EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 27.3.2019
COM(2019) 158 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Komission 37. vuosikertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille polkumyynnin ja tukien vastaisista EU:n toimista ja suojatoimenpiteistä sekä kolmansien maiden käyttämistä EU:hun kohdistuvista kaupan suojatoimista vuonna 2018

{SWD(2019) 141 final}

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Komission 37. vuosikertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille polkumyynnin ja tukien vastaisista EU:n toimista ja suojatoimenpiteistä sekä kolmansien maiden käyttämistä EU:hun kohdistuvista kaupan suojatoimista vuonna 2018

TIIVISTELMÄ

Tässä 37. kertomuksessa kerrotaan Euroopan unionin (EU) kaupan suojatoimia koskevasta toiminnasta kahdesta eri näkökulmasta. Ensinnäkin tässä kertomuksessa ei poikkeuksellisesti pitäydytä vain oikeudellisissa velvoitteissa, vaan tarkastellaan erityisesti Junckerin komission keskeisiä haasteita ja saavutuksia sekä tapahtuneita muutoksia kaupan suojatoimien alalla. EU:n kaupan suojatoimien 60-vuotisen historian aikana ei luultavasti ole aiemmin nähty toista yhtä haastavaa ajanjaksoa kuin vuodet 2014–2019. Maailmanlaajuinen teräksen tuotannon ylikapasiteetti lisäsi huomattavasti kaupan suojatoimenpiteisiin kohdistuvia vaatimuksia. Komissio vaikutti kyseisenä aikana Euroopan terästeollisuuden elinkelpoisuuden ja maailmanlaajuisen kilpailukyvyn säilyttämiseen merkittävällä ja mahdollisesti välttämättömällä tavalla ottamalla käyttöön 25 uutta terästä koskevaa kaupan suojatoimenpidettä. Lisäksi kaupan suojatoimia koskevia EU:n sääntöjä ajantasaistettiin ensimmäistä kertaa sitten vuoden 1994 kahden keskeisen lainsäädäntömuutoksen avulla. Näillä muutoksilla varmistettiin, että EU:n kaupan suojatoimilla voidaan entistä tehokkaammin ja tuloksellisemmin torjua villinä rehottavaa polkumyyntiä ja vahingollisia tukia. Komissio pani ensimmäistä kertaa sitten vuoden 2002 vireille terästuotteita koskevan suojatoimenpidetutkimuksen ja otti sen johdosta käyttöön toimenpiteitä. Kuten tämä kertomus osoittaa, komission tehokkaalla, lujalla ja tasapainoisella lähestymistavalla saatiin suojattua EU:n työpaikkoja. Sillä on reagoitu vahvasti eräiden kauppakumppanien lisääntyvässä määrin protektionistisiin otteisiin. Samalla on uudistettu omaa kaupan suojatoimien järjestelmää, jotta se toimisi entistä tehokkaammin tulevaisuudessa.

Toiseksi tässä kertomuksessa kuvataan polkumyynnin vastaisia ja tuetulta tuonnilta suojautumista koskevia EU:n toimia ja suojatoimenpiteitä sekä kolmansien maiden toteuttamaa EU:hun kohdistuvaa kaupan suojatoimia koskevaa toimintaa vuonna 2018. Tämä osa kertomusta on laadittu polkumyyntiä koskevan perusasetuksen[1] 23 artiklan ja tuetulta

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/1036 polkumyynnillä muista kuin Euroopan unionin jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta (EUVL L 176, 30.6.2016, s. 21).

tuonnilta suojautumista koskevan perusasetuksen[2] 34 artiklan ajantasaistettujen säännösten sekä EU:n suojatoimenpiteitä koskevan perusasetuksen[3] 23 artiklan nojalla. Tämän kertomuksen ohella julkaistaan edellisvuosien tapaan komission yksiköiden valmisteluasiakirja, jonka liitteissä annetaan yksityiskohtaisia tietoja ja tilastoja.

Tapaustutkinnalla oli vuonna 2018 edelleen suuri merkitys. Toimenpiteitä otettiin käyttöön kuudessa uudessa tapauksessa ja jätettiin ottamatta käyttöön kahdeksassa uudessa tapauksessa. Voimassa olevia toimenpiteitä tarkasteltiin yhtä tiiviisti kuin vuonna 2017.

Vuosi 2018 oli poikkeuksellinen myös sen vuoksi, että tutkinnan vireillepanon päivämäärästä riippuen kaupan suojatoimiin saattoivat tulla sovellettaviksi eri säännöt, mikä tarkoitti kolmen säännöstön soveltamista rinnakkain[4].

Tämä kertomus ja siihen liittyvä komission yksiköiden valmisteluasiakirja ovat julkisesti saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/trade/issues/respectrules/anti_dumping/legis/index_en.htm.

[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/1037 muista kuin Euroopan unionin jäsenvaltioista tapahtuvalta tuetulta tuonnilta suojautumisesta (EUVL L 176, 30.6.2016, s. 55).

[3] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/478 tuontiin sovellettavasta yhteisestä järjestelmästä (EUVL L 83, 27.3.2015, s. 16).

[4] Tapauksissa, jotka oli pantu vireille 8. kesäkuuta 2018 tai sen jälkeen, sovellettiin sekä uutta laskentamenetelmää että nykyaikaistamista koskevia sääntöjä, joista jälkimmäisiä sovellettaessa muun muassa tutkinta-aika on lyhyempi. Uusissa tapauksissa ja voimassaolon päättymistä koskevissa tarkasteluissa, jotka oli pantu vireille 20. joulukuuta 2017–7. kesäkuuta 2018, sovellettiin uutta laskentamenetelmää koskevia sääntöjä. Kaikissa muissa tapauksissa sovellettiin edelleen vanhoja sääntöjä.

I. JUNCKERIN KOMISSION SAAVUTUKSET

I.1 EU:N KAUPAN SUOJATOIMIEN JÄRJESTELMÄÄ SOVELLETTIIN TEHOKKAASTI – TIUKASTI, MUTTA HARKITEN

Kaupan on oltava oikeudenmukaista, jotta se voi olla vapaata. EU:n kaupan suojatoimet ovat kulmakivi tasapuolisten kilpailuedellytysten säilyttämiseen tähtäävälle EU:n toiminnalle. Nykyaikaiset kaupan suojatoimet olisi mukautettava taloudellisiin realiteetteihin ja niiden käytön olisi rajoituttava yksinomaan siihen, mikä on tarpeen vahingollisen ja epäterveen tuonnin vaikutusten poistamiseksi. Näiden periaatteiden ohjaamana komission tiedonannossa ”Kaikkien kauppa”[5] on asetettu ensisijaiseksi tavoitteeksi kaupan suojatoimien tehokkuuden ja toimivuuden parantaminen.

Erityisen tärkeää tämä on siksi, että Junckerin komissio on koko toimikautensa ajan käsitellyt lukuisia epäterveeseen tuontiin liittyviä tapauksia, joista monet ovat olleet Euroopan talouden kannalta kriittisiä. Marraskuun 2014 ja joulukuun 2018 välisenä aikana pantiin vireille 170 kaupan suojatoimiin liittyvää tapausta ja käytettiin 95:tä toimenpidettä tasapuolisten toimintaedellytysten palauttamiseksi. Viimeksi mainituista 35 on uusia toimenpiteitä ja muut koskevat olemassa olevien toimenpiteiden uusimista tai voimassaolon jatkamista.

EU:n kaupan suojatoimilla suojataan työpaikkoja. Siten niillä on **välittömiä myönteisiä vaikutuksia** EU:n teollisuuden rakenteeseen ja talouteen: komission toimikauden alusta lähtien käyttöön otetuilla EU:n kaupan suojatoimenpiteillä säilytettiin käytännössä yli 124 000 työpaikkaa[6]. Eniten hyötyi teräsala, jolla suojelutoimien piirissä oli yli 86 000 työpaikkaa. Kaiken kaikkiaan vuoden 2018 lopussa voimassa olleilla EU:n toimenpiteillä suojeltiin tehokkaasti 320 000 välitöntä teollisuustyöpaikkaa epätervettä kilpailua vastaan.

