



Bruxelles, den 19.9.2022
COM(2022) 470 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**40. årsrapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om EU's
antidumping-, antisubsidie- og beskyttelsesforanstaltninger samt om tredjelandes brug
af handelsbeskyttelsesaktiviteter over for EU i 2021**

{SWD(2022) 294 final}

RESUMÉ

Dette er den 40. rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om EU's antidumping-, antisubsidie- og beskyttelsesaktiviteter samt om tredjelandes handelsbeskyttelsesaktiviteter over for EU i 2021 og høringskonsulentens aktiviteter.

På trods af de vedvarende vanskeligheder i 2021 som følge af covid-19-pandemien fortsatte Kommissionen med at anvende de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter konsekvent. Ved hjælp af velafprøvede arbejdsmetoder, der blev udviklet i begyndelsen af pandemien, blev alle undersøgelser gennemført efter de højeste standarder, hvilket sikrede beskyttelse af EU-producenterne mod skadelig import på urimelige vilkår.

Håndhævelsen og effektiviteten af foranstaltningerne er et vigtigt anliggende for Kommissionen, og i rapporten fremhæves de forbedrede overvågningspraksisser, der blev indført i løbet af året. I betragtning af at tiltagene for at undgå at betale told kan øges i genopretningsfasen efter covid-19, blev foranstaltningerne, navnlig dem, der udgør en øget risiko for toldunddragelse, genstand for bedre kontrol. Hvor det var nødvendigt, indledte Kommissionen antiomgåelses- og antiabsorbtiionsundersøgelser og tilkendegav således over for de økonomiske aktører, at EU har til hensigt at bekæmpe denne praksis.

Denne rapport omhandler også gennemførelsen af de lovgivningsmæssige ændringer, der blev foretaget i 2017/2018, og som blev vedtaget for at sikre, at instrumenterne kan håndtere politikker og udfordringer i den globale handel. Disse omfatter sociale og miljømæssige standarder inden for handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, som nu tages i betragtning i undersøgelser, hvor målpriserne blev justeret for at tage hensyn til fremtidige omkostninger som følge af multilaterale miljøaftaler, som EU er part i. Dette resulterede i højere told i nogle tilfælde, hvilket sikrede, at skadesmargenerne fortsat er meningsfulde, og at foranstaltningerne er en effektiv hjælp for EU-erhvervsgrænen.

Gennemførelsen af Den Europæiske Revisionsrets anbefalinger fra 2020¹ efter dens revision af EU's handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter var en prioritet for Kommissionen i årets løb. De fleste af anbefalingerne blev gennemført i 2021. Disse tiltag styrker EU's allerede høje standarder for anvendelsen af instrumenterne.

I den forbindelse var det altafgørende at hjælpe små og mellemstore virksomheder med at forstå, hvilke instrumenterne der er tale om, og hvordan de kan anvendes og udnyttes.

I 2021 krævede Kommissionen samme høje standarder af tredjelandes brugere af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, som EU anvender i sine undersøgelser. Vores EU-eksportører konfronteres i stigende grad med tredjelandes handelsbeskyttelsesforanstaltninger, som desværre ofte ikke gennemføres i overensstemmelse med WTO-reglerne. Vores interventioner i tredjelandes undersøgelser af EU-erhvervsgræne/eksportører, som har til formål at mindske de negative økonomiske virkninger og fjerne urimelig/uberettiget indførelse af foranstaltninger, gav en række positive resultater og sikrede dermed fortsat markedsadgang for EU-eksportører.

¹ [Særberetning 17/2020: Handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter: Ordningen til beskyttelse af EU's virksomheder mod dumpet og subsidieret indførsel er velfungerende \(europa.eu\).](#)

Endelig fremhæver rapporten forholdet mellem handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter og andre EU-politikker. I revisionen af EU's handelspolitik, der blev offentliggjort i februar 2021, blev der opfordret til, at alle handelsværktøjer anvendes til at støtte EU's politiske mål. De handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter spiller fortsat en meget vigtig rolle i den forbindelse, ikke kun ved at beskytte over 460 000 arbejdspladser, men ved at sikre EU's engagement i åben og rimelig handel og støtte andre politikområder såsom den europæiske grønne pagt og den digitale dagsorden for Europa ved at beskytte EU's produktion af afgørende elementer i værdikæderne for vedvarende energikilder og de digitale værdikæder.

I overensstemmelse med Kommissionens rapporteringsforpligtelser² ledsages rapporten af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene med bilag, der indeholder flere oplysninger og statistikker.

² 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).

1 ANVENDELSE AF HANDELSPOLITISKE BESKYTTELSESINSTRUMENTER I 2021

1.1 Undersøgelsesaktivitet

1.1.1 *Generel oversigt*

Ved udgangen af 2021 var der 163 gældende handelsbeskyttelsesforanstaltninger i EU: 109 endelige antidumpingforanstaltninger (forlænget i 31 tilfælde), 19 antisubsidieforanstaltninger (forlænget i ét tilfælde) og tre beskyttelsesforanstaltninger. Det er en stigning på 13 foranstaltninger i forhold til 2020. Foranstaltningerne beskyttede over 462 000 direkte arbejdspladser.

Undersøgelsesarbejdet i 2021 var i overensstemmelse med tidligere år. Der var 88 igangværende undersøgelser bestående af 29 oprindelige undersøgelser og 59 fornyede undersøgelser sammenlignet med 85 i 2020. Ved udgangen af 2021 var 43 undersøgelser i gang, det samme som ved udgangen af 2020.

I 2021 søgte mange sektorer at suspendere handelsbeskyttelsesforanstaltninger for at imødegå negative markedsudviklinger, navnlig påståede forstyrrelser i forsyningskæderne, som primært skyldtes covid-19-krisen. Denne sjældent anvendte bestemmelse fastsætter strenge kriterier for suspension. I oktober 2021 suspendede Kommissionen i ni måneder foranstaltningerne over for flade produkter af aluminium fra Kina, samtidig med at den indførte overvågning af importen af varen. I december 2021 afviste Kommissionen suspensionen af foranstaltningerne over for birkekrydsfiner fra Rusland, da betingelserne ikke var opfyldt.

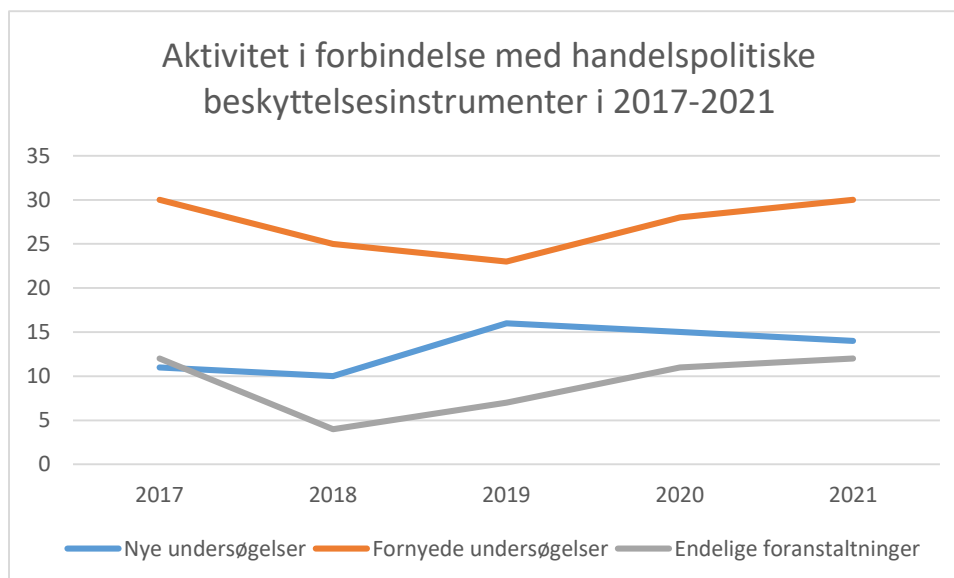
Denne rapport ledsages af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (SWD), der indeholder flere oplysninger og statistikker, og som indeholder bilag til afsnittene nedenfor.

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

I 2021 indledte Kommissionen 14 nye undersøgelser (11 antidumpingundersøgelser og tre antisubsidieundersøgelser) sammenlignet med 15 i 2020. Den indførte midlertidig told i 10 antidumpingundersøgelser og afsluttede 12 undersøgelser ved at indføre endelig told (11 antidumpingundersøgelser og én antisubsidieundersøgelse). Kommissionen afsluttede én antisubsidieundersøgelse uden at indføre foranstaltninger, da klagen blev trukket tilbage.

Det antal undersøgelser af gældende foranstaltninger, der blev indledt i 2021, steg en smule i forhold til 2020, med 30 mod 28. Disse omfattede 10 udløbsundersøgelser og fire interimundersøgelser. 15 udløbsundersøgelser blev afsluttet med en bekræftelse af tolden i 2021.

Det samlede antal undersøgelser af alle typer, der blev indledt, var 48, dvs. højere end i nogen af de foregående fem år.



1.1.3 Beskyttelsesundersøgelser

Der blev ikke indledt nye beskyttelsesundersøgelser i 2021.

Kommissionen foretog en undersøgelse af EU's beskyttelsesforanstaltning, der blev indført i 2019 over for importen af visse stålprodukter. Dette resulterede i juli 2021 i en forlængelse indtil den 30. juni 2024 og en tilpasning af visse aspekter. Kommissionen konkluderede, at foranstaltningen fortsat var nødvendig for at forebygge eller afhjælpe alvorlig skade, og at Unionens stålindustri var ved at tilpasse sig. Kommissionen konstaterede, at EU-erhvervsgrenens økonomiske situation i perioden med beskyttelsesforanstaltningen fortsat forværredes på grund af importpresset i en periode, hvor de justeringer, som erhvervsgrenen havde foretaget, endnu ikke havde haft positive virkninger. Den 17. december 2021 indledte Kommissionen den tredje undersøgelse af foranstaltningens funktion, hvor eventuelle justeringer ville træde i kraft den 1. juli 2022.

1.1.4 Kontrol i forbindelse med undersøgelser

Som følge af sundhedsrisiciene og rejserestriktionerne fortsatte Kommissionen med at kontrollere data indsendt af interesserede parter ved hjælp af krydstjek uden kontrolbesøg i stedet for kontrol på stedet.

På grundlag af erfaringerne fra 2020 opfyldte Kommissionen sine forpligtelser, samtidig med at den sikrede de interesserede parters rettigheder. I 2021 kontrollerede Kommissionen data fra 197 virksomheder ved hjælp af krydstjek uden kontrolbesøg. Dette omfattede 111 europæiske virksomheder og 86 virksomheder uden for EU. Da rejserestriktionerne blev lempet i sidste kvartal af 2021, blev der aflagt 12 kontrolbesøg hos EU-virksomheder. Man håber, at dette signalerer en genoptagelse af flere kontroller på stedet i fremtiden.

1.2 Effektiv anvendelse og håndhævelse af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter

1.2.1 Gennemførelse af Den Europæiske Revisionsrets anbefalinger — Revision af EU's handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter

I 2021 arbejdede Kommissionen på at gennemføre anbefalingerne i Den Europæiske Revisionsrets revisionsberetning om EU's handelspolitik (offentliggjort i juli 2020). Der var følgende anbefalinger: Kommissionen bør a) dokumentere sine vurderinger af fortroligheden af parternes dokumenter, b) søge yderligere kommunikationskanaler for at øge interessenteres bevidsthed, c) forbedre vejledningen om relevante konkurrenceaspekter, d) forbedre overvågningsaktiviteterne og gennemføre regelmæssige evalueringer af effektiviteten af handelsbeskyttelsesforanstaltninger, e) iværksætte flere undersøgelser på eget initiativ og f) anvende klare kriterier til at prioritere reaktionen på tredjelandes foranstaltninger.

