UITVOERINGSVERORDENING (EU) 2021/1812 VAN DE COMMISSIE

van 14 oktober 2021

tot instelling van een voorlopig antidumpingrecht op bepaalde grafietelektrodesystemen van oorsprong uit de Volksrepubliek China

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Verordening (EU) 2016/1036 van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2016 betreffende beschermende maatregelen tegen invoer met dumping uit landen die geen lid zijn van de Europese Unie ("de basisverordening") ([1]), en met name artikel 7,

Na raadpleging van de lidstaten,

Overwegende hetgeen volgt:

1. **PROCEDURE**

1.1. **Indiening**

(1) Op 17 februari 2021 heeft de Europese Commissie ("de Commissie") op grond van artikel 5 van Verordening (EU) 2016/1036 ("de basisverordening") een antidumpingonderzoek geopend met betrekking tot de invoer van bepaalde grafietelektrodesystemen van oorsprong uit de Volksrepubliek China ("de VRC" of "het betrokken land"). Zij heeft daartoe een bericht van inleiding bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([2]) ("het bericht van inleiding").

(2) De Commissie heeft het onderzoek geopend naar aanleiding van een klacht die op 4 januari 2021 werd ingediend door Graphite Cova GmbH, Showa Denko Carbon Holding GmbH en Tokai ErftCarbon GmbH ("de klagers"). De klacht werd ingediend door de bedrijfstak van de Unie van bepaalde grafietelektrodesystemen in de zin van artikel 5, lid 4, van de basisverordening. Het bij de klacht gevoegde bewijsmateriaal over dumping en aanmerkelijke schade als gevolg daarvan werd voldoende geacht om een onderzoek te openen.

1.2. **Registratie**

(3) Overeenkomstig artikel 14, lid 5 bis, van de basisverordening moet de Commissie de invoer waarop een antidumpingonderzoek betrekking heeft gedurende de periode van voorafgaande kennisgeving registreren, tenzij zij over voldoende bewijs in de zin van artikel 5 beschikt waaruit blijkt dat niet is voldaan aan de voorschriften van artikel 10, lid 4, punt c) of d).

(4) Eén van deze voorwaarden, als vermeld in artikel 10, lid 4, punt d), van de basisverordening, behelst dat er, naast het niveau van de invoer die in het onderzoektijdvak schade heeft veroorzaakt, sprake moet zijn van een verdere aanzienlijke toename van de invoer. De invoer van grafietelektroden van oorsprong uit de VRC vertoonde in de vier maanden na de inleiding van de procedure (1 maart tot en met 30 juni 2021) een daling van 59,1 % ten opzichte van het onderzoektijdvak (1 januari tot en met 31 december 2020). De gegevens na de inleiding van de procedure werden vergeleken met de maandelijkse gemiddelde invoer uit de VRC gedurende het onderzoektijdvak. De gegevens zijn afkomstig uit de Comext-databank (Eurostat) en de Surveillance-databank. Er is een correctie uitgevoerd om na te gaan welke producten niet onder de productomschrijving vallen (zie overweging 187).

(5) Bijgevolg heeft de Commissie de invoer van het betrokken product niet aan registratie onderworpen overeenkomstig artikel 14, lid 5 bis, van de basisverordening, aangezien niet was voldaan aan de voorwaarde van artikel 10, lid 4, punt d), namelijk een aanzienlijke toename van de invoer.

([1]) PB L 176 van 30.6.2016, blz. 21.

([2]) Bericht van inleiding van een antidumpingprocedure betreffende de invoer van bepaalde grafietelektrodesystemen van oorsprong uit de Volksrepubliek China (PB C 57 van 17.2.2021, blz. 3).

