



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 28.6.2012
COM(2012) 344 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT

NEGENDE VERSLAG

**OVERZICHT VAN HANDELSBESCHERMENDE MAATREGELEN VAN DERDE
LANDEN TEGEN DE EUROPESE UNIE**

**(STATISTIEKEN T/M 31 DECEMBER 2011, COMMENTAAR OVER
PROCEDURES EN TEKST BIJGEWERKT TOT MAART 2012)**

{SWD(2012) 184 final}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT

NEGENDE VERSLAG

**OVERZICHT VAN HANDELSBESCHERMENDE MAATREGELEN VAN DERDE
LANDEN TEGEN DE EUROPESE UNIE**

**(STATISTIEKEN T/M 31 DECEMBER 2011, COMMENTAAR OVER
PROCEDURES EN TEKST BIJGEWERKT TOT MAART 2012)**

1. INLEIDING

Sinds het uitbreken van de wereldwijde financiële crisis tegen het eind van 2008 hebben derde landen op intensieve wijze handelsbeschermingsinstrumenten ingezet tegen de EU. Gevreesd werd dat bij tal van nieuwe onderzoeken de geldende regels niet naar behoren zouden worden toegepast en dat de instrumenten door sommige landen zouden worden misbruikt om de nationale industrie te beschermen en concurrentie uit het buitenland weg te houden.

De situatie vertoont in 2011 slechts lichte verbetering, en zoals hieronder zal worden uiteengezet heeft het gebruik van handelsbeschermingsinstrumenten tegen de EU zich gestabiliseerd. Het aantal nieuwe onderzoeken is echter weer aan de hoge kant, terwijl de complexiteit van de zaken is toegenomen. In sommige gevallen konden belangrijke kwesties ondanks talrijke en krachtige interventies niet op technisch niveau worden opgelost, zodat arbitrage door de WTO onvermijdelijk was. Dit verklaart de drukke werkzaamheden van dit jaar.

In dit verslag wordt een overzicht geboden van de in 2011 geconstateerde algemene tendensen en problemen en de in dat jaar behaalde resultaten. Bovendien wordt in de bijlage een uitvoerige analyse gegeven van vastgestelde tendensen en van specifieke zaken van de belangrijkste landen die van het instrument gebruikmaakten.

2. ALGEMENE TENDENSEN

Eind 2011 waren er **146 maatregelen van kracht**, wat een toename met 23 maatregelen ten opzichte van het jaar daarvoor betekent. Dit is het hoogste aantal maatregelen sinds 2008. Sinds dat jaar vertoonde dat aantal namelijk een dalende tendens.

De overgrote meerderheid van deze maatregelen zijn antidumpingmaatregelen (94 in 2011, vergeleken met 89 in 2010), maar het aandeel van de vrijwaringsmaatregelen neemt gestaag toe (van 30 naar 46). Deze toename is de belangrijkste oorzaak voor het hoge aantal maatregelen in 2011. Compenserende maatregelen maken hiervan slechts een klein deel uit.

De Verenigde Staten zijn nog steeds het land dat de meeste maatregelen toepast (23), gevolgd door China en India (elk 15), Turkije (13) en Brazilië (12). Opmerkelijk is dat Indonesië een duidelijke stijging laat zien van 2 naar 8 maatregelen, waarbij het uitsluitend om vrijwaringsmaatregelen gaat.

In totaal werden in 2011 **36 nieuwe maatregelen** ingesteld, 15 meer dan in 2010. Terwijl een niet onaanzienlijk aantal antidumpingmaatregelen werd ingesteld (13 in 2011 ten opzichte van 8 een jaar eerder), was er met name bij de vrijwaringsmaatregelen sprake van een opvallende ontwikkeling. Er werden in 2011 maar liefst 22 vrijwaringsmaatregelen ingesteld. Dit cijfer moet evenwel worden gerelativeerd omdat 8 van die maatregelen slechts bestonden in een uitbreiding van Russische maatregelen tot het grondgebied van Belarus en Kazachstan in het kader van de nieuwe douane-unie. Bovendien zijn in dit cijfer tevens 6 maatregelen inbegrepen die door Indonesië zijn ingesteld voor producten die nauwelijks uit de EU worden geëxporteerd. De uitbreiding van het aantal vrijwaringsmaatregelen heeft daarom slechts beperkte gevolgen voor het Europese bedrijfsleven.

