



Brussel, 30.8.2021
COM(2021) 496 final

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

**39e jaarverslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad
over de antidumping-, antisubsidie- en vrijwaringsactiviteiten van de EU en het gebruik
door derde landen van tegen de EU gerichte handelsbeschermingsinstrumenten in 2020**

{SWD(2021) 234 final}

SAMENVATTING

In overeenstemming met de rapportageverplichtingen van de Commissie wordt in dit 39e verslag informatie gegeven over de antidumping-, antisubsidie- en vrijwaringsactiviteiten van de EU, alsook de handelsbeschermingsactiviteiten van derde landen tegen de EU, in 2020.

De Europese Unie zet zich in voor open, op regels gebaseerde handel, ondersteund door de instrumenten om de Europese industrie tegen oneerlijke handelspraktijken te verdedigen. De Commissie zorgt ervoor dat een bedrijfstak die schade lijdt door oneerlijke praktijken, zoals invoer met dumping of subsidiëring, erop kan rekenen dat de handelsbeschermingsinstrumenten van de EU doeltreffend zullen reageren.

Door de COVID-19-pandemie in 2020 werd het vermogen van de Commissie om de handelsbeschermingsinstrumenten toe te passen op de proef gesteld, omdat er geen controles ter plaatse meer konden worden uitgevoerd. Door haar werkmethoden snel aan te passen, heeft de Commissie de onderzoeken echter binnen de wettelijke termijnen voltooid, met volledige inachtneming van de rechten van de belanghebbenden en haar wettelijke verplichtingen. Het aantal zaken bleef op het peil van de activiteiten van de vorige jaren, waarbij tegen het einde van 2020 een stijging van het aantal ingediende zaken waarneembaar was.

In een verslag van de Europese Rekenkamer van juli 2020 wordt bevestigd dat de Commissie de handelsbeschermingsinstrumenten van de EU op succesvolle wijze heeft toegepast. De Rekenkamer constateerde dat de procedures naar behoren werden gevolgd, wat tot deugdelijke en alomvattende besluiten heeft geleid. In het verslag wordt een aantal aanbevelingen gedaan om de respons van de Commissie op de door de oneerlijke invoer veroorzaakte problematiek verder te versterken. De Commissie is in 2020 begonnen met het uitvoeren van verscheidene van deze aanbevelingen, zoals het verbeteren van het toezicht om de doeltreffendheid van de maatregelen te waarborgen.

Daarbij gaat het niet in de laatste plaats om de noodzaak het hoofd te bieden aan de steeds ingewikkelder en ondoorzichtiger wordende subsidieprogramma's van derde landen, waardoor de Europese producenten worden benadeeld. De Commissie heeft naar aanleiding van de evoluerende subsidiepraktijken in 2020 voor het eerst compenserende maatregelen genomen tegen subsidies die door een land zijn toegekend aan productiebedrijven die in een ander land gevestigd zijn en naar de EU exporteren. De gedachte daarachter was dat de door het derde land verstrekte financiële bijdrage kon worden toegerekend aan het land van uitvoer. Uit het opleggen van maatregelen blijkt het vermogen en de inzet van de Commissie ten aanzien van het aanpakken van nieuwe en innoverende vormen van subsidiëringspraktijken. De kwestie van de subsidies wordt in een afzonderlijke afdeling van het verslag aan de orde gesteld.

Door een hernieuwde aandacht voor de handhaving en de doeltreffendheid van de handelsregels in 2020 moest het toezicht op de maatregelen worden verbeterd, met name op de maatregelen die een verhoogd risico op ontwijking inhielden. De Commissie heeft zich ingezet voor een doeltreffend handelsbeschermingsbeleid door antiontwijkingsmaatregelen op te leggen, toezicht te houden op de invoer, bij de industrie informatie over marktontwikkelingen in te winnen en de douaneautoriteiten te waarschuwen voor mogelijk risicovolle invoer. Bovendien heeft een wijziging van het toezicht op de invoer van staal en aluminium in 2020 gezorgd voor reële invoerstatistieken, waardoor invoertrends die de staal- en aluminiumindustrie van de Unie zouden kunnen schaden, eerder kunnen worden opgespoord.

Het garanderen van eerlijke handelsvoorwaarden voor Europese producenten houdt ook in dat moet worden opgetreden tegen handelsbeschermingsmaatregelen tegen de EU die door derde landen worden genomen, en die in 2020 hun hoogste niveau bereikten.

Hoewel de wereldhandel in 2020 voor nieuwe en unieke uitdagingen stond, heeft de Commissie zich aangepast aan en gereageerd op deze uitdagingen en die van bestaande en nieuwe oneerlijke handelspraktijken, en heeft zij haar handhaving van de handelsbeschermingsinstrumenten van de EU voortgezet.

1 TOEPASSING VAN HANDELSBESCHERMINGSINSTRUMENTEN IN 2020¹

1.1 Onderzoeksactiviteiten

1.1.1 Algemeen overzicht

Eind 2020 waren in de EU **150** handelsbeschermingsmaatregelen van toepassing: **99** definitieve antidumpingmaatregelen (die in 29 gevallen werden verlengd), **18** antisubsidiemaatregelen (die in een geval werden verlengd) en **drie** vrijwaringsmaatregelen. Dat is een toename met tien maatregelen ten opzichte van eind 2019.

De onderzoekswerkzaamheden bleven toenemen, met een hogere werklast dan in 2019, aangedreven door een groter aantal nieuwe onderzoeken (54). Aan het einde 2020 liepen **47** onderzoeken².

Dit verslag gaat vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie, dat nadere informatie en statistieken bevat over de jaarlijkse activiteiten. Het werkdocument van de diensten van de Commissie bevat bijlagen die relevant zijn voor de onderstaande punten.

