



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 23.12.2004
COM(2004) 831 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

**EERSTE JAARVERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN
HET EUROPEES PARLEMENT**

**OVER ANTIDUMPING-, ANTISUBSIDIE- EN VRIJWARINGSMAATREGELEN
VAN DERDE LANDEN TEGEN DE GEMEENSCHAP (2003)**

DEEL I: INLEIDING

Algemene trends

In 2003 werd bevestigd dat het aantal procedures op het gebied van handelsbescherming dat ten aanzien van exporteurs in de Gemeenschap wordt ingeleid toeneemt. Het aantal definitieve maatregelen dat momenteel van toepassing is op de Gemeenschap is gestegen van 169 eind 2002 tot 192 eind 2003. Deze stijging is gedeeltelijk het gevolg van het groeiend aantal procedures inzake compenserende rechten dat gericht is tegen het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) maar het grootste gedeelte moet verklaard worden door het feit dat sommige landen procedures hebben ingeleid die duidelijk niet aan de normen van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) voldoen en in eerste instantie nooit hadden mogen worden ingeleid.

Het aantal maatregelen zou ook de komende jaren kunnen toenemen met name omdat niet duidelijk is hoe China in de toekomst gebruik zal maken van handelsbeschermende instrumenten. Tot dusverre heeft China betrekkelijk weinig gebruik gemaakt van deze instrumenten en in 2003 waren op slechts 4 producten uit de EU maatregelen van toepassing. De sterke druk die de Europese Gemeenschap uitoefende bij iedere procedure die door China tegen exporteurs van de EU werd ingeleid kan mede dit lage aantal hebben bepaald.

Ook de VS worden constant door de EG in de gaten gehouden. Het WTO-lid waarvan de maatregelen het vaakst worden aangevochten in het kader van het systeem voor geschillenbeslechting van de WTO zijn de VS. Dit wijst op een zekere onverenigbaarheid van de praktijken van de VS op het gebied van handelsbescherming met de regels van de WTO. Deze discrepantie wordt nog duidelijker door de weigerachtige houding van de VS om de uitspraken van de WTO-panelen te aanvaarden en om ze in feite zelfs ten uitvoer te leggen (b.v. 1916 Anti-Dumping act en het Byrd Amendment).

Statistisch hadden de VS in 2003, zoals in het jaar daarvoor, het grootste aantal geldende maatregelen (53) tegen de Gemeenschap, gevolgd door India (32), Brazilië (12), Zuid-Afrika (11) en Canada (10). Wat het aantal tegen de Gemeenschap lopende onderzoeken betreft, stond India eind 2003 aan de top (met 7 onderzoeken), gevolgd door de VS (5), China (4), Ecuador (4), Oekraïne (4) en Venezuela (4).

Ondanks het hoge aantal maatregelen dat van toepassing is op exporteurs van de Gemeenschap is er enige reden tot optimisme voor het/de komende jaar/jaren. Op multinationaal vlak moedigt de EG besprekingen aan in het kader van de ontwikkelingsagenda van Doha teneinde hogere normen in te voeren voor onderzoeken in verband met antidumpingmaatregelen of compenserende maatregelen.

Op bilateraal niveau zet de EG ad hoc-groepen van deskundigen inzake handelsbeschermingsinstrumenten op met een aantal handelspartners (India, China en Korea). Deze groepen bieden de gelegenheid om buiten het bestaande formele kader informatie en standpunten uit te wisselen met het oog op een verbetering van

de werkwijzen bij het verrichten van de onderzoeken en de toepassing van de voorschriften inzake handelsbeschermende instrumenten.

Voorts wordt het Directoraat-Generaal Handel (DG Handel) vaak door derde landen gevraagd opleidingen te organiseren voor hun ambtenaren over de door de EG toegepaste praktijk op het gebied van handelsbeschermende instrumenten. De praktijk van de EG ter zake wordt door derde landen steeds vaker beschouwd als een "model" ("Vorbildsfunktion"), omwille van de hoge normen die op het gebied van handelsbescherming worden toegepast. Sedert 2001 werden tot dusverre werkgroepen opgericht in Thailand, Indonesië, Oekraïne, China, Rusland, India, Pakistan en Roemenië om er maar enkele te noemen. Met deze werkgroepen kan DG Handel ambtenaren van derde landen "coachen" zodat zij hun onderzoeksmethoden kunnen verbeteren.

DEEL II: ALGEMENE PROBLEMEN MET DERDE LANDEN

1. Typische tekortkomingen

Hoewel er verschillen zijn tussen de landen, hebben veel derde landen een aantal problemen gemeen. Bij de opening van een onderzoek worden vaak lage normen gehanteerd. Sommige landen nemen genoegen met weinig bewijsmateriaal ter ondersteuning van de klacht. Inhoudelijk ontbreekt in de meeste gevallen een grondig onderzoek naar schade en oorzakelijk verband. Vaak wordt weinig aandacht besteed aan "overige factoren" - die in sommige gevallen duidelijk meer schade berokkenen dan de ingevoerde goederen. De maatregelen die worden vastgesteld staan derhalve vaak niet in verhouding tot de schade die de bedrijfstak van het betrokken land zou worden berokkend.

Een steeds groter aantal landen, hoofdzakelijk ontwikkelingslanden of landen met een overgangseconomie, maakt actief gebruik van handelsbeschermende instrumenten. Deze ontwikkeling is vooral waarneembaar bij vrijwaringsmaatregelen die sommige landen routinematig gebruiken voor hun bescherming in plaats van als "noodoplossingen". De Gemeenschap heeft het probleem van het buitensporig gebruik van vrijwaringsmaatregelen telkens weer ter sprake gebracht in de WTO en de toepassing van zeer strenge normen bij het gebruik van vrijwaringsmaatregelen pleit teneinde het uitzonderlijke karakter van dit instrument te bewaren.

Een ander probleem dat herhaaldelijk terugkeert is het feit dat sommige landen, wanneer ze gebruik maken van handelsbeschermende instrumenten, onvoldoende informatie verstrekken. Een gebrek aan informatie maakt het uiteraard moeilijk om te evalueren op welke gronden een onderzoek werd geopend. Ontoereikende informatie is echter erg belangrijk wanneer het gaat om de rechtvaardiging van de instelling van maatregelen of de verwerping van door de exporteurs van de Gemeenschap voorgelegde bewijzen.

Het is een paradox maar sommige derde landen zien er niet voldoende op toe dat gevoelige informatie niet in het bezit komt van andere belanghebbende partijen. De exporteurs van de EG melden dat de vertrouwelijkheid niet in alle gevallen in acht wordt genomen door de onderzoekende autoriteiten in sommige derde landen en dat dit hen sterk ontmoedigt om aan de onderzoeken mede te werken vooral wanneer het

antidumpingonderzoeken betreft waarbij de partijen zeer vertrouwelijke gegevens moeten verstrekken.

2. **Compenserende maatregelen bij de uitvoer van landbouwproducten**

Opvallend is de gestage toename van het aantal compenserende maatregelen dat gericht is tegen door de EU uitgevoerde verwerkte landbouwproducten of voedselbereidingen. In 2003 hadden deze procedures hoofdzakelijk betrekking op door de EU uitgevoerde olijfolie, verwerkte vruchten en groenten alsmede van granen afgeleide producten. Derde landen voeren meestal aan dat deze uitgevoerde producten automatisch profiteren van de landbouwsubsidies van de EU hoewel de subsidies van de EU worden toegekend aan de landbouwers en niet aan de exporteurs van de betrokken producten.

