

Vergaderjaar 2016–2017

**21 501-02**

## **Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken**

**Nr. 1685**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 oktober 2016

Op 14 september jl., tijdens het Algemeen Overleg ter voorbereiding op de informele Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) Handel te Bratislava (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1673), is een Kamerbrief toegezegd over de technische aspecten van de *lesser duty rule*. Met deze brief wordt, mede namens de Minister van Economische Zaken, aan deze toezegging tegemoet gekomen.

Achtereenvolgens gaat de brief in op de achtergrond en rekenmethodes van de dumping maatregelen, de *lesser duty rule*, het verschil tussen het antidumpingbeleid van de EU en van de Verenigde Staten en de situatie in de staalsector.

*Wanneer is er sprake van dumping?*

Van dumping is sprake wanneer de producent van het exporterende land een lagere prijs berekent in het land waar hij het product naar exporteert dan op de thuismarkt of zijn product in het exportland onder de kostprijs aanbiedt.

Dumping is op zichzelf niet illegaal of oneerlijk. Dumping is volgens WTO-recht dan ook niet verboden. Het kan economisch goed te verklaren zijn dat een product op verschillende markten voor verschillende prijzen worden aangeboden. Een bekend voorbeeld is de Billy boekenkast van Ikea waarvoor de prijzen variëren van minder dan US\$ 40 dollar in Slowakije tot meer dan US\$ 100 dollar in Egypte.<sup>1</sup> Prijsconcurrentie kan gunstige gevolgen hebben voor de economie: het leidt tot prikkels voor concurrentie en tot innovatie, zorgt voor lagere kosten voor grondstoffen en intermediaire producten en de consument profiteert van lage prijzen.

<sup>1</sup> <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-10-15/ikea-s-billy-bookcase-is-cheap-in-slovakia-while-the-u-s-price-is-surgin#media-4>.

Echter, wanneer de dumping leidt tot te grote druk op de binnenlandse industrie, zijn landen volgens WTO-recht gemachtigd om tegenmaatregelen te nemen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij het zogenaamde *predatory pricing*: het tijdelijk significant verlagen van de prijs om de concurrent uit de markt te drukken. Binnen Nederland en binnen de Europese Unie (EU) wordt dit verschijnsel bestreden met mededingingsregels. In WTO-verband bleek het echter niet mogelijk om tot mededingingsregels te komen. Antidumpingwetgeving biedt dan soelaas.

*Onder welke voorwaarden kunnen antidumpingmaatregelen genomen worden?*

Aangezien dumping niet zonder meer verboden is en antidumpingmaatregelen ingrijpende gevolgen hebben in de markt, zijn er strenge eisen verbonden aan het nemen van antidumpingmaatregelen. Deze zijn vastgelegd in WTO-recht<sup>2</sup> en vertaald naar nationaal recht of – in het geval van de Europese Unie – naar Unierecht.<sup>3</sup>

In de EU gelden vier criteria waaraan voldaan moet worden voordat antidumpingmaatregelen genomen kunnen worden:

1. Er moet sprake zijn van dumping.
2. Er moet sprake zijn van aanmerkelijke schade voor de Europese producenten van het product.<sup>4</sup> De Commissie onderzoekt daarbij onder andere of de toename van invoer door dumping een effect heeft gehad op de prijzen, de productie, het marktaandeel, de voorraadvorming en de winstgevendheid van de Europese producenten.
3. Het moet aantoonbaar zijn dat deze schade is veroorzaakt door dumping (causaliteit).
4. De maatregel moet in het belang zijn van de Europese Unie. De belangen van de Europese producenten bij de maatregel worden afgewogen tegen de belangen van andere partijen, zoals importeurs, industriële verwerkers en consumenten. Ook wordt onderzocht of de maatregel consistent is met andere beleidsdoelstellingen. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als het product bij kan dragen aan milieudoelen van de EU.

*Hoe verloopt de procedure?*

Antidumping procedures starten doorgaans op basis van een klacht van de industrie in de EU bij de Europese Commissie.<sup>5</sup> De klacht moet voldoende steun hebben van Europese producenten om in behandeling te worden genomen.<sup>6</sup> De klacht bevat *prima facie* bewijs dat er sprake is van dumping en schade aan de Europese producenten.

<sup>2</sup> Artikel VI van de General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (GATT 1994) jo. Agreement on the implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (Antidumping Agreement).

<sup>3</sup> Verordening (EG) Nr. 1225/2009 van de Raad van 30 november 2009 betreffende beschermende maatregelen tegen invoer met dumping uit landen die geen lid zijn van de Europese Gemeenschap

<sup>4</sup> Maatregelen kunnen ook worden genomen bij dreiging van aanmerkelijke schade of een aanmerkelijk verlies van ontwikkelpotentieel voor de Europese producenten. De eisen voor zaken op basis hiervan liggen echter navent hoger en komen dan ook minder vaak voor.