1.3. **Belanghebbenden**

(6) In het bericht van inleiding werden de belanghebbenden uitgenodigd om met de Commissie contact op te nemen om aan het onderzoek mee te werken. Daarnaast heeft de Commissie de klagers, andere haar bekende producenten in de Unie, de haar bekende producenten-exporteurs alsmede de autoriteiten van de Volksrepubliek China en de haar bekende betrokken importeurs, leveranciers, gebruikers, handelaren en verenigingen specifiek op de hoogte gesteld van de opening van het onderzoek en hen uitgenodigd daaraan mee te werken.

1.4. **Opmerkingen over de opening van het onderzoek**

(7) De belanghebbenden zijn in de gelegenheid gesteld om opmerkingen over de opening van het onderzoek te maken en een hoorzitting met de Commissie en/of de raadadviseur-auditeur in handelsprocedures aan te vragen.

(8) De Chinese Kamer van Koophandel voor de in- en uitvoer van machines en elektronische producten ("CCCME"), Eurofer, Misano, Sangraf, Trasteel en de klagers verzochten om een hoorzitting met de diensten van de Commissie. Zij hadden deze verzoeken ingediend binnen de gestelde termijnen en zijn in de gelegenheid gesteld te worden gehoord.

(9) Verschillende belanghebbenden hebben opmerkingen gemaakt over de inleiding van de procedure. De opmerkingen hadden met name betrekking op de productomschrijving, het productcontrolenummer, de schade voor de bedrijfstak van de Unie, het oorzakelijk verband en het belang van de Unie. Wat dit laatste betreft, geldt dat het belang van de Unie geen relevant criterium is om te beoordelen of een klacht de inleiding van een antidumping-procedure op grond van artikel 5 van de basisverordening rechtvaardigt. De desbetreffende opmerkingen werden derhalve niet in aanmerking genomen bij de argumenten betreffende de inleiding van de procedure. Verder werden ook opmerkingen die na de in het bericht van inleiding vastgestelde termijn voor opmerkingen werden ontvangen, in dit stadium niet in aanmerking genomen; deze zullen in de definitieve fase worden behandeld. Argumenten met betrekking tot de productomschrijving en verzoeken om uitsluiting van producten werden behandeld in punt 2.3 van deze verordening.

(10) Wat de argumenten inzake schade en oorzakelijk verband betreft, hebben de klagers de stijging van de invoer uit China en de daling van de prijs daarvan op basis van Taric-gegevens aangetoond. Zij hebben aangetoond in welke mate de prijzen van deze invoer de prijzen van de bedrijfstak van de Unie onderboden. Zij hebben verder aangevoerd dat de lagere Chinese invoerprijs de bedrijfstak van de Unie ertoe heeft gedwongen zijn prijs tot onder de productiekosten te verlagen. Dit leidde tot een daling van de verkoop en de winstgevendheid, waardoor de bedrijfstak in een situatie van schade terechtkwam. Op basis van cijfers van de bedrijfstak hebben zij verder aangetoond dat de producenten in de Unie vanaf medio 2019 hun productie, bezettingsgraad, verkoop, prijzen en winsten aanzienlijk hebben verminderd.

(11) Verscheidene belanghebbenden wezen erop dat Chinese producenten niet erg aanwezig waren op de markt voor ultrahoogvermogenselektroden (UHP-elektroden). China zou voornamelijk actief zijn op de markt voor elektroden voor hoog/superhoog vermogen (HP/SHP), waar de bedrijfstak van de Unie niet in voldoende hoeveelheden produceerde. Dit zou het oorzakelijk verband verbreken. De klagers verstrekten echter voldoende bewijsmateriaal waaruit blijkt dat de invoer uit de VRC steeds meer ook UHP-kwaliteiten bevatte, wat door het onderzoek werd bevestigd. Dit argument werd derhalve afgewezen.

1.5. **Steekproeven**

(12) In het bericht van inleiding heeft de Commissie verklaard dat zij mogelijk een steekproef van de belanghebbenden zou samenstellen overeenkomstig artikel 17 van de basisverordening.

