



Brussel, 22.4.2013
COM(2013) 217 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT

TIENDE VERSLAG

**OVERZICHT VAN HANDELSBESCHERMINGSMAATREGELEN VAN DERDE
LANDEN TEGEN DE EUROPESE UNIE VOOR HET JAAR 2012**

{SWD(2013) 140 final}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT

TIENDE VERSLAG

**OVERZICHT VAN HANDELSBESCHERMINGSMAATREGELEN VAN DERDE
LANDEN TEGEN DE EUROPESE UNIE VOOR HET JAAR 2012**

1. INLEIDING

EU-exporteurs blijven aan door derde landen opgelegde handelsbeschermingsmaatregelen blootgesteld. Dergelijke maatregelen worden in beginsel door de regels van de WHO toegestaan, maar worden protectionistische instrumenten indien ze niet correct worden toegepast. Een van de toezeggingen die de leiders van de G20 hebben gedaan is protectionisme te vermijden.

De EU past eveneens handelsbeschermingsmaatregelen toe, hoewel deze slechts betrekking hebben op een zeer klein gedeelte van de invoer. Bovendien is de EU veeleisender dan de andere leden van de WTO wanneer zij de instelling van maatregelen overweegt, aangezien er aan aanvullende toetsen moet worden voldaan voordat dergelijke maatregelen worden goedgekeurd (de zogenaamde "WTO-plus-verplichtingen").

Naast het toepassen van hoge normen in haar eigen onderzoeken heeft de Commissie de taak toezicht te houden op de activiteiten van derde landen wanneer deze handelsbescherming gebruiken tegen EU-uitvoer en in te grijpen als de regels van de WTO niet worden nageleefd. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan door middel van technische interventies in het kader van lopende onderzoeken. De laatste mogelijkheid is het starten van procedures voor geschillenbeslechting bij de WTO, wanneer het om belangrijke kwesties gaat en er geen andere oplossing kan worden gevonden.

Hoewel de maatregelen met betrekking tot EU-uitvoer de laatste jaren gestabiliseerd zijn – na een aanzienlijke toename van het aantal onderzoeken in 2008-2009 – worden de zaken ingewikkelder en zijn nieuwe gebruikers de instrumenten in de laatste jaren gaan toepassen. Hierdoor waren zorgvuldig toezicht en alsmaar groeiende activiteiten nodig in 2012.

In dit verslag wordt een overzicht geboden van de in 2012 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 het instrument gebruikten.

2. ALGEMENE TENDENSEN

Eind 2012 waren er **138 maatregelen van kracht**, dit aantal is relatief stabiel gebleven ten opzichte van het jaar daarvoor. Het aantal van kracht zijnde maatregelen is aldus gestabiliseerd in 2012, na een aanzienlijke toename van 123 naar 146 maatregelen in de periode 2010-2011.

Net zoals in vorige jaren gaat het in de grote meerderheid van deze gevallen om antidumpingmaatregelen (94 maatregelen), terwijl vrijwaringen ongeveer een derde van het geheel vormen. Er moet echter worden opgemerkt dat niet al deze vrijwaringsmaatregelen rechtstreeks betrekking hebben op EU-uitvoer. Aangezien vrijwaringen immers worden ingesteld tegen alle uitvoerende landen, worden al deze landen opgenomen in de statistieken, zelfs als er geen of vrijwel geen EU-uitvoer plaatsvindt.

India heeft het instrument intensief toegepast in 2012 (zie hieronder) en heeft een hoger aantal maatregelen (21) die van kracht zijn tegen de EU dan de VS (18 maatregelen), de historische leider. China neemt de derde plaats in (16 maatregelen), terwijl andere belangrijke gebruikers zoals Brazilië en Turkije de maatregelen die tegen de EU van kracht zijn, hebben verminderd.

In totaal werden in 2012 **20 nieuwe maatregelen** ingesteld. Dit is aanzienlijk minder dan in 2011 (36), dat echter een uitzonderlijk jaar was voornamelijk vanwege het hoge aantal in dat jaar ingestelde vrijwaringsmaatregelen (22). In 2012 waren er minder nieuwe vrijwaringsmaatregelen (8) en het aantal nieuwe antidumpingmaatregelen (12) bleef

vergelijkbaar met het voorgaande jaar. Het is niet verbazingwekkend dat India de actiefste speler was, met de instelling van 7 nieuwe maatregelen in 2012 (6 antidumping- en 1 vrijwaring).