<sup>5</sup> Procedures kunnen ook worden gestart op basis van een klacht van de lidstaat of op eigen initiatief van de Commissie, maar dat komt zelden voor.

<sup>6</sup> De klacht berust op voldoende steun wanneer het productieaandeel van die Europese producenten die voorstander zijn van de klacht 50% of meer is van de totale productie van de Europese producenten die zich over de zaak hebben uitgesproken (zowel voor- als tegenstanders). Voldoende steun wordt niet aanwezig geacht wanneer de voorstanders minder dan 25% van de totale EU productie vertegenwoordigen. Zie artikel 5 lid 4 van Verordening 1225/2009.

Op basis van deze klacht onderzoekt de Europese Commissie of er daadwerkelijk sprake is van dumping en of is voldaan aan de voorwaarden voor antidumpingmaatregelen.

Een antidumpingprocedure duurt in Europa maximaal vijftien maanden waarbij de Europese Commissie bevoegd is om na zestig dagen en binnen negen maanden vanaf de start van het onderzoek voorlopige antidumpingmaatregelen te nemen. Doorgaans duurt dit echter negen maanden. De Commissie kan voorlopige maatregelen met terugwerkende kracht van drie maanden nemen. Hierdoor kunnen antidumpingmaatregelen al na zes maanden vanaf de start van de antidumpingprocedure gelden.<sup>7</sup>

De procedure is zo veel mogelijk openbaar en belanghebbenden (bijvoorbeeld producenten, importeurs, gebruikers, consumenten en exporteurs in de EU) zijn gemachtigd om in verschillende fases van de procedure inbreng te leveren op het onderzoek. Zo maakt de Commissie, na ontvangst van een klacht van de communautaire producenten van het betrokken product, publiekelijk bekend dat de EU een antidumpingprocedure gaat openen. Betrokken partijen mogen schriftelijk commentaar leveren op de voorlopige onderzoeksresultaten en mogen om een hoorzitting vragen. Het opleggen van antidumpingrechten of de beëindiging van de procedure zonder heffingen wordt via het Publicatieblad van de Europese Unie publiek gemaakt.

Maatregelen gelden in principe voor vijf jaar maar kunnen verlengd worden als de Europese producenten hierom vragen en als blijkt dat zonder deze verlenging wederom dumping zal optreden of dat daar een gerede dreiging voor is. Sommige maatregelen zijn om deze reden al meer dan twintig jaar van kracht.

#### *Hoe worden antidumpingmaatregelen in Europa berekend?*

Tijdens het antidumpingonderzoek, berekent de Commissie twee marges: de dumpingmarge en de schademarge.

##### 1. Dumpingmarge

Het volgende hypothetische voorbeeld laat dat zien: Een producent van tafels in land A verkoopt dezelfde tafels zowel in thuisland A als in exportland B. In het thuisland A vraagt zij voor de tafel € 100. In het exportland B verkoopt zij dezelfde tafel voor € 80. Er is dan sprake van prijsdumping. De dumpingmarge wordt in ons voorbeeld berekend als  $€ 100 - € 80 = € 20 / € 80 = 25\%$ .

Een andere vorm van dumping heet kostdumping. Hiervan is sprake als het product op de exportmarkt B wordt aangeboden onder de kostprijs. Hiervan zou in dit voorbeeld sprake zijn als de kostprijs van de tafel in land A € 85 zou bedragen. Bij kostdumping wordt een reële prijs voor het product vastgesteld door de kosten te verhogen met een reële winstmarge. Stel dat deze winstmarge in dit voorbeeld 5,9% zou zijn, dus € 5 per product. De reële prijs (zogenaamde *target price*) is dan gelijk aan  $€ 85 + € 5 = € 90$ . De dumpingmarge op basis van kostdumping is gelijk aan  $€ 90 - € 80 = € 10 / € 80 = 12,5\%$ .