De EG heeft er met klem op gewezen dat derde landen er niet simpelweg kunnen vanuitgaan dat steun die verleend wordt aan de landbouwers, rechtstreeks en volledig "doorvloeit" naar niet-gelieerde verwerkende bedrijven/exporteurs. De EG heeft erop aangedrongen dat bij iedere beslissing om een compenserend recht in te stellen het onomkeerbaar bewijs moet zijn geleverd dat de uitgevoerde goederen inderdaad van dergelijke steun hebben geprofiteerd.

Dit is voor de EG een zaak van de hoogste prioriteit, niet in het minst omdat de EG de laatste jaren - en zeer recent nog in 2003 - is overgegaan tot ingrijpende hervormingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid waardoor steun van een geheel andere aard zal worden toegekend. Zo wordt in plaats van productiegebonden steun steeds meer "ontkoppelde" steun (bedrijfstoelageregeling) verleend die geheel losstaat van de productie en de handel niet meer ontwricht.

Het is duidelijk dat de rol van de Commissie er zal in bestaan te waarborgen dat landen die compenserende maatregelen toepassen terdege rekening houden met deze wijzigingen. Indien derde landen moeten aantonen dat de steun is "doorgevloeid" wordt het voor deze landen heel wat moeilijker om compenserende maatregelen tegen de betrokken steunmaatregelen te nemen.

DEEL III: MAATREGELLEN PER LAND

1. **VERENIGDE STATEN**

Eind 2003 golden in de VS in totaal 53 handelsbeschermende maatregelen voor door de Gemeenschap ingevoerde goederen. De meeste maatregelen nemen de vorm aan van antidumpingmaatregelen. In 17 gevallen is er sprake van compenserende maatregelen. In de loop van 2003 werden 5 nieuwe antidumpingonderzoeken geopend maar geen nieuwe maatregelen ingesteld. Eveneens in 2003 beëindigden de VS hun drie belangrijkste vrijwaringsmaatregelen (*pijplijnen, walsdraad en staal*). Staal blijft het belangrijkste doelwit van de handelsbeschermende maatregelen van de VS. Nadien volgen chemische producten en landbouwproducten.

De Verenigde Staten blijven vasthouden aan hun specifieke interpretatie van de desbetreffende WTO-overeenkomsten, een interpretatie die vaak wordt betwist zoals blijkt uit het significante aantal zaken dat de VS de laatste twee jaar heeft verloren en

dat verband hield met de drie soorten handelsbeschermende instrumenten. De belangrijkste gebeurtenissen in 2003 hebben betrekking op maatregelen waarvoor procedures ter regeling van geschillen van het kader van de WTO werden ingeleid; met name de vrijwaringsmaatregel van de VS op het gebied van staal¹ die werd beëindigd. Deze maatregel die de internationale staalmarkt ontworpen werd door de EU en 7 andere WTO-leden met succes aangevochten. Op 10 november 2003 oordeelde de Beroepsinstantie dat de vrijwaringsmaatregel van de VS op diverse punten een schending inhield van de WTO-overeenkomst inzake vrijwaringsmaatregelen. De VS besloot vervolgens de maatregel te beëindigen.

Zoals kort werd vermeld rijst bij nog een aantal praktijken van de VS de vraag naar hun verenigbaarheid met internationale voorschriften. De EG heeft zich in 2003 dan ook met name geconcentreerd op deze praktijken. Dit geldt bijvoorbeeld voor het zogenaamde “zeroing” waarbij geen rekening wordt gehouden met transacties waarbij geen dumping heeft plaatsgevonden in situaties die niet zijn toegestaan op grond van de WTO-Antidumpingovereenkomst. Andere aspecten van de handelspraktijken van de VS die door de EG op de voet werden gevolgd waren het “Byrd Amendment” alsmede de methode die door de VS wordt toegepast bij onderzoeken naar aanleiding van het vervallen van maatregelen (“*sunset reviews*”).

