

Vergaderjaar 2018–2019

33 625

Hulp, handel en investeringen

Nr. 277

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 februari 2019

Naar aanleiding van het verzoek van de algemene Commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, stuur ik u de laatste stand van zaken over Nederlandse staal-producerende en/of -verwerkende bedrijven en de problemen die deze bedrijven ondervinden als gevolg van de Europese vrijwaring- en antidumping-regels.

Ontwikkelingen staalmarkt

De wereldmarkt voor staal heeft naar aanleiding van een tweetal ontwikkelingen de afgelopen jaren de nodige turbulentie ervaren.

Ten eerste kampt de wereldhandel in staal sinds een aantal jaren met significante verstoringen als gevolg van de mondiale overcapaciteit voor staal. In combinatie met de economische recessie in deze periode, kwamen prijzen op de staalmarkt onder druk te staan en hebben traditionele staalproducenten, zoals de EU, schade geleden. Als antwoord op deze ontwikkeling is in 2016 onder G20-auspiciën het multilaterale *Global Forum for Steel Excess Capacity* opgericht. Doel van het forum is om de mondiale staalovercapaciteit tegen te gaan en zo te werken aan een beter functionerende internationale staalmarkt. Zowel de EU als Nederland zijn lid van dit forum. Het forum heeft geleid tot concrete toezeggingen van China, waar de productiecapaciteit sinds begin deze eeuw enorm is gegroeid, om een deel van de capaciteit af te bouwen. Vooruitgang wordt binnen het forum gemonitord. Daarnaast vindt in het forum een verdere dialoog plaats over beleidsaanbevelingen, bijvoorbeeld over subsidiëring en staatsinmenging die overcapaciteit in de hand werken.

Daarnaast leidde de mondiale overcapaciteit in de afgelopen jaren tot een toename van eenzijdige handelsmaatregelen. Zo is het aantal handelsdefensieve maatregelen ten aanzien van staal significant toegenomen. In de periode 2016–2017 was staal het onderwerp van ruim een derde van nieuwe antidumping-onderzoeken en bijna de helft van alle antisubsidie-

onderzoeken in G20-landen.¹ Een groot deel van deze maatregelen was gericht tegen China.

Ook de EU heeft in de periode 2013–2017 meer gebruik gemaakt van handelsdefensieve maatregelen op staalproducten, met name afkomstig uit China.² Daarnaast heeft de EU haar handelsdefensief instrumentarium versterkt en gemoderniseerd (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1808), zodat de EU in staat is eerder en harder op te treden tegen oneerlijke dumping en subsidiëring. Deze maatregelen waren effectief en hebben geleid tot een duidelijke daling van exporten uit China in het jaar 2017.³

Ten tweede werd de wereldwijde staalmarkt in 2018 verder verstoord door het unilaterale besluit van de VS om een extra invoerheffing van 25% op te leggen op importen van staal en aluminium uit een groot aantal landen uit hoofde van nationale veiligheid. Hiermee werd de belangrijke Amerikaanse afzetmarkt voor staalexporteurs uit de hele wereld minder toegankelijk. Om te voorkomen dat staal, oorspronkelijk bedoeld voor de VS, door verlegde handelsstromen de eigen markt ontwricht, hebben een aantal landen, waaronder de EU, Canada en Turkije vrijwaringsmaatregelen genomen (Kamerstuk 33 625, nr. 276).

Effecten op Nederlands bedrijfsleven

Verschillende Nederlandse bedrijven worden door bovenstaande ontwikkelingen geraakt en hebben hun zorgen aan uw Kamer en aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken kenbaar gemaakt. In verband met de concurrentiepositie van betrokken bedrijven, ga ik niet in op details van zaken die individuele bedrijven raken. Wel geef ik in algemene zin een duiding van de betrokken belangen. Zowel staal producerende als staal verwerkende bedrijven zijn naar voren gekomen om hun belangen kenbaar te maken. De belangen van deze partijen zijn niet altijd gelijk.

De Europese staal producerende industrie heeft een moeilijke periode achter de rug. De druk op de staalmarkt door mondiale overcapaciteit, gepaard met een economische recessie heeft de winstgevendheid en daarmee de mogelijkheid van de sector om te investeren en innoveren negatief beïnvloed. De staal producerende industrie heeft dan ook opgeroepen tot meer bescherming van de sector. Aan deze oproep is gehoor gegeven. In de periode 2013–2017 zijn door de Europese Commissie 29 onderzoeken gestart naar antidumping- of antisubsidie-maatregelen op ijzer en staal. Veel daarvan hadden betrekking op China. Ook is er voorafgaand markttoezicht ingesteld om de ontwikkelingen van de importen van ijzer en staal te kunnen monitoren. Ten slotte heeft de EU haar antidumping- en antisubsidie- instrumentarium ingrijpend hervormd zodat eerder en harder kan worden opgetreden tegen oneerlijke dumping en subsidie.

