



Brussel, 10.4.2013
COM(2013) 191 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

inzake
Modernisering van handelsbeschermingsinstrumenten
Aanpassing van de handelsbeschermingsinstrumenten aan de huidige behoeften van de
Europese economie

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

inzake

Modernisering van handelsbeschermingsinstrumenten

Aanpassing van de handelsbeschermingsinstrumenten aan de huidige behoeften van de Europese economie

1. INLEIDING

1.1. De behoefte aan modernisering

De Europese Unie is een van 's werelds leidende handelsmachten en heeft veel voordeel bij vrijhandel en open markten over de hele wereld. Soms zijn oneerlijke praktijken van bepaalde handelspartners en exporteurs uit derde landen echter nadelig voor in de EU gevestigde bedrijven. Handelsbeschermingsinstrumenten (HBI's) zijn daarom een belangrijk instrument in het handelsbeleid van de EU in ruimere zin. Om te reageren op oneerlijke internationale handelspraktijken kunnen ondernemingen vaak alleen een beroep doen op handelsbeschermingsinstrumenten. Toepassing ervan kan evenwel ook gevolgen hebben voor gebruikers en consumenten. De EU past bij het beheer van deze instrumenten sinds 1995 zeer strenge normen toe, vaak strenger dan die welke de Wereldhandelsorganisatie (WTO) voorschrijft en strenger dan die welke door tal van andere gebruikers worden toegepast.

De economische omstandigheden veranderen echter voortdurend en er moet regelmatig worden nagegaan of deze veranderingen tot een aanpassing van de HBI's nopen.

De regels met betrekking tot de HBI's van de EU zijn meer dan 15 jaar nagenoeg ongewijzigd gebleven. De laatste ingrijpende wijziging van de HBI's van de EU dateert van 1995, toen ze werden aangepast aan de conclusies van de multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de Uruguayronde. De enige wijziging van belang daarna vond plaats in 2004 toen het besluitvormingsproces in de Raad werd gewijzigd (gewone meerderheid voor verwerping van een voorstel van de Commissie in plaats van gewone meerderheid voor goedkeuring).

In 2006/2007 werd met een groenboek het startsein voor een hervormingsproces gegeven en werd duidelijk dat de meningen over dit onderwerp sterk uiteenliepen. Vervolgens heeft commissaris De Gucht tijdens zijn hoorzitting voor de Commissie internationale handel van het Europees Parlement in januari 2010 aangegeven dat de HBI's moeten worden herzien na de afronding van de onder auspiciën van de WTO gevoerde Doha-handelsbesprekingen. Deze zijn vastgelopen.

Tegen deze achtergrond heeft de Commissie besloten de werking van de HBI's van de EU opnieuw te bekijken teneinde deze bij te werken, zonder daarbij evenwel uit het oog te verliezen dat het multilaterale WTO-kader in de nabije toekomst geen wijzigingen zal ondergaan. Deze mededeling geeft een overzicht van de voorstellen en wijzigingen die de Commissie aandraagt met het oog op de modernisering van de instrumenten overeenkomstig de Verdragsdoelstelling om bij te dragen tot de vrije en eerlijke handel (artikel 3, lid 5, van het Verdrag betreffende de Europese Unie).

Het leidende beginsel voor het voorgestelde pakket is dat de HBI's van de EU op **pragmatische en evenwichtige wijze** moeten worden verbeterd ten voordele van alle belanghebbenden. Producenten, importeurs en gebruikers, ongeacht of het gaat om grote ondernemingen of om kleine en middelgrote bedrijven, moeten kunnen beschikken over

gebruiksvriendelijke en efficiënte instrumenten die geschikt zijn om de uitdagingen van vandaag de dag aan te gaan wanneer zij worden geconfronteerd met oneerlijke handelspraktijken of met het vooruitzicht van HBI-maatregelen. De Commissie heeft zes hoofdgebieden aangewezen waarvoor de bestaande regels aan de veranderde economische context moeten worden aangepast.

In de voorstellen is rekening gehouden met de openbare raadpleging over de modernisering van handelsbeschermingsinstrumenten (die liep van 3 april tot en met 3 juli 2012)¹, met de uitgebreide ervaring van de Commissie met het dagelijkse beheer van deze instrumenten, en met een in maart 2012 verschenen onafhankelijke evaluatiestudie².

1.2. Rechtskader

Het handelsbeschermingssysteem van de EU is gebaseerd op de voorschriften van de WTO, die haar leden toestaan om oneerlijke handelspraktijken in landen van uitvoer aan te pakken en op die manier weer voor een gelijk speelveld te zorgen. Antidumpingmaatregelen, die het meest gebruikte HBI zijn (de andere instrumenten zijn antisubsidie- en vrijwaringsmaatregelen), worden gebruikt wanneer een product uit een niet-EU-land wordt ingevoerd tegen een prijs onder de normale waarde³ en daardoor schade veroorzaakt voor de bedrijfstak van de EU. Antisubsidiemaatregelen worden ingesteld bij invoer met subsidiëring⁴.

In dergelijke gevallen kan de betrokken bedrijfstak van de Unie bij de Commissie een klacht indienen, die met bewijsmateriaal inzake de oneerlijke praktijk en de daardoor veroorzaakte schade moet zijn onderbouwd. Indien de klacht voldoende bewijsmateriaal bevat, wordt een onderzoek geopend dat in het geval van dumping ongeveer 15 maanden duurt (13 maanden in het geval van subsidiëring) en waaraan alle betrokken partijen (producenten in de Unie, exporteurs, importeurs, gebruikers van het product en consumentenorganisaties) worden verzocht deel te nemen. Indien het onderzoek de beweringen in de klacht bevestigt, wordt een antidumping- of antisubsidierecht ingesteld. De maatregelen blijven normaliter vijf jaar van kracht maar kunnen tijdens die periode worden herzien en zo nodig worden verlengd.