2. INDIA

Eind 2003 golden in India in totaal 32 handelsbeschermende maatregelen tegen uit de Gemeenschap ingevoerde producten. Het grootste gedeelte van deze maatregelen neemt de vorm aan van antidumpingrechten (29), in 3 gevallen is er sprake van vrijwaringsmaatregelen. Dit is een belangrijke stijging in vergelijking met 2002 en 2001 toen in India respectievelijk slechts 26 en 19 maatregelen van kracht waren.

In 2003 opende India 7 nieuwe antidumpingonderzoeken en stelde het 8 maatregelen in. In 2002 werden 11 onderzoeken geopend en 9 maatregelen ingesteld. De meest getroffen sectoren in 2003 waren de chemische nijverheid - de belangrijkste doelsector - en de farmaceutische sector.

India neemt de laatste jaren steeds meer zijn toevlucht tot handelsbeschermende maatregelen en staat nu aan de top wat antidumpingmaatregelen betreft. Sedert 2001 heeft India meer antidumpingonderzoeken geopend dan de Verenigde Staten. Ter illustratie: in 2002 opende India wereldwijd 80 nieuwe onderzoeken (in vergelijking met 35 voor de Verenigde Staten en 20 voor de EG).

Het groeiend gebruik van antidumpingonderzoeken door India lijkt moeilijk te rechtvaardigen gezien het hoge niveau van bescherming dat de Indiase binnenlandse producenten reeds wordt geboden. De nog sterk protectionistische houding bij invoer lijkt soms het tegenovergestelde effect te sorteren en buitenlandse ondernemingen ertoe te dwingen hun goederen tegen dumpingprijzen aan te bieden teneinde ze in staat te stellen de markt binnen te komen hetgeen evenwel tot gevolg heeft dat antidumpingmaatregelen tegen hen worden ingesteld.

¹ Een meervoudige maatregel waarbij meer dan 10 producten en honderden douanecodes betrokken waren.

Ondernemingen in de EU die naar India uitvoeren hebben de laatste jaren steeds meer hun ongenoegen over deze situatie geuit. Zij hebben het gevoel dat het antidumpinginstrument wordt misbruikt waardoor hun toegang tot de Indiase markt op een onbillijke wijze bemoeilijkt wordt en dat zij in het kader van de Indiase onderzoeken niet altijd een "eerlijke behandeling" krijgen.

Overleg voor het regelen van geschillen bij Indiase onderzoeken

De afgelopen 3 jaar heeft de Commissie herhaaldelijk – zowel door rechtstreekse tussenkomst in de Indiase procedures als door politiek optreden – getracht de Indiase autoriteiten te overtuigen om bij hun onderzoeken de WTO-normen in acht te nemen.

De Commissie is de mening toegedaan dat bij de meeste Indiase antidumpingmaatregelen ernstige vragen rijzen omtrent de verenigbaarheid met de WTO-voorschriften zowel wat de procedure betreft als inhoudelijk. In vele gevallen wordt slechts een oppervlakkig onderzoek naar de schade uitgevoerd en worden weinig of geen gegevens verstrekt aan de hand waarvan de schade die de binnenlandse bedrijfstak zou hebben geleden objectief kan worden geëvalueerd en wordt slechts een vluchtige poging ondernomen om het verband tussen deze vermeende schade en de invoer aan te tonen.

Omdat verbetering uitbleef besloot de Commissie op 8 december 2003 met instemming van de lidstaten India te verzoeken om overleg in het kader van de regeling van geschillen in verband met 27 antidumpingmaatregelen.

Sedertdien vonden verschillende besprekingen plaats met de Indiase autoriteiten over de wijze waarop de geschillen kunnen worden opgelost.