1.5.1. *Steekproef van producenten in de Unie*

(13) In het bericht van inleiding kondigde de Commissie aan dat zij een voorlopige steekproef van producenten in de Unie had samengesteld. De Commissie heeft de steekproef samengesteld op basis van de productie en de omvang van de verkoop in de Unie van het onderzochte product, waarbij zij ook rekening heeft gehouden met de geografische locatie van de producenten in de Unie. Deze steekproef bestond uit drie producenten in de Unie in drie verschillende lidstaten. De in de steekproef opgenomen producenten in de Unie vertegenwoordigden meer dan 55 % van het geschatte totale productievolume en meer dan 65 % van de verkoop van het soortgelijke product in de Unie. De Commissie verzocht de belanghebbenden om opmerkingen over de voorlopig geselecteerde steekproef in te dienen. Er zijn geen opmerkingen ontvangen.

1.5.2. *Steekproef van importeurs*

(14) Om te kunnen beslissen of een steekproef noodzakelijk was en, zo ja, deze te kunnen samenstellen, verzocht de Commissie niet-verbonden importeurs de in het bericht van inleiding vermelde informatie te verstrekken.

(15) Tien niet-verbonden importeurs hebben de gevraagde informatie verstrekt en hebben ermee ingestemd om in de steekproef te worden opgenomen. Overeenkomstig artikel 17, lid 1, van de basisverordening heeft de Commissie een steekproef van drie niet-verbonden importeurs samengesteld op basis van het grootste verkoopvolume van het onderzochte product in de Unie. De steekproef vertegenwoordigde 64 % van het totale opgegeven verkoopvolume van het onderzochte product door de medewerkende importeurs en 34,7 % van het geschatte totale invoervolume van het onderzochte product uit de Volksrepubliek China. Overeenkomstig artikel 17, lid 2, van de basisverordening zijn alle bekende betrokken importeurs geraadpleegd over de samenstelling van de steekproef. Er zijn geen opmerkingen ontvangen.

1.5.3. *Steekproef van producenten-exporteurs in de VRC*

(16) Om te kunnen beslissen of een steekproef noodzakelijk was en, zo ja, deze te kunnen samenstellen, verzocht de Commissie alle producenten-exporteurs in de VRC de in het bericht van inleiding vermelde informatie te verstrekken. Bovendien heeft de Commissie de vertegenwoordiging van de Volksrepubliek China bij de Europese Unie gevraagd eventuele andere producenten-exporteurs die in deelname aan het onderzoek geïnteresseerd konden zijn aan te wijzen en/of contact met hen op te nemen.

(17) 36 producenten-exporteurs in het betrokken land hebben de verlangde informatie verstrekt en ermee ingestemd in de steekproef te worden opgenomen. Overeenkomstig artikel 17, lid 1, van de basisverordening heeft de Commissie een steekproef van drie producenten-exporteurs samengesteld op basis van het grootste representatieve uitvoervolume naar de Unie dat binnen de beschikbare tijd redelijkerwijs kon worden onderzocht. Daarnaast verkochten de geselecteerde ondernemingen aanzienlijke hoeveelheden van het onderzochte product op de binnenlandse markt van de VRC. Deze steekproef vertegenwoordigde 33 % van het geschatte totale uitvoervolume naar de Europese Unie uit de VRC tijdens het onderzoektijdvak (zie overweging 24). Overeenkomstig artikel 17, lid 2, van de basisverordening zijn alle bekende betrokken producenten-exporteurs en de autoriteiten van het betrokken land geraadpleegd over de samenstelling van de steekproef. Er werden geen opmerkingen ontvangen.

1.6. **Individueel onderzoek**

(18) Twaalf producenten-exporteurs in het betrokken land hebben op grond van artikel 17, lid 3, van de basisverordening om een individueel onderzoek verzocht, waaronder drie van de bovengenoemde in de steekproef opgenomen producenten. Geen enkele producent-exporteur, behalve de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs, heeft echter binnen de termijn een ingevulde vragenlijst ingediend. Derhalve konden er geen verzoeken om een individueel onderzoek worden behandeld.

