

UITVOERINGSVERORDENING (EU) 2021/983 VAN DE COMMISSIE**van 17 juni 2021****tot instelling van een voorlopig antidumpingrecht op aluminium converter foil van oorsprong uit de Volksrepubliek China**

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Verordening (EU) 2016/1036 van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2016 betreffende beschermende maatregelen tegen invoer met dumping uit landen die geen lid zijn van de Europese Unie ("de basisverordening") ⁽¹⁾, en met name artikel 7,

Na raadpleging van de lidstaten,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE**1.1. Opening van het onderzoek**

- (1) Op 22 oktober 2020 heeft de Europese Commissie ("de Commissie") op grond van artikel 5 van Verordening (EU) 2016/1036 een antidumpingonderzoek geopend met betrekking tot de invoer van aluminium converter foil van oorsprong uit de Volksrepubliek China ("de VRC" of "het betrokken land"). Zij heeft daartoe een bericht van inleiding gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ⁽²⁾ ("het bericht van inleiding").
- (2) Het onderzoek is door de Commissie geopend naar aanleiding van een klacht die op 7 september 2020 ⁽³⁾ is ingediend door zes producenten in de Unie ("de klagers"), die meer dan 50 % van de totale productie van aluminium converter foil ("ACF" of "het betrokken product") in de Unie vertegenwoordigen. Het bij de klacht gevoegde bewijsmateriaal over dumping en aanmerkelijke schade als gevolg daarvan werd voldoende geacht om het onderzoek te openen.

1.2. Registratie

- (3) Op grond van artikel 14, lid 5 bis, van de basisverordening moet de Commissie de aan een antidumpingonderzoek onderworpen invoer registeren gedurende de periode van voorafgaande kennisgeving, tenzij zij over voldoende bewijs beschikt waaruit blijkt dat niet aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Eén van deze voorwaarden, als vermeld in artikel 10, lid 4, punt d), van de basisverordening, behelst dat er, naast het niveau van de invoer die in het onderzoektijdvak schade heeft veroorzaakt, sprake moet zijn van een verdere aanzienlijke toename van de invoer. Zoals uit tabel 1 blijkt, is de invoer van aluminium converter foil van oorsprong uit de VRC in de vijf maanden na de opening van het onderzoek met 22 % gedaald in vergelijking tot het onderzoektijdvak (1 juli 2019 tot en met 30 juni 2020). Aangezien er in het dossier geen aanwijzingen waren dat de invoer van aluminium converter foil zoals gedefinieerd in overweging 45, onderhevig is aan seizoenschommelingen, achtte de Commissie het niet nodig ook het niveau van de invoer in de periode november 2019 tot en met maart 2020 te vergelijken met het niveau van de invoer in dezelfde maanden in het onderzoektijdvak. De na de opening van het onderzoek verzamelde gegevens waren gebaseerd op de Taric-codes die bij de opening van het onderzoek voor het betrokken product waren gecreëerd. Deze gegevens werden vergeleken met de maandelijkse gemiddelde invoer uit de VRC gedurende het OT.

⁽¹⁾ PB L 176 van 30.6.2016, blz. 21.

⁽²⁾ Bericht van inleiding van een antidumpingprocedure betreffende de invoer van aluminium converter foil van oorsprong uit de Volksrepubliek China (PB C 352 I van 22.10.2020, blz. 1).

⁽³⁾ Zie Rectificatie van het bericht van inleiding van een antidumpingprocedure betreffende de invoer van aluminium converter foil van oorsprong uit de Volksrepubliek China (PB C 398 van 23.11.2020, blz. 32).

Tabel 1

Invoer uit China in het OT en na de opening van het onderzoek (ton)

	Onderzoektijdvak	Maandelijks gemiddelde in het OT	November 2020 – maart 2021	Maandelijkse gemiddelde november 2020 – maart 2021
Invoer uit China in de EU	44 276	3 689	14 465	2 893

Bron: Eurostat en databank Surveillance II.

- (4) Bijgevolg heeft de Commissie de invoer van het betrokken product niet aan registratie onderworpen overeenkomstig artikel 14, lid 5 bis, van de basisverordening, aangezien niet was voldaan aan de voorwaarde van artikel 10, lid 4, punt d), namelijk een aanzienlijke toename van de invoer.

1.3. Belanghebbenden

- (5) In het bericht van inleiding werden de belanghebbenden uitgenodigd om met de Commissie contact op te nemen om aan het onderzoek mee te werken. Daarnaast heeft de Commissie de klagers, de haar bekende producenten in de Unie, de haar bekende producenten-exporteurs en de autoriteiten van de VRC, de haar bekende importeurs en gebruikers, alsmede de bekende betrokken verenigingen expliciet op de hoogte gesteld van de opening van het onderzoek en hen uitgenodigd daaraan mee te werken.
- (6) De belanghebbenden zijn in de gelegenheid gesteld om opmerkingen te maken over de opening van het onderzoek en te verzoeken om een hoorzitting met de Commissie en/of de raadadviseur-auditeur in handelsprocedures.
- (7) Verschillende partijen verzochten om door de diensten van de Commissie te worden gehoord. De partijen die binnen de gestelde termijnen een verzoek hadden ingediend, zijn in de gelegenheid gesteld te worden gehoord.

1.4. Opmerkingen bij de opening van het onderzoek

- (8) Een gebruiker, Manreal, en een consortium van vijf importeurs, Cartonal Italia, Cutting Packaging, Now Plastics, QualityFoil en Transparent Paper, voerden aan dat de informatie in de klacht veelal inconsistent was en gebaseerd was op niet-onderbouwde en onbetrouwbare aannamen. Een van de producenten-exporteurs, Xiamen, heeft soortgelijke argumenten aangedragen.
- (9) Ten eerste voerden de belanghebbenden aan dat de klacht inconsistent is wat betreft de wijze waarop de gegevens betreffende de bedrijfstak van de Unie en het aandeel van de klagers in de totale productie van ACF zijn geaggregeerd. De klagers zouden hun relatieve aandeel in de bedrijfstak van de Unie met verschillende waarden vermelden: 69,93 %, 61,20 % en 70 % van de totale productie in de Unie.
- (10) De Commissie was van oordeel dat de in de klacht gegeven toelichtingen voor deze verschillende waarden voldoende duidelijk waren. Zoals op bladzijde 6 van de klacht is vermeld, komt 69,93 % overeen met het percentage van de totale productie in de Unie van alle klagers. Dit percentage zou dalen tot 61,20 % indien de Commissie van oordeel zou zijn dat een van de klagende ondernemingen van de berekening moet worden uitgesloten, aangezien deze onderneming beperkte hoeveelheden ACF uit de VRC invoert. Op bladzijde 36 geven de klagers aan dat de schadeanalyse betrekking heeft op een groep ondernemingen welke de niet-klagende onderneming Novelis omvat, en die samen ten minste 70 % van de productie in de Unie vertegenwoordigen. Deze 70 % verwijst naar het aandeel in de EU-productie van alle klagers, te weten 69,93 % plus het aandeel van Novelis, en betreft een afgeronde waarde. Aangezien deze 70 % wordt gebruikt voor een beschrijving en niet voor een berekening, wordt de analyse ook niet beïnvloed door de afronding. Al deze percentages voldoen aan de in artikel 5, lid 4, van de basisverordening vastgestelde drempelwaarde.
- (11) Ten tweede achten de belanghebbenden het inconsistent dat de klagers in hun schadeanalyse de gegevens hebben opgenomen van Novelis, dat zijn productie van het betrokken product in 2019 heeft stopgezet. Het effect van de stopzetting van de productie van Novelis op de totale productie van ACF in de Unie in 2019 en het onderzoektijdvak (zie overweging 38) en het aandeel van de totale productie in de Unie dat voor eigen gebruik is bestemd, zouden onbetrouwbaar zijn.

- (12) De Commissie was van oordeel dat de in de klacht verstrekte toelichtingen over het effect van de gegevens van Novelis betrouwbaar zijn. In de klacht zijn in de gehele schadeanalyse specifieke gegevens of bijzonderheden in verband met Novelis vermeld, wat het effect van deze gegevens liet zien. Bovendien maakt het feit dat Novelis de productie van het betrokken product heeft stopgezet, deel uit van de ontwikkeling van de bedrijfstak van de Unie tijdens de beoordelingsperiode. Aangezien de opgenomen gegevens van Novelis duidelijk waren aangeduid, was de Commissie in staat de voor de schade relevante invloed op het eigen gebruik te beoordelen. Het bewijsmateriaal, met inbegrip van de gegevens van Novelis, werd voldoende en betrouwbaar geacht om de opening van een onderzoek te rechtvaardigen.
- (13) Ten derde kritiseerden de belanghebbenden de aanpak van de klagers waarbij zij hun berekening van de totale productie in de Unie baseerden op gegevens van de EAFA (European Aluminium Foil Association), gecorrigeerd voor het productievolume van de klagers, met een bijkomende correctie van 5 % om rekening te houden met het feit dat twee klagende ondernemingen geen folie voor huishoudelijk gebruik produceerden, als inherent onzeker en op aannamen berustend. Xiamen voegde daaraan toe dat de daling van de productie de ontwikkeling van het verbruik zou volgen en zelfs iets gunstiger zou liggen dan de daling van het verbruik. Voorts werd gesteld dat het feit dat verscheidene producenten in de Unie de ACF-markt hadden verlaten, onjuist was beschreven als zijnde een gevolg van schade, in tegenspraak met de persberichten waarin die gang van zaken werd geprezen als gebaseerd op vrijwillige zakelijke beslissingen.
- (14) De Commissie achtte de berekeningsmethode op basis van de gegevens van de EAFA voldoende betrouwbaar om de opening van een onderzoek te rechtvaardigen. Het argument van Xiamen dat de daling van de productie eenvoudigweg de daling van het verbruik zou volgen, strookt niet met het feit dat de producenten in de Unie tijdens deze periode marktaandeel verloren. Voorts vormen positief klinkende persberichten van producenten in de Unie die hebben besloten de markt te verlaten, geen definitief bewijs van de werkelijke onderliggende redenen waarom de betrokken producenten de markt hebben kunnen verlaten.
- (15) Ten vierde voerden de belanghebbenden aan dat de methode van de klagers om het totale verkoopvolume te schatten als "het verbruik van het betrokken product in de EU verminderd met de totale invoer van het betrokken product" een vertekend beeld geeft omdat deze methode niet zou omvatten dat er een onderscheid wordt gemaakt voor verkoop voor eigen gebruik. Zij voerden aan dat alleen de voor de vrije markt van de Unie bestemde productie relevant zou moeten zijn voor de analyse. Xiamen voerde voorts aan dat ten minste één producent in de Unie vrijwel uitsluitend aluminiumfolie voor huishoudelijk gebruik zou produceren, waardoor het geschatte totale volume van de verkoop verder werd vertekend.
- (16) De Commissie was van oordeel dat de methode van de klagers voldoende nauwkeurig was voor het doel van de klacht. Zoals blijkt uit de analyse van de verkoop in de beoordelingsperiode in overweging 271 zijn de verkopen voor eigen gebruik niet voldoende significant om de algehele schade-analyse in twijfel te trekken.
- (17) Ten vijfde stelden de belanghebbenden dat de gegevens vertekend waren als gevolg van de gebruikte maatstaf. In de klacht worden gegevens in ton verstrekt, maar deze hadden moeten worden aangevuld met gegevens in gemiddelde micron (micrometer), aangezien de markttenans tot vermindering van de dikte zou leiden tot een hogere output van m² per ton.
- (18) De Commissie was van oordeel dat de tendens om ACF met geringere dikte te gebruiken, de in ton uitgedrukte gegevens niet onbetrouwbaar maakt aangezien deze gegevens ook worden aangevuld met gegevens over het marktaandeel en de tendens om over te schakelen op dünnere folie voor alle producenten gelijkelijk van invloed is.
- (19) Ten zesde betwistten de belanghebbenden de betrouwbaarheid en nauwkeurigheid van de indicatoren in de klacht door te verwijzen naar een groot aantal afzonderlijke elementen betreffende verschillen in de bedragen die in de tabellen in de klacht waren opgenomen, vergeleken met de tabellen in de open versies van bijlage 1A.2 bij de klacht, die de indicatoren zouden hebben beïnvloed.
- (20) De Commissie merkte op dat de vermeende discrepanties in waarden voortvloeien uit het feit dat bijlage 1A.2 een samenvatting van de geaggregeerde cijfers van de klagende ondernemingen geeft, terwijl in de vertrouwelijke versie nauwkeurige cijfers per onderneming zijn aangegeven. Voorts omvatten de tabellen in de klacht cijfers van Novelis, wat het document echter duidelijk aangeeft. De discrepanties in cijfers tussen het hoofddocument en de bijlagen resulteren derhalve niet in inconsistenties. Bovendien heeft de Commissie zich voor haar beoordeling gebaseerd op de meer gedetailleerde ondernemingsspecifieke bijlagen in de vertrouwelijke versie. De verschillende manieren om de cijfers weer te geven, hadden dan ook geen invloed op het vermogen van de Commissie om de schade-indicatoren te beoordelen.

- (21) Ten zevende betoogden de belanghebbenden dat de klacht geen positief bewijsmateriaal bevatte inzake het bestaan van aanmerkelijke schade door invoer van oorsprong uit de VRC en noemden zij tekortkomingen in de beweringen betreffende macro- en micro-indicatoren op grond dat verscheidene indicatoren geen daling of slechts een lichte daling lieten zien.
- (22) De Commissie herinnerde eraan dat artikel 5, lid 2, van de basisverordening vereist dat de klacht gegevens moet bevatten, voor zover deze de klager redelijkerwijze ter beschikking staan, omtrent de veranderingen in de omvang van de beweerdte invoer met dumping, de weerslag van deze invoer op de prijzen van het soortgelijke product op de markt van de Unie en de weerslag van de invoer op de bedrijfstak van de Unie, zoals blijkt uit relevante (maar niet noodzakelijk alle) factoren en indicatoren met betrekking tot de situatie van de bedrijfstak van de Unie, waaronder die welke zijn genoemd in artikel 3, leden 3 en 5, van de basisverordening. In het onderhavige geval omvatte de specifieke schadeanalyse in de klacht bewijsmateriaal dat wees op een aanzienlijke penetratie van de EU-markt door invoer uit China tegen prijzen die de prijzen van de bedrijfstak van de Unie aanzienlijk onderbieden en bedierven. De Commissie was derhalve van oordeel dat de klacht voldoende bewijsmateriaal bevatte waaruit bleek dat de bedrijfstak van de Unie hierdoor aanmerkelijke schade had geleden. Bijgevolg werden deze argumenten afgewezen.
- (23) Een gebruiker, Alupol Packaging, bekritiseerde dat, in tegenstelling tot de productomschrijving van de klagers, die “enkel gewalst” omvatte, aangekocht ACF regelmatig verdere bewerkingen door de producent zou ondergaan, waaronder splitsen, tot de gewenste breedte snijden, wikkelen op bepaalde cilinders en diameters alsmede gloeien (normaal gloeien).
- (24) De Commissie was van oordeel dat de door Alupol Packaging aangegeven bijkomende productiestappen een inherent onderdeel van het productieproces vormen en als “enkel gewalst” te kunnen worden aangemerkt. Bovendien maakt de breedte deel uit van de structuur van het productcontrollenummer (“PCN”). Derhalve werd dit argument verworpen.
- (25) In hun opmerkingen over de opening van het onderzoek hebben verscheidene belanghebbenden opmerkingen gemaakt met betrekking tot verzoeken tot uitsluiting van ACF met een dikte van minder dan 6 micron en van ACF dat wordt gebruikt voor autoaccu's. Bij de opening van het onderzoek waren er geen aanwijzingen dat dergelijke segmenten afzonderlijk moesten worden geanalyseerd. De Commissie heeft echter besloten aanvullende gegevens in verband met deze verzoeken te verzamelen. Deze opmerkingen, alsmede opmerkingen over de invoering van een ondergrens voor diktes in de productomschrijving in het algemeen, worden afzonderlijk behandeld in punt 2.3. inzake de verzoeken tot uitsluiting. Opmerkingen in verband met verwachte bevoorradingsproblemen ingeval er rechten worden ingesteld, waaronder door eigen verbruik, en argumenten inzake ontoereikende investeringen door de bedrijfstak van de Unie, worden behandeld in punt 6 over het belang van de Unie.

1.5. Steekproeven

- (26) In het bericht van inleiding heeft de Commissie verklaard dat zij mogelijk een steekproef van de belanghebbenden zou samenstellen overeenkomstig artikel 17 van de basisverordening.

1.5.1. Steekproef van producenten in de Unie

- (27) In het bericht van inleiding kondigde de Commissie aan dat zij een voorlopige steekproef van producenten in de Unie had samengesteld. De Commissie heeft de steekproef samengesteld op basis van het volume van de productie en de verkoop van het soortgelijke product in de Unie tijdens het onderzoekstijdvak. De steekproef bestond uit drie producenten in de Unie. De in de steekproef opgenomen producenten in de Unie vertegenwoordigden meer dan 50 % van de geschatte totale productie en 40 % van de geschatte totale verkoop in de Unie van het soortgelijke product. De Commissie nodigde de belanghebbenden uit om opmerkingen over de voorlopige steekproef in te dienen. De Commissie heeft geen opmerkingen over de voorlopige steekproef ontvangen.
- (28) In het licht van het bovenstaande werd de steekproef representatief geacht voor de bedrijfstak van de Unie.

1.5.2. Steekproef van importeurs

- (29) Om te kunnen beslissen of een steekproef noodzakelijk was en, zo ja, deze te kunnen samenstellen, heeft de Commissie niet-verbonden importeurs verzocht de in het bericht van inleiding gevraagde informatie te verstrekken.

- (30) Twee niet-verbonden importeurs hebben de gevraagde informatie verstrekt en ermee ingestemd om in de steekproef te worden opgenomen. Aangezien er weinig antwoorden zijn ontvangen, was het in dit geval niet nodig een steekproef van niet-verbonden importeurs samen te stellen.

1.5.3. *Steekproef van producenten-exporteurs*

- (31) Om te kunnen beslissen of een steekproef noodzakelijk is en, zo ja, deze te kunnen samenstellen, heeft de Commissie alle bekende producenten-exporteurs in de VRC verzocht de in het bericht van inleiding gevraagde informatie te verstrekken. Daarnaast heeft de Commissie de vertegenwoordiging van de Volksrepubliek China bij de Europese Unie verzocht eventuele andere producenten-exporteurs die in deelname aan het onderzoek geïnteresseerd konden zijn, te achterhalen en/of contact met hen op te nemen.
- (32) Negen producenten-exporteurs uit het betrokken land hebben de verlangde informatie verstrekt en ermee ingestemd in de steekproef te worden opgenomen. Overeenkomstig artikel 17, lid 1, van de basisverordening heeft de Commissie een steekproef van drie ondernemingen samengesteld op basis van het grootste representatieve uitvoervolume naar de Unie dat binnen de beschikbare tijd redelijkerwijs kon worden onderzocht. Deze ondernemingen vertegenwoordigden meer dan 90 % van de geschatte totale invoer in de Unie van het betrokken product. Overeenkomstig artikel 17, lid 2, van de basisverordening werden alle bekende betrokken producenten-exporteurs en de autoriteiten van het betrokken land in de gelegenheid gesteld op de samenstelling van de steekproef te reageren. Er werden geen opmerkingen ontvangen.

1.6. **Individueel onderzoek**

- (33) Zes producenten-exporteurs in de VRC die op grond van artikel 17, lid 3, van de basisverordening om een individueel onderzoek hadden verzocht, werden uitgenodigd de vragenlijst te beantwoorden. Geen enkele exporteur-producent heeft echter binnen de termijn een ingevulde vragenlijst ingediend. Derhalve konden er geen verzoeken om een individueel onderzoek worden behandeld.

1.7. **Antwoorden op de vragenlijsten en controlebezoeken**

- (34) De Commissie heeft de overheid van de Volksrepubliek China ("Chinese overheid") een vragenlijst toegezonden over het bestaan van verstoringen van betekenis in de VRC in de zin van artikel 2, lid 6 bis, punt b), van de basisverordening. Zij heeft de Chinese overheid ook een vragenlijst over verstoringen van de grondstoffenmarkt in de zin van artikel 7, leden 2 bis en 2 ter, van de basisverordening toegezonden.
- (35) De Commissie heeft vragenlijsten gestuurd naar de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie, de geselecteerde importeurs, gebruikers en de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs. Dezelfde vragenlijsten waren op de dag van de opening van het onderzoek ook online ⁽⁴⁾ beschikbaar gesteld.
- (36) De Commissie heeft antwoorden op de vragenlijst ontvangen van drie in de steekproef opgenomen producenten in de Unie, zes niet in de steekproef opgenomen producenten in de Unie (macrovragenlijst), één niet-verbonden importeur, negen gebruikers en drie producenten-exporteurs.
- (37) Gezien de uitbraak van COVID-19 en de inperkingsmaatregelen die door verschillende lidstaten en door verschillende derde landen zijn genomen, kon de Commissie in de voorlopige fase geen controlebezoeken op grond van artikel 16 van de basisverordening verrichten. In plaats daarvan heeft de Commissie alle informatie die zij voor haar vaststellingen nodig achtte, op afstand getoetst in overeenstemming met haar mededeling over de gevolgen van de uitbraak van COVID-19 voor antidumping- en antisubsidieonderzoeken ⁽⁵⁾. De Commissie heeft toetsingen op afstand verricht bij de volgende ondernemingen/partijen:

Producenten in de Unie:

- Carcano Antonio Spa, ("Carcano"), Italië;
- Eurofoil Luxembourg S.A. ("Eurofoil"), Luxemburg;
- Hydro Aluminium Rolled Products GmbH ("Hydro"), Duitsland;

⁽⁴⁾ https://trade.ec.europa.eu/tdi/case_details.cfm?id=2487

⁽⁵⁾ Mededeling over de gevolgen van de uitbraak van COVID-19 voor antidumping- en antisubsidieonderzoeken (PB C 86 van 16.3.2020, blz. 6).

Producenten-exporteurs in de VRC:

- Jiangsu Zhongji Lamination Materials Co., Ltd. (“Zhongji”);
- Yantai Donghai Aluminum Foil Co., Ltd (“Donghai”);
- Xiamen Xiashun Aluminium Foil Co., Ltd. (“Xiamen”).

1.8. Onderzoektijdvak en beoordelingsperiode

- (38) Het onderzoek naar dumping en schade had betrekking op de periode van 1 juli 2019 tot en met 30 juni 2020 (“het onderzoektijdvak” of “OT”). Het onderzoek van de ontwikkelingen die relevant zijn voor de beoordeling van de schade had betrekking op de periode van 1 januari 2017 tot het einde van het onderzoektijdvak (“de beoordelingsperiode”).

1.9. Terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de EU

- (39) Deze zaak is ingeleid tijdens de overgangsperiode na de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk (“VK”) uit de EU. Tijdens deze overgangsperiode bleef het Verenigd Koninkrijk onderworpen aan het recht van de Unie. De overgangsperiode liep af op 31 december 2020. Bijgevolg komen in het VK gevestigde ondernemingen en verenigingen sinds 1 januari 2021 niet langer in aanmerking als belanghebbenden bij deze procedure. De conclusie is dat, aangezien het VK niet langer onderworpen is aan het Unierecht, de bevindingen inzake dumping en schade gebaseerd zijn op de marktgegevens van de EU-27.

2. BETROKKEN PRODUCT EN SOORTGELIJK PRODUCT

2.1. Betrokken product

- (40) Dit onderzoek heeft betrekking op aluminium converter foil (“ACF”) met een dikte van minder dan 0,021 mm, niet op een drager, enkel gewalst, op rollen met een gewicht van meer dan 10 kg, van oorsprong uit de Volksrepubliek China, momenteel ingedeeld onder GN-code ex 7607 11 19 (Taric-codes 7607 11 19 60 en 7607 11 19 91) (“het betrokken product”). De GN- en de Taric-codes worden slechts ter informatie vermeld.

De volgende producten blijven buiten beschouwing:

- aluminiumfolie voor huishoudelijk gebruik met een dikte van minstens 0,008 mm en hoogstens 0,018 mm, niet op een drager, enkel gewalst, op rollen met een breedte van hoogstens 650 mm en een gewicht van meer dan 10 kg;
 - aluminiumfolie voor huishoudelijk gebruik met een dikte van minstens 0,007 mm en minder dan 0,008 mm, ongeacht de breedte van de rollen, al dan niet gegloeid;
 - aluminiumfolie voor huishoudelijk gebruik met een dikte van minstens 0,008 mm en hoogstens 0,018 mm, op rollen met een breedte van meer dan 650 mm, al dan niet gegloeid;
 - aluminiumfolie voor huishoudelijk gebruik met een dikte van meer dan 0,018 mm en minder dan 0,021 mm, ongeacht de breedte van de rollen, al dan niet gegloeid.
- (41) ACF wordt geleverd op jumborollen en vervolgens verwerkt op een converter (gelamineerd, gecoat, gelakt, geëxtrudeerd (bedrukt), geformatteerd). Na conversie wordt ACF gebruikt in een groot aantal toepassingen, waaronder als verpakking voor voedingsmiddelen, farmaceutische middelen, cosmetische producten en tabak, alsmede in bouwmaterialen.
- (42) ACF wordt vervaardigd door eerst verhitte ingots te walsen (warmwalsen) tot rollen met een dikte tussen 2 en 4 mm. Nadien worden de rollen achtereenvolgens koudgewalst tot de vereiste foliediktes. Bij een tweede mogelijke walsmethode voor folie, het continuïteits, wordt de ingotfase overgeslagen en wordt het gesmolten metaal direct tot een dikke band verwerkt, die onmiddellijk tot een rol wordt gewalst, waaruit vervolgens de folie wordt gewalst.

2.2. Soortgelijk product

- (43) Uit het onderzoek is gebleken dat de volgende producten dezelfde fysische, chemische en technische basiseigenschappen hebben en voor dezelfde basisdoeleinden worden gebruikt:
- het betrokken product;
 - het product dat wordt geproduceerd en verkocht op de binnenlandse markt van de VRC, en
 - het product dat in de Unie door de bedrijfstak van de Unie wordt geproduceerd en aldaar wordt verkocht.

- (44) De Commissie heeft in dit stadium beslist dat die producten derhalve soortgelijke producten zijn in de zin van artikel 1, lid 4, van de basisverordening.

2.3. Argumenten betreffende de productomschrijving

- (45) Verschillende partijen hebben verzoeken ingediend om de volgende producten van de productomschrijving uit te sluiten: ACF met een dikte van minder dan 6 micron ("ACF<6") en ACF voor accu's voor elektrische auto's ("ACF voor autoaccu's").

2.3.1. ACF met een dikte van minder dan 6 micron

- (46) Verscheidene gebruikers (Walki, Gascogne en Alupol) stelden dat de producenten in de Unie geen ACF<6 aanbieden. Dit zou blijken uit het feit dat de producenten in de Unie dergelijke producten niet aanprijzen op hun websites en brochures en uit het feit dat zij bestellingen van dit product weigeren. De producenten in de Unie zouden er evenmin belangstelling voor hebben om ACF<6 aan te bieden, aangezien hun productiecapaciteit volledig wordt ingezet voor andere productbestellingen, waarbij rekening wordt gehouden met de verwachte vraag naar folie voor autoaccu's. Producenten in de Unie zouden niet in staat zijn de gevraagde "commerciële" kwaliteit te leveren, met name wat betreft de porositeit/permeabiliteit, gemeten in het maximum aantal perforaties per vierkante meter. Voorts zou het gebruik van dunnere ACF milieuvriendelijker zijn en dient het ook om die reden van de productomschrijving te worden uitgesloten.
- (47) Bovendien voerden de gebruikers Tetrapak en Huhtamäki aan dat de bedrijfstak van de Unie bevoorradingsproblemen heeft voor dunnere ACF.
- (48) De Commissie heeft alle negen gebruikers die aan het onderzoek meewerken, verzocht hun huidige vraag naar en bronnen voor ACF<6 te specificeren. Slechts één gebruiker bevestigde dat hij tijdens het OT van één Chinese producent een hoeveelheid ACF<6 had gekocht die de kwaliteitsdrempel voor commerciële productie overschreed. Maar zelfs voor deze gebruiker vertegenwoordigt ACF<6 een zeer klein deel van zijn ACF-verbruik. Andere gebruikers hebben alleen melding gemaakt van verzoeken van hun respectieve afnemers om producten die ACF<6 bevatten, welke verzoeken hebben geleid tot proefbestellingen na het OT bij zowel de ACF-bedrijfstak van de Unie als Chinese producenten.
- (49) Uit de antwoorden bleek dat de vraag naar ACF<6 pas zeer recentelijk is begonnen en een stijgende tendens vertoont. Zoals vermeld in overweging 50 was er in de afgelopen tien jaar een beperkte vraag naar ACF<6, maar er is geen sprake van een duidelijk patroon. Dit strookt met de uitleg van de producenten in de Unie dat er in het verleden ook een geleidelijke verschuiving was naar dunnere ACF, van 7-8 micron — wat in het verleden de lagere range was — naar 6 en 6,35 micron — wat thans de norm voor veel toepassingen wordt.
- (50) Hoewel een enquête onder de producenten in de Unie heeft uitgewezen dat, afgezien van rechtstreekse onderhandelingen, geen van hen momenteel actief ACF<6 op de markt brengt, heeft de Commissie voldoende bewijsmateriaal verzameld waaruit blijkt dat de producenten in de Unie in staat zijn ACF<6 te produceren. Dit omvat de productie van proefrollen na het OT, die volgens de proefdocumentatie voldeden aan de technische eisen van de koper. Voorts kon de Commissie bevestigen dat verschillende producenten in de Unie gedurende een periode van tien jaar voorafgaand aan het OT ACF<6 in commerciële productiehoeveelheden hebben verkocht, zij het op beperkte schaal. De Commissie heeft ook investeringen in kwaliteitscontrole vastgesteld. De Commissie concludeerde derhalve dat de bedrijfstak van de Unie kwaliteit kan leveren om aan de marktvraag te voldoen.
- (51) Ten tweede wordt de capaciteit om ACF<6 te produceren beperkt door de laatste stap, d.w.z. de walserijen. De Commissie heeft de capaciteit van verschillende producenten in de Unie voor deze laatste stap geanalyseerd en heeft daarbij ook rekening gehouden met de vraag naar andere producten in de verschillende productiefasen. Alle in de steekproef opgenomen producenten in de Unie beschikken over voldoende vrije capaciteit om ACF<6 te kunnen leveren, zelfs als de vraag naar folie voor autoaccu's in de toekomst toeneemt. De Commissie kon derhalve het risico van bevoorradingsstekorten bij een toekomstige toename van de vraag naar ACF<6 niet bevestigen.

- (52) Ten derde, wat het argument betreft dat het gebruik van dunnere ACF milieuvriendelijker is, herinnerde de Commissie eraan dat het beoogde effect van handelsbeschermingsmaatregelen in de vorm van rechten niet is de invoer van een bepaald product te verhinderen, maar erin bestaat te waarborgen dat die invoer wordt verhandeld tegen geen schadeveroorzakende prijzen. De Commissie wees er ook op dat de producenten in de Unie in staat zijn om ACF<6 te produceren, zoals beschreven in overweging 50 hierboven.
- (53) Wat ten slotte het argument van Tetrapak en Huhtamäki betreffende de bevoorradingsproblemen betreft, is uit het onderzoek gebleken dat de productiecapaciteit van de bedrijfstak van de Unie voor ACF<6 aanzienlijk groter is dan de vraag.
- (54) In het licht van bovenstaande overwegingen heeft de Commissie het verzoek om ACF<6 van de omschrijving van het onderzochte product uit te sluiten, voorlopig afgewezen.

2.3.2. ACF voor *autoaccu's*

- (55) Eén belanghebbende, Xiamen, verzocht om uitsluiting van aluminiumfolie voor *autoaccu's* om de volgende redenen:
- aluminiumfolie voor *autoaccu's* is een heel ander product met een ander gebruiksdoeleinde, omdat daarbij gebruik wordt gemaakt van de legeringen 1050/1060/1100/3003, terwijl bij de productie van ACF voor verpakkingen voornamelijk de legeringen 8079/8011 worden gebruikt;
 - ook de productieapparatuur en -processen zijn anders en levert, in tegenstelling tot het doffe/glanzende oppervlak van andere ACF, twee glanzende oppervlakken op. Dit leidt tevens tot verschillende productiekosten en verkoopprijzen;
 - het wordt niet door de producenten van de Unie vervaardigd, en
 - het wordt momenteel niet naar de EU uitgevoerd.
- (56) De Commissie merkte in antwoord hierop ten eerste op dat alle door de belanghebbende genoemde legeringen hetzelfde kenmerk, delen dat zij allemaal meer dan 98 % aluminium bevatten, en dat de klacht niet beperkt is tot een specifieke legering. Het gebruik van verschillende legeringen voor verschillende productvarianten is niet ongebruikelijk en kan niet als een uitsluitingscriterium dienen.
- (57) Ten tweede is het glanzende/doffe oppervlak een gevolg van het samenwalsen van twee lagen ACF in de laatste wals, waarbij de tijdens het walsen naar elkaar toegekeerde zijden van ACF dof worden. Deze productiemethode werd behandeld door de klacht, waarin uitdrukkelijk werd vermeld dat beide oppervlakken van ACF glanzend kunnen zijn indien dit door de klant wordt gespecificeerd ⁽⁶⁾. Het beoogde gebruik als ACF voor *autoaccu's* kan derhalve geen uitsluiting van de productomschrijving rechtvaardigen, aangezien de fysische eigenschappen van het product dezelfde zijn. Hetzelfde geldt voor de hogere kosten als gevolg van het walsen in één enkele laag.
- (58) Ten derde bevindt de productie van *autoaccu's* in de Unie zich nog in de beginfase. De Commissie heeft vertrouwelijk bewijsmateriaal verzameld waaruit blijkt dat de producenten in de Unie zich voorbereiden om aan de vraag van dit opkomende marktsegment te voldoen. Het argument druist voorts in tegen het argument van Walki met betrekking tot de uitsluiting van ACF<6, dat de bedrijfstak van de Unie zich zozeer zou kunnen richten op folie voor *autoaccu's* dat hij mogelijk niet geïnteresseerd zou zijn om voldoende productiecapaciteit te wijden aan ACF<6.
- (59) Ten vierde weerspiegelt het feit dat er momenteel geen grote hoeveelheden uit de VRC worden uitgevoerd, dat de productie van *accu's* voor elektrische auto's in de EU nog in de kinderschoenen staat, en vormt dit derhalve geen steekhoudend argument voor een uitsluiting.
- (60) Uit de analyse is gebleken dat ACF voor *accu's* van elektrische auto's technisch gezien is dat binnen de gedefinieerde reikwijdte van het onderzoek valt.
- (61) In het licht van bovenstaande overwegingen heeft de Commissie het verzoek om ACF voor *autoaccu's* van de omschrijving van het onderzochte product uit te sluiten, voorlopig afgewezen.

⁽⁶⁾ Geconsolideerde versie van de klacht, blz. 13.

