



Dumping en de mythe van het gemeenschapsbelang

Auteur(s):

Teunis, R.
Vaal, A. de

De auteurs zijn respectievelijk werkzaam bij de Provincie Zeeland en de vakgroep Toegepaste Economie van de Katholieke Universiteit Nijmegen. Dit stuk is geschreven naar aanleiding van het afstudeeronderzoek van eerstgenoemde naar de rationaliteit van anti-dumpingmaatregelen binnen de EU. Met dank aan de afdeling Marktverkenning en Economische Analyse van het directoraat-generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen van het ministerie van Economische Zaken.

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4192, pagina 164, 5 maart 1999

Rubriek:**Trefwoord(en):**

handel

Producenten in de EU hebben steeds vaker te maken met concurrentie van zeer laag geprijsde importen. Hierdoor zal de roep om bescherming tegen 'dumping' toenemen. In theorie besluit de EU pas tot anti-dumping maatregelen als het gemeenschapsbelang daarmee gediend is. De praktijk is anders.

Als een onderneming haar goederen op een buitenlandse markt tegen een lagere prijs afzet dan op haar thuismarkt, is in het internationale handelsverkeer sprake van dumping. Van oudsher wordt een dergelijke praktijk als oneerlijk ervaren en nationale overheden hebben dan ook veelvuldig actie tegen dumping ondernomen. In de Europese Unie (EU) heeft dit zijn beslag gekregen in Verordening 384/96, de zogeheten basisverordening, waarmee het mogelijk is beschermende maatregelen te nemen tegen invoer met dumping uit niet-EU landen. Zodra een Europese producent van mening is dat hij schade ondervindt van het dumpen door buitenlandse ondernemingen, kan hij daarover een klacht indienen bij de Europese Commissie (hierna: Commissie). Als die ook van mening is dat er sprake is van dumping, kan dit uiteindelijk leiden tot het nemen van anti-dumping maatregelen.

De Commissie zal slechts besluiten tot het instellen van anti-dumpingmaatregelen als die in het belang van de gemeenschap zijn (zie kader 'de anti-dumpingprocedure van de EU'). Dit gemeenschapsbelang wordt echter niet nader omschreven in de basisverordening, zodat de Commissie een ruime beoordelingsvrijheid heeft om de wetgeving in concrete zaken toe te passen. In dit artikel vragen we ons af in hoeverre het gemeenschapsbelang ook in de praktijk centraal staat in de besluitvorming van de EU inzake anti-dumpingmaatregelen. Om dit te onderzoeken zullen we eerst enige inzichten uit de gangbare literatuur over dumping en de maatregelen ertegen bespreken. Vervolgens zullen we het anti-dumpingbeleid van de EU beschouwen.

Winnaars en verliezers

Welvaartseffecten van dumping...

Over het algemeen is dumping schadelijk voor de binnenlandse industrie, zelfs als het een tijdelijk fenomeen is. Deze schade geldt niet alleen de periode dat er daadwerkelijk sprake is van dumping, maar vanwege de veranderde mededingingssituatie ook de periodes erna. De mate van schade hangt nauw samen met de reden van dumping (zie kader 'Wanneer dumpen ondernemingen?'). Het is echter onwaarschijnlijk dat dumping een hele bedrijfstak in diens bestaan kan bedreigen. Weliswaar zal dumping leiden tot een neerwaartse aanpassing van het prijspeil van de aan dumping blootgestelde industrie, met als gevolg een daling van het binnenlandse productieniveau, maar alleen wanneer sprake is van een strategie van roofzuchtig prijzen, is enige bezorgdheid over het voortbestaan van de bedrijfstak gepast. Echter, zoals het kader aangeeft is roofzuchtig prijzen een zeer risicovolle strategie om markten te monopoliseren en komt het in de praktijk weinig voor.