1.7. **Antwoorden op de vragenlijsten en controlebezoeken**

(19) De Commissie heeft de overheid van de VRC ("Chinese overheid") een vragenlijst toegezonden betreffende het bestaan van verstoringen van betekenis in de zin van artikel 2, lid 6 bis, punt b), van de basisverordening.

(20) Bovendien verstrekten de klagers in de klacht voldoende bewijsmateriaal waaruit blijkt dat er op de grondstoffenmarkt voor het betroffen product in de VRC verstoringen zijn. Derhalve had het onderzoek, zoals aangekondigd in het bericht van inleiding, betrekking op deze verstoringen van de grondstoffenmarkt om te bepalen of artikel 7, leden 2 bis en 2 ter, van de basisverordening moesten worden toegepast op de VRC. Daarom heeft de Commissie de Chinese overheid om aanvullende informatie hieromtrent verzocht.

(21) De Commissie heeft vragenlijsten gestuurd naar de drie in de steekproef opgenomen Chinese producenten-exporteurs/groepen van producenten-exporteurs, de drie in de steekproef opgenomen producenten in de Unie en de drie in de steekproef opgenomen niet-verbonden importeurs. Dezelfde vragenlijsten waren op de dag van de opening van het onderzoek ook online ([3]) beschikbaar gesteld.

([3]) https://trade.ec.europa.eu/tdi/case_details.cfm?id=2515

(22) De Commissie heeft antwoorden op de vragenlijst ontvangen van drie in de steekproef opgenomen producenten in de Unie, drie niet-verbonden importeurs, acht gebruikers en drie producenten-exporteurs. Sangraf Italy heeft aanvankelijk een vragenlijst voor gebruikers ingediend. Uiteindelijk werd Sangraf Italy als producent beschouwd, en aldus als deel van de bedrijfstak van de Unie (zie de overwegingen 183 en 184).

(23) Gezien de uitbraak van COVID-19 en de inperkingsmaatregelen die door verschillende lidstaten en door verschillende derde landen zijn genomen, kon de Commissie in de voorlopige fase geen controlebezoeken op grond van artikel 16 van de basisverordening verrichten. In plaats daarvan heeft de Commissie alle informatie die zij voor haar bevindingen nodig achtte, op afstand getoetst in overeenstemming met haar mededeling over de gevolgen van de uitbraak van COVID-19 voor antidumping- en antisubsidieonderzoeken ([4]). De Commissie heeft toetsingen op afstand verricht bij de volgende ondernemingen/partijen:

Producenten in de Unie:

— GrafTech France S.N.C., Frankrijk

— Showa Denko Carbon Spain S.A., Spanje

— Tokai Erftcarbon GmbH, Duitsland

Producenten-exporteurs in de VRC:

— Liaoning Dantan Technology Group Co., Ltd

— Fangda Carbon New Material Co., Ltd

— Nantong Yangzi Carbon Co., Ltd

1.8. **Onderzoektijdvak en beoordelingsperiode**

(24) Het onderzoek naar dumping en schade had betrekking op de periode van 1 januari 2020 tot en met 31 december 2020 ("het onderzoektijdvak" of "OT"). Het onderzoek van de ontwikkelingen die relevant zijn voor de beoordeling van de schade had betrekking op de periode van 1 januari 2017 tot het einde van het onderzoektijdvak ("de beoordelingsperiode").