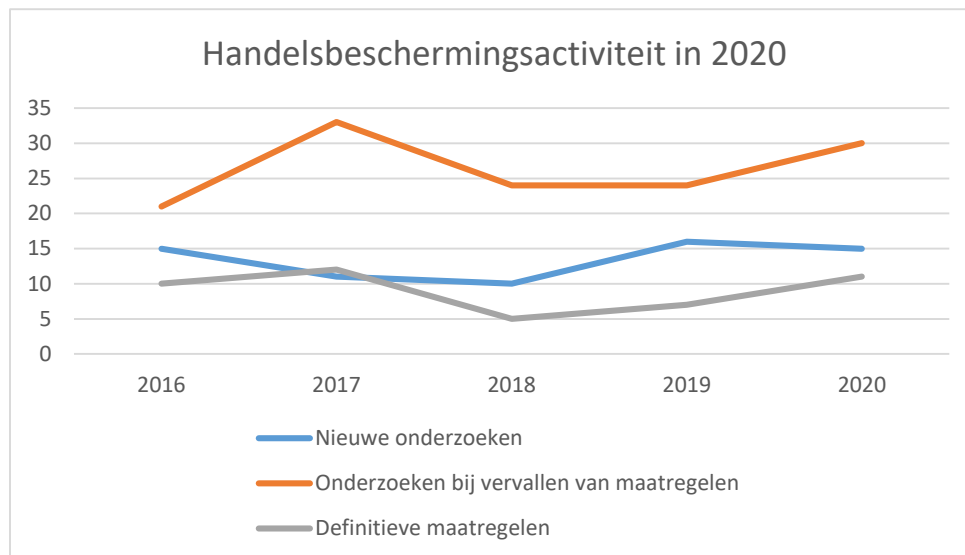
1.1.2 Antidumping- en antisubsidieonderzoeken (zie bijlagen A tot en met I)

In 2020 heeft de Commissie **15** nieuwe onderzoeken (twaalf antidumping en drie antisubsidie) ingeleid. Zij heeft voorlopige rechten opgelegd in **zes** procedures en **elf** zaken afgesloten met het instellen van definitieve rechten (acht antidumping en drie antisubsidie). Vijf onderzoeken werden afgesloten zonder maatregelen.

Het aantal ingeleide nieuwe onderzoeken steeg ten opzichte van 2019. De Commissie heeft in 2020 **21** nieuwe onderzoeken bij het vervallen van maatregelen en twee tussentijdse nieuwe onderzoeken geopend, wat in dat tijdvak heeft geleid tot 54 actieve nieuwe onderzoeken. In 2020 werden **zeven** onderzoeken in verband met het vervallen van maatregelen afgesloten met een bevestiging van het recht. Er werden vier tussentijdse nieuwe onderzoeken afgesloten, waarvan er slechts één tot een wijziging van de rechten leidde.

¹ Dit deel van het verslag is opgesteld overeenkomstig de bijgewerkte bepalingen van artikel 23 van de antidumpingbasisverordening (PB L 176 van 30.6.2016, blz. 21), van artikel 34 van de antisubsidiebasisverordening (PB L 176 van 30.6.2016, blz. 55) en van artikel 23 van de vrijwaringsbasisverordening (PB L 83 van 27.3.2015, blz. 16).

² Aangevuld met vijf onderzoeken in verband met terugbetalingen, die betrekking hebben op 82 afzonderlijke verzoeken om terugbetaling door importeurs.



1.1.3 Vrijwaringsonderzoeken

In 2020 zijn geen nieuwe vrijwaringsonderzoeken geopend.

Ten aanzien van de vrijwaringsmaatregel van de EU voor staal die in 2019 werd ingesteld als reactie op maatregelen op grond van US Section 232, heeft de Commissie een tweede nieuw onderzoek uitgevoerd, dat op 1 juli 2020 heeft geleid tot aanpassing van bepaalde aspecten van de maatregel. Het ging onder meer om het invoeren van een driemaandelijks berekening van alle tariefcontingenten, het invoeren van landspecifieke tariefcontingenten in productklasse 1 (warmgewalst staal) en een nieuwe regeling voor de toegang tot de resterende tariefcontingenten in het laatste kwartaal van een tijdvak.

De Commissie heeft op 30 oktober 2020 een volgend nieuw onderzoek ingeleid om de omvang van de contingenten in het kader van de vrijwaringsmaatregel aan te passen als gevolg van de brexit. Deze aanpassingen zijn op 1 januari 2021 in werking getreden.

1.1.4 Verificaties bij onderzoeken

Met het oog op het waarborgen van de nauwkeurigheid van de door de belanghebbenden verstrekte informatie en van de grondslag waarop eventuele maatregelen worden ingesteld, voert de Commissie controles ter plaatse uit ter verificatie van de gegevens die tijdens handelsbeschermingsonderzoeken worden verstrekt.

De reisbeperkingen ten gevolge van de COVID-19-pandemie maakten de normale controleprocedures in bijna heel 2020 onmogelijk, terwijl de veiligheidsmaatregelen en de daarmee verband houdende beperkingen van invloed waren op de activiteiten van de bedrijven. Naar aanleiding daarvan heeft de Commissie haar werkmethoden aangepast om ervoor te zorgen dat het onderzoek kon worden voortgezet met inachtneming van eerlijke rechtsbedeling, de transparantievereisten en de wettelijke termijnen. Dit hield in dat de bedrijven voldoende gedetailleerde informatie voor analyse moesten indienen, dat er een systeem van kruiselingse controles van de gegevens op afstand door onafhankelijke en controleerbare bronnen moest worden opgezet en dat de belanghebbenden enige flexibiliteit

moesten krijgen wat de termijnen voor de indiening van gegevens betreft³. De Commissie heeft in totaal 26 controles ter plaatse en 83 kruiselingse controles op afstand verricht. Het systeem van kruiselingse controles op afstand heeft in 2020 weliswaar gezorgd voor de verdere uitvoering van de handelsbeschermingsinstrumenten, maar het is omslachtig, veeleisend en biedt slechts een tijdelijke oplossing.

1.2 Doeltreffende toepassing en handhaving van handelsbeschermingsinstrumenten

1.2.1 Europese Rekenkamer — Controle van de handelsbeschermingsinstrumenten van de EU

De Europese Rekenkamer heeft in juli 2020 haar controleverslag over het handelsbeschermingsbeleid van de EU voor het tijdvak 2016-2019 gepubliceerd⁴, waarin zij concludeerde dat de Commissie het beleid met succes handhaaft. In het verslag werd vastgesteld dat de onderzoeken ertoe hebben geleid dat tijdig maatregelen werden opgelegd, dat de Commissie de procedures naar behoren heeft gevolgd en alle partijen gelijk heeft behandeld en dat de analyses die aan de besluiten ten grondslag lagen deugdelijk en volledig waren.