Aan deze bescherming hangt echter ook een prijskaartje. Handelsdefensieve maatregelen kunnen op de korte termijn leiden tot prijsstijgingen op de Europese markt en kunnen op de langere termijn ten koste gaan van concurrentie en innovatie op de staalmarkt. Het prijskaartje komt in eerste instantie terecht bij staalimporteurs en de staalverwerkende industrie. Er is de afgelopen jaren een aantal zaken geweest waarbij de tegengestelde belangen tussen Nederlandse producenten en gebruikers in het bijzonder naar voren kwamen.

¹ Zie https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/g20_wto_report_july18_e.pdf

² Zie http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/july/tradoc_157218.pdf

³ Zie <https://www.globaltradealert.org/reports/download/44>

In de casus walsdraad speelt dat de markt voor walsdraad in Europa de afgelopen jaren aanzienlijk is veranderd. Er zijn in de EU slechts een klein aantal producenten van walsdraad. Waar de producenten van walsdraad voorheen voornamelijk aan Europese verwerkers leverden, zijn producenten in toenemende mate de bewerking zelf gaan doen. Daarmee zijn zij, naast leverancier, ook directe concurrenten van de Europese verwerkers van walsdraad geworden. Daarnaast nam de productiecapaciteit van walsdraad in verschillende Europese landen af. Hierdoor importeerden onafhankelijke Europese verwerkers meer walsdraad uit derde landen.

Soms raken antidumpingmaatregelen andere beleidsdoelstellingen. Dit was het geval voor de casus elektro staal.⁴ Elektro staal wordt met name gebruikt bij de productie van transformatoren. De transformatorindustrie speelt een rol in de Europese energiebezuinigingsdoelstelling.⁵ Het hoogwaardig elektrostaal draagt bij aan de energie-efficiëntie van een transformator. Antidumpingmaatregelen tegen staal uit onder meer Japan leidden ertoe dat ook het aanbod van hoogwaardig elektrostaal op de Europese markt onder druk kwam te staan, omdat Europese producenten juist in dit marktsegment te weinig productiecapaciteit bezaten. Omwille van het belang van het Europese energiebeleid is de vormgeving van de antidumpingmaatregelen daarop aangepast van een extra invoerheffing naar een minder handelsbeperkende minimum importprijs. Blijft de exporteur boven deze minimumimportprijs, dan gelden geen antidumpingheffingen. Biedt de exporteur zijn goederen op de EU-markt aan tegen prijzen onder deze minimumimportprijs, dan geldt de antidumpingheffing.

Een bijkomend probleem is echter dat om douane technische redenen geen verschil kan worden gemaakt tussen deels bewerkt staal (op maat gesneden) en onbewerkt staal (ongesneden). Voor beide vormen geldt eenzelfde minimum importprijs. Hierdoor is deze bewerking, afhankelijk van de marktprijs, in Europa niet meer rendabel. Een Nederlands staalverwerkend bedrijf, dat gespecialiseerd is in het snijden van uit Japan geïmporteerd elektro staal van de hoogste kwaliteit, kwam hierdoor in de problemen. In eerste instantie was het mogelijk via een oplossing in de douanewetgeving deels soelaas te bieden aan dit bedrijf. Deze oplossing was erop gericht om voor individuele gevallen waarbij een bedrijf disproportioneel wordt geraakt, toch een uitzondering te maken. Hiervoor golden wel scherpe voorwaarden. In aanvulling op de aanscherping van de Europese antidumpingwetgeving, wordt echter ook deze flexibiliteit in de douanewetgeving geschrapt. Dit heeft duidelijke negatieve gevolgen voor het Nederlandse bedrijf dat elektrostaal verwerkt. Nederland heeft zich als enige lidstaat hiertegen uitgesproken.

Deze voorbeelden uit de antidumpingpraktijk laten zien dat bescherming van de staal producerende industrie – hoe terecht ook in sommige gevallen – niet zonder neveneffecten is. Er dient dan ook een zorgvuldige afweging te worden gemaakt tussen de verschillende belangen. Dit is ook altijd de inzet geweest van Nederland.

Waar het in antidumping- en antisubsidie-procedures veelal gaat om een enkel (staal-)product, geïmporteerd uit een of enkele landen, hebben vrijwaringmaatregelen een veel groter bereik. Het huidige vrijwaringsonderzoek op staal omvat 28 productcategorieën. Deze maatregelen treffen – behoudens enkele uitzonderingen – de importen uit alle derde landen.

⁴ Officiële naam: gewalste platte producten met georiënteerde korrel van siliciumstaal of grain-oriented electrical steel.