Som reaktion på disse anbefalinger udviklede Kommissionen i 2021 en IT-baseret løsning til at dokumentere fortrolighedsvurderingerne af dokumenterne, som blev taget i brug i begyndelsen af 2022. Med hensyn til at øge bevidstheden om handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter blev processen lanceret i 2021 for at udbrede informative videoer og udvikle en informationspakke med syv moduler, som blev lagt online i begyndelsen af 2022, og som vil blive formidlet via kontaktpunkter i medlemsstaterne og relevante interessenter. På grund af usikkerhed i forbindelse med covid-19-pandemien blev personlige informationsmøder med interessenter udsat. Med hensyn til konkurrenceaspekterne i handelsbeskyttelsesundersøgelser udarbejdede Kommissionen retningslinjer til interessenter/interesserede parter samt sagsbehandlere om, hvordan disse spørgsmål skal håndteres i forbindelse med undersøgelser.

På grundlag af de resterende anbefalinger udviklede Kommissionen en ny overvågningspolitik i 2021 med en robust risikobaseret prioritering, øget koordinering med de tilknyttede tjenestegrene i Kommissionen (OLAF, GD TAXUD og GD BUDG) og eksterne interessenter samt forbedret dokumentation og rapportering af resultater. Denne nye overvågningspolitik, der træder i kraft i december 2021, vil blive evalueret i 2023. Kommissionen accepterede ikke fuldt ud anbefalingen om undersøgelser på eget initiativ, da den mener, at den allerede anvender bestemmelserne om undersøgelser på eget initiativ i videst muligt omfang. Ikke desto mindre fremlagde Kommissionen i 2021 på sit websted flere oplysninger om undersøgelser på eget initiativ for at imødegå visse misforståelser og give den europæiske industri mere vejledning. Med hensyn til overvågning af tredjelandes handelsbeskyttelsesforanstaltninger opstillede Kommissionen i 2021 kriterier for at identificere dem, der har den vigtigste økonomiske og systemiske interesse, og hvor der er en høj grad af samarbejde med europæiske eksportører. Endelig vil Kommissionen foretage en evaluering af effektiviteten af handelsbeskyttelsesforanstaltningerne i 2023.

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

Da håndhævelse af handelsmæssige regler står højt på von der Leyen-Kommissionens dagsorden, var overvågning af eksisterende handelsbeskyttelsesforanstaltninger fortsat en af de vigtigste prioriteter i 2021. Der blev lagt særlig vægt på de handelsbeskyttelsesforanstaltninger, hvor der blev konstateret en øget risiko for toldunddragelse. En solid gennemførelse af foranstaltningerne er afgørende for at bevare effektiviteten og troværdigheden af Kommissionens håndhævelsespolitik. Kommissionen er fast besluttet på at imødegå enhver omgåelsespraksis, nedsættelse af eksportprisen og absorption af videresalgprisen, der underminerer foranstaltningernes effektivitet.

Omgåelse finder sted, når eksporterende producenter i tredjelande benytter sig af praksis som forsendelse af varen gennem et land, der ikke er omfattet af told (omladning), mindre ændring af varen, så den ikke falder ind under tolden, eller eksport gennem en eksporterende producent med lavere individuel antidumping- eller udligningstold (kanalisering af virksomheder). En anden praksis er absorption af tolden, når eksportører til trods for de indførte foranstaltninger sænker deres priser for at slippe for tolden, eller hvis importører ikke tager hensyn til tolden, når de videresælger varen i Unionen.

Kommissionen intervenserer over for denne praksis, der konstateres enten gennem overvågning eller ved hjælp af oplysninger fra interesserede parter. For at identificere eventuelle problemer så tidligt som muligt anvendes en risikoorienteret prioritering af overvågningsopgaverne. Der lægges vægt på de foranstaltninger, hvor der under undersøgelsen blev konstateret en øget risiko for toldunddragelse, og en særlig overvågningsklausul er indarbejdet i forordningerne om indførelse af foranstaltninger. Formålet med denne klausul er at minimere risikoen for omgåelse gennem kanalisering gennem virksomheder. I 2021 blev en sådan klausul bl.a. integreret i de foranstaltninger, der fandt anvendelse på importen af omformningsfolie af aluminium og ekstruderet aluminium fra Kina, varmvalsede flade jernprodukter fra Tyrkiet og birkekrydsfiner fra Rusland.

Overvågningen omfatter en tilbundsående analyse af importen af den vare, der er omfattet af en handelsbeskyttelsesforanstaltning, herunder overvågning af tendensen/dynamikken i eksporten fra det land, der er omfattet af foranstaltningerne. Dette giver et fuldstændigt billede af handelsstrømmene og markedsudviklingen efter indførelsen af foranstaltningerne. Kommissionen anvender interne databaser, der leveres af toldmyndigheder og statistiske kontorer på både EU- og medlemsstatsniveau, og om nødvendigt kommercielle databaser. Der tages også hensyn til yderligere markedsoplysninger fra EU-erhvervsgrenen sammen med konklusioner om manglende overholdelse af foranstaltninger, der er dokumenteret af OLAF som følge af dets undersøgelser eller af medlemsstaternes myndigheder.

Ved udgangen af 2021 var i alt 54 varer under handelsbeskyttelsesforanstaltningerne underlagt særlig overvågning. Kommissionen advarede de nationale toldmyndigheder om at være særligt opmærksomme på import af varer, der er omfattet af handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger, hvor der var problemer med f.eks. omladning. OLAF blev underrettet, når Kommissionen rådede over oplysninger, der tydede på svig i forbindelse med import. OLAF gav også Kommissionen relevante håndhævelsesrelaterede oplysninger. Tætte kontakter mellem Kommissionen og EU-erhvervsgrenen sikrede mere fuldstændige oplysninger om markedsudviklingen for at fremme de mest effektive opfølgende foranstaltninger.