3. DUMPING

3.1. Procedure voor de vaststelling van de normale waarde op grond van artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening

- (62) Het bewijsmateriaal dat bij de opening van het onderzoek beschikbaar was, wees op het bestaan van verstoringen van betekenis in de VRC in de zin van artikel 2, lid 6 bis, punt b), van de basisverordening. De Commissie achtte het derhalve dienstig het onderzoek te openen overeenkomstig artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening.
- (63) Om de benodigde gegevens voor een mogelijke toepassing van artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening te verzamelen, heeft de Commissie alle producenten-exporteurs in het betrokken land verzocht informatie over de basisproducten voor de vervaardiging van ACF te verstrekken. Zeven producenten-exporteurs hebben de informatie ter zake verstrekt.
- (64) De Commissie heeft bovendien alle belanghebbenden verzocht om binnen 37 dagen na de bekendmaking van het bericht van inleiding in het *Publicatieblad van de Europese Unie* hun standpunt kenbaar te maken, informatie te verstrekken en bewijsmateriaal in te dienen met betrekking tot de toepassing van artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening.
- (65) In punt 5.3.2 van het bericht van inleiding deelde de Commissie de belanghebbenden mee dat volgens de in dat stadium beschikbare informatie Turkije en Brazilië mogelijk geschikte representatieve landen in de zin van artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening zouden zijn. De Commissie merkte tevens op dat zij andere mogelijk geschikte representatieve landen zou onderzoeken overeenkomstig de criteria als bedoeld in artikel 2, lid 6 bis, punt a), eerste streepje, van de basisverordening.
- (66) Op 25 november 2020 heeft de Commissie de belanghebbenden door middel van een Eerste mededeling over de bronnen voor de vaststelling van de normale waarde ("de eerste mededeling") op de hoogte gebracht van de relevante bronnen die zij voornemens was te gebruiken om de normale waarde vast te stellen. In die mededeling heeft de Commissie een lijst verstrekt van alle productiefactoren zoals grondstoffen, arbeid en energie die bij de productie van ACF een rol spelen. Daarnaast heeft de Commissie Brazilië, Rusland en Turkije aangewezen als mogelijk geschikte representatieve landen. De Commissie heeft alle belanghebbenden in de gelegenheid gesteld opmerkingen te maken. De Commissie heeft opmerkingen ontvangen van alle in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs.
- (67) Op 17 maart 2021 heeft de Commissie, na de ontvangen opmerkingen te hebben geanalyseerd, de Tweede mededeling over de bronnen voor de vaststelling van de normale waarde ("de tweede mededeling") bekendgemaakt (de eerste mededeling en de tweede mededeling worden hierna gezamenlijk de "mededelingen" genoemd). In de tweede mededeling heeft de Commissie de lijst van productiefactoren geactualiseerd en de belanghebbenden in kennis gesteld van haar voornemen om Turkije te gebruiken als representatief land in de zin van artikel 2, lid 6 bis, punt a), eerste streepje, van de basisverordening. Tevens deelde zij de belanghebbenden mee dat zij de verkoopkosten, algemene kosten en administratiekosten ("VAA-kosten") en de winst zou vaststellen op basis van de publiek beschikbare jaarrekeningen van de producenten van aluminium extrusies in Turkije. De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd opmerkingen te maken. Van alle in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs werden opmerkingen ontvangen.
- (68) Na de ontvangen opmerkingen en informatie over de tweede mededeling te hebben geanalyseerd, kwam de Commissie voorlopig tot de conclusie dat Turkije een geschikte keuze was als representatief land waarvan de niet-verstoorde prijzen en kosten zouden worden gebruikt voor de vaststelling van de normale waarde. De onderliggende redenen voor die keuze worden nader beschreven in punt 3.4.

3.2. Toepassing van artikel 18 van de basisverordening

- (69) Na de opening van het onderzoek op grond van artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening heeft de Commissie de Chinese overheid twee vragenlijsten over het bestaan van verstoringen toegezonden. De Chinese overheid heeft echter geen antwoorden ingediend. De Commissie heeft de Chinese overheid bij verbale nota van 8 december 2020 in kennis gesteld van haar voornemen om de bepaling van artikel 18 van de basisverordening toe te passen met betrekking tot de mogelijke aanwezigheid van verstoringen van betekenis op de Chinese binnenlandse markt voor aluminium converter foil in de zin van artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening, en de mogelijke aanwezigheid van verstoringen van de grondstoffenmarkt in de zin van artikel 7, lid 2 bis, van de basisverordening. De Commissie heeft de Chinese overheid verzocht haar opmerkingen over de toepassing van artikel 18 in te dienen. Er werden geen opmerkingen ontvangen.

3.3. Normale waarde

- (70) Artikel 2, lid 1, van de basisverordening bepaalt, voor zover hier van belang, het volgende: “De normale waarde is normaal gebaseerd op de prijzen die door onafhankelijke afnemers in het land van uitvoer in het kader van normale handelstransacties worden betaald of dienen te worden betaald.”.
- (71) Artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening bepaalt echter, voor zover hier van belang, het volgende: “Wanneer [...] wordt vastgesteld dat het wegens het bestaan van verstoringen van betekenis in de zin van punt b) in het land van uitvoer niet passend is gebruik te maken van de binnenlandse prijzen en kosten in dat land, wordt de normale waarde uitsluitend berekend aan de hand van productie- en verkoopkosten waarin niet-verstoorde prijzen of benchmarks tot uitdrukking komen”, en “omvat [deze] een niet-verstoord en redelijk bedrag voor administratiekosten, verkoopkosten en algemene kosten en voor winst” (hierna wordt naar “administratiekosten, verkoopkosten en algemene kosten” verwezen met “VAA-kosten”).
- (72) Zoals hieronder nader toegelicht, heeft de Commissie in het onderhavige onderzoek geconcludeerd dat, op basis van het beschikbare bewijs en gezien het gebrek aan medewerking van de Chinese overheid, het passend was artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening toe te passen.

3.3.1. Bestaan van verstoringen van betekenis

3.3.1.1. Inleiding

- (73) Artikel 2, lid 6 bis, punt b), van de basisverordening bepaalt het volgende: “Verstoringen van betekenis zijn de verstoringen die zich voordoen wanneer de gerapporteerde prijzen en kosten, waaronder de kosten van grondstoffen en energie, niet door de vrije marktwerking tot stand komen, doordat zij door aanzienlijk overheidsingrijpen worden beïnvloed. Bij de beoordeling van de aanwezigheid van verstoringen van betekenis wordt onder meer acht geslagen op de mogelijke gevolgen van een of meer van de volgende factoren:
- het feit dat de markt in kwestie voor een groot deel wordt bediend door ondernemingen die in handen zijn van de autoriteiten van het land van uitvoer, waarover deze zeggenschap hebben of waarop deze beleidstoezicht uitoefenen;
 - aanwezigheid van de overheid in bedrijven, waardoor inmenging van de overheid in de prijzen of kosten mogelijk wordt;
 - discriminerend overheidsbeleid of discriminerende overheidsmaatregelen die binnenlandse leveranciers bevoordelen of de vrije marktwerking anderszins beïnvloeden;
 - het ontbreken, de discriminerende toepassing of de ontoereikende handhaving van faillissements-, vennootschaps- of eigendomswetgeving;
 - verstoringen van loonkosten;
 - toegang tot financiering door instellingen die de doelstellingen van het overheidsbeleid uitvoeren of anderszins in hun werking niet onafhankelijk zijn ten opzichte van de staat.
- (74) Aangezien de lijst in artikel 2, lid 6 bis, punt b), niet-cumulatief is, hoeft niet op alle factoren acht te worden geslagen om een verstoring van betekenis te kunnen vaststellen. Bovendien kunnen dezelfde feitelijke omstandigheden worden gebruikt om de aanwezigheid van een of meer factoren van de lijst aan te tonen. Alle conclusies ten aanzien van verstoringen van betekenis in de zin van artikel 2, lid 6 bis, punt a), moeten echter worden getrokken op basis van al het voorhanden zijnde bewijsmateriaal. In de algehele beoordeling betreffende de aanwezigheid van verstoringen kan ook rekening worden gehouden met de algemene context en situatie in het land van uitvoer, in het bijzonder wanneer de overheid op grond van fundamentele elementen van de economische en bestuursstructuur van het land van uitvoer over ruime bevoegdheden beschikt om zodanig in te grijpen in de economie dat prijzen en kosten niet het gevolg zijn van vrije marktwerking.
- (75) Artikel 2, lid 6 bis, punt c), van de basisverordening bepaalt, voor zover hier van belang, het volgende: “Wanneer de Commissie beschikt over gegronde aanwijzingen die duiden op de mogelijke aanwezigheid van verstoringen van betekenis zoals bedoeld onder b), in een bepaald land of een bepaalde sector in dat land, en waar passend voor de doeltreffende toepassing van deze verordening, stelt zij een rapport op waarin de marktomstandigheden, zoals bedoeld onder b), in dat land of die sector worden beschreven; zij maakt dat rapport openbaar en actualiseert het geregeld.”.

- (76) Op grond van deze bepaling heeft de Commissie een landenrapport opgesteld met betrekking tot de VRC (hierna “het rapport” genoemd) ⁽⁷⁾, waaruit blijkt dat er sprake is van aanzienlijk overheidsingrijpen op veel niveaus van de economie, waaronder specifieke verstoringen met betrekking tot veel belangrijke productiefactoren (zoals grond, energie, kapitaal, grondstoffen en arbeid) alsook met betrekking tot specifieke sectoren (zoals staal en chemische producten). Het rapport is in het onderzoeksdossier opgenomen in de fase van de opening van het onderzoek. De klacht bevatte tevens relevant bewijsmateriaal ter aanvulling van het rapport. De belanghebbenden werden uitgenodigd om het bewijsmateriaal dat zich ten tijde van de opening van het onderzoek in het onderzoeksdossier bevond, te weerleggen, aan te vullen of daarover opmerkingen te maken.
- (77) De klacht bevatte informatie over aanvullende studies en verslagen waarin de situatie van de aluminiumindustrie in de VRC werd geanalyseerd. Ten eerste noemde de klager het OESO-document “Measuring distortions in international markets — The aluminium value chain” (“OESO-onderzoek”) ⁽⁸⁾, waarin de kwestie van financiële subsidies aan ondernemingen in de aluminiumindustrie nauwkeurig wordt geanalyseerd. Zoals de klagers op basis van het OESO-onderzoek hebben opgemerkt, wordt in het Chinese ontwikkelingsplan voor de non-ferrometaalsector 2016-2020 onder meer opgeroepen tot vrijwaringsmaatregelen via de uitbreiding van financiële en fiscale steun, waaronder reddingsoperaties voor ondernemingen of hulp bij niet-renderende leningen. Ten tweede verwezen de klagers naar een rapport dat is opgesteld voor WVMetalle, de Duitse sectorvereniging voor non-ferrometalen, van 24 april 2017 ⁽⁹⁾ (“WV Metalle-rapport”), dat de bevindingen in het rapport en in het OESO-onderzoek ondersteunt. Voorts wezen de klagers erop dat de Commissie in een recent nieuw onderzoek in verband met het vervallen van antidumpingmaatregelen betreffende de invoer van bepaalde aluminiumfolie op rollen van oorsprong uit de VRC ⁽¹⁰⁾ de aanwezigheid van verstoringen van betekenis in de prijs van aluminium heeft bevestigd, en stelden zij zich op het standpunt dat die bevinding niet beperkt was tot het betrokken product in dat specifieke onderzoek, maar ook gold voor ACF, waarvoor dezelfde basisproducten worden gebruikt en identieke productieprocessen worden toegepast. Ten slotte verwijzen de klagers naar een in 2018 afgesloten antisubsidie-onderzoek van het Ministerie van Handel van de Verenigde Staten (“DOC”) naar Chinese aluminiumfolie ⁽¹¹⁾, waarin het bestaan werd vastgesteld van Chinese overheidssteun voor de Chinese bedrijfstak voor aluminiumfolie en subsidiëring van primair aluminium.
- (78) Zoals vermeld in overweging 69, heeft de Chinese overheid geen opmerkingen gemaakt of bewijsmateriaal verstrekt ter ondersteuning of weerlegging van het bestaande bewijsmateriaal in het dossier in de fase van de opening van het onderzoek, waaronder het rapport, en het door de klager verstrekte aanvullende bewijsmateriaal over de aanwezigheid van verstoringen van betekenis en/of over de geschiktheid van de toepassing van artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening in het onderhavige geval. De opmerkingen die in dit verband van een aantal belanghebbenden zijn ontvangen, worden behandeld in punt 3.3.1.11.
- (79) De Commissie heeft onderzocht of het wegens de aanwezigheid van verstoringen van betekenis in de zin van artikel 2, lid 6 bis, punt b), van de basisverordening al dan niet passend was om gebruik te maken van de binnenlandse prijzen en kosten in de VRC. Daartoe heeft de Commissie gebruikgemaakt van het beschikbare bewijsmateriaal in het dossier, met inbegrip van het bewijsmateriaal in het rapport, dat gebaseerd is op openbaar beschikbare bronnen. Bij deze analyse is niet alleen gekeken naar het aanzienlijke overheidsingrijpen in de economie van de VRC in het algemeen, maar ook naar de specifieke marktsituatie in de sector waar het betrokken product onder valt. De Commissie heeft deze bewijselementen verder aangevuld met haar eigen onderzoek naar de verschillende criteria die relevant zijn om het bestaan van verstoringen van betekenis in de VRC te bevestigen.

⁽⁷⁾ Werkdocument van de diensten van de Commissie, “Significant Distortions in the Economy of the People’s Republic of China for the purposes of Trade Defence Investigations”, 20 december 2017, SWD(2017) 483 final/2.

⁽⁸⁾ OESO (2019), “Measuring distortions in international markets: the aluminium value chain”, OECD Trade Policy Papers, No. 218, OECD Publishing, Parijs, <https://doi.org/10.1787/c82911ab-en> (laatst geraadpleegd op 3 september 2020)

⁽⁹⁾ Think!Desk China Consulting & Research, Final Report — Analysis of Market Distortions in the Chinese Non-Ferrous Metal Industry, 24 april 2017 (bijlage 2A.6 bij de klacht).

⁽¹⁰⁾ Uitvoeringsverordening (EU) 2019/915 van de Commissie van 4 juni 2019 tot instelling van een definitief antidumpingrecht op bepaalde aluminiumfolie op rollen van oorsprong uit de Volksrepubliek China naar aanleiding van een nieuw onderzoek bij het vervallen van de maatregelen op grond van artikel 11, lid 2, van Verordening (EU) 2016/1036 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 146 van 5.6.2019, blz. 63).

⁽¹¹⁾ Certain Aluminium Foil from the People’s Republic of China: Amended Final Affirmative Countervailing Duty Determination and Countervailing Duty Order, 83 Fed. Reg. 17,360 (Dep’t Comm, Apr. 19, 2018) (zie bijlage 2A.2 bij de klacht).

3.3.1.2. Verstoringen van betekenis die van invloed zijn op de binnenlandse prijzen en kosten in de VRC

- (80) Het Chinese economische stelsel is gebaseerd op het concept van een “socialistische markteconomie”. Dat concept is vastgelegd in de Chinese grondwet en is bepalend voor het economisch bestuur van de VRC. Het kernbeginsel is “socialistische publieke eigendom van de productiemiddelen, namelijk eigendom van het gehele volk en collectieve eigendom van de werkende bevolking”. De staatseconomie wordt als de “leidende kracht van de nationale economie” beschouwd en de staat heeft de opdracht om “de consolidatie en groei ervan te waarborgen” ⁽¹²⁾. Bijgevolg maakt de wijze waarop de Chinese economie is ingericht, niet alleen aanzienlijk overheidsingrijpen in de economie mogelijk, maar is dergelijk ingrijpen ook uitdrukkelijk voorgeschreven. Het gehele rechtsstelsel is doordrongen van de notie dat publieke eigendom superieur is aan particulier eigendom en deze notie wordt in alle belangrijke wetgeving als algemeen beginsel benadrukt. De Chinese eigendomswetgeving vormt een voorbeeld bij uitstek hiervan: zij verwijst naar de eerste fase van het socialisme en geeft de staat de opdracht het fundamentele economische stelsel in stand te houden waarin de publieke eigendom een overheersende rol speelt. Andere vormen van eigendom worden getolereerd, waarbij de wet toelaat dat zij zich naast de staatseigendom ontwikkelen ⁽¹³⁾.
- (81) Daarnaast wordt naar Chinees recht de socialistische markteconomie ontwikkeld onder leiding van de Chinese Communistische Partij (“CCP”). De structuren van de Chinese staat en van de CCP zijn op alle niveaus (juridisch, institutioneel, persoonlijk) met elkaar vervlochten en vormen een superstructuur waarin de rollen van de CCP en de staat niet van elkaar zijn te onderscheiden. Na een wijziging van de Chinese grondwet in maart 2018 werd de leidende rol van de CCP nog prominenter gemaakt door de herbevestiging ervan in artikel 1 van de grondwet. Achter de reeds bestaande eerste zin van de bepaling: “[h]et socialistische systeem is het fundamentele stelsel van de Volksrepubliek China”, is een nieuwe tweede zin ingevoegd, die luidt als volgt: “Het leiderschap van de Communistische Partij van China is het essentiële kenmerk van het socialisme met Chinese karakteristieken.” ⁽¹⁴⁾. Dit illustreert de onbetwiste en steeds toenemende zeggenschap van de CCP over het economische stelsel van de VRC. Dit leiderschap en deze zeggenschap is inherent aan het Chinese systeem en gaat veel verder dan de gebruikelijke situatie in andere landen waar de regeringen algemene macro-economische zeggenschap uitoefenen binnen de grenzen van de vrije marktwerking.
- (82) De Chinese staat hanteert een interventionistisch economisch beleid om zijn doelen na te streven, die niet zozeer een afspiegeling zijn van de heersende economische omstandigheden op een vrije markt, maar veeleer samenvallen met de politieke agenda van de CCP ⁽¹⁵⁾. De Chinese autoriteiten hanteren talrijke interventionistische economische instrumenten, waaronder het systeem van industriële planning, het financiële stelsel en de regelgeving.
- (83) Ten eerste — op het niveau van de algemene administratieve zeggenschap — wordt de richting van de Chinese economie bepaald door een complex systeem van industriële planning dat alle economische activiteiten in het land beïnvloed. Al deze plannen samen bestrijken een complete en complexe matrix van sectoren en transversale beleidsmaatregelen en zijn aanwezig op alle overheidsniveaus. De plannen op provinciaal niveau zijn gedetailleerd, terwijl in de nationale plannen bredere doelen worden gesteld. In de plannen worden ook de middelen beschreven om de betrokken bedrijfstakken/sectoren te ondersteunen, en het tijdsbestek waarin de doelstellingen moeten worden gerealiseerd. Sommige plannen bevatten nog steeds expliciete productiestreefcijfers, terwijl dit in eerdere planningscycli de regel was. In het kader van de plannen worden afzonderlijke industriële sectoren en/of projecten aangewezen als (positieve of negatieve) prioriteiten in overeenstemming met de prioriteiten van de overheid en worden er specifieke ontwikkelingsdoelstellingen aan toegekend (industriële modernisering, internationale expansie enz.). De marktdeelnemers, zowel particuliere als staatsondernemingen, moeten hun bedrijfsactiviteiten daadwerkelijk aanpassen aan de door het planningssysteem opgelegde realiteiten. Dit geldt niet slechts vanwege de bindende aard van de plannen, maar ook omdat de Chinese autoriteiten zich op alle overheidsniveaus aan het plansysteem houden en de aan hen verleende bevoegdheden dienovereenkomstig gebruiken, en de marktdeelnemers er aldus toe bewegen zich te houden aan de prioriteiten die in de plannen zijn gesteld (zie ook punt 3.3.1.5) ⁽¹⁶⁾.

⁽¹²⁾ Rapport — hoofdstuk 2, blz. 6-7.

⁽¹³⁾ Rapport — hoofdstuk 2, blz. 10.

⁽¹⁴⁾ Beschikbaar op http://www.fdi.gov.cn/1800000121_39_4866_0_7.html (laatst geraadpleegd op 8 september 2020).

⁽¹⁵⁾ Rapport — hoofdstuk 2, blz. 20-21.

⁽¹⁶⁾ Rapport — hoofdstuk 3, blz. 41, 73 en 74.

- (84) Ten tweede — op het niveau van de toewijzing van financiële middelen — wordt het financiële systeem van de VRC gedomineerd door de handelsbanken in staatseigendom. Bij het vaststellen en uitvoeren van hun kredietverleningsbeleid moeten deze banken niet zozeer de economische merites van een bepaald project beoordelen, maar zich in de eerste plaats voegen naar de doelstellingen van het industriële beleid van de overheid (zie ook punt 3.3.1.8) ⁽¹⁷⁾. Hetzelfde geldt voor de andere onderdelen van het Chinese financiële systeem, zoals de aandelenmarkten, obligatiemarkten, private-equitymarkten enz. Ook deze niet-bancaire onderdelen van de financiële sector zijn institutioneel en operationeel opgezet op een manier die er niet op gericht is de efficiënte werking van de financiële markten te maximaliseren, maar de zeggenschap van de staat en de CCP te waarborgen en hun ingrijpen mogelijk te maken ⁽¹⁸⁾.
- (85) Ten derde — op het niveau van de regelgeving — neemt het overheidsingrijpen in de economie verschillende vormen aan. Regels omtrent overheidsopdrachten worden bijvoorbeeld regelmatig gebruikt om andere beleidsdoelstellingen na te streven dan economische doelmatigheid, waardoor het beginsel van marktwerking op dit gebied wordt ondermijnd. In de toepasselijke wetgeving is uitdrukkelijk bepaald dat overheidsopdrachten worden geplaatst om de verwezenlijking van in het overheidsbeleid vastgestelde doelstellingen te bevorderen. De aard van deze doelstellingen blijft echter onduidelijk, waardoor de besluitvormende organen over een ruime beoordelingsmarge beschikken ⁽¹⁹⁾. Ook op het gebied van investeringen behoudt de Chinese overheid aanzienlijke zeggenschap over en invloed op de bestemming en de omvang van zowel staats- als particuliere investeringen. Het doorlichten van investeringen, evenals diverse prikkels, beperkingen en verboden met betrekking tot investeringen worden door de autoriteiten gebruikt als een belangrijk instrument ter ondersteuning van de doelstellingen van het industriebeleid, zoals het handhaven van de zeggenschap van de staat over belangrijke sectoren of het versterken van de binnenlandse industrie ⁽²⁰⁾.
- (86) Samengevat is het Chinese economische model gebaseerd op enkele fundamentele axioma's die voorzien in een hoge mate van overheidsingrijpen en dit aanmoedigen. Dergelijk aanzienlijk overheidsingrijpen staat haaks op de vrije marktwerking en leidt tot een verstoring van de doeltreffende toewijzing van middelen volgens de marktbeginnelsen ⁽²¹⁾.
- 3.3.1.3. Verstoringen van betekenis overeenkomstig artikel 2, lid 6 bis, punt b), eerste streepje, van de basisverordening: het feit dat de markt in kwestie voor een groot deel wordt bediend door ondernemingen die in handen zijn van de autoriteiten van het land van uitvoer, waarover deze zeggenschap hebben of waarop deze beleidstoezicht uitoefenen
- (87) In de VRC vormen ondernemingen die in handen zijn van de staat, waarover de staat zeggenschap heeft of waarop de staat beleidstoezicht uitoefent, een essentieel onderdeel van de economie.
- (88) De Chinese overheid en de CCP houden vast aan structuren waarmee hun blijvende invloed op ondernemingen, en met name staatsondernemingen, wordt verzekerd. De staat (en in veel opzichten ook de CCP) speelt niet alleen een actieve rol in het formuleren en controleren van de uitvoering van algemeen bedrijfseconomisch beleid door individuele staatsondernemingen, maar eist ook het recht op om deel te nemen aan de operationele besluitvorming in staatsondernemingen. Dit gebeurt doorgaans door de roulatie van leidinggevend personeel tussen overheidsinstanties en staatsondernemingen, door de aanwezigheid van partijleden in de uitvoerende organen van staatsondernemingen en van partijcellen in ondernemingen (zie ook punt 3.3.1.4), alsook door het vormgeven van de bedrijfsstructuur van de sector staatsondernemingen ⁽²²⁾. In ruil daarvoor genieten staatsondernemingen een bijzondere status binnen de Chinese economie, wat een aantal economische voordelen inhoudt, zoals met name afscherming tegen mededinging en preferentiële toegang tot relevante basisproducten, waaronder financiële middelen ⁽²³⁾. De factoren die wijzen op het bestaan van zeggenschap van de overheid over ondernemingen in de aluminiumsector worden hieronder nader beschreven in punt 3.3.1.5.

⁽¹⁷⁾ Rapport — hoofdstuk 6, blz. 120-121.

⁽¹⁸⁾ Rapport — hoofdstuk 6, blz. 122-135.

⁽¹⁹⁾ Rapport — hoofdstuk 7, blz. 167-168.

⁽²⁰⁾ Rapport — hoofdstuk 8, blz. 169, 170, 200 en 201.

⁽²¹⁾ Rapport — hoofdstuk 2, blz. 15 en 16, rapport — hoofdstuk 4, blz. 50 en 84, rapport — hoofdstuk 5, blz. 108 en 109.

⁽²²⁾ Rapport — hoofdstuk 3, blz. 22-24 en hoofdstuk 5, blz. 97-108.

⁽²³⁾ Rapport — hoofdstuk 5, blz. 104-9.

- (89) In het OESO-onderzoek, dat door de klager als bewijsmateriaal is ingediend, wordt verwezen naar staatsondernemingen in de aluminiumsector die in hun verplichte documentatie uitdrukkelijk verklaren hoe staatseigendom het desbetreffende industriebeleid beïnvloedt en hoe staatseigendom zich in overheidssteun vertaalt. Meer bepaald vermeldt een staatsonderneming in haar obligatieprospectus van 2016 dat zij een van de 52 kernondernemingen van de staat vormt, dat zij een belangrijke rol speelt bij de formulering en uitvoering van beleid in de energiesector en dat zij omvangrijke en aanhoudende steun krijgt van de Chinese overheid. Een andere staatsonderneming verwijst in haar obligatieprospectus van 2017 naar het feit dat de respectieve provinciale overheid grote invloed op de groep kan uitoefenen ⁽²⁴⁾.
- (90) De VRC is de grootste aluminiumproducent ter wereld, met verscheidene grote staatsondernemingen in de mondiale lijst van individuele topproducten. Het WV Metalle-rapport wijst erop dat staatsondernemingen een dominant aandeel op de binnenlandse markt hebben ⁽²⁵⁾, hetgeen wordt bevestigd door andere schattingen volgens welke staatsondernemingen goed zijn voor meer dan 50 % van de totale productie van primair aluminium in de VRC ⁽²⁶⁾. Al wordt de groei in capaciteit in recente jaren deels toegeschreven aan particuliere bedrijven, een dergelijke groei is gewoonlijk deels ook te danken aan verschillende vormen van betrokkenheid van de (lokale) overheid, zoals het tolereren van illegale capaciteitsuitbreiding ⁽²⁷⁾. Bovendien is de capaciteit van de aluminiumproductie onder de voornaamste staatsondernemingen eveneens gestegen, zij het in mindere mate ⁽²⁸⁾.
- (91) De Chinese overheid heeft niet alleen zeggenschap over de staatsondernemingen, maar oefent ook invloed uit op de particuliere ondernemingen in de VRC. Tijdens het onderzoek is vastgesteld dat de producenten van ACF subsidies ontvingen van de overheid. Alle in de steekproef opgenomen ondernemingen vermeldde bijvoorbeeld een aantal overheids subsidies in hun respectieve jaarverslagen. De toekenning van al deze subsidies wijst ook op het aanzienlijke overheidsingrijpen in de markt.
- (92) Met een hoge mate van overheidsingrijpen in de aluminiumindustrie en een groot aandeel staatsondernemingen in de sector wordt voorkomen dat zelfs particuliere aluminiumproducenten die in het ACF-segment werkzaam zijn, onder marktvoorwaarden opereren. Zowel publieke als particuliere ondernemingen in de aluminiumsector staan namelijk onder beleidstoezicht, zoals beschreven in punt 3.3.1.5.

3.3.1.4. Verstoringen van betekenis volgens artikel 2, lid 6 bis, punt b), tweede streepje van de basisverordening: overheidsdeelneming in bedrijven, waardoor inmenging van de overheid in de prijzen of kosten mogelijk wordt

- (93) Naast de uitoefening van zeggenschap over de economie door staatsondernemingen in handen te hebben en andere instrumenten, kan de Chinese overheid zich ook in de prijzen en kosten mengen via overheidsdeelneming in ondernemingen. Het recht van overheidsinstanties om belangrijk leidinggevend personeel in staatsondernemingen te benoemen en te ontslaan, zoals bepaald in de Chinese wetgeving, kan worden beschouwd als afspiegeling van de corresponderende eigendomsrechten ⁽²⁹⁾, maar daarnaast vormen de CCP-cellen in ondernemingen, niet alleen in staatsondernemingen maar ook in particuliere ondernemingen, een ander kanaal door middel waarvan de staat zich in de besluitvorming van bedrijven kan mengen. Overeenkomstig het Chinese vennootschapsrecht moet in elke onderneming een CCP-organisatie worden opgezet (met ten minste drie CCP-leden zoals bepaald in de statuten van de CCP ⁽³⁰⁾) en moet de onderneming de noodzakelijke voorwaarden voor de activiteiten van de partijorganisatie scheppen. Deze eis lijkt in het verleden niet altijd te zijn gevolgd of strikt te zijn gehandhaafd. In elk geval sinds

⁽²⁴⁾ OESO-onderzoek, blz. 29.

⁽²⁵⁾ Zie blz. 51 van het WV Metalle-rapport.

⁽²⁶⁾ Australian Anti-Dumping Commission, *Aluminium Extrusions from China*, REP 248, blz. 79 (13 juli 2015).

⁽²⁷⁾ Zie bijvoorbeeld een verslag over het falen van de provinciale overheid van Shandong om de uitbreiding van de capaciteit van de aluminiumproductie te beperken: https://mp.weixin.qq.com/s/?__biz=MzI2OTUyMzA0Nw==&mid=2247494318&idx=1&sn=9690ca50845c19f38eaff659516817a&chksm=eaddaba6ddaa22b071a5e2588aa787ed6f6a1a964ccea55c4d85c6f7ccbfcb5cedd3cdceac9d&scene=0&pass_ticket=JFplYZoDqNTFmOPYUGJbMwF0XIC1N3hAJ3EYPpsKx6rkt4fSeZ4TwIvB5BffX4du#rd (geraadpleegd op 7 september 2020).

⁽²⁸⁾ Rapport — hoofdstuk 15, blz. 387-388.

⁽²⁹⁾ Rapport — hoofdstuk 5, blz. 100-1.

⁽³⁰⁾ Rapport — hoofdstuk 2, blz. 26.

2016 echter heeft de CCP haar aanspraken op zeggenschap bij zakelijke beslissingen in staatsondernemingen nadrukkelijk als politiek beginsel doen gelden. Ook zijn er berichten dat de CCP druk uitoefent op particuliere ondernemingen om “vaderlandslievendheid” voorop te stellen en zich naar de partijlijn te voegen ⁽³¹⁾. In 2017 werd bericht dat in 70 % van de circa 1,86 miljoen ondernemingen in particuliere eigendom partijcellen aanwezig waren, en dat er toenemende druk was om de CCP-organisaties het laatste woord te laten hebben bij de zakelijke besluitvorming in de betrokken ondernemingen ⁽³²⁾. Deze regels zijn van algemene toepassing in de hele Chinese economie, in alle sectoren, ook bij fabrikanten van aluminiumproducten en de leveranciers van de basisproducten daarvoor.

- (94) Daarnaast werd op 15 september 2020 een document gepubliceerd met als titel “Richtsnoeren van het Algemeen Bureau van het Centraal Comité van de CCP om in het nieuwe tijdperk de activiteiten van het Eenheidsfront in de particuliere sector op te voeren” ⁽³³⁾, waarin de rol van de partijcomités in particuliere ondernemingen verder werd uitgebreid. In afdeling II.4 van de richtsnoeren staat het volgende: “Wij moeten de totale capaciteit van de Partij om sturing te geven aan activiteiten van het Eenheidsfront in de particuliere sector vergroten en de werkzaamheden op dit gebied op doeltreffende wijze opvoeren”; en in afdeling III.6 staat: “Wij moeten de aanwezigheid van de Partij in particuliere ondernemingen verder opvoeren en de partijcellen in staat stellen hun rol als bastion doeltreffend te vervullen en de partijleden in staat stellen hun rol als voorhoede en pioniers te spelen.”. Met dit document benadrukte de Partij de rol van particuliere ondernemingen in de “activiteiten van het Eenheidsfront” in een poging om de rol van de CCP in niet-partijorganisaties en -entiteiten te vergroten ⁽³⁴⁾.
- (95) De volgende voorbeelden illustreren op treffende wijze de bovengenoemde trend dat de Chinese overheid steeds meer ingrijpt in de aluminiumsector.
- (96) Zoals geconstateerd door de Commissie in een ander onderzoek naar bepaalde aluminiumfolie op rollen van oorsprong uit China ⁽³⁵⁾, heeft een Chinese publieke aluminiumproducent, China Aluminium International Engineering Corporation Limited (“Chalieco”), in 2017 zijn statuten zodanig gewijzigd dat de partijcellen nu een prominentere rol binnen de onderneming spelen. Zij bevatten een heel hoofdstuk over het partijcomité, waarbij artikel 113 als volgt luidt: “Bij de besluitvorming over belangrijke bedrijfsvraagstukken raadpleegt de raad van bestuur van tevoren het partijcomité van de onderneming.” ⁽³⁶⁾. Voorts vermeldde de Aluminium Corporation of China (“Chalco”) in haar jaarverslag van 2017 ⁽³⁷⁾ dat een aantal bestuurders, toezichhouders en de directie — inclusief de voorzitter en uitvoerend directeur en de voorzitter van het comité van toezicht — leden van de CCP zijn.
- (97) Wat betreft de ondernemingen die zich bezighouden met de vervaardiging van ACF-producten, legt Xiamen de partijopbouwende activiteiten op de volgende manier uit: “Xiashun bevordert actief partijopbouw en vakbondswerk, en blijft zich inzetten voor het systeem van gezamenlijke bijeenkomsten tussen partij, regering en werknemers door de jaren heen, en biedt werknemers een belangrijk platform om aan de besluitvorming deel te nemen, hun rechten en belangen te beschermen, en een harmonieuze sfeer op te bouwen.” ⁽³⁸⁾.
- (98) De aanwezigheid van de staat op de financiële markten en het ingrijpen door de staat daarin (zie ook punt 3.3.1.8), alsmede het ingrijpen door de staat in de levering van grondstoffen en basisproducten, hebben een aanvullend verstorend effect op de markt ⁽³⁹⁾. De aanwezigheid van de staat in ondernemingen, waaronder staatsondernemingen, in de aluminiumindustrie en andere sectoren (zoals de financiële sector en de sector voor basisproducten) maakt het de Chinese overheid dus mogelijk zich te mengen in de prijzen en kosten.