##### 2. Schademarge

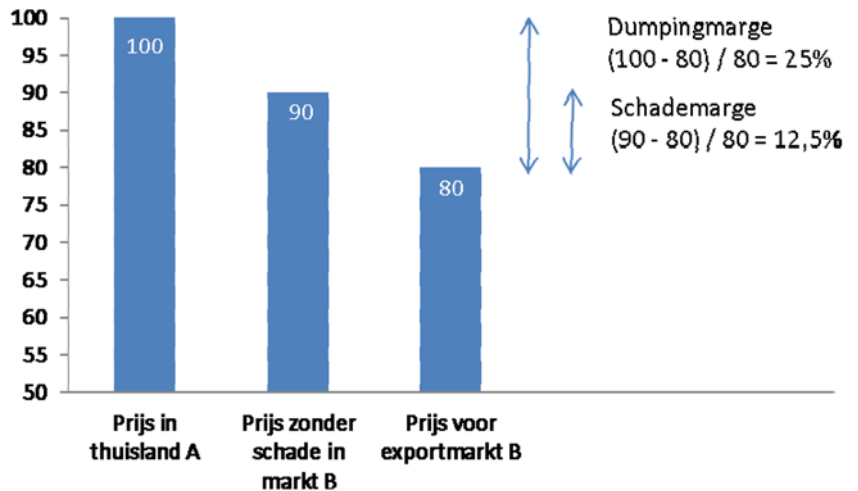
De schademarge is het verschil tussen de prijs op de exportmarkt die tot stand zou zijn gekomen zonder dumping en de prijs met dumping. In het huidige voorbeeld is de prijs van de gedumpte tafel in land B € 80. Stel dat de prijs van dezelfde tafel in land B zonder dumping uit land A gelijk zou zijn aan € 90. De schademarge is dan gelijk aan  $€ 90 - € 80 = € 10 / € 80 = 12,5\%$ . Merk op dat de prijs zonder dumping een hypothetische prijs is; het is niet de prijs die op dit moment geldt op de markt, maar de prijs die mogelijk zou zijn geweest zonder de dumping. Deze prijs wordt

<sup>7</sup> Bij procedures waarin de voorlopige maatregelen na negen maanden worden genomen.

vastgesteld door te kijken naar de productiekosten van de producent van het gelijke product in land B plus een redelijke winstmarge. In dit voorbeeld veronderstellen we dat de kosten in land A en B gelijk zijn aan € 85 en nemen we een winstmarge van 5,9%. Wat een redelijke winstmarge is, wordt vastgesteld door te kijken naar de winstcijfers van de binnenlandse producenten van land B in de periode voorafgaand aan de dumping.

Grafisch kunnen beide marges als volgt worden weergegeven:

**Figuur 1. Dumping- en schademarge**



#### *De lesser duty rule*

Het WTO recht stelt dat de antidumpingmaatregel hooguit gelijk mag zijn aan de dumpingmarge (25% in ons voorbeeld). De WTO geeft echter ook de mogelijkheid om de antidumpingheffing te beperken tot de schade die wordt geleden door binnenlandse producenten (de schademarge). Dit wordt de regel van het lagere recht (*lesser duty rule*) genoemd. De Europese antidumpingverordening past deze regel op dit moment in alle gevallen toe. De antidumpingmaatregel in de Europese Unie zou in dit voorbeeld dan ook gelijk zijn aan de schademarge: 12,5%.

Bijlage 1 bevat een aantal voorbeelden van antidumpingmaatregelen uit de periode 2010-2014<sup>8</sup>. De tabel bevat zowel de dumpingmarge als de uiteindelijke heffing. Daar waar de uiteindelijke heffing lager is dan de dumpingmarge heeft de *lesser duty rule* werking gehad. Deze zaken zijn voor het gemak vet gemarkeerd.

Uit het overzicht kan het volgende worden afgeleid:

- De *lesser duty rule* leidt in sommige zaken tot substantieel lagere heffingen. In de zaak over aluminiumwielen is het verschil tussen de heffing op basis van de dumpingmarge en de schademarge circa 45%;
- In andere zaken zijn de heffingen echter nagenoeg gelijk. In de zaak over melamine is het verschil met of zonder de *lesser duty rule* bijvoorbeeld slechts 0,4%;
- Ook met de toepassing van de *lesser duty rule* is het mogelijk om hoge heffingen te hebben. De hoogste heffing met toepassing van de *lesser duty rule* in dit overzicht was de heffing op naadloze pijpen en buizen van 71,9%;

<sup>8</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

- De *lesser duty rule* speelt vooral een rol in zaken tegen dumping uit China. De verklaring daarvoor is dat de dumpingmarge voor China op een andere wijze wordt berekend vanwege China's status als niet-markteconomie. Er wordt dan gekeken naar de productiekosten in een land dat wel de status van markteconomie heeft. Dit leidt er toe dat de dumpingmarge in geval van China niets met de productiekosten in China te maken heeft en vaak relatief hoog is.<sup>9</sup>

De *lesser duty rule* is niet verplicht<sup>10</sup>. WTO regelgeving moedigt WTO leden aan deze regel te hanteren, omdat de regel er toe leidt dat de markt en handel niet onnodig wordt verstoord. Niet alle landen passen de regel echter toe. De EU wel. De EU heeft er ook altijd in WTO verband voor gepleit om deze regel verplicht te stellen. Andere landen die de *lesser duty rule* (discretionair of automatisch) toepassen zijn Brazilië, India, Israël, Argentinië, Australië, Canada, Colombia, Nieuw Zeeland, Peru, Zuid Afrika en Turkije.