Kommissionen undersøgte også over 10 pristilsagn med eksporterende producenter i 2021 og konstaterede, at de overholdt dem fuldt ud.

I de senere år har Kommissionen bemærket nye måder, hvorpå eksporterende producenter, navnlig fra Kina, kan unddrage sig told, f.eks. ved at flytte visse transaktioner til andre lande uden reel økonomisk begrundelse og eksportere derfra til EU. Kommissionen har reageret vedholdende ved at lukke alle smuthuller for at beskytte EU-erhvervsghrenen mod skade.

I 2021 indledte Kommissionen 4 antiomgåelsesundersøgelser og 1 antiabsorbtiionsundersøgelse, hvilket bragte det samlede antal af sådanne undersøgelser, der er indledt i de seneste tre år, op på henholdsvis 11 og 2.

De 4 antiomgåelssager, der blev indledt, vedrører en stigning i importen af stoffer af glasfiber fra Tyrkiet og Marokko efter indførelsen af antidumping- og udligningstold på disse varer med oprindelse i Kina og Egypten i 2020. Glasfiberstoffer anvendes f.eks. til fremstilling af vinger til vindmøller, i produktionen af båd-, lastbil- og sportsudstyr samt i rørretableringssystemer. Undersøgelserne fokuserede på omladning, efter at den pågældende vare havde gennemgået samleprocesser i henholdsvis Tyrkiet og Marokko. Disse sager er et billede på de udfordringer, der er opstået i forbindelse med Kinas "ét bælte, én vej"-politik, og Kommissionens vilje til at træffe håndfaste foranstaltninger mod urimelig handel som følge heraf.

Den antiabsorbtiionsundersøgelse, der blev indledt i 2021, vedrører også glasfiberstoffer. Den undersøger, om de egyptiske eksporterende producenter har sænket deres priser for at undergrave effektiviteten af den antidumpingtold, der blev indført i 2020.

Desuden udvidede Kommissionen i 2021 foranstaltningerne efter 2 antiomgåelsesundersøgelser. Det blev fastslået, at den gældende antidumpingtold på to forskellige typer husholdningsfolie af aluminium fra Kina blev omgået via Thailand, hvor varen kun var genstand for mindre samleprocesser. Den berørte EU-erhvervsghren består hovedsagelig af SMV'er fordelt på 12 medlemsstater.

Dette viser, at Kommissionen er fast besluttet på at tackle alle former for urimelig handel, herunder omgåelse og absorption af handelsbeskyttelsesforanstaltninger.

1.2.3 Tilsynsforanstaltninger

Hvis der er tegn på, og ofte baseret på oplysninger fra den pågældende erhvervsghren, at der er en betydelig stigning i importen af en bestemt vare, der udgør en trussel om skade for EU-erhvervsghrenen, kan Kommissionen indføre tilsynsforanstaltninger for også at overvåge denne import³. I 2021 fortsatte Kommissionen sit efterfølgende tilsyn med importen af stål og aluminium, som blev indført i maj 2020, og som erstattede ordningen med forudgående tilsyn. Kommissionen førte også efterfølgende tilsyn med importen af ethanol fra vedvarende energikilder til brændstof.

³ Artikel 11 i forordning (EU) 2015/478 af 11. marts 2015 (EUT L 86 af 27.3.2015, s. 16).

Kommissionen offentliggør tilsynsdataene hver måned på den offentlige side om tilsyn/overvågning af import⁴ på Generaldirektoratet for Handels websted.

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

For at sikre, at SMV'ernes ressourcemæssige begrænsninger ikke er en hindring for anvendelsen af de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, yder Kommissionen fuld støtte og vejledning til sådanne virksomheder.

I 2021 gjorde Kommissionen en yderligere indsats for at sikre, at SMV'erne kender til og drager fordel af instrumenterne, herunder gennem sin SMV-helpdesk. Dette omfatter et reduceret krav om oplysninger i spørgeskemaer og, hvor det er muligt, undersøgelsesperioder, der er tilpasset deres regnskabsår. I 2021 udarbejdede Kommissionen også en onlineinformationspakke, der tydeligt forklarer instrumenterne, og der er planer om yderligere videovejledninger. Fysiske informationsmøder for SMV'er i medlemsstaterne vil blive genoptaget, når covid-19-relaterede forhold tillader det.

Kommissionens indsats har givet resultater. Sektorer præget af SMV'er var fortsat involveret i handelsbeskyttelsesprocedurer i 2021. I løbet af året indledte Kommissionen en antidumpingundersøgelse vedrørende importen af keramiske fliser fra Tyrkiet og Indien, antidumpingundersøgelsen vedrørende importen af skruer, bolte, møtrikker og lignende varer fra Kina fortsatte, og udløbsundersøgelsen vedrørende ørreder fra Tyrkiet blev afsluttet, og foranstaltningerne blev forlænget med yderligere fem år. Selv om de berørte industrier i vid udstrækning er kendetegnet ved SMV'er, nyder de gennem god koordinering på deres side sammen med vejledning og støtte fra Kommissionen godt af de samme rettigheder og den samme beskyttelse mod urimelig handel som større virksomheder.

1.3 Udviklingstendenser i 2021 i forbindelse med lovændringerne i 2017 og 2018

1.3.1 Sociale og miljømæssige standarder for handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter

EU's engagement i høje sociale og miljømæssige standarder afspejles i visse aspekter af antidumping- og antisubsidieundersøgelser siden lovændringerne i 2017 og 2018. Det omfatter bl.a. følgende:

- Når undersøgelser vedrører lande med væsentlige markedsfordrejninger, er det nødvendigt at vælge et passende repræsentativt land til at beregne en ikkefordrejet normal værdi. Når der er mere end ét land med passende data til rådighed, vælger Kommissionen, idet den tager hensyn til niveauet for social og miljømæssig beskyttelse i de foreslåede lande.
- Ved beregningen af en skadesmargen i forbindelse med undersøgelser er omkostningerne ved overholdelse af multilaterale miljøaftaler og Den Internationale Arbejdsorganisations konventioner i løbet af de handelspolitiske

⁴ <https://webgate.ec.europa.eu/siglbo/post-surveillance>.

beskyttelsesforanstaltningers løbetid indregnet i EU-erhvervsgrenens produktionsomkostninger og i nogle tilfælde, når de beslutter at godtage tilsagn.