⁽³¹⁾ Rapport — hoofdstuk 2, blz. 31-2.

⁽³²⁾ Beschikbaar op <https://www.reuters.com/article/us-china-congress-companies-idUSKCN1B40JU> (laatst geraadpleegd op 9 september 2020).

⁽³³⁾ Beschikbaar op www.gov.cn/zhengce/2020-09/15/content_5543685.htm (laatst geraadpleegd op 10 maart 2021).

⁽³⁴⁾ Financial Times (2020) “Chinese Communist Party asserts greater control over private enterprise” (Chinese Communistische Partij vergroot controle over particuliere ondernemingen), beschikbaar op: <https://on.ft.com/3mYxP4j>

⁽³⁵⁾ Uitvoeringsverordening (EU) 2019/915 van de Commissie van 4 juni 2019 (PB L 146 van 5.6.2019, blz. 63).

⁽³⁶⁾ Rapport — hoofdstuk 15, blz. 388.

⁽³⁷⁾ <http://www.chalco.com.cn/chalcoen/rootfiles/2018/04/19/1524095189602052-1524095189604257.pdf> (geraadpleegd op 8 maart 2019).

⁽³⁸⁾ <http://act.chinatt315.org.cn/hy/tthy/2014/0906/13763.html>

⁽³⁹⁾ Rapport — hoofdstukken 14.1 tot en met 14.3.

3.3.1.5. Verstoringen van betekenis volgens artikel 2, lid 6 bis, punt b), derde streepje van de basisverordening: discriminerend overheidsbeleid of discriminerende overheidsmaatregelen die binnenlandse leveranciers bevoordelen of de vrije marktwerking anderszins beïnvloeden

- (99) De koers van de Chinese economie wordt in aanzienlijke mate bepaald door een uitgebreid planningssysteem waarin prioriteiten worden gesteld en waarin de doelstellingen worden voorgeschreven waar de centrale en lokale overheden zich op moeten concentreren. Op alle overheidsniveaus bestaan plannen die vrijwel alle economische sectoren bestrijken. De bij de planninginstrumenten bepaalde doelstellingen zijn van bindende aard en de autoriteiten op elk bestuurlijk niveau houden toezicht op de uitvoering van de plannen door het desbetreffende lagere overheidsniveau. Over de gehele linie leidt het planningssysteem in de VRC ertoe dat er middelen worden toegewezen aan sectoren die door de overheid als strategisch of anderszins politiek belangrijk zijn bestempeld, in plaats van dat allocatie plaatsvindt in overeenstemming met de marktkrachten ⁽⁴⁰⁾.
- (100) Zo speelt de overheid een cruciale rol in de ontwikkeling van de Chinese aluminiumsector. Dit wordt bevestigd in de talrijke plannen, richtlijnen en andere documenten die direct of indirect betrekking hebben op de sector en die op nationaal, regionaal en gemeentelijk niveau worden uitgegeven. Via deze en andere instrumenten geeft de overheid sturing aan en oefent zij controle uit op vrijwel elk aspect van de ontwikkeling en het functioneren van de aluminiumsector. Dit beleid heeft aanzienlijke directe of indirecte gevolgen voor de productiekosten van aluminiumproducten.
- (101) In overeenstemming met de bevindingen van de Commissie in de zaak betreffende bepaalde aluminiumfolie op rollen van oorsprong uit China ⁽⁴¹⁾, in de zaak betreffende aluminium extrusies ⁽⁴²⁾ en in de zaak betreffende gewalste platte aluminiumproducten (voorlopige maatregelen) ⁽⁴³⁾ zijn de volgende feiten eveneens van toepassing op het onderhavige betrokken product, dat eveneens een downstreamproduct van aluminium is.
- (102) Hoewel het 13e vijfjarenplan voor de economische en sociale ontwikkeling ⁽⁴⁴⁾, dat tevens ziet op de periode van het onderzoekstijdvak, geen specifieke bepalingen over aluminium bevat, is de daarin uiteengezette strategie voor de non-ferrometaalsector in het algemeen gericht op de bevordering van samenwerking op het gebied van de internationale productiecapaciteit en de productie van apparatuur. Om deze doelen te bereiken, staat er in het plan dat de systemen ter ondersteuning van de platforms voor belastingen, financiën, verzekering, investeringen en financiering, en tevens risicobeoordeling, zullen worden versterkt ⁽⁴⁵⁾.
- (103) In het bijbehorende sectorplan, het ontwikkelingsplan voor de non-ferrometaalsector (2016-2020) ("het plan"), worden specifiek beleid en doelen beschreven die de overheid wenst te bereiken voor een aantal non-ferrometaalsectoren ⁽⁴⁶⁾, waaronder aluminium.
- (104) Het plan heeft tot doel de reeks productsoorten die de Chinese aluminiumindustrie vervaardigt, te verbeteren, onder meer door innovatie te ondersteunen. Er wordt een oproep gedaan om het gemengde eigendomssysteem snel te ontwikkelen en de vitaliteit van de staatsondernemingen te stimuleren. Voorts voorziet het plan in de mogelijkheid om voorraden van non-ferrometalen aan te leggen en het zeker stellen van hulpbronnen, waaronder aluminium, te verbeteren en worden er specifieke kwantitatieve doelen gesteld om het energieverbruik terug te dringen en het aandeel gerecycled aluminium in de productie en de bezettingsgraad te vergroten ⁽⁴⁷⁾.
- (105) Daarnaast voorziet het plan in structurele aanpassingen met een strengere controle op nieuwe smeltfaciliteiten en de verwijdering van verouderde capaciteit. Het voorziet in de geografische spreiding van verwerkingsinstallaties, richt zich op projecten om de exploitatie van bauxiet en aluminiumoxide te vergroten en gaat in op het beleid inzake de levering en prijsstelling van elektriciteit ⁽⁴⁸⁾.

⁽⁴⁰⁾ Rapport — hoofdstuk 4, blz. 41-42 en 83.

⁽⁴¹⁾ Uitvoeringsverordening (EU) 2019/915 van de Commissie van 4 juni 2019 (PB L 146 van 5.6.2019, blz. 63).

⁽⁴²⁾ Uitvoeringsverordening (EU) 2021/546 van de Commissie van 29 maart 2021 (PB L 109 van 30.3.2021, blz. 1).

⁽⁴³⁾ Uitvoeringsverordening (EU) 2021/582 van de Commissie van 9 april 2021 (PB L 124 van 12.4.2021, blz. 40).

⁽⁴⁴⁾ Het 13e vijfjarenplan voor economische en sociale ontwikkeling van de Volksrepubliek China (2016-2020), <http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201612/P020161207645765233498.pdf>

⁽⁴⁵⁾ Rapport — hoofdstuk 15, blz. 377.

⁽⁴⁶⁾ Rapport — hoofdstuk 12, blz. 275-282 en hoofdstuk 15, blz. 378-382.

⁽⁴⁷⁾ Rapport — hoofdstuk 12, blz. 275-282.

⁽⁴⁸⁾ Rapport — hoofdstuk 15, blz. 378-382 en 390.

- (106) Met dit brede scala aan maatregelen en beleidslijnen vormt het plan een voortzetting van het Plan voor de aanpassing en revitalisering van de non-ferrometaalsector uit 2009, dat werd opgesteld om de negatieve effecten van de financiële crisis op de non-ferrometaalsector te verzachten. De hoofddoelstellingen van dit plan omvatten onder meer controle op productievolumes, herstructurering, het betrekken van grondstoffen, het beleid inzake uitvoerheffingen, het zeker stellen van hulpbronnen, het aanleggen van voorraden, technologische innovatie, financieel beleid en planning en uitvoering ⁽⁴⁹⁾.
- (107) Een ander beleidsdocument voor de aluminiumsector, “Standard Conditions applicable to the Aluminium Industry”, (standaardvoorwaarden voor de aluminiumindustrie), is op 18 juli 2013 door het MIIT bekendgemaakt, met als doel de structurele aanpassing te versnellen en een wanordelijke uitbreiding van de smeltcapaciteiten voor aluminium tegen te gaan. De standaardvoorwaarden bevatten bepalingen over minimale productiehoeveelheden voor nieuwe fabrieken, kwaliteitsnormen en de leveringszekerheid van ingevoerd en in eigen land betrokken bauxiet en aluminiumoxide. In de standaardvoorwaarden staat dat het MIIT belast is met de standaardisering en het beheer van de aluminiumsector en met de bekendmaking van de lijst van bedrijven die in de aluminiumsector werkzaam mogen zijn ⁽⁵⁰⁾.
- (108) In het in 2016 door het Algemeen Bureau van de Staatsraad uitgebrachte richtsnoeradvies over het creëren van een uitstekend marktklimaat, het bevorderen van de structurele aanpassing en transformatie van de non-ferrometaalsector en het vergroten van de voordelen (2016/42) ⁽⁵¹⁾ formuleren de Chinese autoriteiten als belangrijkste doelstellingen: “de structuur van de non-ferrometaalsector optimaliseren; vraag en aanbod van de belangrijkste productcategorieën in balans brengen; de benuttingsgraad van de productiecapaciteit voor elektrolytisch aluminium boven 80 % houden; de voorzieningszekerheid van mineralen zoals koper en aluminium aanzienlijk vergroten” ⁽⁵²⁾. Het document beoogt ook “de nieuwe productiecapaciteit strikt te controleren”. Om dit te bereiken, is het noodzakelijk: “te zorgen voor de uitvoering van onontbeerlijke elektrolytische aluminiumprojecten voor nieuwe (hervormde, uitgebreide) bouwprojecten; [...] gebruik te maken van sociaal toezicht en andere instrumenten; de inspanningen op het gebied van toezicht en inspectie te intensiveren; streng onderzoek te verrichten naar nieuwe projecten inzake elektrolytisch aluminium die in strijd zijn met de regelgeving en deze aan te pakken” ⁽⁵³⁾. Uit deze bepalingen blijkt de hoge mate van inmenging van de Chinese overheid in de non-ferrometaalsector, met inbegrip van de aluminiumsector.
- (109) De bovengenoemde staatsinmenging in de werking van de aluminiumsector door middel van planningsdocumenten komt ook op provinciaal niveau tot uiting. Zo wordt in de mededeling van de regering van de provincie Shandong (waar Donghai, een grote producent van ACF, is gevestigd) over het uitvoeringsplan voor de versnelling van de hoge-kwaliteitsontwikkeling van de zeven energie-intensieve sectoren (2018/248) van 6 november 2018 bijvoorbeeld “bevordering van de uitbreiding van de elektrolytische aluminiumproductieketen” beoogd door middel van de volgende maatregelen: “het aandeel van de verfijnde en complexe verwerking van elektrolytische aluminiumvloeistof en aluminiumverwerkingsmaterialen verder vergroten; de uitbreiding van de aluminiumindustrie naar afgewerkte producten en hoogwaardige producten versnellen en bevorderen; het gebruik van hoogwaardige aluminiumproducten uitbreiden; de ontwikkelingsmogelijkheden van de aluminiumverwerkende industrie vergroten” ⁽⁵⁴⁾.
- (110) De staat is al vele jaren in de werking van de aluminiumsector geïntervenieerd vóór de bekendmaking van de bovengenoemde beleidsdocumenten, hetgeen bijvoorbeeld wordt geïllustreerd door de richtsnoeren voor het versnellen van de herstructurering van de aluminiumindustrie (“herstructureringsrichtsnoeren”) ⁽⁵⁵⁾, die in april 2006 door de Nationale Commissie voor ontwikkeling en hervorming zijn gepubliceerd. De laatstgenoemde beschouwde aluminium als een fundamenteel product voor de ontwikkeling van de nationale economie. In de herstructureringsrichtsnoeren staat dat er bij de uitvoering van het door de staatsraad goedgekeurde industriële ontwikkelingsbeleid op bepaalde gebieden specifieke doelstellingen zullen worden gerealiseerd. Deze gebieden waren: versterking van de concentratie in de sector; toegang tot financieel kapitaal (zie ook punt 3.3.1.8); organisatie van de sector; strenge controle op de uitvoer van elektrolytisch aluminium, en verwijdering van verouderde capaciteit.

⁽⁴⁹⁾ Rapport — hoofdstuk 15, blz. 384-385.

⁽⁵⁰⁾ Rapport — hoofdstuk 15, blz. 382-383.

⁽⁵¹⁾ Zie http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-06/16/content_5082726.htm (geraadpleegd op 20 juli 2020).

⁽⁵²⁾ Ibid., afdeling 3.

⁽⁵³⁾ Ibid., afdeling 4.

⁽⁵⁴⁾ Zie: http://gxt.shandong.gov.cn/art/2018/11/6/art_15681_3450015.html (geraadpleegd op 20 juli 2020), afdeling 13.

⁽⁵⁵⁾ Rapport — hoofdstuk 15, blz. 386.

- (111) Voorts wordt de prijs van belangrijke basisproducten als energie en elektriciteit beïnvloed door verschillende soorten overheidsingrijpen ⁽⁵⁶⁾. Met name is de staat geïntervenieerd ten gunste van Chinese producenten door middel van gedifferentieerde, gunstigere energieprijzen. In het eerder genoemde advies over het creëren van een uitstekend marktklimaat, het bevorderen van de structurele aanpassing en transformatie van de non-ferrometaalsector en het vergroten van de voordelen, hebben de Chinese autoriteiten erkend dat het een beleidsdoelstelling is om “door te gaan met de tenuitvoerlegging van het beleid inzake gedifferentieerde elektriciteitsprijzen; in aanmerking komende elektriciteitsverbruikers aan te moedigen om directe overeenkomsten met elektriciteitsopwekkingsbedrijven af te sluiten; prijzen vast te stellen door middel van onderhandelingen” ⁽⁵⁷⁾. De Commissie heeft ook vastgesteld dat soortgelijke beleidsmaatregelen op provinciaal niveau werden uitgevoerd. Bijvoorbeeld in de provincie Yunnan volgens informatie die in november 2019 door het China Industry Journal is gerapporteerd: “Met het oog op de uitvoering van het plan heeft Yunnan achtereenvolgens specifieke beleidslijnen uitgevaardigd, zoals het ‘Uitvoeringsadvies over de bevordering van de geïntegreerde ontwikkeling van waterkracht en aluminiumproducten’ en het ‘Plan voor de tenuitvoerlegging van preferentiële prijzen ter bevordering van het gebruik van waterkracht’. Het blijkt duidelijk dat elke onderneming die haar capaciteitsquota naar Yunnan overbrengt, profiteert van het beleid van ‘preferentiële prijs, volledige overbrenging’, hetgeen betekent dat elektrolytisch aluminium gedurende de eerste vijf jaar in aanmerking komt voor een speciale preferentiële elektriciteitsprijs van 0,25 RMB per kWh. Voor de complexe verwerking van materialen wordt een speciale preferentiële elektriciteitsprijs van 0,20 RMB per kWh toegekend. Volgens verslagen hebben de geïntegreerde projecten van Henan Shenhua en Sichuan Qiya om in Yunnan quota op te bouwen reeds geprofiteerd van het integratiebeleid en hebben zij relevante overeenkomsten gesloten met lokale overheden, elektriciteitsnetbedrijven en elektriciteitsopwekkingsbedrijven.” ⁽⁵⁸⁾.
- (112) Een ander voorbeeld van staatsinmenging op provinciaal niveau is, dat de autoriteiten in de mededeling van de provinciale regering van Shandong over het uitvoeringsplan voor het versnellen van de kwaliteitsontwikkeling van de zeven energie-intensieve industrieën (zie overweging 109) streefdoelen hebben vastgesteld voor de transformatie en verbetering van de elektrolytisch-aluminiumindustrie met betrekking tot energieverbruik: “Tegen 2022 moet het elektriciteitsverbruik van elektrolytisch aluminium per ton aluminium dalen tot ongeveer 12 800 kWh, moet het aandeel van elektrolytische complexe verwerking van elektrolytisch aluminium in de provincie ongeveer 50 % bedragen en moet de toegevoegde waarde van aluminium per ton met gemiddeld meer dan 30 % zijn toegenomen.” ⁽⁵⁹⁾.
- (113) Bij de handhaving van de bepalingen in de bovengenoemde planningsdocumenten spelen de Chinese brancheorganisaties een belangrijke rol. Deze entiteiten moeten garanderen dat de industrie het beleid van de Chinese overheid uitvoert. Deze verantwoordelijkheid wordt bevestigd door het feit dat zij bij hun activiteiten nauw samenwerken met overheidsinstanties, hetgeen tot uiting komt in hun statuten. In het geval van de aluminiumsector wordt in de statuten van de China Non-Ferrous Metals Industry Association met name het volgende bepaald: “De vereniging houdt zich aan de basislijn en diverse beginselen en beleidslijnen van de partij, houdt zich aan de grondwet, de wetten, de regelgeving en het nationale beleid, en eerbiedigt de sociale en morele waarden. Zij houdt zich aan het doel om de overheid, de sector, de ondernemingen en bedrijfsleiders te dienen; zij zal het mechanisme voor zelfdiscipline in de sector tot stand brengen en verbeteren; zij zorgt dat het personeel van de regering volledig wordt betrokken bij het verkrijgen van bijstand; zij vervult een brugfunctie tussen de overheid en de ondernemingen.” (artikel 3). In dezelfde zin bepaalt artikel 25 dat de voorzitter, de vicevoorzitter en de secretaris-generaal van de vereniging in de eerste plaats zich moeten houden aan het volgende: “Houd u aan de lijn, principes en beleidslijnen van de partij en beschik over goede politieke kwaliteiten.” ⁽⁶⁰⁾.
- (114) Evenzo wordt in de statuten van de China Non-Ferrous Fabrication Industry Association het volgende bepaald: “De vereniging aanvaardt bedrijfsrichtsnoeren, toezicht en beheer van de commissie voor toezicht op en administratie van staatsactiva van de Staatsraad, het ministerie van Civiele Zaken en de China Nonferrous Metals Industry Association” (artikel 4). Een ander vast element van het werkterrein van de vereniging is: “Actief voorstellen doen en adviezen geven over de ontwikkeling van de industrie, het industriebeleid, de wet- en regelgeving, overeenkomstig de algemene beginselen en taken van de partij en de staat met betrekking tot de opbouw van een socialistisch

⁽⁵⁶⁾ Rapport — hoofdstuk 15, blz. 390-391. Levering van elektriciteit met korting wordt ook door andere bronnen gemeld. Zie bijvoorbeeld: Economic Information Daily: Zorgen over afnemende groei, een westelijke regio die een voorkeursbeleid instelt om bedrijfstakken die grootverbruikers van energie zijn, te ondersteunen http://jckb.xinhuanet.com/2012-07/24/content_389459.htm (geraadpleegd op 4 september 2020), verslaglegging over hoe westelijke Chinese provincies als Shaanxi, Ningxia, Qinghai en Gansu nog steeds goedkope elektriciteit leveren om meer investeringen aan te trekken.

⁽⁵⁷⁾ Zie: http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-06/16/content_5082726.htm, afdeling 10.

⁽⁵⁸⁾ Zie: <https://finance.sina.com.cn/money/future/indu/2019-11-26/doc-iihnzahi3508583.shtml> (geraadpleegd op 20 juli 2020).

⁽⁵⁹⁾ Zie: http://gxt.shandong.gov.cn/art/2018/11/6/art_15681_3450015.html, afdeling 6.

⁽⁶⁰⁾ Zie <http://www.chinania.org.cn/html/introduce/xiehuizhangcheng/> (geraadpleegd op 21 juli 2020).

markteconomiestelsel en rekening houdend met de feitelijke situatie van de bedrijfstak” (artikel 6). Ten slotte bepaalt artikel 22 ook dat de voorzitter, de plaatsvervangend voorzitter en de secretaris-generaal van de vereniging onder meer moeten voldoen aan het volgende: “Houd u aan de lijn, principes en beleidslijnen van de partij en beschik over goede politieke kwaliteiten.” ⁽⁶¹⁾.

- (115) Uit de talrijke plannen, richtlijnen en andere documenten met betrekking tot aluminium op nationaal, regionaal en gemeentelijk niveau blijkt dus duidelijk hoe groot de mate van interventie van de Chinese overheid in de aluminiumsector is ⁽⁶²⁾. Via deze en andere instrumenten geeft de overheid sturing aan en oefent zij controle uit op vrijwel elk aspect van de ontwikkeling en het functioneren van de sector.
- (116) Buiten deze plannen heeft het overheidsingrijpen in de sector onder meer de vorm aangenomen van maatregelen die met uitvoer verband houden, waaronder uitvoerrechten, uitvoerquota, vereisten voor de uitvoerprestaties en voor de minimale uitvoerprijzen voor verschillende grondstoffen voor aluminium.
- (117) Voorts ontmoedigt de Chinese overheid de uitvoer van primair aluminium en de basisproducten daarvoor, omdat zij de aluminiumproducten een hogere toegevoegde waarde wenst te geven. Deze doelstelling wordt nagestreefd door volledige of gedeeltelijke btw-teruggave voor downstreamaluminiumproducten toe te kennen in combinatie met onvolledige btw-teruggave en uitvoerheffingen op primair aluminium ⁽⁶³⁾.
- (118) Andere soorten overheidsingrijpen die tot marktverstoringen leiden, zijn het beleidsmatig aanleggen van voorraden via het State Reserve Bureau en de rol die wordt gespeeld door de Shanghai Futures Exchange (SHFE) ⁽⁶⁴⁾. Daarnaast hebben verscheidene handelsbeschermingsonderzoeken aan het licht gebracht dat de Chinese overheid consequent verschillende soorten overheidssteun aan aluminiumproducenten heeft verleend ⁽⁶⁵⁾. Het uitvoerige ingrijpen van de Chinese overheid in de aluminiumsector heeft tot overcapaciteit geleid ⁽⁶⁶⁾, hetgeen misschien wel de duidelijkste illustratie van de implicaties van het beleid van de regering en de daaruit voortvloeiende verstoringen is.
- (119) De OESO-studie stelde ook vast dat er sprake was van aanvullende steun van de overheid die de marktwerking in de aluminiumsector beïnvloedt. Deze steun neemt gewoonlijk de vorm aan van basisproducten, met name elektriciteit en primair aluminiumoxide, die onder de marktprijs worden verkocht ⁽⁶⁷⁾. In het OESO-onderzoek wordt voorts beschreven hoe de doelstellingen van de Chinese overheid voor de aluminiumsector worden vertaald naar industriebeleid en specifieke acties op provinciaal en lokaal niveau, waaronder kapitaalinjecties, prioritaire eigendomsrechten op minerale hulpbronnen, (overheids)subsidies of belastingprijkels ⁽⁶⁸⁾.
- (120) Samengevat heeft de Chinese overheid maatregelen getroffen om marktdeelnemers ertoe te bewegen zich aan de doelstellingen van het overheidsbeleid te houden, namelijk om essentiële bedrijfstakken te ondersteunen, waaronder de aluminiumsector, waartoe de productie van ACF-producten behoort. Dergelijke maatregelen belemmeren de vrije marktwerking.

3.3.1.6. Verstoringen van betekenis volgens artikel 2, lid 6 bis, punt b), vierde streepje van de basisverordening: het ontbreken, de discriminerende toepassing of de ontoereikende handhaving van faillissements-, vennootschaps- of eigendomswetgeving

- (121) Volgens de informatie in het dossier slaagt het Chinese systeem voor faillissementen er niet in zijn belangrijkste doelstellingen te verwezenlijken, zoals een billijke vereffening van vorderingen en schulden en de bescherming van de wettelijke rechten en belangen van crediteuren en debiteuren. Dit lijkt zijn oorsprong te hebben in het feit dat het Chinese faillissementsrecht, ook al berust het formeel op beginselen die gelijkenis vertonen met de beginselen van het overeenkomstige recht in andere landen dan de VRC, wordt gekenmerkt door structureel ontoereikende

⁽⁶¹⁾ Zie: <http://www.cnfa.net.cn/about/1546.aspx> (geraadpleegd op 21 juli 2020).

⁽⁶²⁾ Rapport — hoofdstuk 15, blz. 377-387.

⁽⁶³⁾ Rapport — hoofdstuk 15, blz. 378 en 389; OESO-onderzoek, blz. 25 en 26.

⁽⁶⁴⁾ Rapport — hoofdstuk 15, blz. 392-393.

⁽⁶⁵⁾ Rapport — hoofdstuk 15, blz. 393-394.

⁽⁶⁶⁾ Rapport — hoofdstuk 15, blz. 395-396.

⁽⁶⁷⁾ Ibid., blz. 16 en 30. De Chinese autoriteiten bemoeien zich echter ook met andere basisproducten. Een typisch voorbeeld is steenkool, een sector waarin de overheid nog steeds de bevoegdheid heeft om prijsstijgingen te beperken. Zie: https://policy.cn.com/policy_ticker/coal-price-unlikely-to-jump-during-heating-season/?iframe=1&secret=c8uthafuthefra4e (geraadpleegd op 4 september 2020).

⁽⁶⁸⁾ Ibid. blz. 16-18.

handhaving. Het aantal faillissementen blijft nootdoo laag in verhouding tot de omvang van de economie van het land, niet in de laatste plaats omdat de insolventieprocedures te kampen hebben met een aantal tekortkomingen, die in feite een ontmoedigend effect hebben op het indienen van faillissementsaanvragen. Bovendien blijft de staat een vooraanstaande en actieve rol in de insolventieprocedures spelen, met vaak een directe invloed op de uitkomst ervan ⁽⁶⁹⁾.

- (122) Daarnaast zijn de tekortkomingen van het systeem van eigendomsrechten met name evident met betrekking tot eigendom van grond en grondgebruiksrechten in de VRC ⁽⁷⁰⁾. Alle grond is eigendom van de Chinese staat (collectieve landbouwgrond en stedelijke grond in staatseigendom). De toewijzing van grond blijft uitsluitend een zaak van de staat. Er zijn wettelijke bepalingen waarmee wordt beoogd de rechten op het gebruik van grond op transparante wijze en tegen marktprijzen toe te wijzen, bijvoorbeeld door invoering van biedprocedures. Het komt echter regelmatig voor dat deze bepalingen niet worden nageleefd, waarbij sommige kopers hun grond kosteloos of tegen een lagere prijs dan de marktprijs verkrijgen ⁽⁷¹⁾. Bovendien streven de autoriteiten bij het toewijzen van grond vaak specifieke politieke doelen na, waaronder de uitvoering van de economische plannen ⁽⁷²⁾.
- (123) Net als andere sectoren in de Chinese economie zijn de producenten van ACF-producten onderworpen aan de gewone regels van de Chinese faillissements-, vennootschaps- en eigendomswetgeving. Dit heeft tot gevolg dat ook deze ondernemingen te maken hebben met verstoringen van bovenaf die het gevolg zijn van de discriminerende toepassing of ontoereikende handhaving van de faillissements- en eigendomswetgeving. Uit het onderhavige onderzoek is niets naar voren gekomen dat deze bevindingen ter discussie stelt. Derhalve heeft de Commissie voorlopig geconcludeerd dat de Chinese faillissements- en eigendomswetgeving niet naar behoren functioneert en dus verstoringen veroorzaakt wanneer in de VRC insolvente ondernemingen op de been worden gehouden en grondgebruiksrechten worden toegewezen. Op basis van het beschikbare bewijsmateriaal blijken deze overwegingen ook volledig van toepassing te zijn op de sector van ACF-producten.
- (124) Deze bevinding wordt ondersteund door de voorlopige vaststelling van het DOC in het onderzoek naar bepaalde aluminiumfolie uit de VRC; deze vaststelling behelst, op basis van de beschikbare feiten, dat het feit dat de overheid van de VRC grond voor een ontoereikende prijs verstrekt, een financiële bijdrage vormt in de zin van Section 771 (5)(D) van de gewijzigde "Tariff Act" van 1930 ⁽⁷³⁾.
- (125) In het licht van het bovenstaande heeft de Commissie geconcludeerd dat er sprake was van discriminerende toepassing of ontoereikende handhaving van de faillissements- en eigendomswetgeving in de aluminiumsector, ook ten aanzien van het betrokken product.

3.3.1.7. Verstoringen van betekenis volgens artikel 2, lid 6 bis, punt b), vijfde streepje van de basisverordening: verstoringen van loonkosten

- (126) Een systeem van marktgebaseerde lonen kan zich in de VRC niet volledig ontwikkelen, omdat werknemers en werkgevers worden belemmerd in hun recht op collectieve organisatie. Een aantal fundamentele verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie ("IAO"), met name die inzake de vrijheid van vereniging en collectieve onderhandelingen, is door de VRC niet geratificeerd ⁽⁷⁴⁾. Krachtens het nationale recht is er slechts één vakbondsorganisatie actief. Deze organisatie is echter onvoldoende onafhankelijk van de overheidsinstanties en zij is slechts in beperkte mate bij collectieve onderhandelingen en de bescherming van de rechten van werknemers betrokken ⁽⁷⁵⁾. Bovendien wordt de mobiliteit van werknemers in China beperkt door het systeem van registratie van huishoudens, dat de toegang tot het volledige scala van socialezekerheids- en andere voorzieningen beperkt tot de lokale inwoners van een bepaald administratief gebied. Dit leidt er doorgaans toe dat werknemers die niet als lokale ingezetene zijn geregistreerd, zich in een kwetsbare werkgelegenheidssituatie bevinden en een lager inkomen ontvangen dan de houders van de ingezetenenregistratie ⁽⁷⁶⁾. Dit alles leidt tot de verstoring van loonkosten in de VRC.

⁽⁶⁹⁾ Rapport — hoofdstuk 6, blz. 138-149.

⁽⁷⁰⁾ Rapport — hoofdstuk 9, blz. 216.

⁽⁷¹⁾ Rapport — hoofdstuk 9, blz. 213-215.

⁽⁷²⁾ Rapport — hoofdstuk 9, blz. 209-211.

⁽⁷³⁾ Besluitvormingsmemorandum voor de voorlopige vaststelling: antisubsidieonderzoek naar bepaalde aluminiumfolie uit de Volksrepubliek China, gepubliceerd door de Dienst voor Internationale Handel, Ministerie van Handel op 7 augustus 2017, IX.E. blz. 30, beschikbaar op <https://enforcement.trade.gov/frn/summary/prc/2017-17113-1.pdf> (laatst geraadpleegd op 11 maart 2019).

⁽⁷⁴⁾ Rapport — hoofdstuk 13, blz. 332-337.

⁽⁷⁵⁾ Rapport — hoofdstuk 13, blz. 336.

⁽⁷⁶⁾ Rapport — hoofdstuk 13, blz. 337-341.

- (127) Er is geen bewijsmateriaal ingediend waaruit blijkt dat de aluminiumsector, met inbegrip van de producenten van ACF-producten, niet onderworpen zou zijn aan het beschreven Chinese arbeidsrechtstelsel. De aluminiumsector staat derhalve bloot aan verstoringen van de loonkosten, zowel direct (bij het vervaardigen van het betrokken product of de belangrijkste grondstoffen voor de vervaardiging ervan) als indirect (bij het krijgen van toegang tot kapitaal of basisproducten van ondernemingen die in de VRC aan hetzelfde arbeidsrechtstelsel onderworpen zijn).

3.3.1.8. Verstoringen van betekenis volgens artikel 2, lid 6 bis, punt b), zesde streepje van de basisverordening: toegang tot financiering door instellingen die de doelstellingen van het overheidsbeleid uitvoeren of anderszins in hun werking niet onafhankelijk zijn ten opzichte van de staat

- (128) Wat betreft de toegang tot kapitaal voor bedrijven in de VRC, is er sprake van diverse verstoringen.

- (129) Ten eerste wordt het Chinese financiële systeem gekenmerkt door de sterke positie van staatsbanken ⁽⁷⁷⁾, die bij het verschaffen van toegang tot kapitaal andere criteria dan de economische levensvatbaarheid van een project hanteren. Net als niet-financiële staatsondernemingen blijven de banken verbonden met de staat, niet alleen via de eigendomsrelatie maar ook via persoonlijke betrekkingen (de hoogste bestuurders van de grote financiële instellingen in handen van de overheid worden in laatste instantie door de CCP benoemd) ⁽⁷⁸⁾, en zij voeren, wederom net als niet-financiële staatsondernemingen, geregeld overheidsbeleid uit. Hiermee voldoen de banken aan een uitdrukkelijke wettelijke verplichting om te handelen in overeenstemming met de behoeften van de nationale economische en sociale ontwikkeling en overeenkomstig het industriebeleid van de staat ⁽⁷⁹⁾. Daarbij komen nog aanvullende bestaande regels, die geldmiddelen naar sectoren leiden die volgens de overheid moeten worden gestimuleerd of anderszins als belangrijk zijn aangemerkt ⁽⁸⁰⁾.

- (130) Hoewel wordt erkend dat in diverse wettelijke bepalingen is vastgesteld dat het normale gedrag van banken en de prudentiële regels, zoals de noodzaak om de kredietwaardigheid van de kredietnemer te onderzoeken, moeten worden geëerbiedigd, wijst het overgrote deel van het bewijsmateriaal, waaronder de bevindingen van handelsbeschermingsonderzoeken, erop dat deze bepalingen bij de toepassing van de verschillende rechtsinstrumenten slechts een secundaire rol spelen.

- (131) Zo heeft de Chinese overheid zeer recent verduidelijkt dat zelfs beslissingen van particuliere handelsbanken onder toezicht van de CCP moeten staan en in overeenstemming moeten zijn met het nationale beleid. Een van de drie overkoepelende doelstellingen van de staat met betrekking tot het bestuur van het bankwezen bestaat thans in de versterking van het leiderschap van de Partij in de bank- en verzekeringssector, ook wat operationele en beheersaangelegenheden in ondernemingen betreft ⁽⁸¹⁾. Ook moet in de criteria voor de beoordeling van de prestaties van

⁽⁷⁷⁾ Rapport — hoofdstuk 6, blz. 114-117.

⁽⁷⁸⁾ Rapport — hoofdstuk 6, blz. 119.

⁽⁷⁹⁾ Rapport — hoofdstuk 6, blz. 120.

⁽⁸⁰⁾ Rapport — hoofdstuk 6, blz. 121, 122, 126-128, 133-135.

⁽⁸¹⁾ Zie het officiële beleidsdocument van de China Banking and Insurance Regulatory Commission ("CBIRC") van 28 augustus 2020: *Three-year action plan for improving corporate governance of the banking and insurance sectors (2020-2022)*, <http://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=925393&itemId=928> (laatst geraadpleegd op 3 april 2021). In het plan wordt opgedragen "verder uitvoering te geven aan de geest die ten grondslag lag aan de hoofdtoespraak van secretaris-generaal Xi Jinping over de bevordering van de hervorming van het ondernemingsbestuur in de financiële sector". Bovendien beoogt deel II van het plan de organische integratie van het leiderschap van de Partij in het ondernemingsbestuur te bevorderen: "wij laten de integratie van het leiderschap van de Partij in het ondernemingsbestuur systematischer, gestandaardiseerder en meer op basis van procedures verlopen [...] Belangrijke operationele en beheersaangelegenheden moeten door het partijcomité zijn besproken voordat de raad van bestuur of de directie hierover een besluit neemt."

handelsbanken nu met name rekening worden gehouden met de wijze waarop de entiteiten “de nationale ontwikkelingsdoelstellingen en de reële economie dienen”, en in het bijzonder met de wijze waarop zij “strategische en opkomende industrieën dienen” ⁽⁸²⁾.

- (132) Voorts zijn obligatie- en kredietratings dikwijls om verscheidene redenen verstoord, onder meer omdat de risicobeoordeling wordt beïnvloed door het strategische belang dat een bedrijf voor de Chinese overheid heeft, en door de kracht die uitgaat van een impliciete garantie van de overheid. Schattingen geven sterk de indruk dat Chinese kredietratings systematisch overeenkomen met lagere internationale ratings ⁽⁸³⁾.
- (133) Daarbij komen nog aanvullende bestaande regels, die geldmiddelen naar sectoren leiden die volgens de overheid moeten worden gestimuleerd of anderszins als belangrijk zijn aangemerkt ⁽⁸⁴⁾. Dit leidt ertoe dat gemakkelijker leningen worden verstrekt aan staatsondernemingen, grote particuliere bedrijven met goede connecties en bedrijven in belangrijke industriële sectoren, wat impliceert dat de beschikbaarheid en de kosten van kapitaal niet voor alle spelers op de markt gelijk zijn.
- (134) Wat dit betreft, wordt in het OESO-onderzoek verwezen naar anekdotisch bewijs dat bepaalde aluminiumproducenten in de VRC op preferentiële voorwaarden financiering hebben gekregen, waarbij de kosten van die financiering kennelijk werden losgekoppeld van het bijbehorende niveau van de bedrijfsschuld. Volgens dat onderzoek heeft één staatsproducent van aluminium in 2016 expliciet in zijn obligatieprospectus verklaard dat hij aanzienlijke financiële steun van Chinese beleidsbanken krijgt tegen een rente die onder de benchmark ligt. Ook worden in de obligatieprospectus van 2017 van een andere staatsproducent de sterke banden genoemd die het bedrijf met Chinese banken onderhoudt, waaronder de beleidsbanken die dat bedrijf tegen lage kosten hebben gefinancierd. In het OESO-onderzoek wordt in dit verband geconcludeerd dat, hoewel er veel redenen kunnen zijn waarom de rente voor deze ondernemingen laag is, uit het contrast tussen slechte financiële indicatoren en lage rentepercentages kan worden opgemaakt dat er mogelijk een te lage prijsstelling van het risico met betrekking tot deze leningnemers heeft plaatsgevonden ⁽⁸⁵⁾.
- (135) Ten tweede worden de kredietkosten kunstmatig laag gehouden om de groei van investeringen te stimuleren. Dit heeft geleid tot een buitensporig gebruik van kapitaalinvesteringen met steeds lagere rendementen. Dit wordt geïllustreerd door de toename van de schulden van de ondernemingen in de overheidssector ondanks een scherpe daling van de winstgevendheid, waaruit blijkt dat de mechanismen in het bankwezen niet volgens normale commerciële beginselen reageren.
- (136) Ten derde zijn de prijssignalen, ondanks de liberalisering van de nominale rente in oktober 2015, nog steeds niet het resultaat van de vrije marktwerking, maar worden zij beïnvloed door verstoringen die door de overheid zijn veroorzaakt. Het aandeel leningen tegen of onder de benchmarkrente vormde eind 2018 namelijk nog steeds ten minste een derde van alle leningen ⁽⁸⁶⁾. De officiële media in de VRC hebben onlangs gemeld dat de CCP heeft opgeroepen om “de marktrente voor leningen naar beneden bij te sturen” ⁽⁸⁷⁾. Kunstmatig lage rentetarieven leiden tot te lage prijzen en daarmee tot buitensporig gebruik van kapitaal.
- (137) De algehele kredietgroei in de VRC duidt erop dat de toewijzing van kapitaal minder doeltreffend plaatsvindt dan voorheen, zonder aanwijzingen voor kredietrestricties die in een niet-verstoorde marktomgeving te verwachten zouden zijn. Als gevolg hiervan is het aantal niet-renderende leningen de afgelopen jaren snel gestegen. Geconfronteerd met een situatie van toenemende risicovolle schulden, heeft de Chinese overheid ervoor gekozen wanbetalingen te vermijden. Als gevolg hiervan is het probleem van oninbare vorderingen aangepakt door schulden door te rollen, wat heeft geleid tot het ontstaan van zogeheten “zombie”-ondernemingen, of door de eigendom van de schuld over te dragen (bv. via fusies of schuldconversies), zonder dat daarbij noodzakelijkerwijs het totale schuldprobleem werd verholpen of de onderliggende oorzaken van dat probleem werden weggenomen.

⁽⁸²⁾ Zie de Mededeling van de CBIRC over de methode voor de beoordeling van de prestaties van handelsbanken, gepubliceerd op 15 december 2020. http://jrs.mof.gov.cn/gongzuotongzhi/202101/t20210104_3638904.htm (laatst geraadpleegd op 12 april 2021).

⁽⁸³⁾ Zie IMF Working Paper “Resolving China’s Corporate Debt Problem”, door Wojciech Maliszewski, Serkan Arslanalp, John Caparusso, José Garrido, Si Guo, Joong Shik Kang, W. Raphael Lam, T. Daniel Law, Wei Liao, Nadia Rendak, Philippe Wingender, Jiangyan, oktober 2016, WP/16/203.

⁽⁸⁴⁾ Rapport — hoofdstuk 6, blz. 121, 122, 126-128, 133-135.

⁽⁸⁵⁾ OESO-onderzoek, blz. 21.

⁽⁸⁶⁾ Zie OESO (2019), Economic Surveys van de OESO: China 2019, OECD Publishing, Parijs, blz. 29. https://doi.org/10.1787/eco_surveys-chn-2019-en

⁽⁸⁷⁾ Zie: http://www.xinhuanet.com/fortune/2020-04/20/c_1125877816.htm (laatst geraadpleegd op 12 april 2021).

- (138) In essentie wordt het stelsel voor ondernemingskredieten in China, ondanks de stappen die onlangs zijn genomen om de markt te liberaliseren, beïnvloed door verstoringen van betekenis als gevolg van de voortdurende en alomtegenwoordige rol van de staat op de kapitaalmarkten.
- (139) Er werd geen bewijs overgelegd dat de aluminiumsector, waaronder de producenten van ACF-producten, van het hierboven beschreven overheidsingrijpen in het financiële stelsel zou zijn vrijgesteld. Daarom leidt het aanzienlijke overheidsingrijpen in het financiële stelsel ertoe dat de marktomstandigheden op alle niveaus sterk worden beïnvloed.

3.3.1.9. Systemische aard van de beschreven verstoringen

- (140) De Commissie heeft opgemerkt dat de in het rapport beschreven verstoringen kenmerkend zijn voor de Chinese economie. Uit het beschikbare bewijs blijkt dat de feiten en kenmerken van het Chinese systeem zoals hierboven beschreven in de punten 3.3.1.1 tot en met 3.3.1.5 van toepassing zijn op het hele land en alle sectoren van de economie. Hetzelfde geldt voor de beschrijving van de productiefactoren in de punten 3.3.1.6 tot en met 3.3.1.8.
- (141) De Commissie herinnert eraan dat voor de productie van ACF-producten een scala aan basisproducten nodig is. Uit het onderzoeksdossier blijkt niet dat deze basisproducten niet in de VRC zijn betrokken. Wanneer de producenten van ACF-producten deze basisproducten inkopen of daarvoor een contract sluiten, zijn de prijzen die zij betalen (en die als hun kosten worden geregistreerd) duidelijk blootgesteld aan dezelfde systemische verstoringen als hierboven genoemd. Zo zetten leveranciers van basisproducten bijvoorbeeld arbeidskrachten in die aan de verstoringen onderhevig zijn. Zij kunnen geld lenen dat onderhevig is aan de verstoringen in de financiële sector/kapitaaltoewijzing. Daarnaast zijn zij onderworpen aan het planningssysteem dat op alle niveaus van de overheid en op alle sectoren van toepassing is.
- (142) Dientengevolge zijn niet alleen de binnenlandse verkoopprijzen van ACF-producten ongeschikt om te worden gebruikt in de zin van artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening, maar zijn alle kosten voor basisproducten (waaronder grondstoffen, energie, grond, financiering, arbeid enz.) eveneens beïnvloed omdat de prijsvorming ervan wordt beïnvloed door aanzienlijk overheidsingrijpen, zoals beschreven in de delen A en B van het rapport. Het overheidsingrijpen dat met betrekking tot de toewijzing van kapitaal, grond, arbeid, energie en grondstoffen is beschreven, vindt namelijk plaats in de gehele VRC. Dit betekent bijvoorbeeld dat een basisproduct dat zelf in de VRC is geproduceerd door de combinatie van een reeks productiefactoren aan verstoringen van betekenis onderhevig is. Hetzelfde geldt voor de basisproducten van die basisproducten, enzovoort. De argumenten en bewijzen die de producenten-exporteurs in dit verband hebben aangevoerd, worden in het volgende punt behandeld.

3.3.1.10. Conclusie

- (143) Uit de bovenstaande analyse, waarbij al het beschikbare bewijsmateriaal over het ingrijpen van de overheid in de Chinese economie in het algemeen en in de aluminiumsector (met inbegrip van het betrokken product) is onderzocht, is gebleken dat de prijzen en kosten van het betrokken product, waaronder de kosten van grondstoffen, energie en arbeid, niet door vrije marktwerking tot stand zijn gekomen omdat zij worden beïnvloed door aanzienlijk overheidsingrijpen in de zin van artikel 2, lid 6 bis, punt b), van de basisverordening, zoals blijkt uit de daadwerkelijke of mogelijke gevolgen van een of meer van de daarin genoemde relevante factoren. Op grond daarvan en gezien het gebrek aan medewerking van de Chinese overheid is de Commissie tot de conclusie gekomen dat het in dit geval niet passend is om voor het vaststellen van de normale waarde gebruik te maken van de binnenlandse prijzen en kosten.

3.3.1.11. Opmerkingen van de belanghebbenden

- (144) In reactie op de tweede mededeling verklaarde Xiamen dat het gebruik van benchmarks niet nodig is als Xiamen de productiefactoren tegen een marktconforme prijs betreft ("at arm's length"). In het bijzonder voerde Xiamen aan dat de benchmarkprijzen en de door Xiamen afgesproken prijzen voor ingots en platen ("slabs") vergelijkbaar waren, hetgeen de beweringen van verstoringen van de grondstofprijzen lijkt te weerleggen. Voorts voerde Zhongji aan de grondstoffen en energie commercieel in te kopen tegen marktconforme prijzen.

- (145) De Commissie merkte op dat zodra is vastgesteld dat het wegens het bestaan van verstoringen van betekenis in het land van uitvoer overeenkomstig artikel 2, lid 6 bis, punt b), van de basisverordening niet passend is gebruik te maken van de binnenlandse prijzen en kosten in dat land, de normale waarde voor elke producent-exporteur overeenkomstig artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening wordt vastgesteld door berekening aan de hand van niet-verstoorte prijzen of benchmarks in een geschikt representatief land. Dezelfde bepaling van de basisverordening staat het gebruik van binnenlandse kosten toe waarvan op basis van nauwkeurig en passend bewijsmateriaal is vastgesteld dat zij niet verstoord zijn. In dit geval hebben zowel Xiamen als Zhongji evenwel verzuimd dergelijk nauwkeurig en passend bewijsmateriaal aan te leveren. Een vergelijkbaar prijsniveau van bepaalde grondstoffen in het land van uitvoer en het representatieve land is op zich geen aanwijzing voor de afwezigheid van verstoringen van betekenis uit hoofde van artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening; de prijzen kunnen immers fluctueren en kunnen om verschillende andere redenen een bepaalde tijd op elkaar zijn afgestemd. Er zijn daarentegen tal van aanwijzingen die leiden tot de vaststelling van verstoringen van betekenis, zoals blijkt uit de punten 3.3.1.2 tot en met 3.3.1.9. Bijgevolg volstaat een loutere verwijzing naar de vergelijkbaarheid van de binnenlandse prijzen van bepaalde grondstoffen met de benchmarks in het representatieve land niet om te voldoen aan de voorwaarde om nauwkeurig en passend bewijsmateriaal over te leggen. Daarom moesten de argumenten van Xiamen en Zhongji worden afgewezen.
- (146) In zijn opmerkingen over de inleiding wees Xiamen er ten eerste op dat artikel 2, lid 6 bis, niet in overeenstemming is met de antidumpingovereenkomst van de WTO ("WTO-ADO"). Ten eerste worden in artikel 2.2 van de WTO-ADO drie scenario's erkend voor de berekening van de normale waarde: i) de verkoop vindt niet plaats in het kader van normale handelstransacties; ii) er is sprake van een bijzondere marktsituatie; of iii) die verkoop is niet representatief, wegens het geringe verkoopvolume op de binnenlandse markt. Xiamen voerde aan dat verstoringen van betekenis aan geen van de drie criteria voldoen. Voorts voerde de producent-exporteur aan dat, zelfs indien het begrip "verstoringen van betekenis" eventueel geacht zou kunnen worden onder het tweede van bovenstaande criteria te vallen, het panel in WTO DS529 Australië — Antidumpingmaatregelen voor A4-kopieerpapier bevestigde dat het feit dat de binnenlandse prijs van het betrokken product en zijn basisproducten beïnvloed worden door verstoringen van overheidswege, niet voldoende was om te veronderstellen dat de deugdelijke vergelijking tussen de binnenlandse verkoop en de uitvoer beïnvloed wordt "vanwege de bijzondere marktsituatie". Bovendien merkte Xiamen op dat de Commissie de berekening van de normale waarde systematisch heeft toegepast, terwijl per geval moet worden nagegaan of aan de voorwaarden van artikel 2.2 van de WTO-ADO is voldaan. Xiamen voerde voorts aan dat volgens artikel 2.2 van die overeenkomst bij de berekening van de normale waarde rekening moet worden gehouden met "kosten in het land van oorsprong", zoals bevestigd in de zaken WTO DS529 Australië — Antidumpingmaatregelen voor A4-kopieerpapier en WTO DS473 Europese Unie — Antidumpingmaatregelen ten aanzien van biodiesel uit Argentinië. Bovendien voerde Xiamen aan dat de berekening van de normale waarde moet voldoen aan de eisen van artikel 2.2.1.1 van de WTO-ADO; de producent-exporteur voegde hieraan toe dat de onderzoekende autoriteiten op grond van de bevindingen in het bovengenoemde verslag DS473 en in de zaak WTO DS427 China — Antidumpingmaatregelen en compenserende rechten ten aanzien van slachtkuikenproducten uit de Verenigde Staten rekening moesten houden met de in de administratie opgenomen kosten van de producenten-exporteurs, tenzij deze niet in overeenstemming zijn met de algemeen aanvaarde boekhoudkundige beginselen of geen redelijk beeld geven van de aan de productie en de verkoop van het betrokken product verbonden kosten. Zelfs indien de in de administratie opgenomen kosten aan deze twee voorwaarden zouden voldoen, is artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening volgens Xiamen niet in overeenstemming met artikel 2.2.1.1 van de WTO-ADO omdat de kosten van de producent-exporteur systematisch buiten beschouwing worden gelaten.
- (147) De Commissie was van oordeel dat de bepalingen in artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening volledig in overeenstemming zijn met de WTO-verplichtingen van de Europese Unie. Zoals door de WTO-Beroepsinstantie uitdrukkelijk is verduidelijkt in de zaak DS473 Europese Unie — Antidumpingmaatregelen ten aanzien van biodiesel uit Argentinië, staat het WTO-recht het gebruik van gegevens van een derde land toe, naar behoren gecorrigeerd indien een dergelijke correctie noodzakelijk en onderbouwd is. De Commissie herinnerde eraan dat de zaken DS529 Australië — Antidumpingmaatregelen voor A4-kopieerpapier en DS427 China — Slachtkuikenproducten geen betrekking hadden op de interpretatie van artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening en op de voorwaarden voor de toepassing ervan. Bovendien verschillen de onderliggende feiten in die zaken allemaal van de onderliggende feiten en criteria die aanleiding geven tot de toepassing van de methode uit hoofde van deze bepaling van de basisverordening, die betrekking heeft op het bestaan van verstoringen van betekenis in het land van uitvoer. Volgens artikel 2, lid 6 bis, wordt de normale waarde alleen berekend aan de hand van niet-verstoorte kosten en prijzen uit een representatief land of aan de hand van een internationale benchmark wanneer verstoringen van betekenis worden vastgesteld die van invloed zijn op kosten en prijzen. In elk geval biedt artikel 2, lid 6 bis, tweede alinea, derde streepje, van de basisverordening nog steeds de mogelijkheid om gebruik te maken van binnenlandse kosten, voor zover is vastgesteld dat die niet verstoord zijn. De Commissie wees deze argumenten daarom af.
- (148) Ten tweede voerde Xiamen aan dat artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening onverenigbaar is met artikel 2.2.2 van de WTO-ADO. Voorts voerde de onderneming aan dat de WTO-Beroepsinstantie in DS219 EC — Hulpstukken voor buisleidingen heeft bevestigd dat de onderzoekende autoriteit verplicht is gebruik te maken van de werkelijke VAA-kosten en winst van de producenten-exporteurs, voor zover dergelijke gegevens voorhanden zijn. Daarom voerde Xiamen aan dat artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening onverenigbaar is met artikel 2.2.2 van de WTO-ADO.

- (149) De Commissie merkte op dat zodra is vastgesteld dat het wegens het bestaan van verstoringen van betekenis in het land van uitvoer overeenkomstig artikel 2, lid 6 bis, punt b), van de basisverordening niet passend is gebruik te maken van de binnenlandse prijzen en kosten in dat land, de normale waarde voor elke producent-exporteur overeenkomstig artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening wordt vastgesteld door berekening aan de hand van niet-verstoorde prijzen of benchmarks in een geschikt representatief land. Zoals uiteengezet in overweging 147 staat dezelfde bepaling van de basisverordening ook het gebruik van binnenlandse kosten toe indien met positief bewijs is vastgesteld dat deze niet verstoord zijn. In dat verband hadden de producenten-exporteurs de mogelijkheid om bewijs aan te dragen blijkens hetwelk hun individuele VAA-kosten en/of andere kosten voor productiemiddelen daadwerkelijk niet verstoord waren. Zoals blijkt uit de punten 3.3.1.2 tot en met 3.3.1.9 heeft de Commissie echter vastgesteld dat er sprake is van verstoringen in de Chinese aluminiumindustrie en was er geen positief bewijs waaruit bleek dat de productiefactoren van individuele producenten-exporteurs niet verstoord waren. Derhalve werden deze argumenten afgewezen.
- (150) Ten derde verklaarde Xiamen dat de Commissie overeenkomstig artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening binnenlandse kosten mag gebruiken en dat zij verplicht is in dit verband een ondernemings- en kostenspecifieke analyse te verrichten. Daarom had er een specifieke analyse van Xiamen moeten plaatsvinden op basis van de door de onderneming ingediende vragenlijst.
- (151) De Commissie merkte op dat het bestaan van verstoringen van betekenis die aanleiding zijn voor de toepassing van artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening, wordt vastgesteld voor het gehele land. Als het bestaan van verstoringen van betekenis wordt vastgesteld, is artikel 2, lid 6 bis, a priori van toepassing op alle producenten-exporteurs in de VRC en heeft het betrekking op alle kosten in verband met hun productiefactoren. In elk geval voorziet dezelfde bepaling van de basisverordening in het gebruik van binnenlandse kosten waarvan met positief bewijs is vastgesteld dat zij niet onderhevig zijn aan verstoringen van betekenis. Indien dat het geval is met betrekking tot een of meer producenten-exporteurs, vereist artikel 2, lid 6 bis, derde alinea, dat deze argumenten voor iedere exporteur en producent afzonderlijk worden beoordeeld, onverminderd de bepalingen inzake steekproeven.
- (152) De berekeningen betreffende het antidumpingrecht van Xiamen zijn gebaseerd op de door de onderneming zelf verstrekte gegevens, en berekend overeenkomstig de bepalingen van de basisverordening, en met name artikel 2, lid 6 bis. Er was geen bewijs dat de binnenlandse prijzen en kosten van Xiamen niet werden verstoord door de wijdverbreide verstoringen die op basis van het beschikbare bewijsmateriaal waren vastgesteld, behalve voor staven titanium-boor-aluminium, zoals gespecificeerd in overweging 161. De voorlopige dumpingmarges weerspiegelen derhalve de specifieke situatie van de onderneming, met inbegrip van de productiefactoren en hoeveelheden die door de onderneming in de vragenlijst zijn vermeld, maar naar behoren rekening houdend met het bestaan van verstoringen van betekenis in de VRC en de gevolgen daarvan. Deze argumenten werden derhalve afgewezen.
- (153) Wat betreft de individuele situatie van de onderneming, verklaarde Xiamen een particuliere onderneming te zijn en voerde aan dat er geen bewijs was dat zij een onderneming in handen van de Chinese staat was of een onderneming waarover de staat zeggenschap had of waarop de staat beleidstoezicht uitoefende zoals bij een staatsonderneming, en dat zij niet onderworpen was aan overheidsdeelneming met inmenging in prijzen en kosten. Zij verklaarde derhalve dat zij geen onderneming was “in handen [...] van de autoriteiten van het land van uitvoer, waarover deze zeggenschap hebben of waarop deze beleidstoezicht uitoefenen”, zoals bedoeld in artikel 2, lid 6 bis, punt b), eerste streepje, van de basisverordening.
- (154) De Commissie herhaalde dat zodra de verstoringen van betekenis zijn vastgesteld, de methode van artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening in het gehele land van toepassing is, tenzij met positief bewijs wordt vastgesteld dat bepaalde kosten niet door verstoringen worden beïnvloed. Xiamen heeft niet dergelijk bewijs verstrekt, maar slechts algemene argumenten met betrekking tot bepaalde in artikel 2, lid 6 bis, punt b), van de basisverordening genoemde criteria voor het bestaan van verstoringen van betekenis in het land van uitvoer als geheel, die geen verband houden met het feit dat specifieke kosten van de onderneming niet verstoord zouden zijn. De bewering van Xiamen dat zij onafhankelijk is van staatsstoezicht doet geen afbreuk aan het omvangrijke bewijsmateriaal en aan de conclusies in de punten 3.3.1.3 tot en met 3.3.1.5, die tonen hoe omvangrijk en alomtegenwoordig de invloed van de overheid en de CCP in de Chinese economie is, ook in de aluminiumsector. Bovendien beschikt de overheid, zoals aangegeven in punt 3.3.1.8, over een groot aantal instrumenten en financiële stimulansen om ondernemingen, ook die in particulier bezit, ertoe aan te zetten haar richtsnoeren te volgen. Zoals in hetzelfde hoofdstuk is beschreven, worden financiële instellingen, met inbegrip van die in particulier bezit, gestimuleerd om de toegang tot financiering voor projecten die in overeenstemming zijn met de regeringsplannen te vergemakkelijken, hetgeen een aanzienlijke invloed heeft op de particuliere ondernemingen die moeten voldoen aan de richtsnoeren van de overheid om hun financiële liquiditeit te waarborgen. Het argument van Xiamen dat zij vrij is van enige overheidsinvloed, met inbegrip van eigendom, zeggenschap of beleidstoezicht door de Chinese autoriteiten, moet worden afgewezen.

- (155) De Commissie merkte meer bepaald op dat Xiamen formeel is erkend als: een belangrijke high-techonderneming op nationaal niveau, door de Staatsraad; een kernonderneming voor strategische en opkomende bedrijfstakken van de provincie Fujian, door de commissie voor economie en IT van de provincie Fujian; een vernieuwende onderneming van de provincie Fujian, door het Wetenschaps- en Technologiebureau van de provincie Fujian, de commissie voor economie en IT van de provincie Fujian, de Federatie van vakbonden van de provincie Fujian en door de commissie voor toezicht op en beheer van staatsactiva van de regering van de provincie Fujian⁽⁸⁸⁾. Om deze formele erkenningen te ontvangen, moet de onderneming hebben voldaan aan de desbetreffende voorwaarden om hiervoor in aanmerking te komen, waaronder het volgen van de officiële lijn van de Chinese overheid en het naleven van de officiële overheidsstrategieën en -beleidslijnen. Dit is ook nodig om dergelijke erkenningen te kunnen behouden en verder te kunnen profiteren van de directe of indirecte overheidssteun die eraan is verbonden. Enkele van de specifieke beleidslijnen, doelstellingen en voordelen in verband met de erkenning als kernonderneming in strategische en opkomende bedrijfstakken in de provincie Fujian, een titel die Xiamen draagt, zijn bijvoorbeeld: “kernondernemingen betrekken als leiders en voorbeelden, de sprongsgewijze wetenschappelijke ontwikkeling van strategische opkomende bedrijfstakken in Fujian bevorderen, en de doelstellingen en taken verwezenlijken die zijn vastgesteld in het ‘Uitvoeringsplan voor de versnelling van de ontwikkeling van strategische opkomende bedrijfstakken in de provincie Fujian’”; “ondersteuning van de verschillende soorten risicokapitaalfondsen van Fujian voor strategische opkomende bedrijfstakken om investeringen in eigen vermogen uit te voeren om sleutelprojecten van kernondernemingen te ontwikkelen”; “de kernondernemingen in de strategische opkomende bedrijfstakken van de provincie aanmoedigen en ondersteunen om naar de beurs te gaan voor financiering en om bedrijfsobligaties, kortlopende financieringsbewijzen enzovoort uit te geven, en relevante steun en diensten voor ondernemingsfinanciering verlenen”; “samen met de economische en handelsdepartementen van de districten, steden, de uitgebreide experimentele zone van Pingtan en ondernemingen uit de provinciale groep (holding) heeft het Provinciaal Economisch en Handelscomité een werk- en contactstelsel opgezet met kernondernemingen in opkomende bedrijfstakken om te helpen bij de coördinatie en de oplossing van de moeilijkheden en problemen die zich voordoen bij de bedrijfsontwikkeling en om te zorgen voor toezicht op en analyse van de ontwikkeling van de kernondernemingen⁽⁸⁹⁾”. De Commissie aanvaardde derhalve het specifieke verweer van Xiamen niet dat de onderneming vrij zou zijn van zeggenschap of beleidstoezicht door de autoriteiten van de VRC.
- (156) Bovendien voerde Xiamen aan dat zij een geheel in buitenlandse handen zijnde onderneming (“WFOE” — wholly owned foreign enterprise) was en onder de Chinese wetgeving viel. De aandeelhouder was Daching Enterprises Limited, een in Hongkong geregistreerde onderneming. Voorts voerde Xiamen aan dat haar jaarrekening werd gecontroleerd volgens de internationale standaarden voor jaarrekeningen, aangezien zij deel uitmaakt van een internationale groep, en dat zij was opgericht op basis van de wet op de buitenlandse handel van de Volksrepubliek China, de wet op de buitenlandse investeringen van de Volksrepubliek China en het vennootschapsrecht van de Volksrepubliek China en onderworpen was aan de faillissementswet van de Volksrepubliek China. Krachtens deze wetten werd zij beschermd door de faillissementswet en konden ingaande en uitgaande kapitaaloverdrachten vrijelijk plaatsvinden overeenkomstig de wet. Voorts voerde de onderneming aan dat haar jaarrekening werd gecontroleerd volgens de internationale standaarden voor jaarrekeningen, door Ernst & Young, en dat indien haar financiële gezondheid in gevaar zou komen, zij de internationale normen zou moeten volgen en eventueel failliet zou worden verklaard.
- (157) De Commissie herinnerde eraan dat, zoals beschreven in punt 3.3.1.6, de verstoringen in de VRC op het gebied van wetgeving niet voortvloeien uit het feit dat de Chinese wetten ontoereikend zouden zijn voor hun doel. Integendeel, de Chinese wetten zijn gemodelleerd naar soortgelijke wetten in andere landen en er is dus geen kwaliteitsprobleem met de wetten als zodanig. Het probleem ligt in de gebrekkige handhaving van die wetten en de rol van de staat in de insolventieprocedures. Op grond van de bevindingen in punt 3.3.1.6 en bij gebrek aan bewijs dat Xiamen niet onderhevig zou zijn aan de verstoringen in het hele land in verband met faillissementsprocedures, werd dit argument afgewezen.
- (158) Xiamen merkte verder op dat zij onafhankelijke prijsonderhandelingen met haar afnemers in de EU of elders voerde op basis van de productiekosten en de heersende marktvoorwaarden. Zij voegde eraan toe dat de prijs bij verkoop aan afnemers in de EU gebaseerd was op een conversiepremie plus de aluminiumprijs voor verkoop aan de EU zoals genoteerd op de London Metal Exchange (LME).

⁽⁸⁸⁾ Zie de website van Xiamen: <http://www.xiashun.com/about/awards.htm>

⁽⁸⁹⁾ Zie de mededeling van de provincie Fujian van 2012 over de ontwikkeling van de erkenning van kernondernemingen in strategische en opkomende bedrijfstakken, delen II en VI: <http://www.fjmtxh.com/NewsInfo.aspx?Id=11101>

- (159) Overeenkomstig artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening moet de normale waarde worden berekend aan de hand van niet-verstoorde prijzen of benchmarks wanneer wordt vastgesteld dat het niet passend is gebruik te maken van de binnenlandse prijzen en kosten in het land van uitvoer wegens het bestaan van verstoringen van betekenis in dat land. De in de vorige overweging samengevatte argumenten hebben betrekking op de prijs van de uitvoer naar de EU (of naar elders), en niet op de normale waarde. De Commissie verwierp dit argument dan ook.
- (160) Wat grondstoffen betreft, voerde Xiamen aan dat er geen discriminerend overheidsbeleid of discriminerende overheidsmaatregelen zijn die binnenlandse leveranciers bevoordelen of de vrije marktwerking anderszins beïnvloeden in de VRC. Volgens haar heeft zij de vrije keuze om haar eigen leveranciers, hetzij producenten of distributeurs, te kiezen tegen prijzen waarover vrij is onderhandeld. Zij voegde eraan toe dat de aankoop prijs van de grondstoffen en andere productiemiddelen werd vastgelegd via onderhandelingen en biedprocedures met verschillende leveranciers. Xiamen voegde daaraan toe dat zij sommige van haar grondstoffen in het buitenland aankocht. Dat is met name het geval voor staven titanium-boor-aluminium, die zij volledig uit het Verenigd Koninkrijk betreft.
- (161) In dit verband herinnerde de Commissie eraan dat Xiamen volgens de bevindingen in de punten 3.3.1.2 tot en met 3.3.1.9 geen positief bewijs heeft geleverd waaruit blijkt dat haar kosten met betrekking tot in het binnenland ingekochte productiemiddelen niet door het aanzienlijke overheidsingrijpen werden beïnvloed. Het onderzoek stelde verstoringen in de gehele keten van de aluminiumsector vast. Deze verstoringen hebben ook betrekking op de leveranciers van grondstoffen, die onderhevig zijn aan alle soorten verstoringen die in de VRC zijn vastgesteld, waaronder de kosten van elektriciteit, arbeid, toegang tot financiering enz. In het geval van de buitenlandse aankopen van Xiamen werd daarentegen op basis van het ingediende en vervolgens op afstand gecontroleerde bewijsmateriaal, waaronder de antwoorden op de vragenlijst, een prijsanalyse van deze aankopen (waaruit bleek dat de prijzen vergelijkbaar zijn met de prijzen bij aankoop in het representatieve land), en bij gebrek aan enig bewijs van verstoringen voor deze productiemiddelen in het Verenigd Koninkrijk, met positief bewijs vastgesteld dat de aankoop prijs van de staven titanium-boor-aluminium uit het Verenigd Koninkrijk (die een klein deel van de totale kosten van grondstoffen van deze onderneming vertegenwoordigen) niet verstoord is en niet door gegevens uit een representatief land hoeft te worden vervangen.
- (162) Voorts bleek uit het onderzoek dat Xiamen samen met Yunnan Yunlv Yongxin Metal Processing Co., Ltd (een staatsonderneming) een onderneming had opgericht onder de naam Yunnan Yongshun Aluminium Co., Ltd. in Jianshui County, provincie Yunnan. De hoofdactiviteit van die onderneming is de productie van grote plakken gelegeerd aluminium en zij is een leverancier van Xiamen. Hieruit blijkt ten eerste dat Xiamen nauw samenwerkt met de Chinese staat door een joint venture met een staatsonderneming op te richten, en ten tweede dat de verstoringen in het hele land ook betrekking hebben op haar leveranciers.
- (163) Xiamen voerde voorts aan dat de overheid geen invloed had op haar vermogen om toegang te krijgen tot krediet of op de kredietvoorwaarden die de onderneming kreeg en dat de kredietvoorwaarden, zoals de rentevoet, worden bepaald door de geldende marktkoers. Daarnaast voerde Xiamen aan dat haar VAA-kosten niet-verstoord en redelijk waren en in aanmerking moesten worden genomen.
- (164) De Commissie herinnerde eraan dat om vast te stellen of er sprake is van verstoringen van betekenis in de zin van artikel 2, lid 6 bis, punt b), van de basisverordening, de mogelijke gevolgen van een of meer van de in die bepaling genoemde factoren worden geanalyseerd met betrekking tot de prijzen en kosten in het land van uitvoer. En zelfs al zou de producent-exporteur geen directe aanmerkelijke overheidsfinanciering ontvangen — quod non — dan nog kwam Xiamen in aanmerking voor financiële steun zoals beschreven in punt 3.3.1.8 in samenhang met punt 3.3.1.5. Zoals uiteengezet in punt 3.3.1.5 moest de producent-exporteur namelijk, net als alle ondernemingen in de aluminiumsector, rekening houden met planningsdocumenten en richtsnoeren van de Chinese staat en kreeg hij toegang tot financiering via het in punt 3.3.1.8 beschreven Chinese financiële stelsel. In dit verband verlenen banken en andere financieringsinstellingen volgens de richtsnoeren van de Chinese overheid toegang tot financiering voor marktpelers, met inbegrip van producenten van aluminiumproducten, waardoor een financieel vangnet voor deze ondernemingen wordt gecreëerd en deze ondernemingen een voordeel krijgen ten opzichte van hun buiten de VRC gevestigde wederpartijen. Voorts komt Xiamen, zoals uiteengezet in overweging 118, door zijn status binnen een strategische opkomende bedrijfstak ("Strategic Emerging Industry" ofwel "SEI"), in aanmerking voor de financiële steun die beschikbaar wordt gesteld aan ondernemingen met een SEI-status, zoals beschreven in de genoemde overweging.
- (165) Wat arbeid betreft, verklaarde Xiamen dat zij een gezond en normaal loonkostensysteem hanteerde. Zij onderhandelde onafhankelijk met haar werknemers over de individuele lonen op basis van de markttarieven en hun persoonlijke deskundigheid en prestaties. Zij voegde daaraan toe dat er in de VRC geen sprake is van een staatsmandaat met betrekking tot looncontroles.