⁵ Richtlijn 2009/125/EC

Daarnaast geldt dat voor de helft van de staalsoorten waarvoor vrijwaringsmaatregelen gelden, ook antidumping- of antisubsidiemaatregelen van kracht zijn. Hierdoor worden de concurrentie-effecten en de onzekerheid op de markt voor importeurs en verwerkers versterkt. Dit geldt onder andere voor warmgewalst staal en walsdraad. Voor een aantal producten, zoals damwanden, zijn nog geen antidumpingmaatregelen van kracht, al doet de Commissie hiernaar momenteel wel onderzoek.

Voor de casus damwanden spelen ook mededingingsaspecten een rol. Een van de Europese producenten heeft zijn productie gestaakt waardoor er nog maar een producent van warmgewalste Z-profielen in Europa is. Europese staalverwerkende bedrijven werden daarmee ook voor deze staalproducten in toenemende mate afhankelijk van importen. Waar gekozen wordt voor bescherming van de Europese staalproducenten, betekent dit dat ook dat de markt wordt afgeschermd voor concurrentie uit het buitenland met mogelijke prijsstijging tot gevolg. Staalverwerkers krijgen daardoor minder keuzeruimte en er kan een tekort ontstaan op de Europese markt. Nu de maatregelen worden genomen tegen de achtergrond van een groeiende vraag naar het eindproduct op de Europese markt, leidt dit tot voelbare effecten.⁶

Nederlandse inzet

Uit boven beschreven voorbeelden blijkt dat er geen eenvoudige en pasklare oplossing is. In iedere zaak en in ieder marktsegment spelen andere factoren en belangen een rol. Nederland zet zich altijd in voor een zorgvuldige en evenwichtige afweging van deze belangen. Dit is ook de reden dat Nederland bij de vormgeving van de vrijwaringsmaatregelen heeft gevraagd om een product specifieke aanpak in plaats van de gekozen uniforme aanpak (Kamerstuk 33 625, nr. 276). Daarmee zou het volgens Nederland beter mogelijk zijn geweest om tegemoet te komen aan de belangen en zorgen van de staal producerende industrie, die vraagt om bescherming tegen marktversturende importen uit opkomende producenten zoals Indonesië, India en Turkije (bijvoorbeeld door restrictievere quota) en de tegengestelde belangen van staalimporteurs en verwerkers van damwanden, elektro staal en walsdraad die kampen met tekorten aan basismateriaal op de Europese markt en derhalve vragen om ruimere quota. Naast economische belangen, worden in de bepaling van de Nederlandse inzet ook andere relevante politieke en beleidsmatige doelstellingen meegewogen.

Ten slotte zijn eenzijdige handelsbeperkingen voor Nederland op lange termijn geen valide oplossing. Antidumping-, antisubsidie- en vrijwaringsmaatregelen zijn bedoeld om de markt tijdelijk verlichting te geven en ernstige schade te voorkomen. De Europese producenten worden geacht ondertussen hun bedrijfsvoering aan te passen aan de nieuwe verhoudingen. De maatregelen zijn niet bedoeld om Europa af te sluiten van lange termijn ontwikkelingen op de wereldmarkt. Nederland zal zich daarbij wel samen met de EU blijven inzetten voor een multilaterale oplossing voor de huidige disbalans op de wereldmarkt: zowel in het G20 forum voor staalovercapaciteit als in de WTO waar wordt gestreefd naar nieuwe regels die staatsbedrijven en oneerlijke subsidiëring adresseren.

⁶ Uitgebreide informatie over de marktontwikkeling per segment van de staalmarkt (bijvoorbeeld ontwikkeling importen, marktaandeel EU producenten en winstgevendheid) vindt u in bijlage III van verordening 2018/1013: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.181.01.0039.01.ENG&toc=OJ:L:2018:181:TOC

Vervolgstappen

Definitieve vrijwaringsmaatregelen (zie Kamerstuk 33 625, nr. 276) zijn op 2 februari 2019 in werking getreden. De maatregelen gelden tot 1 juli 2021 of tot het moment dat zij overbodig worden, bijvoorbeeld wanneer de Verenigde Staten de maatregelen ten aanzien van staal en aluminium intrekken.

De Europese Commissie heeft aangekondigd uiterlijk op 1 juli 2019 een eerste herziening van de maatregelen te starten. Nederland zal hierbij aandacht blijven vragen voor een zorgvuldige afweging van bovengenoemde belangen en erop blijven aandringen dat de maatregelen zo worden vormgegeven dat zij optimaal rekening houden met de specifieke kenmerken van de verschillende segmenten van de staalmarkt, zodat een optimale balans gevonden kan worden tussen de belangen van de staal producerende en staal verwerkende industrie.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag