



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 28.6.2012  
COM(2012) 344 final

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET**

**NIONDE RAPPORTEN**

**ÖVERSIKT ÖVER TREDJELÄNDERS HANDELSPOLITISKA  
SKYDDSÅTGÄRDER  
MOT EUROPEISKA UNIONEN**

**(STATISTIKEN GÄLLER FRAM TILL OCH MED DEN 31 DECEMBER 2011,  
MEDAN FALLREDOGÖRELSE OCH TEXT UPPDATERATS TILL MARS 2012)**

{SWD(2012) 184 final}

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET**

**NIONDE RAPPORTEN**

**ÖVERSIKT ÖVER TREDJELÄNDERS HANDELSPOLITISKA  
SKYDDSÅTGÄRDER  
MOT EUROPEISKA UNIONEN**

**(STATISTIKEN GÄLLER FRAM TILL OCH MED DEN 31 DECEMBER 2011,  
MEDAN FALLREDOGÖRELSE OCH TEXT UPPDATERATS TILL MARS 2012)**

## 1. INLEDNING

Sedan den globala krisen fick sin början i slutet av 2008 har tredjeländer relativt ofta använt sig av handelspolitiska skyddsinstrument mot EU. I många av de nya undersökningarna befarades att gällande regler inte skulle tillämpas på ett korrekt sätt och att åtgärderna skulle missbrukas för att skydda den inhemska industrin från konkurrens utifrån.

Situationen har endast förbättrats en aning under 2011, och såsom framgår nedan har användningen av handelspolitiska skyddsinstrument mot EU stabiliserats. Antalet nya undersökningar är fortfarande relativt högt och fallens komplexitet har ökat. I vissa fall kunde man trots omfattande och kraftfulla åtgärder inte lösa viktiga frågor på teknisk nivå och det blev därför nödvändigt att skrida till tvistlösning inom ramen för WTO. Detta har medfört en hög aktivitetsnivå i år.

I denna rapport beskrivs övergripande utvecklingstendenser, de problem som konstaterats och de resultat som uppnåddes under 2011. I bilagan till rapporten ges en närmare analys av utvecklingen och redogörs för särskilda fall som rör de mest betydande användarna av instrumentet.

## 2. ALLMÄN UTVECKLING

146 åtgärder var i kraft i slutet av 2011, vilket utgör en ökning med 23 jämfört med förra året. Detta är det högsta antalet sedan 2008. Efter detta har trenden varit neråtgående.

De allra flesta av dessa åtgärder avser antidumpning (94 under 2011 jämfört med 89 under 2010). Andelen skyddsåtgärder ökar dock (46 jämfört med 30), och utgör den främsta förklaringen till det stora antalet åtgärder i år. Utjämningsåtgärderna utgör endast en mindre andel.

Förenta staterna är fortfarande det land som står för det största antalet åtgärder (23), följt av Kina och Indien (vardera 15), Turkiet (13) och Brasilien (12). Utvecklingen i Indonesien bör också noteras, med en avsevärd ökning från 2 till 8 åtgärder, alla skyddsåtgärder.

Totalt **36 nya åtgärder** infördes 2011, vilket innebär en betydlig ökning från de 15 åtgärder som infördes 2010. Medan antalet antidumpningsåtgärder som införts inte var obetydligt (13 under 2011 mot tidigare 8), var utvecklingen i fråga om skyddsåtgärder anmärkningsvärd. Inte mindre än 22 skyddsåtgärder infördes i 2011. Denna uppgift nyanseras dock av det faktum att åtta av åtgärderna endast bestod i att åtgärder från Rysslands sida utsträcktes till Vitryssland och Kazakstan efter tillkomsten av tullunionen mellan dessa länder. I denna siffra ingår även sex åtgärder som införts av Indonesien avseende produkter som knappt exporteras från EU. Verkningarna av denna ökning av skyddsåtgärder är därför relativt begränsade för företagen inom EU.

Antalet **nya undersökningar** är den bästa indikatorn på tredjeländers aktivitet när det gäller handelspolitiska skyddsåtgärder. Även om inte alla undersökningar leder till åtgärder – och därför inte återspeglas i ovanstående statistik – påverkar varje nytt förfarande vanligen handelsflödena under undersökningsperioden och kräver att exportörerna gör betydande ansträngningar för att försvara sina intressen. Antalet nya undersökningar har ökat betydligt sedan slutet av 2008, dvs. när den globala krisen började, och har varit stort sedan dess. I år har **33 nya undersökningar inletts**, mot 40 under 2010. Det bör dock noteras att denna siffra omfattar ett antal undersökningar som begränsade sig till en eventuell utvidgning av ryska

åtgärderna till att omfatta den nya tullunionens territorium, samt två undersökningar av tullunionens territorium som räknas som enskilda undersökningar för varje land.