- (166) De Commissie herinnerde eraan dat verstoringen op de arbeidsmarkt in punt 3.3.1.7 voor het hele land werden vastgesteld. De problemen die inherent zijn aan de Chinese arbeidsmarkt, waaronder de afwezigheid van vakbonden die onafhankelijk zijn van de overheid en de beperkingen op de mobiliteit van arbeidskrachten als gevolg van het in overweging 130 beschreven registratiesysteem voor huishoudens, hebben een verstoring effect op de loonvorming in de VRC. In dit verband is er geen bewijs waaruit zou blijken dat de verstoringen van het ontbreken van onafhankelijke vakbonden in het hele land en de kwestie van het registratiesysteem voor huishoudens niet van toepassing zijn op Xiamen. Het argument werd derhalve afgewezen.
- (167) Ten slotte voerde Xiamen aan dat haar VAA-kosten en winst om alle hierboven vermelde redenen niet-verstoord en ook redelijk waren en bij de berekeningen in aanmerking moesten worden genomen.
- (168) Wat het argument over de VAA-kosten en de winst betreft, merkte de Commissie ten eerste op dat dit algemeen en niet-onderbouwd was, aangezien het eenvoudigweg verwees naar de andere argumenten van deze producent-exporteur die allemaal zijn afgewezen. Bovendien is in artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening specifiek bepaald dat als verstoringen van betekenis worden vastgesteld, de door berekening vastgestelde normale waarde een niet-verstoord en redelijk bedrag voor VAA-kosten en voor winst moet omvatten. Aangezien dit in het onderhavige onderzoek het geval is en zowel de producent-exporteur als zijn leveranciers door deze verstoringen worden getroffen, zijn deze argumenten afgewezen.
- (169) Bijgevolg heeft de Commissie de normale waarde berekend — en daarbij naar behoren rekening gehouden met de uitzondering van staven van titanium-boor-aluminium — aan de hand van productie- en verkoopkosten waarin niet-verstoorde prijzen of benchmarks tot uitdrukking komen, dat wil zeggen in dit geval aan de hand van de overeenkomstige productie- en verkoopkosten in een passend representatief land, in overeenstemming met artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening en zoals wordt besproken in het volgende punt.

3.4. Representatief land

3.4.1. Algemene opmerkingen

- (170) De keuze voor het representatieve land is gemaakt op basis van de volgende criteria uit hoofde van artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening:
- een niveau van economische ontwikkeling dat vergelijkbaar is met dat van de VRC. Hiertoe heeft de Commissie op basis van de databank van de Wereldbank gebruikgemaakt van landen met een bruto nationaal inkomen per inwoner dat vergelijkbaar is met dat van de VRC ⁽⁹⁰⁾;
 - vervaardiging van het onderzochte product in dat land;
 - beschikbaarheid van relevante openbare gegevens in het representatieve land.
 - Wanneer er sprake is van meer dan één mogelijk representatief land wordt, indien van toepassing, de voorkeur gegeven aan het land met een toereikend niveau van sociale en milieubescherming.
- (171) Zoals toegelicht in de overwegingen 70 en 71, heeft de Commissie twee mededelingen aangaande de bronnen voor de vaststelling van de normale waarde afgegeven en in het dossier opgenomen. In de mededelingen werden de feiten en het bewijsmateriaal beschreven die aan de relevante criteria ten grondslag liggen en werd ingegaan op de opmerkingen die van de partijen over deze elementen en de relevante bronnen waren ontvangen. In de tweede mededeling heeft de Commissie de belanghebbenden in kennis gesteld van haar voornemen om Turkije in het onderhavige geval aan te merken als een passend representatief land indien het bestaan van verstoringen van betekenis in overeenstemming met artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening zou worden bevestigd. De beoordeling door de Commissie is hierna samengevat.

3.4.2. Een niveau van economische ontwikkeling dat vergelijkbaar is met dat van China en vervaardiging van het onderzochte product

- (172) In de eerste mededeling stelde de Commissie 55 landen vast met een vergelijkbaar niveau van economische ontwikkeling als China. In het onderzoekstijdvak heeft de Wereldbank deze landen op basis van het bruto nationaal inkomen ingedeeld als “hogermiddeninkomenslanden”. Evenwel werd vastgesteld dat het onderzochte product slechts in vijf van deze landen in aanzienlijke hoeveelheden werd geproduceerd, namelijk Armenië, Brazilië, Indonesië, de Russische Federatie en Turkije.

⁽⁹⁰⁾ World Bank Open Data — Upper Middle Income, <https://data.worldbank.org/income-level/upper-middle-income>

- (173) Aangezien er geen betekenisvolle gegevens beschikbaar zijn over invoer/uitvoer en/of financiële gegevens van ACF-producenten in Armenië en Indonesië, zijn die landen niet verder onderzocht als mogelijke representatieve landen.
- (174) Naar aanleiding van de eerste mededeling verklaarde Xiamen dat de Commissie Maleisië zou moeten overwegen als mogelijk representatief land. Deze producent-exporteur voerde aan dat er een voldoende representatieve hoeveelheid aluminiumfolie wordt geproduceerd in Maleisië en verwees naar twee ondernemingen die het betrokken product produceren, namelijk Alcom en UACJ Foil Malaysia. Xiamen herhaalde dit argument naar aanleiding van de tweede mededeling.
- (175) De Commissie merkte ten eerste op dat er in Maleisië uitvoerbeperkingen van kracht zijn in de vorm van vergunningsvereisten en uitvoerheffingen met betrekking tot aluminiumafval. Deze productiefactor is goed voor ongeveer 5 % tot 10 % van de productiekosten. Ten tweede bleek niet dat Alcom ACF produceerde en maakte UACJ Foil Malaysia verlies volgens de meest recente financiële gegevens met betrekking tot 2019 (een periode die deels overlapt met het onderzoektijdvak) die beschikbaar zijn in de databank van Dun&Bradstreet ("D&B")⁽⁹¹⁾. Ten slotte bevatten de mededelingen een specifieke bijlage om partijen te begeleiden bij de indiening van informatie over mogelijke bijkomende representatieve landen en/of ondernemingen met het oog op de toepassing van artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening. Xiamen verzuumde om informatie te verstrekken die voldeed aan de vereiste standaard en de mate van gedetailleerdheid als bepaald in die bijlage. Op grond van bovenstaande redenen moest het argument van Xiamen worden afgewezen.
- (176) Voorts golden er voor Rusland uitvoerbeperkingen in de vorm van een uitvoerheffing met betrekking tot aluminiumafval⁽⁹²⁾, dat een belangrijk bijproduct vormt dat tot op zekere hoogte in het productieproces van ACF kan worden hergebruikt. Daarnaast wordt het merendeel van de basisaluminiumfolie (een belangrijk productiemiddel voor ACF, dat meer dan 90 % van de productiekosten vertegenwoordigt, afhankelijk van het productieproces) ingevoerd uit China of uit landen die zijn opgenomen in bijlage I bij Verordening (EU) 2015/755⁽⁹³⁾ ("Verordening 2015/755"). Om die reden nam de Commissie Rusland niet langer in overweging en stond zij in de mededelingen uitvoeriger stil bij Brazilië en Turkije als mogelijke representatieve landen.

3.4.3. Beschikbaarheid van relevante openbare gegevens in het representatieve land

- (177) Naar aanleiding van de eerste mededeling voerden alle in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs aan dat Brazilië niet geschikt was als representatief land omdat de Braziliaanse aluminiummarkt onderhevig was aan verschillende verstoringen. Zij verklaarden ook dat Novelis do Brasil Ltda, de door de Commissie als representatieve producent voorgestelde onderneming, niet geschikt was, met name gelet op het ongewoon hoge gerapporteerde winstniveau, dat niet representatief werd geacht voor de betrokken bedrijfstak en ongeschikt om in het onderhavige geval te gebruiken.
- (178) De Commissie is ervan op de hoogte dat de Braziliaanse autoriteiten op 29 juli 2020 een antidumpingonderzoek hebben geopend naar de invoer van Chinese aluminiumproducten in Brazilië (circulaire nr. 46 van 28 juli 2020 — "Circulaire 46" — van het Braziliaanse secretariaat voor buitenlandse handel — "Secex")⁽⁹⁴⁾. De productomschrijving van het in Circulaire 46 genoemde onderzoek overlapt grotendeels met de omschrijving van het betrokken product in het huidige onderzoek volgens de definitie in punt 2. In Circulaire 46 werden in geïndexeerde vorm ook bedrijfsresultaten van de klagers gepubliceerd (drie ondernemingen waaronder Novelis do Brasil), waaruit bleek dat de klagers in de periode 2015-2019 verliezen hebben geleden.
- (179) Op basis van dit bewijsmateriaal achtte de Commissie het onwaarschijnlijk dat de gerapporteerde winst van Novelis do Brasil (19,4 % in de laatste financiële periode) met het betrokken product was behaald. Aangezien de onderneming een breed scala aan producten produceert, was de Commissie in dit verband van oordeel dat een dergelijke winst zeer waarschijnlijk, en grotendeels, werd behaald met andere door Novelis do Brasil vervaardigde producten, zoals producten voor de lucht- en ruimtevaartindustrie, de automobielsector en voor drankblikjes.
- (180) De Commissie kwam derhalve tot het oordeel dat de gegevens van Novelis do Brasil geen geschikte benchmark vormden om redelijke cijfers voor VAA-kosten en winst voor het onderzochte product vast te stellen. Bijgevolg wees de Commissie in de fase van de tweede mededeling Brazilië af als representatief land en richtte zij haar analyse op Turkije.

⁽⁹¹⁾ <https://dnb.onelogin.com/portal/> (<https://globalfinancials.com/index-admin.html>)

⁽⁹²⁾ GS-code 7602 00.

⁽⁹³⁾ Verordening (EU) 2015/755 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2015 betreffende de gemeenschappelijke regeling voor de invoer uit bepaalde derde landen (PB L 123 van 19.5.2015, blz. 33), zoals gewijzigd bij Gedelegeerde Verordening (EU) 2017/749 van de Commissie van 24 februari 2017 (PB L 113 van 29.4.2017, blz. 11).

⁽⁹⁴⁾ Circulaire nr. 46 van 28 juli 2020 van het Braziliaanse secretariaat voor buitenlandse handel, <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/circular-n-46-de-28-de-julho-de-2020-269159613>

- (181) De analyse van de invoer van de belangrijkste productiefactoren in Turkije wijst uit dat de invoer van basisaluminiumfolie in Turkije niet ernstig wordt aangetast door de invoer uit China of uit enig land dat is opgenomen in bijlage I bij Verordening (EU) 2015/755. Bovendien werd vastgesteld dat er voor belangrijke productiemiddelen (waaronder basisaluminiumfolie) exactere invoergegevens beschikbaar waren voor Turkije dan voor Brazilië.
- (182) In het onderhavige geval identificeerde de Commissie twee Turkse producenten van ACF, te weten Assan Alüminyum en Asaş Alüminyum. Terwijl Assan Alüminyum in het boekjaar 2019 (dat gedeeltelijk overlapt met het onderzoektijdvak) verlies leed, lag de winst van Asaş Alüminyum in 2019 rond het kostendekkende niveau. In dit verband verwijst de Commissie naar artikel 2, lid 6 bis, punt a), vierde alinea, van de basisverordening: *“De door berekening vastgestelde normale waarde omvat een niet-verstoord en redelijk bedrag voor administratiekosten, verkoopkosten en algemene kosten en voor winst.”*. Een winst rond het kostendekkende niveau kan niet “redelijk” worden geacht, met name gezien de winst die door andere Turkse ondernemingen in de aluminiumsector is behaald ⁽⁹⁵⁾. De gegevens over Asaş Alüminyum als producent van ACF werden derhalve voorlopig geacht geen passende benchmark te vormen.
- (183) Bij ontstentenis van een geschikte benchmark om redelijke cijfers voor VAA-kosten en winst voor het onderzochte product in Turkije vast te stellen, was de Commissie voorlopig van oordeel dat de gegevens van ondernemingen in een sector die een soortgelijk product produceert, in deze omstandigheden geschikt konden zijn. Meer specifiek vond de Commissie dat de gegevens van Turkse ondernemingen die actief waren in de sector aluminium extrusies geschikt waren om te gebruiken. De Commissie heeft haar conclusie gebaseerd op de kennis en informatie die reeds beschikbaar waren in een ander recent antidumpingonderzoek ⁽⁹⁶⁾ in dezelfde sector (aluminium), dat betrekking had op een soortgelijk product en een soortgelijke periode — aluminium extrusies. De conclusie werd verder onderbouwd met aanvullend onderzoek.
- (184) Aluminium extrusies zijn producten met een vergelijkbare samenstelling van het basismateriaal als ACF. Wat het productieproces betreft, kan aluminium door extrusie, walsen of gieten tot verschillende producten worden gevormd. Extrusies worden samen met ACF beschouwd als aluminiumhalffabrikaten en vallen dus binnen dezelfde algemene categorie van producten als ACF. Bovendien vervaardigen ondernemingen die extrusies produceren in sommige gevallen ook andere aluminiumproducten, met inbegrip van gewalste producten, waaronder ACF (zie overweging 193 voor meer details). Dit rechtvaardigt de keuze voor producenten van extrusies om winst en VAA-kosten in het representatieve land vast te stellen.
- (185) In het onderhavige geval werd eerst vastgesteld of de gegevens van de ondernemingen voor het boekjaar 2019, dat de helft van het onderzoektijdvak bestrijkt, beschikbaar waren. Voor 2020 waren geen financiële gegevens beschikbaar. Vervolgens werden ondernemingen geselecteerd die in de betreffende financiële periode winstgevend ⁽⁹⁷⁾ waren. Op basis van de gegevens in de D&B-databank bleken drie van de geselecteerde ondernemingen ⁽⁹⁸⁾ in 2019 een redelijk niveau van winstgevendheid te hebben.
- (186) Voorts heeft de Commissie op basis van aanvullend onderzoek opgemerkt dat Asaş Alüminyum (de producent van ACF), alsook twee ondernemingen die Zhongji noemt in haar opmerkingen in reactie op de eerste mededeling (P.M. S. Metal Profil Alüminyum Sanayi Ve Ticaret Anonim Şirketi en Cansan Alüminyum Profil Sanayi Ve Ticaret Anonim Şirketi), betrokken zijn, naast de productie van andere aluminiumhalffabrikaten, bij de productie van aluminium extrusies ⁽⁹⁹⁾. Bovendien bevat de D&B-databank onmiddellijk beschikbare financiële gegevens over P.M.S. Metal en Cansan Alüminyum en noteerden deze ondernemingen, in tegenstelling tot Asaş Alüminyum, ook redelijke winstniveaus in 2019. Bijgevolg beschouwt de Commissie deze twee ondernemingen in het onderhavige geval ook als representatieve producenten in Turkije (zie overweging 223 voor een volledige lijst van geselecteerde ondernemingen).

⁽⁹⁵⁾ Zie Uitvoeringsverordening (EU) 2021/582 van de Commissie van 9 april 2021 tot instelling van een voorlopig antidumpingrecht op gewalste platte aluminiumproducten van oorsprong uit de Volksrepubliek China (PB L 124 van 12.4.2021, blz. 40, overwegingen 266 en 267).

⁽⁹⁶⁾ Zie Uitvoeringsverordening (EU) 2021/546 van de Commissie van 29 maart 2021 tot instelling van een definitief antidumpingrecht en tot definitieve inning van het voorlopige recht op aluminium extrusies van oorsprong uit de Volksrepubliek China (PB L 109 van 30.3.2021, blz. 1).

⁽⁹⁷⁾ De ondernemingen moesten een redelijke winst maken, d.w.z. dat ondernemingen die verlies leden of zeer weinig winst maakten (rond het kostendekkende niveau) buiten beschouwing werden gelaten.

⁽⁹⁸⁾ De vierde onderneming die voorlopig was geselecteerd in de tweede mededeling (Emek Kablo Sanayi Ve Ticaret Anonim Şirketi) bleek uiteindelijk geen aluminium extrusies te produceren en werd derhalve buiten beschouwing gelaten.

⁽⁹⁹⁾ Zie <https://www.asastr.com/production-facilities/>, <http://www.cansan.com.tr/EN/Production/Extrusion/> en https://www.turkishexportportal.com/PMS-Metal-Profile-Aluminum-Industry-Trade-Inc_SHC13B_3f52c050b5a442608328416c31ac84bd?lang=en voor meer informatie.

- (187) In reactie op de tweede mededeling verzetten alle in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs zich tegen het gebruik van VAA- en winstgegevens met betrekking tot ondernemingen uit de sector extrusie en pleitten zij ervoor om de overeenkomstige gegevens van ofwel Turkse ACF-producenten (werkelijke of gecorrigeerde cijfers), ofwel producenten van andere aluminiumproducten, zoals aluminiumfolie, te gebruiken. De ondernemingen voerden aan dat extrusies en ACF niet binnen dezelfde algemene categorie van producten en/of sectoren vallen en dat de twee producten niet vergelijkbaar zijn, noch wat de fysieke of technische kenmerken, noch wat het eindgebruik, het productieproces of de productiekosten betreft.
- (188) Ten eerste wordt eraan herinnerd dat de Commissie tracht de werkelijke, redelijke en niet-verstoorde cijfers voor de winst en de VAA-kosten in het representatieve land vast te stellen. Zoals uiteengezet in de tweede mededeling kan de Commissie in de zoektocht naar die geschikte benchmarks indien noodzakelijk producenten in overweging nemen die een product vervaardigen dat binnen dezelfde algemene categorie en/of sector valt als het onderzochte product, indien er geen representatieve ACF-producent is. Hoewel bepaalde kenmerken, eindtoepassingen, productieprocessen en productiekosten voor ACF en aluminiumextrusies mogelijk niet identiek zijn, kunnen deze aspecten in het onderhavige geval niet als doorslaggevend worden beschouwd. Naast de reeds is overweging 184 gegeven redenen valt de bedrijfstak aluminium extrusies binnen dezelfde algemene categorie van economische activiteiten en dezelfde sector valt als de productie van ACF, op basis van de statistische nomenclatuur van de economische activiteiten in de Europese Unie ⁽¹⁰⁰⁾.
- (189) Wat betreft het argument dat de Commissie gebruik zou moeten maken van producenten van andere aluminiumproducten te weten aluminiumfolie (andere dan ACF), legde die belanghebbende niet uit waarom dit product en de kenmerken en het gebruik ervan geschikter waren dan, en hoe deze zich verhielden tot, aluminium extrusies. Bovendien verzuimden de producenten-exporteurs om aluminiumfolieproducenten uit het potentiële representatieve land voor te stellen waarvoor financiële gegevens beschikbaar waren en een redelijke winst. Hoe dan ook zijn de voorlopig in dit onderzoek gebruikte ondernemingen representatief voor een bredere aluminiumproductgroep, met inbegrip van gewalste producten, zoals nader uiteengezet in overweging 190.
- (190) Ten tweede vervaardigen de ondernemingen die als geschikt worden bevonden in de context van artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening, vaak meer dan één product. Het is tevens algemeen bekend dat de mate van detail van openbaar beschikbare financiële gegevens van geschikte ondernemingen in het representatieve land geen meer gedetailleerde analyse van de VAA-kosten en winst op het niveau van individuele producten mogelijk maakt. Ook in dit geval zijn de financiële gegevens van de geïdentificeerde extrusieproducenten in de D&B-databank alleen op geaggregeerd niveau beschikbaar, terwijl sommige van de extrusieproducenten zoals uiteengezet in overweging 186 ook andere aluminiumhalffabrikaten vervaardigen. Daarom zijn de beschikbare financiële gegevens voor aluminiumextrusie-ondernemingen niet alleen representatief voor de situatie op de extrusiemarkt in strikte zin, maar ook met betrekking tot de markt van een bredere productgroep, met inbegrip van gewalste producten. Het verzoek om alternatieve financiële gegevens te gebruiken werd derhalve afgewezen.
- (191) Bovendien betwistten alle in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs het feit dat de Commissie Asaş Alüminyum (de ACF-producent) niet in aanmerking nam omdat deze een te lage winst had, terwijl zij alle winstgevend aluminiumextrusiebedrijven, ongeacht hun individuele winstniveaus, wel als mogelijke representatieve producenten beschouwde. Zhongji voerde voorts aan dat de winstgevendheid van Asaş Alüminyum niet onredelijk was voor de ACF-sector.
- (192) De Commissie merkte op dat het gebruik van gebundelde en gewogen financiële gegevens van een reeks ondernemingen met redelijke winstcijfers (hoger dan een negatieve winst of dan een winst rond het kostendekkende niveau) geschikter is dan het onderzoeken van de prestaties van één enkele producent teneinde redelijke bedragen voor VAA-kosten en winst vast te stellen. Zoals vermeld in overweging 177 en in de mededelingen in het dossier, kan een winst die rond het kostendekkende niveau ligt en louter gebaseerd is op de gegevens van één onderneming, niet “redelijk” worden geacht in de zin van artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening.
- (193) Zhongji voerde verder aan dat de bevindingen van de Commissie met betrekking tot de voor de representatieve producenten te gebruiken financiële gegevens moeten worden herzien zodra er gegevens voor 2020 beschikbaar komen. Volgens Zhongji had de COVID-19-pandemie nagenoeg geen effect gehad op de gegevens over 2019 met betrekking tot zowel Chinese producenten als producenten in potentiële representatieve landen, terwijl de gegevens over 2020 ten volle door de pandemie zijn beïnvloed.

⁽¹⁰⁰⁾ Klasse 24.42 — Productie van aluminium, die de productie van aluminiumhalffabrikaten en van aluminium verpakkingsfolie omvat (zie <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5902521/KS-RA-07-01-5-EN.PDF> (blz. 156)).

- (194) In antwoord hierop merkte de Commissie ten eerste op dat de COVID-19-pandemie pas in maart 2020 werd uitgeroepen ⁽¹⁰¹⁾ en dat er derhalve slechts sprake is van overlapping met het OT gedurende één kwartaal. Ten tweede liep het OT van juli 2019 tot en met juni 2020, wat betekent dat de gegevens over 2019 en 2020 gelijkelijk belangrijk zijn voor de beoordeling door de Commissie. In ieder geval heeft de Commissie geen beschikbare financiële gegevens over 2020 gevonden die relevant zijn voor het onderhavige geval. Voorts is het argument van Zhongji over het effect van de COVID-19-pandemie op de producenten niet onderbouwd en lijkt het, gelet op de prestaties van de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs in het OT in vergelijking tot 2019, niet plausibel.
- (195) Er zijn derhalve financiële gegevens beschikbaar voor een representatieve pool van aluminiumextrusieproducenten die indicatief worden geacht voor de situatie en de winstniveaus in het segment van de aluminiumhalffabrikaten (met inbegrip van ACF), en die gegevens worden adequaat geacht om de normale waarde vast te stellen overeenkomstig artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening.

3.4.4. Niveau van sociale en milieubescherming

- (196) Aangezien was vastgesteld dat Turkije in dit stadium van het onderzoek op grond van alle voornoemde factoren het geschikte representatieve land was, hoefde er geen beoordeling van het niveau van sociale en milieubescherming plaats te vinden overeenkomstig artikel 2, lid 6 bis, punt a), eerste streepje, laatste zin, van de basisverordening.

3.4.5. Conclusie

- (197) In het licht van bovenstaande analyse en in overeenstemming met artikel 2, lid 6 bis, punt a), is de Commissie voornemens (in lijn met de tweede mededeling) om Turkije te gebruiken als een passend representatief land en de financiële gegevens van de in overweging 223 genoemde aluminiumextrusieproducenten te gebruiken.

3.5. Bronnen aan de hand waarvan niet-verstoorde kosten voor productiefactoren worden vastgesteld

- (198) Op basis van de informatie die belanghebbenden hebben verstrekt en andere relevante informatie in het dossier, heeft de Commissie, in de eerste mededeling, een initiële lijst opgesteld van productiefactoren zoals materialen, energie en arbeid, die bij de productie van het onderzochte product werden gebruikt.
- (199) Overeenkomstig artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening heeft de Commissie ook bronnen vastgesteld die moeten worden gebruikt voor de berekening van niet-verstoorde prijzen en benchmarks. De voornaamste bron die de Commissie voorstelde te gebruiken omvatte de Global Trade Atlas (de "GTA"). Ten slotte heeft de Commissie de codes van het geharmoniseerd systeem ("GS") van de productiefactoren in kaart gebracht die in de eerste noot initieel werden overwogen om te worden gebruikt bij de GTA-analyse op basis van door de belanghebbenden verstrekte informatie.
- (200) De Commissie heeft de belanghebbenden verzocht opmerkingen te maken en openbaar beschikbare informatie voor te stellen over niet-verstoorde waarden voor elk van de in de eerste mededeling genoemde productiefactoren. Vervolgens heeft de Commissie in de tweede mededeling de informatie voor een aantal productiefactoren bijgewerkt op basis van de opmerkingen die waren ontvangen van de belanghebbenden.
- (201) Voorts besloot de Commissie om talrijke oorspronkelijk in de mededelingen opgenomen productiefactoren buiten beschouwing te laten bij de berekening van de normale waarde, aangezien geen enkele in de steekproef opgenomen producent-exporteur er bij de productie van ACF gebruik van maakte (zie ook de overwegingen 230 en 231 voor meer informatie).

⁽¹⁰¹⁾ Zie <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19—11-march-2020> (laatstelijk geraadpleegd op 21 april 2021).

- (202) Gelet op het bovenstaande werden de volgende productiefactoren en hun bronnen vastgesteld met betrekking tot Turkije, teneinde de normale waarde vast te stellen overeenkomstig artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening:

Tabel 2

Productiefactoren van ACF

Productiefactor	Goederencode	Niet-verstoorde waarde	Meeteenheid
Grondstoffen			
Aluminiumingots	7601 10	12,73	CNY/kg
Aluminium platen	7601 20 20	13,91	CNY/kg
Basisaluminiumfolie	7606 12 92	26,06	CNY/kg
Walsolie ("white spirit")	2710 12 21	5,92	CNY/kg
Additieven voor walsolie	2710 12 21	5,92	CNY/kg
Aluminiumafval	7602 00 19	11,01	CNY/kg
Arbeid			
Loonkosten in de productiesector	NACE C.24,	59,97	CNY/uur
Energie			
Elektriciteit	Turks Instituut voor Statistiek, verbruikscategorie: 70 000 MWh < verbruik < 150 000 MWh	0,51	CNY/kWh
Elektriciteit	Turks Instituut voor Statistiek, verbruikscategorie: 150 000 MWh < verbruik	0,48	CNY/kWh

3.5.1. In het productieproces gebruikte grondstoffen

- (203) Om de niet-verstoorde prijs van grondstoffen vast te stellen, is de Commissie uitgegaan van de gewogen gemiddelde invoerprijs (cif) in het representatieve land, zoals gerapporteerd in de GTA, uit alle derde landen, met uitzondering van de VRC en de landen die geen lid zijn van de WTO en die zijn opgenomen in bijlage I bij Verordening (EU) 2015/755. De Commissie heeft besloten de invoer uit China uit te sluiten, omdat zij tot de conclusie was gekomen dat het wegens de aanwezigheid van verstoringen van betekenis in de zin van artikel 2, lid 6 bis, punt b), van de basisverordening niet passend is de binnenlandse prijzen en kosten in China te gebruiken (zie punt 3.3.1). Aangezien er geen bewijsmateriaal is waaruit blijkt dat dezelfde verstoringen niet gelijkelijk gevolgen hebben voor de voor de uitvoer bestemde producten, was de Commissie van oordeel dat die verstoringen gevolgen hebben gehad voor de uitvoer. De gewogen gemiddelde invoerprijs werd in voorkomend geval gecorrigeerd voor invoerrechten.
- (204) De Commissie heeft de vervoerskosten van de meewerkende producenten-exporteurs voor de levering van grondstoffen uitgedrukt als een percentage van de werkelijke kosten van dergelijke grondstoffen, en vervolgens hetzelfde percentage toegepast op de niet-verstoorde kosten van dezelfde grondstoffen, teneinde de niet-verstoorde vervoerskosten te verkrijgen. De Commissie was van oordeel dat, in het kader van dit onderzoek, de ratio tussen de grondstoffen van de producent-exporteur en de gerapporteerde vervoerskosten redelijkerwijs kon worden gebruikt als indicatie voor de schatting van de niet-verstoorde vervoerskosten van grondstoffen bij levering aan de fabriek van de onderneming.
- (205) Voor een klein aantal productiefactoren vertegenwoordigden de door de medewerkende producenten-exporteurs gemaakte werkelijke kosten een verwaarloosbaar deel van de totale grondstofkosten in het onderzoektijdvak. Aangezien de voor deze factoren gebruikte waarde geen merkbare invloed had op de berekeningen van de dumpingmarge, ongeacht de gebruikte bron, behandelde de Commissie deze productiefactoren als verbruiks-goederen, zoals uiteengezet in overweging 227.

- (206) In reactie op de tweede mededeling voerde Zhongji aan dat de door de Commissie gebruikte databanken (met name GTA en D&B) niet algemeen beschikbaar zijn en enkel toegankelijk voor abonnees, en dat partijen zonder abonnement hun rechten van verweer niet naar behoren kunnen uitoefenen. Voorts sprak Zhongji zijn bezorgdheid uit over de betrouwbaarheid van de gegevens in de D&B-databank en verwees zij naar onjuistheden die het had ontdekt in de in die databank opgenomen gegevens over de verbonden onderneming van Zhongji in Hongkong. Tot slot betoogde Zhongji dat de Commissie in de tweede mededeling had verzuimd de bijgewerkte waarden bekend te maken die voor iedere productiefactor zouden worden gebruikt, alsook de onderliggende brongegevens en de verrichte berekeningen.
- (207) Ten eerste merkte de Commissie op dat volgens artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening de gegevens niet “openbaar beschikbaar” maar wel “onmiddellijk beschikbaar” moeten zijn. De Commissie merkte op dat onder “openbaar beschikbaar” moet worden verstaan beschikbaar voor het grote publiek, terwijl onder “onmiddellijk beschikbaar” moet worden verstaan beschikbaar voor eenieder mits aan bepaalde voorwaarden, zoals een betaling van een vergoeding, is voldaan. Ten tweede is de D&B-databank een uitgebreid, veelgebruikt en algemeen erkend bedrijvenregister, dat de Commissie zonder onderscheid te maken heeft gebruikt om producenten in potentieel representatieve landen in kaart te brengen. Eventuele onjuistheden in de databank voor de verbonden onderneming van Zhongji in Hongkong, werden niet onderbouwd. Registraties (“records”) voor deze onderneming zijn zelfs niet beschikbaar in de D & B-databank⁽¹⁰²⁾ en bovendien bevat het door Zhongji verstrekte uittreksel eerder gemodelleerde dan werkelijke inkomsten. Hoe dan ook zouden de beweerde onjuistheden de betrouwbaarheid van de door de Commissie in dit geval gebruikte gegevens niet ondermijnen, aangezien de gegevens voor de met Zhongji verbonden onderneming in Hongkong op geen enkele wijze zijn gebruikt voor de toepassing van artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening. Ten derde is alle informatie die van belang was voor de berekening van de normale waarde voor de producenten-exporteurs, met inbegrip van alle onderliggende gegevens en uitvoerige berekeningen, ter beschikking gesteld van de producenten door middel van algemene of bedrijfsspecifieke bekendmakingen, zodat de genoemde ondernemingen hun recht van verweer naar behoren konden uitoefenen. Dit argument werd derhalve afgewezen.
- (208) In reactie op de tweede mededeling hebben zowel Donghai als Zhongji bij herhaling bezwaar aangetekend tegen de opneming van de invoerrechten die in het representatieve land voor de verschillende grondstoffen worden betaald, in de berekening van de normale waarde. Volgens Zhongji verstoort de Commissie deze kosten door de invoerrechten erin op te nemen en resulteert haar berekening niet in de niet-verstoorte productiekosten in China. Zhongji voerde voorts aan dat de overeenkomstige kosten in China, in overeenstemming met artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening, geen invoerrechten omvatten, aangezien de productiemiddelen in China worden vervaardigd. Voorts en in dezelfde geest voerde Donghai aan dat de opneming van invoerrechten voor grondstoffen die Chinese ondernemingen in eigen land inkochten niet als redelijk kon worden beschouwd, omdat de beoordeling overeenkomstig artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening voor iedere exporteur en producent afzonderlijk moet worden gedaan.
- (209) Er zij opgemerkt dat de toepassing van artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening tot doel heeft niet-verstoorte prijzen voor inputs op de representatieve markten vast te stellen. Indien gegevens over de binnenlandse prijzen in de mogelijke representatieve landen ontbreken (wat hier tevens het geval is), gebruikt de Commissie invoerprijzen die voor haar onmiddellijk beschikbaar zijn. Om de niet-verstoorte binnenlandse prijs op de binnenlandse markt van het geselecteerde representatieve land redelijkerwijs te benaderen, moeten de in kaart gebrachte invoerprijzen worden gecorrigeerd door er de desbetreffende invoerrechten bij op te tellen, omdat deze ook van invloed zijn op de werkelijke prijs op de binnenlandse markt. Zonder invoerrechten zou de prijs niet representatief zijn voor de marktprijs in het representatieve land. Bovendien werd deze beoordeling voor elke in de steekproef opgenomen producent-exporteur afzonderlijk uitgevoerd bij de vaststelling van hun afzonderlijke dumpingmarges. De argumenten van de belanghebbenden moesten daarom worden afgewezen.
- (210) In reactie op de tweede mededeling voerden zowel Donghai als Zhongji aan dat aluminiumafval dat zij in het productieproces van ACF genereren, dezelfde of een vergelijkbare zuiverheid had als aluminiumingot en dat het afval op dezelfde manier als aluminiumingots in de gietfase werd gebruikt. Volgens deze ondernemingen had de door de Commissie in de mededelingen vermelde GS-code (7602 00), of zelfs de achtcijferige code 7602 00 90, bijgevolg betrekking op een ander product, namelijk aluminiumafval van verschillende bronnen, met een lagere zuiverheid en een anders samengestelde legering, die niet overeenkwam met de kwaliteit van het daadwerkelijk door de ondernemingen geproduceerde afval.
- (211) De Commissie merkte ten eerste, op basis van het door Donghai en Zhongji tijdens de controles op afstand overgelegde bewijsmateriaal, op dat het door deze producenten-exporteurs gebruikte (en verkochte) aluminiumafval niet op hetzelfde niveau als aluminiumingots geprijsd was, maar dat er afhankelijk van de kwaliteit ervan een prijskorting werd toegepast om rekening te houden met de zuiverheid van het afval. Derhalve werd bevestigd dat de prijs van de aluminiumingot hoger was dan de prijs van het genereerde aluminiumafval.