#### *Voorstellen ter aanpassing van de lesser duty rule*

In 2013 heeft de Commissie een voorstel gedaan om het huidige handelsdefensieve instrumentarium te herzien.<sup>11</sup> Onderdeel van deze herziening is een voorstel om de *lesser duty rule* niet toe te passen in geval van ernstige verstoringen van grondstoffenmarkten. De Commissie heeft niet duidelijk gemaakt wat zij hiermee bedoeld of voor welke zaken dit zou leiden tot het niet toepassen van de *lesser duty rule*. In haar staalcommunicatie heeft de Commissie voorgesteld dit aan te vullen of te vervangen met de mogelijkheid om de *lesser duty rule* niet toe te passen in situaties van massale overcapaciteit.<sup>12</sup> Ook dit criterium is niet nader gedefinieerd noch heeft de Commissie aangegeven voor welke zaken dit zou leiden tot het niet toepassen van de *lesser duty rule*. De Commissie heeft geen impactassessments opgesteld ter onderbouwing van beide voorstellen.

#### *Nederlands standpunt lesser duty rule*

Het huidige EU antidumpingbeleid biedt voldoende ruimte om een juiste balans te vinden tussen de belangen van de producenten, de industriële gebruikers en de consument. Antidumping maatregelen hebben immers ook gevolgen voor Europese industriële gebruikers en consumenten omdat additionele dumpingheffingen en de daaraan gereleateerde kosten verdisconteerd worden in de prijzen van importgoederen. De belangen van al deze partijen worden meegewogen in antidumpingzaken. De *lesser duty rule* is een essentieel element van deze belangenafweging omdat de regel de heffingen beperkt tot datgene wat nodig is om de schade voor producenten te compenseren. Het herstelt hiermee het gelijke speelveld en biedt bescherming, zonder dat de heffingen onnodig protectionistisch worden.

<sup>9</sup> Omdat de binnenlandse prijs van Chinese producenten niet representatief wordt geacht omdat deze niet is gebaseerd op marktwerking, wordt bij berekening van de dumpingmarge de prijs op de exportmarkt niet vergeleken met de prijs op het thuisland, maar met de zogenaamde «normale waarde» van het product. Deze « normale waarde wordt berekend door de kosten in een analoog land te nemen – vaak de VS, Australië of Canada – en te verhogen met een correctie voor verkoopkosten, algemene kosten, administratieve kosten en een redelijke winstmarge.

<sup>10</sup> Zie ook de Kamerbrief (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1638) naar aanleiding van de Motie Bruins/Teeven.

<sup>11</sup> U bent hierover geïnformeerd via BNC fiche Mededeling Staal (Kamerstuk 22 112, nr. 2123).

<sup>12</sup> U bent hierover geïnformeerd via BNC fiche Verordening modernisering EU handelsbeschermingsinstrumenten (Kamerstuk 22 112, nr. 1620).

Als de Europese Unie overgaat tot afschaffing van de *lesser duty rule* en daarmee overgaat tot het nemen van hogere antidumpingmaatregelen, bestaat er bovendien een grote kans dat derde landen dit voorbeeld volgen voor importen uit de Unie. Ook in derde landen worden – met name sinds de economische crisis – steeds vaker handelsdefensieve maatregelen genomen. Ook exporten uit de Europese Unie en Nederland worden daardoor geraakt. Zo is er bijvoorbeeld een antidumpingheffing van kracht in de Verenigde Staten op export van warmgewalst staal uit onder meer Nederland en zijn er antidumpingheffingen van kracht op exporten van aardappelzetmeel uit Nederland naar China. Van de handelsdefensieve procedures die in 2015 tegen de EU zijn gestart heeft 50% betrekking op staal. Het is dus ook van belang voor de Nederlandse export van staal, dat niet alle landen vervallen in een zo protectionistisch mogelijk handelsbeleid ten aanzien van staal. In WTO verband heeft Nederland en de EU vanuit deze overweging ook altijd gepleit voor de *lesser duty rule* en ook in G20 verband heeft de EU zich gecommitteerd aan het nemen van zo min mogelijk protectionistische handelsmaatregelen.

*Zijn maatregelen op basis van de lesser duty rule effectief?*

In 2012 heeft de Europese Commissie een onafhankelijke evaluatie laten uitvoeren door BKP Development naar het handelsdefensief instrumentarium van de Europese Unie.<sup>13</sup> Het rapport concludeerde onder andere dat de handelsdefensieve maatregelen van de EU iets hoger waren dan effectief nodig om te compenseren voor geleden schade door Europese bedrijven.