Tezelfdertijd heeft de Europese Rekenkamer de Europese Commissie aanbevolen om tegen eind 2021: a) haar beoordelingen van de betrouwbaarheid van de documenten van de partijen te documenteren; b) extra communicatiekanalen te zoeken om de belanghebbenden bewuster te maken; c) de richtsnoeren over de relevante mededingingsaspecten te verbeteren; d) de toezichtactiviteiten te verbeteren en de doeltreffendheid van handelsbeschermingsmaatregelen regelmatig te evalueren; e) meer onderzoeken op eigen initiatief in te stellen; en f) duidelijke criteria te hanteren om de reactie op maatregelen van derde landen te prioriteren.

De Commissie heeft alle aanbevelingen aanvaard, behalve punt e) betreffende ambtshalve ingestelde onderzoeken, dat de Commissie slechts gedeeltelijk heeft aanvaard omdat zij van mening is dat zij de bepalingen in de wetgeving reeds ten volle benut.

De Commissie is binnen de gestelde termijn begonnen met het uitvoeren van de aanbevelingen door het toezicht op de bestaande maatregelen te verbeteren, criteria vast te stellen voor het toekennen van prioriteit aan maatregelen van derde landen en door na te gaan hoe het bedrijfsleven in de EU beter bewust kan worden gemaakt van handelsbeschermingsinstrumenten. Alle aanbevelingen worden verder opgevolgd en de evaluatie van de algemene doeltreffendheid van de handelsbeschermingsmaatregelen is gepland voor 2023.

1.2.2 Toezicht op en handhaving van de maatregelen (zie bijlagen J, K, M en Q)

Gezien de centrale rol van de handhaving van handelsmaatregelen in de agenda van de Commissie-Von der Leyen, werd meer nadruk gelegd op de toezichtsactiviteit.

³ Mededeling van de Commissie over de gevolgen van de uitbraak van COVID-19 voor antidumping- en antisubsidieonderzoeken (PB C 86 van 16.3.2020, blz. 6).

⁴ <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54349>

De Commissie heeft in 2020 toezicht uitgeoefend op 41 handelsbeschermingsmaatregelen die een verhoogd risico op ontwijking van rechten inhielden. De Commissie heeft de douaneautoriteiten in de lidstaten er in voorkomend geval op gewezen dat zij bijzondere aandacht moeten besteden aan de invoer van de producten in kwestie. Bovendien heeft de Commissie, wanneer zij over informatie beschikte die wees op frauduleuze activiteiten bij invoer, OLAF hiervan in kennis gesteld. De Commissie onderhield nauwe contacten met de bedrijfstak van de Unie om aanvullende informatie over de marktontwikkelingen te verkrijgen en te beslissen over de meest efficiënte vervolgmaatregelen. De Commissie heeft ook de geldende prijsverbintenissen onderzocht om na te gaan of de producenten-exporteurs deze volledig naleefden.

In overeenstemming met haar verbintenis om een doeltreffende toepassing van de maatregelen te garanderen, heeft de Commissie in 2020 drie antiontwijkingsonderzoeken ingeleid. De onderzoeken hebben betrekking op verschillende vormen van ontwijking, namelijk de ontwijking van maatregelen door middel van assemblage in een derde land en wijziging van het product. De Commissie heeft in 2020 vijf antiontwijkingsonderzoeken afgerond. Zij heeft in vier gevallen de rechten uitgebreid tot de invoer uit andere derde landen waar overlading had plaatsgevonden.

1.2.3 Toezichtmaatregelen

De Commissie kan toezichtmaatregelen instellen om de ontwikkeling van de invoer te volgen, wanneer deze invoer schade dreigt te berokkenen aan de producenten in de Unie⁵. Er bestaan twee typen: voorafgaand toezicht en toezicht achteraf. Bij voorafgaand toezicht is voor de invoer overlegging van een invoervergunning vereist, waarmee informatie wordt verstrekt over het voornemen om in te voeren. Bij toezicht achteraf zijn de invoerstatistieken vijftien dagen na het einde van de verslagmaand beschikbaar, terwijl de gegevens van Eurostat pas zes weken na het einde van de verslagmaand beschikbaar zijn.

Hoewel toezicht normaliter wordt ingevoerd bij een verordening van de Commissie, kan toezicht achteraf worden ingevoerd zonder wetgevingsbesluit, waarbij het niet nodig is aanvullende specifieke douane-indelingscodes (tiencijferige Taric-codes) te creëren.

Op grond hiervan heeft de Commissie het mechanisme van voorafgaand toezicht op staal en aluminium, dat op 15 mei 2020 afliep, vervangen door toezicht achteraf. Daarnaast heeft de Commissie in november 2020⁶ Unietoezicht achteraf ingevoerd op de invoer van bio-ethanol als brandstof.

De Commissie publiceert maandelijks het beschikbare toezicht op de openbare pagina “Toezicht/monitoring van invoer”⁷ van de website van DG Handel.

⁵ Artikel 11 van Verordening (EU) 2015/478 van 11 maart 2015 (PB L 86 van 27.3.2015, blz. 16).

⁶ Verordening (EU) 2020/1628 (PB L 366 van 4.11.2020, blz. 12).

⁷ <https://webgate.ec.europa.eu/siglbo/post-surveillance>

1.2.4 Bescherming van Europese kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's)

Aangezien kmo's slechts over beperkte middelen beschikken om zich met handelsbescherming bezig te houden, heeft de Commissie zich steeds ingespannen om kmo's meer bewust te maken van en gemakkelijker toegang te geven tot handelsbeschermingsinstrumenten. De Commissie heeft ook in 2020 via haar speciale helpdesk bijstand verleend aan dergelijke ondernemingen die met oneerlijke handelspraktijken te maken hebben, zowel in de EU als in derde landen. De kmo's die een beroep deden op de handelsbeschermingsinstrumenten hadden baat bij minder omslachtige vragenlijsten en, waar mogelijk, met hun boekjaar overeenstemmende onderzoektijdvakken.