Het aantal **nieuwe onderzoeken** is de beste indicator voor de mate waarin derde landen actief zijn op het gebied van handelsbeschermingsinstrumenten. Weliswaar leiden onderzoeken niet in alle gevallen tot maatregelen – zodat ze ook niet altijd hun weerslag vinden in de hierboven vermelde statistische gegevens –, maar elke procedure heeft gedurende de onderzoeksperiode

normaal gesproken wel gevolgen voor de handelsstromen en dwingt exporteurs op te komen voor hun belangen. Het aantal nieuwe onderzoeken is sinds eind 2008, dat wil zeggen sinds het begin van de wereldwijde crisis, aanzienlijk toegenomen en blijft vooralsnog hoog. In het afgelopen jaar werden **33 nieuwe onderzoeken geopend** ten opzichte van 40 in 2010. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat het ten dele om onderzoeken gaat die verband houden met de mogelijke uitbreiding van Russische maatregelen tot het grondgebied van de nieuwe douane-unie, evenals om twee onderzoeken betreffende de douane-unie die als individuele onderzoeken voor elk land apart worden aangemerkt.

De overgrote meerderheid van deze nieuwe onderzoeken hebben betrekking op vrijwaringen (20), terwijl de overige allemaal antidumpingonderzoeken zijn. Sommige van deze nieuwe onderzoeken zouden belemmeringen kunnen vormen voor belangrijke handelsstromen, zodat zij niet alleen op de voet moeten worden gevolgd, maar ook tot interventies op verschillende niveaus nopen. Andere gevallen zijn economisch gezien misschien van minder groot gewicht, maar zijn wel belangrijk vanwege het systeemkarakter van de geconstateerde problemen, zodat bijzondere waakzaamheid is geboden.

3. ONOPGELOSTE PROBLEMEN

In de afgelopen jaren heeft de Commissie intensiever geïntervenieerd om problemen op te lossen die in individuele gevallen werden geconstateerd. Deze problemen werden ook op bilateraal niveau bij de autoriteiten van derde landen aangekaart in het kader van ad hoc- of geregelde bijeenkomsten. Dergelijke bijeenkomsten hebben vruchten afgeworpen daar er enige verbetering kon worden vastgesteld in de praktijken van bepaalde derde landen. Zo hebben sommige landen bij de bekendmaking van de bevindingen van hun onderzoeken voor meer transparantie gezorgd door indexen te vermelden in plaats van helemaal geen vertrouwelijke gegevens openbaar te maken. Dit is een stap in de goede richting.

Maar helaas bestaan de in het verleden geconstateerde problemen nog steeds, hoewel zij dikwijls op verschillende niveaus aan de orde zijn gesteld. De Commissie is zich daarom blijven inspannen om al het nodige en mogelijke te doen – onder meer via de geschillenregeling van de WTO – om ervoor te zorgen dat de fundamentele WTO-regels strikt worden nageleefd en dat geen misbruik wordt gemaakt van handelsbeschermingsinstrumenten.

De belangrijkste onopgeloste problemen zijn:

3.1. Oneigenlijk gebruik van de instrumenten

Sinds een aantal jaren zijn er aanwijzingen voor dat procedures met betrekking tot handelsbeschermingsinstrumenten zijn gestart als reactie op door de EU ingestelde maatregelen, zonder dat die werden gemotiveerd door een naar behoren met documenten gestaafd verzoek van de betrokken binnenlandse bedrijfstak.

Zoals reeds in het vorige jaarverslag werd vermeld, is de EU geconfronteerd met een antisubsidieonderzoek en de instelling van maatregelen op basis van dreigende schade binnen een ander onderzoek, kort nadat zij hetzelfde instrument/dezelfde criteria tegen het land had ingezet dat deze twee onderzoeken heeft geopend. Er waren ook procedures tegen de EU ingesteld met betrekking tot producten die vergelijkbaar zijn met producten die eerder voorwerp waren van onderzoeken door de EU. Er kan in dergelijke gevallen moeilijk vanuit worden gegaan dat dit puur toeval is.

Deze tendens zette in 2011 helaas door. De bovengenoemde onderzoeken zijn ondanks een aantal duidelijke tekortkomingen daadwerkelijk uitgemond in het opleggen van definitieve

rechten, en bovendien werd in 2011 een nieuw 'reactief onderzoek' geopend. Het gaat hierbij niet om geïsoleerde gevallen, aangezien andere leden van de WTO zich met dezelfde problemen geconfronteerd zien. Recentelijk werd zelfs gedreigd dat meer van dit soort maatregelen zouden worden getroffen.