EU:n kaupan suojatoimet ovat edullinen keino helpottaa teollisuuden toimintaa. EU:n **soveltamat tullit** olivatkin pienempiä kuin ne, joita muilla kauppakumppaneilla oli käytössä. Esimerkiksi teräkselle asetetut tullit ovat nykyään keskimäärin 29–45 prosenttia, kun Yhdysvaltojen käyttämät vastaavat keskimääräiset tullit ovat 54–87 prosenttia[7]. Yksi tärkeimmistä syistä näille pienemmille keskimääräisille tulleille EU:ssa on alempaa tullia koskeva sääntö, jonka mukaan olisi hyvitettävä joko epäterveen kilpailuasetelman aiheuttaja (polkumyyntimarginaali) tai sen vaikutus (vahinkomarginaali) riippuen siitä, kumpi niistä on pienempi[8]. Lisäksi komissio panee vireille tutkimuksia vain silloin, kun ne ovat tarpeen. Ennen korjaavien toimenpiteiden käyttöönottoa se myös tutkii tarkoin, ovatko kaupan suojatoimenpiteet vastoin unionin yleisiä taloudellisia intressejä.

---

5 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Kaikkien kauppa. Vastuullisempaa kauppa- ja investointipolitiikkaa, 14. lokakuuta 2015, COM(2015) 0497 final.

6 Lähde: EU:n säädökset ja teollisuuden vireille panemat valitukset tai tarkastuspyynnöt.

7 Lähde: EU:n säädökset ja WTO.

8 Vahinkomarginaalin laskentaan sovelletaan erityisiä sääntöjä silloin, kun vääristymä koskee raaka-aineiden hintaa, joka muodostaa vähintään 17 prosenttia tavaran tuotantokustannuksista. Alempaa tullia koskevaa sääntöä ei yleensä sovelleta tukitapauksissa.

EU:n kaupan suojatoimenpiteillä on **vahva korjaava vaikutus**. Polkumyyntituonti tai tuettu tuonti vähenee useimmissa tapauksissa huomattavasti jo tutkimuksen aikana ja viimeistään toimenpiteiden käyttöönoton jälkeen. Seuraavassa taulukossa on esimerkkejä voimassa olevista EU:n toimenpiteistä ja niiden vaikutuksista:

Toimenpiteiden kohteena oleva tuote	Alkuperämaa	Kyseisistä alkuperämaista lähtöisin olevan polkumyyntituonnin tai tuetun tuonnin väheneminen toimenpiteiden käyttöönoton jälkeen (uusimmat tuontitiedot verrattuna alkuperäisen tutkimusjakson tuontitietoihin)[9]
Alumiiniset säteilylämmittimet	Kiinan kansantasavalta	-98 %
Alumiinipyörät	Kiinan kansantasavalta	-38 %
Keraamiset pöytä- ja keittiöesineet	Kiinan kansantasavalta	-28 %
Keraamiset laatat	Kiinan kansantasavalta	-84 %
Päällystetty hienopaperi	Kiinan kansantasavalta	-99 %
Linja-autoissa tai kuorma-autoissa käytettävät uudet ja uudelleen pinnoitetut ulkorenkaat	Kiinan kansantasavalta	-81 %
Terästuotteet (kaikki toimenpiteet)	Useat maat	-70 %
Terästuotteet (Junckerin komission aikana vireille pannut tapaukset)	Useat maat	-89 %
Jyvinä tuotava sokerimaissi	Thaimaa	-62 %
Lämpöpaperi	Korean tasavalta	-91 %

Lähde: Comext, EU:n säädökset

Esimerkkinä EU:n kaupan suojatoimenpiteiden tehokkuudesta on myös unionin vastaus teräskriisin, jota käsitellään yksityiskohtaisesti jäljempänä I.3 kohdassa.

Marraskuun 2014 ja marraskuun 2018 välisenä aikana EU kantoi toimenpiteiden käyttöönoton seurauksena yli 1,5 miljardia euroa polkumyynti- ja tasoitustulleja, jotka siirrettiin kokonaan EU:n talousarvioon.

Polkumyynnin vastaisia ja tuetulta tuonnilta suojautumista koskevia toimenpiteitä on tarkasteltava uudelleen viiden vuoden kuluttua niiden käyttöönottamisesta, jos kyseinen EU:n

[9] Alkuperäisen tutkimusjakson tuontia koskevia tietoja verrataan tässä marraskuun 2017 ja lokakuun 2018 välisen ajan tuontitietoihin. Ulkorenkaiden tapauksessa toimenpiteiden käyttöönoton jälkeen (kuuden kuukauden kuluttua) saatavilla olleet tiedot ekstrapoloitiin vertaamista varten. Ks. komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2018/1579, annettu 18 päivänä marraskuuta 2018 (EUVL L 263, 22.10.2018, s. 3).

tuotannonala haluaa pitää ne voimassa kyseisen ajanjakson jälkeen. Marraskuun 2014 ja joulukuun 2018 välisenä aikana komissio pani vireille 52 EU:n **toimenpiteiden voimassaolon päättymistä koskevaa tarkastelua**. Toimenpiteiden käyttöönottoajankohtana vallinnutta EU:n tuotannonalan tilannetta voidaan näiden toimenpiteiden voimassaolon päättymistä koskevien tarkastelujen avulla verrata viisi vuotta myöhemmin vallitseviin olosuhteisiin. Komissio voi pitää toimenpiteet voimassa, jos se katsoo toimenpiteiden voimassaolon päättymistä koskevassa tarkastelussa, että polkumyynti tai tukien maksaminen ja sitä kautta koituva vahinko jatkuisivat tai alkaisivat uudelleen, jos toimenpiteet kumottaisiin. Toimenpiteiden voimassaolon päättymistä koskevista tarkasteluista noin 75 prosenttia tehdään teollisuuden pyynnöstä[10].

Esimerkkejä kaupan suojatoimien tehokkuutta edistäneistä toimenpiteiden voimassaolon päättymistä koskevista tarkasteluista

Keraamisia laattoja koskevien toimenpiteiden[11] voimassaolon päättymistä koskeva tarkastelu on yksi monista tapauksista, jotka osoittavat, että EU:n toimenpiteet ovat olleet erittäin tehokkaita EU:n teollisuuden pitkän aikavälin elinkelpoisuuden varmistamisessa. Ennen Kiinan polkumyyntikäytäntöjen vastaisten toimenpiteiden käyttöönottoa Kiinasta tuleva tuonti uhkasi vakavasti EU:n keramiikkateollisuuden tulevaisuutta. Voitot supistuivat kannattavuusrajalle ja investoinnit ja työllisyys vähenivät yhtä merkittävästi. Toimenpiteiden käyttöönotto kohensi tilannetta: tuotannonalan kannattavuus EU:ssa palautui, tuottavuus parani ja investoinnit lisääntyivät huomattavasti. Valtaosin pk-yrityksistä koostuvalla alalla investointien lisääminen on keskeistä EU:n yritysten menestykselle, sillä niiden on jatkuvasti uudenaikaistettava laitteitaan voidakseen pysyä mukana markkinasuuntauksissa. Toimenpiteiden ansiosta myös työllisyys vakaantui, ja ala työllistää nykyään huomattavat 60 000 työntekijää. Määrä oli tosin suurempi ennen polkumyynnin alkua. Tästä myönteisestä kehityksestä huolimatta toimenpiteet oli pidettävä voimassa kiinalaisten viejien valtavan ylikapasiteetin ja aggressiivisen hinnoittelun vuoksi. Tarkastelussa todettiin, että ilman toimenpiteitä olisi ollut merkittävä riski, että Kiinan epäterveet vientikäytännöt olisivat alkaneet uudelleen ja vaikuttaneet haitallisesti EU:n tuotannonalaan.