Terwijl de Commissie kmo's bleef helpen via haar [kmo-website](#), helpdesk en gids voor handelsbeschermingsinstrumenten, beval de Europese Rekenkamer de Commissie aan de instrumenten meer bekendheid te geven bij de industrie en bij kmo's in het bijzonder. De Commissie is in 2020 begonnen met het uitwerken van een op kmo's toegesneden informatiepakket met uitleg over de instrumenten, de toegang ertoe en wat er allemaal bij een procedure komt kijken. De informatie wordt doorgegeven via bestaande kanalen, zoals het Raadgevend Comité markttoegang, kmo-netwerken in de lidstaten en via brancheorganisaties. Overeenkomstig het door de Europese Rekenkamer voorgestelde tijdschema zal dit in 2021 ten uitvoer worden gelegd.

Diverse door kmo's gekenmerkte productiesectoren in de EU gebruiken en profiteren van de bescherming uit hoofde van de handelsbeschermingsinstrumenten van de EU, zoals de rijwielandustrie, bandenvernieuwingbedrijven, de forelandustrie en de keramieklandustrie. Wat deze laatste betreft, blijkt uit de antidumpingmaatregelen inzake keramisch tafelgerei en het ambtshalve antiontwijkingsonderzoek dat in 2019 is afgerond, dat de Commissie zich inzet om de doeltreffendheid van de geldende maatregelen te waarborgen. De Commissie is zich bewust van de mogelijkheid dat deze maatregelen verder worden ontweken en heeft daarom veertien in 2020 ontvangen aanvragen van Chinese exporteurs voor behandeling als nieuwe producent-exporteur zorgvuldig bestudeerd om zich ervan te vergewissen dat de aanvragers echte nieuwe producenten-exporteurs zijn die hun eigen producten verkopen en geen producten van andere Chinese producenten van tafelgerei kanaliseren. Eind 2020 liepen de zaken nog.

1.3 Ontwikkelingen in 2020 na de wetswijzigingen in 2017 en 2018

1.3.1 Normen op sociaal en milieugebied

Bij de wijzigingen van de handelsbeschermingswetgeving in december 2017 en juni 2018 zijn een aantal aspecten ingevoerd waarvoor sociale en milieunormen, waar mogelijk, in aanmerking moeten worden genomen bij antidumping- en antisubsidieonderzoeken.

Wanneer de Commissie de nieuwe methode voor het berekenen van de normale waarde toepast, kiest zij een geschikt representatief land om een niet-verstoorde normale waarde van een product vast te stellen. Als er meer dan één land is met geschikte beschikbare gegevens,

moet de Commissie een keuze maken op basis van het niveau van de sociale en milieubescherming in de in aanmerking genomen landen.

In de onderzoeken die in 2020 werden afgesloten, deed deze kwestie zich niet voor, aangezien in elk geval voor slechts één representatief land geschikte gegevens beschikbaar waren.

Bij het vaststellen van de schademarge in onderzoeken moeten de kosten die de EU-bedrijfstak tijdens de looptijd van de handelsbeschermingsmaatregelen zal maken voor de naleving van multilaterale milieuovereenkomsten en de verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie, in de productiekosten van de EU-bedrijfstak worden opgenomen. Aangezien deze kosten door de bedrijfstak van de Unie worden gemaakt tijdens het tijdvak waarin de maatregel van toepassing is, kunnen zij bij de berekening van de schademarge in de streefprijzen/niet-schadeveroorzakende prijzen van de bedrijfstak van de Unie worden doorberekend.

In de onderzoeken betreffende zwaar thermisch papier uit de Republiek Korea en bepaalde warmgewalste platen en rollen van roestvrij staal uit Indonesië, de Volksrepubliek China en Taiwan heeft de Commissie, na een evaluatie van de toekomstige kosten die voortvloeien uit multilaterale milieuovereenkomsten waarbij de EU partij is, de streefprijzen aangepast. Dit had tot gevolg dat de Commissie de geen schade veroorzakende prijzen verhoogde met bedragen tussen 6 en 10 EUR per ton in de zaak thermisch papier, en tussen 1,5 en 6 EUR per ton in de zaak stalen platen en rollen. De kwestie is niet aan de orde gesteld door belanghebbenden in andere zaken die in 2020 zijn afgesloten.

1.3.2 Verslag over verstoringen in de economie van Rusland

Bij het invoeren van de nieuwe methode inzake dumping in december 2017 werd in de wetgeving bepaald dat de Commissie verslagen moet opstellen over verstoringen van betekenis, waarin de marktomstandigheden in een land of een sector worden beschreven. In dit verband heeft de Commissie in oktober 2020 een verslag gepubliceerd over door de overheid veroorzaakte marktverstoringen van betekenis in de Russische economie⁸.

Dit is het tweede verslag van dien aard, na de publicatie van een verslag in december 2017 waarin de in China bestaande verstoringen worden beschreven. Rusland werd geselecteerd omdat dat land na China aanleiding geeft tot de meeste antidumpingactiviteit in de EU.

Het verslag is een technisch, op feiten gebaseerd document, dat put uit een reeks bronnen, met name de Russische wetgeving en andere officiële openbare documenten in Rusland. Het verslag is beschrijvend van aard en bestaat uit drie delen. In het eerste deel wordt een macro-economische beschrijving van de Russische economie gegeven, in het tweede worden de voornaamste productiefactoren besproken die in alle productieprocessen worden gebruikt (bv.

⁸ [Werkdocument van de diensten van de Commissie over aanzienlijke verstoringen van de economie van de Russische Federatie in het kader van handelsbeschermingsonderzoeken \(europa.eu\). SWD\(2020\) 242 final](#)

arbeid, energie) en in het derde komen bepaalde sectoren van de Russische economie aan de orde, namelijk staal, aluminium en chemische stoffen.

1.3.3 Verbeterde transparantie — wijzigingen in de periode van voorafgaande kennisgeving

In het kader van de modernisering van de handelsbeschermingsinstrumenten in 2018 is een verplichting tot “voorafgaande kennisgeving” ingevoerd. Dit verplichtte de Commissie ertoe de belanghebbenden drie weken van tevoren in kennis te stellen van haar voornemen al dan niet voorlopige maatregelen te nemen. De Commissie heeft de bepaling in 2020 opnieuw bekeken, zoals haar door het Europees Parlement en de Raad was gevraagd, om na te gaan of de voorafgaande kennisgeving had geleid tot het aanleggen van voorraden en tot bijkomende schade voor de bedrijfstak van de EU. Uit de analyse bleek dat dit niet het geval was en als gevolg daarvan werd de periode van voorafgaande kennisgeving in augustus 2020 verlengd tot vier weken.