De allra flesta av dessa nya undersökningar rör säkerhetskontroll (20) och de övriga är uteslutande antidumpningsundersökningar. Vissa av de nya undersökningarna skulle sannolikt påverka betydande handelsflöden kräver därför noggrann övervakning samt flera ingripanden på olika nivåer. Andra fall av mindre betydande ekonomiskt intresse är också mycket viktiga eftersom de konstaterade problemen är av systembetingad karaktär och kräver särskild vaksamhet.

### **3. KVARSTÅENDE PROBLEM**

Under de senaste åren har kommissionen har trappat upp sina insatser för att lösa de problem som konstaterats i enskilda fall. Dessa frågor tas också upp bilateralt inom ramen för antingen enstaka eller regelbundna möten med myndigheter i tredjeländer. Mötena har i viss mån varit framgångsrika eftersom de har lett till förbättringar i praxis i vissa tredjeländer. Exempelvis erbjuder en del länder nu bättre insyn och redovisar resultaten av sina undersökningar i form av en indexering av konfidentiella uppgifter, i stället för att inte att röja några uppgifter alls. Denna utveckling är positiv.

Tyvärr kvarstår de problem som tidigare konstaterats, trots att de har tagits upp flera gånger på olika nivåer. Kommissionen har därför fortsatt sina ansträngningar att göra allt som är nödvändigt och möjligt, inbegripet att tillgripa WTO:s tvistlösningsförfaranden – för att se till att grundläggande WTO-regler tillämpas strikt och att handelspolitiska skyddsinstrument inte missbrukas.

De främsta kvarstående problemen är följande:

#### **3.1. Olämplig användning av instrumenten**

Sedan ett par år tillbaka har det förekommit uppenbara tecken på att ärenden som rör handelspolitiska skyddsinstrument har inletts som svar på åtgärder från EU:s sida, snarare än av motiverade skäl med stöd av en väl dokumenterad begäran av den berörda inhemska industrin.

Såsom uppgavs i förra årets rapport blev EU föremål för en utjämningsundersökning och en annan undersökning av hot om skada kort efter att ha använt samma instrument/kriterier mot det land som inledde dessa två undersökningar. Ärenden inleddes också mot EU rörande produkter som liknar dem som tidigare var föremål för EU:s undersökning. I alla dessa fall är det mycket svårt att tro att det rör sig om en ren tillfällighet.

Denna utveckling har tyvärr fortsatt under 2011. De undersökningar som nämns ovan ledde till införande av slutgiltiga tullar trots vissa uppenbara brister, och en annan ”spegelundersökning” inleddes under 2011. Det handlar inte om några isolerade fall, eftersom andra WTO-medlemmar har drabbats av samma problem. Det har nyligen förekommit hot om ytterligare liknande åtgärder.

En sådan användning av instrumenten är felaktig och kan inte godtas. Kommissionen tog upp denna fråga på både politisk och teknisk nivå (inbegripet i WTO-forum) och kommer inte att tveka att använda sig av WTO:s tvistlösningsförfaranden när det saknas grund för att inleda ärendena. Mönstret i dessa fall är ofta mycket likartat, med låga krav för inledande (ofta också med bristande insyn på grund av att reglerna om sekretess missbrukas) och inga tecken på skada.

### **3.2. Bristande insyn**

Insyn är en av de viktigaste faktorerna vid undersökningar rörande handelspolitiska skyddsåtgärder. Skyddsåtgärderna är godtagbara endast om de används strikt inom ramen för WTO:s regler. Insyn och en ändamålsenlig redogörelse är avgörande i denna process, eftersom det bara på så sätt kan garanteras att parterna får en rättvis behandling och kan försvara sina intressen på ett adekvat sätt.

Även om det finns särskilda regler för redovisningen av undersökningens resultat samtidigt som man skyddar den konfidentiella karaktären av de uppgifter som samarbetsvilliga parter lämnat vid undersökningarna, dvs. kravet att lämna en meningsfull icke-konfidentiell sammanfattning, fortsätter vissa undersökande myndigheter att hemlighålla uppgifter.

Dessutom har vissa undersökande myndigheter inte lämnat tillräckligt utförliga uppgifter till de exportörer som deltar i antidumpningsförfaranden, och det är i princip omöjligt för dem att veta exakt hur dumpningsmarginalen har beräknats.

När sådana problem uppstår kan kommissionen ingripa i enskilda fall och, om ärendena motiverar detta och det inte finns något bättre alternativ, kan kommissionen också använda WTO:s tvistlösningsmekanism. Kommissionen tar även upp dessa problem vid de bilaterala tekniska möten som hålls med vissa länder.

