EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 27.3.2019
COM(2019) 158 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

37:e årsrapporten från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om unionens antidumpnings-, antisubventions- och skyddsåtgärder samt tredjeländers användning av handelspolitiska skyddsinstrument mot unionen under 2018

{SWD(2019) 141 final}

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

37:e årsrapporten från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om unionens antidumpnings-, antisubventions- och skyddsåtgärder samt tredjeländers användning av handelspolitiska skyddsinstrument mot unionen under 2018

SAMMANFATTNING

I denna 37:e årsrapport redovisas Europeiska unionens (EU) handelspolitiska skyddsåtgärder ur två aspekter. För det första går kommissionen undantagsvis längre än det lagstadgade kravet och utvärderar specifikt årets största utmaningar samt den utveckling och de framsteg som kommissionen under Jean-Claude Juncker har åstadkommit på det handelspolitiska området. Under de 60 år som EU:s handelspolitiska skyddsinstrument har funnits har troligen perioden mellan 2014 och 2019 varit den mest utmanande. Den globala överkapaciteten när det gäller stål har lett till en betydande ökning av antalet ansökningar om handelspolitiska skyddsåtgärder. Kommissionen har genom att införa 25 nya handelspolitiska skyddsåtgärder för stål under perioden bidragit i hög – för att inte säga avgörande – grad till den europeiska stålindustrins bärkraftighet och globala konkurrenskraft. Dessutom har EU:s regler om handelspolitiskt skydd för första gången sedan 1994 uppdaterats genom två lagändringar. Dessa lagändringar gör att EU:s handelspolitiska skyddsinstrument kan avhjälpa en ständigt ökande dumpning och subventionering på ett effektivare och mer ändamålsenligt sätt. Kommissionen har för första gången sedan 2002 inlett en skyddsåtgärdsundersökning gällande stålprodukter och vidtagit lämpliga åtgärder. Såsom framgår av rapporten har kommissionens effektiva, fasta och balanserade tillvägagångssätt gjort det möjligt att arbetstillfällen i EU. Det innebär även att kommissionen ger ett kraftfullt svar på den alltmer protektionistiska hållning som vissa av våra handelspartner uppvisar, samtidigt som den också reformerar EU:s eget system för handelspolitiska skyddsinstrument så att det ska fungera ännu effektivare i framtiden.

För det andra beskrivs i denna rapport EU:s antidumpnings-, antisubventions- och skyddsåtgärder samt tredjeländers användning av handelspolitiska skyddsinstrument mot unionen under 2018. Denna del av rapporten har utarbetats i enlighet med de uppdaterade bestämmelserna i artikel 23 i den grundläggande antidumpningsförordningen[1], artikel 34 i den

[1] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1036 om skydd mot subventionerad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen (EUT L 176, 30.6.2016, s. 21).

grundläggande antisubventionsförordningen[2] och artikel 23 i den grundläggande förordningen om skyddsåtgärder[3]. Liksom tidigare år kompletteras rapporten med ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar med bilagor med mer ingående information och statistik.

Även under 2018 har arbetet varit betydande. Åtgärder har införts i sex nya ärenden, beslut om att inte införa åtgärder har fattats i åtta nya ärenden och verksamheten med översyn av befintliga åtgärder har varit lika intensiv som under 2017.

Dessutom var 2018 ett exceptionellt år på grund av att olika regler om handelspolitiska skyddsinstrument kunde gälla beroende på vilket datum en undersökning inleddes, vilket innebar att tre uppsättningar regler tillämpades samtidigt[4].

Denna rapport och det åtföljande arbetsdokumentet finns allmänt tillgängliga på: http://ec.europa.eu/trade/issues/respectrules/anti_dumping/legis/index_en.htm.

[2] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1037 om skydd mot subventionerad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen (EUT L 176, 30.6.2016, s. 55).

[3] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/478 om gemensamma importregler (EUT L 83, 27.3.2015, s. 16).

[4] I ärenden som inletts från och med den 8 juni 2018 tillämpas båda reglerna om ny beräkningsmetod och om modernisering (vilket bland annat innebär en kortare undersökningsperiod). I nya ärenden och vid översyner vid giltighetstidens utgång som inleddes mellan den 20 december 2017 och den 7 juni 2018 har den nya beräkningsmetoden använts. I alla andra fall gällde fortfarande de ”gamla” reglerna.

I. DE FRAMSTEG SOM GJORTS UNDER JUNCKERKOMMISSIONEN

I.1 EU:S SYSTEM FÖR HANDELSPOLITISKA SKYDDSINSTRUMENT HAR ANVÄNTS EFFEKTIVT – KRAFTFULLT MEN MED MÅTTA

För att handeln ska kunna vara fri måste den också vara rättvis. EU:s handelspolitiska skydd är hörnstenen i EU:s åtgärder för att slå vakt om rättvisa handelsvillkor. Samtidigt måste dagens handelspolitiska skyddsinstrument vara anpassade till den ekonomiska verkligheten och bara användas i den omfattning som är nödvändig för att motverka verkningarna av skadevållande och illojal import. Det är i den andan som kommissionen i sitt meddelande *Handel för alla*[5] har satt som ett prioriterat mål att göra de handelspolitiska skyddsinstrumenten effektivare och mer ändamålsenliga.

Detta har varit särskilt viktigt eftersom Junckerkommissionen under hela sitt mandat ställts inför en mycket hög förekomst av illojal import, som i många fall kunnat skada unionens ekonomi allvarligt. Under perioden november 2014 till december 2018 inleddes 170 ärenden om handelspolitiska skyddsinstrument och 95 åtgärder vidtogs för att garantera lika villkor. Av åtgärderna är 35 stycken nya åtgärder och de övriga förnyanden eller förlängningar av befintliga åtgärder.

EU:s handelspolitiska skyddsinstrument skyddar arbetstillfällen och har därmed en **direkt positiv inverkan** på unionens näringsliv och ekonomi. De åtgärder som vidtagits inom ramen för EU:s handelspolitiska skyddsinstrument sedan början av kommissionens mandat har i praktiken skyddat över 124 000 arbeten[6]. Stålsektorn har gynnats mest, då över 86 000 arbeten inom sektorn skyddats. Sammanlagt skyddade de EU-åtgärder som var i kraft i slutet av 2018 hela 320 000 direkta industriarbeten från illojal konkurrens.