Med hensyn til udvælgelsen af et passende repræsentativt land opstod spørgsmålet om sociale og miljømæssige standarder i de undersøgelser, der blev afsluttet i 2021, ikke, da der kun forelå passende data for ét repræsentativt land i hver enkelt sag.

Kommissionen medtog omkostningerne ved overholdelse af multilaterale miljøaftaler og Den Internationale Arbejdsorganisations konventioner ved beregningen af målfortjenesten i flere sager, der blev afsluttet i 2021. Dette er særlig relevant i forbindelse med emissionshandelssystemet. De berørte undersøgelser omfattede ekstruderinger af aluminium, omformningsfolie af aluminium og flade produkter af aluminium fra Kina, koldvalsede flade produkter af rustfrit stål fra Indien og Indonesien og birkekrydsfiner fra Rusland. Dette øgede målprisen for disse erhvervsgrene, da den omfattede de fremtidige omkostninger som følge af multilaterale miljøaftaler, som Unionen er part i, og som EU-erhvervsgrenen vil pådrage sig i foranstaltningernes løbetid. I de to tilfælde, hvor tolden var baseret på skadesmargenerne (omformningsfolie af aluminium og flade produkter af aluminium), steg niveauet for de indførte foranstaltninger som følge af justeringerne for omkostningerne til sociale og miljømæssige standarder.

Problemet opstod ikke i forbindelse med tilbud om tilsagn i 2021, da de blev afvist af andre årsager.

1.3.2 Regel om den laveste told

I henhold til WTO-reglerne kan der indføres foranstaltninger svarende til dumpingmargenen eller subsidiemargenen. Før lovændringerne i juni 2018 anvendte EU altid reglen om den laveste told. Det betød, at der altid blev indført foranstaltninger på et lavere niveau end det fulde omfang af dumping eller subsidiering, hvis et lavere niveau, kaldet "skadesmargenen", var tilstrækkeligt til at afhjælpe den skade, som EU-erhvervsgrenen havde lidt. Siden moderniseringen af de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter anvendes reglen om den laveste told imidlertid ikke automatisk i antidumping- og antisubsidiesager.

I antisubsidiesager finder reglen om den laveste told ikke længere anvendelse, medmindre det er i strid med EU's overordnede interesse at gøre det, hvilket sikrer, at EU kan tackle den urimelige subsidierede import mere stringent. I en antisubsidieundersøgelse, der blev afsluttet i 2021 (omformningsfolie af aluminium fra Kina), indførte Kommissionen tolden med det fulde omfang af subsidiemargenerne på dette grundlag.

I antidumpingsager kan der indføres foranstaltninger på et lavere niveau end dumpingmargenen, hvis et sådant lavere niveau er tilstrækkeligt til at afhjælpe den skade, der er forårsaget af dumpingimporten. Hvis der konstateres væsentlige fordrejninger af råvarepriserne i eksportlandet, anses en told på den fulde dumpingmargen for at være nødvendig for at afhjælpe den skadevoldende dumping. Det fordrejede råmateriale skal udgøre mere end 17 % af produktionsomkostningerne, og dets pris bør være betydeligt lavere end ikkefordrejede priser.

I 8 af de 11 afsluttede sager blev foranstaltningerne baseret på dumpingmargenerne, da disse var lavere end skadesmargenen og i overensstemmelse med lovgivningen det højeste niveau, der kunne indføres. I de tre resterende sager blev tolden baseret på skadesmargenerne, da disse

var lavere end dumpingmargenerne, og kriterierne vedrørende eksportrestriktioner for vigtige råmaterialer ikke var opfyldt, dvs. for flade produkter af aluminium og omformningsfolie af aluminium fra Kina var priserne på de fordrejede råmaterialer ikke væsentligt lavere end de internationale markedspriser, og i sagen om stålvindmøller fra Kina blev spørgsmålet ikke rejst.

1.4 Prøvelse ved EU-retsinstanser (bilag S)

I 2021 afsagde Retten og Domstolen 21 domme og kendelser i sager om handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter: Retten afsagde 14 domme, mens Domstolen afsagde fire præjudicielle afgørelser og traf afgørelse om tre appeller. Der blev indgivet 18 nye sager om handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter i 2021 — 12 til Retten og seks appeller til Domstolen.

Retspraksis fra 2021 giver interessant indsigt i antageligheden af retssager mod handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger, navnlig spørgsmålet om importørers og brugeres søgsmålskompetence og mulighed for at indlede retssager i sådanne sager.

I 2021 afsagde Retten sin første dom om formuleringen af beskyttelsesforanstaltninger og antidumping-/udligningsforanstaltninger. Desuden bekræftede Retten Kommissionens praksis med at gennemføre negative domstolsafgørelser ved at afhjælpe eventuelle ulovligheder, som Domstolen havde påpeget, og kun tilbagebetale told i det omfang, den korrigerede told er lavere. Andre spørgsmål, som domstolene behandlede i 2021, omfattede den metode, der blev anvendt i forbindelse med tilbagebetalingsundersøgelser, den varige karakter af ændringer i interimundersøgelser, forskellige aspekter af dumpingberegninger, vurdering af skade og årsagssammenhæng og anvendelse af de foreliggende faktiske oplysninger.

De vigtigste domme er beskrevet i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene.