### **3.3. Felaktig användning av skyddsåtgärder**

Statistiken ovan visar att skyddsåtgärder fortsätter att tillämpas synnerligen ofta, och särskilt av vissa länder. Även om detta instrument visserligen kan användas av varje land bör det tillgripas endast i undantagsfall, eftersom det inverkar på ökad import från alla ursprungsländer, utan krav på att illojala handelsmetoder (t.ex. dumpning eller subventioner) förekommer. I WTO:s rättspraxis fastställs också mycket strikta kriterier för användningen av skyddsåtgärder.

Tyvärr fortsätter en del länder att överanvända skyddsåtgärder, trots att problemen mycket ofta består i billig import från ett visst land eller vissa länder. I sådana fall har kommissionen alltid förespråkat landsspecifika instrument för att undvika negativa bieffekter med tanke på instrumentets allmänna tillämplighet.

Dessutom förefaller det som om undersökningar i flera fall har inletts på svaga grunder. I dessa fall hade undersökningarna, även när de avslutades utan åtgärder, en negativ inverkan på handeln på grund av osäkerheten om deras resultat. Det faktum att inga åtgärder slutligen infördes är visserligen positivt, men kommissionen anser att tredjeländer bör vara mycket försiktigare när de inleder en undersökning för att sådana negativa konsekvenser ska kunna undvikas.

Under 2011 förlängdes återigen giltighetstiden för vissa åtgärder utöver deras ursprungliga treåriga giltighetstid trots att branschen antingen hade återhämtat sig, eller situationen inte hade förändrats, troligen eftersom de åtgärder som ursprungligen infördes inte var tillräckliga. Det förefaller som om samma land i det närmaste systematiskt förlängde giltighetstiden för åtgärderna, och att detta skedde på grundval av bristfälligheter i förfarandena.

## **4. DE VIKTIGASTE RESULTATEN**

Kommissionens roll i ärenden rörande tredje land inbegriper övervakning av undersökningar men också att ge råd och stöd till de europeiska exportörer som berörs.

Under årens lopp har kommissionens systematiska insatser vid undersökningar som inletts av tredjeländer haft en allmän positiv inverkan, eftersom vissa länder har förbättrat kvaliteten på sina undersökningar. Kommissionen är en respekterad undersökande myndighet i hela världen och dess ingripanden uppfattas positivt och beaktas noggrant i samtliga fall. Det främsta skälet till detta är att kommissionen tillämpar mycket strikta normer i sina egna undersökningar.

Såsom nämns ovan kvarstår dock några viktiga frågor och alla problem har inte kunnat lösas. I flera enskilda fall kunde kommissionen dock antingen undvika att inleda åtgärder eller minska deras negativa effekter. En del viktiga systembetingade frågor har också kunnat lösas, vilket påverkar ett antal tidigare och kommande åtgärder.

Även om positiva resultat inte har kunnat uppnås i samtliga fall har kommissionen gett stöd till många branscher, exportörer och medlemsstaternas myndigheter, och fått mycket god feedback som visar att stödet storligen uppskattats av de olika aktörerna.

Nedan förtecknas några av de enskilda positiva resultat som uppnåddes under år 2011.

### **Förenta staternas förfarande med nollställning – ett stort steg framåt**

Den 6 februari 2012 nådde Förenta staterna och EU en överenskommelse (färdplan) för lösningen av tvister rörande förfarande med nollställning. USA hade redan avskaffat förfarandena med nollställning i nya undersökningar under 2007 och i färdplanen utvidgas avskaffandet även till översyner.

Detta skedde efter en rättslig tvist som hade pågått i flera år. WTO hade i två olika fall fattat beslut till förmån för EU, men Förenta staterna hade inte följt dem.

Förfarandet med nollställning innebär att icke-dumpade transaktioner inte tas i betraktande vid beräkningen av dumpningsmarginalen, vilket ofta leder till konstlat höga tullar. Till följd av kommissionens ansträngningar återkallade Förenta staterna flera antidumpningsbeslut och ändrade de gällande antidumpningstullarna genom att nollställningen avskaffades för alla de EU-exportörer som omfattades av åtgärder. Före slutet av juni måste ytterligare några översyner av de befintliga tullarna slutföras. Vi kommer då att få lika konkurrensvillkor med Förenta staterna när det gäller denna aspekt av beräkningen av dumpning. Kommissionen måste dock noga övervaka Förenta staternas tillämpning av sin nya metod för att se till att förfarandet med nollställning konsekvent avskaffats från beräkningarna av dumpning i alla framtida översyner.

Närmare uppgifter återfinns i bilagan.