EU:s handelspolitiska skyddsinstrument hjälper EU-industrin till minsta möjliga ekonomiska kostnad. De **tullar som tillämpades** av EU var lägre än de som tillämpades av andra handelspartner. Exempelvis är tullsatsen på stål för närvarande i genomsnitt mellan 29 och 45 %, medan motsvarande genomsnittliga tullsats som tillämpas av USA är mellan 54 och 87 %[7]. Ett av de främsta skälen till dessa lägre genomsnittliga tullsatser i EU är ”regeln om lägsta tull” som säger att antingen källan till illojal konkurrens (dumpningsmarginalen) eller verkningarna av den (skademarginal) ska åtgärdas, beroende på vilken som är lägst[8]. Dessutom inleder kommissionen bara undersökningar om de är nödvändiga. Den bedömer också om de handelspolitiska skyddsåtgärderna strider mot unionens övergripande ekonomiska intressen innan den inför korrigerande åtgärder.

---

5 Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén av den 14 oktober 2015: Handel för alla – Mot en mer ansvarsfull handels- och investeringspolitik (COM/2015/0497 final).

6 Källa: EU:s förordningar och formella klagomål eller begäran om översyn från industrin.

7 Källa: EU:s förordningar och Världshandelsorganisationen.

8 Det finns särskilda regler för att beräkna skademarginalen vid råvarurelaterad snedvridning av priser, om råvaran svarar för minst 17 % av produktionskostnaden för varan. När det gäller subventioner tillämpas normalt inte regeln om lägsta tull.

EU:s handelspolitiska skyddsåtgärder har en **stark positiv verkan**. I de flesta fallen minskar den dumpade eller subventionerade exporten avsevärt, ibland redan under undersökningen och annars efter det att åtgärderna införts. I tabellen nedan redovisas ett urval EU-åtgärder som är i kraft och deras verkan.

Produkt som omfattas av åtgärd	Ursprung	Minskning av dumpad eller subventionerad import från de berörda ursprungsländerna efter införande av åtgärder (Senaste importdata jämfört med import under ursprunglig undersökningsperiod)[9]
Aluminiumradiatorer	Kina	-98 %
Aluminiumhjul	Kina	-38 %
Bords- och köksartiklar av keramiskt material	Kina	-28 %
Keramiska plattor	Kina	-84 %
Bestruket finpapper	Kina	-99 %
Nya eller regummerade däck till bussar eller lastbilar	Kina	-81 %
Stålprodukter (alla åtgärder)	Flera länder	-70 %
Stålprodukter (ärenden som inletts under Junckerkommissionen)	Flera länder	-89 %
Sockermajskorn	Thailand	-62 %
Termopapper	Sydkorea	-91 %

Källa: Comext, EU-förordningar.

Ett annat exempel på effektiviteten i EU:s handelspolitiska skyddsinstrument är unionens svar på stålkrisen, som beskrivs närmare i avsnitt I.3 nedan.

Till följd av de åtgärder som införts tog EU under perioden november 2014–november 2018 ut mer än 1,5 miljarder euro i antidumpnings- och utjämningstullar, vilket överfördes till EU:s budget.

Antidumpnings- och antisubventionsåtgärder måste ses över fem år efter det att de har införts om EU-industrin vill att åtgärderna ska fortsätta gälla längre. Mellan november 2014 och december 2018 inledde kommissionen 52 **översyner vid giltighetstidens utgång**. Dessa översyner möjliggör en jämförelse mellan situationen för EU-industrin vid tidpunkten för åtgärdernas införande och fem år senare. Kommissionen kan bibehålla åtgärderna om den vid en översyn vid giltighetstidens utgång finner att det är sannolikt att dumpningen/subventioneringen och skadan fortsätter eller återkommer om åtgärderna upphör

[9] Uppgifter om import under den ursprungliga undersökningsperioden jämförs med import mellan november 2017 och oktober 2018. När det gäller däck har de uppgifter som funnits tillgängliga efter införandet av åtgärder (sex månader) extrapolerats för jämförelsen. *Se* kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/1579 av den 18 oktober 2018 (EUT L 263, 22.10.2018, s. 3).

att gälla. EU-industrin begär en översyn vid giltighetstidens utgång för ca 75 % av åtgärderna[10].

Ett urval exempel på översyner vid giltighetstidens utgång som ett mått på de handelspolitiska skyddsinstrumentens effektivitet

Översynen vid giltighetstidens utgång av åtgärderna för ***keramiska plattor***[11] är ett av många exempel på hur EU:s åtgärder har varit effektiva för att säkra EU-industrins bärkraft på lång sikt. Innan åtgärder infördes för att sätta stopp för Kinas dumpning hotade den kinesiska importen den europeiska keramikindustrins hela existens – vinsterna minskade till nollresultat, vilket fick investeringarna och sysselsättningen att minska lika dramatiskt. Åtgärderna ledde till en förbättring av situationen – unionsindustrin blev lönsam igen, och produktiviteten och investeringarna ökade betydligt. I en bransch som består främst av små och medelstora företag är sådana investeringstrender A och O för att EU:s näringsliv ska kunna blomstra, eftersom företagen ständigt behöver uppgradera sin utrustning för att kunna följa marknadstrenderna. Tack vare åtgärderna kunde också sysselsättningen stabiliseras på en relativt hög nivå, med omkring 60 000 anställda (även om siffran var högre innan dumpningen inleddes). Trots den positiva utvecklingen måste dock åtgärderna bibehållas, på grund av de kinesiska exportörernas stora outnyttjade kapacitet och aggressiva prissättning. Översynen visade att det utan åtgärderna funnits en avsevärd risk för att Kinas illojala export skulle ha börjat om, vilket hade fått en negativ inverkan på EU-industrin.