3. RUSLAND EN OEKRAÏNE

Rusland en Oekraïne hebben zich op het gebied van handelsbeschermende maatregelen tot dusverre beperkt tot vrijwaringsmaatregelen. 2003 was betrekkelijk rustig want er werd slechts één maatregel ingesteld. Dat betekent dat Rusland in totaal 4 maatregelen en Oekraïne in totaal 1 maatregel hebben ingesteld. Rusland opende in 2003 slechts 1 nieuw onderzoek (droge gist) hetgeen een gunstige vergelijking met 2002 oplevert toen Rusland niet minder dan 8 onderzoeken opende. Een aantal van deze onderzoeken werden in 2003 beëindigd zonder dat maatregelen werden ingesteld.

De daling van het aantal vrijwaringsmaatregelen is ook ten dele het gevolg van de voorbereidingen die momenteel worden getroffen voor de toetreding van Rusland tot de WTO; deze vereist dat wetgeving op het gebied van vrijwarings-, antidumping- en antisubsidiemaatregelen moet worden vastgesteld die strookt met de WTO-voorschriften. De Commissie was betrokken bij de voltooiing van de nieuwe wetgeving van Rusland op het gebied van handelsbescherming die bij de toetreding van Rusland tot de WTO in werking treedt.

4. CHINA

Sedert China in december 2001 toetrad tot de WTO heeft DG Handel alle Chinese procedures op het gebied van handelsbescherming op de voet gevolgd om te waarborgen dat de desbetreffende WTO-voorschriften niet met voeten worden getreden.

In de loop van 2003 werden door China 4 antidumpingonderzoeken geopend in verband met producten die hetzij uit de EG als geheel hetzij uit één of meer van haar lidstaten afkomstig waren. Bij vergelijking met 2002 blijkt dat er in laatstgenoemd jaar twee antidumpingonderzoeken werden geopend in verband met invoer uit de EG.

Eind 2003 waren in totaal 4 antidumpingmaatregelen van toepassing op uit de Gemeenschap ingevoerde producten vergeleken met 1 maatregel eind 2002. Er golden geen vrijwaringsmaatregelen of compenserende maatregelen voor uit de EG ingevoerde producten.

Het is waarschijnlijk te vroeg om na te gaan of zich al dan niet systematisch problemen zullen voordoen bij de Chinese aanpak van antidumpingprocedures aangezien China na zijn toetreding tot de WTO tot dusverre slechts één procedure tegen de EU heeft ingeleid. Hoewel bepaalde problemen geïdentificeerd werden valt af te wachten of China in het kader van toekomstige procedures met onze opmerkingen rekening zal houden.

5. LATIJNS-AMERIKA

In de loop van 2003 openden Latijns-Amerikaanse landen 1 nieuw antidumpingonderzoek (Brazilië) en stelden zij 2 nieuwe antidumpingmaatregelen in (Brazilië en de Andesgemeenschap). In dezelfde periode werden ook 2 nieuwe onderzoeken met het oog op compenserende maatregelen (door Mexico en Venezuela) en 4 nieuwe onderzoeken met het oog op vrijwaringsmaatregelen (door Ecuador) geopend waarbij 1 nieuwe compenserende maatregel (door Peru) en 1 nieuwe vrijwaringsmaatregel (door Ecuador) werden ingesteld.

De toepassing van handelsbeschermende instrumenten door traditionele gebruikers zoals Argentinië, Brazilië en Venezuela blijkt - ten minste wat acties betreft die tegen uitvoer uit de Gemeenschap gericht zijn - stabiel te blijven. Voor Argentinië kan dit worden verklaard door de belangrijke gebeurtenissen van de afgelopen twee jaar, namelijk de wijziging van het binnenlandse macro-economische beleid en de muntontwaarding, elementen die nieuwe hinderpalen bij de invoer hebben opgeworpen.

Landen zoals Peru en Ecuador treden evenwel naar voren als nieuwe en/of frequente gebruikers van handelsbeschermende instrumenten met name vrijwaringsmaatregelen.