Consumenten en de verwerkende industrie hebben daarentegen juist baat bij lagere prijzen. Als de dumping van permanente aard is, betekent dit dat de welvaart van een land door dumping erop vooruit zal gaan. Is dumping echter van tijdelijke aard, dan zijn de netto welvaartseffecten onzeker. Terwijl op korte termijn te verwachten is dat de welvaart omhoog gaat, hangt het van de ontwikkeling van de importprijs op langere termijn af hoe de welvaart zich uiteindelijk ontwikkelt. Dit hangt niet alleen samen met de prijsstrategie van de dumpende onderneming, maar ook met de mate waarin de binnenlandse concurrentieverhoudingen veranderen als gevolg van dumping. Als het uiteindelijke effect van dumping een meer oligopolistische markt is, kunnen consumenten en verwerkende industrie op langere termijn juist geconfronteerd worden met hogere prijzen. Dit effect geldt het sterkst wanneer er sprake is van roofzuchtig prijzen. De lange termijn welvaartseffecten van dumping zijn dan zeker negatief.

...en van anti-dumpingmaatregelen

Maar hoe zit het met de welvaartseffecten van anti-dumpingmaatregelen? In de eerste plaats zullen heffingen tegen dumping een prijsverhogend effect hebben. De gehele anti-dumpingheffing dient immers, volgens de basisverordening van de EU, doorberekend te worden in de verkoopprijs van de buitenlandse exporteur. De mate waarin de prijzen omhoog gaan hangt echter af van de afname van het importvolume en de mate waarin gedumpte importen worden vervangen door binnenlandse productie, dan wel andere importen. Uit

onderzoek van Messerlin blijkt dat de prijzen van goederen die onderhevig zijn aan anti-dumpingmaatregelen een duidelijke stijging laten zien¹. Het nemen van maatregelen tegen dumping leidt derhalve tot een stijging van de importprijzen in een meer oligopolistische markt.

Vanwege het prijsverhogend effect van de heffing tegen dumping kunnen we de uitkomsten van standaard tariefanalyses gebruiken om iets te zeggen over de welvaartseffecten. Die leren ons dat het netto-effect van de heffing afhangt van de mate waarin de EU de prijs van het product op de wereldmarkt kan beïnvloeden. Doet een dergelijk ruilvertoefeffect zich niet voor, dan leidt een heffing per saldo tot een welvaartsverlies voor de EU. Immers, zonder ruilvertoefeffect is het negatieve effect voor de consumenten altijd groter dan het positieve effect voor producenten en overheid samen. Dit negatieve effect wordt versterkt als de heffing een andere vorm krijgt dan een 'ad valorem' heffing, bijvoorbeeld wanneer een prijsverbintenis wordt overeengekomen. De overheidsopbrengsten van de heffing gaan dan verloren en het netto welvaartseffect van de anti-dumpingmaatregel is altijd negatief².

Een belangrijke tekortkoming van deze analyse is echter dat er geen rekening wordt gehouden met de dynamische effecten van een anti-dumping-heffing. Daarmee onderschat de standaard welvaartsanalyse van een tarief de lange termijn welvaartseffecten van anti-dumping-maatregelen. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat nieuwe, potentieel welvaartsverhogende variëteiten van een product niet op de markt worden gebracht omdat introductie daarvan vanwege de tariefheffing niet langer winstgevend is. Hoewel dergelijke welvaartseffecten moeilijk te kwantificeren zijn, is met behulp van theorie wel enig inzicht te krijgen in het belang van dergelijke effecten. Zo toont Romer aan dat wanneer nieuwe en bruikbare goederen en diensten in de loop der tijd worden uitgevonden, de lange termijn kosten van een tarief zeer aanzienlijk kunnen zijn. Terwijl in zijn model een heffing van bijvoorbeeld 20% leidt tot een korte termijn afname van het bnp met 4%, is het lange-termijn effect een daling van het bnp met ruim 38%³.

Andere argumenten in de discussie omtrent het nemen van maatregelen tegen dumping betreffen met name werkgelegenheidseffecten. Zo zijn de effecten van een anti-dumpingheffing weliswaar nadelig voor consumenten, maar worden ontslagen in de 'beschermde' industrie voorkomen. De vraag is echter of zo'n heffing een efficiënte manier is om werkgelegenheid te behouden. Uit een studie van Anderson voor de VS blijkt dat de kosten van met anti-dumping-maatregelen bespaarde (voltijds) arbeidsplaatsen liggen tussen de 6000 en 428.700 dollar per arbeidsplaats per jaar⁴. Bovendien behoeft een eerlijke berekening van de werkgelegenheidseffecten van een heffing tegen dumping ook een inschatting van de werkgelegenheidseffecten in de verwerkende industrie.