Kiinasta tuotavia ***polkupyöriä*** koskevat toimenpiteet ovat toinen huomionarvoinen esimerkki kaupan suojatoimien tehokkuudesta. Toimenpiteitä otettiin ensimmäisen kerran käyttöön vuonna 1993 ja kaikissa sen jälkeen tehdyissä toimenpiteiden voimassaolon päättymistä koskevissa ja välivaiheen tarkasteluissa katsottiin, että nämä toimenpiteet olivat edelleen tarpeellisia Kiinan vahingollisen polkumyynnin torjumiseksi. Voidaan aiheellisesti väittää, että EU:ssa ei enää olisi polkupyöräteollisuutta, jos polkumyynnin vastaisia toimenpiteitä ei olisi otettu käyttöön. Muissa maissa, joissa toimenpiteitä ei ole otettu käyttöön tai niiden voimassaolo on päättynyt, kiinalaiset viejät ovat vallanneet käytännössä koko kotimarkkinat. Tutkimuksissa on toistuvasti todettu, että Kiinan ylikapasiteetti on hyvin merkittävä. Uusimman tutkimuksen mukaan käyttämätön kapasiteetti on 25 prosenttia suurempi kuin EU:n kokonaiskulutus, ja Kiinan pyrkimyksenä oli ilmeisesti tämän kapasiteetin täysimääräinen hyödyntäminen. Tämän vuoksi EU:n oli vuonna 2013 saatava loppumaan laajamittainen toimenpiteiden kiertämisjärjestely ja asettaa polkumyyntitullit kiinalaisten polkupyörien tuonnille Indonesian, Malesian, Sri Lankan ja Tunisian kautta. Tämän ansiosta tuotannonala sai EU:ssa takaisin niukan mutta kestävällä pohjalla olevan kannattavuutensa, mikä käy

[10] Komission omat tiedot.

[11] Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2017/2179, annettu 22 päivänä marraskuuta 2017 (EUVL L 307, 23.11.2017, s. 25).

ilmi parhaillaan käsiteltävänä olevasta pyynnöstä toimenpiteiden voimassaolon päättymistä koskevan tarkastelun tekemiseksi.

EU:n polkupyöräteollisuuden jatkuvuudella on rakenteellisia vaikutuksia EU:n talouteen. Ilman toimivaa EU:n polkupyöräteollisuutta ei olisi polkupyörän osia valmistavaa EU:n teollisuutta. Eurooppa ei myöskään olisi luonut kokonaista tärkeää uutta markkinaa eli sähköpyöräteollisuutta, jonka kasvumahdollisuudet ovat edelleen huomattavat. EU:ssa polkupyörien valmistukseen on suoraan sidoksissa 11 000 työpaikkaa, polkupyörän osien valmistukseen 16 000 työpaikkaa ja sähköpyörien valmistukseen 3 600 työpaikkaa. Tammikuussa 2019 komissio otti käyttöön Kiinasta tuotavien sähköpyörien vastaiset lopulliset polkumyynnin vastaiset ja tuetulta tuonnilta suojautumista koskevat toimenpiteet. Kiinalaisten sähköpyörien viejien on todettu saavan valtavia tukia.

Ennen kuin Kiinasta tuotavia ***alumiinipyöriä*** koskevat kaupan suojatoimenpiteet[12] otettiin käyttöön, tuotannonalan tilanne EU:ssa oli heikentynyt Kiinan polkumyyntituonnin vuoksi. Tästä olivat osoituksena esimerkiksi tuotannon ja myyntimäärien väheneminen sekä tuotannonalan raskaat tappiot. Viiden vuoden kuluttua polkumyyntitullien käyttöönotosta tilanne oli huomattavasti parempi. EU:n tuotannonala elpyi ja palasi kannattavaksi sekä kykeni kasvamaan samassa tahdissa markkinoiden kanssa. Kiinasta tuleva tuonti väheni ja kiinalaisten tuotteiden markkinaosuus supistui lähes 75 prosentilla. Toimenpiteillä pidettiin yllä tervettä kilpailua EU:n markkinoilla, kun kolmansien maiden toimittajien markkinaosuus palautui ennalleen. Näin saatiin markkinoille tarjolle monipuolinen tuotevalikoima pelkästään epäterveesti hinnoiteltujen tuotteiden sijasta. EU:n tuotannonalan liikevaihto kasvoi 28 prosenttia ja tuotanto 25 prosenttia. Lisäksi alalle syntyi 1 200 uutta työpaikkaa, mikä merkitsi 10 prosentin kasvua. Tuotannonala lisäsi kapasiteettia vastatakseen kasvavaan kysyntään ja parantaakseen tuotevalikoimaansa. Toimenpiteet oli kuitenkin edelleen pidettävä voimassa, koska muuten kiinalaiset viejät olisivat palanneet unionin markkinoille halpaan polkumyyntihintaan myytävine tuotteineen, ja EU:n tuotannonala olisi joutunut uudestaan laskusuuntaukseen.

Kaupan globalisoituminen on luonut lisää mahdollisuuksia kaupan suojatoimenpiteiden **kiertämiseen** tai niiden tehon heikentämiseen muulla tavoin. Tämän vuoksi komissio on jatkuvasti seurannut tuontitilastoja havaitakseen mahdollisen toimenpiteiden kiertämisen[13] tai tullin absorption[14]. Tällaisten tilanteiden korjaamiseksi komissio aloitti marraskuun 2014 ja joulukuun 2018 välisenä aikana 14 kiertämistä koskevaa tai absorptiotutkimusta ja näiden seurauksena laajensi 14 tapauksessa voimassa olevat toimenpiteet koskemaan muita maita tai tuotteita säilyttääkseen toimenpiteiden toivotun vaikutuksen.

Lisäksi on syytä mainita, että kaupan suojatoimenpiteiden tavoitteissa onnistumista mitatessaan komissio on pitänyt jatkuvasti yhteyttä **kaikkiin tärkeimpiin** kaupan suojatoimenpiteiden vaikutusten alaisiin **sidosryhmäorganisaatioihin** suojatoimien vaikutusten arvioimiseksi. Yritysten edustajien ja muiden sidosryhmien kanssa järjestettiin säännöllisiä tapaamisia, joissa muun muassa tiedotettiin kaupan suojatoimia koskevan

[12] Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2017/109, annettu 23 päivänä tammikuuta 2017 (EUVL L 18, 24.1.2017, s. 1).

[13] Kiertäminen määritellään kolmansien maiden ja unionin välisen kaupan rakenteen muutokseksi, joka johtuu käytännöstä, menettelystä tai toiminnasta, jolla ei ole riittävästi muita perusteita tai taloudellisia syitä kuin polkumyynti- tai tasoitustullin käyttöön ottaminen.

[14] Absorptiosta voi olla kyse, kun vientihinnat ovat alkuperäisen tutkimusajanjakson jälkeen ja joko ennen toimenpiteiden käyttöönottoa tai sen jälkeen laskeneet tai kun kyseisen EU:hun tuodun tuotteen jälleenmyyntihinnat tai myöhemmät myyntihinnat eivät ole muuttuneet tai eivät ole muuttuneet riittävästi.

lainsäädännön uudistuksista ja keskusteltiin niistä sekä käsiteltiin eri sidosryhmien huolenaiheita mahdollisimman laajalti.

I.2 JÄRJESTELMÄN UUDISTAMISELLA LISÄÄ TEHOKKUUTTA JA VARMUUTTA

Nykyaikaistaminen

Kaupan suojatoimia koskevien EU:n sääntöjen ydinosa on peräisin Uruguayn neuvottelukierroksen loppuvaiheesta. Perusasetusten nykyaikaistaminen nousi esiin jo vuonna 2008. Tarpeellisten uudistusten saattamisessa loppuun onnistuttiin kuitenkin vasta nykyisen komission toimikaudella. Eräs merkittävimmistä syistä tälle oli se, että globaalien markkinoiden uudenlainen todellisuus ja epäterveiden kaupan käytäntöjen esiinnousu osoittivat selvästi, että tehokkuutta ja varmuutta tarvitaan kiireesti lisää. Neuvosto ja Euroopan parlamentti pääsivät yhteisymmärrykseen komission ehdotuksesta 5. joulukuuta 2017 ja nykyaikaistetut säännöt tulivat voimaan 8. kesäkuuta 2018. Tämä merkittävä edistysaskel on parantanut EU:n kaupan suojatoimien toimivuutta ja avoimuutta ja saanut ne vastaamaan paremmin maailmantalouden haasteisiin. Samalla on vastattu kaikkien sidosryhmien tarpeisiin eli otettu huomioon EU:n tuottajien, maahantuojien ja jatkokäyttäjien intressit.

Nykyaikaistettu EU:n lainsäädäntö toi mukanaan useita muutoksia. Lainsäädännössä on otettu käyttöön parannettu vahinkomarginaalin laskentamenetelmä. Sillä on keskeinen merkitys sovellettaessa alempaa tullia koskevaa sääntöä, joka on yksi unionin kaupan suojatoimien keskeisistä ominaispiirteistä. Vahinkoa aiheuttamattoman hinnan laskentatapaa ajantasaistettiin, jotta voitiin ottaa paremmin huomioon talouden nykyiset realiteetit. Laskelmaan sisältyy nyt kuuden prosentin vähimmäisvoitto, minkä lisäksi vahinkomarginaalia laskettaessa on mahdollisuus ottaa huomioon unionin teollisuuden investoinnit ja tutkimus- ja kehitystoiminnan tarpeet. Uusissa säännöissä voidaan lisäksi ottaa huomioon raaka-aineiden hintojen vääristymät, jotka haittaavat kauppaa entistä enemmän.

Tehokkuuden parantamiseksi nopeutettiin väliaikaisten toimenpiteiden käyttöönottoa. Toimenpiteet on nyt otettava käyttöön tavallisesti seitsemän ja viimeistään kahdeksan kuukauden kuluessa, kun aikaraja aiemmin oli yhdeksän kuukautta. Euroopan teollisuus pääsee näin ollen nopeammin eroon epäterveen kilpailun ongelmasta. EU otti käyttöön myös ennakkovaroitusmekanismin polkumyynnin vastaisten ja tuetulta tuonnilta suojautumista koskevien väliaikaisten toimenpiteiden käyttöönottamisesta. Sen avulla varmistetaan entistä paremmin menettelyjen avoimuus ja annetaan talouden toimijoille mahdollisuus sopeutua toimenpiteisiin varhaisemmassa vaiheessa. Millään muulla kaupan suojatoimia käyttävällä lainkäyttöalueella ei ole käytössä vastaavaa järjestelmää.

Yksi komission keskeisistä tavoitteista oli saada kaupan suojatoimet vastaamaan paremmin pienten yritysten tarpeita. Tämän tavoitteen mukaisesti EU:n pk-yritykset saavat lisätukea, jos kaupan suojatoimenpiteet vaikuttavat niihin.

Kaupan suojatoimia koskeva lainsäädäntö antaa lisäksi ensimmäisen kerran komissiolle mahdollisuuden ottaa huomioon sosiaaliset ja ympäristönäkökohdat tarkastuksen kohteena olevissa maissa tietyissä tarkasti määritellyissä olosuhteissa. Tätä sovelletaan erityisesti alempaa tullia koskevan säännön osalta vahinkomarginaalia määritettäessä. Tällä uudella

lähestymistavalla vastataan monien institutionaalisten sidosryhmien sekä kansalaisten yleiseen toiveeseen siitä, että avoimen kauppapolitiikan on perustuttava kestävään kauppaan sekä yhteisten ydinarvojen kunnioittamiseen.

Uusi polkumyyntimarginaalin laskentamenetelmä sekä entistä vahvempi tuetulta tuonnilta suojautumista koskeva väline

EU:n perusasetuksia muutettiin komission ehdotuksesta 20. joulukuuta 2017. Tavoitteena oli, että niillä voitaisiin vastata entistä paremmin talouden uusiin realiteetteihin. Lainsäädännön muutokset merkitsevät EU:n kaupan suojatoimien merkittävää uudistamista. Muutosten myötä käyttöön tuli ensinnäkin uusi normaaliarvon laskentamenetelmä tutkinnan kohteena oleville tavaroille silloin, kun kyse on viejämaan viranomaisten aiheuttamista merkittävistä vääristymistä. Tällaisia vääristymiä voi esiintyä koko maassa tai tietyllä alalla. Uudet säännöt eivät estä sitä, että mitä tahansa maata voidaan kohdella markkinatalousmaana tai muuna kuin markkinatalousmaana. Jotta sidosryhmät saavat mahdollisuuden tehdä valituksia maista, joissa vääristymiä esiintyy, komissio voi julkaista raportteja havaituista maa- tai toimialakohtaisista vääristymistä. Ensimmäinen tällainen raportti koski Kiinaa[15], johon suurin osa EU:n kaupan suojatoimia koskevasta toiminnasta on tähän mennessä kohdistunut. Samalla komissio ilmoitti, että seuraavan maaraportin aiheena on Venäjä[16].

Uudella lainsäädännöllä on toisekseen vahvistettu tuetulta tuonnilta suojautumista koskevaa välinettä. Näin voidaan parantaa komission mahdollisuuksia saada käsitys tukien koko laajuudesta, kun myös vasta tutkimusten yhteydessä yksilöityjä tukia voidaan käsitellä. Muutos on tärkeä, koska muissa valtioissa tukia annetaan yhä enemmän peitetysti ja tukien ilmoittamista koskevien Maailman kauppajärjestön sääntöjen vastaisesti.

I.3 JÄRJESTELMÄ, JOLLA PUUTUTAAN TEHOKKAASTI UUSIIN MAAILMANLAAJUISIIN HAASTEISIIN

Kaupan suojatoimien merkitys on kasvanut viime vuosina, ja toimet ovat osoittautuneet välttämättömäksi välineeksi maailmanlaajuisten kaupan haasteiden käsittelyssä.

Kiinalaisen ylikapasiteetin kauppaan kohdistuvien heijastusvaikutusten vuoksi **Euroopan terästeollisuus** kärsi vakavia tappioita vuosina 2013–2016. Poliittinen ratkaisu oli nopea ja kattava. Se esitettiin maaliskuussa 2016 annetussa tiedonannossa[17], jossa määriteltiin laaja kirjo koko kauppapolitiikkaa koskevia toimenpiteitä.

Kaupan suojatoimien osalta reagoitiin kahdella tavalla. EU otti vuosina 2014–2018 käyttöön 25 terästuotteita koskevaa uutta toimenpidettä (kun uusia kaupan suojatoimenpiteitä oli kaikkiaan 35). Tavoitteena oli torjua polkumyyntituonnin ja tuetun tuonnin vahingollisia

15 Komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”On Significant Distortions in the Economy of the People’s Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations”, 20.12.2017, SWD (2017) 483 final/2.

16 Tätä raporttia annettaessa Venäjää koskevan maaraportin laatiminen oli vielä kesken.

17 Komission tiedonanto, annettu 16 päivänä maaliskuuta 2016, Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan investointipankille: ”Euroopan terästeollisuuden kestävän työllisyyden ja kasvun turvaaminen”, COM(2016) 155 final.

vaikutuksia ja tasavertaisen kaupankäynnin edellytykset palauttamalla edistää alan elpymistä. Lisäksi EU ryhtyi lukuisiin kaupan suojatoimien alan toimenpiteisiin terästeollisuuden suojan parantamiseksi. Niihin lukeutuivat tuonnin valvonta, tutkimusten nopeuttaminen, tutkimusten vireillepano vahingon uhan perusteella (aiheellisissa tapauksissa) sekä lopullisten tullien soveltaminen takautuvasti silloin, kun se on perusteltua.

Toimien vaikutus on ollut merkittävä. Vuosina 2014–2017 käyttöönotettujen toimenpiteiden piiriin kuuluvien terästuotteiden tuonti väheni keskimäärin yli 95 prosenttia verrattuna tuontimääriin ennen toimenpiteiden käyttöönottoa. Tuonti ei enää ollut kilpailukykyistä, kun sen epäterve osatekijä eli polkumyyntihinnat tai tuetut hinnat oli neutraloitu kaupan suojatoimenpiteiden avulla. Eräät terästuotteet, kuten kuumavalssatut kelat, ovat siinä mielessä kriittisiä, että niitä käyttävä EU:n teollisuus on riippuvainen tuonnista. Näiden tuotteiden polkumyyntituonti tai tuettu tuonti korvautui sellaisista muista lähteistä tulevalla tuonnilla, joista ei ollut kyseisenä aikana näyttöä epäterveestä hinnoittelusta. Kaupan suojatoimenpiteillä neutraloitiin polkumyyntituonti ja tuettu tuonti ja palautettiin tasapuoliset toimintaedellytykset sekä EU:n valmistusteollisuudelle että muiden kolmansien maiden tavarantoimittajille. Näin annettiin EU:ssa oleville käyttäjille mahdollisuus hyödyntää edelleenkin eri toimituslähteitä.