2 HØRINGSKONSULENTENS AKTIVITETER

I 2021 modtog høringskonsulenten 25 anmodninger om intervention og afholdt 15 høringer. Når parterne fremsatte interventionsanmodningen samtidig med en anmodning om at blive hørt af Kommissionens tjenestegrene med ansvar for undersøgelsen, fastholdt høringskonsulenten sin tilgang om, at de interesserede parter først skulle henvende sig til Kommissionens tjenestegrene. Høringskonsulenten ville kun gribe ind, hvis der ikke blev fundet en løsning. Dette gjorde det muligt for de interesserede parter at finde en løsning direkte sammen med undersøgelsesholdene i mange af tilfældene. Høringskonsulenten modtog også en anmodning om en konfrontationshøring, som endelig fandt sted med de ansvarlige tjenestegrene.

I to tilfælde forlængede høringskonsulenten fristen for at fremsætte bemærkninger efter anmodning fra de berørte parter. Høringskonsulenten anbefalede Kommissionens tjenestegrene at stille visse oplysninger til rådighed for alle parter i det ikkefortrolige dossier. De vigtigste spørgsmål, der blev rejst under høringerne, vedrørte anmodninger om yderligere fremlæggelse af oplysninger, anonymitet og fortrolighed. To parter anmodede om, at de foranstaltninger, der skulle indføres, blev suspenderet på tidspunktet for deres vedtagelse. Betingelserne herfor var imidlertid ikke opfyldt. I et andet tilfælde nægtede parten at fremlægge de dokumenter til sagen, der var nødvendige for Kommissionens kontrol af de relevante oplysninger, og hævdede, at tjenestegrenene i stedet burde have foretaget en kontrol på stedet. Dette var imidlertid ikke muligt som følge af covid-19. I de øvrige tilfælde blev der opnået enighed med tjenestegrenene om at gennemgå de foreliggende spørgsmål eller give præciseringer.

Anmodningerne forblev uregelmæssige på grund af den fortsatte covid-19-situation, men afholdelsen af høringer var enklere med bortfaldet af rejseaktivitet.

3 HÅNDTERING AF HANDELSBESKYTTELSESAKTIVITETER RETTET MOD EU

Kommissionen griber ind, når den europæiske eksport hæmmes af tredjelande, der indfører uberettigede handelsbeskyttelsesforanstaltninger. Selv om tredjelande har fuld ret til at anvende instrumenterne, er det afgørende, at WTO's regler overholdes, og at handelsbeskyttelsesforanstaltningerne ikke de facto bliver handelshindringer. I betragtning af eksportens betydning for den europæiske økonomi og dens bidrag til beskæftigelse og vækst griber Kommissionen ind for at mindske de negative økonomiske virkninger af eventuelle foranstaltninger eller for at undgå, at der indføres uberettigede handelsbeskyttelsesforanstaltninger for EU's eksport.

Kommissionens interventioner i tredjelandssager spænder fra tekniske skriftlige indlæg til deltagelse i høringer til om nødvendigt både skriftlige og mundtlige redegørelser på politisk plan.

Eksempler på Kommissionens aktiviteter i 2021 omfattede deltagelse i høringer, som de canadiske myndigheder gennemførte om antidumping- og antisubsidiesagerne om raffineret sukker, med støtte fra GD AGRI. Andre handelsbeskyttelsessager blev drøftet på de regelmæssige møder i Handelsudvalget med Golfstaternes Samarbejdsråd (GCC), Canada eller Sydafrika. Kommissionen rejste også sager i Verdenshandelsorganisationens (WTO's) antidumping- og beskyttelseskomitéer. Disse interventioner blev koordineret med både EU-erhvervsgrenen og medlemsstaterne, idet der blev givet prioritet til sager med betydelige økonomiske konsekvenser for europæiske virksomheder og sager med systemiske problemer.

I tilfælde, hvor uberettigede foranstaltninger ikke kan undgås, kan Kommissionen gøre brug af WTO-foranstaltninger. Det gjorde den i de amerikanske antidumping- og antisubsidieforanstaltninger over for spanske modne oliven, der blev indført i 2018. I denne tvist blev panelets rapport til fordel for EU vedtaget den 20. december 2021. En anden WTO-panelprocedure om de colombianske antidumpingforanstaltninger vedrørende frosne pomfritter fortsatte i 2021. Det første og andet omfattende møde fandt sted online i henholdsvis juli 2021 og januar 2022.

Kommissionens interventioner, der fremhæver juridiske uoverensstemmelser og systemfejl i sager, har spillet en vigtig rolle med hensyn til at forhindre indførelsen af uberettigede foranstaltninger. Nogle succeser i 2021 var:

- Indien afsluttede en antidumpingundersøgelse vedrørende importen af fladvalsede produkter af rustfrit stål i marts 2021 uden at indføre foranstaltninger. Dette var et vigtigt resultat i betragtning af den økonomiske interesse på ca. 98 mio. EUR. Kommissionen greb tidligt ind i sagen i tæt samarbejde med erhvervsgrenen med tre skriftlige indlæg og deltagelse i den offentlige høring.
- I september 2021 godkendte Golfstaternes Samarbejdsråds Ministerudvalg ikke det stående udvalgs forslag om at indføre endelige beskyttelsesforanstaltninger over for importen af visse stålprodukter.
- Kommissionens interventioner i Ukraines antidumpingundersøgelse af importen af

aluminiumstiger fra Polen og Slovakiet blev afsluttet i oktober 2021.