Ook directe buitenlandse investeringen in de 'beschermde' bedrijfstak worden genoemd als een mogelijk positief effect van anti-dumpingheffingen. De redenering is dat ondernemingen die geconfronteerd worden met (de dreiging van) zo'n heffing, een deel van hun productie naar de EU zullen verplaatsen. Het onzeilen van tariefmuren is echter slechts één factor in een complexe geheel aan afwegingen die een onderneming maakt alvorens te besluiten tot investeringen in het buitenland. Zo zou de mogelijkheid tot het nemen van anti-dumpingmaatregelen er evengoed voor kunnen zorgen dat buitenlandse multinationals juist niet investeren in de EU. Met name multinationals die hun grondstoffen en onderdelen daar produceren waar het het goedkoopst is, zullen afgeschrikt worden door de mogelijkheid beschuldigd te worden van dumping.

De anti-dumpingprocedure van de EU

De procedure die de Commissie hanteert bij het vaststellen van een antidumpingmaatregel is vierledig. Ten eerste moet worden vastgesteld dat daadwerkelijk sprake is van dumping. Dit is volgens de basisverordening in beginsel het geval wanneer de marktprijs van het ingevoerde product lager is dan de zogenaamde 'normale' waarde van het product, grofweg gesteld de prijs op de thuismarkt van de exporteur. Zodra dumping is vastgesteld gaat de Commissie na of dit heeft geleid (of zal leiden) tot schade voor de klagende onderneming. Tevens moet aannemelijk worden gemaakt dat er een causale relatie bestaat tussen de geleden schade en dumping. Tot slot dient de Commissie aan te tonen dat interventie in het belang van de gemeenschap is. Als ook dat het geval is, kan de Commissie besluiten tot het nemen van maatregelen tegen dumping.

Deze krijgen meestal de vorm van een 'ad valorem'-heffing die gelijk is aan het verschil tussen de importprijs en de 'normale' prijs van het goed. Op die manier normaliseert de antidumpingheffing de concurrentieverhoudingen en wordt een gelijk speelveld gecreëerd. De EU-regelgeving vereist bovendien dat de gehele heffing wordt doorberekend in de verkoopprijs van de buitenlandse exporteur, zodat de heffing niet ten koste gaat van zijn winstmarge.

De praktijk van anti-dumping in de EU

De bovenstaande analyse maakt duidelijk dat een heffing tegen dumping over het algemeen zal leiden tot netto welvaartsverlies voor de EU, zeker wanneer ook rekening wordt gehouden met dynamische welvaartseffecten. Zetten we daar de positieve, dan wel onzekere welvaartseffecten van dumping tegenover, dan is het redelijk te stellen dat het nemen van maatregelen tegen dumping niet in het belang van de gemeenschap is. De verwachting is derhalve gerechtvaardigd dat in het merendeel van de anti-dumpingzaken de Commissie zal besluiten ingediende klachten over dumping niet te honoreren met beschermende maatregelen.

In de periode 1981-1996 werden in de EU gemiddeld achttien nieuwe onderzoeken naar dumping per jaar ingeleid. In deze periode werden in de EU in totaal 559 anti-dumpingzaken beëindigd. Niet alle zaken werden echter afgesloten met het instellen van een anti-dumpingheffing. Zo stelde de Commissie in 5% van de gevallen vast dat geen sprake was van dumping. Daarnaast werd 13% van alle ingeleide procedures beëindigd omdat er geen schade voor de klagende partij kon worden vastgesteld en nog eens 14% van de gevallen eindigde om 'andere redenen' (zoals het intrekken van de klacht door de onderneming tijdens het onderzoek). In ruim twee derde van alle beëindigde procedures werd besloten tot het instellen van anti-dumping-maatregelen.