1.4 Toetsing door de EU-rechter (bijlage S)

Het Gerecht en het Hof van Justitie hebben zich in 2020 in 17 arresten en beschikkingen uitgesproken over handelsbeschermingsinstrumenten: het Gerecht heeft twaalf uitspraken gedaan, terwijl het Hof vier prejudiciële beslissingen heeft genomen en over één beroep heeft beslist.

De jurisprudentie in 2020 biedt interessante inzichten in de mogelijke rechtstreekse werking van het WTO-recht op het gebied van de handelsbescherming. Het Hof bevestigde de zeer beperkte rol van de rapporten van de beroepsinstanties van de WTO en onderstreepte dat deze niet relevant zijn wanneer zij dateren van na de vaststelling van de bestreden verordening. Het Gerecht bevestigde de Rusal-jurisprudentie door te oordelen dat het Protocol inzake de toetreding van China tot de WTO niet kan worden ingeroepen om de wettigheid van de bestreden verordening aan te vechten. De belangrijkste arresten worden beschreven in het werkdokument van de diensten van de Commissie.

In 2020 werden 30 nieuwe zaken in verband met handelsbeschermingsinstrumenten aanhangig gemaakt — 23 voor het Gerecht en zeven voor het Hof, waarvan zes beroepszaken en één verzoek om een prejudiciële beslissing.

1.5 Aanpak van handelsbeschermingsactiviteiten tegen de EU

De Commissie houdt toezicht op en treedt op in onderzoeken van derde landen naar handelsbeschermingsinstrumenten die zijn gericht tegen uitvoer uit de EU en helpt exporteurs uit de EU bij het ontwikkelen van hun verdedigingsstrategie.

De Commissie streeft er in de eerste plaats naar een einde te maken aan de instelling van ongerechtvaardigde handelsbeschermingsmaatregelen tegen de uitvoer uit de EU en/of de negatieve economische gevolgen van ingestelde maatregelen te verminderen, bv. door middel van een verlaging van het recht of, in vrijwaringsprocedures, door een tariefcontingent in plaats van een ad-valoremrecht.

De Commissie bemiddelt op technisch niveau in de vorm van schriftelijke opmerkingen aan de met het onderzoek belaste autoriteiten van derde landen en door deel te nemen aan hoorzittingen, alsook op politiek niveau. In 2020 betekende dit dat de commissarissen voor handel en landbouw kwesties aan de orde stelden bij hun ambtgenoten in het betrokken derde land, hetzij in vergaderingen, hetzij via correspondentie. De Commissie brengt ook zaken onder de aandacht van de relevante comités van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Alle interventies worden nauw gecoördineerd met de EU-industrie en de betrokken lidstaten, waarbij de nadruk ligt op gevallen met aanzienlijke economische gevolgen voor de Europese industrie en systeemimplicaties.

De Commissie wil er met haar maatregelen voor zorgen dat de WTO-regels correct worden toegepast en dat procedurefouten en juridische inconsistenties worden aangepakt om het misbruik van handelsbeschermingsinstrumenten door derde landen tegen te gaan. Een groot punt van zorg is het algemene gebrek aan transparantie en, in veel gevallen, de ontoereikende analyse van de schade en het oorzakelijk verband. Herhaalde interventies door de Commissie, waarbij de aandacht werd gevestigd op juridische inconsistenties en systeemgebreken, hebben er in belangrijke mate toe bijgedragen dat ongerechtvaardigde maatregelen konden worden voorkomen. Enkele geslaagde interventies in 2020 betroffen:

- Interventie door de Commissie in twee vrijwaringsonderzoeken door Oekraïne met betrekking tot de invoer van meststoffen, die heeft geleid tot de beëindiging van de onderzoeken zonder maatregelen. De exportwaarde voor de EU vóór het onderzoek bedroeg 190 miljoen EUR.
- Samen met de industrie en de lidstaten heeft de Commissie ook met succes haar belangen verdedigd in het antidumpingonderzoek van de Samenwerkingsraad van de Golf met betrekking tot de invoer van keramische tegels. Dit had tot gevolg dat Spanje, met een uitvoer ter waarde van meer dan 200 miljoen EUR, van het onderzoek werd uitgesloten.
- Bij twee vrijwaringsonderzoeken door de Filipijnen en Maleisië, die betrekking hadden op keramische tegels, heeft de Commissie in beide zaken haar stem laten horen. Beide landen beëindigden de onderzoeken zonder maatregelen in te stellen.

De Commissie treedt ook op in antisubsidieonderzoeken die zijn gericht tegen EU-steunregelingen.

- In januari 2020 hebben de Verenigde Staten een antidumping- en antisubsidieonderzoek ingesteld naar de invoer van blokken van gesmeed staal uit Duitsland en Italië. Het antisubsidieonderzoek was opmerkelijk in die zin dat de Verenigde Staten concludeerden dat bepaalde kosteloze rechten die in het kader van het Europese emissiehandelssysteem (ETS) waren toegekend aan de Europese ondernemingen die het product naar de Verenigde Staten exporteerden, een tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidie vormden. Ondanks onze inspanningen heeft deze interventie niet tot een bevredigend resultaat geleid.

- Een tweede opmerkelijke zaak, die momenteel bij de WTO in behandeling is, waren de Amerikaanse antisubsidiemaatregelen tegen Spaanse rijpe olijven die in augustus 2018 werden ingesteld. Dat onderzoek was voornamelijk gericht op EU-steunmaatregelen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, die niet specifiek worden geacht, de handel niet verstoren en derhalve geen aanleiding geven tot compenserende maatregelen. In december 2020 deelde de voorzitter van het panel het geschillenbeslechtsingsorgaan mee dat het panel, wegens vertragingen als gevolg van de wereldwijde COVID-19-pandemie, verwachtte zijn eindverslag eind juni 2021 bij de partijen in te dienen.

Eind 2020 waren er 178 handelsbeschermingsmaatregelen van kracht die van invloed waren op de uitvoer van de EU, vijf meer dan in 2019 en het hoogste aantal tot nu toe in de toezichtsactiviteit van de Commissie. Dit niveau zal naar verwachting stabiel blijven, met een hoog aantal nieuwe onderzoeken dat in 2020 wordt ingesteld, 43 tegenover 37 in 2019.

Het antidumpinginstrument blijft wereldwijd het meest gebruikte instrument, goed voor 133 van de 178 van kracht zijnde maatregelen. 39 van de maatregelen waren vrijwaringsmaatregelen (tegenover 37 in 2019) en zes waren antisubsidiemaatregelen.

Er werden 43 nieuwe onderzoeken ingesteld, waarvan 22 vrijwaringsprocedures (ten opzichte van 30 in 2019), twintig antidumpingonderzoeken en één antisubsidieonderzoek.

De Verenigde Staten hebben het grootste aantal maatregelen tegen EU-uitvoer, met 38 van kracht zijnde maatregelen (36 in 2019), gevolgd door China met 19, Turkije met 16 en India met 15.

Van de maatregelen die in 2020 tegen de EU van kracht waren, vertegenwoordigen staalproducten het grootste aantal — 70 van de 178, bestaande uit 54 antidumpingmaatregelen, drie antisubsidiemaatregelen en dertien vrijwaringsmaatregelen. Daarna volgen de chemische producten — 48, bestaande uit 42 antidumpingmaatregelen en zes vrijwaringsmaatregelen. Andere sectoren die vaak het doelwit zijn, zijn diepgevroren frites, keramische tegels of papier.

1.6 Activiteiten in het kader van de WTO

De WTO besloot in verband met de COVID-19-pandemie de vergaderingen van april van het Comité subsidies en compenserende maatregelen, het Antidumpingcomité en het Comité vrijwaringsmaatregelen te annuleren en in oktober 2020 virtuele vergaderingen te houden. De Informele werkgroep tegen ontwijking en de Antidumpingwerkgroep van de WTO over tenuitvoerlegging zijn in 2020 niet bijeengekomen.

In het Antidumpingcomité stelde de EU een aantal onderzoeken van derde landen aan de orde die van belang zijn voor EU-exporteurs. Deze onderzoeken omvatten: een nieuw onderzoek naar de invoer van diepgevroren frites uit België en Nederland door de Zuid-Afrikaanse douane-unie (SACU); een onderzoek van de maatregelen betreffende geraffineerde suiker uit Denemarken, Nederland, het VK en België door Canada en de voorlopige antidumpingrechten

op de invoer van aluminiumfolie van gewone legering uit zeven lidstaten van de EU door de VS.

In het kader van het Comité subsidies en compenserende maatregelen waren de EU, de VS en Japan mede-indieners van een agendapunt over de rol van subsidies als een factor die bijdraagt tot overcapaciteit in diverse sectoren van economische activiteit. Hierbij wordt voortdurend nagegaan welke rol subsidies spelen bij het ontstaan van overcapaciteit in verschillende sectoren. Tijdens de bijeenkomst in 2020 ging de aandacht vooral uit naar het OESO-verslag “Measuring distortions in international markets: The semiconductor value chain”, alsmede naar de lopende werkzaamheden van het Mondiaal forum over de overcapaciteit van staal. Wat dit laatste betreft, herhaalde de EU, samen met andere WTO-leden, haar oproep aan China om zijn deelneming aan het forum te hervatten teneinde het probleem van de overcapaciteit in de staalsector aan te pakken.

Tijdens de bijeenkomst van het Comité vrijwaringsmaatregelen heeft de EU een aantal punten van zorg naar voren gebracht met betrekking tot de volgende onderzoeken: Indonesië: kleding en kledingtoebehoren; Marokko: gelaste buizen en pijpen van ijzer of staal; Zuid-Afrika: bepaalde gewalste platte producten van staal; Turkije: tandenborstels; en Oekraïne: polymere materialen, alsmede bedrading en kabels. De EU verdedigde ook haar standpunt ten aanzien van de vrijwaringsmaatregelen voor bepaalde staalproducten, waarop kritiek werd geleverd door India, China, Rusland, Japan, Zwitserland en Korea.

In gevallen waarin, ondanks het optreden van de Commissie, ongerechtvaardigde handelsbeschermingsmaatregelen worden opgelegd, kan de Commissie haar toevlucht nemen tot het orgaan voor geschillenbeslechting van de WTO, met name wanneer belangrijke systemische problemen zijn vastgesteld. Er lopen op dit moment twee geschillenbeslechtingsprocedures die door de EU aanhangig zijn gemaakt, de ene betreffende de Colombiaanse antidumpingrechten op diepgevroren frites uit België, Duitsland en Nederland en de andere betreffende antidumping- en antisubsidierechten die door de VS zijn ingesteld op de invoer van Spaanse rijpe olijven.

De EU, de VS en Japan hebben in januari 2020 in een ministeriële verklaring uiteengezet hoe de WTO-regels inzake industriële subsidies in de toekomst moeten worden aangescherpt. Dit initiatief is in het kader van de versterking van de WTO-Overeenkomst inzake subsidies en compenserende maatregelen van belang om het hoofd te bieden aan de evoluerende subsidiepraktijken van de leden. De voorgestelde wijzigingen hebben bijvoorbeeld betrekking op transparantie, identificatie van schadelijke subsidies en definities van overheidsinstanties. De EU blijft zich inzetten voor dit proces.

1.7 Activiteiten van de raadadviseur-auditeur

In 2020 heeft de raadadviseur-auditeur 24 verzoeken om inschakeling ontvangen en twaalf hoorzittingen gehouden. Zoals gebruikelijk heeft de raadadviseur-auditeur, telkens wanneer partijen het verzoek om tussenkomst tegelijk met een verzoek om een hoorzitting bij de met het onderzoek belaste diensten van de Commissie indienden, haar benadering gehandhaafd

dat de belanghebbenden zich eerst tot de diensten van de Commissie moeten wenden. De raadgeur-auditeur komt dan alleen tussenbeide wanneer er geen oplossing wordt bereikt. Dankzij deze aanpak konden de belanghebbenden in de helft van de gevallen samen met de onderzoeksteams tot een oplossing komen.