Åtgärder gällande ***cyklar*** från Kina är ett annat bra exempel på en effektiv användning av handelspolitiska skyddsinstrument. Åtgärderna infördes för första gången 1993 och vid alla översyner vid giltighetstidens utgång och interimsöversyner har man kunnat konstatera att åtgärderna fortfarande behövs för att kunna parera Kinas skadevållande dumpning. Man kan rimligen anta att EU:s cykelindustri i dag troligen hade varit obefintlig om det inte hade varit för antidumpningsåtgärderna. I andra länder, där åtgärder inte införts eller där de upphört att gälla, har de kinesiska exportörerna tagit över praktiskt taget hela den inhemska marknaden. Undersökningarna har upprepade gånger visat att Kina har en mycket stor överkapacitet – den senaste undersökningen visade på en outnyttjad kapacitet som var 25 % högre än hela förbrukningen i EU och att Kina förefaller ha försökt använda hela denna kapacitet. Till följd av detta blev unionen tvungen att 2013 stoppa ett storskalig kringgående av antidumpningstullarna på importen av kinesiska cyklar via Indonesien, Malaysia, Sri Lanka och Tunisien. Det gjorde det möjligt för EU-industrin att återhämta sig till en måttlig men bärkraftig vinst, vilket framgår av begäran om den översyn vid giltighetstidens utgång som fortfarande pågår.

Att EU:s cykelindustri fortsätter att existera har strukturella effekter på unionens ekonomi. Utan en fungerande cykelindustri i EU skulle inte heller unionsindustrin för reservdelar till cyklar överleva. Europa skulle heller inte ha kunnat utveckla en ny viktig marknad, nämligen elcykelindustrin, som fortfarande har en avsevärd utvecklingspotential. Inom hela EU är 11 000 arbetstillfällen direkt kopplade till cykeltillverkning, 16 000 till tillverkningen av reservdelar och 3 600 till elcykelindustrin. I januari 2019 införde kommissionen slutgiltiga antidumpnings- och antisubventionsåtgärder mot import av elcyklar från Kina. Det hade framkommit att de kinesiska elcykelexportörerna fick omfattande subventioner.

[10] Kommissionens egna uppgifter.

[11] Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2017/2179 av den 22 november 2017 (EUT L 307, 23.11.2017, s. 25).

Innan EU införde handelspolitiska skyddsåtgärder beträffande ***aluminiumhjul*** från Kina[12] hade situationen för EU-industrin försämrats på grund av dumpad import från Kina, vilket visade sig i bland annat minskad produktion och försäljningsvolymer och stora förluster. Fem år efter införandet av antidumpningstullar hade situationen förbättrats avsevärt. EU-industrin lyckades återhämta sig och uppvisade goda resultat som växte i takt med marknaden. Den kinesiska importen minskade och dess marknadsandel minskade med nästan 75 %. Åtgärderna gjorde att en sund konkurrens kunde bibehållas på EU-marknaden, då tredjeländers leverantörer återtog sin marknadsandel så att tillgången till produkter blev bredare och inte illojalt prissatt. Unionsindustrin ökade sin försäljning och produktion med 28 % respektive 25 % och 1 200 nya arbetstillfällen skapades (en ökning på 10 %). Industrin ökade sin produktionskapacitet för att möta den ökande efterfrågan och uppgradera sitt produktsortiment. Åtgärderna behövde dock bibehållas eftersom de kinesiska exportörerna annars skulle ha återvänt på unionsmarknaden med stora kvantiteter till låga och dumpade priser och den nedåtgående spiralen skulle ha inletts igen för EU-industrin.

Globaliseringen av handeln har lett till ökade möjligheter att **kringgå** eller på annat sätt minska de handelspolitiska skyddsinstrumentens effektivitet. Kommissionen har därför konstant övervakat importstatistiken för att kunna upptäcka eventuellt kringgående av åtgärder[13] eller absorption av tullar[14]. För att åtgärda sådana situationer inledde kommissionen mellan november 2014 och december 2018 14 undersökningar mot kringgående eller absorption, och till följd av undersökningarna utvidgades befintliga åtgärder i 14 fall till andra länder eller produkter för att kunna behålla åtgärdernas önskade effekt.

För att kunna bedöma i vilken mån de handelspolitiska skyddsinstrumenten varit ändamålsenliga har kommissionen också stått i ständig kontakt med **alla viktiga intressentorganisationer** som berörs av handelspolitiska skyddsåtgärder för att kunna bedöma åtgärdernas effekter. Regelbundna möten har hållits med branschföreträdare och andra intressenter, bland annat för att informera dem och diskutera lagstiftningsreformerna kring de handelspolitiska skyddsinstrumenten och i så stor utsträckning som möjligt ta hänsyn till de olika intressenternas synpunkter.

I.2 ETT SYSTEM SOM HAR OMARBETATS FÖR ATT BLI ÄNNU EFFEKTIVARE OCH SÄKRARE

Modernisering

Kärnan i EU:s regelverk om handelspolitiska skyddsinstrument härstammar från Uruguayrundan. De första försöken att modernisera grundförordningen gjordes redan 2008. Det är dock under den nuvarande kommissionens mandatperiod som de nödvändiga ändringarna slutligen har kommit till stånd. Detta berodde inte minst på att de nya globala marknadsförhållandena och en markant ökning av illojala handelsmetoder tydligt visade på ett

[12] Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2017/109 av den 23 januari 2017 (EUT L 18, 24.1.2017, s. 1).

[13] Kringgående definieras som en förändring i handelsmönstret mellan tredjeländer och EU som beror på metoder, processer eller bearbetning för vilka det inte föreligger tillräckliga giltiga skäl eller ekonomiska motiv utöver införandet av antidumpnings- eller utjämningstullen.

[14] Absorption kan föreligga när exportpriserna har minskat efter den ursprungliga undersökningsperioden och före eller efter det att åtgärder infördes, eller att återförsäljningspriserna eller påföljande försäljningspriser på den importerade produkten i EU inte har förändrats eller inte förändrats tillräckligt.

omedelbart behov av att göra systemet mer effektivt och rättvisare. Efter att rådet och Europaparlamentet den 5 december 2017 nådde en överenskommelse om kommissionens förslag kunde de uppdaterade reglerna träda i kraft den 8 juni 2018. Detta var ett stort framsteg som gjorde EU:s handelspolitiska skyddsinstrument effektivare, mer transparenta och bättre anpassade för att möta de utmaningar som den globala ekonomin innebär, samtidigt som man nu kan möta behoven hos samtliga intressenter, dvs. EU-producenter, importörer och användare i senare led.