In 2012 werden **37 nieuwe onderzoeken** geopend, in vergelijking met 33 in 2011. Er moet worden opgemerkt dat ongeveer de helft van deze onderzoeken in de laatste twee maanden van het jaar zijn gestart, d.w.z. dat de meeste toezichtswerkzaamheden voor deze onderzoeken in 2013 zullen plaatsvinden. Indonesië was het actiefste land (6 vrijwaringsmaatregelen), gevolgd door China, Egypte en Turkije (elk 4 nieuwe onderzoeken). De overgrote meerderheid van deze nieuwe onderzoeken hadden betrekking op vrijwaringen (23).

3. ONOPGELOSTE PROBLEMEN

Hoewel de interventies van de Commissie hebben bijgedragen aan de oplossing van een aantal kwesties en hebben geleid tot verbeteringen van de normen in bepaalde landen, blijven veel in het verleden geconstateerde problemen bestaan. De Commissie past hoge normen toe in haar eigen onderzoeken en verwacht dat derde landen vergelijkbare normen toepassen. De fundamentele WTO-regels moeten strikt worden nageleefd teneinde onnodige belemmeringen voor ondernemingen uit de EU bij de toegang van markten in het buitenland te vermijden.

De belangrijkste onopgeloste problemen zijn:

3.1. Oneigenlijk gebruik van de instrumenten

Sinds een aantal jaren zijn er duidelijke aanwijzingen dat derde landen procedures met betrekking tot handelsbeschermingsinstrumenten starten als reactie op door de EU ingestelde maatregelen, zonder dat deze werden gemotiveerd door een naar behoren met documenten gestaafd verzoek van de betrokken binnenlandse bedrijfstak. In het verleden zijn er bijvoorbeeld maatregelen ingesteld tegen EU-uitvoer van producten die vergelijkbaar waren met producten die daarvoor het onderwerp waren van EU-onderzoeken en dit gebeurde kort nadat de EU haar eigen maatregelen had ingesteld.

Er zijn in dit opzicht aanwijzingen dat China in 2012 doorging met het gebruik van handelsbeschermingsinstrumenten als reactie op tegen dat land gestarte zaken. Volgens berichten in de pers vond een ander voorbeeld hiervan plaats in 2012: China opende een gecombineerd antidumping- en antisubsidieonderzoek naar invoer van in de EU geproduceerd polysilicium; dit was zeer waarschijnlijk een reactie op de start van EU-onderzoeken naar zonnepanelen uit China. De VS ondervonden precies dezelfde problemen toen zij maatregelen tegen zonnepanelen uit China instelden.

Een dergelijk gebruik van het instrument is onaanvaardbaar, aangezien het niet wordt gemotiveerd door een daadwerkelijk verzoek van een bedrijfstak die naar verluidt schade heeft geleden om vermeende oneerlijke concurrentie aan te pakken, maar waarschijnlijk een zwakke feitelijke en juridische basis heeft. De Commissie heeft zich tijdens de onderzoeken zowel op politiek als op technisch niveau over deze kwestie uitgesproken. Gezien het ontbreken van een significante respons op haar bezwaren, bleef er geen andere mogelijkheid over dan een beroep te doen op de geschillenbeslechtingprocedure van de WTO. De Commissie verzocht in 2012 om instelling van een panel betreffende de Chinese maatregelen voor röntgenapparaten (opgelegd als reactie op de EU-maatregelen voor hetzelfde product). Zoals hierna wordt uitgelegd was de Commissie succesvol in dit juridisch geschil en er wordt gehoopt dat China haar praktijk in de toekomst zal veranderen. Zolang dit niet het geval is, zal de Commissie doorgaan met haar krachtige interventie maatregelen, waaronder zo nodig op het niveau van de WTO.

3.2. Gebruik van vrijwaringsmaatregelen

Het aantal toegepaste vrijwaringsmaatregelen daalde aanzienlijk in 2012. Dit is zeker een positieve ontwikkeling, hoewel het grote aantal nieuw ingeleide vrijwaringsonderzoeken verontrustend blijft.

Het is positief dat in een aantal gevallen vrijwaringsmaatregelen konden worden vermeden, ook na de interventies van de Commissie. Maar ook in deze gevallen blijft de situatie problematisch, omdat de onderzoeken nog steeds te vaak worden geopend op zwakke basis en de handelsstromen, ondanks de afwezigheid van maatregelen, negatieve gevolgen ondervinden gedurende het onderzoek vanwege de onzekerheden die hierdoor ontstaan op de markt. De Commissie blijft daarom pleiten voor een striktere aanpak bij de overweging van de opening van vrijwaringsonderzoeken.