⁽¹⁰²⁾ <https://globalfinancials.com/index-admin.html>

- (212) Ten tweede stelde de Commissie vast dat de desbetreffende goederencode in de Turkse nomenclatuur een onderscheid maakt tussen zogeheten productie-afval met de achtcijferige goederencode 7602 00 19, en afval met de achtcijferige goederencode 7602 00 90. Op basis van het onderzoek van de Commissie naar de desbetreffende codes en de door de partijen naar voren gebrachte argumenten, lijkt code 7602 00 19 beter de soort door zowel Donghai als Zhongji gebruikt en geproduceerd afval te weerspiegelen. Derhalve heeft de Commissie besloten om als benchmark de invoerprijs onder goederencode 7602 00 19 te gebruiken, en niet een invoerprijs voor ingots zoals door de ondernemingen was voorgesteld.
- (213) In reactie op de tweede mededeling voerde Zhongji aan dat het gebruik van Turkse GTA-invoergegevens met gebruikmaking van de achtcijferige douanecode voor basisfolie (7606 12 92) niet representatief was, noch overeenstemde met de kosten van Zhongji voor basisfolie. Meer bepaald voerde Zhongji aan dat de Turkse GTA-prijzen hoger zijn dan de prijzen in de Unie. Bovendien bestrijken de invoergegevens voor goederencode 7606 12 92 volgens de onderneming ook de invoer van basisaluminiumfolie die wordt gebruikt voor vliegtuigonderdelen en de automobiellindustrie, wat tot een aanzienlijke inflatie van de prijzen zou hebben geleid. Zhongji voerde verder aan dat de GTA-gegevens geen onderscheid maken tussen de soorten legeringen. Terwijl Zhongji slechts bepaalde goedkopere legeringsoorten gebruikt in haar folievoorraden, hadden de door de Commissie gehanteerde GTA-gegevens betrekking op alle legeringen. Zhongji verzocht derhalve om correctie van de GTA-gegevens aan de hand van de prijs van een specifieke legering die wat chemische en metaalcomponenten betreft vergelijkbaar is met de door Zhongji gebruikte kwaliteiten als opgenomen in het CRU-rapport ⁽¹⁰³⁾. Zhongji voerde aan dat de klacht ook op CRU-gegevens gebaseerd was, specifiek in de context van Turkije als representatief land. Donghai voerde in het kader van een soortgelijk argument aan dat de CRU-gegevens geschikter zijn, omdat daarmee producten kunnen worden onderscheiden op basis van specifieke soorten legeringen. Ten slotte voerde Zhongji aan dat verscheidene in de GTA opgenomen invoertransacties met betrekking tot basisfolie abnormaal hoge eenheidsprijzen lieten zien en buiten beschouwing moesten worden gelaten.
- (214) Inleidend wordt eraan herinnerd dat de Commissie er overeenkomstig artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening naar streefde de overeenkomstige productiekosten vast te stellen in een passend representatief land met een niveau van economische ontwikkeling dat vergelijkbaar is met dat van het land van uitvoer, of, indien zij dit passend achtte, niet-verstoorde internationale prijzen, kosten of benchmarks ⁽¹⁰⁴⁾.
- (215) In het onderhavige geval zijn de prijzen bij invoer in Turkije beschikbaar in de GTA-databank ⁽¹⁰⁵⁾. De gegevens voor basisaluminiumfolie in de GTA zijn beschikbaar op het niveau van een achtcijferige code, zodat de Commissie specifiek rekening kan houden met de invoer van basisaluminiumfolie met de door de ACF-fabrikanten gebruikte dikte (dikte van minder dan 3 mm). De achtcijferige code sluit eveneens dikkere basisaluminiumfolie en folie voor andere toepassingen, bijvoorbeeld voor drankblikjes of gecoat basisaluminiumfolie, uit. Niet alleen omvatten de GTA-gegevens op 8-cijferniveau derhalve alle soorten basisfolie die bij de productie van ACF worden gebruikt, maar ook sluiten zij in aanzienlijke mate soorten basisfolie uit die in andere toepassingen worden gebruikt. Die gegevens zijn derhalve geschikt voor de toepassing van artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening.
- (216) Voorts hebben de gegevens uit het CRU-rapport, in tegenstelling tot de GTA-gegevens die op betrouwbare wijze de door de ACF-producenten gebruikte basisfolie bestrijken, tal van eigenschappen die deze gegevens minder geschikt maken om te gebruiken. Ten eerste hebben de CRU-gegevens waarop Donghai en Zhongji zich beriepen, louter betrekking op prijzen voor uit de specifieke legeringsoort 1050 gemaakte folie. De in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs gebruikten aan de andere kant niet alleen verschillende legeringen van het type 1xxx, maar ook aanzienlijke hoeveelheden van legeringen van het type 8xxx, waarvan bekend is dat zij van superieure kwaliteit zijn (zoals ook bevestigd tijdens de controles op afstand van Zhongji) en bijgevolg duurder zijn dan legeringen van het type 1xxx. Daarom kan de prijs voor 1050-legeringen niet als representatief worden beschouwd voor de prijzen van de basisaluminiumfolie die daadwerkelijk door ACF-producenten in het productieproces wordt gebruikt. Bovendien hadden de door de partijen voorgestelde CRU-prijzen betrekking op prijzen in verschillende lidstaten van de Unie (Duitsland, Italië, Frankrijk) en het Verenigd Koninkrijk, zodat zij noch de situatie in een representatief land met een vergelijkbaar niveau van economische ontwikkeling, noch internationale benchmarks weerspiegelen. Voorts werden de CRU-gegevens in de klacht veeleer gebruikt om de productiecapaciteit voor en het verbruik van ACF in Turkije te bepalen dan om benchmarkwaarden voor productiefactoren vast te stellen.

⁽¹⁰³⁾ CRU International Ltd. is een onderneming die onderzoek doet naar grondstoffen en onder meer monitoringgegevens over aluminiumproducten publiceert.

⁽¹⁰⁴⁾ Bij wijze van alternatief kunnen binnenlandse kosten worden gebruikt, maar uitsluitend wanneer op basis van nauwkeurig en passend bewijsmateriaal is vastgesteld dat zij niet verstoord zijn.

⁽¹⁰⁵⁾ <https://www.gtis.com/gta/secure/default.cfm>

- (217) Ten slotte heeft de Commissie de beschikbare invoergegevens met betrekking tot basaaluminiumfolie als geheel in aanmerking genomen. Het gebruik van een gemiddelde prijs vermindert het effect van eventueel abnormale prijzen aan de onder- of bovenkant van het bereik en weerspiegelt ook een mix van verschillende kwaliteiten van de gebruikte grondstof (in dit geval bijvoorbeeld de legeringstypen 1xxx en 8xxx) op de betrokken representatieve markt.

3.5.2. Arbeid

- (218) Om de benchmark voor loonkosten vast te stellen, heeft de Commissie gebruikgemaakt van de meest recente, door het Turkse Instituut voor Statistiek gepubliceerde statistieken ⁽¹⁰⁶⁾. Dit instituut publiceert uitvoerige informatie over loonkosten in verschillende economische sectoren in Turkije. De Commissie heeft de benchmark vastgesteld op basis van de loonkosten per uur voor 2016 voor de economische activiteit C.24 (Vervaardiging van metalen in primaire vorm) ⁽¹⁰⁷⁾. De waarden werden verder gecorrigeerd voor inflatie met behulp van de door het Turkse Instituut voor Statistiek gepubliceerde binnenlandse-producentenprijsindex ⁽¹⁰⁸⁾, om rekening te houden met de kosten in het onderzoektijdvak.
- (219) Zowel Donghai als Zhongji voerden aan dat de productie van ACF wat de voor arbeid gebruikte benchmark betreft nauwer verwant is met activiteiten onder code 25 (Vervaardiging van producten van metaal, exclusief machines en apparaten), meer specifiek klasse 25.50 (Smeden, persen, stampen en profielwalsen van metaal; poedermetallurgie) of klasse 25.92 (Vervaardiging van verpakkingsmiddelen van licht metaal) dan met activiteiten onder code C.24. Bovendien voerde Zhongji aan dat sommige producenten in de Unie (Amcor en Carcano Antonio) zijn ingedeeld in NACE-klasse 25.92.
- (220) De Commissie merkte op dat de productie van aluminium overeenkomstig de statistische nomenclatuur van economische activiteiten in de Europese Unie (die in overeenstemming is met de internationale VN-classificatie) valt onder afdeling 24, meer in het bijzonder onder groep 24.4 (Productie van edele metalen en van andere non-ferrometalen) en klasse 24.42 ⁽¹⁰⁹⁾. Die klasse heeft betrekking op de productie van aluminium, waaronder de productie van aluminiumhalffabrikaten en van aluminium verpakkingsfolie. Het feit dat sommige ACF-producenten kunnen worden ingedeeld in een andere NACE-klasse (zoals 25.92), betekent louter dat de genoemde ondernemingen onder meer ook metalen verpakkingen produceren, die echter niet als ACF worden beschouwd. Daarom bleef de Commissie bij haar standpunt dat zij de benchmark correct had vastgesteld op basis van de arbeidskosten voor de economische activiteit C.24 (Vervaardiging van metalen in primaire vorm) en moesten de argumenten van de partijen worden afgewezen.

3.5.3. Elektriciteit

- (221) Om de benchmarkprijs voor elektriciteit vast te stellen, heeft de Commissie gebruikgemaakt van de door het Turkse Instituut voor Statistiek gepubliceerde elektriciteitsprijzen voor bedrijven (industriële gebruikers) in Turkije ⁽¹¹⁰⁾. De benchmark is vastgesteld op basis van de op 23 september 2020 gepubliceerde elektriciteitsprijs. De prijs heeft betrekking op het gemiddelde van tweede semester van 2019 en het eerste semester van 2020. De Commissie heeft gebruikgemaakt van de gegevens over de elektriciteitsprijzen voor de industrie in de verbruikscategorieën 70 000 ≤ T < 150 000 MWh respectievelijk > 150 000 MWh. De Commissie heeft nettoprijzen (zonder btw) gebruikt.

3.5.4. VAA-kosten en winst

- (222) Artikel 2, lid 6 bis, punt a), vierde alinea, van de basisverordening luidt: “De door berekening vastgestelde normale waarde omvat een niet-verstoord en redelijk bedrag voor administratiekosten, verkoopkosten en algemene kosten en voor winst.”. Bovendien moet een waarde voor de algemene productiekosten worden vastgesteld om de niet in de bovengenoemde productiefactoren opgenomen kosten te bestrijken.

⁽¹⁰⁶⁾ De loonkosten zijn beschikbaar op http://www.turkstat.gov.tr/PrelistikTablo.do?istab_id=2088

⁽¹⁰⁷⁾ De categorie “metalen in primaire vorm” omvat aluminium onder code C24.42.

⁽¹⁰⁸⁾ <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/DownloadIstatistikselTablo?p=RQJc6lWaNMpivNV6h1MxkWk9ycHqk1cNqZM2UJkIfMUyAmenKIIz/lKzy74RY7Y2>

⁽¹⁰⁹⁾ Zie <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5902521/KS-RA-07-015-EN.PDF>, blz. 156; zie ook de Internationale industriële standaardclassificatie van alle takken van economische bedrijvigheid van de VN https://unstats.un.org/unsd/classifications/Econ/Download/In%20Text/ISIC_Rev_4_publication_English.pdf, blz. 122-123.

⁽¹¹⁰⁾ <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Electricity-and-Natural-Gas-Period-I-January-June,-2020-33647>

(223) Om een niet-verstoord en redelijk bedrag voor VAA-kosten en winst vast te stellen, heeft de Commissie gebruikgemaakt van de VAA-kosten en de winst van de vijf ondernemingen in Turkije die waren geïdentificeerd als producenten van het soortgelijke product (waaronder aluminiumhalffabrikaten), namelijk aluminiumextrusie-producten zoals uitgelegd in de overwegingen 190 tot en met 196. Zoals in die overwegingen is uiteengezet, heeft de Commissie de cijfers met betrekking tot financiële gegevens over 2019 gebruikt, omdat dat de meest recente beschikbare gegevens waren, die bovendien een halfjaar overlap met het onderzoektijdvak hebben. De gegevens voor de volgende vijf ondernemingen zijn gebruikt:

1. Eksal Alüminyum Kalıp Sanayi Ve Ticaret Limited Şirketi;
2. Okyanus Alüminyum Sanayi Ticaret Anonim Şirketi;
3. Çuhadaroglu Metal Sanayi Ve Pazarlama Anonim Şirketi;
4. P.M.S. Metal Profil Alüminyum Sanayi Ve Ticaret Anonim Şirketi;
5. Cansan Alüminyum Profil Sanayi Ve Ticaret Anonim Şirketi.

3.6. Berekening van de normale waarde

(224) Op basis van de hierboven beschreven niet-verstoorde prijzen en benchmarks heeft de Commissie de normale waarde per productsoort in het stadium af fabriek berekend overeenkomstig artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening.

(225) Om de niet-verstoorde productiekosten vast te stellen voor elke juridische entiteit die het betrokken product vervaardigt en uitvoert, heeft de Commissie voor elke producent de zowel van verbonden als van niet-verbonden partijen aangekochte productiefactoren vervangen door de in tabel 2 vermelde productiefactoren.

(226) Ten eerste heeft de Commissie de niet-verstoorde productiekosten vastgesteld op basis van productiefactoren die door elk van de ondernemingen zijn aangekocht. De niet-verstoorde kosten per eenheid zijn vervolgens toegepast op het werkelijke verbruik van de individuele productiefactoren van elk van de medewerkende producenten-exporteurs. De Commissie verminderde de productiekosten met de niet-verstoorde kosten van bijproducten die in het productieproces werden hergebruikt.

(227) Ten tweede heeft de Commissie, om tot de totale niet-verstoorde productiekosten te komen, algemene productiekosten erbij opgeteld. De algemene productiekosten van de medewerkende producenten-exporteurs werden verhoogd met de kosten van verbruiksgoederen waaraan in overweging 205 is gerefereerd, en vervolgens uitgedrukt als een deel van de werkelijke productiekosten van elk van de producenten-exporteurs. Dit percentage is toegepast op de niet-verstoorde productiekosten.

(228) Ten slotte telde de Commissie VAA-kosten en winst daarbij op, zoals bepaald op basis van de vijf Turkse ondernemingen (zie overweging 223). De VAA-kosten, uitgedrukt als percentage van de kosten van verkochte goederen en toegepast op de niet-verstoorde totale productiekosten, kwamen uit op 8,7 %. De winst, uitgedrukt als percentage van de kosten van de verkochte goederen en toegepast op de totale niet-verstoorde productiekosten, bedroeg 7,5 %.

(229) Op basis daarvan heeft de Commissie de normale waarde per productsoort af fabriek berekend overeenkomstig artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening.

(230) Donghai voerde aan dat haar ACF-producerende entiteit samen met de andere entiteiten die onder de zelfde ondernemingsgroep vallen ("de Nanshan Group") op geconsolideerde wijze moet worden behandeld voor zover het om de berekening van de normale waarde gaat, d.w.z. dat de Commissie alleen zou moeten overwegen de prijzen van de productiefactoren die de groep aan het begin van het productieproces van een niet-verbonden partij inkocht, te vervangen door de benchmarkprijzen. Donghai verwees in dit verband naar de praktijk van de Commissie met betrekking tot het begrip "enkele economische eenheid" voor de vaststelling van de uitvoerprijs. Zhongji voerde ook aan dat haar ACF producerende entiteit het grootste deel van de basisfolie inkocht van verbonden ondernemingen en dat de Commissie bij de berekening van de normale waarde van de producerende entiteit van Zhongji rekening moest houden met kostencomponenten (voor de productie van basisfolie) van deze verbonden ondernemingen. Volgens Zhongji moet het feit dat haar producerende entiteit deel uitmaakte van een geïntegreerde groep van ondernemingen en grondstoffen betrok van de verbonden entiteiten, naar behoren in aanmerking worden genomen en anders worden behandeld dan een scenario waarin grondstoffen door niet-verbonden leveranciers worden geleverd.

- (231) Ten eerste merkte de Commissie op dat het begrip “één enkele economische eenheid” van toepassing is op de vaststelling van de uitvoerprijs of de binnenlandse prijs, voor zover dienstig voor de vaststelling van de relevante prijs voor onafhankelijke afnemers en de mogelijke correcties van deze prijzen, wanneer de binnenlandse verkoop of de verkoop ten uitvoer via een verbonden handelaar plaatsvindt. De vraag van Donghai en Zhongji heeft daarentegen betrekking op het productieproces dat wordt gevolgd door en de relevante inputs die worden gebruikt door de producerende entiteiten bij de vervaardiging van het betrokken product. In dit verband is het de vaste praktijk van de Commissie (tevens toegepast in het onderhavige geval) dat voor elke afzonderlijke exporterende producerende entiteit een normale waarde wordt berekend op basis van het specifieke productieproces en de inputs als ingekocht door elke juridische entiteit die het betrokken product vervaardigt. Het verzoek om het productieproces op geconsolideerde basis vast te stellen en productiefactoren van verbonden producenten te gebruiken voor andere upstreamproducten dan ACF, zou de werkelijke industriële en economische situatie van de ACF producerende entiteiten vertroebelen door ten onrechte aan te nemen dat de groep van verbonden ondernemingen één enkele geïntegreerde producerende entiteit vormt. De argumenten van Donghai en Zhongji werden dan ook afgewezen.

3.7. Uitvoerprijs

- (232) De eerste in de steekproef opgenomen producent-exporteur, Donghai, heeft het betrokken product naar de Unie uitgevoerd via een verbonden onderneming in China, en de uitvoerprijs overeenkomstig artikel 2, lid 8, van de basisverordening was de voor het betrokken product met het oog op uitvoer naar de Unie werkelijk betaalde of te betalen prijs.
- (233) Donghai verkocht het betrokken product voorts ook aan de Unie via een andere in de Unie gevestigde verbonden onderneming, die als importeur optrad. Voor deze verkoop werd de uitvoerprijs berekend overeenkomstig artikel 2, lid 9, van de basisverordening, d.w.z. aan de hand van de prijs waartegen het ingevoerde product voor het eerst werd doorverkocht aan onafhankelijke afnemers in de Unie. De gemaakte correcties hielden verband met alle kosten tussen de invoer en de wederverkoop, met inbegrip van VAA-kosten en winst, teneinde een betrouwbare uitvoerprijs, grens Unie, vast te stellen.
- (234) De tweede in de steekproef opgenomen onderneming, Zhongji, voerde de betrokken producten zowel rechtstreeks uit naar onafhankelijke afnemers in de Unie als via een verbonden onderneming in Hongkong. Overeenkomstig artikel 2, lid 8, van de basisverordening was de uitvoerprijs voor Zhongji de werkelijk betaalde of te betalen prijs van het betrokken product dat met het oog op uitvoer naar de Unie werd verkocht.
- (235) Ten slotte voerde de derde in de steekproef opgenomen producent, Xiamen, het betrokken product uit via een in Hongkong gevestigde verbonden onderneming en, in kleinere hoeveelheden, rechtstreeks naar onafhankelijke afnemers in de Unie. Overeenkomstig artikel 2, lid 8, van de basisverordening was de uitvoerprijs voor Xiamen de werkelijk betaalde of te betalen prijs van het betrokken product dat met het oog op uitvoer naar de Unie werd verkocht.

3.8. Vergelijking

- (236) De Commissie vergeleek de normale waarde en de uitvoerprijs van de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs in het stadium af fabriek.
- (237) Met het oog op een billijke vergelijking heeft de Commissie overeenkomstig artikel 2, lid 10, van de basisverordening op de normale waarde en/of de uitvoerprijs een correctie toegepast voor verschillen die van invloed zijn op de prijzen en de vergelijkbaarheid van de prijzen. De uitvoerprijs werd gecorrigeerd voor vervoer, verzekering, laden, overlading en lossing, verpakking, commissielonen, kortingen, kredietkosten, bankkosten, rabatten aan het einde van het jaar en douanerechten.
- (238) Alle uitvoer van het betrokken product door Donghai vond plaats via een verbonden binnenlandse handelaar in China; die handelaar verkocht ACF rechtstreeks aan onafhankelijke afnemers in de Unie of via een verbonden handelsonderneming in Duitsland. Volgens Donghai fungeerde de binnenlandse handelaar als de interne verkoopafdeling van de productieondernemingen. Op basis van een beoordeling van het beschikbare bewijsmateriaal heeft de Commissie het argument voorlopig aanvaard en heeft zij geen correctie ingevolge artikel 2, lid 10, punt i), toegepast voor de binnenlandse handelaar.
- (239) Verder voerden zowel Zhongji als Xiamen gedurende het onderzoekstijdvak ACF naar de Unie uit via buiten de Unie, in Hongkong gevestigde verbonden handelaren. De Commissie heeft vastgesteld dat de functies van deze handelaren vergelijkbaar waren met die van een agent, aangezien zij een handelsmarge ontvingen voor hun diensten.

- (240) In deze context heeft Xiamen verzocht om de status van “één enkele economische eenheid” toe te passen op haar in Hongkong gevestigde handelaar. Er zij op gewezen dat: i) de handelaar van Xiamen niet in de bedrijfsruimten of in de nabijheid van de producenten gevestigd was en zijn boekhouding in zijn eigen bedrijfsruimten bewaarde. ii) de handelaar naast zijn handelsactiviteiten ook handelt als inkoopentiteit voor bepaalde hulpstoffen voor de groep en zich tevens bezighoudt met hedging- en financiële transacties als holdingmaatschappij van de groep; iii) uit de gecontroleerde winst-en-verliesrekening blijkt dat de eigen kantooruitgaven van de verbonden handelaar werden gedekt uit zijn eigen winst; iv) de handelaar het risico van wanbetaling door de klant op zich nam; v) de handelaar zeevervoer- en bankkosten betaalde voor de uitvoer van het betrokken product naar de Unie; vi) niet alle door Xiamen geproduceerde goederen via de verbonden handelaar worden verkocht — ongeveer [20 %-30 %] van de verkoop van het betrokken product aan de EU en 100 % van de verkoop van andere producten aan de EU en aan andere derde landen gebeurt rechtstreeks door Xiamen. Op grond hiervan werd het argument van Xiamen afgewezen.
- (241) Er werd derhalve een correctie ingevolge artikel 2, lid 10, punt i), toegepast voor de verkoop via de verbonden handelsondernemingen van Xiamen en Zhongji. Onder analoge toepassing van artikel 2, lid 9, bestond de correctie in een aftrek van de VAA-kosten van de respectieve handelsondernemingen en een fictieve winst op basis van de winstmarge van de enige medewerkende niet-verbonden importeur in het onderhavige geval.

3.9. Dumpingmarges

- (242) Overeenkomstig artikel 2, leden 11 en 12, van de basisverordening heeft de Commissie voor de in de steekproef opgenomen medewerkende producenten-exporteurs de gewogen gemiddelde normale waarde van elke soort van het soortgelijke product vergeleken met de gewogen gemiddelde uitvoerprijs van de overeenkomstige soort van het betrokken product om de dumpingmarge te berekenen.
- (243) Voor de medewerkende producenten-exporteurs die niet in de steekproef zijn opgenomen, heeft de Commissie de gewogen gemiddelde dumpingmarge berekend op grond van artikel 9, lid 6, van de basisverordening. Die marge werd dus vastgesteld op basis van de dumpingmarges die waren vastgesteld voor de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs.
- (244) Dit leidt voor de medewerkende producenten-exporteurs die geen deel uitmaken van de steekproef tot een voorlopige dumpingmarge van 69,6 %.
- (245) Wat alle andere producenten-exporteurs in de VRC betreft, heeft de Commissie de dumpingmarge overeenkomstig artikel 18 van de basisverordening vastgesteld op basis van de beschikbare gegevens. Hiertoe heeft de Commissie de mate van medewerking van de producenten-exporteurs bepaald. De mate van medewerking wordt bepaald op basis van het volume van de uitvoer naar de Unie van de medewerkende producenten-exporteurs, uitgedrukt als percentage van het totale volume van de uitvoer naar de Unie — volgens de invoerstatistieken van Eurostat — uit het betrokken land.
- (246) De mate van medewerking wordt in dit geval hoog geacht, aangezien de uitvoer van de medewerkende producenten-exporteurs goed was voor meer dan 90 % van de totale uitvoer naar de Unie tijdens het onderzoektijdvak. De Commissie heeft het derhalve passend geacht om de dumpingmarge voor het hele land die toepasselijk is voor alle andere niet-medewerkende producenten-exporteurs, vast te stellen op het niveau van de hoogste dumpingmarge die was vastgesteld voor de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs, te weten voor Donghai. De op deze wijze vastgestelde dumpingmarge bedraagt 98,9 %.
- (247) De voorlopige dumpingmarges, uitgedrukt als percentage van de cif-prijs, grens Unie, vóór inklaring, zijn als volgt:

Onderneming	Voorlopige dumpingmarge
Yantai Donghai Aluminum Foil Co., Ltd	98,9 %
Jiangsu Zhongji Lamination Materials Co., Ltd	81,5 %
Xiamen Xiashun Aluminium Foil Co., Ltd	16,1 %
Andere medewerkende ondernemingen	69,6 %
Alle andere ondernemingen	98,9 %

4. SCHADE

4.1. Definitie van de bedrijfstak van de Unie en productie in de Unie

- (248) Zoals aangegeven in overweging 39 eindigde de overgangsperiode voor de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de EU op 31 december 2020 en was het Verenigd Koninkrijk vanaf 1 januari 2021 niet langer onderworpen aan het recht van de Unie. Daarom heeft de Commissie de belanghebbenden verzocht bijgewerkte informatie op EU-27-basis te verstrekken. Bijgevolg werden onderstaande indicatoren alsmede de prijsonderbiedings- en prijsbederfmarges berekend op basis van gegevens inzake de EU-27.
- (249) Het soortgelijke product werd tijdens het onderzoektijdvak vervaardigd door elf producenten in de Unie. Zij vormen de bedrijfstak van de Unie in de zin van artikel 4, lid 1, van de basisverordening.
- (250) De totale productie in de Unie in het onderzoektijdvak werd vastgesteld op ongeveer 209 000 ton. De Commissie heeft dit cijfer vastgesteld op basis van alle beschikbare informatie over de bedrijfstak van de Unie, zoals de antwoorden van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie op de antidumpingvragenlijsten en de antwoorden van de niet in de steekproef opgenomen producenten in de Unie op de macrovragenlijst. Deze gegevens zijn op betrouwbaarheid en volledigheid getoetst aan de cijfers in de klacht. Zoals aangegeven in overweging 27 vertegenwoordigden de drie in de steekproef opgenomen producenten in de Unie meer dan 50 % van de totale productie van het soortgelijke product in de Unie.

4.2. Vaststelling van de relevante markt van de Unie

- (251) Om vast te stellen of de bedrijfstak van de Unie schade heeft geleden en om het verbruik en de verschillende economische indicatoren betreffende de situatie van de bedrijfstak van de Unie vast te stellen, heeft de Commissie onderzocht of en in welke mate bij de analyse rekening moest worden gehouden met het verdere gebruik van het door de bedrijfstak van de Unie geproduceerde soortgelijke product.
- (252) Daarbij en om een zo volledig mogelijk beeld van de bedrijfstak van de Unie te verkrijgen, heeft de Commissie gegevens verzameld over de volledige zakelijke activiteiten in samenhang met ACF en heeft zij bepaald of de productie voor eigen gebruik dan wel voor de vrije markt bestemd was.
- (253) De Commissie heeft geconstateerd dat een deel van de productie van de producenten in de Unie bestemd was voor de markt voor eigen gebruik, zoals blijkt uit tabel 3 hieronder. De markt voor eigen gebruik groeide in de beoordelingsperiode, maar bleef op een zeer laag niveau, namelijk minder dan 15 % van het verbruik in het OT. In deze fase van het onderzoek beschikt de Commissie echter niet over sluitend bewijs om aan te tonen of de ondernemingen die ACF gebruiken voor downstreamproductie al dan niet de vrije keuze hebben om hun eigen leveranciers te kiezen, aangezien de informatie over de verkoop en de productie op de markt voor eigen gebruik gebaseerd is op gegevens die zijn verzameld bij ondernemingen die niet in de steekproef zijn opgenomen. De Commissie kwam tot het voorlopige oordeel dat er mogelijk concurrentie tussen hen bestond, en alle marktaandeelen zijn derhalve berekend op basis van het totale verbruik in de EU. Dat is in deze fase de meest conservatieve benadering en het verandert hoe dan ook niets aan de bevindingen inzake schade.
- (254) De Commissie heeft bepaalde economische indicatoren met betrekking tot de bedrijfstak in de Unie uitsluitend onderzocht op basis van gegevens voor de vrije markt. Deze indicatoren zijn: verkochte volume en verkoopprijzen op de markt van de Unie, groei, uitvoervolume en prijzen van de uitvoer, winstgevendheid, rendement van investeringen, en kasstroom. Waar mogelijk en gerechtvaardigd werden de bevindingen van het onderzoek vergeleken met de gegevens voor de markt voor eigen gebruik, teneinde een volledig beeld van de situatie van de bedrijfstak van de Unie te schetsen.
- (255) Andere economische indicatoren konden echter slechts zinvol worden onderzocht door aan de gehele activiteit, met inbegrip van het eigen gebruik van de bedrijfstak van de Unie, te refereren. Het gaat daarbij om: productie, productiecapaciteit, bezettingsgraad, investeringen, voorraden, werkgelegenheid, productiviteit, lonen en het vermogen om kapitaal aan te trekken. Deze indicatoren zijn afhankelijk van de gehele activiteit, ongeacht of de productie bestemd is voor eigen gebruik dan wel voor verkoop op de vrije markt.

4.3. Verbruik in de Unie

- (256) De Commissie heeft het verbruik in de Unie vastgesteld op basis van de antwoorden van de producenten in de Unie op de antidumpingvragenlijst, de macrovragenlijst en de invoer op basis van de Eurostat-gegevens.

(257) Het verbruik in de Unie ontwikkelde zich tijdens de beoordelingsperiode als volgt:

Tabel 3

Verbruik in de Unie (ton)

	2017	2018	2019	OT
Totaal verbruik in de Unie	201 282	201 696	191 085	189 149
<i>Index</i>	100	100	95	94
Markt voor eigen gebruik	27 209	27 340	28 727	29 128
<i>Index</i>	100	100	106	107
Vrije markt	174 073	174 356	162 358	160 021
<i>Index</i>	100	100	93	92

Bron: wel en niet in de steekproef opgenomen producenten in de Unie en Eurostat.

- (258) Tijdens de beoordelingsperiode is het verbruik eerst licht gestegen, met minder dan 1 % in 2018, om vervolgens met 5 % te dalen in 2019 en daarna met nog eens 1 % in het OT. Daardoor nam het verbruik tijdens de beoordelingsperiode met 6 % af. De daling is op zijn minst gedeeltelijk veroorzaakt door de algemene richtsnoeren die in 2019 door de EU werden aangekondigd voor een circulaire economie, met inbegrip van de streefdoelen voor de recycleerbaarheid van grondstoffen zoals aluminium, staal, glas enzovoort. De laminaten waarvoor dunne folies worden gebruikt in combinatie met andere grondstoffen zoals plastic folies ("films"), papier enz. worden strak in het oog gehouden omdat zij met de bestaande technologieën nauwelijks te recyclen zijn. Dit heeft een negatief effect gehad op de vraag naar dunne aluminiumfolie.
- (259) Het verbruik lijkt niet te zijn beïnvloed door de COVID-19-pandemie. Volgens de door de producenten in de Unie verstrekte informatie nam het verbruik aanvankelijk zelfs toe, doordat in het begin van de pandemie voorraden van levensmiddelen werden aangelegd, maar nam de verkoop van levensmiddelenverpakkingen de maanden nadien enigszins af toen die producten werden verbruikt.

4.4. Invoer uit het betrokken land

4.4.1. Volume en marktaandeel van de invoer uit het betrokken land

- (260) De Commissie heeft de omvang van de invoer vastgesteld op basis van twee uit de Eurostat-databank opgevraagde Taric-codes ⁽¹¹¹⁾. Het marktaandeel van de invoer werd vastgesteld op basis van het invoervolume van het betrokken land in vergelijking met het volume van het totale verbruik in de Unie in tabel 3.
- (261) De invoer uit het betrokken land ontwikkelde zich tijdens de beoordelingsperiode als volgt:

Tabel 4

Volume en marktaandeel van de invoer

	2017	2018	2019	OT
Volume van de invoer uit het betrokken land (ton)	36 660	42 343	46 595	44 276
<i>Index</i>	100	115	127	121
Marktaandeel	18 %	21 %	24 %	23 %
<i>Index</i>	100	115	134	129

Bron: Eurostat.

⁽¹¹¹⁾ Taric-codes 7607 11 19 60 en 7607 11 19 93 (die tot 17 februari was genummerd met 7607 11 19 95).

- (262) Het volume van de invoer uit China nam tijdens de beoordelingsperiode met 21 % toe en het marktaandeel van die invoer steeg met 5 procentpunten, naar 23 % in het OT. Vóór de pandemie, d.w.z. in 2019, bereikte het marktaandeel van de Chinese invoer zelfs een niveau van 24 %.

4.4.2. Prijzen van de invoer uit het betrokken land en prijsonderbieding

- (263) De Commissie heeft de prijzen van de invoer op basis van gegevens van Eurostat vastgesteld met gebruikmaking van de in overweging 260 vermelde Taric-codes.
- (264) De gewogen gemiddelde prijs van de invoer uit het betrokken land ontwikkelde zich tijdens de beoordelingsperiode als volgt:

Tabel 5

Invoerprijzen (EUR/ton)				
	2017	2018	2019	OT
Invoerprijs	2 869	2 893	2 801	2 782
Index	100	101	98	97

Bron: Eurostat.

- (265) De gemiddelde invoerprijzen uit China daalden in de beoordelingsperiode met 3 %, namelijk van 2 869 EUR/ton tot 2 782 EUR/ton. Deze prijzen bleven aanzienlijk onder de verkoopprijzen en de productiekosten van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie tijdens de beoordelingsperiode, zoals blijkt uit tabel 9.
- (266) De Commissie heeft de prijsonderbieding tijdens het onderzoektijdvak vastgesteld aan de hand van een vergelijking van:
- de gewogen gemiddelde verkoopprijzen per productsoort die door de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie in rekening werden gebracht aan niet-verbonden afnemers op de markt van de Unie, gecorrigeerd tot het niveau af fabriek, en
 - de overeenkomstige gewogen gemiddelde invoerprijzen per productsoort die door de in de steekproef opgenomen Chinese medewerkende producenten-exporteurs aan de eerste onafhankelijke afnemer op de markt van de Unie werden berekend, op cif-basis, met de nodige correcties voor douanerechten en kosten na invoer.
- (267) De prijzen werden vergeleken per productsoort voor transacties in hetzelfde handelsstadium, zo nodig na correctie, en met aftrek van kortingen en rabatten. Het resultaat van de vergelijking werd uitgedrukt als een percentage van de theoretische omzet van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie in het onderzoektijdvak. Daaruit bleek een prijsonderbiedingsmarge tussen 3,9 % en 14,2 % van de invoer uit het betrokken land op de markt van de Unie. De gewogen gemiddelde prijsonderbieding bedroeg 10,8 %.