Den moderniserade EU-lagstiftningen innebär många förändringar. En bättre metod för beräkning av skademarginalen infördes, vilket är mycket viktigt för att kunna tillämpa regeln om lägsta tull, som är en av de centrala funktionerna i unionens handelspolitiska skyddsinstrument. Metoden för beräkning av det icke-skadevållande priset uppdaterades för att bättre återspegla dagens ekonomiska verklighet. Den omfattar nu en minimivinst på 6 % och möjligheten att beakta unionsindustrins behov av investeringar och FoU vid beräkning av skademarginalen. Med de nya reglerna kan man dessutom ta hänsyn till förekomsten av råvarurelaterade snedvridningar, vilket blir allt vanligare i dagens handelsrelationer.

För att öka effektiviteten har en kortare tidsfrist för införande av provisoriska åtgärder införts – åtgärderna måste nu i normalfallet antas inom sju månader, men senast inom åtta månader, medan det tidigare tog nio månader. Det innebär att EU-industrin snabbare kommer att få skydd mot illojal konkurrens. För att öka transparensen i förfarandena och för att göra det möjligt för de ekonomiska aktörerna att anpassa sig snabbare till åtgärderna har EU också infört en mekanism för förvarning om provisoriska antidumpnings- och antisubventionsåtgärder. Inga andra handelspolitiska skyddsinstrument har ett sådant system.

En annan central fråga för kommissionen var att få de handelspolitiska skyddsinstrumenten att möta småföretagens behov på ett bättre sätt. EU:s små och medelstora företag kommer därför att få ytterligare stöd när de överväger eller påverkas av handelspolitiska skyddsåtgärder.

Slutligen medger lagstiftningen om handelspolitiskt skydd nu för första gången att kommissionen tar hänsyn till sociala aspekter och miljöaspekter i de länder som granskas under ett antal väl definierade omständigheter. Detta gäller i synnerhet i samband med regeln om lägsta tull vid beräkningen av skademarginalen. Den nya metoden är ett svar på ett omfattande problem som påpekats av många institutionella intressenter och en stor del av allmänheten, nämligen att en öppen handelspolitik bara kan bygga på hållbar handel där alla parter respekterar åtminstone en minsta uppsättning gemensamma värden.

Nya metoder för beräkning av dumpning och ett förstärkt antisubventionsinstrument

Den 20 december 2017 ändrades EU:s grundförordningar enligt kommissionens förslag för att kunna hantera dagens ekonomiska realiteter på ett bättre sätt. Denna lagändring innebär en stor översyn av EU:s handelspolitiska skyddsinstrument. För det första införde ändringen en ny metod för beräkning av normalvärdet för de varor som omfattas av undersökning, i händelse av betydande snedvridningar som beror på statliga åtgärder i det exporterande landet. Sådana snedvridningar kan förekomma i hela landet eller inom en viss sektor – de nya reglerna påverkas inte av huruvida landet behandlas som en marknadsekonomi eller ett land som inte är en marknadsekonomi. Kommissionen kan offentliggöra rapporter om länder eller sektorer där snedvridningar har identifierats för att låta de berörda parterna använda dessa i sin argumentation gentemot länder där det förekommer snedvridningar. Den första sådana

rapporten gällde Kina,[15] eftersom det hittills är det land som i störst utsträckning varit föremål för EU:s handelspolitiska skyddsåtgärder. Kommissionen har också meddelat att nästa landrapport kommer att handla om Ryssland[16].

För det andra har nya ändringar även stärkt antisubventionsinstrumentet. Den gör det lättare för kommissionen att få ett grepp om subventioneringens hela omfattning genom att göra det möjligt att även hantera subventioner som upptäcks först under undersökningens gång. Ändringen är viktig eftersom utländska regeringar i allt högre utsträckning tillhandahåller subventioner på ett icke-transparent sätt och i strid med Världshandelsorganisationens (WTO) regler om anmälan om subventioner.

I.3 ETT SYSTEM SOM HANTERAR DE VÄXANDE GLOBALA UTMANINGARNA PÅ ETT EFFEKTIVT SÄTT

Under de senaste åren har de handelspolitiska skyddsinstrumenten fått allt större betydelse då de har visat sig ha en central roll för att hantera de globala handelsutmaningarna.

På grund av den kinesiska överkapacitetens sidoeffekter på handeln drabbades den **europeiska stålindustrin** av stora förluster under perioden 2013–2016. Kommissionens politiska respons var snabb och kraftfull och i mars 2016 offentliggjorde den ett meddelande[17] med en hel serie åtgärder, varav flera viktiga handelspolitiska åtgärder.

När det gäller de handelspolitiska skyddsinstrumenten agerade EU på två fronter. Under åren 2014–2018 infördes 25 nya åtgärder gällande stålprodukter (av de sammanlagt 35 nya handelspolitiska skyddsåtgärderna) med syftet att undanröja skadorna av dumpad och subventionerad import och återupprätta rättvisa handelsvillkor och därmed bidra till branschens återhämtning. EU vidtog också en rad handelspolitiska skyddsåtgärder för att skydda stålindustrin genom importövervakning, påskyndade undersökningar, inledande av undersökningar baserade på risk för skada (när detta var motiverat) eller retroaktiv tillämpning av slutgiltiga tullar, när det var berättigat.

Dessa åtgärder fick en betydande verkan: importen av de stålprodukter som omfattades av åtgärder som antagits under åren 2014–2017 minskade i genomsnitt med över 95 % jämfört med importvolymerna innan åtgärderna genomfördes. Importen förlorade sin konkurrenskraft när de illojala delarna av importen – dvs. dumpade och subventionerade priser – neutraliserats med hjälp av de handelspolitiska skyddsinstrumenten. När det gäller kritiska stålprodukter, där EU:s användande industri är beroende av import (exempelvis varmvalsade produkter på rulle), ersattes den dumpade eller subventionerade importen med import från andra källor där det inte fanns något som tydde på illojal prissättning vid den tidpunkten. Genom att

---

15 Arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar av den 20 december 2017 *On Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations* (SWD(2017) 483 final/2).