6. AUSTRALIË

Eind 2003 golden in Australië in totaal 7 handelsbeschermende maatregelen voor uit de Gemeenschap ingevoerde producten. Het betrof hier in de meeste gevallen antidumpingrechten (4) terwijl er in 3 gevallen sprake is van compenserende maatregelen. In 2003 opende Australië 1 antidumpingonderzoek en 1 onderzoek met het oog op compenserende maatregelen en stelde het 1 antidumpingrecht in. In vergelijking hiermee werden in 2002 geen maatregelen ingesteld. Bovendien beëindigde Australië in 2003 4 onderzoeken die in de vorige jaren waren geopend (3 antidumpingonderzoeken en 1 onderzoek met het oog op compenserende maatregelen) zonder dat maatregelen werden ingesteld.

Australië is één van de landen die “van oudsher” van handelsbeschermende instrumenten gebruik maken en vaak waren de steunmaatregelen in het kader van het landbouwbeleid van de Gemeenschap het doelwit van deze maatregelen.

DEEL IV: CONCLUSIE

Concrete resultaten

In 2003 konden verschillende positieve resultaten worden geboekt voor exporteurs van de EG die het doelwit waren van procedures van derde landen (zie lijst onderaan). Een aantal zeer belangrijke procedures werden beëindigd zonder dat maatregelen werden ingesteld en in andere gevallen werden maatregelen ingetrokken. Dit toont aan dat het actieve en rechtstreekse optreden van de Commissie van groot belang kan zijn voor het resultaat van procedures die door derde landen in het kader van de handelsbescherming worden gestart.

De Commissie verbetert haar werkrelaties met derde landen voortdurend aangezien zij meer ruimte laat voor wederzijds begrip en voor het vinden van oplossingen die voor alle betrokken partijen aanvaardbaar zijn zoals bijvoorbeeld het geval was bij het onderzoek in verband met de uitvoer van olijfolie uit de EU naar Australië.

De volgende belangrijke gevallen zijn vermeldenswaard (voor meer details verwijzen wij naar het gedeelte over het desbetreffende land in het verslag):

- Intrekking van de **vrijwaringsmaatregel** van de VS in verband met **staal**, handelsvolume: 900 miljoen euro
- Naleving door de VS van de WTO-uitspraak in de **zaak “privatisering”** (DS-212), handelsvolume: 300 miljoen euro
- Intrekking van de Chinese vrijwaringsmaatregelen in verband met staal, handelsvolume: 200 miljoen euro
- Beëindiging van het Indiase antidumpingonderzoek in verband met **Multi-energiesystemen voor röntgenapparatuur voor bagage-inspectie** uit de EU Gemeenschap, handelsvolume: 20 miljoen euro

- Beëindiging van het Russische onderzoek met het oog op vrijwaringsmaatregelen bij de invoer van **behangpapier**, handelsvolume: 112 miljoen euro
- Uitsluiting van exporteurs van de EG van de Russische vrijwaringsmaatregel voor **kogellagers**, handelsvolume: 10,6 miljoen euro
- Beëindiging van het Mexicaanse antidumpingonderzoek in verband met de invoer van keramische tegels uit Spanje, handelsvolume: 48 miljoen euro.
- Beëindiging van het Australische antidumpingonderzoek in verband met de invoer van olijfolie uit Italië en Spanje en van het antisubsidie-onderzoek in verband met hetzelfde product uit Italië, Griekenland en Spanje, handelsvolume: 60 miljoen euro

Een andere positieve verwezenlijking in 2003 was de verbetering van de coördinatie tussen de lidstaten in verband met de maatregelen van derde landen. In maart 2003 voerde de Commissie diepgaande besprekingen met de lidstaten (Groep Handelsvraagstukken) over haar aanpak van de maatregelen van derde landen. Dit leidde onder meer tot de identificatie van personen in de nationale administratie van elke lidstaat waarmee rechtstreeks contact kan worden opgenomen zodat gewaarborgd is dat DG Handel snel informatie kan verstrekken. Met ingang van 1 mei werd deze "hotline" uitgebreid tot de nieuwe lidstaten van de EU.