Het vrijwaringsinstrument, het derde HBI, is in dit initiatief niet aan de orde, vooral omdat de EU het slechts zeer zelden heeft ingezet.

De zogenaamde "WTO+-elementen" van het EU-systeem, met name de regel van het laagste recht en de test inzake het belang van de Unie, zorgen ervoor dat de instrumenten op evenredige en evenwichtige wijze worden toegepast. Dit initiatief is erop gericht deze hoge normen te handhaven en ze waar nodig aan te passen en te verbeteren.

Verscheidene belanghebbenden hebben de wens uitgesproken dat de Commissie de antidumping/antisubsidie-onderzoeken inkort. De Commissie zal trachten de tijd die in het algemeen nodig is voor het nemen van een besluit over de instelling van voorlopige maatregelen in antidumping/antisubsidiezaken met twee maanden te verkorten.

¹ Resultaten van de openbare raadpleging over de modernisering van de handelsbeschermingsinstrumenten van de EU: <http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/forms/dispatch?userstate=DisplayPublishedResults&form=MTDI>

² Onafhankelijke evaluatie van handelsbeschermingsinstrumenten: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=786>

³ De normale waarde wordt gewoonlijk vastgesteld aan de hand van de prijzen die door onafhankelijke afnemers in het land van uitvoer in het kader van normale handelstransacties zijn betaald of moeten worden betaald, of van de volledige productiekosten plus een redelijke winstmarge.

⁴ Subsidies zijn door een overheid of een overheidsinstantie geleverde financiële bijdragen die een voordeel toekennen aan de ontvanger ervan (artikel 1 van de Overeenkomst inzake subsidies en compenserende maatregelen).

2. DE VOORSTELLEN

In dit deel van de mededeling worden de voorstellen van de Commissie voor de modernisering van de HBI's van de EU beschreven. Voor elk voorstel wordt aangegeven of de wetgeving moet worden aangepast. Een belangrijk aantal van deze voorstellen vereist een wijziging van de antidumping- of de antisubsidiebasisverordening⁵. De voorgestelde wijzigingen worden uitvoerig beschreven in een ontwerpverordening die de Commissie bij de Raad en het Parlement indient voor vaststelling volgens de gewone wetgevingsprocedure. De voorstellen omvatten ook ontwerprichtsnieren inzake vier belangrijke elementen van de HBI's van de EU. Voordat deze ontwerprichtsnieren door de Commissie worden aangenomen, worden zij samen met deze mededeling als werkdocumenten van de diensten van de Commissie gepubliceerd met het oog op een openbare raadpleging. Door deze richtsnieren vast te stellen, oefent de Commissie de discretionaire bevoegdheid uit die zij heeft en nodig heeft in het kader van de toepassing van de HBI's van de EU op concrete producten.

2.1. Meer transparantie en voorspelbaarheid

Gezien het belang van transparantie bij de tenuitvoerlegging van de HBI's is de voortdurende verbetering van de transparantie van de HBI-procedures een prioriteit. Om rekening te houden met de door belanghebbenden geuite zorgen worden verscheidene elementen voorgesteld die de procedures transparanter maken en alle betrokken partijen meer voorspelbaarheid bieden.

2.1.1. Mededeling vooraf van voorlopige antidumping- en antisubsidiemaatregelen

Belanghebbenden hebben meermaals de wens uitgesproken om vooraf opmerkingen te kunnen maken over de grondslag voor het instellen van voorlopige antidumping- en antisubsidierechten. Zij voeren aan dat dit ertoe zou kunnen bijdragen dat vergissingen, rekenfouten enz. die in het huidige systeem pas in de fase van de definitieve maatregelen worden rechtgetrokken, worden vermeden. Meer fundamenteel is het argument van belanghebbenden dat zij niet weten of en hoe hun onderneming door de voorlopige maatregelen zal worden getroffen omdat zij niet weten hoe hoog de eventueel ingestelde rechten zullen zijn.

Om de transparantie in antidumping- en antisubsidieprocedures te verhogen, wordt voorgesteld belanghebbenden twee weken vóór de instelling van voorlopige maatregelen al een beknopte mededeling van feiten en overwegingen te geven. Hierdoor wordt voorkomen dat partijen door de instelling van voorlopige maatregelen worden verrast, zonder daardoor het risico groot is dat zij voorraden van ingevoerde producten gaan aanleggen, want ook nu al kennen marktdeelnemers gewoonlijk het tijdsbestek van het besluitvormingsproces van de EU en weten zij wanneer voorlopige maatregelen worden bekendgemaakt. Aan de huidige onderzoekstermijnen wordt niet geraakt.

De beknopte mededeling vooraf zal bestaan uit (i) een samenvatting van de voorgestelde maatregelen en (ii) de berekeningen van de dumping- en schademarge voor elke medewerkende exporteur en de bedrijfstak van de Unie. Om de termijnen voor een onderzoek in acht te nemen, krijgen de belanghebbenden relatief weinig tijd, drie werkdagen, om enkel op de berekeningen commentaar te geven. De volledige mededeling inzake voorlopige maatregelen, die de mogelijkheid opent om uitvoerig commentaar op alle aspecten van dergelijke maatregelen te leveren, zou nog steeds op het ogenblik van de instelling worden

⁵ Verordening (EG) nr. 1225/2009 van de Raad betreffende beschermende maatregelen tegen invoer met dumping uit landen die geen lid zijn van de Europese Gemeenschap (PB L 343, 22.12.2009, blz. 51) en Verordening (EG) nr. 597/2009 van de Raad betreffende bescherming tegen invoer met subsidiëring uit landen die geen lid van de Europese Gemeenschap zijn (PB L 188 van 18.7.2009, blz. 93).

gegeven, zoals het geval is in het kader van het bestaande systeem⁶. Op die manier kunnen rekenfouten worden verbeterd vóór de instelling van voorlopige maatregelen, hetgeen de nauwkeurigheid van de maatregelen verhoogt zonder dat het goedkeuringsproces vertraging oploopt.

Voor dit voorstel moet de wetgeving worden gewijzigd.

2.1.2. Bericht vooraf over niet-instelling van voorlopige maatregelen

Tal van belanghebbenden hebben aangegeven dat zij vroeger willen worden ingelicht als de Commissie niet voornemens is voorlopige maatregelen in te stellen. Partijen komen immers vaak pas te weten dat er geen voorlopige maatregelen worden ingesteld wanneer de termijn van negen maanden voor het instellen van zulke maatregelen is verstreken. Mededeling vooraf zou helpen de transparantie en voorspelbaarheid van het ondernemingsklimaat te verhogen. Als het (zoals met dit initiatief) in de bedoeling ligt partijen vooraf op de hoogte te brengen van het voornemen maatregelen in te stellen, dan lijkt het zinnig om hen ook in te lichten wanneer het voornemen bestaat géén voorlopige maatregelen in te stellen. Daarom wordt voorgesteld de betrokken partijen er ongeveer twee weken vóór het verstrijken van de termijn van negen maanden van op de hoogte te brengen of al dan niet wordt overwogen voorlopige maatregelen in te stellen.

Voor dit voorstel moet de wetgeving worden gewijzigd.

2.1.3. Mededeling twee weken vooraf van de instelling van voorlopige antidumping/antisubsidiemaatregelen

Importeurs klagen vaak dat goederen die op het ogenblik van de instelling van voorlopige maatregelen al onderweg zijn, aan die maatregelen onderhevig worden zodra zij zijn ingeklaard. Aangezien, zoals hierboven is vermeld, wordt voorgesteld informatie over de voorgestelde instelling van voorlopige maatregelen (ongeveer twee weken vóór de instelling ervan) ter beschikking van de belanghebbende partijen te stellen, wordt tevens voorgesteld binnen een periode van twee weken na de mededeling vooraf geen maatregelen in te stellen. Deze periode van twee weken zou voor alle partijen de voorspelbaarheid verhogen en importeurs meer flexibiliteit bieden om een regeling te treffen voor zendingen die al onderweg zijn, zonder de inachtneming van de termijnen in het gedrang te brengen. Zoals onder 2.1.1 is uiteengezet, brengt een periode van twee weken de doeltreffendheid van voorlopige maatregelen niet in gevaar, temeer daar het tijdschema voor voorlopige maatregelen doorgaans genoegzaam bekend is. Dit voorstel doet geen afbreuk aan het recht van de lidstaten om uit hoofde van respectievelijk artikel 7, lid 5, van de antidumping- en artikel 12, lid 4, van de antisubsidiebasisverordening om onmiddellijke instelling van voorlopige maatregelen te verzoeken.

Voor dit voorstel moet de wetgeving worden gewijzigd.

2.1.4. Richtsnoeren

Bedrijven die bij HB-onderzoeken betrokken zijn, zijn vaak niet op de hoogte van de zeer technische aspecten van de onderzoeken. Het is echter in het belang van alle partijen dat deze aspecten goed bekend zijn en dat de desbetreffende informatie vlot toegankelijk is. Daarom wordt voorgesteld richtsnoeren te publiceren over vier centrale elementen van een onderzoek, namelijk de berekening van de schademarge, de keuze van het referentieland bij onderzoeken

⁶ Artikel 20, lid 1, van de antidumpingbasisverordening en artikel 30 van de antisubsidiebasisverordening.

betreffende invoer uit landen zonder markteconomie, de test inzake het belang van de Unie en de duur van maatregelen en nieuwe onderzoeken bij het vervallen van maatregelen.

De ontwerprichtsnoren zijn gebaseerd op de ervaringen van de Commissie. De Commissie zal een openbare raadpleging over de ontwerprichtsnoren houden alvorens deze definitief vast te stellen.

2.2. Omgaan met de dreiging met vergeldingsmaatregelen

2.2.1. Ambtshalve opening van een onderzoek in geval van dreiging met vergeldingsmaatregelen

De openbare raadpleging heeft bevestigd dat er een probleem is van vergeldingsmaatregelen tegen EU-producenten die voornemens zijn een klacht in te dienen waarin om de opening van een antidumping- of antisubsidieonderzoek wordt verzocht. Als gevolg daarvan durven EU-producenten vaak geen klacht in te dienen of trekken zij zich uit een onderzoek terug en wordt hen dus belet hun rechten uit hoofde van de EU- en WTO-wetgeving uit te oefenen.

Een op de drie respondenten gaf aan in het verleden het slachtoffer van vergeldingsmaatregelen te zijn geweest. Onder vergelding wordt elke bedreiging met betrekking tot de mogelijke economische belangen van de bedrijfstak van de EU in het land van uitvoer verstaan. Zulke bedreigingen kunnen veel vormen aannemen, bijvoorbeeld bedreigingen op het gebied van productie, verkoop of investeringen, het opwerpen van administratieve hinderpalen enz. Het kan ook gaan om bedreigingen jegens klanten of leveranciers van de bedrijfstak van de Unie.

De Commissie ervaart een toename van zulke bedreigingen. Daarom moeten moderne HBI's mechanismen verschaffen om tenminste de druk te verlichten die het gevolg is van een dreiging met vergeldingsmaatregelen.

Remedie zou kunnen bieden dat de Commissie, waar mogelijk, ambtshalve een onderzoek opent wanneer producenten van de Unie blootstaan aan dreiging met vergeldingsmaatregelen en er voldoende voorlopig bewijsmateriaal voor schade veroorzakende dumping/subsidiëring is.

Het bewijs dat vereist is om ambtshalve een zaak te openen moet aan dezelfde normen voldoen als die voor de opening van een onderzoek op verzoek van de bedrijfstak van de EU overeenkomstig respectievelijk artikel 5 van de antidumping- en artikel 10 van de antisubsidiebasisverordening.

Producenten in de Unie die overwegen een antidumping- of een antisubsidieklacht in te dienen, worden aangemoedigd vertrouwelijk contact met de diensten van de Commissie op te nemen wanneer zij aan een dreiging met vergeldingsmaatregelen blootstaan. Op de website van de Commissie (DG Handel) wordt een overzicht gepubliceerd van het soort informatie dat normaal wordt gevraagd.

De Commissie neemt het besluit om al dan niet ambtshalve een onderzoek te openen op basis van de gegrondheid van het beschikbare bewijsmateriaal inzake schade veroorzakende dumping/subsidiëring. Indien uit het onderzoek blijkt dat er sprake is van schade veroorzakende dumping/subsidiëring, zal de Commissie ook rekening houden met de beschikbare gegevens om te beoordelen of maatregelen disproportionele economische gevolgen voor de Unie als geheel zouden hebben.

De Commissie stelt voor dit punt te verduidelijken aan de hand van de geldende wetgeving.

2.2.2. Verplichting om mee te werken voor producenten in de Unie die het soortgelijke product vervaardigen

Krachtens de huidige bepalingen zijn de partijen niet verplicht mee te werken aan HB-procedures. Met het oog op het feit dat de Commissie ambtshalve onderzoeken kan openen, wordt voorgesteld voor producenten in de Unie een verplichting tot medewerking in te voeren. Deze verplichting is nodig om ervoor te zorgen dat de diensten van de Commissie toegang hebben tot de voor het onderzoek vereiste gegevens. De verplichting tot medewerking houdt in dat de producenten in de Unie de plicht hebben de in het begin van dergelijke onderzoeken aan de partijen toegezonden vragenlijst in te vullen en in te stemmen met een verificatie ter plaatse van de antwoorden op de vragenlijst door ambtenaren van de Commissie.

De gegevens van producenten in de Unie die in contact staan met de Commissie, blijven vertrouwelijk en worden niet vrijgegeven in het niet-vertrouwelijke dossier overeenkomstig respectievelijk artikel 6, lid 7, van de antidumping- en artikel 11, lid 7, van de antisubsidiebasisverordening.

Voor dit voorstel moet de wetgeving worden gewijzigd.

2.3. Doeltreffendheid en handhaving

2.3.1. Ambtshalve opening van antiontwijkingsonderzoeken

Het ontwijken van handelbeschermingsmaatregelen is een groeiend probleem in de internationale handel. Door een verbeterde monitoring van handelsstromen door de Commissie zullen dergelijke praktijken sneller aan het licht komen. Wanneer ten genoeg van de Commissie is aangetoond dat er sprake lijkt te zijn van dergelijke praktijken, zal zij ambtshalve een antiontwijkingsonderzoek openen.

Voor dit voorstel hoeft de wetgeving niet te worden gewijzigd.

2.3.2. Niet-toepassing van de regel van het laagste recht in antisubsidiezaken en bij structurele verstoringen van de grondstofprijzen

De regel van het laagste recht is een "WTO plus"-element in de HBI's van de EU. De WTO-regels laten toe antidumping- en antisubsidiemaatregelen ter hoogte van de dumping/subsidiemarge in te stellen. De EU gaat verder dan dit door de WTO vastgestelde minimumvereiste en stelt maatregelen op een lager niveau dan de dumping/subsidiemarge in indien dat lagere niveau volstaat om een eind te maken aan de door de bedrijfstak van de Unie geleden schade.

In de volgende gevallen is de toepassing van de regel van het laagste recht echter niet passend. Ten eerste baart subsidiëring door overheden van derde landen steeds meer zorgen en in bepaalde opzichten kan het voordeel van het verkrijgen van een lager recht via de regel van het laagste recht overheden ertoe aanzetten hun marktdeelnemers te blijven subsidiëren.

Ten tweede grijpen derde landen in toenemende mate in de handel in grondstoffen in met de bedoeling grondstoffen in hun land te houden ten behoeve van downstreamgebruikers. Als gevolg daarvan kunnen producenten niet op voet van gelijkheid concurreren met die downstreamgebruikers uit derde landen. Het lijkt niet passend dat dergelijke producenten in het kader van het HBI-systeem van de EU voordeel uit de regel van het laagste recht halen als zij zelf voordeel hebben van structurele verstoringen van de grondstofprijzen.

De huidige wetgeving bevat geen bepalingen die derde landen en marktdeelnemers ontmoedigen zich met dergelijke praktijken in te laten. Daarom wordt voorgesteld de regel van het laagste recht niet toe te passen:

- voor het gehele land in gevallen van subsidiëring;

- voor het gehele land in gevallen van structurele verstoringen van de grondstofprijzen;

Voor dit voorstel moet de wetgeving worden gewijzigd.

2.4. Medewerking vergemakkelijken

2.4.1. Registratie en verzameling van informatie met betrekking tot het belang van de Unie

Volgens belanghebbenden kan samenwerking met de Commissie in HB-onderzoeken in bepaalde gevallen belastend zijn. Dit geldt met name voor het mkb. Tot de voornaamste moeilijkheden die belanghebbenden ondervinden, behoren de aanzienlijke werkbelasting, de belastende en kostbare procedures en de korte termijnen. Hoewel de belanghebbenden in uiteenlopende mate met moeilijkheden worden geconfronteerd, zijn zij het er allen over eens dat tal van bedrijven, en met name mkb-bedrijven, geen medewerking verlenen wegens de technische aard en de complexiteit van HB-onderzoeken.