4.5. Economische situatie van de bedrijfstak van de Unie

4.5.1. Algemene opmerkingen

- (268) Overeenkomstig artikel 3, lid 5, van de basisverordening omvatte het onderzoek naar de gevolgen van de invoer met dumping voor de bedrijfstak van de Unie een beoordeling van alle economische indicatoren die tijdens de beoordelingsperiode op de situatie van de bedrijfstak van de Unie van invloed waren.
- (269) Zoals in overweging 27 is vermeld, werd voor de vaststelling van mogelijke door de bedrijfstak van de Unie geleden schade gebruikgemaakt van een steekproef.
- (270) Voor de schadevaststelling heeft de Commissie onderscheid gemaakt tussen macro-economische en micro-economische schade-indicatoren. De Commissie heeft de macro-economische indicatoren beoordeeld op basis van aan de gegevens in de klacht getoetste gegevens in de antwoorden op de antidumpingvragenlijst van de in de steekproef opgenomen producenten en de antwoorden op de macrovragenlijst van de niet in de steekproef opgenomen producenten. De Commissie heeft de micro-economische indicatoren beoordeeld op basis van de gegevens die de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie in de antwoorden op de vragenlijst hadden verstrekt. Beide gegevensreeksen bleken representatief te zijn voor de economische situatie van de bedrijfstak van de Unie.

- (271) De macro-economische indicatoren zijn: productie, productiecapaciteit, bezettingsgraad, verkoopvolume, marktaandeel, groei, werkgelegenheid, productiviteit, hoogte van de dumpingmarge en herstel van eerdere dumping.
- (272) De micro-economische indicatoren zijn: gemiddelde eenheidsprijzen, kosten per eenheid, loonkosten, voorraden, winstgevendheid, kasstroom, investeringen, rendement van investeringen en vermogen om kapitaal aan te trekken.

4.5.2. Macro-economische indicatoren

4.5.2.1. Productie, productiecapaciteit en bezettingsgraad

- (273) De totale productie in de Unie, de productiecapaciteit en de bezettingsgraad in de Unie ontwikkelden zich in de beoordelingsperiode als volgt:

Tabel 6

Productie, productiecapaciteit en bezettingsgraad

	2017	2018	2019	OT
Productievolume (ton)	240 005	240 349	212 713	208 976
<i>Index</i>	100	100	89	87
Productiecapaciteit (ton)	296 161	283 091	281 091	278 319
<i>Index</i>	100	96	95	94
Bezettingsgraad	81 %	85 %	76 %	75 %
<i>Index</i>	100	105	93	93

Bron: wel en niet in de steekproef opgenomen producenten in de Unie.

- (274) Het productievolume bleef nagenoeg ongewijzigd tussen 2017 en 2018 en daalde vervolgens in 2019 en verder in het OT. Het totale productievolume daalde tijdens de beoordelingsperiode met 13 %. Gelet op de situatie op de vrije markt en de dalende verkoop (zie tabel 7) verhoogden de producenten in de Unie, teneinde de productie te handhaven en de vaste kosten te spreiden, hun verkoop voor eigen gebruik (zie tabel 7) en hun uitvoer (zie tabel 14). Ondanks deze inspanningen daalde het productievolume nog steeds.
- (275) De productiecapaciteit is tijdens de beoordelingsperiode met 6 % afgenomen. Dat was een weloverwogen reactie om de schade te beperken in het licht van de afnemende verkoop op de vrije markt, hetgeen de productie tijdens de beoordelingsperiode naar beneden haalde. Aangezien de productie sterker daalde dan de productiecapaciteit, daalde de bezettingsgraad tijdens de beoordelingsperiode met 7 %, tot 75 % in het OT.

4.5.2.2. Verkochte hoeveelheid en marktaandeel

- (276) Het verkoopvolume en het marktaandeel van de bedrijfstak van de Unie ontwikkelden zich in de beoordelingsperiode als volgt:

Tabel 7

Verkoopvolume en marktaandeel

	2017	2018	2019	OT
Totaal verkoopvolume op de markt van de Unie (ton)	148 840	144 726	130 060	132 227
<i>Index</i>	100	97	87	89
Marktaandeel	74 %	72 %	68 %	70 %
<i>Index</i>	100	97	92	95

Verkoop op de markt voor eigen gebruik	22 378	22 392	23 972	25 106
<i>Index</i>	100	100	107	112
Marktaandeel van de verkoop op de markt voor eigen gebruik	11 %	11 %	13 %	13 %
<i>Index</i>	100	100	113	119
Verkoop op de vrije markt	126 462	122 334	106 087	107 120
<i>Index</i>	100	97	84	85
Marktaandeel van de verkoop op de vrije markt	63 %	61 %	56 %	57 %
<i>Index</i>	100	97	88	90

Bron: wel en niet in de steekproef opgenomen producenten in de Unie.

- (277) De totale verkoop in de EU vertoonde in de beoordelingsperiode een neerwaartse trend (–11 %). De daling was het meest uitgesproken in de periode 2018-2019, met –10 %, gevolgd door een lichte stijging met 2 %, die samenviel met wereldwijde verstoringen van de toeleveringsketen door de uitbraak van de COVID-19-pandemie in China.
- (278) Zoals vermeld in overweging 253 was een deel van de productie van de producenten in de Unie bestemd voor de markt voor eigen gebruik. Dat deel was goed voor 15 % van het verbruik in de Unie tijdens het OT en steeg in de beoordelingsperiode met 12 %. De groei deed zich hoofdzakelijk voor in de periode 2018-2019 en gedurende het OT.
- (279) De totale verkoop op de vrije markt door de bedrijfstak van de Unie daalde in de beoordelingsperiode met 15 %. Derhalve daalde het marktaandeel van de verkoop op de vrije markt van de bedrijfstak van de Unie daalde van 63 % in 2017 tot 57 % in het onderzoekstijdvak. Na een daling met 5 procentpunten in 2018-2019 steeg het met 1 procentpunt tegen het eind van het OT.

4.5.2.3. Groei

- (280) In een context van afnemend verbruik verloor de bedrijfstak van de Unie niet alleen verkoopvolumes in de EU, maar ook marktaandeel op de vrije markt zoals aangetoond in punt 4.5.2.2.

4.5.2.4. Werkgelegenheid en productiviteit

- (281) De werkgelegenheid en de productiviteit ontwikkelden zich in de beoordelingsperiode als volgt:

Tabel 8

Werkgelegenheid en productiviteit

	2017	2018	2019	OT
Aantal werknemers	2 220	2 151	2 072	2 003
<i>Index</i>	100	97	93	90
Productiviteit (ton/VTE)	108	112	103	104
<i>Index</i>	100	103	95	97

Bron: wel en niet in de steekproef opgenomen producenten in de Unie.

- (282) De werkgelegenheid daalde tijdens de beoordelingsperiode met 10 % omdat de bedrijfstak van de Unie zijn duurzaamheid trachtte te garanderen en die af te stemmen op de vraag op de binnenlandse markt.
- (283) Bijgevolg verbeterde de productiviteit in 2018 aanvankelijk van 108 tot 112 ton/VTE, alvorens te dalen als gevolg van de vermindering van het productievolume. De productiviteit ging over het geheel genomen aldus met 3 % achteruit. De reden daarvoor is dat de werkgelegenheid in 2018 werd verminderd, terwijl de productie relatief stabiel bleef. Tussen 2019 en het eind van het OT daalde de productie echter sneller dan de werkgelegenheid als gevolg van de lagere verkoop, wat leidde tot een overeenkomstige daling van de productiviteit.

4.5.2.5. Hoogte van dumpingmarge en herstel van eerdere dumping

- (284) Alle dumpingmarges lagen aanzienlijk boven de de-minimisdrempel. De gevolgen van de hoogte van de werkelijke dumpingmarges voor de bedrijfstak van de Unie waren aanzienlijk, gezien het volume en de prijzen van de invoer uit het betrokken land.
- (285) Dit is het eerste antidumpingonderzoek ten aanzien van het betrokken product. Daarom waren er geen gegevens beschikbaar om de gevolgen van mogelijke dumping in het verleden vast te stellen.

4.5.3. *Micro-economische indicatoren*

4.5.3.1. Prijzen en factoren die de prijzen beïnvloeden

- (286) De gewogen gemiddelde verkoopprijzen per eenheid van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie voor verkoop aan niet-verbonden afnemers in de Unie ontwikkelden zich in de beoordelingsperiode als volgt:

Tabel 9

Verkoopprijzen in de Unie

	2017	2018	2019	OT
Gemiddelde verkoopprijs per eenheid op de vrije markt (EUR/ton)	3 396	3 557	3 408	3 359
<i>Index</i>	100	105	100	99
Productiekosten per eenheid (EUR/ton)	3 423	3 642	3 733	3 687
<i>Index</i>	100	106	109	108
<i>Bron: in de steekproef opgenomen producenten in de Unie</i>				

- (287) De verkoopprijzen op de vrije markt van de Unie stegen eerst van 3 396 tot 3 557 EUR/ton in 2018. Vervolgens daalden zij in 2019 tot 3 408 EUR/ton, alvorens in het onderzoektijdvak verder te dalen tot 3 359 EUR/ton.
- (288) De productiekosten per eenheid van de in de steekproef opgenomen producenten stegen van 3 423 EUR/ton met 6 % in 2018, en vervolgens nog eens 3 procentpunt in 2019, tot 3 733 EUR/ton. Dit cijfer bleef in het OT min of meer stabiel. Een van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie maakte kosten in verband met herstructurering (voornamelijk afvloeiingsregelingen), hetgeen een impact had op de productiekosten in het OT. Echter, zelfs zonder deze kosten zouden de productiekosten per eenheid van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie in het OT echter 3 % hoger zijn dan in 2017.
- (289) De totale stijging van de productiekosten per eenheid tijdens de beoordelingsperiode was hoofdzakelijk te wijten aan de daling van het productievolume met 13 % (15 % voor de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie). Buitengewone herstructureringskosten buiten beschouwing gelaten, is dit met name zichtbaar in 2019, toen deze kosten beperkt waren, maar de productie aanzienlijk daalde voor de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie (–19 %). Vervolgens begonnen alle in de steekproef opgenomen producenten in de Unie zich aan te passen, hetgeen resulteerde in een lichte verbetering in het OT van de verkoop- en productievolumes, mede wegens de verminderde invoer uit China na de uitbraak van de pandemie. Deze eliminatie en spreiding van bepaalde vaste kosten leidde tot lagere productiekosten per eenheid in het OT (indien de herstructureringskosten buiten beschouwing worden gelaten).

4.5.3.2. Loonkosten

- (290) De gemiddelde loonkosten van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie ontwikkelden zich in de beoordelingsperiode als volgt:

Tabel 10

Gemiddelde loonkosten per werknemer

	2017	2018	2019	OT
Gemiddelde loonkosten per werknemer (EUR)	75 686	80 542	74 897	94 489
<i>Index</i>	100	106	99	125
<i>Bron:</i> in de steekproef opgenomen producenten in de Unie.				

- (291) De gemiddelde loonkosten per werknemer stegen met 6 % in 2018 en daalden vervolgens met 7 % in 2019. Vervolgens stegen zij in het OT met 26 %, wat een factor is in verband met de herstructureringskosten die een producent in de Unie heeft gemaakt. Indien deze buitengewone kosten buiten beschouwing worden gelaten, zou het cijfer in het OT [77 000-81 000] bedragen, wat een toename is met [2-7] % ten opzichte van 2017.

4.5.3.3. Voorraden

- (292) De voorraden van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie ontwikkelden zich in de beoordelingsperiode als volgt:

Tabel 11

Voorraden

	2017	2018	2019	OT
Eindvoorraden (ton)	8 745	8 598	6 664	7 491
<i>Index</i>	100	98	76	86
Eindvoorraden uitgedrukt als percentage van de productie	7,9 %	7,9 %	7,3 %	8,2 %
<i>Index</i>	100	99	92	103
<i>Bron:</i> in de steekproef opgenomen producenten in de Unie				

- (293) De eindvoorraden bleven tijdens de gehele beoordelingsperiode op een redelijk niveau. Aangezien de ACF-sector over het algemeen op bestelling produceert, is deze indicator van minder belang voor de algemene schadeanalyse.
- (294) Uit het percentage eindvoorraden uitgedrukt in productie blijkt een lichte daling in 2019 en een lichte stijging in het OT. Het gaat echter niet om uitzonderlijke schommelingen van het voorraadpeil.

4.5.3.4. Winstgevendheid, kasstroom, investeringen, rendement van investeringen en vermogen om kapitaal aan te trekken

- (295) De winstgevendheid, de kasstroom, de investeringen en het rendement van de investeringen van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie ontwikkelden zich in de beoordelingsperiode als volgt:

Tabel 12

Winstgevendheid, kasstroom, investeringen en rendement van investeringen

	2017	2018	2019	OT
Winstgevendheid van de verkoop in de Unie aan niet-verbonden afnemers (% van omzet)	-1,9 %	-1,0 %	-8,1 %	-9,6 %
Kasstroom (EUR)	1 714 095	12 673 563	2 805 796	- 11 241 877
<i>Index</i>	100	739	164	- 656

Investerings (EUR)	21 447 204	19 751 766	19 457 392	16 592 531
<i>Index</i>	100	92	91	77
Rendement van investeringen	-2 %	-5 %	-19 %	-24 %
<i>Index</i>	-100	-210	-769	-997

Bron: in de steekproef opgenomen producenten in de Unie

- (296) De Commissie heeft de winstgevendheid van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie vastgesteld door de nettowinst vóór belastingen van de verkoop van het soortgelijke product aan niet-verbonden afnemers in de Unie uit te drukken als percentage van de aldus gerealiseerde omzet.
- (297) De verkoop van de bedrijfstak van de Unie aan niet-verbonden afnemers evolueerde van verliesgevend in 2017 naar iets minder verliesgevend in 2018, naar aanzienlijk verliesgevend in 2019 en nog meer verliesgevend in het OT (-9,6 %). Er zij op gewezen dat een van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie tijdens het OT begon te herstructureren. De kosten van die herstructurering, met inbegrip van de ontslagvergoedingen, hadden nadelige gevolgen voor het tweede deel van het OT. Echter, zelfs zonder deze buitengewone kosten zouden de in de steekproef opgenomen producenten nog steeds verliesgevend zijn (met -5,6 % in het OT).
- (298) Het is duidelijk dat de bedrijfstak van de Unie reeds in 2017 schade leed. Dit is niet verbazingwekkend gezien het marktaandeel van de Chinese invoer (18 % in 2017), tegen prijzen die niet alleen onder de prijzen van de bedrijfstak van de Unie lagen maar ook onder de productiekosten van deze bedrijfstak. Zoals uiteengezet in de overwegingen 260 en 261 stegen de kosten van de producenten in de Unie sterker dan hun prijzen, wat leidde tot de dalende winstgevendheid van de bedrijfstak van de Unie. Vanwege de neerwaartse druk die werd veroorzaakt door de invoer uit de VRC (zowel wat volume als wat prijsniveau betreft) kon de bedrijfstak van de Unie de prijzen niet in dezelfde mate verhogen als de mate waarin de kosten stegen. Gedurende de gehele beoordelingsperiode waren de Chinese prijzen namelijk constant laag op een niveau dat aanzienlijk onder de prijzen van de bedrijfstak van de Unie lag (zie de tabellen 5 en 9), waardoor prijsstijgingen werden beperkt. Dit resulteerde in een neerwaartse druk op de prijzen en een dalende winst, hetgeen voortduurde tijdens het OT. Na een lichte stijging met 1 % in 2018 daalden de Chinese prijzen namelijk in 2019 met 3 %, en vervolgens in het OT met 0,7 %. Zij blijven ver onder het door de bedrijfstak van de Unie bereikte prijsniveau. Dit blijkt ook uit de aanzienlijke prijsonterschiedsmarges die in overweging 224 zijn vermeld.
- (299) De nettokasstroom is het vermogen van de producenten in de Unie om hun activiteiten zelf te financieren. De nettokasstroom liet in de beoordelingsperiode een negatieve ontwikkeling optekenen, in overeenstemming met de ontwikkeling van de winstgevendheid.
- (300) De investeringen zijn tijdens de beoordelingsperiode met 23 % gedaald. Ambitieuze investeringsplannen werden stopgezet omdat de winstgevendheid onvoldoende was. In plaats daarvan werden er minder ambitieuze plannen uitgevoerd.
- (301) Het rendement van de investeringen is de winst uitgedrukt als percentage van de nettoboekwaarde van de investeringen. Die heeft zich tijdens de beoordelingsperiode negatief ontwikkeld van -2 % in 2017 tot -24 % in het onderzoekstijdvak. Deze ontwikkeling volgt de dalende winstgevendheid van de bedrijfstak van de Unie.
- (302) Zoals vermeld in overweging 256 wordt het voor de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie steeds moeilijker om kapitaal aan te trekken voor investeringen. Aangezien het rendement van investeringen zo snel daalt, komt het vermogen van de in de steekproef opgenomen producenten om in de toekomst kapitaal aan te trekken zelfs nog meer in het gedrang.

4.5.4. Conclusie inzake schade

- (303) Tijdens de beoordelingsperiode is de invoer van ACF uit de VRC, die in 2017 reeds omvangrijk was, zowel in absolute (+ 21 %) als in relatieve (+ 5 procentpunt in marktaandeel) cijfers aanzienlijk gestegen, terwijl het verbruik in de EU met 6 % is gedaald. Tijdens het onderzoekstijdvak onderboden de invoerprijzen van de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs de prijzen in de Unie met gemiddeld 10,8 %. Ongeacht de specifieke prijsonterschieding die met betrekking tot de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs werd vastgesteld, merkte de Commissie ook op dat de Chinese prijzen gedurende de gehele beoordelingsperiode consistent laag waren en aanzienlijk onder de prijzen van de bedrijfstak van de Unie lagen (zie de tabellen 5 en 9). Vanwege de neerwaartse druk die werd veroorzaakt door de invoer uit de VRC (zowel wat volume als wat prijsniveau betreft) kon de bedrijfstak van de Unie de prijzen niet in dezelfde mate verhogen als de mate waarin de kosten stegen.

- (304) De bedrijfstak van de Unie vertoonde reeds in het begin van de beoordelingsperiode tekenen van schade. Dit is niet verbazingwekkend, aangezien het marktaandeel van de Chinese invoer 18 % bedroeg in 2017 en de prijzen van die invoer aanzienlijk lager liggen dan de prijzen van de bedrijfstak van de Unie (zie de tabellen 5 en 9).
- (305) Alle macro-economische indicatoren, waaronder productie, capaciteit, bezettingsgraad, verkoopvolume op de EU-markt, marktaandeel, werkgelegenheid en productiviteit, vertoonden in de beoordelingsperiode een negatieve ontwikkeling. Ook alle micro-economische indicatoren, zoals de verkoopprijzen op de vrije markt van de EU, de productiekosten, de loonkosten, de winstgevendheid, de eindvoorraden, de cashflow, de investeringen en het rendement op investeringen, vertoonden in de beoordelingsperiode een negatieve trend. Dezelfde schade-indicatoren vertoonden ook een negatieve lijn wanneer werd gekeken naar de periode 2017-2019, dat wil zeggen vóór het begin van de COVID-19-pandemie. Voor veel indicatoren was de situatie in het OT beter dan in 2019. De oorzaak daarvan is vooral gelegen in de lagere invoer uit de VRC vanwege de uitbraak van de pandemie eind 2019 en begin 2020. Daardoor bleek nog duidelijker welke invloed deze invoer heeft op de algemene situatie in de bedrijfstak van de Unie.
- (306) Op basis van het voorgaande heeft de Commissie voorlopig geconcludeerd dat de bedrijfstak van de Unie aanmerkelijke schade heeft geleden in de zin van artikel 3, lid 5, van de basisverordening.

5. OORZAKELIJK VERBAND

- (307) Overeenkomstig artikel 3, lid 6, van de basisverordening heeft de Commissie onderzocht of de bedrijfstak van de Unie door de invoer met dumping uit het betrokken land aanmerkelijke schade heeft geleden. Overeenkomstig artikel 3, lid 7, van de basisverordening heeft de Commissie tevens onderzocht of de bedrijfstak van de Unie terzelfder tijd door andere bekende factoren schade had kunnen lijden en verzekerde zij zich ervan dat eventuele schade veroorzaakt door andere factoren dan de invoer met subsidie uit het betrokken land, niet aan de invoer met subsidie werd toegeschreven. De volgende potentiële factoren werden vastgesteld: verbruik; COVID-19-pandemie; vermeend gebrek aan investeringen; herstructurering van de bedrijfstak van de Unie; hoge productiekosten in de Unie; invoer uit derde landen; uitvoerprestaties van de bedrijfstak van de Unie.

5.1. Gevolgen van de invoer met dumping

- (308) De verslechtering van de situatie van de bedrijfstak van de Unie viel samen met de aanzienlijke marktpenetratie door de invoer uit de VRC, waarmee de prijzen van de bedrijfstak van de Unie voortdurend werden onderboden en de prijzen op de markt van de Unie werden gedrukt. Zoals in overweging 224 is vermeld, onderboden de invoerprijzen van de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs de prijzen in de Unie met gemiddeld 10,8 %.
- (309) De omvang van de invoer uit de VRC is (zoals blijkt uit tabel 4) gestegen van ongeveer 36 660 ton in 2017 naar ongeveer 44 276 ton in het onderzoekstijdvak; dit is een stijging van 21 %. Het marktaandeel steeg op zijn beurt met 29 %, d.w.z. van 18 % tot 23 %. In diezelfde periode (zoals blijkt uit tabel 7) daalde de verkoop van de bedrijfstak van de Unie op de vrije markt met 15 % en daalde het marktaandeel ervan op de vrije markt van 63 % tot 57 %, d.w.z. een daling van 10 %.
- (310) De situatie in de periode 2017-2019 is nog veelzeggender, aangezien de Chinese invoer steeg met 27 % (van 36 660 ton naar 46 595 ton) en een marktaandeel van 24 % bereikte, terwijl het vrije-marktaandeel van de bedrijfstak van de Unie daalde tot 56 % (een daling van 12 %). Ondanks een daling van het verbruik tussen 2018 en 2019 bleef de Chinese invoer inderdaad toenemen en marktaandeel winnen ten nadele van de bedrijfstak van de Unie.
- (311) De prijzen van de invoer met dumping daalden in de beoordelingsperiode met 3 % (zoals blijkt uit tabel 5) van 2 869 naar 2 781 EUR/ton. Ter vergelijking daalden de prijzen van de bedrijfstak van de Unie tijdens dezelfde periode met slechts 1 %, van 3 396 EUR/ton in 2017 tot 3 359 EUR/ton in het onderzoekstijdvak. Hoewel zij in 2017 van een lager prijsniveau vertrokken, daalden de Chinese prijzen tijdens de beoordelingsperiode dus meer (–88 EUR/ton) dan de prijzen van de bedrijfstak van de Unie (–37 EUR/ton). Tevens daalden de Chinese prijzen met 2 % in de periode 2017-2019, terwijl de prijzen van de bedrijfstak van de Unie met minder dan 1 % stegen (12 EUR/ton).

- (312) De druk die werd veroorzaakt door de invoer met dumping leidde tot een aanzienlijke neerwaartse prijsdruk voor de bedrijfstak van de Unie. De bedrijfstak van de Unie kon de prijzen niet in dezelfde mate verhogen als dat de kosten stegen, vanwege de neerwaartse druk die werd veroorzaakt door de invoer uit China (in termen van zowel volume als lage prijzen). De mate van die neerwaartse druk blijkt immers op zijn minst uit het feit dat de Chinese prijzen gedurende de gehele beoordelingsperiode constant laag waren en aanzienlijk onder de prijzen en productiekosten van de bedrijfstak van de Unie lagen, waardoor de mogelijkheid om de prijzen te verhogen werd beperkt (zie overweging 265). Dit leidde tot een daling van de winstgevendheid van de bedrijfstak van de Unie.
- (313) Met name het verschil tussen 2019 en het OT geeft duidelijk aan hoe sterk het verband is tussen de invoer uit China en de situatie in de bedrijfstak van de Unie. Toen de invoer daalde na de verstoring van de productie en de uitvoer in China wegens de pandemie, verbeterde de productie van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie, de verkoop, de productiekosten per eenheid en de winstgevendheid van de bedrijfstak van de Unie licht (waarbij de buitengewone kosten van herstructurering buiten beschouwing worden gelaten).
- (314) Op basis van het bovenstaande is de Commissie tot de voorlopige conclusie gekomen dat de bedrijfstak van de Unie door de invoer uit China aanmerkelijke schade heeft geleden. Deze schade had gevolgen voor zowel volume als prijs.

5.2. Gevolgen van andere factoren

5.2.1. Verbruik

- (315) Een producent-exporteur stelde dat de schade van de bedrijfstak van de Unie door de vervanging van ACF in bepaalde segmenten door andere producten kon zijn veroorzaakt.
- (316) Inderdaad nam het verbruik in de Unie in 2019 en in het OT af, zoals vermeld in overweging 258. Desalniettemin nam de invoer uit de VRC tijdens de beoordelingsperiode toe, terwijl het verbruik afnam. Bij een dalende vraag zou men normaal verwachten dat alle producenten op dezelfde wijze worden getroffen of dat de uitvoer in vergelijking tot de interne verkoop (verkoop in de Unie) wegens de nabijheid tussen interne producenten en afnemers zelfs sterker daalt. Toch steeg de invoer uit de VRC tijdens de beoordelingsperiode met 21 % (27 % in 2019), terwijl de verkoop van de Unie op de vrije markt daalde met 15 % (16 % in 2019). Voorts viel de lichte verbetering van sommige in overweging 284 besproken indicatoren samen met de voortdurende krimp van het verbruik zoals zichtbaar in tabel 4. Het enige significante verschil tussen deze twee perioden was het lagere niveau van goedkope invoer uit de VRC vanwege de pandemie.

5.2.2. COVID-19-pandemie

- (317) De COVID-19-pandemie die in de eerste helft van 2020 begon, heeft de situatie op de EU-markt op verschillende manieren beïnvloed. Zoals vermeld in overweging 259 werd het totale verbruik niet beïnvloed terwijl de invoer uit de VRC enigszins afnam.
- (318) Zoals uiteengezet in overweging 262 was de invoer met dumping uit de VRC in de periode 2017-2019 op jaarbasis al gestaag toegenomen, wat leidde tot een stijging van meer dan 27 % tot het begin van de COVID-19-pandemie in de eerste helft van 2020. Met andere woorden, de aanmerkelijke schade die de bedrijfstak van de Unie door de invoer met dumping heeft geleden, had zich al gemanifesteerd, zoals blijkt uit de negatieve ontwikkeling van alle macro- en micro-economische indicatoren in de periode 2017-2019, vóór COVID-19 een rol begon te spelen. Bovendien had het kleinere volume van de invoer uit de VRC vanwege de pandemie begin 2020 zoals uiteengezet in overweging 284 een positieve invloed op sommige schade-indicatoren. Hieruit blijkt nogmaals een sterk verband tussen de invoer en de schadesituatie van de bedrijfstak van de Unie.

- (319) Gezien het voorgaande heeft de Commissie voorlopig geconcludeerd dat de COVID-19-pandemie niet heeft bijgedragen tot de door de bedrijfstak van de Unie geleden aanmerkelijke schade.

5.2.3. Gebrek aan investeringen

- (320) Een producent-exporteur en twee gebruikers voerden aan dat het gebrek aan investeringen door de bedrijfstak van de Unie in hun productiefaciliteiten een van de redenen voor de schade is.

- (321) Zoals vermeld in overweging 256 werden sommige ambitieuze investeringen van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie inderdaad stopgezet. Dit was echter het gevolg van de schadesituatie van de bedrijfstak van de Unie en niet de oorzaak ervan. Ondanks de moeilijke situatie in de bedrijfstak van de Unie gedurende de beoordelingsperiode, is uit het onderzoek gebleken dat er investeringen zijn gedaan in in de productielijn ingebouwde mechanismen voor kwaliteitscontrole en dat er andere modernisering van het bestaande machinepark hebben plaatsgevonden. Bovendien hebben verschillende ondernemingen geïnvesteerd in O&O om dunnere ACF en ACF voor de productie van accu's voor elektrische auto's te produceren. Daaruit blijkt dat de bedrijfstak van de Unie zich binnen zijn financiële mogelijkheden aan de vereisten van de markt heeft aangepast.
- (322) Hoewel niet kan worden uitgesloten dat aanvullende investeringen in de modernste technologie nodig kunnen zijn om de levensvatbaarheid van de bedrijfstak van de Unie op lange termijn te waarborgen, is de Commissie tot de conclusie gekomen dat de staat van de productieapparatuur van de bedrijfstak van de Unie en de ontwikkeling van zijn exploitatiekosten geen afbreuk doen aan het oorzakelijke verband dat is vastgesteld tussen de invoer met dumping en de door de bedrijfstak van de Unie geleden aanmerkelijke schade.
- (323) Gezien het voorgaande heeft de Commissie voorlopig geconcludeerd dat beperkte investeringen niet hebben bijgedragen tot de door de bedrijfstak van de Unie geleden aanmerkelijke schade.

5.2.4. Herstructurering van de bedrijfstak van de Unie

- (324) Een gebruiker haalde het feit dat producenten in de Unie uit de markt traden en herstructureerden aan als een reden voor de schadesituatie van de bedrijfstak van de Unie.
- (325) De meeste door de gebruiker opgemerkte markt-uittrekkingen vonden vóór de beoordelingsperiode plaats. Er waren geen aanwijzingen dat deze sluitingen zich onder billijke marktvoorwaarden zouden voordoen. Net zoals de in overweging 271 uiteengezette situatie op het gebied van investeringen zijn de sluitingen van productiefaciliteiten en zakelijke activiteiten juist een gevolg van de schadesituatie van de bedrijfstak van de Unie, en niet de oorzaak ervan. Als onderdeel van herstructurerings- en aanpassingen verlichten dergelijke sluitingen gewoonlijk de schade in plaats van dat zij deze verergeren.
- (326) Zoals vermeld in overweging 253 klopt het dat de herstructureringskosten van één van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie in de tweede helft van het OT gevolgen kunnen hebben gehad voor sommige indicatoren, zoals productiekosten, arbeidskosten en winstgevendheid. Daarom heeft de Commissie in de overwegingen 260, 261, 263 en 268 ook gekeken naar het schadebeeld zonder die kosten in beschouwing te nemen. Zelfs zonder die kostenelementen is duidelijk dat de bedrijfstak van de Unie schade heeft geleden gedurende de gehele beoordelingsperiode, met inbegrip van het OT. Deze argumenten werden derhalve afgewezen.
- (327) Gezien het voorgaande heeft de Commissie voorlopig geconcludeerd dat herstructurering van de bedrijfstak van de Unie niet heeft bijgedragen tot de door de bedrijfstak van de Unie geleden aanmerkelijke schade.

5.2.5. Hoge lonen, energiekosten en een gebrek aan verticale integratie

- (328) Een gebruiker voerde aan dat hoge lonen en energieprijzen de redenen zijn voor de schadesituatie van de bedrijfstak van de Unie.
- (329) De producenten in de Unie verlaagden van 2017 tot het OT het aantal werknemers in de productie en de administratie. Hierdoor daalden hun totale arbeidskosten aanzienlijk om concurrerend te blijven met een kleiner marktaandeel. Zoals aangetoond in tabel 10 stegen de gemiddelde kosten per werknemer in het OT, maar dit was hoofdzakelijk te wijten aan de herstructurering van een van de in de steekproef opgenomen producenten. Indien deze buitengewone kosten buiten beschouwing worden gelaten, blijven de gemiddelde kosten per werknemer relatief stabiel gedurende de beoordelingsperiode, terwijl de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie nog steeds verliesgevend zijn, ten belope van -5,6 % (zie overweging 268).
- (330) De energiekosten vertegenwoordigen een relatief klein deel van de productiekosten (ongeveer 3 %) en hebben als zodanig geen aanmerkelijke impact op de in tabel 9 aangegeven stijging van de productiekosten. Hoewel de energiekosten per ton door de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie geproduceerde ACF gedurende de beoordelingsperiode met 12 % stegen, zijn die hogere kosten deels te wijten aan het lagere productievolume en kunnen zij, gelet op het aandeel van de energiekosten in de productiekosten, hoe dan ook niet verantwoordelijk zijn voor de in tabel 9 vermelde stijging van de productiekosten.

- (331) Eén gebruiker stelde dat het gebrek aan verticale integratie een bron van aanmerkelijke schade is voor de bedrijfstak van de Unie.
- (332) De Commissie merkte op dat het gebrek aan verticale integratie het oorzakelijk verband niet doorbreekt, aangezien deze factor niet veranderd is tijdens de beoordelingsperiode. Bovendien zijn niet alle Chinese producenten-exporteurs verticaal geïntegreerd. Dit argument werd derhalve afgewezen.
- (333) Gezien het voorgaande heeft de Commissie voorlopig geconcludeerd dat de lonen, de energiekosten en het gebrek aan verticale integratie niet hebben bijgedragen tot de door de bedrijfstak van de Unie geleden aanmerkelijke schade.

5.2.6. Invoer uit derde landen

- (334) Het volume van de invoer uit andere derde landen ontwikkelde zich in de beoordelingsperiode als volgt:

Tabel 13

Invoer uit derde landen

Land		2017	2018	2019	OT
Totaal van alle derde landen behalve het betrokken land	Volume (ton)	10 950	9 680	9 675	8 625
	Index	100	88	88	79
	Marktaandeel	5 %	5 %	5 %	5 %
	Gemiddelde prijs (EUR/ton)	3 192	3 386	3 474	3 575
	Index	100	106	109	112
Bron: Eurostat.					

- (335) De invoer uit derde landen was relatief beperkt. De gemiddelde prijzen van de invoer uit derde landen waren tijdens de beoordelingsperiode consequent hoger dan de Chinese prijzen. Zij waren in 2017 en 2018 slechts iets lager dan de Unieprijzen en overtroffen die prijzen vervolgens in 2019 en in het OT. Het volume van deze invoer nam tijdens de beoordelingsperiode af (–21 %). Gelet op de krimp van het verbruik bleef het marktaandeel van deze invoer gedurende de volledige beoordelingsperiode rond de 5 % liggen. De prijzen van deze invoer zijn in de beoordelingsperiode toegenomen met 12 %.
- (336) Op basis hiervan heeft de Commissie geconcludeerd dat de ontwikkeling van de invoer uit andere landen gedurende de beoordelingsperiode niet heeft bijgedragen aan de door de bedrijfstak van de Unie geleden aanmerkelijke schade.