Dit is een oneigenlijk, onaanvaardbaar gebruik van het instrument. De Commissie heeft deze kwestie zowel op politiek als op technisch niveau aangekaart (onder meer in WTO-fora) en zal niet aarzelen een beroep te doen op de geschillenregeling van de WTO indien ingeleide procedures volledig ongegrond zijn. In dit soort zaken is vaak sprake van een vrijwel identiek patroon: er worden zeer zwakke normen gehanteerd bij het inleiden van de procedure (vaak gepaard met een gebrek aan transparantie als gevolg van misbruik van de vertrouwelijkheidsregels), terwijl geen bewijsmateriaal voor vermeende schade wordt gepresenteerd.

3.2. Gebrek aan transparantie

Transparantie is een van de belangrijkste factoren bij handelsbeschermingsonderzoeken. Handelsbeschermingsmaatregelen zijn alleen aanvaardbaar wanneer zij binnen de door de WTO-regels gestelde beperkingen worden toegepast. Transparantie en behoorlijke informatie zijn in dit proces van essentieel belang, omdat alleen zo kan worden gewaarborgd dat alle partijen eerlijk worden behandeld en dat zij hun belangen op passende wijze kunnen behartigen.

Hoewel er specifieke regels zijn voor het verstrekken van informatie over de resultaten van een onderzoek met inachtneming van het vertrouwelijke karakter van de door de bij het onderzoek betrokken partijen beschikbaar gemaakte gegevens, zoals de verplichting om een behoorlijke, niet-vertrouwelijke samenvatting voor te leggen, kiezen sommige met onderzoeken belaste autoriteiten er nog steeds voor om cruciale gegevens gewoon onleesbaar te maken.

Sommige met onderzoeken belaste autoriteiten verstrekken de bij antidumpingprocedures betrokken exporteurs bovendien te weinig gedetailleerde gegevens, zodat het voor hen praktisch onmogelijk is om te achterhalen hoe de dumpingmarge is berekend.

Wanneer de Commissie met dergelijke problemen wordt geconfronteerd, intervenueert zij in individuele gevallen en doet zij, mits de zaak dit rechtvaardigt en voor zover er geen betere optie beschikbaar is, ook een beroep op het mechanisme voor geschillenbeslechting van de WTO. Tevens benut de Commissie de met sommige landen plaatsvindende bilaterale technische bijeenkomsten om deze problemen aan de orde te stellen.

3.3. Ongepast gebruik van vrijwaringsmaatregelen

Uit de hierboven vermelde statistische gegevens komt naar voren dat nog steeds zeer frequent gebruik wordt gemaakt van vrijwaringsmaatregelen, met name door bepaalde landen. Dit instrument staat natuurlijk elk land ter beschikking, maar het dient alleen in uitzonderingsgevallen te worden toegepast, aangezien de maatregelen voor de toenemende invoer uit alle landen van oorsprong gelden, zonder dat hoeft te worden aangetoond dat er sprake is van oneerlijkheid (bv. door dumping of subsidiëring). In de WTO-jurisprudentie zijn zeer strenge criteria voor de toepassing van dit instrument vastgesteld.

Toch blijven sommige landen buitensporig gebruik van dit instrument maken, ondanks het feit dat de problemen veelal in goedkope invoer uit een specifiek land of specifieke landen

bestaan. In dit soort gevallen pleit de Commissie altijd voor het gebruik van een landspecifiek instrument om bijkomende schade als gevolg van het erga omnes-karakter te voorkomen.

Bovendien lijkt het erop dat er in verschillende gevallen geen goede gronden waren om een onderzoek te openen. Ook wanneer de onderzoeken in deze gevallen niet in maatregelen uitmondten, hadden zij vanwege de onzekerheid over de uitkomst ervan toch negatieve gevolgen voor de handel. Natuurlijk is het positief als er uiteindelijk geen maatregelen worden getroffen, maar derde landen zouden met het oog op het voorkomen van dergelijke negatieve gevolgen veel zorgvuldiger te werk moeten gaan wanneer zij overwegen een procedure in te leiden.

Ten slotte zijn in 2011 sommige maatregelen opnieuw verlengd na het aflopen van de oorspronkelijke toepassingstermijn van drie jaar, hoewel de industrie zich had hersteld of de situatie ongewijzigd was, waarschijnlijk omdat de oorspronkelijk genomen maatregelen hun doel misten. Dit schijnt vrijwel systematisch het geval te zijn voor maatregelen die door hetzelfde land op basis van gebrekkige procedures zijn verlengd.