Tot tweemaal toe heeft de raadgeur-auditeur de termijn voor het indienen van opmerkingen verlengd. De kwesties die tijdens de hoorzittingen aan de orde kwamen, betroffen verzoeken om aanvullende openbaarmaking, anonimiteit en vertrouwelijkheid. Een EU-producent stelde ook de kwestie van de gevolgen van maatregelen in verband met de COVID-19-pandemie voor handelsbeschermingsprocedures aan de orde. In alle gevallen werd met de diensten overeengekomen om de betreffende kwesties opnieuw te onderzoeken of om opheldering of aanvullende informatie te verstrekken.

In 2020 was het aantal zaken vergelijkbaar met 2019. De timing van de verzoeken was vanwege de COVID-19-pandemie onregelmatig, maar de logistiek voor de hoorzittingen was eenvoudiger omdat er niet meer behoefde te worden gereisd.

2 AANDACHT VOOR HET GEBRUIK VAN SUBSIDIES

2.1 Trends in subsidiëring

Het aantal antisubsidiezaken dat de EU in de afgelopen tien jaar heeft ingeleid, is ten opzichte van de tien jaar daarvoor duidelijk gestegen, van 24 naar 32 ingeleide zaken. Dit gaat gepaard met een drastische verandering in de landen die hoofdzakelijk bij dergelijke zaken betrokken zijn. India, Indonesië en de VS waren in het tijdvak 2001-2010 goed voor de meeste inleidingen van antisubsidiezaken van de EU, waarbij India traditioneel de koppositie innam met tien (meer dan 40 %) van de in totaal 24 inleidingen. In het tijdvak 2011-2020 was China echter goed voor 14 (44 %) van de 32 ingeleide zaken, terwijl India, Indonesië en Turkije slechts ongeveer 10 % van de ingeleide zaken voor hun rekening namen. Dit aantal voor China vertegenwoordigt de meeste inleidingen van antisubsidiezaken en is nog veelzeggender op WTO-niveau, waar in de afgelopen tien jaar 55 % van de ingeleide antisubsidiezaken betrekking had op China. Dit is een weerspiegeling van de handelsverstoringe gevolgen van China's wijdverbreide en complexe systeem van subsidiëring van zijn industrie. Twee van de drie antisubsidieonderzoeken die de EU in 2020 heeft ingeleid, hadden betrekking op China en de drie definitieve antisubsidiemaatregelen die werden opgelegd, hadden alle betrekking op door China verleende subsidies — hetzij in het land zelf, hetzij in Egypte. Aangezien de meeste antisubsidieactiviteiten in 2020 betrekking hadden op subsidies waarbij China in feite de oorsprong was, wordt de rest van dit hoofdstuk op dat land toegespitst.

2.2 De context van de financiële steun van de VRC

De Chinese overheid subsidieert haar bedrijven op velerlei manieren; door het gebrek aan doorzichtigheid is echter moeilijk om daar inzicht in te krijgen. In 2006 introduceerde China

het concept “binnenlandse innovatie”⁹, met als doel “... de binnenlandse innovatiecapaciteiten te vergroten en dit te beschouwen als een cruciaal middel om de economische structuren aan te passen, het groeimodel om te vormen en het concurrentievermogen van China te verbeteren”. In combinatie met het “go out”-beleid van China uit 1999, dat erop gericht was Chinese investeringen in het buitenland te bevorderen, vormt dit de achtergrond voor talrijke vormen van steun aan de Chinese industrie. In de in 2015 uitgebrachte “Made in China 2025” (MIC2025)-strategie¹⁰ en -routekaart¹¹ wordt de doelstelling van China inzake “binnenlandse innovatie” uitgebreid en komen zowel nieuwe en opkomende industrieën als traditionele productiesectoren aan bod. Het in 2013 gelanceerde gordel- en wegininitiatief bouwt voort op het “go out”-beleid van China door handelsroutes te ontwikkelen en te investeren in infrastructuur- en industrieprojecten over de hele wereld.

Deze overheidsstrategieën zijn nauw verweven met een groot aantal vijfjarenplannen, die de richting van de Chinese economie bepalen door prioriteiten en doelstellingen vast te stellen voor centrale en lokale overheden. Het 13e Vijfjarenplan bestreek het tijdvak 2015-2020. Financiële steun aan de industrie is een van de middelen waarmee de doelstellingen van de vijfjarenplannen worden verwezenlijkt. Dit werd bevestigd toen de People’s Bank of China, samen met overheidsinstellingen, verscheidene adviezen uitbracht over hoe te zorgen voor een efficiëntere financiële steun aan groei en structurele aanpassing (2016)¹² en het leidend advies over financiële steun om een sterk productieland op te bouwen (2017)¹³. De steun kan de vorm aannemen van gratis of goedkope leningen; kunstmatig goedkope grondstoffen, componenten, energie, en land; belastingvrijstellingen en steun voor O&O en technologie-aankopen. Deze subsidies hebben bijgedragen tot een enorme wereldwijde overcapaciteit in sectoren als staal en aluminium. Dit heeft geleid tot een toename van de oneerlijk verhandelde uitvoer uit China, waardoor de prijzen wereldwijd zijn gedaald en veel industrieën in de landen van invoer, waaronder de lidstaten van de EU, schade hebben geleden. De EU heeft in 2020, net als in de voorgaande jaren, gereageerd door het probleem aan te pakken door, waar dat gerechtvaardigd was, compenserende maatregelen op te leggen, waaronder een nieuwe aanpak voor nieuwe problemen, zoals in het volgende punt wordt uiteengezet.

2.3 Aanpak van grensoverschrijdende subsidiëring in het kader van het antisubsidie-instrument

Een van de belangrijkste initiatieven in het kader van het gordel- en wegininitiatief van China is de oprichting van buitenlandse zones voor economische en handelssamenwerking. Het doel van deze zones is onder meer toegang te krijgen tot grondstoffen, (overtollige)

⁹ 2006-2020 Nationaal plan voor de middellange en lange termijn voor de ontwikkeling van wetenschap en technologie, deel I. http://www.gov.cn/jrzq/2006-02/09/content_183787.htm

¹⁰ http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm

¹¹ Routekaart prioritaire sectoren Made in China, oktober 2015.