Als reactie op deze moeilijkheden hebben de diensten van de Commissie het soort informatie dat van gebruikers wordt gevraagd al vereenvoudigd. Voorts wordt voorgesteld om alle partijen in de toekomst meer tijd te geven om zich als belanghebbende in te schrijven en de vragenlijst te beantwoorden, nl. 29 in plaats van 15 dagen om zich als belanghebbende in te schrijven en 51 in plaats van 37 dagen om de antwoorden op de vragenlijsten in te dienen. Dit geldt voor het deel van het onderzoek over het belang van de Unie, maar niet voor het onderzoek van dumping, subsidiëring of schade. Dit moet partijen aanmoedigen mee te werken aan handelsbeschermingsonderzoeken en aldus, met volledige inachtneming van de termijnen, de kwaliteit van de bevindingen die aan een beslissing inzake maatregelen ten grondslag liggen, verder verhogen.

Voor dit voorstel hoeft de wetgeving niet te worden gewijzigd.

2.4.2. Vereenvoudiging van terugbetalingsprocedures

Volgens de belanghebbenden moet ook de transparantie van de terugbetalingsprocedures worden vergroot.

De Commissie zal in het *Publicatieblad* en op de website van de Commissie (DG Handel) bijgewerkte richtsnoeren inzake terugbetalingsaanvragen bekendmaken. Tevens wordt voorgesteld op de website het volgende te publiceren: een handleiding, waaronder een door de aanvrager en de medewerkende producent in te vullen standaardformulier, een lijst van alle contactpunten in de lidstaten, een lijst van in behandeling zijnde terugbetalingsaanvragen en informatie over de goedkeuring of afwijzing van een terugbetalingsaanvraag. Indien de aanvrager daarvoor toestemming heeft gegeven, wordt ook de niet-vertrouwelijke versie van het terugbetalingsbesluit bekendgemaakt op de website van DG Handel. De betrokken bedrijfstak van de Unie wordt op de hoogte gebracht van de ontvangst van een terugbetalingsaanvraag. Er wordt een niet-vertrouwelijk dossier met alle niet-vertrouwelijke documenten in verband met terugbetalingsonderzoeken aangelegd.

Voor dit voorstel hoeft de wetgeving niet te worden gewijzigd.

2.4.3. Midden- en kleinbedrijf

Voornamelijk wegens de fragmentatie en het gebrek aan middelen van het midden- en kleinbedrijf (mkb) is het voor mkb-bedrijven vaak zeer moeilijk aan langdurige en complexe HBI-procedures mee te werken. Veel belanghebbenden, die diverse belangen vertegenwoordigen, vinden dat de mkb-helpdesk moet worden verbeterd.

De mkb-helpdesk wordt verbeterd om mkb-bedrijven die bij een HBI-procedure betrokken zijn meer ondersteuning en informatie te bieden.

Voorts worden in de hele Unie in samenwerking met de lidstaten op het mkb toegespitste seminars georganiseerd om de bekendheid met HBI's te vergroten. Daarnaast zal de Commissie in samenwerking met het mkb-netwerk van DG Ondernemingen nagaan hoe de deelname van mkb's aan HBI-procedures kan worden gefaciliteerd, met name met betrekking tot de volgende kwesties: a) standaardformulieren voor de met het oog op de beoordeling van de representativiteit in te dienen statistieken en voor de vragenlijsten, zodat mkb-bedrijven de nodige gegevens op de minst belastende manier kunnen indienen; b) de mogelijkheid om de onderzoeksperiode waar mogelijk met het boekjaar te laten samenvallen; c) proportionele verlichting van de door taalbarrières veroorzaakte lasten. Het resultaat van deze werkzaamheden wordt vastgelegd in richtsnoeren van de Commissie. Voor dit voorstel hoeft de wetgeving niet te worden gewijzigd.

2.5. Optimalisering van de praktijk inzake nieuwe onderzoeken

2.5.1. Terugbetaling van betaalde rechten als het nieuwe onderzoek in verband met het vervallen van een maatregel wordt beëindigd zonder verlenging van de maatregelen

Nieuwe onderzoeken bij het vervallen van een maatregel kunnen worden geopend kort voor het einde van de periode van vijf jaar gedurende welke HB-maatregelen van toepassing zijn. De maatregelen blijven van kracht in afwachting van het resultaat van deze onderzoeken, die 12 tot 15 maanden duren. De antidumping/antisubsidierechten worden tijdens deze periode nog steeds geïnd en worden niet terugbetaald, zelfs niet wanneer het onderzoek wordt beëindigd en de maatregelen worden ingetrokken. In gevallen waarin uit het onderzoek is gebleken dat er geen sprake van schade veroorzakende dumping/subsidiëring is, lijkt het ongerechtvaardigd de rechten te handhaven.

Daarom wordt voorgesteld rechten die gedurende nieuwe onderzoeken bij het vervallen van een maatregel zijn geïnd terug te betalen indien het onderzoek niet in een verlenging van de maatregelen resulteert. Terugbetaling wordt enkel verleend nadat daartoe een aanvraag bij de nationale douaneautoriteiten is ingediend en omvat geen rente. Niet alleen wordt hierdoor een extra administratieve last gecreëerd, maar ook is het onredelijk om van marktdeelnemers na het officieel vervallen van de maatregel extra rechten te verlangen indien er geen bewijsmateriaal meer is dat een verlenging van de maatregel rechtvaardigt.

Belanghebbenden die productiebelangen vertegenwoordigen, betogen dat, aangezien voorlopige maatregelen niet met terugwerkende kracht worden ingesteld, de bedrijfstak van de Unie ook na de inleiding van de procedure schade nog ondervindt. Bijgevolg dienen de tijdens een nieuw onderzoek bij het vervallen van een maatregel geïnde rechten als compensatie voor het gebrek aan maatregelen tussen de inleiding van de procedure en de instelling van voorlopige maatregelen. Zowel krachtens de EU- als krachtens de WTO-regelgeving is het slechts in uitzonderlijke, welomschreven omstandigheden (een aanzienlijke toename van invoer met dumping, in een betrekkelijk kort tijdvak, die het corrigerende effect van het toe te passen definitieve antidumpingrecht ernstig dreigt te ondermijnen⁷) toegestaan maatregelen met terugwerkende kracht in te stellen.