16 Vid tidpunkten för offentliggörandet av den här rapporten var landrapporten om Ryssland fortfarande under utarbetande.

17 Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén samt Europeiska investeringsbanken av den 16 mars 2016 *Stål: bevara hållbar sysselsättning och tillväxt i EU* (COM(2016) 155 final).

neutralisera dumpad eller subventionerad import har de handelspolitiska skyddsåtgärderna återupprättat likvärdiga förutsättningar, inte bara för EU:s producerande industri utan även för de övriga tredjeländernas leverantörer, så att användarna i EU kan fortsätta välja mellan olika försörjningskällor.

Under 2017 märktes de första påtagliga tecknen på återhämtning inom stålsektorn och detta berodde delvis på att kommissionen använt sig av de handelspolitiska skyddsinstrumenten. EU:s stålindustri är dock fortsatt sårbar och skadad av dumpad och subventionerad import. Detta beror inte minst på den globala överkapaciteten när det gäller stål.

I detta sammanhang innebar 2018 **ytterligare utmaningar på handelsområdet** som krävde snabba men väl avvägda reaktioner från kommissionens sida. Den 23 mars 2018 införde USA en importtull på 25 % för stålprodukter. EU bedömde att åtgärden inte var rättsligt befogad och svarade resolut på denna marknadsstörande åtgärd. I en strategi på tre fronter vidtog kommissionen – utöver att anmäla USA:s åtgärder till WTO:s tvistlösningsmekanism och att införa balanserande åtgärder – handelspolitiska skyddsåtgärder genom att inleda en skyddsåtgärdsundersökning, den första sedan 2002. Till följd av de amerikanska importtullarna började nämligen de globala leverantörerna lägga om en del av sin export från USA till EU. För att undvika ytterligare en stark importökning som hotade att förvärra det redan sköra ekonomiska läget bland EU:s stålproducenter (som berodde på den globala överkapaciteten) antog kommissionen slutgiltiga skyddsåtgärder *erga omnes*[18]. Åtgärderna som antogs i form av tullkvoter kommer att bevara de traditionella handelsflödena och den mångfald av importkällor som användarindustrin i EU behöver, samtidigt som den producerande unionsindustrin skyddas mot handelsomläggning.

Kommissionen trappade också upp kampen mot **handelssnedvridande subventioner** i tredjeländer. Särskilt subventioner som bidrar till överkapacitet kan ha mycket snedvridande effekter och leder ofta till sidoeffekter som överproduktion på exportmarknaderna. Sådana subventioner har i praktiken ofta effekter som liknar exportsubventioner, som ju är förbjudna enligt WTO:s regler. Mellan november 2014 och december 2018 inledde kommissionen 25 antisubventionsundersökningar och införde, utvidgade eller förlängde tolv antisubventionsåtgärder. I många fall har undersökningarnas resultat visat på relativt höga subventioneringsnivåer, vilket har varit relativt sällsynt under tidigare perioder. För att nämna några har utjämningstullar på betydande belopp införts på varmvalsade platta stålprodukter med ursprung i Kina (utjämningstullar på upp till 35,9 %) och däck från Kina (utjämningstullar på upp till 51,08 %). Eftersom det blir allt viktigare att hantera problemet med tredjeländers subventioner har kommissionen inrättat en särskild **subventionsdatabas** som är ägnad att skapa ökad transparens kring utländska subventionsordningar. Databasen finns på kommissionens webbplats[19] och uppdateras regelbundet. I det avseendet bör det påpekas att alla WTO-medlemmar har en rättslig skyldighet att anmäla sina subventioner till WTO. Det är dock många WTO-medlemmar som inte uppfyller denna skyldighet, eller bara delvis uppfyller den. EU har systematiskt tagit upp dessa överträdelser i WTO:s antisubventionskommitté. EU har också beställt studier för att granska statliga subventioner i

[18] Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/159 av den 31 januari 2019 (EUT L 31, 1.2.2019, s. 27).

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

bland annat Kina. Dessa studier kommer att bli offentligt tillgängliga i syfte att kompensera för bristen på transparens när det gäller utländska subventionsordningar.

I.4 ETT STARKT ENGAGEMANG FÖR ATT HANTERA TREDJELÄNDERS AGERANDE

Som en del av arbetet för att **garantera rättvisa handelsvillkor** för unionsindustrin har kommissionen också ingripit när tredjeländer försökt inrätta obefogade handelspolitiska skyddsåtgärder mot EU-exporten. De handelspolitiska skyddsåtgärderna har ökat konstant i hela världen sedan 2014. De nådde en rekordhög nivå 2018, då kommissionen ingrep i omkring 70 utländska undersökningar om handelspolitiska skyddsåtgärder. Dessa ingripanden bestod av skriftliga inlagor och deltagande vid utfrågning på teknisk nivå inom ramen för pågående undersökningar. Vid behov har kommissionen även ingripit politiskt.

Syftet med kommissionens åtgärder är att se till att reglerna respekteras och att de handelspolitiska skyddsinstrumenten inte missbrukas. Åtgärderna har därmed förhindrat många obefogade åtgärder. Några exempel att särskilt märka:

1) USA inledde undersökningar gällande import av stora civila flygplan från Kanada. Detta ärende påverkade EU indirekt eftersom det berörde ett EU-företag som tillverkade vingarna till de kanadensiska flygplanen. Eventuella åtgärder hade satt omkring 4 000 EU-jobb i direkt fara. Kommissionen ingrep på flera sätt under den amerikanska undersökningen och påpekade de uppenbara oförenligheterna med WTO-bestämmelserna i ärendet. Den fokuserade särskilt på det faktum att USA:s industri inte skadats. Detta argument ledde till att den amerikanska undersökningen avslutades i januari 2018.

2) Kommissionen ingrep framgångsrikt i den turkiska skyddsåtgärdsundersökningen om däck, som hade potential att påverka EU:s årliga export på 450 miljoner euro. Här ingrep kommissionen övertygande och åtgärderna kunde undvikas.

3) Kommissionen agerade också med framgång i Indiens antidumpningsundersökning gällande import av bestruket papper (exportvärde omkring 110 miljoner euro). Kommissionen ingrep vid ett antal tillfällen, med hjälp av EU-delegationen, och slutligen även genom ett ingripande av kommissionsledamoten Cecilia Malmström direkt till den indiska regeringen. Undersökningen avslutades utan att några åtgärder infördes.

4) Australiens antidumpningsundersökning gällande konserverade tomater från Italien, ett ärende där kommissionen var aktiv under flera år (inledande åtgärder infördes 2014 och 2016, gällande export som då var värd ca 60 miljoner euro) kom till en positiv utveckling 2018. Australiens antidumpningsöversynspanel bekräftade att eventuella direkta stöd till de italienska tomatodlarna inte hade snedvridande effekter och att det inte fanns ”någon särskild marknadssituation” på den italienska tomatmarknaden och avslutade därför ärendet.

5) Kommissionen ingrep i den antidumpningsundersökning som genomfördes av USA gällande import av obestruket papper från Portugal (exportvärde ca 140 miljoner euro). Efter kommissionens ingripande sänktes den slutliga tullen från 37 % till 1,75 % (i likhet med vad som hände vid ett annat ingripande 2016, då tullen minskades från 29 % till 7 %).

6) Kommissionen ingrep i den antidumpningsundersökning som genomfördes av Colombia gällande frysta pommes frites från EU. Det fick till följd att antalet företag som berördes av tullarna minskade och tullsatserna sänktes. Åtgärderna förblev dock problematiska och

kommissionen överväger ytterligare steg för att få bort åtgärderna, exempelvis ytterligare bilaterala ingripanden eller en eventuell WTO-åtgärd.

Kommissionen har i många fall också använt sig av **WTO:s tvistlösningsmekanism** för att få obefogade åtgärder undanröjda. Detta skedde bland annat i ärendet med Rysslands antidumpningstullar på lätta nyttofordon från Tyskland och Italien, där Ryssland slutligen befanns bryta mot sina förpliktelser enligt WTO-reglerna och följaktligen inte förlängde åtgärderna.

Under kommissionens mandat har förhandlingarna om **frihandelsavtal** skapat möjligheter att enas med våra partner om gemensamma bestämmelser gällande handelspolitiska åtgärder. Det innefattar bland annat ökad transparens vid undersökningar och garantier för ett balanserat tillvägagångssätt vid tillämpningen av tullar. Detta åstadkoms exempelvis genom att främja tillämpningen av regeln om lägsta tull när så är möjligt och genom att ta hänsyn till de behov som finns hos importörer och användare i senare led. Sådana bestämmelser ingår nu i våra avtal med Korea och Japan och är under förhandling med andra handelspartner.

I.5 ETT TRANSPARENTARE SYSTEM

Medan WTO-reglerna bara fastställer minimikrav har den här kommissionen vidtagit en rad initiativ för ökad transparens för att göra systemet för handelspolitiska skyddsinstrument mer effektivt, inkluderande och informativt för de berörda parterna. Det resulterade i att kommissionen nu driver en särskild webbplattform (TRON) som möjliggör bättre och lättare informationsutbyte mellan de berörda parterna. Via plattformen har parterna ständig tillgång till icke-konfidentiell undersökningsdokumentation, så att de effektivare kan försvara sina rättigheter. När det gäller transparensen gentemot allmänheten offentliggör kommissionen på sin webbplats sedan i maj 2016 systematiskt icke-konfidentiella sammanfattningar av alla klagomål eller ansökningar om översyn. Sedan den 1 augusti 2017 ger kommissionens enheter för handelspolitiska skyddsinstrument också varje berörd part som varit föremål för kontrollbesök en rapport om besöket, vilket går utöver kommissionens eget åtagande i meddelandet *Handel för alla*. En icke-konfidentiell version av rapporten inkluderas också i den dokumentation som är tillgänglig för andra berörda parter. Resultatet av kontrollbesöken kan vara avgörande för slutsatserna gällande vissa företag, och öppenheten kan bidra till att undvika onödiga tvister.

Kommissionen håller också på att slutföra ytterligare en beståndsdel som ska underlätta allmänhetens insyn i de handelspolitiska skyddsförfarandena, genom att göra det möjligt att offentliggöra information om företags begäran om återbetalning och undersökningarna i samband med detta på kommissionens webbplats.

II. HANDELSPOLITISKA SKYDDSINSTRUMENT – VERKSAMHET 2018

II.1 UNDERSÖKNINGS VERKSAMHET

II.1.1 Allmän översikt

Vid utgången av 2018 hade EU 93 slutgiltiga antidumpningsåtgärder och tolv utjämningsåtgärder[20] i kraft. Detta är en svag minskning jämfört med föregående år.

Undersökningsarbetet har varit fortsatt intensivt och nådde nästan upp till samma nivå som 2017. Det har främst bestått av nya undersökningar enligt de nya reglerna om handelspolitiska skyddsinstrument, samt ett fortfarande betydande antal översyner. I slutet av 2018 pågick totalt 45 undersökningar samt sex återbetalningsundersökningar avseende 99 ansökningar om återbetalning av tullar.

En detaljerad översikt av lagstiftningen om handelspolitiska skyddsinstrument och mer information om den årliga verksamheten finns i det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer denna rapport och de relevanta bilagorna till detta.

II.1.2 **Antidumpnings- och antisubventionsundersökningar** (se bilagorna A–I)

Under 2018 inleddes tio nya undersökningar. Provisoriska tullar infördes i två fall. Fyra ärenden avslutades med att slutgiltiga tullar infördes och åtta undersökningar avslutades utan åtgärder.

Översynerna utgör fortfarande en väsentlig del av arbetet. Under 2018 inleddes hela 17 översyner vid giltighetstidens utgång. Sju översyner vid giltighetstidens utgång avslutades med att tullen bibehölls. Ingen avslutades med att åtgärderna upphävdes. Under 2018 löpte fyra åtgärder ut automatiskt.

Tre interimsöversyner inleddes. Fyra interimsöversyner avslutades utan att åtgärderna ändrades och två avslutades med en ändring.

Slutligen inleddes under 2018 tre nya undersökningar, vilka oftast gäller genomförandet av domstolsbeslut. Fem sådana undersökningar avslutades.

II.1.3 **Skyddsåtgärdsundersökningar** (se bilaga L)

Under 2018 inledde EU tre skyddsåtgärdsundersökningar – en *erga omnes* gällande stålprodukter och två bilaterala mot Kambodja och Myanmar gällande Indica-ris i enlighet med reglerna för EU:s allmänna preferenssystem.

II.1.4 Kontrollverksamhet

Under undersökningarnas gång gör kommissionen kontrollbesök där man granskar företagens eller intresseorganisationernas bokföring för att kontrollera de uppgifter som lämnats under förfarandets gång. Under 2018 gjorde kommissionens enhet för handelspolitiska

[20] Åtgärderna räknas per produkt och berört land, utan förlängning.

skyddsinstrument 167 sådana besök, vilket sammanlagt uppgick till 1 978 persondagars verifieringsarbete.

II.2 EFTERLEVNAD AV ÅTGÄRDERNA (se bilagorna J, K, M och Q)

Som redan påpekats är det mycket viktigt att se till att de åtgärder som införs faktiskt också genomförs. En av de centrala verksamheterna är därför att se till att åtgärderna inte undviks genom absorption eller kringgående av tullar. Under 2018 inleddes en absorptionsundersökning, men den pågick fortfarande vid årets utgång. Ingen annan absorptionsundersökning avslutades. Ingen undersökning om kringgående av åtgärder inleddes under 2018, men två sådana som inletts under 2017 avslutades utan förlängning av tullen.

Uppföljning av åtgärder är också en del av efterlevnadskontrollen. I början av 2018 fanns det tre gällande åtaganden från företa. Inga nya åtaganden godtogs under året. Det innebär att tre åtaganden fortfarande gällde i slutet av 2018.

Slutligen har kommissionen ett nära samarbete med Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) när det gäller genomförandet av åtgärder. Som vanligt försåg kommissionen under 2018 Olaf med all information och bevisning gällande illegal verksamhet i samband med handelspolitiska skyddsinstrument.

II.3 SMÅ OCH MEDELSTORA FÖRETAG

Under 2018 lanserade kommissionen i samband med moderniseringen av de handelspolitiska skyddsinstrumenten ett initiativ för att hjälpa små och medelstora företag som påverkas av undersökningar om handelspolitiska skyddsåtgärder, både inom EU och i tredjeländer. En särskild webbplats skapades. Där har man samlat råd till företag, exempel på frågeformulär och en omfattande vägledning om hur undersökningsprocessen ska hanteras. Webbplatsen kompletterar hjälpcentralen som fortsätter att hjälpa små och medelstora företag som söker information om de handelspolitiska skyddsinstrumenten. Frågorna till hjälpcentralen under 2018 gällde allt från begäran om allmän information om de handelspolitiska skyddsinstrumenten till mer ärendespecifika frågor.

II.4 SOCIALA OCH MILJÖMÄSSIGA NORMER

När den nya metoden för beräkning av normalvärde ska användas väljer kommissionen ett lämpligt representativt land för att konstruera produktens normalvärde. Om det finns fler än ett sådant land ska kommissionen grunda sitt val på en bedömning av en adekvat nivå av social trygghet och miljöskydd i de aktuella länderna. Kommissionen måste därför vid alla nya undersökningar och översyner vid giltighetstidens utgång som inleds efter den 20 december 2017 kontrollera i synnerhet om de relevanta internationella konventionerna har ratificerats.

En beskrivning av hur sociala och miljömässiga normer har övervägts och beaktats i undersökningar gällande handelspolitiska skyddsinstrument måste vänta till kommande årsrapporter, efter det att undersökningarna lett till provisoriska eller slutgiltiga avgöranden.

Än så länge har dock ingen av de pågående undersökningar där den nya metoden används kommit till det stadiet – resultaten kommer att vara tillgängliga först inför nästa årsrapport.

Sedan de moderniserade reglerna om de handelspolitiska skyddsinstrumenten trädde i kraft ska kommissionen dessutom vid beräkningen av målpriset för en produkt också beakta unionsföretagens faktiska och framtida produktionskostnader, som är eller kommer att bli en följd av multilaterala miljöavtal (och protokoll till dessa), samt vissa av Internationella arbetsorganisationens konventioner. Sedan den 8 juni 2018 har kommissionen därför börjat tillämpa den sistnämnda regeln vid sina undersökningar. Även här är det så att ingen av de pågående undersökningar där detta skulle komma ifråga fått något provisoriskt eller slutgiltigt resultat, och vi återkommer därför till dessa ärenden i nästa årsrapport.

II.5 RÄTTSLIG PRÖVNING VID EU:S DOMSTOLAR

Under 2018 avkunnade tribunalen och domstolen 26 domar gällande de handelspolitiska skyddsinstrumenten. Tribunalen avkunnade tio domar och domstolen avgjorde tolv överklaganden och avkunnade fyra förhandsavgöranden. Relevanta domslut beskrivs i bilaga S.

Under 2018 ingavs 15 nya ärenden gällande handelspolitiska skyddsinstrument (20 stycken år 2017).

II.6 TREDJELÄNDERS VERKSAMHET RIKTAD MOT EU

Antalet gällande handelspolitiska skyddsåtgärder som påverkade EU-exporten var 174 stycken 2018 (162 stycken år 2017). Trenden förväntas fortsätta under de kommande åren, bland annat med tanke på det höga antalet nya och pågående undersökningar under 2018 (35 stycken jämfört med 31 stycken år 2017), vilka kan leda till att åtgärder införs 2019.

USA stod för den största delen av handelspolitiska skyddsinstrument riktade mot EU:s export, med 33 åtgärder i kraft (26 stycken år 2017). Jämfört med 2015 (18 åtgärder) innebär detta en ökning med 89 %. Detta bidrog också indirekt till den globala ökningen av åtgärder eftersom länder som Turkiet eller Kanada inledde skyddsåtgärdsundersökningar angående vissa stålprodukter som svar på USA:s åtgärder gällande stål enligt section 232 i Trade Expensions Act. Antidumpningsåtgärder har dock fortsatt vara det instrument som används mest globalt, med 133 åtgärder i kraft av de sammanlagt 174.

Indien är den näst största aktören när det gäller att använda handelspolitiska skyddsinstrument mot EU, med 21 åtgärder i kraft (21 stycken år 2017), följt av Kina med 18 åtgärder i kraft 2018 (20 stycken år 2017).

USA inledde tre nya undersökningar under 2018, Indien fyra och Kina två. Utöver de stora användarna av handelspolitiska skyddsinstrument har även en del andra länder använts sig av dem och därmed bidragit till den uppåtgående trenden. Detta gäller särskilt Australien och Argentina som inledde tre nya undersökningar var under 2018. Även nya aktörer trädde in på arenan, som Gulfstaternas samarbetsråd, med tre pågående undersökningar, Madagaskar med två nya skyddsåtgärdsundersökningar och Colombia som under 2018 inledde en undersökning gällande frysta pommes frites, den första på fem år.

När det gäller införda åtgärder leder USA med tio nya åtgärder införda under 2018, följt av Australien med fyra nya åtgärder samt Indien och Turkiet med tre nya åtgärder vardera. Kina införde en ny åtgärd under 2018.

Om man ser till sektorer var stålsektorn än en gång den mest utsatta, eftersom den svarade för 12 av 37 inledda undersökningar och 13 av 32 nya åtgärder. Stålprodukter stod också för den högsta andelen av det sammanlagda antalet gällande åtgärder under 2018, nämligen 67 av 174. Kemikalier fortsatte också att stå för en betydande andel, då åtta nya undersökningar inleddes gällande den sektorn.

Kommissionen ingriper i de flesta ärenden där åtgärder riktas mot EU, men fokuserar särskilt på frågor som är principiellt viktiga och på de ärenden när industrin särskilt har bett om hjälp. Under 2018 ingrep kommissionen t.ex. i skyddsåtgärdsundersökningen gällande import av mjölkpulver och ost till Chile och Australiens antidumpningsöversyn gällande konserverade tomater. De tullar som Colombia införde på frysta pommes frites representerar ett särskilt handelsproblem, eftersom det verkar som om dumpningsmarginalerna blåstes upp på ett konstlat sätt genom att felaktiga metoder användes.

Under 2018 var också pappersindustrin särskilt föremål för undersökningar som inletts av Indien, Gulfstaternas samarbetsråd och Australien. Kommissionen ingrep i samarbete med EU-industrin och fortsätter att följa dessa undersökningar mycket noga.

II.7 VERKSAMHET INOM RAMEN FÖR WTO

EU stod fast vid sitt åtagande och verkade aktivt för en subventionsrelaterad agenda i WTO. Under 2018 fortsatte de omfattande förhandlingarna om fiskesubventioner i Genève. De framsteg som gjordes var begränsade, men ett ambitiöst arbetsprogram för 2019 antogs som bör göra det möjligt för WTO-medlemmarna att slutföra förhandlingarna under 2019.

Under 2018 deltog EU också i arbetet inom de relevanta WTO-kommittéerna om handelspolitiska skyddsinstrument, vilka höll möten i april och oktober. Inom WTO:s antidumpningskommitté svarade EU bland annat på många frågor kring reformeringen av EU:s lagstiftning om handelspolitiska skyddsinstrument. EU tog dessutom upp problem i undersökningar som genomförts av tredjeländer riktade mot EU eller mot medlemsstater.

EU medverkade även aktivt i båda sammanträdena i WTO:s arbetsgrupp för genomförande av antidumpningsåtgärder. Bland annat diskuterades beräkning av dumpningsmarginaler och metoder för att bedöma sannolikheten för fortsatt eller återkommande dumpning och skada i översyner vid utgången av åtgärdernas giltighetstid.

I WTO:s specialkommitté inom kommittén för subventioner och utjämningsåtgärder gjordes en översyn av EU:s subventionsanmälan från 2017. Dessutom fortsatte diskussionerna i den ordinarie kommittén för subventioner och utjämningsåtgärder om sambandet mellan subventioner och skapandet av överskottskapacitet inom olika ekonomiska sektorer, med EU, USA, Kanada och Japan som medförslagsställare. EU har också upprepade gånger manat till ökad transparens från de övriga medlemmarnas sida och uppmanat dem att anmäla sina subventioner till WTO.

Inom WTO-kommittén för skyddsåtgärder har EU tagit upp en rad problem gällande andra WTO-medlemmars skyddsåtgärdsundersökningar (t.ex. Chile – pulvermjölk och Goudaost, USA – solpaneler och Turkiet – tapeter). EU svarade också på frågor från andra WTO-medlemmar om inledandet av skyddsåtgärdsundersökningen gällande vissa stålprodukter.

II.8 FÖRHÖRSOMBUDENS VERKSAMHET

Under 2018 mottog förhörsombudet sammanlagt 27 begäranden om ingripande och genomförde åtta utfrågningar. I ett antal ärenden lämnades begäran om ingripande samtidigt med en begäran om utfrågning av de enheter som ansvarade för undersökningen. Förhörsombudet ansåg att de berörda parterna inledningsvis skulle vända sig med sina frågor till enheterna och att förhörsombudet skulle ingripa först om ingen lösning kunde hittas. Detta ledde till att de berörda parter som begärt ingripande i de flesta av fallen lyckades komma fram till en lösning direkt med undersökningsteamen.

Under 2018 var det bara ett fåtal undersökningar som ledde till en begäran om ingripande. Det rörde sig antingen om begäranden från flera berörda parter eller flera begäranden om ingripande från samma part. De berörda parterna ifrågasatte främst undersökningarnas resultat, fakta och slutsatser och enheterna gick i samtliga ärenden med på att tillhandahålla klargöranden eller lämna ut ytterligare uppgifter. I ett särskilt ärende ifrågasatte den berörda parten kommissionens politik för skydd av personuppgifter inom ramen för undersökningen och ärendet fick hänvisas till Europeiska datatillsynsmannen Förhörsombudet fann att de berörda parterna processuella rättigheter hade respekterats under alla ingripanden 2018.

Förhörsombudets roll erkänns efter lagstiftningsändringarna uttryckligen i både den grundläggande antidumpningsförordningen och den grundläggande antisubventionsförordningen. I detta sammanhang kunde förhörsombudet därför också bidra till de förfaranden som kommissionen ska tillämpa för att öka transparensen och garantera parternas processuella rättigheter.