*Geldt dat voor alle sectoren?*

Vooraf vanuit de staalsector wordt vaak het argument naar voren gebracht dat het huidige handelsdefensief instrumentarium onvoldoende effectief zou zijn. De EU heeft op dit moment 39 antidumping en antisubsidie maatregelen ingesteld op staal en staal gerelateerde producten. Er zijn nog zo'n vier maatregelen voorzien welke op afzienbare termijn kunnen resulteren in extra maatregelen. Ongeveer de helft van de bestaande maatregelen en de meerderheid van de lopende onderzoeken heeft betrekking op China. Naast China zijn er echter ook antidumpingmaatregelen van kracht of lopen er antidumpingprocedures naar dumping van staal uit Japan, VS, Rusland, Zuid-Korea, Oekraïne, Wit-Rusland, India, Brazilië, Servië, Montenegro en Iran.

Figuur 2 bevat een overzicht van recente antidumpingzaken over staal- of staal gerelateerde producten. De achterliggende cijfers van deze zaken zijn opgenomen in de bijlage 2<sup>14</sup>. Uit deze cijfers komt het beeld naar voren dat toepassing van de *lesser duty rule* in sommige zaken tot substantieel lagere heffingen leidt. Uit de cijfers wordt ook duidelijk dat dit niets af doet aan de effectiviteit van de maatregel. Bijvoorbeeld in de zaak over walsdraad (wire rod) is de heffing door toepassing van de *lesser duty rule* 16% in plaats van 43%. Deze heffing van 16% leidt tot een afname van de importen met 99%. In andere zaken is het verschil tussen heffing met of zonder toepassing van de *lesser duty rule* kleiner, bijvoorbeeld in de zaak over naadloze buizen (seamless pipes and tubes). Daar is het verschil met of zonder toepassing van de regel 72% tegen 59%. De afname van de importen is kleiner, namelijk 76%. Dit zou er op kunnen duiden dat andere factoren een rol spelen in de markt (bijvoorbeeld gebrek aan aanbod van

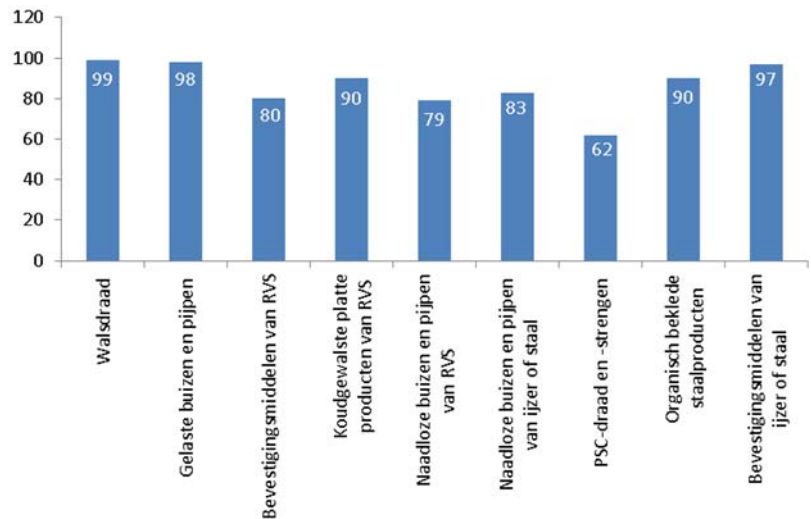
<sup>13</sup> BKP Development Research & Consulting (2012) *Evaluation of the European Union's Trade Defence Instruments*, zie [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/march/tradoc\\_149236.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/march/tradoc_149236.pdf)

<sup>14</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

EU producenten), waardoor ook hogere heffingen geen effect zouden sorteren.

Als voorbeeld is hieronder het verloop van de importen naar de EU op

**Figuur 2 Afname van Chinese importen naar de Europese Unie na antidumpingmaatregel met toepassing van de lesser duty rule**



Bron: Eurostat maart/april 2016

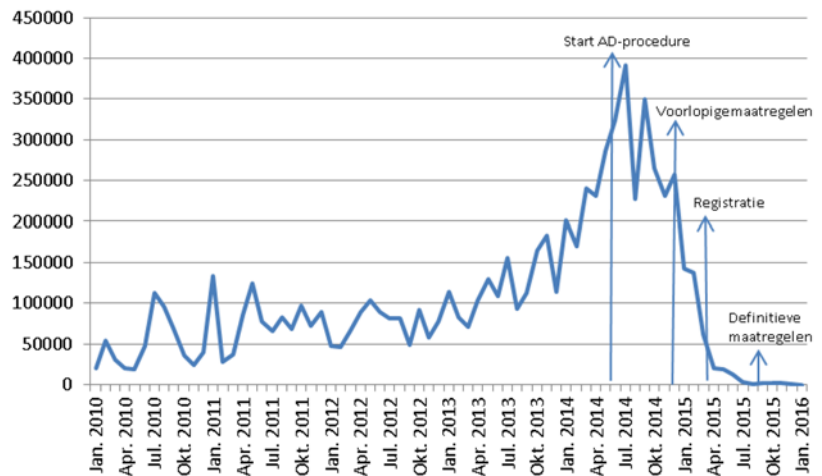
platte roestvrijstalen producten weergegeven. Uit de ontwikkeling van de importen blijkt dat zelfs de aankondiging van maatregelen al een effect heeft op de importen. Nadat de maatregelen zijn genomen, drogen de importen vrijwel op. Ook in deze zaak leidde de *lesser duty rule* tot duidelijk lagere heffingen; de gemiddelde dumping marge was 46% tegen een schademarge – welke de hoogte van de uiteindelijke heffingen bepaalde – van 25%. Daarmee werden de gevolgen voor industriële gebruikers beperkt zonder dat dit inbreuk maakte op de effectiviteit van de maatregel.