Ander gemeenschapsbelang?

Het heeft er dus alle schijn van dat 'gemeenschapsbelang' door de Commissie anders wordt gehanteerd dan gebruikelijk is in handels-theoretische analyses. Om daar enig inzicht in te krijgen, bespreken we nu kort de criteria die de Commissie daadwerkelijk heeft

gehanteerd om het belang van de gemeenschap te bepalen ⁵. Daarbij moet overigens worden opgemerkt dat het gemeenschapsbelang niet nader wordt gespecificeerd in de basisverordening. Algemeen wordt echter aangenomen dat men doelt op een mix van de belangen van consumenten en industriële gebruikers, behoud van werkgelegenheid, de mededingingssituatie binnen de door dumping bedreigde industrie en het eventueel aanwezige strategische belang van de betreffende industrie.

De praktijk is echter dat de Commissie 'gemeenschapsbelang' veelal vertaalt met 'belang van bedreigde producenten'. Zo wordt vaak überhaupt afgezien van een (grondige) evaluatie van het gemeenschapsbelang, omdat men de ernstige moeilijkheden waarin de betreffende EU industrie zich bevindt reden genoeg vindt om anti-dumpingmaatregelen te nemen (en er daarmee impliciet vanuit gaat dat dit ook in het algemeen belang is) ⁶. In die zaken waarin het gemeenschapsbelang wel een expliciete rol heeft gespeeld, werd met name gewezen op het strategische belang van het product voor de gemeenschap, het behoud van werkgelegenheid of het voorkomen van afhankelijkheid van importen ⁷. Het belang van de consument en/of verwerkende industrie wordt derhalve niet expliciet opgenomen als zijnde een onderdeel van het gemeenschapsbelang ⁸. Wat dat betreft is het niet verwonderlijk dat de overkoepelende Europese consumentenorganisatie, het Bureau Européen des Unions de Consommateurs, nadrukkelijk de wens heeft uitgesproken als belanghebbende partij in anti-dumpingzaken te worden betrokken. Daarnaast besteedt de Commissie slechts in een enkel geval aandacht aan het effect van de anti-dumpingheffing op de concurrentie binnen de EU ⁹. Ook de handelsrelaties met andere landen krijgen af en toe aandacht in de behandeling van anti-dumpingzaken ¹⁰.

Een recente nota van de Commissie over mogelijke nieuwe richtlijnen voor onderzoek over dumping geeft aanleiding te vermoeden dat het gemeenschapsbelang ook in de toekomst een beperkte rol zal spelen bij de afhandeling van anti-dumpingzaken. In de nota benadrukt de Commissie dat in zaken waarin dumping, schade en causaliteit zijn vastgesteld, het een gangbare veronderstelling zal zijn dat het instellen van maatregelen tegen dumping in het belang van de gemeenschap is ¹¹. Het criterium van gemeenschapsbelang kan in deze zienswijze alleen een corrigerend element zijn als de negatieve effecten van de verwachte anti-dumpingmaatregelen disproportioneel zouden zijn ten opzichte van het belangrijkste doel ervan, namelijk het herstellen van de oorspronkelijke mededingingssituatie in de EU. Met andere woorden, aan het gemeenschapsbelang zal in de meeste onderzoeken altijd minder waarde worden gehecht dan aan bijvoorbeeld schade aan de bedrijfstak.

Tot besluit

In het voorgaande hebben we duidelijk gemaakt dat het beleid van de EU tegen dumping in de praktijk weinig oog heeft voor het gemeenschapsbelang en zich met name richt op de belangen van de industrie. Dit is opmerkelijk omdat, behoudens die gevallen waarin dumping het gevolg is van een strategie van roofzuchtig prijzen, dumping niet zonder meer negatieve welvaartseffecten voor de EU tot gevolg heeft. Bovendien zijn de welvaartseffecten van anti-dumping-heffingen over het algemeen negatief.