In 2012 hebben sommige landen voornamelijk gebruik gemaakt van het vrijwaringsinstrument. Dit is met name het geval voor Indonesië (6 nieuw ingeleide procedures in 2012, 3 in 2011 en 5 in 2010), Egypte (4 nieuw ingeleide procedures in 2012) en de Euraziatische douane-unie die door Rusland, Wit-Rusland en Kazachstan wordt gevormd (3 nieuwe onderzoeken in 2012). De laatste onderzoeken zouden de belangrijkste gevolgen kunnen hebben voor de lidstaten van de EU, niet in de laatste plaats vanwege het belang van de markten en de geografische nabijheid die ook invloed heeft op de handelsstromen. De door Indonesië en Egypte geopende onderzoeken zijn economisch gezien minder belangrijk; toch dient hier eveneens zorgvuldig toezicht op te worden gehouden omdat de onderzoeken wijzen op een verontrustende tendens in het gebruik van vrijwaringsmaatregelen.

3.3. Gebrek aan transparantie

Gebrek aan transparantie blijft een belangrijk aandachtspunt, zowel in de inleidingsfase van de onderzoeken als wanneer de resultaten bekend worden gemaakt. Dit is natuurlijk van essentieel belang, aangezien de betrokken partijen hierdoor hun recht van verweer verliezen en er twijfels ontstaan over de correcte toepassing van de regels.

De Commissie intervenueert voortdurend in individuele gevallen om de situatie te verbeteren en gebruikt waar mogelijk de met bepaalde landen opgezette bilaterale technische communicatiekanalen teneinde meer transparantie te verwezenlijken.

4. BELANGRIJKSTE RESULTATEN

In de afgelopen jaren moest de Commissie zich af en toe tot de WTO wenden voor geschillenbeslechting, om op die manier een oplossing te vinden voor een aantal belangrijke en systemische kwesties. De panelprocedures vergen aanzienlijke middelen, zijn zeer tijdrovend en er worden mogelijk pas na jaren van procedures resultaten geboekt. In dit licht werden in de afgelopen jaren een aantal belangrijke positieve resultaten bereikt. Het lange geschil tegen de VS leidde tot de afschaffing van de praktijk van zeroing (zie het verslag van vorig jaar) en het recentere geschil tegen China zou een oplossing kunnen opleveren voor de onaanvaardbare praktijk van vergelding. De oplossing van deze geschillen heeft een rechtstreekse invloed op bestaande zaken of maatregelen en zal daarnaast waarschijnlijk ook in de volgende jaren vruchten afwerpen, aangezien het de behandeling van systemische kwesties betrof.

Naast de oplossing voor systemische kwesties heeft de Commissie ook systematisch geïntervenieerd in onderzoeken waarbij een duidelijk belang bestond voor ondernemingen uit de EU. In een aantal individuele gevallen heeft dit tot resultaten geleid.

De systematische interventies, alsmede de regelmatige bilaterale contacten met derde landen met het oog op de bevordering van hoge normen in handelsbeschermingsonderzoeken hebben ongetwijfeld ook een belangrijke positieve invloed gehad, die echter zeer moeilijk meetbaar is.

De Commissie ontving ook regelmatig positieve feedback van ondernemingen voor de begeleiding en ondersteuning die zij ontvingen, zelfs als maatregelen niet altijd konden worden vermeden.

Hieronder volgt een opsomming van een aantal positieve resultaten die in 2012 konden worden behaald:

China – panelverslag over maatregelen tegen röntgenapparaten

De Commissie heeft besloten om in beroep te gaan tegen de Chinese antidumpingrechten op de invoer van beveiligingsscaners op basis van röntgenstralen (maatregelen variërend van 33,5 % tot 71,8 %), omdat werd geconcludeerd dat deze maatregelen ongerechtvaardigd waren en werden opgelegd als reactie op de zaak van de EU tegen ladingscaners uit China. Begin 2012 werd een WTO-panel ingesteld, dat in november 2012 een tussentijds verslag publiceerde over haar bevindingen betreffende de eisen van de EU. Het tussentijds verslag werd bevestigd door het in februari 2013 bekendgemaakte eindverslag.

Dit verslag vertegenwoordigt een duidelijke overwinning voor de EU, aangezien daarin wordt bevestigd dat China in strijd met verschillende bepalingen van de antidumpingovereenkomst van de WTO heeft gehandeld. De EU werd met name in het gelijk gesteld bij de eisen betreffende het schadeonderzoek van China, dat als niet-objectief werd beschouwd, en het panel kwam voor de meeste procedurele eisen van de EU tot een gunstig oordeel, met inbegrip van een schending van de regels inzake transparantie door ontoereikende mededeling van feiten en overwegingen in het openbare dossier, in de definitieve vaststelling en in de openbare aankondiging.

De bevindingen van het panel zijn van systemisch belang, aangezien ze betrekking hebben op terugkerende kenmerken van de door China verrichte onderzoeken. Het resultaat is daarom duidelijk positief voor de EU en zou ook in de toekomst een positieve invloed moeten hebben.