Het kabinet concludeert dat het huidige antidumpingbeleid met de *lesser duty rule* voldoende ruimte biedt voor een adequate bescherming van de Nederlandse staalsector, rekening houdend met de gewenste afweging van belangen tussen enerzijds staalproducenten en anderzijds (industriële) afnemers van staal. Kabinet zal wel scherp blijven volgen of Commissie de ruimte die het huidige antidumpingbeleid biedt adequaat invult.

#### *Belangen van gebruikers in de staal*

**Figuur 3 Roestvrijstalen platte producten van staal**

**EU importen uit China (volume in 100 kg)**



Bron: Eurostat maart 2016

Ook in de huidige moeilijke situatie op de staalmarkt moeten de belangen van de gebruikers in ogenschouw worden genomen. Verschillende gebruikers van staal- en staal gerelateerde producten hebben in laatste tijd aandacht gevraagd voor de negatieve effecten van antidumpingheffingen, zoals stijgende prijzen voor inputs en gebrek aan grondstoffen en intermediaire producten voor gebruikers. *Grain oriented electrical steel* wordt bijvoorbeeld gebruikt in de transformatorindustrie. Door de heffingen op dit product staat het aanbod van de hoge kwaliteit van dit product onder druk. Juist het hoge kwaliteitssegment leidt tot energiebesparingen (want tot efficiëntere transformatoren) en draagt dus bij aan milieudoelstellingen.

In de markt van bevestigingsmiddelen is de markt hevig verstoord door opeenvolgende antidumpingmaatregelen, waardoor gebruikers steeds weer op zoek moeten naar nieuwe producenten van hun materiaal. In de markt voor walsdraad leidt alleen de dreiging van antidumpingmaatregelen al tot een tekort van grondstoffen, waardoor het voortbestaan van de Nederlandse verwerkers van walsdraad – de grootste van Europa – onder druk staat. Europese producenten die voor hun productie afhankelijk zijn van import van producten waarop (al dan niet terecht) een antidumpingheffing wordt gelegd kunnen hierdoor dus ernstig worden gehinderd. De *lesser duty rule* komt hieraan tegemoet door de heffing te beperken tot datgene wat nodig is om de schade te beperken.

#### *Vergelijking met de Verenigde Staten*

Vaak wordt de aanpak in de Europese Unie vergeleken met die van de Verenigde Staten (VS) waar voor sommige producten de antidumping tarieven hoger zijn. De VS kent in het algemeen een defensiever handelsbeleid dat past bij hun meer gesloten economie. Nederland heeft als open economie baat bij eerlijke en open handel.

Hieronder is een aantal belangrijke verschillen opgesomd tussen het systeem in de EU en in de VS:

- De EU kiest er voor alleen maatregelen te nemen als die goed zijn onderbouwd. Anders dan in de VS, verifieert de EU bijvoorbeeld alle cijfers ter onderbouwing van maatregelen ter plaatse voordat voorlopige maatregelen worden genomen. De VS doet dat vaak pas

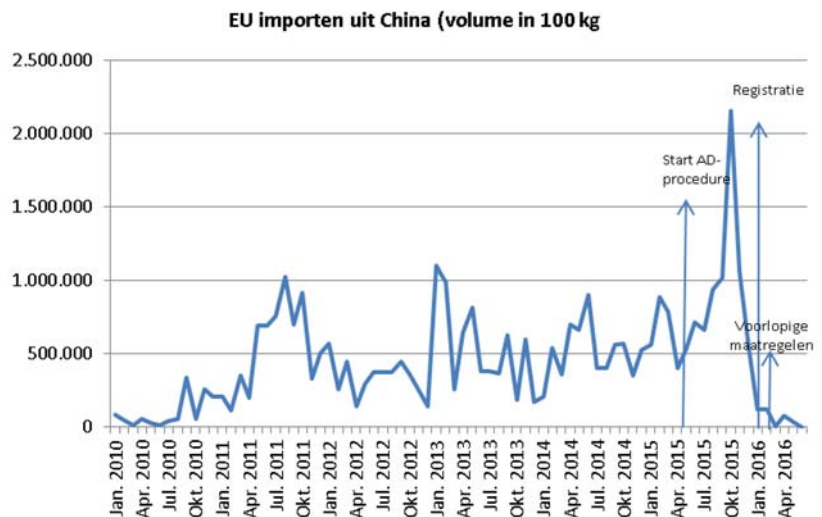


nadat de voorlopige maatregelen genomen zijn en baseert deze voorlopige maatregelen op cijfers aangeleverd door de binnenlandse industrie. Hierdoor kan de VS weliswaar eerder maatregelen nemen, maar wordt ook de kans vergroot dat de maatregelen de markt onnodig verstoren als de maatregelen uiteindelijk niet kunnen worden onderbouwd.

- De EU kiest er voor om de belangen van de gebruikers en consumenten mee te wegen in de beslissing om wel of geen maatregelen te nemen. Dit wordt de *public interest test* genoemd. De VS doet dit niet. Door alleen de focus te leggen op binnenlandse producenten, worden er hogere maatregelen opgelegd.
- De EU kiest er voor om eventuele antidumpingmaatregelen te beperken tot datgene wat nodig is om de schade voor producenten te compenseren, zonder dat de heffingen punitief worden. Zij doet dit door de zogenaamde *lesser duty rule* toe te passen. Hiermee zorgt de EU voor een gelijk speelveld, maar worden de negatieve effecten van de heffingen op andere partijen beperkt. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan industriële gebruikers en consumenten die worden geconfronteerd met hogere prijzen voor hun grondstoffen en eindproducten.

In het bijzonder worden de heffingen op koudgewalst staal vaak vergeleken met de heffingen die in de VS gelden. Op dit product gelden in de VS zowel antidumpingheffingen van 265,8% als antisubsidieheffingen van 265,8%.<sup>15</sup> In de EU zijn alleen antidumpingheffingen van kracht tussen 18,7%-36,1%.<sup>16</sup> Er zijn geen antisubsidiemaatregelen van kracht. Dit is wel nog mogelijk wanneer de industrie daartoe een klacht indient. De onderstaande figuur laat de ontwikkeling zien van de invoer van het betrokken product uit China naar de Europese Unie. Uit de figuur blijkt duidelijk dat de invoer van het product na instelling van de heffing duidelijk is gedaald. Er is dan ook geen bewijs dat de heffingen niet effectief zijn.

**Figuur 4 Koudgewalste platte producten van staal**



Bron: Eurostat oktober 2016

<sup>15</sup> Financial Times 18 mei 2016 *US raises duties on Chinese steel*

<sup>16</sup> De voorlopige heffingen zijn in februari 2016 ingesteld ad 13,8%-26,2%. Voor de definitieve heffingen die gelden sinds augustus zijn de heffingen verhoogt naar 18,7%-36,1%.

De hoogte van de heffingen door de VS zijn voorts niet onomstreden, omdat de VS in haar berekeningen bepaalde Chinese belastingvoordelen heeft meegenomen. China zal naar verwachting naar de WTO stappen om de berekening aan te vechten. De VS is het land dat bij de WTO geschillenbeslechtingsmechanisme het meeste aangesproken wordt op haar antidumpingbeleid.

*Hoe kan aan de zorgen van de staalindustrie tegemoet worden gekomen?*

De volgende acties ten aanzien van de antidumpingwetgeving en -praktijk zijn reeds genomen of worden besproken naar aanleiding van de moeilijke situatie op de staalmarkt:

- Er zijn momenteel 39 antidumping- en antisubsidiemaatregelen van kracht op staalproducten. Daarvan hebben er 17 betrekking op China.
- De staalsector vindt dat antidumping zaken te lang duren. De Europese Commissie heeft daarom ingezet op een versnelling van de antidumpingprocedures met een maand. Voorlopige maatregelen worden nu – waar mogelijk – binnen acht maanden genomen in plaats van de gebruikelijke negen maanden. In twee recente antidumpingzaken ten aanzien van warmgewalst staal en plaatstaal is dat ook gelukt. In deze zaken is de termijn waarbinnen de antidumpingmaatregelen is genomen verkort met een maand. Er wordt nog onderhandeld over de mogelijkheid om deze termijn verder in te korten naar zeven maanden.
- De Europese Commissie heeft een onderzoek naar dumping van warmgewalst staal uit China gebaseerd op de dreiging van schade in plaats van de daadwerkelijk door Europese producenten geleden schade. Dit is in de EU zeer ongebruikelijk. In de regel worden in de EU alleen maatregelen genomen wanneer er daadwerkelijk schade is opgetreden voor de Europese producenten. Het doel van het nemen van maatregelen op basis van dreigende schade is om preventief op te treden.
- De Europese Commissie heeft in recente staalzaken vaker gebruik gemaakt van registratie.<sup>17</sup> Daarbij is het mogelijk om met terugwerkende kracht – drie maanden voordat voorlopige maatregelen worden genomen – antidumpingheffingen op te leggen op de invoer van staal uit China. Wederom is het doel hiervan preventief en eerder maatregelen op te leggen. De mogelijkheid van terugwerkende kracht en de voorgestelde versnelde procedures zorgen er samen voor dat de EU net zo snel maatregelen kan nemen als de VS.
- De Europese Commissie heeft een voorstel gedaan om de schademarge in bepaalde situaties anders te berekenen. In het bijzonder zou de Commissie de redelijke winstmarge (de zogenaamde *target profit*) die wordt gehanteerd bij het berekenen van de prijs zonder dumping minimaal 5% zijn. Dit heeft vooral gevolgen voor sectoren waar in de afgelopen jaren weinig winst is behaald. Dit zou voor deze gevallen leiden tot hogere antidumpingheffingen zonder dat inbreuk wordt gemaakt op de *lesser duty rule*.
- Ten slotte geldt vanaf 31 mei 2016 een systeem van voorafgaand markttoezicht op bepaalde producten van staal en ijzer. Met dit voorafgaand markttoezicht kan de Commissie de voorgenomen importen van staal en ijzer beter monitoren.

*Nederlands standpunt over dumping van staal*

Het kabinet erkent de moeilijke situatie waarin de staalmarkt zich momenteel bevindt. De wereldwijde overcapaciteit van staal zet de markt onder druk. Antidumpingmaatregelen kunnen daarbij op korte termijn

<sup>17</sup> Roestvrij stalen platte producten, koudgewalste platte producten en staven voor betonwapening.

soelaas bieden. Het kabinet ondersteunt dan ook veel van de maatregelen die de Commissie recentelijk heeft genomen om sneller tot maatregelen te komen. Het kabinet houdt vast aan haar positie over de *lesser duty rule*. Deze regel is het fundament van een gebalanceerd handelsdefensief beleid door ervoor te zorgen dat er een goede balans is tussen de belangen van de producenten en de belangen van consumenten en industriële gebruikers van. De belangen van de producenten worden behartigd door de schade die door de dumping aan de producenten is toegebracht op te heffen. De belangen van industriële gebruikers en consumenten worden in acht genomen door de heffingen en daarmee de prijzen op de Europese markt niet hoger te maken dan nodig is om het gelijke speelveld te herstellen. Het kabinet acht het huidige Europese handelsdefensieve instrumentarium met de in vorige paragraaf genoemde aanpassingen effectief. Het handelsdefensieve instrumentarium met behoud van de *lesser duty rule* biedt voldoende ruimte voor een adequate reactie op dumping vanuit andere landen.

Het kabinet ziet wel andere mogelijkheden om het handeldefensief instrumentarium intensiever in te zetten. Zo ziet het kabinet mogelijkheden om de termijnen waarbinnen antidumpingmaatregelen worden genomen verder te verkorten tot zeven maanden. Hierover wordt in Brussel intensief onderhandeld. Daarnaast zou meer gebruik kunnen worden gemaakt van het antisubsidie-instrument dat is gericht op oneerlijke subsidiëring bijvoorbeeld in China. De mogelijkheden hiertoe bestaan reeds en zouden verder kunnen worden verkend. De sector kan hiertoe het initiatief nemen door meer antisubsidiezaken aanhangig te maken bij de Europese Commissie. Het kabinet is voorstander van een heroverweging van de berekening van de schademarge. Dit zou leiden tot hogere antidumpingheffingen zonder dat inbreuk wordt gemaakt op de *lesser duty rule*.

Om de situatie op de mondiale staalmarkt te normaliseren, moet er verder worden gekeken dan alleen het handelsdefensieve instrumentarium. Het is belangrijk om de oorzaken van de moeilijke situatie in de staalmarkt aan te pakken door de snelle afbouw van de mondiale productiecapaciteit. Het kabinet verwelkomt dan ook alle stappen die in OESO-, G20- en EU-verband zijn gezet hier verdere stappen in te zetten. Tijdens de G20 top van 4-5 september heeft de G20 een Mondiaal Forum over staal overcapaciteit in het leven geroepen. Tijdens de EU-China top van 12-13 juli is een bilateraal platform opgericht om tot concrete afspraken en maatregelen te komen om de overcapaciteit in de staalsector af te bouwen. Ook zal het kabinet in bilaterale contacten hierop inzetten.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,  
E.M.J. Ploumen