2. **BETROKKEN PRODUCT EN SOORTGELIJK PRODUCT**

2.1. **Betrokken product**

(25) Bij de inleiding van de procedure had deze betrekking op grafietelektroden van de soort die voor elektrische ovens wordt gebruikt, met een schijnbare dichtheid van minimaal 1,5 g/cm^3 en een elektrische weerstand van maximaal 7,0 µ.Ω.m, en nippels voor deze elektroden, tezamen of afzonderlijk ingevoerd en van oorsprong uit de VRC, momenteel ingedeeld onder de GN-codes ex 8545 11 00 en ex 8545 90 90 (Taric-codes 8545 11 00 10, 8545 11 00 15, 8545 90 90 10 en 8545 90 90 15).

(26) Naar aanleiding van het verzoek om nippels van de productomschrijving uit te sluiten (zie punt 2.3) heeft de Commissie de productomschrijving herzien en het betrokken product gedefinieerd als grafietelektroden van de soort die voor elektrische ovens wordt gebruikt, met een schijnbare dichtheid van minimaal 1,5 g/cm^3 en een elektrische weerstand van maximaal 7,0 µΩ m, al dan niet voorzien van nippels, van oorsprong uit de VRC, momenteel ingedeeld onder GN-code ex 8545 11 00 (Taric-codes 8545 11 00 10 en 8545 11 00 15).

(27) Grafietelektroden zijn verbruiksproducten die hoofdzakelijk worden gebruikt voor de productie van staal in elektrische boogovens. Grafietelektroden zijn daarmee een essentieel onderdeel van de mondiale recyclingindustrie, aangezien zij het enige product zijn dat het nodige vermogen kan geleiden en bestand is tegen de hitte die nodig is om schroot te smelten. Grafietelektroden dragen dus bij aan de mitigatie van de klimaatverandering door het gebruik van grondstoffen te beperken en de hoeveelheid onverwerkt afval te verlagen.

2.2. **Soortgelijk product**

(28) Uit het onderzoek is gebleken dat de volgende producten dezelfde fysische, chemische en technische basiseigenschappen hebben en voor dezelfde basisdoeleinden worden gebruikt:

— het betrokken product;

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

— het product dat wordt vervaardigd en verkocht op de binnenlandse markt van de VRC, en

— het in de Unie door de bedrijfstak van de Unie vervaardigde en verkochte product.

(29) De Commissie heeft in dit stadium beslist dat die producten derhalve soortgelijke producten zijn in de zin van artikel 1, lid 4, van de basisverordening.

2.3. **Argumenten betreffende de productomschrijving en het verzoek tot uitsluiting van producten**

(30) Er werden vier argumenten betreffende de productomschrijving ontvangen van respectievelijk een producent in de Unie (Sangraf Italy), een gebruiker (NLMK Verona), een niet-verbonden importeur (CTPS Srl) en de Chinese Kamer van Koophandel ("CCCME").

(31) Sangraf Italy heeft verzocht om de nippels (of verbindingspennen) uit te sluiten van de reikwijdte van het onderzoek, aangezien er geen nippels meer worden geproduceerd in de Unie. Sangraf heeft aangevoerd dat zij deze niet kan inkopen bij haar concurrenten.

(32) Er zij aan herinnerd dat nippels een integrerend en noodzakelijk onderdeel van een grafietelektrodesysteem vormen. De Commissie heeft echter opgemerkt dat nippels andere kenmerken hebben dan het hoofddeel van de grafietelektroden. De Commissie heeft ook nota genomen van het feit dat er in de Unie geen nippels meer worden geproduceerd en dat er geen afzonderlijke concurrerende markt voor nippels bestaat. Nippels worden verkocht aan de eindgebruiker (de staalproducenten), hetzij bevestigd aan de grafietelektrode, hetzij occasioneel als reserveonderdeel voor de eindgebruiker. Nippels zijn echter specifiek voor elk hoofddeel van een grafietelektrode en worden niet door leveranciers van grafietelektrodesystemen aan andere leveranciers van dergelijke systemen verkocht.

(33) Daarom stelde de Commissie vast dat de productomschrijving gedefinieerd moet worden als grafietelektroden, al dan niet voorzien van nippels, zoals beschreven in overweging 26.