Braziliaanse wijn – beëindiging zonder maatregelen

Brazilië heeft in maart 2012 een vrijwaringsonderzoek geopend met betrekking tot de invoer van wijn. De zaak was economisch relevant, aangezien **meer dan 85 miljoen aan jaarlijkse uitvoer** (Spanje, Portugal, Italië en Frankrijk) mogelijk in het geding waren en de Braziliaanse markt nog verder groeit. Na grondige analyse van de zaak stelde de Commissie belangrijke tekortkomingen vast, met name wat de omschrijving van de binnenlandse bedrijfstak, de schade en het oorzakelijk verband betreft. De Commissie heeft uitvoerige opmerkingen ingediend en heeft in juni 2012 deelgenomen aan de openbare hoorzitting in Brasilia. Het onderzoek werd uiteindelijk in oktober 2012 beëindigd zonder de instelling van maatregelen en de krachtige interventies van de Commissie, de uitstekende coördinatie met de betrokken lidstaten, de bedrijfstak en de importeurs in Brazilië, die ook erg actief waren in deze zaak, hebben allemaal bijgedragen aan dit positieve resultaat.

Rusland-Belarus-Kazachstan – beëindiging zonder maatregelen

Op 1 februari 2012 startte de Euraziatische Economische Commissie (Eurasec), de rechtsopvolger van de Commissie van de douane-unie, met haar activiteiten en alle onderzoeken door de nationale autoriteiten van Rusland, Belarus en Kazachstan werden uiteindelijk op 6 juli 2012 aan Eurasec overgedragen. De nieuwe autoriteit was erg actief in

het openen van nieuwe zaken en de Commissie heeft voortdurend geïntervenieerd om op de geconstateerde juridische tekortkomingen in deze zaken te wijzen.

In dit licht werd het vrijwaringsonderzoek naar grafietelektroden, dat op 31 augustus 2011 door Rusland werd geopend en later werd overgedragen aan Eurasec, beëindigd op 30 augustus 2012 zonder dat maatregelen werden ingesteld. De Commissie heeft actief geïntervenieerd in deze zaak, waarin de EU-uitvoer **jaarlijks ongeveer 25 miljoen euro** vertegenwoordigde.

Israël – maatregelen voorkomen

In de afgelopen jaren heeft Israël het antidumpinginstrument redelijk vaak tegen de EU ingezet (8 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. In 2011 werden twee onderzoeken zonder maatregelen afgerond en ook in 2012 konden in twee gevallen maatregelen worden voorkomen (**ongeveer 20 miljoen euro aan jaarlijkse uitvoer**), ondanks het voorstel van de onderzoeksautoriteiten om in één van deze gevallen (keukenmixers) maatregelen in te stellen. Nauwgezet toezicht blijft echter noodzakelijk, aangezien een aantal onderzoeken nog gaande is en de in het verleden vastgestelde problemen (bv. nietszeggende niet-vertrouwelijke klachten) helaas altijd nog bestaan.

5. CONCLUSIE

De Commissie past hoge standaarden toe bij haar eigen onderzoeken en verwacht dat derde landen hetzelfde doen bij hun procedures. In dit licht zijn systematische interventies noodzakelijk om hen te herinneren aan hun WTO-verplichtingen.

Hoewel het aantal van kracht zijnde maatregelen na een aanzienlijke toename in voorgaande jaren is gestabiliseerd in 2012, werd er een aanzienlijk aantal nieuwe zaken ingeleid in het laatste kwartaal van het jaar. De zaken worden ingewikkelder en relatief nieuwe gebruikers zijn recentelijk verschenen.

In dit licht heeft de Commissie nauwlettend toezicht gehouden op gevallen in derde landen en in vrijwel alle gevallen waarin EU-uitvoer onderwerp was geïntervenieerd. Daarnaast zijn aanzienlijke inspanningen en middelen toegewezen aan het oplossen van kwesties door middel van beslechting door de WTO. Er wordt verwacht dat positieve panelverslagen ook een gunstige invloed zullen hebben op toekomstige zaken.

Dit heeft een aantal positieve ontwikkelingen tot gevolg gehad en er werden in 2012 belangrijke resultaten bereikt: in sommige gevallen konden maatregelen worden voorkomen of konden de negatieve gevolgen ervan worden beperkt en ook kon een aantal zeer belangrijke problemen van systemische aard worden opgelost.

De samenwerking met de lidstaten van de EU, de Europese producentenorganisaties en de betrokken ondernemingen was dit jaar opnieuw uitstekend. De ondersteuning die de EU-delegaties leverden op de uitvoermarkt was eveneens intensief en werd erg op prijs gesteld door de lidstaten en de bedrijfstakken uit de EU. Opnieuw konden de kansen op succes duidelijk worden verbeterd door gecoördineerde gezamenlijke acties.