Voor dit voorstel moet de wetgeving worden gewijzigd.

2.5.2. Nieuwe onderzoeken bij het vervallen van een maatregel gecombineerd met tussentijdse nieuwe onderzoeken

HBI-maatregelen worden aanvankelijk voor een periode van vijf jaar ingesteld, waarna zij, na een nieuw onderzoek bij het vervallen van een maatregel, met vijf jaar kunnen worden

⁷ Artikel 10, lid 4, van de antidumpingbasisverordening , en artikel 16, lid 4, van de antisubsidiebasisverordening.

verlengd. Daarna kunnen na aanvullende nieuwe onderzoeken bij het vervallen van een maatregel verdere verlengingen volgen. Daar op grond van de bepalingen inzake nieuwe onderzoeken bij het vervallen van een maatregel het niveau van de rechten niet kan worden gewijzigd, worden de maatregelen hetzij ongewijzigd gehandhaafd, hetzij ingetrokken. Na verloop van tijd kan de marktsituatie aanzienlijk zijn veranderd ten opzichte van het tijdstip waarop de maatregelen oorspronkelijk werden ingesteld (bv. een andere bedrijfstak van de Unie, meer exporteurs op de markt, nieuwe invoer uit andere bronnen). Wanneer partijen van oordeel zijn dat dit inderdaad het geval is, worden zij aangemoedigd om parallel met de inleiding van het nieuwe onderzoek bij het vervallen van een maatregel om een tussentijds nieuw onderzoek te verzoeken. Hierdoor wordt het mogelijk de hoogte van de maatregel zo nodig aan te passen om de gewijzigde marktsituatie nauwkeuriger te weerspiegelen.

Daarom wordt voorgesteld deze mogelijkheid te benadrukken in het bericht dat krachtens respectievelijk artikel 11, lid 2, van de antidumping- en artikel 18, lid 4, van de antisubsidiebasisverordening ongeveer negen maanden vóór het einde van de vijfjarige periode waarin de maatregelen van toepassing zijn, wordt gepubliceerd om aan te kondigen dat de maatregelen op korte termijn zullen vervallen. Voorts kan op de website van DG Handel een herinnering ten behoeve van alle belanghebbenden worden gepubliceerd.

Voor dit voorstel hoeft de wetgeving niet te worden gewijzigd.

2.5.3. Stelselmatige opening van tussentijdse nieuwe onderzoeken indien relevante mededingingsversturende gedragingen van producenten in de Unie zijn vastgesteld

Het doel en de rechtsgrondslag van de HBI's en van de mededingingswetgeving van de EU zijn weliswaar verschillend, maar mededingingsversturende gedragingen kunnen de bevindingen inzake schade vertekenen: zo zullen ondernemingen die een kartel vormen hogere verkoopprijzen hanteren dan onder normale concurrentievoorwaarden. Dit is dan weer van invloed op de prijsanalyse, die een essentieel onderdeel vormt van het onderzoek naar schade krachtens respectievelijk artikel 3, lid 3, van de antidumping- en artikel 8, lid 3, van de antisubsidiebasisverordening.

De Commissie zal in de toekomst systematisch een tussentijds nieuw onderzoek van de van kracht zijnde antidumping/antisubsidiemaatregelen openen wanneer zij dat mededingingsversturende gedragingen van producenten in de Unie constateert. Dit geldt alleen wanneer er sprake is van overlapping van het betrokken product en de termijnen. Met het tussentijdse nieuwe onderzoek wordt nagegaan of en in welke mate dergelijke mededingingsversturende gedragingen gevolgen hebben voor de bestaande antidumping- of antisubsidiemaatregelen.

Voor dit voorstel hoeft de wetgeving niet te worden gewijzigd.

2.6. Codificatie

De hieronder voorgestelde wijzigingen van de wetgeving, die van technische aard zijn, moeten de EU-wetgeving in overeenstemming te brengen met huidige praktijken of ontwikkelingen en recente rechtspraak. De meeste wijzigingen zijn ook aanbevolen in de recente evaluatie van de HBI's van de EU⁸.

2.6.1. Ambtshalve registreren van invoer

Artikel 14, lid 5, van de antidumping- en artikel 24, lid 5, van de antisubsidiebasisverordening voorzien in de mogelijkheid om in het kader van een onderzoek de invoer te registreren.

⁸ Onafhankelijke evaluatie van handelsbeschermingsinstrumenten:
<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=786>

Hiermee wordt beoogd zo nodig de toepassing van rechten met terugwerkende kracht te vereenvoudigen. In een beperkt aantal gevallen (bijvoorbeeld nieuwe onderzoeken in verband met een nieuwe exporteur of in verband met een geval van ontwijking) wordt deze bepaling routinematig toegepast. In bovengenoemde bepalingen is voorzien in registratie naar aanleiding van een door de bedrijfstak van de Unie ingediend verzoek. Registratie is ook mogelijk op eigen initiatief van de Commissie en dit moet voor de duidelijkheid dan ook in de wetgeving worden vermeld. Een dergelijke wijziging betekent niet dat dan op meer gebieden dan nu registratie kan worden gebruikt.

2.6.2. Bijwerken van artikel 11, lid 9, van de antidumping- en artikel 22, lid 4, van de antisubsidiebasisverordening

Artikel 11, lid 9, luidt: "*Bij alle overeenkomstig dit artikel uitgevoerde nieuwe onderzoeken of met het oog op de terugbetaling van rechten ingestelde onderzoeken gaat de Commissie, voor zover de omstandigheden niet zijn gewijzigd, op dezelfde wijze te werk als bij het onderzoek dat tot instelling van het recht heeft geleid, met inachtneming van het bepaalde in artikel 2, in het bijzonder de leden 11 en 12 daarvan, en artikel 17.*" Toepassing van deze bepaling heeft in de praktijk tot onzekerheid geleid, in het bijzonder over de vraag wanneer er sprake is van een wijziging van de omstandigheden. Voorts heeft ze soms geleid tot voortzetting van het gebruik van duidelijk achterhaalde methoden, die in andere, recentere zaken niet meer worden toegepast. In artikel 22, lid 4, van de antisubsidiebasisverordening zijn soortgelijke regels vervat. Om over de hele linie voor meer coherentie te zorgen, moeten deze twee bepalingen derhalve worden geschrapt.