¹² http://www.gov.cn/xinwen/2016-02/16/content_5041671.htm (People’s Bank of China, NDRC, MIIT, MOF, MOFCOM, CBRC, CSRC, CIRC).

¹³ <http://www.miit.gov.cn/n1146295/n1652858/n1652930/n3757016/c5552432/content.html>

(People’s Bank of China, MIIT, CBRC, CSRC, CIRC).

productiecapaciteit over te brengen en gebruik te maken van de voordelen van handelsovereenkomsten die het gastland met derde landen heeft gesloten.

Twee antisubsidieonderzoeken die in 2020 werden afgerond, waren opmerkelijk in die zin dat de Commissie voor het eerst compenserende rechten heeft ingesteld op dergelijke grensoverschrijdende financiële steun. In de twee zaken heeft de Commissie compenserende maatregelen ingesteld tegen Chinese subsidies aan Chinese ondernemingen die in Egypte stoffen van glasvezels en continuglasvezelproducten vervaardigen en die producten van daaruit naar de EU uitvoeren. In de zaak betreffende stoffen van glasvezels heeft de Commissie ook compenserende maatregelen genomen tegen subsidies die aan in China gevestigde producenten-exporteurs van het product waren toegekend. In overeenstemming met de wijzigingen die in 2018 zijn ingevoerd in het kader van de modernisering van de handelsbeschermingsinstrumenten, werd de regel van het laagste recht in deze onderzoeken niet toegepast, wat resulteerde in maatregelen waarmee de door de exporteurs ontvangen subsidies volledig werden gecompenseerd.

Uit de onderzoeken bleek dat Chinese ondernemingen opereerden vanuit een speciale economische zone op het grondgebied van Egypte en van de betrokken overheden subsidies ontvingen, waarbij zij profiteerden van de uitvoer naar de EU. Met deze subsidies werd extra capaciteit gecreëerd en werden nieuwe kanalen voor de uitvoer van gesubsidieerde producten naar de EU geopend, waarmee schade werd toegebracht aan EU-ondernemingen die dezelfde producten vervaardigen.

China verstrekke veel van de subsidies in het kader van het Chinese gordel- en wegininitiatief, waarmee de subsidies een factor zijn in de stimulering van de plaatselijke productie.

Uit de onderzoeken bleek de toenemende praktijk dat Chinese staatsbedrijven subsidies ontvangen om productiecapaciteit buiten China naar bijzondere economische zones te verplaatsen. Deze praktijk werd toegepast in Egypte, waar de exporteurs overgingen tot de invoer met dumping en subsidiëring van producten met vrijstelling van rechten op de markt van de Unie, wat een probleem vormt in verband met de Associatieovereenkomst tussen de EU en Egypte.

De Commissie laat met de aanpak van dergelijke grensoverschrijdende subsidiëring zien dat zij vastbesloten is nieuwe vormen van subsidiëring, die de bedrijfstakken in de EU schade berokkenen, tegen te gaan. Met deze reactie in 2020 op de evoluerende subsidiepraktijken van China bouwt de Commissie voort op een eerdere zaak waarin met succes compenserende maatregelen werden genomen tegen een ander gordel- en wegininitiatief. Het antisubsidieonderzoek naar de invoer van banden uit China, waarbij in 2018 maatregelen werden ingesteld, was de eerste keer dat de Commissie compenserende maatregelen nam tegen het Zijderoutefonds. Uit het onderzoek bleek dat de invoer van banden niet alleen profiteerde van de gebruikelijke verstoringende financiering door China, maar ook van een pakket steunmaatregelen van de Chinese overheid (preferentiële leningen/terugbetaling van rente op leningen/deelneming in het aandelenkapitaal van herstructureringsactiviteiten/subsidies). Hierdoor kon de China National Tire & Rubber

Co. Ltd (CNRC) eind 2015 een belang van 65 % in de Pirelli-groep verwerven. Die antisubsidiemaatregelen zijn nog steeds van kracht.

2.4 Tot stand brengen van een gelijk speelveld wat betreft buitenlandse subsidies

De Commissie heeft in juni 2020 een “witboek over het tot stand brengen van een gelijk speelveld wat betreft buitenlandse subsidies” uitgebracht. Hoewel het toezicht van de EU op staatssteun betrekking heeft op subsidies die door EU-lidstaten worden verleend, en de handelsbeschermingsinstrumenten de schadelijke gevolgen van invoer met subsidiëring aanpakken, blijft er een lacune in de regelgeving. Geen van de bestaande instrumenten heeft betrekking op subsidies die door derde landen worden verstrekt voor de overname of financiering van EU-bedrijven, waardoor deze bedrijven een oneerlijk concurrentievoordeel krijgen ten opzichte van hun Europese concurrenten. Het initiatief van de Commissie heeft ten doel instrumenten in het leven te roepen die bescherming bieden tegen uit het buitenland gesubsidieerde diensten en investeringen. Het zou een lacune in de handhaving van buitenlandse subsidies opvullen en de bestaande instrumenten aanvullen. De Commissie heeft in mei 2021 een voorstel goedgekeurd voor een verordening om buitenlandse subsidies aan te pakken die de interne markt verstoren¹⁴.

3 CONCLUSIE

Uit de robuuste en innovatieve manieren waarop de handelsbeschermingsinstrumenten in 2020 zijn gebruikt, blijkt dat de EU zich blijft inzetten voor open, op regels gebaseerde handel. De Commissie heeft zich aan de praktische uitdagingen van de COVID-19-pandemie aangepast om ervoor te zorgen dat het “systeem ter bescherming van EU-bedrijven tegen invoer met dumping en subsidiëring” “goed bleef functioneren”, zoals de Europese Rekenkamer in haar medio 2020 gepubliceerde auditverslag heeft verklaard. De EU heeft met het instrument voor het instellen van compenserende rechten, dat zij gebruikt om eerder ongecontroleerde subsidiepraktijken van derde landen aan te pakken, laten zien dat zij nieuwe versturende praktijken zal aanpakken die onze bedrijfstakken schaden. Voortbouwend op die ervaring, en met inachtneming van de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer, betekent dit dat de EU, nu we na de pandemie terugkeren naar “normale” werkprocedures, sterk blijft in haar vermogen om oneerlijke handel aan te pakken.

¹⁴

COM(2021) 223 final