Als de EU daadwerkelijk inhoud wil geven aan het door haar in de procedure omarmde gemeenschapsbelang, lijkt een goede eerste stap het verrijken van de anti-dumping-verordening met een heldere omschrijving van het begrip gemeenschapsbelang. Beter nog is het de basisverordening uit te breiden met een eis dat het aannemelijk moet zijn dat de geconstateerde dumping het gevolg is van een strategie van roofzuchtig prijzen. Omdat onderzoek heeft aangetoond dat van alle afgesloten zaken tegen dumping tussen 1980-1989 slechts 2% te maken had met een dergelijke strategie ¹², is de verwachting reëel dat het gemeenschapsbelang door het opnemen van een dergelijke eis het best is gediend.

Zie ook:

R. Belderbos, [Brief: Dumping](#), *ESB*, 23 april 1999, blz. 312.

Wanneer dumpen ondernemingen?

In de literatuur worden verschillende redenen aangedragen waarom het winstgevend is voor ondernemingen om op de exportmarkt een andere prijs te vragen dan op de thuishmarkt. In het navolgende zullen we achtereenvolgens ingaan op dumping als prijsdiscriminatie, cyclische dumping, overgangsdumping en roofzuchtig prijzen.

Dumping als prijsdiscriminatie

Als landen verschillen in de mate waarin de vraag op prijsveranderingen reageert, is het optimaal voor een winstmaximerende onderneming om op beide markten verschillende prijzen te vragen. Een producent die op zijn exportmarkt wordt geconfronteerd met een relatief prijselastische vraag, zal derhalve op de exportmarkt een lagere prijs vragen dan op zijn thuishmarkt. Voorwaarde voor deze vorm van dumping is echter wel dat er sprake is van strikt gescheiden markten. Is dit niet het geval dan bestaat het gevaar van (prijs)arbitrage voor de onderneming.

Cyclische dumping

Dumping kan ook een reactie zijn op cyclische fluctuaties in de vraag. Het verschaft ondernemingen namelijk de mogelijkheid om zich, door het aanhouden van een zekere overcapaciteit, in te dekken tegen vraagfluctuaties. Is de vraag op de thuishmarkt onverwacht hoger, dan kan de onderneming hieraan eenvoudig en zonder hoge aanpassingskosten voldoen. Blijkt de vraag daarentegen zoals verwacht (of lager), dan kan de onderneming de neerwaartse druk van overproductie op zijn winst voorkomen door een deel van de productie af te zetten op de wereldmarkt (veelal tegen prijzen die lager zijn dan de productiekosten). Hoewel dit het bedrijfsresultaat niet ongemoeid zal laten, is deze constructie met name voor bedrijfstakken met hoge korte termijn aanpassingskosten (zoals in de chemie- en staalindustrie), een relatief goedkope oplossing om de negatieve effecten van vraagfluctuaties tegen te gaan. Dumping als gevolg van vraagfluctuaties is over het algemeen tijdelijk

van aard, maar kan een cyclisch patroon vertonen.

Overgangsdumping

Ook de kosten van markttoetreding en/of hoge ontwikkelingskosten kunnen ondernemingen ertoe aanzetten hun producten op de exportmarkt tijdelijk beneden kostprijs te verkopen. Zo kan het voor een nieuwkomer op een bepaalde markt noodzakelijk zijn eerst een prijs vast te stellen die beneden de prijs van reeds gevestigde ondernemingen ligt, om pas nadat het product zich heeft gevestigd de prijs aan te passen aan de kosten. Daarnaast vindt het prijzen beneden gemiddelde of marginale kosten ook regelmatig plaats in bedrijfstakken waar het productieproces gekenmerkt wordt door hoge ontwikkelingskosten en steile leercurves (zoals in hightech-industrieën). Door de zeer hoge aanloopkosten, in samenhang met het gegeven dat vanwege leereffecten na een bepaald productievolume aanzienlijke besparingen gerealiseerd kunnen worden, zal een producent zo snel mogelijk een hoge afzet willen bereiken. Eén manier daartoe is om het product tijdelijk beneden marginale kosten aan te bieden. Wanneer het gewenste productievolume is bereikt kan de prijs omhoog, hetgeen de onderneming in staat stelt zijn aanloopverliezen goed te maken.