4. BELANGRIJKSTE VORDERINGEN

Ten aanzien van door derde landen ingeleide procedures heeft de Commissie tot taak onderzoeken te volgen, maar ook advies en bijstand aan de betrokken Europese exporteurs te verlenen.

De interventies van de Commissie met betrekking tot door derde landen ingeleide onderzoeken hebben door de jaren heen een algemeen positief effect gehad, aangezien sommige landen de kwaliteit van hun onderzoeken hebben verbeterd. De Commissie is een wereldwijd gerespecteerde onderzoeksautoriteit, en er wordt altijd de nodige aandacht besteed aan en rekening gehouden met haar interventies, vooral ook omdat zij in haar eigen onderzoeken zeer hoge normen hanteert.

Zoals vermeld zijn er nog belangrijke onopgeloste problemen. In een aantal individuele gevallen wist de Commissie evenwel maatregelen te voorkomen of het negatieve effect ervan te verminderen. Ook kon een aantal belangrijke problemen van systematische aard worden opgelost, wat gevolgen heeft voor zowel bestaande als toekomstige maatregelen.

De Commissie heeft bijstand verleend aan tal van bedrijfstakken, importeurs en instanties van de lidstaten, ook al konden niet in alle gevallen positieve resultaten worden bereikt. De Commissie heeft zeer goede feedback gekregen waaruit blijkt dat de diverse belanghebbenden deze ondersteuning zeer op prijs stellen.

Hieronder volgt een opsomming van een aantal positieve resultaten die in 2011 konden worden behaald:

Zeroing door de VS – een grote stap vooruit

Op 6 februari 2012 hebben de VS en de EU een akkoord bereikt (in de vorm van een stappenplan) over de beslechting van de geschillen over 'zeroing'. De VS hadden zeroing al in 2007 afgeschaft voor nog te openen onderzoeken en volgens het stappenplan wordt zeroing nu eveneens afgeschaft voor nieuwe onderzoeken in verband met bestaande maatregelen.

Dit akkoord maakt een einde aan een jarenlang juridisch geschil, waarbij de WTO in twee verschillende zaken uitspraken ten gunste van de EU had gedaan, die in eerste instantie echter niet door de VS werden nageleefd.

Zeroing betekent dat niet met dumping ingevoerde producten buiten beschouwing worden gelaten bij de berekening van de dumpingmarge, wat vaak tot kunstmatig verhoogde antidumpingrechten leidt. Naar aanleiding van onze inspanningen hebben de VS een aantal antidumpingmaatregelen ingetrokken en antidumpingrechten aangepast waarbij zij voor alle EU-exporteurs die onder de maatregelen vielen van zeroing hebben afgezien. Uiterlijk begin juni moet nog een aantal nieuwe onderzoeken worden afgesloten om de hoogte van de bestaande rechten aan te passen. Daarna zal er wat de berekening van de dumpingmarge betreft sprake zijn van een gelijk speelveld tussen de VS en de EU. Toch zal de Commissie nauwlettend moeten toezien op de toepassing van de nieuwe berekeningsmethode door de VS, teneinde te waarborgen dat de dumpingberekeningen bij alle toekomstige onderzoeken consequent zonder zeroing worden verricht.

Nadere informatie is opgenomen in de bijlage.

Rusland-Belarus-Kazachstan – geen uitbreiding van maatregelen

In de nieuwe douane-unie worden door de afzonderlijke landen ingestelde maatregelen uitgebreid tot het hele grondgebied van de douane-unie indien, na uitvoering van een nieuw onderzoek, blijkt dat de nationale productie in de afgelopen drie jaar gemiddeld meer dan 25% uitmaakte van de totale productie in de douane-unie. In dit verband is uit de analyse in de glasvezelweefselzaak gebleken dat Belarus had voorgesteld de maatregelen uit te breiden, terwijl de binnenlandse productie alleen in het laatste jaar van de onderzoeksperiode een aandeel van meer dan 25% had bereikt. De Commissie heeft de autoriteiten van Belarus erop gewezen dat het gemiddelde percentage voor de afgelopen drie jaar de drempel niet had overschreden, waarna werd besloten de maatregelen niet tot de hele douane-unie uit te breiden.

Geen instelling van vrijwaringsmaatregelen in Oekraïne

In de afgelopen jaren heeft Oekraïne een relatief groot aantal vrijwaringsonderzoeken geopend: 2 in 2009, 3 in 2010 en 4 in 2011. De Commissie heeft met betrekking tot deze onderzoeken actief geïntervenieerd – met name in gevallen waarin eventuele maatregelen van invloed zouden zijn op handelsstromen uit de EU – om op tekortkomingen in deze zaken te wijzen en een zo goed mogelijk resultaat voor EU-exporteurs te waarborgen. De interventies van de Commissie in 2011 waren succesvol. Twee onderzoeken werden beëindigd zonder dat maatregelen werden ingesteld: een zaak betreffende koelkasten (uitvoer ter waarde van 45 miljoen EUR per jaar) en een zaak betreffende petroleumproducten (rond 750 miljoen EUR per jaar).

Weliswaar is dit een positieve ontwikkeling, maar de veelvuldig ingestelde vrijwaringsonderzoeken vormen nog steeds een probleem, zoals reeds in het vorige hoofdstuk werd vermeld.

Israël -- maatregelen voorkomen

In de afgelopen jaren heeft Israël het antidumpinginstrument redelijk vaak tegen de EU ingezet (7 geopende onderzoeken sinds 2009). Op een aantal, deels zeer belangrijke en fundamentele punten bleken de onderzoeken niet in overeenstemming met de WTO-regels. Gezien het systeemkarakter van de geconstateerde problemen heeft de Commissie in al deze gevallen geïntervenieerd, waarna in 2011 twee onderzoeken werden beëindigd zonder dat maatregelen werden ingesteld. In het kader van een van deze twee onderzoeken hadden de onderzoeksautoriteiten zelfs voorgesteld om definitieve maatregelen in te stellen. Nauwgezet

toezicht blijft echter noodzakelijk, aangezien een aantal onderzoeken nog gaande is en de in het verleden vastgestelde problemen helaas altijd nog bestaan.

Jordanië – vroegtijdige beëindiging van maatregelen

Jordanië heeft in 2008 een vrijwaringsonderzoek geopend met betrekking tot de invoer van tegels. Het ging hierbij om het derde onderzoek binnen een periode van zes jaar. In de twee eerdere gevallen konden maatregelen worden voorkomen, maar in dit geval stelde Jordanië in september 2010 definitieve invoerrechten voor een periode van twee jaar in. Vanwege de voorgeschiedenis van de zaak en gezien de door haar geconstateerde tekortkomingen heeft de Commissie actief ingegrepen. Helaas kon niet worden voorkomen dat maatregelen werden ingesteld, maar Jordanië heeft in december 2011 besloten de maatregelen een jaar voor het einde van de toepassingstermijn te beëindigen.

5. CONCLUSIE

De monitoringactiviteiten en interventies van de Commissie bleken in 2011 opnieuw nodig om paal en perk te stellen aan misbruik van de instrumenten en aan protectionistische praktijken.

De activiteiten op het gebied van handelsbeschermingsinstrumenten zijn niet verder toegenomen ten opzichte van de periode 2008-2010, maar de inspanningen van de Commissie blijven belangrijk gezien de economische belangen die op het spel staan en de steeds grotere complexiteit van de onderzoeken.

Over het algemeen wordt in het buitenland zorgvuldig rekening gehouden met de interventies van de Commissie. De Commissie is een internationaal erkende onderzoeksautoriteit op grond van haar deskundigheid, maar ook vanwege het feit dat zij bij haar eigen procedures hoge normen hanteert.

In het afgelopen jaar kon een aantal positieve resultaten worden bereikt. In sommige gevallen konden maatregelen worden voorkomen of konden de negatieve gevolgen ervan worden beperkt. Ook konden ten behoeve van EU-exporteurs belangrijke problemen van systematische aard worden opgelost door middel van intensieve monitoringactiviteiten en bilaterale contacten met derde landen. Soms bracht ook de geschillenregeling van de WTO uitkomst.

Veelal zijn de gemaakte vorderingen ook het resultaat van goede samenwerking met de lidstaten van de EU, de Europese producentenorganisaties en de betrokken ondernemingen. Door gecoördineerde gezamenlijke acties kunnen de kansen op succes duidelijk worden verbeterd.

Helaas is er nog steeds sprake van een aantal belangrijke problemen. Om deze problemen op te lossen zullen in de toekomst verdere en intensievere interventies nodig zijn, zo nodig ook op WTO-niveau.

Voorts blijft de Commissie werken aan intensievere uitwisselingen met andere met onderzoeken belaste autoriteiten om de normen, de transparantie en de voorspelbaarheid bij de toepassing van handelsbeschermende maatregelen te verbeteren. Dit is van essentieel belang om op problemen te kunnen anticiperen en deze te voorkomen, in plaats van te trachten problemen tijdens lopende onderzoeken op te lossen, wat vaak erg moeilijk blijkt.