### **Ryssland-Vitryssland-Kazakstan – ingen utvidgning av åtgärderna**

I den nya tullunionen utvidgas åtgärder som införts av enskilda länder till den nya tullunionens territorium, om det vid en översyn konstateras att den nationella produktionen utgör mer än 25 % av den genomsnittliga produktionen i tullunionen under de senaste tre åren. Av analysen av ärendet rörande siktduk av glasfiber framgick det att Vitryssland hade föreslagit att åtgärderna skulle utvidgas trots att den inhemska produktionen i själva verket översteg 25 % endast under det sista år som granskades. Kommissionen uppmärksammade de vitryska myndigheterna på det faktum att tröskelvärde för den genomsnittliga produktionen

inte hade uppnåtts under de senaste tre åren, och de beslöt därför att inte utvidga dem till hela tullunionen.

### **Inget införande av skyddsåtgärder i Ukraina**

Under de senaste åren har Ukraina inlett ett relativt högt antal undersökningar rörande skyddsåtgärder: två under 2009, tre under 2010 och fyra under 2011. Kommissionen har aktivt ingripit i dessa utredningar, särskilt i fall då eventuella åtgärder skulle påverka betydande handelsmönster i EU. Kommissionen framhävde bristerna i ärendena och säkerställde den bästa lösningen för EU:s exportörer. Kommissionens insatser lyckades under 2011. Två undersökningar avslutades utan att åtgärder infördes: ett ärende rörande kylskåp (export på ca 45 miljoner euro per år) och ett rörande oljeprodukter (ca 750 miljoner euro per år).

Även om detta är en positiv utveckling utgör, såsom nämns ovan, de många undersökningarna av skyddsåtgärder fortfarande ett problem.

### **Israel – åtgärder undveks**

Israel har under de senaste åren relativt ofta använt antidumpningsinstrumentet mot EU (7 undersökningar har inletts sedan 2009). Flera avvikelser från WTO-reglerna konstaterades, även av betydande och grundläggande natur. Eftersom de konstaterade problemen var systembetingade ingrep kommissionen i alla dessa fall och under 2011 avslutades två undersökningar utan åtgärder. Här ingick en undersökning där de undersökande myndigheterna rentav föreslagit att slutgiltiga åtgärder skulle införas. Strikt övervakning är dock fortfarande nödvändig eftersom undersökningar fortfarande pågår och samma problem tyvärr kvarstår.

### **Jordanien – tidigt avslutande av åtgärder**

Jordanien inledde en undersökning av skyddsåtgärder beträffande import av kakelplattor under 2008. Detta var den tredje undersökningen under sex år. Åtgärder kunde undvikas i de två tidigare fallen, men i detta fall införde Jordanien slutgiltiga tullar i september 2010, för en period på två år. Kommissionen ingrep aktivt med tanke på ärendets historia och de brister som konstaterats. Åtgärder kunde tyvärr inte undvikas, men Jordanien beslutade i december 2011 att avsluta åtgärderna ett år innan den normala giltighetstiden löpte ut.

## **5. SLUTSATSER**

Övervakningsverksamheten och kommissionens insatser under 2011 visade sig än en gång vara nödvändiga för att missbruket av instrumenten och protektionistiska metoder skulle kunna begränsas.

Användningen av handelspolitiska skyddsinstrument hade stabiliserats jämfört med perioden 2008–2010, men kommissionens gjorde ändå en betydande insats med hänsyn till de ekonomiska intressen som stod på spel och de alltmer komplexa utredningarna.

Kommissionens ingripanden följs vanligtvis noga i utlandet. Kommissionen är en internationellt erkänd undersökande myndighet både med hänsyn till sin sakkunskap och på grund av att kommissionen tillämpar höga standarder i sina egna förfaranden.

Flera positiva resultat uppnåddes under året. Åtgärder kunde undvikas i vissa fall eller deras negativa effekter minskas. Även några betydande systembetingade problem kunde lösas till

förmån för EU:s exportörer. Detta skedde genom intensiv övervakning och bilaterala kontakter med tredjeländer. Ibland var även resultatet av en WTO-tvistlösningspanel till hjälp.

För det mesta uppnåddes resultaten även genom ett gott samarbete med EU:s medlemsstater, europeiska producentsammanslutningar och de berörda företagen. Genom samordnade gemensamma åtgärder ökar betydligt chanserna att lyckas.

Tyvärr kvarstår betydande problem. Ytterligare och intensivare insatser behövs för att lösa dem, bland annat på WTO-nivå om så krävs.

Kommissionen kommer också att fortsätta att stärka utbytet med andra undersökande myndigheter för att höja standarden samt öka insynen och förutsägbarheten i användningen av handelspolitiska skyddsåtgärder. Detta är av yttersta vikt för att förutse och undvika problem i stället för att försöka lösa dem inom ramen för pågående utredningar, vilket ofta visar sig vara mycket svårt.