- I maj 2021 afsluttede New Zealand en antidumpingundersøgelse af importen af frosne pomfritter fra Belgien og Nederlandene, uden at det gik ud over en eksport til en værdi af 3 mio. EUR. Dette skyldtes til dels Kommissionens skriftlige interventioner i samarbejde med EU-erhvervsgruppen, som viste, at betingelserne for at indføre antidumpingforanstaltninger ikke var opfyldt.
- I oktober 2021 indledte Canada en fornyet undersøgelse på eget initiativ for at revurdere antidumping- og antisubsidieforanstaltningerne over for importen af raffineret sukker med oprindelse i EU. Dette var resultatet af en lang række interventioner fra Kommissionens side, idet den forklarede, at disse udligningsforanstaltninger er baseret på gamle EU-subsidieordninger og ikke afspejler det nuværende, betydeligt lavere subsidieringsniveau. Antisubsidietolden blev nedsat betydeligt (58 % til 9 %). Canada fandt, at de afkoblede direkte støttebetalinger under EU's fælles landbrugspolitik ikke er specifikke og ikke kan gøres til genstand for handling.

Ved udgangen af 2021 var der 177 gældende handelsbeskyttelsesforanstaltninger, der påvirkede EU's eksport, én mindre end sidste år, som havde været det højeste antal i Kommissionens overvågningsaktivitet.

Antidumpinginstrumentet er fortsat det mest anvendte instrument på verdensplan og tegner sig for 128 af de 177 gældende foranstaltninger. 42 af foranstaltningerne var beskyttelsesforanstaltninger (sammenlignet med 39 i 2020), og 7 var antisubsidieforanstaltninger.

De 26 nye undersøgelser, der blev indledt i 2021, omfatter 17 antidumpingprocedurer og 9 beskyttelsesprocedurer (sammenlignet med 22 i 2020).

USA har det højeste antal foranstaltninger over for EU's eksport med 37 gældende foranstaltninger, efterfulgt af Kina med 19, Tyrkiet med 17, Brasilien, Canada og Indien med 12 og Indonesien med 11.

Stålprodukter tegner sig for det største antal foranstaltninger, 62, efterfulgt af kemiske produkter med 48 foranstaltninger, landbrugsprodukter med 22 foranstaltninger, tekstiler med 12 foranstaltninger og papir med 10 foranstaltninger.

4 AKTIVITETER INDEN FOR RAMMERNE AF WTO

I 2021 holdt WTO virtuelle møder i april og oktober i udvalgene for subsidier og udligningsforanstaltninger og antidumping- og beskyttelsesforanstaltninger. Den uformelle gruppe vedrørende bekæmpelse af omgåelse mødtes ikke. Antidumpingarbejdsgruppen vedrørende gennemførelse mødtes i oktober 2021.

Kommissionen indgav EU's meddelelse om subsidier til WTO i juli 2021. Denne gennemsigtighed er af afgørende betydning for forståelsen af omfanget og virkningen af de subsidier, der ydes af WTO-landene. Desværre har resultaterne for de medlemmer, der har indsendt anmeldelser, været dårlige, og Kommissionen opfordrede dem derfor indtrængende til at opfylde deres forpligtelser.

I antidumpingudvalget tog EU en fornyet undersøgelse af den sydafrikanske toldunions (SACU) import af frosne chips/pomfritter fra Belgien og Nederlandene op samt en fornyet undersøgelse af Canadas foranstaltninger over for 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 udvalget for subsidier og udligningsforanstaltninger blev det drøftet, hvilken rolle finansiering under markedet spiller med hensyn til at bidrage til overkapacitet. Der var også en udveksling af oplysninger om de skadelige virkninger af overkapacitet på miljøet samt tab ved konkurrerende industriers investeringer i FoU.

På møderne i WTO's udvalg for beskyttelsesforanstaltninger rejste EU følgende undersøgelser: Indonesien: beklædningsgenstande og tilbehør dertil, Marokko: varmvalset stål, valsetråd og armeringsstænger, koldvalsedede plader, belysnings søjler, Sydafrika: stålskruer med sekskantede hoveder, Tyrkiet: korte syntetiske fibre af polyester og Ukraine: natriumhypochlorit, PVC-profiler. EU forsvarede sine beskyttelsesforanstaltninger over for visse stålprodukter, som var genstand for kritik fra Indien, Kina, Rusland, Japan, Schweiz og Korea.

I tilfælde, hvor der indføres uberettigede handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger, kan Kommissionen benytte sig af WTO's tvistbilæggelse, navnlig når der er konstateret væsentlige systemiske problemer. Der er i øjeblikket én igangværende tvistbilæggelsesprocedure, som EU har indledt vedrørende Colombias antidumpingtold på frosne pomfritter fra Belgien, Tyskland og Nederlandene. Den endelige panelrapport i denne procedure forventes at foreligge efter sommeren 2022. I proceduren vedrørende antidumping- og antisubsidietold, som USA havde indført på importen af spanske modne oliven, blev panelets rapport vedtaget den 20. december 2021. Den 1. juli 2022 nåede parterne til enighed om en rimelig gennemførelsesperiode for USA, som udløber den 14. januar 2023.

I november 2021 mødtes ledende næstformand og kommissær med ansvar for handel, Valdis Dombrovskis, virtuelt med handelsministrene fra USA og Japan for at forny deres trilaterale partnerskab. De blev enige om at identificere og tackle de globale udfordringer i forbindelse med markedsforvridende politikker og praksis, som i øjeblikket ikke i tilstrækkelig grad er omfattet af WTO-reglerne eller de eksisterende håndhævelsesværktøjer. Ministrene blev enige om at fortsætte trilaterale drøftelser om tre fokusområder:

- identificering af problemer som følge af ikkemarkedsmæssig praksis
- identificering af mangler i eksisterende håndhævelsesværktøjer, og hvor der er behov for yderligere arbejde for at udvikle nye værktøjer til håndtering af denne praksis, samt drøftelse af samarbejde om anvendelse af eksisterende værktøjer
- identificering af områder, hvor der er behov for en yderligere indsats for at udvikle regler til håndtering af sådan praksis.

5 HANDELSBESKYTTELSE TIL STØTTE FOR ANDRE EU-POLITIKKER

I EU's "Gennemgang af handelspolitikken — en åben, bæredygtig og determineret handelspolitik", der blev offentliggjort i 2021, blev behovet for at tilpasse og anvende alle handelsværktøjer til støtte for EU's politiske mål fremhævet. I den forbindelse spiller de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter en vigtig rolle. Selv om deres vigtigste mål er at beskytte EU's producenter mod import på urimelige vilkår, bidrager de til at styrke EU's forpligtelse til åbne markeder og fri og rimelig handel og bidrage til målet om EU's åbne strategiske autonomi. Indbygget i handelsbeskyttelse er begreberne konkurrenceevne, rimelighed og regelbaseret handel, som er nogle af de centrale elementer, der ligger til grund for EU's handelspolitiske mål.

Ved at sikre lige vilkår og rimelig konkurrence for EU's producenter bidrager handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter til vækst, jobstabilitet, indtægter og investeringer. Det er bydende nødvendigt, at EU-erhvervsgrenen er i stand til at investere i bl.a. forskning og udvikling for at styrke dens levedygtighed og evne til at opfylde de mål, der er fastsat i bredere politiske initiativer såsom den grønne pagt og den digitale dagsorden.

I forbindelse med den grønne pagt beskytter foranstaltninger, der pålægges varer eller input såsom glasfiberstoffer (der anvendes til fremstilling af vindmøller) fra Kina og Egypten og solcelleglas (der anvendes til fremstilling af solpaneler) fra Kina, helt konkret vigtige EU-producerede elementer i værdikæden for bæredygtig energi mod urimelig handelspraksis. I 2021 blev der indført antidumpingforanstaltninger over for vindmøller fra Kina, som også er en vigtig vare i forbindelse med EU's mål for vedvarende energi og CO₂-reduktion. I stedet for at lægge hindringer i vejen for målene for vedvarende energi som foreslået af visse interessenter understregede Kommissionen, at hvis der ikke investeres i moderne produktions- og forskningsudvikling, vil den europæiske industri miste sin plads i det globale kapløb om teknologisk lederskab inden for vindenergi. Foranstaltningerne vil støtte vindmølleproducenterne i Unionen og skabe vækst, jobstabilitet, indtægter og investeringer. Til gengæld bør brugerne nyde godt af et bredt grundlag af konkurrencedygtige, pålidelige og finansielt sunde producenter af vindmøller i Unionen. Uden at tage fat på den urimelige konkurrence fra importen fra Kina ville dette ikke være muligt. Kommissionen konkluderede, at foranstaltninger ville bidrage til udbredelsen af vindenergi i hele Unionen ved at skabe lige vilkår, hvor alle økonomiske aktører, herunder kinesiske producenter, kunne konkurrere på rimelige vilkår.

I forbindelse med EU's digitale dagsorden spiller de antidumpingforanstaltninger, der blev indført over for importen af optiske fibre fra Kina i 2021, en vigtig rolle. Optiske fiberkabler anvendes til at skabe hurtige bredbåndsnet. Sådanne net er afgørende for hjemmearbejde, hjemmelæring, virksomhedsdrift eller levering af tjenesteydelser fra borgere, virksomheder og offentlige enheder i hele EU. Eftersom en af Den Europæiske Unions vigtigste prioriteter er udbredelsen af højteknologisk bredbåndsinfrastruktur i hele EU, er optiske fiberkabler centrale i denne forbindelse og for EU's digitale årti og EU's digitale suverænit. Nogle interesserede parter fremførte, at antidumpingforanstaltninger ville føre til stigninger i den samlede pris på netværksprojekter. Kommissionen fandt imidlertid, at omkostningerne til optiske fiberkabler kun udgør en mindre del af de samlede netprojektomkostninger og ikke ville have nogen væsentlig indvirkning. Hvis der ikke træffes foranstaltninger til at imødegå de kinesiske eksportørers urimelige handelspraksis, vil EU-erhvervsgrenens fremtid blive bragt i fare, da den vil opleve en yderligere finansiel forværring med hensyn til rentabilitet og investeringer. I

betragtning af denne erhvervsgrens vigtige rolle i EU's digitale dagsorden er det afgørende at sikre, at den forbliver levedygtig og ikke svækkes af urimelig import og konkurrence.

Det bør erindres, at indførelsen af foranstaltninger, hvor det er berettiget, ikke forhindrer import fra tredjelande i at konkurrere på fair vis på EU-markedet. Selv om det anerkendes, at brugere, importører, endelige kunder og offentlige budgetter uden foranstaltninger kan drage fordel af billigere varer på kort sigt, driver dumpingimporten uundgåeligt EU-producenterne ud af EU-markedet. På lang sigt medfører dette tab af værdifulde forsyningskilder og potentielt en stigning i importpriserne uden konkurrence fra EU-producenterne. Dette udhuler til gengæld grundlaget for EU-erhvervsgrenen, som EU bygger andre politikker på.

Ved at genskabe den rimelige konkurrence bidrager handelsbeskyttelsesforanstaltninger derfor til at opretholde en konkurrencedygtig, pålidelig og finansielt sund produktion i Unionen. Samtidig sikrer EU's afbalancerede tilgang til instrumenterne, som omfatter anvendelse af reglen om den lavest mulige told under mange omstændigheder samt gennemførelse af en undersøgelse af Unionens interesser, inden der indføres foranstaltninger, at brugerne fortsat nyder godt af et bredt grundlag af leverandører.

KONKLUSION

I 2021 var der fortsat udfordringer i den globale handel, da EU vendte tilbage til normalen efter covid-19. Gennem en robust anvendelse af de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter fortsatte EU med at beskytte sine virksomheder mod urimelig handel. Dette bidrog ikke kun til EU's overordnede handelspolitiske mål, men støttede indirekte bredere politiske initiativer såsom den grønne pagt og den digitale dagsorden. Forbedret overvågning og håndhævelse af foranstaltninger styrkede yderligere den vigtige rolle, som handelsbeskyttelse fortsat spiller med hensyn til at opbygge mere modstandsdygtige europæiske virksomheder.