Roofzuchtig prijzen

Tot slot kan dumping deel uit maken van een ondernemingsstrategie gericht op het uitschakelen van de concurrentie op een buitenlandse markt. Dit staat bekend als een strategie van roofzuchtig prijzen (predatory pricing). Als de concurrentie verdreven is, kan de buitenlandse onderneming zijn prijs verhogen tot op monopolieniveau en wordt het geleden verlies goed gemaakt. Er bestaat echter controversie omtrent de vraag óf, en zo ja, in welke mate, roofzuchtig prijzen daadwerkelijk plaatsvindt. Om roofzuchtig prijzen tot een succes te maken moet namelijk aan een aantal zeer specifieke condities worden voldaan. Zo moet de predator bijvoorbeeld beschikken over een omvangrijke 'oorlogskas' en moeten toetredingsbarrières voldoende hoog zijn om het de verdreven concurrenten onmogelijk te maken in de markt terug te komen. Bovendien is het de vraag of een predator in staat is wereldwijd ondernemingen er van te weerhouden een bepaalde markt te betreden. Onderzoek heeft dan ook aangetoond dat het monopoliseren van markten met een strategie van roofzuchtig prijzen niet zinvol is voor individuele ondernemingen. Bovendien is er nooit een duidelijk voorbeeld geweest van het ontstaan van een monopolie door roofzuchtig prijzen ¹³.

1 P.A. Messerlin, The EC antidumping regulations: a first economic appraisal 1980-1985, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 1989, blz. 563-587.

2 Deze welvaartskosten moeten overigens niet worden overschat. Kwantitatieve studies naar de welvaartseffecten van tarieven komen veelal uit op welvaartsverliezen in de orde van grootte van tienden van procenten van het bnp. Wel worden de effecten echter twee tot drie keer zo groot als ook rekening wordt gehouden met onvolledige mededinging. Zie S. Brakman en C. van Marrewijk, Trade policy under imperfect competition: the economics of Russian roulette, *De Economist*, 1996, blz. 223-258.

3 P. Romer, New goods, old theory, and the welfare costs of trade restrictions, *Journal of Development Economics*, 1994, blz. 5-38.

4 K.B. Anderson, Antidumping laws in the United States: use and welfare consequences, *Journal of World Trade*, 1993, blz. 99-118.

5 Onze bevindingen zijn gebaseerd op het twaalfde, veertiende en vijftiende Algemene Verslag van de Commissie aan het Europese Parlement uit respectievelijk 1995, 1996 en 1997, diverse mededelingen omtrent concrete anti-dumpingzaken in het publicatieblad van de EU, en Europees Parlement, The economic impact of dumping and the Community's anti-dumping policy, *Economic Series E-1*, 1993.

6 Zie o.a. de zaken Kopersulfaat (Joegoslavië), Ammoniumnitraat (Rusland) en Ferrosiliciummangaan (Brazilië).

7 Zie o.a. de zaken Furfuraldehyde (Volksrepubliek China), Video cassette recorders (Japan, Korea) en Synthetische vezels van Polyester (India, Korea).

8 Zie o.a. de zaken Oxalic acid (Taiwan, Zuid Korea) en Fotoalbums (Volksrepubliek China).

9 Zie o.a. de zaken Glycine (Japan), Fotokopieerapparaten (Japan) en Ferrosilico-calcium (Brazilië).

10 Zie o.a. de zaak Urea (Oostenrijk, Hongarije, Maleisië, Roemenië, VS, Venezuela).

11 E.A. Vermulst en B. Driessen, New battle lines in the anti-dumping war: recent movements on the European front, *Journal of World Trade*, 1997, blz. 13-48.

12 P.A. Messerlin, Should antidumping rules be replaced by national or international competition rules?, *World Competition*, blz. 37-54, 1995.

13 Zie o.a. P.K.M. Tharakan, The Japan-EC DRAM's anti-dumping undertaking, *De Economist*, 1997, blz. 1-28, en Van Bael en Bellis, *Anti-dumping and other trade protection laws of the EEC*, CCH Editions, Bicester, 1990, blz. 29-35