5.2.7. Uitvoerprestaties van de bedrijfstak van de Unie

- (337) Het volume van de uitvoer van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie ontwikkelde zich gedurende de beoordelingsperiode als volgt:

Tabel 14

Uitvoerprestaties van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie

	2017	2018	2019	OT
Volume van de uitvoer (ton)	57 956	74 277	69 027	61 811
Index	100	128	119	107
Gemiddelde prijs (EUR/ton)	3 498	3 632	3 475	3 400
Index	100	104	99	97

Bron: wel en niet in de steekproef opgenomen ondernemingen in de bedrijfstak van de Unie

- (338) De uitvoer van de bedrijfstak van de Unie steeg in de beoordelingsperiode met 7 %, van 57 356 ton in 2017 tot ongeveer 61 811 ton in het onderzoektijdvak.
- (339) De gemiddelde prijs van deze uitvoer is in 2018 eerst met 4 % gestegen en daarna geleidelijk gedaald tot een lager niveau dan in 2017 (–3 %) in het OT. De gemiddelde prijs van deze uitvoer bleef consequent boven de prijs die de bedrijfstak van de Unie op de EU-markt kon behalen.
- (340) Gezien de prijsniveaus van de uitvoer van de bedrijfstak van de Unie naar derde landen heeft de Commissie voorlopig geconcludeerd dat de uitvoerprestaties niet hebben bijgedragen tot de door de bedrijfstak van de Unie geleden aanmerkelijke schade.

5.3. Conclusie inzake oorzakelijk verband

- (341) Er bestaat een duidelijk verband tussen de verslechtering van de situatie van de bedrijfstak van de Unie en de toename van de invoer uit de VRC.
- (342) De Commissie heeft onderscheid gemaakt tussen en afzonderlijk gekeken naar de gevolgen van alle bekende factoren voor de situatie van de bedrijfstak van de Unie en de schade veroorzakende gevolgen van de invoer met dumping. Geen van de factoren droeg alleen of in combinatie bij tot de negatieve ontwikkelingen van de schade-indicatoren die in de beoordelingsperiode werden waargenomen.
- (343) Op basis van het voorgaande heeft de Commissie in dit stadium geconcludeerd dat de invoer met dumping uit het betrokken land de bedrijfstak van de Unie materiële schade heeft berokkend en dat de andere factoren, ongeacht of ze individueel dan wel collectief werden beschouwd, geen afbreuk deden aan het causale verband tussen de invoer met dumping en de materiële schade.

6. BELANG VAN DE UNIE

6.1. Belang van de bedrijfstak van de Unie en van de leveranciers

- (344) Er zijn elf groepen van ondernemingen bekend die ACF produceren in de Unie. De bedrijfstak van de Unie stelt meer dan 2 000 werknemers direct te werk en nog veel meer werknemers zijn er indirect van afhankelijk. De producenten zijn wijdverspreid in de gehele Unie.
- (345) Het ontbreken van maatregelen zal naar alle waarschijnlijkheid aanzienlijke negatieve gevolgen hebben voor de bedrijfstak van de Unie in termen van verdere neerwaartse druk op de prijzen, minder verkoop en een verdere verslechtering van de winstgevendheid. De maatregelen zullen de bedrijfstak van de Unie in staat stellen zijn potentieel op de markt van de Unie te benutten, verloren marktaandeel terug te winnen en de winstgevendheid te verbeteren tot niveaus die onder normale mededingingsvoorwaarden zijn te verwachten.
- (346) Daarom heeft de Commissie geconcludeerd dat de instelling van maatregelen in het belang van de bedrijfstak van de Unie en van zijn upstreamleveranciers is.

6.2. Belang van de gebruikers

- (347) Zoals vermeld in overweging 36 hebben negen gebruikers die de bedrijfstak flexibele verpakkingen en de bedrijfstak bouwmaterialen vertegenwoordigen op de vragenlijst geantwoord. De negen ondernemingen zijn goed voor ongeveer 27 % van de Chinese invoer tijdens het OT. Twee andere gebruikers hebben opmerkingen ingediend, maar geen antwoorden op de vragenlijst ingestuurd. Op basis van deze antwoorden heeft de Commissie geen aanmerkelijke afhankelijkheid van uit de VRC ingevoerde ACF vastgesteld. Voor de meeste medewerkende gebruikers vertegenwoordigde ACF uit de VRC tussen nul en 7 % van de productiekosten van de producten waarvoor ACF verbruikt werd. De uitzondering hierop waren twee gebruikers (één in de bouwsector en een andere in de verpakkingsector) die [80-95] % en [85-100] % van hun ACF uit de VRC invoeren, wat respectievelijk goed is voor [15-25] % en [20-30] % van hun kosten voor de desbetreffende productie. In deze fase van het onderzoek zijn er in hun antwoorden hiaten wat betreft de verstrekte informatie en kan hun vermogen om de aanvullende kosten door te berekenen of op te vangen niet op betrouwbare wijze worden beoordeeld. Dit aspect zal nader worden onderzocht.
- (348) Vier gebruikers stelden dat de producenten in de Unie niet dezelfde kwaliteit ACF konden leveren als de Chinese producenten, vanwege een gebrek aan investeringen in nieuwe machines en in de productielijn ingebouwde uitrusting voor kwaliteitscontroles. Hoewel de producenten in de Unie over het algemeen inderdaad een ouder machinepark hebben dan de Chinese producenten, hebben de producenten in de Unie investeringen gedaan en passen zij ook ingebouwde kwaliteitsdetectie-instrumenten toe. Zoals uit de uitvoercijfers van de bedrijfstak van de Unie blijkt, kunnen de producenten in de Unie ook met succes concurreren op de markten van derde landen, wat bewijst dat hun product over het algemeen niet inferieur is bij vergelijking met de mondiale norm. Hoewel sommige Chinese marktleiders over faciliteiten beschikken die op efficiënte wijze een hoogwaardig product kunnen produceren, is uit de door een gebruiker verstrekte kwaliteitsanalyse gebleken dat dit niet voor de gehele ACF-bedrijfstak in de VRC en al zijn producenten-exporteurs geldt.

- (349) Drie gebruikers voerden aan dat producenten in de Unie geen grote breedten leverden of op zijn minst met aanbodbeperkingen voor specifieke afmetingen zouden kampen. Tijdens het onderzoek werd vastgesteld dat de producenten in de Unie alle door de markt gevraagde breedten konden leveren. Specifieke breedten kunnen weliswaar kostenefficiënter zijn dan andere, naargelang van de maximumbreedte van de wals, wat vervolgens tot uiting komt in de prijsonderhandelingen, maar dit is een normale handelspraktijk.
- (350) Drie gebruikers voerden aan dat producenten in de Unie geen kwaliteits- ACF van minder dan 6 micron dik zouden kunnen leveren. Zoals uitgelegd in overweging 50, heeft de Commissie vastgesteld dat de bedrijfstak van de Unie niet alleen over bestaande capaciteit beschikt en in dit segment commerciële verkoop heeft gerealiseerd, maar ook dat de bedrijfstak investeert in de productie van dikten van minder dan 6 micron, wat een marktsegment betreft dat zich aan het ontwikkelen was en een relatief laag verbruik kende tijdens het OT.
- (351) Twee gebruikers voerden aan dat antidumpingrechten onderbrekingen van de toeleveringsketen zouden veroorzaken. Hoewel de vraag op piekmomenten in specifieke situaties tot langere levertermijnen kan leiden en Chinese producenten meer financiële flexibiliteit kunnen hebben om grondstoffen op te slaan, is van belang op te merken dat er zich ook onderbrekingen in de toeleveringsketen vanuit de VRC kunnen voordoen, zoals dat het geval is geweest vanwege COVID-19, waardoor de overleving van de producenten in de Unie een belangrijke factor is voor de voorzieningsstabiliteit in Europa. Hoe dan ook staat er in de Unie een aanzienlijke reserveproductiecapaciteit ter beschikking van de gebruikers, zoals aangegeven in tabel 6.
- (352) Twee gebruikers stelden dat antidumpingrechten het concurrentievermogen van de converterindustrie op de markt van de Unie in gevaar zouden brengen, die moet concurreren met producenten uit landen buiten de Unie, aangezien kostenstijgingen niet zouden kunnen worden doorberekend aan hun afnemers. Europese converters zouden hun productie daarom naar buiten de Unie kunnen verplaatsen. Er werd echter geen specifiek bewijs geleverd voor het niet kunnen doorberekenen van de aanvullende kosten.
- (353) Twee gebruikers voerden aan dat de rechten zouden indruisen tegen de Europese duurzaamheidsdoelstelling, aangezien het gebruik van dunnere ACF die doelstelling zou helpen bereiken. Hoewel de Commissie hierboven (zie overweging 50) reeds tot de conclusie is gekomen dat de bedrijfstak van de Unie perfect in staat is om dunnere ACF te produceren, zij er evenwel op gewezen dat de Europese Unie geen duurzaam groen beleid kan opbouwen, waarvan groener isolatiemateriaal voor de bouwsector deel uitmaakt, op basis van schadetoebrengende invoer met grove dumping uit de VRC.
- (354) Eén gebruiker voerde aan dat rechten de markt zouden verstoren, aangezien twee van de grootste ACF-producenten, die tevens converters zijn, een eigen verbruik van meer dan 70 % van hun productie hebben. Gelet op het aantal producenten in de Unie is het bijzonder onwaarschijnlijk dat het eigen verbruik van twee geïntegreerde ACF-producenten, die tevens converters zijn, de markt zou verstoren. Bovendien is er een aanzienlijke reservecapaciteit voor ACF beschikbaar in de EU. Ten slotte zou het niet instellen van antidumpingrechten om deze reden erop neerkomen dat het ene ondernemingsmodel (niet-geïntegreerde productie) wordt bevoordeeld ten opzichte van het andere.
- (355) Eén gebruiker voerde aan dat de bedrijfstak van de Unie staatssteun zou kunnen worden aangeboden in plaats van antidumpingrechten in te stellen. De Commissie merkte op dat financiële steun echter niet het juiste instrument is om schade veroorzakende dumping tegen te gaan.
- (356) Gelet op het voorgaande heeft de Commissie geconcludeerd dat er geen sprake is van een uniform belang van de gebruikers voor of tegen de instelling van de maatregelen. Die gebruikers, die tegen het instellen van de maatregelen pleitten, en in het bijzonder de twee in overweging 339 genoemde gebruikers, zouden bepaalde negatieve gevolgen kunnen ondervinden.

6.3. Belang van de importeurs

- (357) Een consortium van vijf niet-verbonden importeurs heeft opmerkingen gemaakt bij de opening van het onderzoek. Er heeft echter slechts één niet-verbonden importeur, die [15-25 %] van de invoer uit de VRC vertegenwoordigt, een antwoord ingediend op de vragenlijst voor importeurs. In deze fase van het onderzoek zijn er in zijn antwoord hiaten wat betreft de verstrekte informatie en kan zijn vermogen om de aanvullende kosten door te berekenen of op te vangen niet op betrouwbare wijze worden beoordeeld. Dit aspect zal nader worden onderzocht.
- (358) Het consortium voerde aan dat de producenten in de Unie niet in staat zijn het volledige spectrum van ACF in de vereiste kwaliteit en in de vereiste volumes te produceren, vanwege technische beperkingen ten gevolge van een gebrek aan verticale integratie bij de meeste producenten in de Unie. Dit zou leiden tot hogere productiecosten, een lagere kwaliteit, afhankelijkheid van de markt voor grondstoffen (basicaluminiumfolie) en langere levertermijnen vanwege een langere toeleveringsketen. Zij voerden voorts aan dat een gebrek aan investeringen, met name in ingebouwde detectiesystemen, tot kwaliteitsproblemen heeft geleid. Het consortium verwacht daarom productschaarste, in het bijzonder voor dunne ACF, indien er maatregelen worden ingesteld. Dit zou, samen met de hogere prijzen, het concurrentievermogen van de converters in de Unie (gebruikers) ondermijnen.

- (359) Zoals besproken in punt 4.6.2.1, lijkt de bedrijfstak van de Unie over voldoende reservecapaciteit te beschikken, zelfs wanneer rekening wordt gehouden met het hoge niveau van eigen gebruik van twee grote producenten in de Unie. In tegenstelling tot wat het consortium van importeurs beweert, zijn er wel degelijk investeringen gedaan in ingebouwde kwaliteitscontrole en blijkt uit de gegevens niet dat ACF uit China consequent van betere kwaliteit is.
- (360) In het licht van het bovenstaande heeft de Commissie in dit stadium geconcludeerd dat de instelling van maatregelen niet noodzakelijkerwijs in het belang van de importeurs zou zijn. Bij de afweging van de verschillende belangen die op het spel staan, heeft zij echter de waarschijnlijke gevolgen ervan nader beoordeeld (zie punt 6.4).

6.4. Afweging van de verschillende belangen ter zake

- (361) Overeenkomstig artikel 21, lid 1, van de basisverordening heeft de Commissie de verschillende belangen ter zake beoordeeld en bijzondere aandacht besteed aan de noodzaak om de handelsverstoringen van schade veroorzakende dumping weg te nemen en daadwerkelijke mededinging te herstellen.
- (362) Wat de prijsstijging betreft, bleek uit het onderzoek dat de Chinese prijzen de prijzen in de Unie gemiddeld met 10,8 % onderboden en dat de verhoging van een prijsverhoging tot een verslechtering van de situatie van de bedrijfstak van de Unie heeft geleid. Ook als de prijzen weer tot een duurzaam niveau zouden stijgen, was de Commissie van oordeel dat die stijging beperkt zou blijven vanwege de mate van concurrentie op de markt van de Unie. Zoals reeds vermeld in punt 4.6.2.1, beschikt de bedrijfstak van de Unie over voldoende reservecapaciteit. Bijgevolg zouden ook de negatieve gevolgen voor de gebruikers beperkt blijven. Geen van de specifieke argumenten van de gebruikers en importeurs, zoals besproken in de overwegingen 340 tot en met 348 en 350 tot en met 351, verandert iets aan deze conclusie.
- (363) Bij de beoordeling van het belang van negatieve gevolgen voor de importeurs stelde de Commissie ten eerste vast dat de mate van medewerking relatief laag was, aangezien slechts een van de vijf medewerkende importeurs een antwoord op de vragenlijst indiende. Zoals vermeld in overweging 349 is het in deze fase van het onderzoek onmogelijk vast te stellen of de importeur de prijsstijging zou kunnen opvangen, aangezien hij niet de nodige gegevens heeft verstrekt.

6.5. Conclusie inzake het belang van de Unie

- (364) Op basis van het voorgaande is de Commissie tot de voorlopige conclusie gekomen dat er geen dwingende redenen waren om aan te nemen dat de instelling van voorlopige maatregelen ten aanzien van de invoer van ACF van oorsprong uit China niet in het belang van de Unie is.

7. NIVEAU VAN DE MAATREGELEN

- (365) Om het niveau van de maatregelen te bepalen, heeft de Commissie beoordeeld of een recht lager dan de dumpingmarge toereikend zou zijn om de schade voor de bedrijfstak van de Unie als gevolg van de invoer met dumping op te heffen.
- (366) In het onderhavige geval hebben de klagers het bestaan van verstoringen van de grondstoffenmarkten in de zin van artikel 7, lid 2 bis, van de basisverordening aangevoerd. Om het geschikte niveau van de maatregelen te beoordelen, heeft de Commissie eerst het bedrag aan rechten vastgesteld dat noodzakelijk was om de door de bedrijfstak van de Unie geleden schade weg te nemen bij ontbreken van verstoringen als bedoeld in artikel 7, lid 2 bis, van de basisverordening. Vervolgens heeft zij onderzocht of de dumpingmarge van de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs hoger zou zijn dan hun prijsbederfmarge (zie overweging 380).

7.1. Schademarge

- (367) De Commissie bepaalde eerst het bedrag aan rechten dat noodzakelijk was om de door de bedrijfstak van de Unie geleden schade weg te nemen bij ontbreken van verstoringen als bedoeld in artikel 7, lid 2 bis, van de basisverordening. In dit geval zou de schade worden weggenomen indien de bedrijfstak van de Unie in staat zou zijn om zijn productiekosten te dekken, met inbegrip van de kosten die voortvloeien uit multilaterale milieuovereenkomsten en de bijbehorende protocollen waarbij de Unie partij is, en uit de in bijlage I bis vermelde IAO-verdragen, en een redelijke winst te boeken ("streefwinst").

- (368) Overeenkomstig artikel 7, lid 2 quater, van de basisverordening hield de Commissie bij de bepaling van de streefwinst rekening met de volgende factoren:
- de mate van winstgevendheid vóór de toename van de invoer uit het betrokken land;
 - de mate van winstgevendheid die nodig is om de volledige kosten en investeringen, onderzoek en ontwikkeling (O&O) en innovatie te dekken, en
 - de onder normale mededingingsvoorwaarden te verwachten mate van winstgevendheid.
- (369) Die winstmarge mag niet lager zijn dan 6 %.
- (370) Tijdens de beoordelingsperiode wist slechts één in de steekproef opgenomen onderneming een winst van meer dan 6 % te bereiken in 2017. De andere twee in de steekproef opgenomen ondernemingen, die samen [65-85 %] van de verkoop van alle in de steekproef opgenomen ondernemingen in de Unie vertegenwoordigen, waren verliesgevend gedurende de gehele beoordelingsperiode. De geconsolideerde winstmarge van de bedrijfstak van de Unie, rekening houdend met de hoogste winstmarge van elk van de in de steekproef opgenomen ondernemingen gedurende de beoordelingsperiode, was een verlies van 1 %.
- (371) Gezien het bovenstaande werd de winstmarge vastgesteld op 6 % overeenkomstig artikel 7, lid 2 quater.
- (372) Overeenkomstig artikel 7, lid 2 quinquies, van de basisverordening beoordeelde de Commissie als laatste stap de toekomstige kosten voortvloeiend uit multilaterale milieuovereenkomsten en de bijbehorende protocollen waarbij de Unie partij is, en uit de in bijlage I bis bij de basisverordening vermelde Verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO), die de bedrijfstak van de Unie tijdens de periode van toepassing van de maatregel uit hoofde van artikel 11, lid 2, zal maken. De Commissie heeft extra kosten van 9,93 tot 15,64 EUR per ton vastgesteld, die aan de geen schade veroorzakende prijs voor de betrokken in de steekproef opgenomen producenten in de Unie werden toegevoegd. Een aantekening op het dossier over de wijze waarop de Commissie deze extra kosten heeft vastgesteld, is beschikbaar in het dossier voor inzage door belanghebbenden.
- (373) Deze kosten omvatten de toekomstige aanvullende kosten om te voldoen aan het emissiehandelssysteem van de EU (EU-ETS). Het EU-ETS is een hoeksteen van het EU-beleid om te voldoen aan multilaterale milieuovereenkomsten. Deze extra kosten werden berekend op basis van de gemiddelde geraamde extra EU-emissierechten die tijdens de periode van toepassing van de maatregelen (2021-2025) zullen moeten worden aangekocht. De bij de berekening gebruikte EU-emissierechten waren exclusief gratis ontvangen emissierechten en werden aangepast om ervoor te zorgen dat zij uitsluitend betrekking hadden op het onderzochte product. Bij de extra kosten is ook rekening gehouden met indirecte CO₂-kosten als gevolg van een stijging van de elektriciteitsprijzen in de periode 2021 tot 2025 in verband met het EU-ETS. Dergelijke indirecte CO₂-kosten waren eveneens gebaseerd op de EU-emissierechten en na aftrek van eventuele van nationale autoriteiten ontvangen compensaties.
- (374) De kosten van de EU-emissierechten werden geëxtrapoleerd om rekening te houden met de verwachte prijsstijgingen voor de duur van de maatregelen. Voor deze verwachte prijzen zijn gegevens van Bloomberg New Energy Finance van 2 maart 2021 gebruikt. De gemiddelde geraamde prijs van EU-emissierechten voor deze periode bedraagt 35,50 EUR per ton uitgestoten CO₂.
- (375) Op deze grondslag berekende de Commissie een niet-schadelijke prijs van het soortgelijke product voor de bedrijfstak van de Unie.
- (376) De Commissie bepaalde vervolgens het schade opheffende prijsniveau aan de hand van een vergelijking van de gewogen gemiddelde invoerprijs van de medewerkende producenten-exporteurs, zoals vastgesteld bij de berekening van de prijszonderbieding, met de gewogen gemiddelde, geen schade veroorzakende prijs van het soortgelijke product dat gedurende het onderzoekstijdvak door de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie op de markt van de Unie werd verkocht. Het verschil dat deze vergelijking opleverde, werd uitgedrukt als percentage van de gewogen gemiddelde cif-waarde bij invoer.
- (377) Wat de residuele marge betreft, achtte de Commissie het vanwege de hoge mate van medewerking van de Chinese exporteurs en andere in overweging 289 uiteengezette overwegingen passend de residuele marge vast te stellen op het niveau van de hoogste prijsbederfmarge die was vastgesteld voor productsoorten die in representatieve hoeveelheden werden verkocht, op basis van de gegevens van de medewerkende producenten-exporteurs. De aldus berekende residuele prijsbederfmarge werd vastgesteld op 29,1 %.

(378) Het resultaat van deze berekeningen is te vinden in onderstaande tabel.

Onderneming	Dumpingmarge	Schademarge	Voorlopig antidumpingrecht
Jiangsu Zhongji Lamination Materials Co., Ltd	81,5 %	29,1 %	29,1 %
Xiamen Xiashun Aluminium Foil Co., Ltd	16,1 %	16,0 %	16,0 %
Yantai Donghai Aluminum Foil Co., Ltd	98,9 %	25,2 %	25,2 %
Andere medewerkende ondernemingen	69,6 %	24,2 %	24,2 %
Alle andere ondernemingen	98,9 %	29,1 %	29,1 %

7.2. Verstoringen van de grondstoffenmarkt

- (379) Zoals uiteengezet in het bericht van inleiding, heeft de klager aan de Commissie voldoende bewijsmateriaal verstrekt waaruit blijkt dat er in het betrokken land sprake is van verstoringen van de grondstoffenmarkt met betrekking tot het onderzochte product. Derhalve is overeenkomstig artikel 7, lid 2 bis, van de basisverordening onderzoek gedaan naar de vermeende verstoringen teneinde te beoordelen of in voorkomend geval een recht lager dan de dumpingmarge toereikend zou zijn om een einde te maken aan de schade.
- (380) De klager voerde aan dat een van de grondstoffen die in de VRC voor de vervaardiging van het betrokken product worden gebruikt, aan een uitvoerheffing onderworpen en derhalve verstoord was. Bij de verstoorde grondstof ging het om aluminiumingots, die volgens de klager meer dan 17 % van de productiekosten van het betrokken product uitmaakten.
- (381) Het onderzoek heeft bevestigd dat de VRC in het onderzoektijdvak een uitvoerheffing had geheven op aluminiumingots. Deze heffing bedraagt 15 % van de uitvoerprijs van de ingots. De Commissie concludeerde derhalve dat deze maatregel valt onder de lijst van maatregelen die neerkomen op een verstoring van de grondstoffenmarkt in de zin van artikel 7, lid 2 bis, van de basisverordening.
- (382) De Commissie bevestigde dat aluminiumingots meer dan 17 % van de productiekosten van het betrokken product uitmaakten. Overeenkomstig artikel 7, lid 2 bis, tweede alinea, heeft de Commissie verder onderzocht of de prijs van deze grondstof aanmerkelijk lager was dan die op de representatieve internationale markten. Voor deze vergelijking maakte de Commissie voorlopig gebruik van de referentieprijs die was vastgesteld voor de berekening van de normale waarde, namelijk de invoerprijs van aluminiumingots in Turkije zoals aangegeven in tabel 2 in overweging 208, aangezien in dit geval deze prijs ook werd geacht een prijs van representatieve internationale markten te vormen. De Commissie heeft de referentieprijs vergeleken met de prijs van de aluminiumingots die daadwerkelijk door de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs is betaald, en heeft op basis daarvan vastgesteld dat de prijs van deze grondstof in de VRC bij aankoop door de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs niet aanmerkelijk lager was dan de benchmarkprijs in het representatieve land, namelijk gemiddeld [0 %-5 %]. Uit het dossier bleek ook dat de binnenlandse prijzen voor aluminiumingots boven en onder de internationale prijzen schommelden.
- (383) De Commissie kwam derhalve tot de voorlopige conclusie dat de prijs van aluminiumingots niet aanmerkelijk lager was dan de prijzen op de representatieve internationale markten. In dit stadium was de Commissie derhalve van mening dat niet was voldaan aan de voorwaarden van artikel 7, lid 2 bis, van de basisverordening en dat de bepalingen van artikel 7, lid 2, dus van toepassing waren om de hoogte van het voorlopige recht vast te stellen.

8. VOORLOPIGE ANTIDUMPINGMAATREGELEN

- (384) Op basis van de conclusies van de Commissie inzake dumping, schade, oorzakelijk verband, belang van de Unie en het niveau van de maatregelen moeten voorlopige maatregelen worden ingesteld om te voorkomen dat de bedrijfstak van de Unie nog meer schade lijdt door de invoer met dumping.
- (385) Gezien de voorlopige conclusie in overweging 383 over de mogelijke toepassing van artikel 7, lid 2 bis, van de basisverordening, moeten de voorlopige antidumpingmaatregelen ten aanzien van de invoer van ACF-producten van oorsprong uit de Volksrepubliek China worden ingesteld in overeenstemming met de regel van het laagste recht in artikel 7, lid 2, van de basisverordening.
- (386) De Commissie heeft de prijsbederfmarges en de dumpingmarges vergeleken (overweging 377). Het bedrag van de rechten werd vastgesteld op het niveau van de dumpingmarge, of van de prijsbederfmarge indien deze lager is.

- (387) Op basis van het voorgaande moeten de voorlopige antidumpingrechten, uitgedrukt in cif-prijs grens Unie, vóór inklaring, als volgt worden vastgesteld:

Onderneming	Voorlopig antidumpingrecht
Jiangsu Zhongji Lamination Materials Co., Ltd	29,1 %
Xiamen Xiashun Aluminium Foil Co., Ltd	16,0 %
Yantai Donghai Aluminum Foil Co., Ltd	25,2 %
Andere medewerkende ondernemingen	24,2 %
Alle andere ondernemingen	29,1 %

- (388) De bij deze verordening voor bepaalde ondernemingen vastgestelde individuele antidumpingrechten zijn gebaseerd op de bevindingen van dit onderzoek. Zij weerspiegelen dan ook de situatie die bij het onderzoek voor die ondernemingen werd geconstateerd. Deze rechten zijn uitsluitend van toepassing op de invoer van het betrokken product van oorsprong uit het betrokken land en vervaardigd door de genoemde juridische entiteiten. Op invoer van het betrokken product dat is geproduceerd door andere ondernemingen die in het dispositief van deze verordening niet uitdrukkelijk worden genoemd, met inbegrip van entiteiten die met de specifiek genoemde ondernemingen verbonden zijn, is het recht van toepassing dat voor “alle andere ondernemingen” geldt. Die invoer mag niet worden onderworpen aan de individuele antidumpingrechten.
- (389) Om het gevaar van ontwijking als gevolg van het verschil in rechten zo veel mogelijk te beperken, zijn speciale maatregelen nodig om de toepassing van de individuele antidumpingrechten te garanderen. De ondernemingen met individuele antidumpingrechten moeten aan de douaneautoriteiten van de lidstaten een geldige handelsfactuur overleggen. Deze factuur moet voldoen aan de in artikel 1, lid 4, van deze verordening vastgestelde vereisten. Ingevoerde producten die niet vergezeld gaan van een dergelijke factuur, worden onderworpen aan het antidumpingrecht dat op “alle andere ondernemingen” van toepassing is.
- (390) Hoewel de douaneautoriteiten van de lidstaten over deze factuur moeten beschikken om ten aanzien van de invoer de individuele antidumpingrechten te kunnen toepassen, is overlegging van die factuur niet de enige factor waarmee de douaneautoriteiten rekening moeten houden. Zelfs als aan hen een factuur wordt overgelegd die voldoet aan alle voorschriften van artikel 1, lid 4, van deze verordening, moeten de douaneautoriteiten van de lidstaten namelijk hun gebruikelijke controles uitvoeren en kunnen zij, net als in alle andere gevallen, aanvullende documenten (vervoersdocumenten enz.) verlangen om de juistheid van de gegevens in de aangifte te controleren en te waarborgen dat het lagere recht vervolgens terecht wordt toegepast, in overeenstemming met de douanewetgeving.
- (391) Wanneer de uitvoer van een van de ondernemingen die van een lager individueel recht profiteren na de instelling van de maatregelen in kwestie aanzienlijk toeneemt, kan dit op zich worden beschouwd als een verandering in de structuur van het handelsverkeer als gevolg van de instelling van maatregelen in de zin van artikel 13, lid 1, van de basisverordening. In dergelijke omstandigheden kan, mits aan de voorwaarden is voldaan, een onderzoek naar ontwijking van maatregelen worden geopend. Hierbij kan onder meer worden onderzocht of het nodig is een individueel recht of individuele rechten in te trekken en in plaats daarvan het voor het gehele land geldende recht in te stellen.
- (392) Om een goede toepassing van het antidumpingrecht te garanderen, moet het voor alle andere ondernemingen vastgestelde antidumpingrecht niet alleen gelden voor de niet-medewerkende producenten-exporteurs in dit onderzoek, maar ook voor de producenten die in het onderzoektijdvak geen producten naar de Unie hebben uitgevoerd.

9. INFORMATIE OVER VOORLOPIGE MAATREGELEN

- (393) Overeenkomstig artikel 19 bis van de basisverordening heeft de Commissie de belanghebbenden op de hoogte gebracht van de beoogde instelling van voorlopige rechten. Deze informatie is ook openbaar gemaakt op de website van DG Handel. Belanghebbenden hebben drie werkdagen de tijd gekregen om opmerkingen in te dienen over de juistheid van de berekeningen die specifiek aan hen zijn meegedeeld.
- (394) Na de voorafgaande kennisgeving werden opmerkingen ontvangen van twee producenten-exporteurs (Xiamen en Donghai) en van één gebruiker (Manreal). Geen daarvan had betrekking op administratieve fouten en viel daarom niet binnen de reikwijdte van de voorafgaande mededeling.

10. SLOTBEPALINGEN

- (395) Met het oog op een behoorlijk bestuur nodigt de Commissie de belanghebbenden uit schriftelijk te reageren en/of binnen een vaste termijn een hoorzitting met de Commissie en/of de raadadviseur-auditeur in handelsprocedures aan te vragen.
- (396) De bevindingen betreffende de instelling van voorlopige rechten zijn voorlopig en kunnen in het definitieve stadium van het onderzoek worden gewijzigd,

HEEFT DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

1. Er wordt een voorlopig antidumpingrecht ingesteld op aluminium converter foil met een dikte van minder dan 0,021 mm, niet op een drager, enkel gewalst, op rollen met een gewicht van meer dan 10 kg, momenteel ingedeeld onder GN-code ex 7607 11 19 (Taric-codes 7607 11 19 60 en 7607 11 19 91), van oorsprong uit de Volksrepubliek China.
2. De volgende producten zijn uitgesloten van het in lid 1 omschreven product:
 - aluminiumfolie voor huishoudelijk gebruik met een dikte van minstens 0,008 mm en hoogstens 0,018 mm, niet op een drager, enkel gewalst, op rollen met een breedte van hoogstens 650 mm en een gewicht van meer dan 10 kg;
 - aluminiumfolie voor huishoudelijk gebruik met een dikte van minstens 0,007 mm en minder dan 0,008 mm, ongeacht de breedte van de rollen, al dan niet gegloeid;
 - aluminiumfolie voor huishoudelijk gebruik met een dikte van minstens 0,008 mm en hoogstens 0,018 mm, op rollen met een breedte van meer dan 650 mm, al dan niet gegloeid;
 - aluminiumfolie voor huishoudelijk gebruik met een dikte van meer dan 0,018 mm en minder dan 0,021 mm, ongeacht de breedte van de rollen, al dan niet gegloeid.
3. Het voorlopige antidumpingrecht dat van toepassing is op de nettoprijs, franco grens Unie, vóór inklaring, van het in lid 1 genoemde en door de hieronder vermelde ondernemingen vervaardigde product is als volgt:

Onderneming	Voorlopig antidumpingrecht (%)	Aanvullende Taric-code
Jiangsu Zhongji Lamination Materials Co., Ltd	29,1 %	C686
Xiamen Xiashun Aluminium Foil Co., Ltd	16,0 %	C687
Yantai Donghai Aluminum Foil Co., Ltd	25,2 %	C688
Andere medewerkende ondernemingen (bijlage)	24,2 %	
Alle andere ondernemingen	29,1 %	C999

4. De individuele rechten die zijn vastgesteld voor de in lid 3 vermelde ondernemingen zijn uitsluitend van toepassing indien aan de douaneautoriteiten van de lidstaten een geldige handelsfactuur wordt overgelegd die een verklaring bevat die is gedateerd en ondertekend door een met naam en functie geïdentificeerde medewerker van de entiteit die deze factuur heeft opgesteld, en die als volgt luidt: “Ondergetekende verklaart dat de [hoeveelheid] [betrokken product] die naar de Europese Unie is uitgevoerd en waarop deze factuur betrekking heeft, is vervaardigd door [naam en adres van de onderneming] [aanvullende Taric-code] in [betrokken land]. Ondergetekende verklaart dat de in deze factuur verstrekte informatie juist en volledig is.”. Als een dergelijke factuur niet wordt overgelegd, wordt het recht toegepast dat voor “alle andere ondernemingen” geldt.

5. Bij het in de Unie in het vrije verkeer brengen van het in lid 1 genoemde product wordt een zekerheid gesteld die gelijk is aan het bedrag van het voorlopige recht.

6. Tenzij anders vermeld, zijn de geldende bepalingen inzake douanerechten van toepassing.

Artikel 2

1. Belanghebbenden moeten hun schriftelijke opmerkingen inzake deze verordening binnen 15 kalenderdagen na de datum van inwerkingtreding van deze verordening bij de Commissie indienen.
2. Belanghebbenden die om een hoorzitting bij de Commissie willen verzoeken, moeten dit binnen vijf kalenderdagen na de datum van inwerkingtreding van deze verordening doen.
3. Belanghebbenden die willen worden gehoord door de raadadviseur-auditeur in handelsprocedures, kunnen binnen vijf kalenderdagen na de datum van inwerkingtreding van deze verordening hiertoe een verzoek indienen. De raadadviseur-auditeur beoordeelt buiten deze termijn ingediende verzoeken en kan in voorkomend geval besluiten die verzoeken te aanvaarden.

Artikel 3

Deze verordening treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Artikel 1 is van toepassing voor een termijn van zes maanden.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel, 17 juni 2021.

Voor de Commissie
De voorzitter
Ursula VON DER LEYEN

BIJLAGE

Niet in de steekproef opgenomen medewerkende producenten-exporteurs

Land	Naam	Aanvullende Taric-code
Volksrepubliek China	Zhangjiagang Fineness Aluminum Foil Co., Ltd.	C689
Volksrepubliek China	Kunshan Aluminium Co., Ltd.	C690
Volksrepubliek China	Suntown Technology Group Corporation Limited	C691
Volksrepubliek China	Luoyang Wanji Aluminium Processing Co., Ltd.	C692
Volksrepubliek China	Shanghai Sunho Aluminum Foil Co., Ltd.	C693
Volksrepubliek China	Binzhou Hongbo Aluminium Foil Technology Co. Ltd.	C694