(34) NLMK Verona, een staalproducent, heeft verzocht om elektroden met een diameter van 350 mm uit te sluiten van de productomschrijving. NLMK stelt dat de bedrijfstak van de EU geen stabiele levering van elektroden met een dergelijke diameter verzekert, aangezien de bedrijfstak van de EU zich toespitst op elektroden met een grotere diameter, die meer winstgevend zijn. COMAP SAS, een importeur van grafietelektroden, voerde soortgelijke argumenten aan voor kleine elektroden (diameter tussen 130 en 250 mm). De CCCME verzocht eveneens om uitsluiting van elektroden met een diameter van minder dan 450 mm.

(35) De Commissie was van oordeel dat deze grafietelektroden, ongeacht hun afmetingen, dezelfde fysieke, technische en/of chemische basiskenmerken hebben. Deze argumenten werden derhalve afgewezen.

(36) CTPS Srl, een niet-verbonden importeur, verzocht om uitsluiting van HP-elektroden ([5]) uit de productomschrijving. CTPS Srl voerde aan dat er in de Unie niet genoeg HP-elektroden worden geproduceerd. Bovendien wijst CTPS Srl erop dat HP- en UHP-elektroden verschillen wat de grondstoffen, de technische kenmerken en de toepassingen betreft. Misano S.p.A. heeft in haar opmerkingen soortgelijke argumenten aangevoerd. De CCCME voerde soortgelijke argumenten aan en verzocht om grafietelektroden van niet-UHP-kwaliteit uit te sluiten.

(37) De klagers voerden daarentegen aan dat er geen duidelijk onderscheid is tussen de kwaliteiten van grafietelektroden. Er bestaat geen officiële industrienorm op grond waarvan een duidelijk onderscheid kan worden gemaakt tussen HP- en UHP-grafietelektroden. Bovendien beweerden zij dat voor sommige afmetingen verschillende kwaliteiten van elektroden door elkaar kunnen worden gebruikt.

(38) De Commissie was van oordeel dat deze elektroden dezelfde fysieke, technische en/of chemische basiskenmerken hebben en dat er een zekere mate van overlapping is bij het gebruik van verschillende kwaliteiten, waarvan de omschrijving in ieder geval grotendeels gebaseerd is op een eigen verklaring van de producent, aangezien er geen algemeen erkende industrienorm voor de indeling is. Het uitsluiten van een van deze soorten zou daarom de doeltreffendheid van antidumpingmaatregelen ondermijnen en mogelijke ontwijking vergemakkelijken. De verzoeken om HP- en niet-UHP-kwaliteiten uit te sluiten, werden daarom afgewezen.

([5]) Grafietelektroden worden doorgaans in verschillende kwaliteiten onderverdeeld: gewoon of normaal vermogen ("regular power" — "RP"), hoog vermogen ("high power" — "HP") en ultrahoog vermogen ("ultra-high power" — "UHP"). RP-grafietelektroden zijn grafietelektroden van lage kwaliteit, die vooral worden gebruikt voor ovens met normaal vermogen, terwijl HP- en UHP-grafietelektroden vooral worden gebruikt voor de productie van staal in elektrische boogovens met een hogere stroomdichtheid.

3. DUMPING

3.1. Procedure voor de vaststelling van de normale waarde op grond van artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening

(39) Het bewijsmateriaal dat bij de opening van het onderzoek beschikbaar was, wees op het bestaan van verstoringen van betekenis in de VRC in de zin van artikel 2, lid 6 bis, punt b), van de basisverordening. De Commissie achtte het derhalve dienstig het onderzoek te openen overeenkomstig artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening.

(40) Om de benodigde gegevens voor een mogelijke toepassing van artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening te verzamelen, heeft de Commissie alle producenten-exporteurs in het betrokken land verzocht informatie over de basisproducten voor de vervaardiging van grafietelektroden te verstrekken. 32 producenten-exporteurs hebben de informatie ter zake verstrekt.

