO's appelorgan spiller, og understregede, at de ikke er relevante, når de fremkommer efter vedtagelsen af den omtvistede forordning. Retten bekræftede retspraksis i forbindelse med Rusal ved at fastslå, at protokollen om Kinas tiltrædelse af WTO ikke kan påberåbes med henblik på at anfægte lovligheden af den omtvistede forordning. De vigtigste domme er beskrevet i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene.

Der blev i 2020 indbragt 30 nye sager vedrørende handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter —23 for Retten og 7 for Domstolen, heraf var 6 appelsager og 1 anmodning om en præjudiciel afgørelse.

1.5 Håndtering af handelsbeskyttelsesaktiviteter rettet mod EU

Kommissionen overvåger og intervenserer i undersøgelser af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, der gennemføres af tredjelande og er rettet mod EU's eksport, og bistår EU-eksportører med at udvikle deres forsvarsstrategi.

Kommissionens vigtigste mål er at sætte en stopper for indførelsen af uberettigede handelsbeskyttelsesforanstaltninger over for EU's eksport og/eller at mindske de negative økonomiske konsekvenser af eventuelle foranstaltninger, der indføres, f.eks. ved at nedsætte toldsatsen eller, i tilfælde af beskyttelsesforanstaltninger, ved hjælp af et toldkontingent i stedet for en værditold.

Kommissionen griber ind på teknisk plan i form af skriftlige indlæg til tredjelandes undersøgelsesmyndigheder og ved at deltage i høringer, herunder også på politisk plan. I 2020 betød dette, at både kommissærerne for handel og landbrug tog sager op med deres modparter i det pågældende tredjeland enten på møder eller gennem korrespondance. Kommissionen tager også sager op i Verdenshandelsorganisationens (WTO's) relevante

udvalg. Alle interventioner koordineres nøje med EU's erhvervsliv og berørte medlemsstater, og der fokuseres på sager med betydelige økonomiske konsekvenser for europæiske erhvervsgrøner og systemiske konsekvenser.

Kommissionen ønsker med sin indsats at sikre, at WTO-reglerne anvendes korrekt, og at der rettes op på procedurefejl og retlige uoverensstemmelser for at modvirke tredjelandes misbrug af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter. En generel mangel på gennemsigtighed og i mange tilfælde utilstrækkelig analyse af skade og årsagssammenhæng giver anledning til stor bekymring. Gentagne interventioner fra Kommissionens side, der fremhæver juridiske uoverensstemmelser og systemiske mangler, har været en vigtig medvirkende faktor til at forhindre uberettigede foranstaltninger. Blandt de vellykkede interventioner i 2020 var:

- Kommissionen intervenserede i to beskyttelsesundersøgelser, der blev gennemført af Ukraine vedrørende importen af gødningsstoffer, hvilket førte til afslutningen af undersøgelserne uden foranstaltninger. EU's eksportværdi før undersøgelsen beløb sig til 190 mio. EUR.
- Sammen med erhvervslivet og medlemsstaterne intervenserede Kommissionen med held også i Golfstaternes samarbejdsråds antidumpingundersøgelse vedrørende importen af keramiske fliser. Som følge heraf blev Spanien med en eksport til en værdi af over 200 mio. EUR udelukket fra undersøgelsens anvendelsesområde.
- I to beskyttelsesundersøgelser foretaget af Filippinerne og Malaysia vedrørende keramiske fliser intervenserede Kommissionen i begge sager. Begge lande afsluttede undersøgelserne uden indførelse af foranstaltninger.

Kommissionen intervenserer også i antisubsidieundersøgelser rettet mod EU's støtteordninger.

- I januar 2020 indledte USA en antidumping- og antisubsidieundersøgelse vedrørende importen af endeblokke til væskepumper fra Tyskland og Italien. Antisubsidieundersøgelsen var bemærkelsesværdig, idet USA konkluderede, at visse gratis kvoter, der blev tildelt under det europæiske emissionshandelssystem (ETS) til europæiske virksomheder, der eksporterede varen til USA, udgjorde udligningsberettigede subsidier. Trods Kommissionens indsats førte denne intervention ikke til et tilfredsstillende resultat.
- En anden bemærkelsesværdig sag, som i øjeblikket er genstand for WTO-tvistbilæggelse, var USA's antisubsidieforanstaltninger over for modne oliven fra Spanien, der blev indført i august 2018. Denne undersøgelse var hovedsagelig rettet mod EU's støtteforanstaltninger under den fælles landbrugspolitik, som anses for ikke at være specifikke, ikke handelsforvridende og derfor ikke udligningsberettigede. I december 2020 meddelte formanden for panelet i tvistbilæggesinstansen, at panelet på grund af forsinkelser forårsaget af den globale covid-19-pandemi forventede at forelægge sin endelige rapport for parterne inden udgangen af juni 2021.

Ved udgangen af 2020 var der 178 gældende handelsbeskyttelsesforanstaltninger, som påvirkede EU's eksport, hvilket er 5 mere end 2019, og det udgør det hidtil største antal af

Kommissionens overvågningsaktiviteter. Dette niveau forventes at forblive stabilt med et stort antal nye undersøgelser, der blev indledt i 2020, 43 sammenlignet med 37 i 2019.

Antidumpinginstrumentet er fortsat det mest anvendte instrument på verdensplan og tegner sig for 133 af de 178 gældende foranstaltninger. 39 af foranstaltningerne var beskyttelsesforanstaltninger (sammenlignet med 37 i 2019), og 6 var antisubsidieforanstaltninger.

Der blev indledt 43 nye undersøgelser, 22 beskyttelsesforanstaltninger (sammenlignet med 30 i 2019), 20 antidumpingundersøgelser og én antisubsidieundersøgelse.

USA har det højeste antal foranstaltninger over for EU's eksport med 38 gældende foranstaltninger (36 i 2019) efterfulgt af Kina med 19, Tyrkiet med 16 og Indien med 15.

Af de gældende foranstaltninger over for EU i 2020 tegner stålprodukter sig for det højeste antal — 70 ud af 178, bestående af 54 antidumpingforanstaltninger, 3 antisubsidieforanstaltninger og 13 beskyttelsesforanstaltninger. Dette efterfølges af kemiske produkter, nemlig 48, bestående af 42 antidumping- og 6 beskyttelsesforanstaltninger. Andre hyppigt omfattede sektorer er frosne pomfritter, keramiske fliser eller papir.

1.6 Aktiviteter inden for rammerne af WTO

Som følge af covid-19 aflyste WTO møderne i april i udvalget for subsidier og udligningsforanstaltninger, og antidumping- og beskyttelsesudvalgene afholdt virtuelle møder i oktober 2020. Den uformelle gruppe vedrørende bekæmpelse af omgåelse og antidumpingarbejdsgruppen vedrørende gennemførelse mødtes ikke i 2020.

I antidumpingudvalget tog EU en række tredjelandes undersøgelser af interesse for EU-eksportører op. Blandt disse var: en fornyet undersøgelse foretaget af Den Sydafrikanske Toldunion (SACU) af importen af frosne pomfritter fra Belgien og Nederlandene, en fornyet undersøgelse foretaget af Canada af raffineret sukker fra Danmark, Nederlandene, Det Forenede Kongerige og Belgien og den foreløbige antidumpingtold på importen af almindeligt legeret aluminiumsfolie fra syv EU-medlemsstater indført af USA.

I forbindelse med udvalget for subsidier og udligningsforanstaltninger var EU, USA og Japan medforlagsstillere til et punkt på dagsordenen om subsidiers rolle som medvirkende årsag til overkapacitet inden for forskellige økonomiske erhvervssektorer. Dette er en løbende proces med henblik på at forstå, hvilken rolle subsidier spiller med hensyn til overkapacitet inden for forskellige sektorer. I 2020 fokuserede drøftelserne på OECD's rapport med titlen "Measuring distortions in international markets: The semiconductor value chain" og på det igangværende arbejde på det globale forum om overkapacitet på stålområdet. Med hensyn til sidstnævnte gentog EU sammen med andre WTO-medlemmer sin opfordring til Kina om at genoptage sin deltagelse i forummet for at løse problemet med overkapacitet inden for stålsektoren.

På mødet i udvalget for beskyttelsesforanstaltninger gav EU udtryk for en række betænkeligheder med hensyn til følgende undersøgelser: Indonesien: beklædningsgenstande og tilbehør dertil, Marokko: svejsede rør af jern og stål, Sydafrika: visse fladvalsede

stålprodukter, Tyrkiet: tandbørster og Ukraine: polymert materiale samt ledninger og kabler. EU forsvarede også sin holdning til beskyttelsesforanstaltningerne over for visse stålprodukter, som var genstand for kritik fra Indien, Kina, Rusland, Japan, Schweiz og Korea.

I sager, hvor der på trods af Kommissionens intervention indføres uberettigede handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger, kan Kommissionen anvende WTO's tvistbilæggelse, navnlig når der er konstateret væsentlige systemiske problemer. Der er i øjeblikket to igangværende tvistbilæggelsesprocedurer, som EU har indledt, den ene vedrørende Colombias antidumpingtold på frosne pomfritter fra Belgien, Tyskland og Nederlandene og den anden vedrørende antidumping- og antisubsidietold, som USA har indført på importen af modne oliven fra Spanien.

I januar 2020 udsendte EU, USA og Japan en ministererklæring, hvori de skitserede, hvordan WTO's regler om industrisubsidier bør styrkes i fremtiden. Dette initiativ er vigtigt i forbindelse med styrkelsen af WTO-aftalen om subsidier og udligningsforanstaltninger (ASU) med henblik på at håndtere udviklingen inden for subsidiepraksis blandt medlemmerne. De foreslåede ændringer vedrører bl.a. gennemsigtighed, identificering af skadelige subsidier og definitioner af offentlige organer. EU deltager fortsat aktivt i processen.

1.7 Høringskonsulentens aktiviteter

I 2020 modtog høringskonsulenten 24 anmodninger om intervention og afholdt 12 høringer. Som tidligere fastholdt høringskonsulenten når parterne fremsatte anmodningen om en intervention samtidig med en anmodning om en høring med de tjenestegrene i Kommissionen, der var ansvarlige for undersøgelsen, sin tilgang om, at de interesserede parter først skulle henvende sig til Kommissionens tjenestegrene. Høringskonsulenten ville da kun intervenere, hvis der ikke blev fundet en løsning. Denne tilgang gjorde det muligt for de interesserede parter at finde en løsning direkte sammen med undersøgelseholdene i de fleste tilfælde.

I to tilfælde forlængede høringskonsulenten fristen for at fremsætte bemærkninger. De spørgsmål, der blev rejst under høringerne, vedrørte anmodninger om yderligere fremlæggelse af oplysninger, anonymitet og fortrolighed. En EU-producent rejste også spørgsmålet om konsekvenserne af covid-19-relaterede foranstaltninger på handelsbeskyttelsesprocedurer. I alle tilfælde blev der indgået en aftale med tjenestegrenene om at gennemgå de pågældende spørgsmål eller sørge for præciseringer eller yderligere oplysninger.

Sagsmængden i 2020 svarede til sagsmængden i 2019. Tidsplanen for anmodninger var uregelmæssig på grund af covid-19, men logistikken for afholdelse af høringer var enklere med bortfaldet af rejseaktivitet.

2 FOKUS PÅ ANVENDELSEN AF SUBSIDIER

2.1 Subsidieringstendenser

EU's antisubsidiesager, der blev indledt inden for den seneste tiårsperiode, har oplevet en markant stigning i forhold til de foregående ti år, dvs. fra 24 til 32 indledte undersøgelser.

Dette hænger sammen med en dramatisk ændring i de lande, der primært er berørt af sådanne tiltag. I perioden 2001-2010 tegnede Indien, Indonesien og USA sig for de fleste af EU's antisubsidieundersøgelser, hvor Indien traditionelt indtog førstepladsen med 10 (over 40 %) ud af de i alt 24 indledte undersøgelser. I perioden 2011-2020 tegnede Kina sig imidlertid for 14 (44 %) af de 32 indledte undersøgelser, og Indien, Indonesien og Tyrkiet tegnede sig kun for ca. 10 % af de indledte undersøgelser. Tallet for Kina, som tegner sig for de fleste antisubsidieundersøgelser, er endnu tydeligere på WTO-niveau, hvor 55 % af de indledte antisubsidieundersøgelser i den seneste 10-årige periode vedrørte Kina. Dette afspejler de handelsforvridende virkninger af Kinas omfattende og komplekse subsidieringsystem for landets industri. I 2020 vedrørte to ud af EU's tre antisubsidieundersøgelser Kina, og de tre endelige indførte antisubsidieforanstaltninger vedrørte alle subsidier ydet af Kina — enten i landet selv eller i Egypten. Da størstedelen af antisubsidieaktiviteterne i 2020 vedrørte subsidier, hvor Kina faktisk var initiativtager, fokuserer resten af dette afsnit derfor på dette land.

2.2 Baggrunden for Kinas finansielle støtte

Kina yder statslige subsidier til sine virksomheder på et utal af måder, og den manglende gennemsigtighed betyder, at det er en udfordring at forstå dem. I 2006 indførte Kina begrebet "indenlandsk innovation"⁹ med det formål at "... øge den indenlandske innovationskapacitet og betragte dette som et centralt middel til at tilpasse de økonomiske strukturer, omdanne vækstmodellen og forbedre Kinas konkurrenceevne". I kombination med Kinas "Go Out"-politik fra 1999, som har til formål at fremme kinesiske investeringer i udlandet, danner det baggrunden for mange typer af kinesisk erhvervsstøtte. Strategien¹⁰ og køreplanen¹¹ "Made in China 2025" (MIC2025), der blev offentliggjort i 2015, er en udvidelse af Kinas mål om "indenlandsk innovation" og omfatter nye vækstindustrier samt traditionelle fremstillingsindustrier. "Ét bælte og én vej"-initiativet, der blev lanceret i 2013, bygger på Kinas "Go Out"-politik ved at udvikle handelsruter og investere i infrastruktur og industriprojekter over hele i verden.

Disse regeringsstrategier er indbyrdes tæt forbundet med en lang række femårsplaner, som fastlægger den kinesiske økonomis retning, ved at opstille prioriteter og mål for centrale og lokale myndigheder. Den 13. femårsplan omfattede perioden 2015-2020. Finansiell støtte til industrien er et af midlerne til at nå målene i femårsplanerne. Dette blev bekræftet, da People's Bank of China sammen med statslige afdelinger offentliggjorde en række udtalelser om, hvordan man kan sikre en mere effektiv finansiell støtte til vækst og strukturtilpasning (2016)¹² og den vejledende udtalelse om finansiell støtte til opbygningen af et stærkt

⁹ 2006-2020 National Mid- and Long-term Plan on Science and Technology Development Plan, Section I. http://www.gov.cn/jrzq/2006-02/09/content_183787.htm.

¹⁰ http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm.

¹¹ Made in China Priority Sectors Roadmap, oktober 2015.

¹² http://www.gov.cn/xinwen/2016-02/16/content_5041671.htm (People's Bank of China, NDRC, MIIT, MOF, MOFCOM, CBRC, CSRC og CIRC).

fremstillingsland (2017)¹³. Støtten kan ydes i form af gratis eller billige lån, kunstigt billige råmaterialer, komponenter, energi og jord samt skattefritagelser og støtte til FoU og teknologierhvervelser. Disse subsidier har bidraget til en massiv overkapacitet på verdensplan i sektorer, herunder stål og aluminium. Det har medført en stigning i eksport på urimelige vilkår fra Kina, hvilket har ført til faldende priser på verdensplan og forvoldt skade for mange erhvervsgrøene i importlandene, herunder også EU's medlemsstater. EU's reaktion i 2020 har ligesom i de foregående år været at imødegå problemet ved at indføre udligningsforanstaltninger, hvor det er berettiget, herunder vedtagelse af en ny tilgang til nye problemer som skitseret i næste afsnit.

2.3 Behandling af grænseoverskridende subsidiering under antisubsidieinstrumentet

Et af de vigtigste initiativer under Kinas "ét bælte og én vej"-initiativ er at oprette oversøiske økonomiske og handelsmæssige samarbejdszoner. Formålet med disse zoner er at få adgang til råmaterialer, overføre (overskydende) produktionskapacitet og udnytte fordelene ved handelsaftaler, som værtslandet har indgået med tredjelande.

To antisubsidieundersøgelser, der blev afsluttet i 2020, var bemærkelsesværdige, idet Kommissionen for første gang indførte udligningstold på en sådan grænseoverskridende finansiel støtte. I de to tilfælde udlignede Kommissionen kinesiske subsidier til kinesisk ejede virksomheder, der fremstiller stoffer af glasfiber og endeløse filamenter af glasfibervarer, har hjemsted i Egypten og eksporterer derfra til EU. I sagen om glasfiberstoffer udlignede Kommissionen også subsidier, der blev ydet til eksporterende producenter af denne vare, der var baseret i Kina. I overensstemmelse med de ændringer, der blev indført i 2018 i forbindelse med moderniseringen af de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, blev reglen om den lavest mulige told ikke anvendt i disse undersøgelser, hvilket resulterede i foranstaltninger, der fuldt ud opvejede de subsidier, som eksportørerne modtog.

Det fremgik af undersøgelserne, at kinesiskejede virksomheder drev virksomhed fra en særlig økonomisk zone på Egyptens område og modtog subsidier fra de pågældende regeringer, som drog fordel af eksport til EU. Disse subsidier skabte yderligere kapacitet og åbnede nye kanaler for eksport af subsidierede varer til EU, hvilket forvoldte skade for de EU-virksomheder, der fremstiller de samme varer.

Kina ydede mange af subsidierne som led i det kinesiske "ét bælte og én vej"-initiativ, hvilket gør subsidierne til en faktor inden for fremme af lokal produktion.

Undersøgelserne bekræftede den stigende praksis hos statsejede kinesiske virksomheder, der modtager subsidier, med hensyn til at eksportere produktionskapacitet uden for Kina til særlige økonomiske zoner. Denne praksis blev anvendt i Egypten, hvor eksportører fortsatte

¹³ <http://www.miit.gov.cn/n1146295/n1652858/n1652930/n3757016/c5552432/content.html>
(People's Bank of China, MIIT, CBRC, CSRC og CIRC).

med at forsyne EU-markedet med dumpede og subsidierede varer toldfrit, hvilket var en udfordring med hensyn til associeringsaftalen mellem EU og Egypten.

Imødegåelse af en sådan grænseoverskridende subsidiering viser Kommissionens vilje til at bekæmpe nye former for subsidiering, som er skadevoldende for EU-erhvervsgrænen. Denne reaktion fra Kommissionen i 2020 på Kinas tiltagende subsidieringspraksis bygger på en tidligere sag, hvor et andet eksempel på "ét bælte og én vej"-initiativ blev udlignet med succes. Antisubsidieundersøgelsen af importen af dæk fra Kina, hvor der blev indført foranstaltninger i 2018, var første gang, Kommissionen udlignede Silk Road Fund. Det fremgik af undersøgelsen, at importen af dæk ikke kun nød godt af den sædvanlige række af fordrejende finansiering fra Kina, men af en pakke af kinesiske statslige støtteforanstaltninger (præferencelån/tilbagebetaling af renter betalt på lån/egenkapitalfinansiering i forbindelse med omstrukturering/tilskud). Det gjorde det muligt for China National Tire & Rubber Co. Ltd (CNRC) at erhverve en aktiepost på 65 % i Pirelli-koncernen ved udgangen af 2015. Disse antisubsidieforanstaltninger er stadig gældende.

2.4 Lige konkurrencevilkår i forbindelse med udenlandske subsidier

I juni 2020 udsendte Kommissionen en hvidbog om lige vilkår i forbindelse med udenlandske subsidier. EU's statsstøttekontrol vedrører subsidier, der ydes af EU's medlemsstater, og de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter imødegår de skadelige virkninger af subsidieret import, men der er dog stadig et hul i lovgivningen. Ingen af de eksisterende instrumenter vedrører subsidier fra tredjelande til erhvervelse eller finansiering af EU-virksomheder, hvilket derigennem giver dem en urimelig konkurrencefordel i forhold til deres europæiske konkurrenter. Formålet med Kommissionens initiativ er at udarbejde instrumenter, der beskytter mod udenlandsk støttede tjenesteydelser og investeringer. Det ville lukke et hul inden for håndhævelsen af udenlandske subsidier og supplere de eksisterende instrumenter. I maj 2021 vedtog Kommissionen et forslag til forordning om udenlandske subsidier, der fordrejer det indre marked¹⁴.

3 KONKLUSION

De robuste og innovative metoder til anvendelse af de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter i 2020 har vist EU's fortsatte engagement med hensyn til åben og regelbaseret handel. Kommissionen foretog tilpasninger til de praktiske udfordringer i forbindelse med covid-19-pandemien for at sikre, at "systemet til beskyttelse af EU's virksomheder mod dumpingimport og subsidieret import" fortsat "er velfungerende", som anført af Den Europæiske Revisionsret i den revisionsberetning, der blev offentliggjort i midten af 2020. Ved at anvende instrumentet vedrørende udligningstold til at imødegå tidligere uanfægtet subsidiepraksis i tredjelande har EU tilkendegivet, at den vil tackle nye former for forvridende praksis, der skader EU's erhvervsgræne. Det betyder, at med udgangspunkt i disse erfaringer såvel som gennemførelsen af Den Europæiske Revisionsrets

¹⁴ COM(2021) 223 final.

anbefalinger står EU, efterhånden som vi vender tilbage til "normale" arbejdsprocedurer efter pandemien, fortsat stærkt med hensyn til sin evne til at imødegå urimelig handelspraksis.