2.6.3. Ervoor zorgen dat een nieuw onderzoek geen betrekking heeft op producenten-exporteurs met een minimale dumpingmarge of een dumpingmarge van nul in het oorspronkelijke onderzoek

Artikel 9, lid 3, van de basisantidumpingverordening bepaalt onder meer dat individuele producenten-exporteurs met een dumpingmarge van minder dan 2 % geen antidumpingrecht behoeven te betalen, maar dat "*zij bij een latere herziening voor het betrokken land overeenkomstig artikel 11 aan een nieuw onderzoek kunnen worden onderworpen*". In een WTO-procedure inzake een geschil tussen de VS en Mexico⁹ bepaalde de WTO-beroepsinstantie dat exporteurs met een dumpingmarge van minder dan 2 % in een oorspronkelijk onderzoek niet aan een nieuw onderzoek mogen worden onderworpen omdat dit een schending inhoudt van artikel 5, lid 8, van de WTO-Overeenkomst inzake antidumping. Artikel 9, lid 3, wordt daarom overeenkomstig deze uitspraak gewijzigd. In plaats van deze ondernemingen bij een nieuw onderzoek te betrekken, kan een nieuw oorspronkelijk onderzoek tegen hen worden geopend uit hoofde van artikel 5 van de antidumpingbasisverordening. Artikel 14, lid 5, van de antisubsidiebasisverordening wordt in dezelfde zin gewijzigd.

2.6.4. Verbonden partijen ook de mogelijkheid van een vrijstelling bieden als zij niet betrokken zijn bij ontwijkingspraktijken

Met artikel 13, lid 4, van de antidumpingbasisverordening wordt beoogd ervoor te zorgen dat ondernemingen ten aanzien waarvan een antiontwijkingsonderzoek is uitgevoerd, van antiontwijkingsmaatregelen worden vrijgesteld als zij kunnen aantonen dat zij zich niet met ontwijkingspraktijken inlaten. De tekst voorziet echter niet uitdrukkelijk in de vrijstelling van partijen die zich niet inlaten met ontwijkingspraktijken, maar verbonden zijn met producenten

⁹ Verslag van de beroepsinstantie WT/DS295/AB/R van 29.11.2005, Mexico – Definitieve antidumpingmaatregelen ten aanzien van rundvlees en rijst – klacht inzake rijst.

waarop de bestaande maatregelen van toepassing zijn. Daarom wordt voorgesteld artikel 13, lid 4, van de antidumping- en artikel 23, lid 6, van de antisubsidiebasisverordening te wijzigen om ze in dit opzicht te verduidelijken.

2.6.5. Duidelijkheid verschaffen over de definitie van "een groot deel" van de bedrijfstak van de Unie

Een antidumping- of antisubsidieonderzoek kan alleen worden geopend wanneer klagers "een groot deel" van de producenten van de Unie vertegenwoordigen, d.w.z. de producenten moeten ten minste 25 % van de totale productie van het betrokken product in de EU voor hun rekening nemen.

In de basisverordeningen wordt voorzien in de handhaving van deze drempel voor de schadeanalyse. Ingevolge een geschillenbeslechtinguitspraak van de WTO uit 2011¹⁰ betekent, met het oog op het aantonen van schade, een "groot deel" tijdens het onderzoek niet automatisch de voor de opening van een onderzoek gebruikte drempel van 25 %¹¹. Een en ander moet per geval worden bepaald.

Daarom moet de verwijzing naar artikel 5, lid 4, in artikel 4, lid 1, van de antidumpingbasisverordening worden geschrapt. Om aan deze uitspraak te voldoen, geldt hetzelfde voor de verwijzing naar artikel 10, lid 8, in artikel 9, lid 1, van de antisubsidiebasisverordening.

2.6.6. Steekproefbepalingen moeten betrekking hebben op de producenten in de Unie en niet op de klagers, behalve voor de beoordeling van de representativiteit

In gevallen waarin een groot aantal producenten, exporteurs of importeurs samenwerken, kan in een onderzoek gebruik worden gemaakt van steekproeven. De huidige praktijk van DG Handel, die ook door het WTO-recht wordt voorgeschreven, bestaat erin een steekproef van alle producenten in de Unie samen te stellen, en niet enkel van klagers (zoals eigenlijk in de basisverordeningen staat¹²).

¹⁰ DS397 van 15 juli 2011 in de zaak "Europese Gemeenschappen – Definitieve antidumpingmaatregelen inzake bepaalde sluitingen van ijzer of van staal uit China".