Vuonna 2017 saatiin ensimmäisiä konkreettisia merkkejä teräsalan elpymisestä, joka oli osaksi komission käyttöön ottamien kaupan suojatoimenpiteiden ansiota. EU:n terästeollisuus oli kuitenkin edelleen herkässä asemassa, ja se kärsi polkumyyntituonnin ja/tai tuetun tuonnin aiheuttamista vahingoista. Syynä tähän on etenkin teräsalan maailmanlaajuinen ylikapasiteetti.

Vuosi 2018 toi tullessaan **kaupan alan uusia haasteita**, jotka edellyttivät komissiolta nopeaa, mutta silti harkittua reagointia. Yhdysvallat otti 23. maaliskuuta 2018 käyttöön 25 prosentin tuontitullin terästuotteille. Euroopan unioni katsoi, etteivät nämä toimenpiteet olleet oikeudellisesti perusteltuja, ja vastasi määrätietoisesti näihin kauppaa häiritseviin toimiin. Komissio ryhtyi vastatoimenpiteisiin kolmella tavalla, jotka olivat Yhdysvaltojen toimenpiteiden riitauttaminen WTO:n riitojenratkaisujärjestelmässä, tasapainottavat toimenpiteet ja niiden lisäksi kaupan suojatoimi, joka toteutettiin panemalla vireille – ensimmäistä kertaa sitten vuoden 2002 – suojatoimenpiteitä koskeva tutkimus. Yhdysvaltojen tullien seurauksena maailmanlaajuiset toimittajat alkoivatkin ohjata osan viennistään Yhdysvalloista EU:hun. Komissio pyrki torjumaan tuonnin jyrkän kasvun jatkumisen, joka uhkasi entisestään heikentää EU:n teräksentuottajien (maailmanlaajuisen ylikapasiteetin vuoksi) epävakaita taloudellisia olosuhteita ja otti käyttöön kaikkia koskevia lopullisia suojatoimenpiteitä[18]. Tariffikiintiöinä toteutetuilla toimenpiteillä säilytetään EU:n terästuotteita käyttävän tuotannonalan tarvitsemat perinteiset kauppavirrat ja monipuoliset toimituslähteet ja suojataan samalla EU:n tuotantoteollisuutta kaupan vinoutumiselta.

Komissio tehosti myös toimiaan kolmansien maiden käyttämien **kauppaa vääristävien tukien** torjumiseksi. Erityisesti ylikapasiteettia edistävät tuet voivat osoittautua erityisen vääristäviksi ja johtaa usein ylituotannon ohjaamiseen vientimarkkinoille. Tällaisten tukien vaikutukset ovat käytännössä usein samat kuin vientituilla, jotka kielletään WTO:n

[18] Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2019/159, annettu 31 päivänä tammikuuta 2019 (EUVL L 31, 1.2.2019, s. 27).

säännöissä. Marraskuun 2014 ja joulukuun 2018 välisenä aikana komissio pani vireille 25 tukia koskevaa tutkimusta. Uutena käyttöön otettujen, laajennettujen tai pidennettyjen tukia koskevien toimenpiteiden määrä oli 12. Tutkimusten tuloksista kävi monissa tapauksissa ilmi suhteellisen suuria tukimääriä, jotka olivat aiempina kausina olleet melko harvinaisia. Esimerkkinä ovat huomattavan suuret tasoitustullit, jotka otettiin käyttöön Kiinasta tuleville kuumavalssatuille teräslevytuotteille (jopa 35,9 prosentin tasoitustulli) tai Kiinasta tuleville ulkorenkaille (jopa 51,08 prosentin tasoitustulli). Kolmansien maiden antamiin tukiin liittyvien ongelmien ratkaiseminen on yhä tärkeämpää, minkä vuoksi komissio julkisti erityisen tukia koskevan **tietokannan**, jonka tavoitteena tehdä ulkomaiset tukijärjestelmät näkyvämmiksi. Tietokanta on nyt julkaistu komission verkkosivustolla[19], ja sitä päivitetään säännöllisesti. Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että WTO:n jäsenillä on lakisääteinen velvollisuus ilmoittaa antamistaan tuista WTO:lle. Monet WTO:n jäsenet eivät kuitenkaan noudata tätä velvoitettaan tai noudattavat sitä vain osittain. EU on järjestelmällisesti tuonut esille näitä velvoitteiden noudattamatta jättämisiä WTO:n tuki- ja tasoitustullikomiteassa. Lisäksi EU on tilannut selvityksiä, joissa kartoitetaan ulkomaisten hallitusten, erityisesti Kiinan, antamia tukia. Nämä selvitykset julkaistaan yleisölle, ja niillä on määrä korjata ulkomaisiin tukijärjestelmiin liittyvää avoimuuden puutetta.

I.4 VAHVA SITOUTUMINEN KOLMANSIEN MAIDEN TOIMIEN KÄSITTELYYN

Osana komission toimia eurooppalaisen teollisuuden **tasavertaisten kilpailuedellytysten varmistamiseksi** komissio on ryhtynyt toimiin myös silloin, kun kolmannet maat ovat aikoneet ottaa käyttöön perusteettomia EU:n vientiin kohdistuvia kaupan suojatoimenpiteitä. Kaupan suojatoimiin liittyvä toiminta on kasvanut maailmalla jatkuvasti vuodesta 2014 ja oli siihenastisessa huipussaan vuonna 2018, kun komission yksiköt puuttuivat asiaan noin 70:ssä ulkomaisia kaupan suojatoimia koskevassa tutkimuksessa. Komissio teki kirjallisia huomautuksia ja osallistui kuulemisiin teknisellä tasolla käynnissä olleiden tutkimusten puitteissa. Tarvittaessa komissio toteutti myös poliittisia toimia.

Näiden toimien tavoitteena on varmistaa sääntöjen noudattaminen ja kaupan suojatoimien väärinkäytön estäminen. Komission toimien avulla estettiinkin monia perusteettomia toimenpiteitä, joista keskeisiä esimerkkejä ovat seuraavat:

(1) Yhdysvallat pani vireille tutkimuksen, joka koski suurten siviili-ilma-alusten tuontia Kanadasta. Tämä tapaus vaikutti välillisesti EU:hun, koska siihen oli osallisena EU:n yritys, joka valmistaa siipiä kanadalaisiin ilma-aluksiin. Toimenpiteillä olisi voitu vaarantaa välittömästi noin 4 000 työpaikkaa EU:ssa. Komissio puuttui asiaan moneen otteeseen Yhdysvaltain tekemän tutkimuksen aikana ja huomautti tapauksessa selkeästi ilmenneistä WTO:n sääntöjen vastaisuuksista. Komissio huomautti erityisesti, ettei Yhdysvaltojen teollisuudelle aiheutunut vahinkoa. Tämä syy johti Yhdysvaltain tekemän tutkimuksen päättämiseen tammikuussa 2018.

(2) Komissio puuttui menestyksekkäästi Turkin aloittamaan ulkorenkaita koskeneeseen suojatoimenpidetutkimukseen. Toimenpiteet olisivat voineet vaarantaa EU:n vuosittaisen 450 miljoonan euron arvoisen viennin. Komissio puuttui asiaan toistuvasti, ja toimenpiteet estettiin.

[19] http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/157607.htm

(3) Komission toiminta johti tuloksiin myös Intian käynnistämässä polkumyyntiä koskeneessa tutkimuksessa, jossa kohteena oli päällystetyn paperin tuonti (Intiaan suuntautuvan viennin arvo on noin 110 miljoonaa euroa). Komissio puuttui asiaan useita kertoja EU:n edustuston virallisten yhteydenottojen kautta, ja lopulta komission jäsen Cecilia Malmström otti suoraan yhteyttä Intian hallitukseen. Tapauksen käsittely päätettiin ottamatta toimenpiteitä käyttöön.

(4) Komissio osallistui useiden vuosien ajan aktiivisesti Australian vireille panemaan polkumyyntiä koskeneeseen tutkimukseen, joka koski säilyketomaattien tuontia Italiasta (alustavat toimenpiteet otettiin käyttöön vuosina 2014 ja 2016, jolloin viennin arvo oli 60 miljoonaa euroa). Tutkimuksessa tapahtui myönteistä edistystä vuonna 2018. Australian arviointilautakunta vahvisti, että italialaisille tomaatinviljelijöille myönnetyillä suorilla tukitoimenpiteillä ei ollut vääristäviä vaikutuksia eikä Italian tomaattimarkkinoilla ollut tietynlaista markkinatilannetta. Lautakunta päätti asian käsittelyn lopullisesti.

(5) Komissio puuttui Yhdysvaltojen toteuttamaan polkumyynnin tarkastelua koskevaan tutkimukseen, jonka aiheena oli päällystämättömän paperin tuonti Portugalista (viennin arvo n. 140 miljoonaa euroa). Komission puuttumisen jälkeen 37 prosentin lopullista tullia alennettiin 1,75 prosenttiin (samaan tapaan kuin vuonna 2016 tehdyssä puuttumisessa, jossa tullia alennettiin 29 prosentista 7 prosenttiin).

(6) Komissio puuttui Kolumbian toteuttamaan polkumyyntiä koskevaan tutkimukseen, jonka aiheena olivat EU:sta tuotavat pakastetut ranskanperunat. Tuloksena oli, että tullin kohteena olevien yritysten määrää pieneni ja tullia alennettiin. Toimenpiteet ovat kuitenkin edelleen ongelmallisia, ja komissio harkitsee niiden poistamiseen tähtääviä uusia toimia, esimerkiksi uusia kahdenvälisiä toimia tai mahdollista WTO:n tason toimea.

Komissio on turvautunut monissa tapauksissa myös **WTO:n riitojenratkaisumenettelyihin** perusteettomien toimenpiteiden poistamiseksi. Yksi näistä tapauksista koski Venäjän polkumyyntitulleja Saksasta ja Italiasta tuotaville kevyille hyötyajoneuvoille. Venäjän todettiin lopulta rikkovan WTO:n sääntöjen mukaisia velvoitteitaan, eikä Venäjä näin ollen jatkanut toimenpiteitä.

Komission toimikauden aikana **vapaakauppasopimuksia** koskevat neuvottelut ovat tarjonneet tilaisuuden sopia kumppanien kanssa yhteisistä säännöistä kaupan suojatoimia koskevia menettelyjä varten. Sääntöjen myötä toteutettujen tutkimusten avoimuus parani ja varmistettiin tullien soveltamiseen käytettävän lähestymistavan tasapuolisuus. Tämä saatiin aikaan esimerkiksi edistämällä mahdollisuuksien mukaan alempaa tullia koskevan säännön soveltamista ja ottamalla huomioon maahantuojien ja jatkokäyttäjien edut. Määräykset on nyt sisällytetty Korean ja Japanin kanssa tehtyihin vapaakauppasopimuksiin ja niistä neuvotellaan muiden kumppanien kanssa.

I.5 ENTISTÄ AVOIMEMPI JÄRJESTELMÄ

WTO:n säännöillä asetetaan vain vähimmäisvaatimukset, mutta nykyinen komissio on toteuttanut monia avoimuutta edistäviä toimia, joilla pyritään tekemään suojatoimijärjestelmästä asianomaisten kannalta tehokkaampi ja osallistavampi sekä parantamaan tiedonkulkua. Tämän vuoksi komissio pitää nykyään yllä erityistä verkkofoorumia (TRON), joka mahdollistaa entistä paremman ja helpomman tietojenvaihdon asianomaisten osapuolten kanssa. Se antaa osapuolille jatkuvan pääsyn muuhun kuin

luottamukselliseen tutkinta-aineistoon, jolloin ne pystyvät puolustamaan oikeuksiaan entistä tehokkaammin. Edistääkseen avoimuutta kansalaisten suuntaan komissio on toukokuusta 2016 alkaen julkaissut järjestelmällisesti verkkosivustollaan tiivistelmät kaikista valituksista tai uudelleentarkastelupyynnöistä, jotka eivät ole luottamuksellisia. Kaupan suojatoimista vastaavat yksiköt ovat vieläpä askeleen edellä sitoumuksista, joita komissio antoi tiedonannossaan ”Kaikkien kauppa”. Elokuun 1. päivästä 2017 lähtien ne ovat antaneet kaikille asianomaisille, joiden tiloihin on tehty tarkastuskäynti, käyntiä koskevan raportin käyttöön. Tällaisen raportin ei-luottamuksellinen versio liitetään myös tapausta koskevaan aineistoon, jossa se on muiden asianomaisten osapuolten saatavilla. Tarkastuskäyntien tulokset voivat osoittautua merkityksellisiksi tiettyjä yrityksiä koskevien tulosten kannalta. Niiden avulla voidaan välttyä turhilta riidoilta.

Komissio on myös saamassa valmiiksi vielä yhden sellaisen osatekijän täytäntöönpanon, jonka avulla yleisö voi saada tietoa kaupan suojatoimia koskevista menettelyistä: se alkaa julkaista verkkosivustollaan tietoja yritysten palautuspyynnöistä ja niihin liittyvistä tutkimuksista.

II KAUPAN SUOJATOIMIIN LIITTYVÄ TOIMINTA VUONNA 2018

II.1 TUTKIMUSTOIMINTA

II.1.1 Yleiskatsaus

EU:ssa oli vuoden 2018 lopulla voimassa 93 lopullista polkumyynnin vastaista toimenpidettä ja 12 tasoitustoimenpidettä[20]. Määrä on hieman pienempi kuin viime vuonna.

Tutkimuksia tehtiin edelleen paljon, lähes yhtä monta kuin vuonna 2017. Työ koostui pääasiassa suojatoimia koskevien uusien sääntöjen mukaisista uusista tutkimuksista sekä edelleen merkittävästä määrästä uudelleentarkasteluja. Vuoden 2018 lopussa käynnissä oli 45 tutkimusta sekä kuusi palautusta koskevaa tutkimusta, jotka kattoivat 99 palautuspyyntöä.

Yksityiskohtaisempi katsaus kaupan suojatoimia koskevaan lainsäädäntöön ja tietoja vuotuisesta toiminnasta annetaan tähän kertomukseen liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa sekä sen liitteissä.

II.1.2 **Polkumyyntiä ja tukia koskevat tutkimukset** (ks. liitteet A–I)

Vuonna 2018 pantiin vireille 10 uutta tutkimusta. Väliaikaiset tullit otettiin käyttöön kahdessa menettelyssä. Lopullisia tulleja päädyttiin ottamaan käyttöön neljässä tapauksessa, ja kahdeksan tutkimusta päätettiin ilman toimenpiteiden käyttöönottoa.

Tarkasteluihin liittyvät tutkimukset muodostivat edelleen huomattavan osan tapaustutkinnasta. Vuonna 2018 pantiin vireille peräti 17 toimenpiteiden voimassaolon päättymistä koskevaa tarkastelua ja seitsemän tarkastelua päätettiin vahvistamalla tulli. Yhtäkään tarkastelua ei päätetty toimenpiteiden lakkauttamiseen. Vuonna 2018 neljän toimenpiteen voimassaolo päättyi automaattisesti.

Kolme välivaiheen tarkastelua aloitettiin. Neljä välivaiheen tarkastelua päätettiin ilman toimenpiteiden muuttamista ja kaksi päätettiin muuttamalla niitä.

Vuonna 2018 aloitettiin lisäksi kolme uudelleentarkastelua, jotka koskevat yleensä tuomioistuimen ratkaisujen täytäntöönpanoa. Viisi tällaista uudelleentarkastelua päätettiin.

II.1.3 **Suojatoimenpidetutkimukset** (ks. liite L)

Vuonna 2018 EU pani vireille kolme suojatoimenpidetutkimusta – yhden kaikkia koskevan terästuotteista ja kaksi kahdenvälistä tutkimusta Kambodžaa ja Myanmaria vastaan indica-riisistä EU:n yleisen tullietuusjärjestelmän sääntöjen mukaisesti.

II.1.4 Tarkastustoimet

Komissio tekee tutkimustensa yhteydessä tarkastuskäyntejä, joilla se tutkii yritysten ja yhdistysten tietoja menettelyn aikana annettujen tietojen todentamiseksi. Vuonna 2018 EU:n

[20] Toimenpiteiden määrä on laskettu tuotteittain ja maittain ottamatta huomioon toimenpiteiden laajentamisia.

kaupan suojatoimista vastaavat yksiköt tekivät 167 tällaista käyntiä, joiden yhteydessä tehtiin 1 978 henkilötyöpäivän edestä tarkastustyötä.

II.2 TOIMENPITEIDEN TÄYTÄNTÖÖNPANO (katso liitteet J, K, M, Q)

Kuten edellä todettiin, käyttöön otettujen toimenpiteiden tehokkaan täytäntöönpanon varmistaminen on ensiarvoisen tärkeää. Yksi keskeisistä toimista on varmistaa, ettei toimenpiteitä vältetä tullin absorption tai kiertämisen avulla. Vuonna 2018 pantiin vireille yksi absorptiotutkimus, ja se oli edelleen käynnissä vuoden lopussa. Muita absorptiotutkimuksia ei päätetty. Vireille ei myöskään pantu yhtään kiertämistä koskevaa tutkimusta. Kaksi vuonna 2017 aloitettua kiertämistä koskevaa tutkimusta päätettiin vuonna 2018 ilman tullin laajentamista.

Sitoumusten valvonta kuuluu myös täytäntöönpanotoimiin. Vuoden 2018 alussa sitoumuksia oli voimassa kolme. Uusia sitoumuksia ei hyväksytty vuoden mittaan. Näin ollen kolme sitoutumista oli edelleen voimassa vuoden 2018 lopussa.

Toimenpiteiden täytäntöönpanon osalta komissio tekee tiivistä yhteistyötä OLAFin kanssa. Vuonna 2018 komissio antoi tavalliseen tapaan OLAFin käyttöön kaikki tiedot ja näytön, jotka liittyivät kaupan suojatoimia koskeviin laittomiin toimiin.

II.3 PIENET JA KESKISUURET YRITYKSET (PK-YRITYKSET)

Vuonna 2018 komissio käynnisti kaupan suojatoimien nykyaikaistamisen yhteydessä aloitteen niiden EU:n ja kolmansien maiden pk-yritysten auttamiseksi, joihin kaupan suojatoimia koskevat tutkimukset vaikuttavat. Tähän tarkoitukseen perustettiin erityinen verkkosivusto. Siinä koottiin yhteen paikkaan neuvoja yrityksille, otantakyselyjä sekä kattava opas tutkintaprosessien hallinnasta. Sivusto täydentää pk-yritysten neuvontapalvelua, joka auttaa jatkossakin pk-yrityksiä löytämään tietoja kaupan suojatoimista. Neuvontapalvelulle vuoden aikana esitetyt kyselyt vaihtelivat kaupan suojatoimien luonnetta koskevista yleisistä tietopyynnöistä kohdennetumpiin yksittäisiä tapauksia koskeneisiin kyselyihin.

II.4 SOSIAALISET JA YMPÄRISTÖNORMIT

Uutta normaaliarvon laskentamenetelmää sovellettaessa komissio valitsee sopivan edustavan maan muodostaakseen tuotteen normaaliarvon. Jos tällaisia maita on useampi kuin yksi, komission olisi maata valitessaan arvioitava maiden sosiaaliturvan ja ympäristönsuojelun riittävää tasoa. Komission olisi sen vuoksi tarkastettava kaikissa 20. joulukuuta 2017 jälkeen aloitetuissa uusissa tutkimuksissa ja toimenpiteiden voimassaolon päättymistä koskevissa tarkasteluissa erityisesti, ovatko maat ratifioineet näihin teemoihin liittyviä kansainvälisiä yleissopimuksia.

Siitä, miten sosiaali- ja ympäristönsuojelunormit otetaan huomioon kaupan suojatoimia koskevissa tutkimuksissa, voidaan kertoa tulevissa vuosikertomuksissa vasta sen jälkeen, kun meneillään olevissa tutkimuksissa on tehty alustavat tai lopulliset päätelmät. Kyseiseen vaiheeseen ei ole päästy yhdessäkään niistä käynnissä olevista tutkimuksista, joissa käytetään

uutta menetelmää, minkä vuoksi tulokset ovat saatavilla vasta seuraavassa vuosikertomuksessa.

Kun komissio laskee tuotteen tavoitehinnan kaupan suojatoimia koskevien nykyaikaistettujen sääntöjen tultua voimaan, se ottaa huomioon myös EU:n yritysten tosiasialliset tai tulevat tuotantokustannukset, jotka johtuvat tai johtuisivat monenvälisten ympäristösopimusten (ja niiden pöytäkirjojen) sekä tiettyjen Kansainvälisen työjärjestön yleissopimusten soveltamisesta. Komissio on 8. kesäkuuta 2018 lähtien sen vuoksi alkanut soveltaa viimeksi mainittua sääntöä tutkimuksissaan. Yhdessäkään käynnissä olevista tutkimuksista ei tässäkään tapauksessa ole vielä päästy alustavaan tai lopulliseen vaiheeseen, joten näihin tapauksiin palataan seuraavassa vuosikertomuksessa.

II.5 EU:N TUOMIOISTUINTEN TOTEUTTAMA TUOMIOISTUINVALVONTA

Unionin yleinen tuomioistuin ja unionin tuomioistuin antoivat vuonna 2018 yhteensä 26 tuomiota kaupan suojatoimien alalla. Unionin yleinen tuomioistuin antoi kymmenen tuomiota ja unionin tuomioistuin antoi 12 päätöstä muutoksenhausta sekä teki neljä ennakkoratkaisua. Näitä tuomioita kuvataan liitteessä S.

Vuonna 2018 jätettiin käsiteltäväksi 15 uutta tapausta, jotka koskevat kaupan suojatoimia (vuonna 2017 luku oli 20).

II.6 EU:HUN KOHDISTUVAT KOLMANSIEN MAIDEN TOIMET

EU:n vientiin vaikuttavien voimassa olevien kaupan suojatoimenpiteiden kokonaismäärä oli 174 vuonna 2018 (162 vuonna 2017). Tämän suutauksen odotetaan jatkuvan lähivuosina, kun otetaan huomioon uusien ja käynnissä olevien tutkimusten suuri määrä vuonna 2018 (35, kun niitä vuonna 2017 oli 31). Nämä saattavat johtaa toimenpiteiden käyttöönottoon vuonna 2019.

Yhdysvaltojen osuus EU:n vientiin kohdistuvista kaupan suojatoimista oli suurin. Toimenpiteitä oli voimassa 33 (vuonna 2017 niitä oli 26). Tämä merkitsee 89 prosentin kasvua vuoteen 2015 nähden (18 toimenpidettä). Yhdysvallat on myös välillisesti edistänyt toimenpiteiden maailmanlaajuista lisääntymistä, koska esimerkiksi Turkki ja Kanada aloittivat terästuotteita koskevat suojatoimenpidetutkimukset vastauksena Yhdysvaltojen 232 §:n mukaisiin terästä koskeviin toimenpiteisiin. Polkumyynnin vastaiset toimenpiteet ovat kuitenkin edelleen maailmanlaajuisesti eniten käytetty suojakeino, ja yhteensä 174 toimenpiteestä näitä oli 133.

Intia on toiseksi suurin EU:hun kohdistuvien kaupan suojatoimien käyttäjä. Sen toimenpiteitä oli voimassa 21 (21 vuonna 2017). Seuraavana on Kiina, jolla oli voimassa 18 toimenpidettä vuonna 2018 (20 vuonna 2017).

Uusista vuonna 2018 aloitetuista tutkimuksista Yhdysvallat aloitti kolme, Intia neljä ja Kiina kaksi. Säännöllisten kaupan suojatoimien käyttäjien ohella myös niiden harvinaisemmat käyttäjät ovat toimillaan edistäneet nousevaa suuntausta. Tämä koskee erityisesti Australiaa ja Argentiinaa, jotka panivat vireille kolme uutta tutkimusta vuonna 2018. Lisäksi ilmaantui muita toimien käyttäjiä, kuten Persianlahden yhteistyöneuvosto (GCC), jolla on kolme käynnissä olevaa tutkimusta, Madagaskar, jolla on kaksi uutta suojatoimenpidetutkimusta,

sekä Kolumbia, joka ensimmäistä kertaa viiteen vuoteen pani vuonna 2018 vireille pakastettuja ranskanperunoita koskevan tutkimuksen.

Käyttöön otettujen toimenpiteiden osalta Yhdysvallat on kärjessä. Vuonna 2018 sillä oli kymmenen uutta käyttöön otettua toimenpidettä. Seuraavana on Australia, neljä toimenpidettä, sekä Intia ja Turkki, joilla kummallakin on kolme käyttöön otettua toimenpidettä. Kiina otti käyttöön yhden uuden toimenpiteen vuonna 2018.

Eri toimialojen tarkastelun perusteella teräs oli jälleen yleisin toimenpiteiden kohde. Sen kohteena oli 12 vireille pantua toimenpidettä kaikkiaan 37:stä ja 13 uutta toimenpidettä kaikkiaan 32:sta. Terästuotteisiin kohdistui vuonna 2018 myös suurin osuus voimassa olevien toimenpiteiden kokonaismäärästä – 67 kaikkiaan 174:stä. Kemikaaleihin kohdistui edelleen merkittävä osa tutkimuksista, ja kahdeksassa uudessa vireille pannussa tutkimuksessa aiheena olivat kemikaalit.

Komissio ryhtyy toimiin useimmissa EU:hun kohdistuvissa tapauksissa. Erityisesti se keskittyy systeemisiin ongelmiin ja tapauksiin, joissa teollisuus on nimenomaisesti pyytänyt apua. Vuonna 2018 komissio ryhtyi toimiin esimerkiksi Chilen toteuttamassa maitojauheen ja juuston tuontia koskevassa suojatoimenpidetutkimuksessa sekä Australian toteuttamassa polkumyynnin tarkastelua koskevassa tutkimuksessa, joka koski säilyketomaatteja. Kolumbian käyttöön ottamat tullit pakastettujen ranskanperunoiden tuonnille merkitsevät erityistä kauppaa häiritsevää tekijää, koska polkumyyntimarginaaleja suurenneltiin ilmeisesti keinotekoisesti virheellisiä menetelmiä käyttäen.

Myös paperiteollisuus oli vuonna 2018 erityisesti Intian, GCC:n ja Australian tutkimusten kohteena. Komissio puuttui asiaan yhteistyössä EU:n tuotannonalan kanssa ja jatkaa edelleen näiden tutkimusten tiivistä seurantaa.

II.7 TOIMINTA WTO:SSA

EU oli edelleen täysin sitoutunut tukiin liittyvien asioiden eteenpäin viemiseen WTO:ssa ja toimi asiassa aktiivisesti. Vuoden 2018 aikana Genevessä jatkettiin tiiviitä neuvotteluja kalatalouden alan tuista. Vaikka neuvottelut edistyivät heikosti, vuodelle 2019 hyväksyttiin kunnianhimoinen työohjelma, jonka ansiosta WTO:n jäsenten on määrä saada neuvottelut päätökseen vuoden 2019 loppuun mennessä.

EU osallistui vuonna 2018 kaupan suojatoimia käsittelevien asianomaisten WTO:n komiteoiden kokouksiin, jotka pidettiin huhtikuussa ja lokakuussa. WTO:n polkumyyntikomiteassa EU vastasi etenkin moniin kysymyksiin kaupan suojatoimia koskevan EU:n lainsäädännön uudistamisesta. Lisäksi EU toi esiin huolensa EU:ta tai jäsenvaltioita koskevista kolmansien maiden toteuttamista tutkimuksista.

EU osallistui myös WTO:n polkumyynnin vastaisen sopimuksen täytäntöönpanotyöryhmän kumpaankin istuntoon. Käsiteltyjä aiheita olivat esimerkiksi polkumyyntimarginaalien laskenta tai menetelmät polkumyynnin ja vahinkojen jatkumisen tai toistumisen todennäköisyyden määrittämiseksi toimenpiteiden voimassaolon päättymistä koskevassa tarkastelussa.

WTO:n tuki- ja tasoitustullikomitean erityiskomiteassa tarkasteltiin EU:n vuoden 2017 tuki-ilmoitusta. Varsinaisessa tuki- ja tasoitustullikomiteassa jatkettiin EU:n, Yhdysvaltojen, Kanadan ja Japanin tuella myös keskusteluja tukien roolista ylikapasiteettia edistävänä tekijänä taloudellisen toiminnan eri sektoreilla. EU vaati toistuvasti, että muiden jäsenten on parannettava avoimuutta, ja kehotti niitä ilmoittamaan antamistaan tuista WTO:lle.

EU otti WTO:n suojalausekekomiteassa esille eräitä huolenaiheita, jotka liittyvät muiden WTO:n jäsenten suojatoimenpidetutkimuksiin (esim. Chilen maitojauhetta ja goudajuustoa koskeva tutkimus, Yhdysvaltain aurinkopaneeleita koskeva tutkimus ja Turkin tapetteja koskeva tutkimus). Lisäksi EU vastasi muiden WTO:n jäsenten esittämiin kysymyksiin tiettyjä terästuotteita koskevan suojatoimenpidetutkimuksen vireille panemisesta.

II.8 KUULEMISMENETTELYSTÄ VASTAAVAN NEUVONANTAJAN TOIMINTA

Kuulemismenettelystä vastaava neuvonantaja sai vuonna 2018 yhteensä 27 toimenpidepyyntöä ja järjesti kahdeksan kuulemista. Monissa tapauksissa toimenpidepyyntö toimitettiin samanaikaisesti kuulemista koskevan pyynnön kanssa tutkimuksesta vastaaville yksiköille. Kuulemismenettelystä vastaava neuvonantaja katsoi, että asianomaisen osapuolen olisi ensiksi esitettävä huolenaiheensa yksiköille, ja neuvonantaja puuttuisi asiaan vasta sitten, jos ratkaisua ei löytyisi. Toimenpiteitä pyytävät asianomaiset osapuolet pystyivät näin useimmissa tapauksissa löytämään ratkaisun suoraan tutkintaryhmien kanssa.

Vuonna 2018 vain muutamat tutkimukset johtivat toimenpidepyyntöihin. Niitä olivat joko pyynnöt useilta asianomaisilta osapuolilta tai useat toimenpidepyynnöt samalta osapuolelta. Asianomaiset osapuolet riitauttivat useimmiten tutkimuksen määrittelyt, tosiseikat tai päätelmät, ja yksiköt lupasivat kaikissa tapauksissa toimittaa selvityksiä tai lisätietoja. Eräässä maininnanarvoisessa tapauksessa asianomainen osapuoli riitautti tutkimuksen puitteissa henkilötietojen suojaa koskevat komission käytännöt. Tapaus oli toimitettava Euroopan tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi. Kuulemismenettelystä vastaava neuvonantaja katsoi kaikissa toimissa vuonna 2018, että asianomaisten osapuolten menettelyllisiä oikeuksia oli kunnioitettu.

Kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan asema on nyt tunnustettu nimenomaisesti lainsäädännön muuttamisen jälkeen polkumyyntiä koskevassa ja tuetulta tuonnilta suojautumista koskevassa perusasetuksessa. Tässä yhteydessä kuulemismenettelystä vastaava neuvonantaja on sen vuoksi edistänyt myös menettelyjä, joita komission on sovellettava avoimuuden lisäämiseksi ja osapuolten menettelyllisten oikeuksien takaamiseksi.