¹¹ Er kunnen geen onderzoeken op basis van een klacht van de bedrijfstak worden geopend als de klagers de drempel van 25 % voor de inleiding van een onderzoek niet halen (zie artikel 5, lid 4, van de antidumpingbasisverordening en artikel 10, lid 6, van de antisubsidiebasisverordening: er wordt geen onderzoek geopend wanneer "de producenten in de Unie die de klacht uitdrukkelijk steunen, minder dan 25 % van de totale productie van het soortgelijke product door de bedrijfstak van de Unie voor hun rekening nemen". Artikel 4, lid 1, van de antidumpingbasisverordening bepaalt voorts: "In de zin van deze verordening wordt onder "bedrijfstak van de Unie" verstaan alle producenten in de Unie van soortgelijke producten of diegenen van deze producenten wier gezamenlijke productie van de betrokken producten een groot deel van de totale productie van deze producten in de Unie, als omschreven in artikel 5, lid 4, uitmaakt (...)" (onderstreping toegevoegd). Artikel 9, lid 1, van de antisubsidiebasisverordening bevat een soortgelijke tekst. De WTO-beroepsinstantie bepaalde in zaak DS397 van 15 juli 2011 (Europese Gemeenschappen – Definitieve antidumpingmaatregelen ten aanzien van bepaalde sluitingen van ijzer of van staal uit China) dat de verwijzing naar "een groot deel" in artikel 4, lid 1, van de antidumpingbasisverordening in het kader van het onderzoek niet automatisch mag worden gelijkgesteld aan de minimumdrempel van 25 % in artikel 5, lid 4, van de antidumpingbasisverordening, omdat dat artikel betrekking heeft op de inleiding van een zaak. De beroepsinstantie heeft dus de koppeling tussen beide artikelen verworpen. Bij implicatie geldt hetzelfde voor artikel 9, lid 1, en artikel 10, lid 6, van de antisubsidiebasisverordening.

¹² Artikel 17 van de antidumpingbasisverordening en artikel 27 van de antisubsidiebasisverordening voorzien in de mogelijkheid om steekproeven te gebruiken in antidumpingonderzoeken. Beide verordeningen bepalen dat gebruik wordt gemaakt van steekproeven [i]ndien het aantal klagers, exporteurs of importeurs, productsoorten of transacties groot is [...]" (onderstreping toegevoegd).

In verband met deze praktijk wordt de verwijzing naar de klagers in de in voetnoot 12 vermelde bepalingen vervangen door een verwijzing naar de producenten in de Unie.

2.6.7. Verduidelijken dat het onderzoek van het belang van de Unie betrekking heeft op alle producenten in de Unie en niet alleen op de klagers

Hoewel in de basisverordeningen uitdrukkelijk uitsluitend naar "klagers" wordt verwezen, wordt informatie voor de test inzake het belang van de Unie in de praktijk niet enkel van klagers, maar ook van andere producenten in de Unie aanvaard¹³.

Dit is in overeenstemming met het beginsel, en de sinds jaren gevolgde praktijk, dat de waarschijnlijke effecten van het al dan niet instellen van maatregelen voor alle verschillende soorten marktdeelnemers in de EU moeten worden onderzocht. In verband met deze praktijk wordt de verwijzing naar de klagers in de in voetnoot 13 vermelde bepalingen vervangen door een verwijzing naar de producenten in de Unie.

3. CONCLUSIE

Een bijwerking van de wetgeving en procedures is passend om de belanghebbenden moderne instrumenten in handen te geven om het hoofd te bieden aan de gewijzigde omgeving waarin zij actief zijn.

De in dit document uiteengezette voorstellen zijn erop gericht het huidige HB-systeem te moderniseren. Zij pakken echte problemen aan en bieden praktische oplossingen. De verschillende onderdelen knopen aan bij de zorgen van belanghebbenden die enerzijds productiebelangen en anderzijds invoer- en consumentenbelangen vertegenwoordigen. Een aantal van deze voorstellen, met name die welke betrekking hebben op transparantie, zal van nut zijn voor alle betrokken belanghebbenden. Sommige voorstellen zijn gunstiger voor producenten, terwijl andere gunstiger zijn voor importeurs en consumenten. Een offensievere aanpak van dreigingen met vergelding en van frauduleuze of structureel versturende handelspraktijken zal bijvoorbeeld ons systeem versterken en ertoe bijdragen dat productie en werkgelegenheid in de EU behouden blijven. Meer voorspelbaarheid met betrekking tot voorlopige maatregelen en een optimalisering van de praktijk inzake nieuwe onderzoeken zijn daarentegen van nut voor importeurs en zullen de consumentenbelangen beter dienen. De Commissie is ervan overtuigd dat het pakket in zijn totaliteit evenwichtig is. Zij heeft er vertrouwen in dat de voorgestelde modernisering ervoor zal zorgen dat de handelsbeschermingsinstrumenten van de EU internationaal een maatstaf zullen blijven en onder meer een bron van inspiratie voor de wenselijke hervorming van de WTO-regels ter zake zullen vormen.

¹³ Gegevens voor de test inzake het belang van de Unie worden niet enkel aanvaard van klagers maar ook van andere producenten in de Unie. Artikel 21, lid 2, van de antidumpingbasisverordening en artikel 31, lid 2, van de antisubsidiebasisverordening bepalen evenwel het volgende: "Teneinde de autoriteiten een gezonde basis te verschaffen om bij het besluit, of de instelling van maatregelen in het belang van de Gemeenschap is, met alle standpunten en gegevens rekening te kunnen houden, kunnen de klagers, de importeurs en hun representatieve verenigingen, de representatieve gebruikers en de representatieve consumentenorganisaties binnen de in het bericht van opening van een antidumpingonderzoek gestelde termijnen, zich bij de Commissie bekend maken en haar inlichtingen verstrekken. (onderstreping toegevoegd) De hierboven geciteerde bepalingen geven niet de huidige praktijk van DG Handel weer, aangezien de situatie van producenten in de Unie die niet tot de klagers behoren buiten beschouwing worden gelaten.

4. TIJDSHEMA

April 2013:

- Vaststelling door de Commissie van deze mededeling en het wetgevingsvoorstel. Nadat het wetgevingsvoorstel is goedgekeurd, doorloopt het in de loop van 2013/14 de gewone wetgevingsprocedure in de Raad en het Parlement.
- Opening van de openbare raadpleging over de ontwerprichtsnoren.

Juli 2013

- Einde van de openbare raadpleging over de ontwerprichtsnoren.

Zomer 2013:

- Analyse van de reacties op de openbare raadpleging.

De in deze mededeling voorgestelde wijzigingen van de praktijk waarop de wetgevingswijzigingen of de richtsnoren niet van invloed zijn, worden de komende maanden ingevoerd.