(41) Bovendien heeft de Commissie in punt 5.3.2 van het bericht van inleiding alle belanghebbenden uitgenodigd om binnen 37 dagen na de datum van bekendmaking van dat bericht in het *Publicatieblad van de Europese Unie* hun standpunt kenbaar te maken, informatie in te dienen en ondersteunend bewijsmateriaal te verstrekken ten aanzien van de toepassing van artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening.

(42) In punt 5.3.2 van het bericht van inleiding deelde de Commissie de belanghebbenden ook mee dat volgens de in dat stadium beschikbare informatie Mexico mogelijk een geschikt representatief land in de zin van artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening zou zijn. De Commissie merkte tevens op dat zij andere mogelijk geschikte representatieve landen zou onderzoeken overeenkomstig de criteria als bedoeld in artikel 2, lid 6 bis, punt a), eerste streepje, van de basisverordening.

(43) Op 22 maart 2021 heeft de Commissie de belanghebbenden door middel van de Eerste mededeling over de bronnen voor de vaststelling van de normale waarde ("de eerste mededeling" ([6])) op de hoogte gebracht van de relevante bronnen die zij voornemens was te gebruiken om de normale waarde vast te stellen. In die mededeling heeft de Commissie een lijst verstrekt van alle productiefactoren zoals grondstoffen, arbeid en energie die bij de productie van grafietelektroden een rol spelen. Er werden drie mogelijke representatieve landen geanalyseerd: Mexico, Maleisië en de Russische Federatie. Op basis van de criteria voor de keuze van niet-verstoorde prijzen of benchmarks, heeft de Commissie Mexico als een geschikt representatief land aangewezen. De Commissie heeft opmerkingen over de eerste mededeling ontvangen van Fangda Carbon New Material Co., Ltd., Liaoning Dantan Technology Group Co., Ltd., van de producenten-exporteurs die worden vertegenwoordigd door de Chinese Kamer van Koophandel voor de in- en uitvoer van machines en elektronische producten ("CCCME") en van de European Carbon and Graphite Association.

(44) Op 17 juni 2021 heeft de Commissie, na de ontvangen opmerkingen te hebben geanalyseerd, de Tweede mededeling over de bronnen voor de vaststelling van de normale waarde ("de tweede mededeling" ([7])) bekendgemaakt (de eerste mededeling en de tweede mededeling worden hierna gezamenlijk de "mededelingen" genoemd). In de tweede mededeling heeft de Commissie de lijst van productiefactoren geactualiseerd en de belanghebbenden in kennis gesteld van haar voornemen om Mexico te gebruiken als representatief land in de zin van artikel 2, lid 6 bis, punt a), eerste streepje, van de basisverordening. Tevens deelde zij de belanghebbenden mee dat zij de verkoopkosten, algemene kosten en administratiekosten ("VAA-kosten") en de winst zou vaststellen op basis van de publiek beschikbare jaarrekeningen van een producent van niet op klei gebaseerde vuurvaste materialen in Mexico. De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd opmerkingen te maken. De Commissie heeft opmerkingen over de tweede mededeling ontvangen van Fangda Carbon New Material Co., Ltd., Liaoning Dantan Technology Group Co., Ltd., van de producenten-exporteurs die worden vertegenwoordigd door de CCCME en van de European Carbon and Graphite Association.

(45) Na de ontvangen opmerkingen en informatie over de tweede mededeling te hebben geanalyseerd, kwam de Commissie voorlopig tot de conclusie dat Mexico een geschikte keuze was als representatief land waarvan de niet-verstoorde prijzen en kosten zouden worden gebruikt voor de vaststelling van de normale waarde. De onderliggende redenen voor die keuze worden nader beschreven in punt 3.4.

3.2. Toepassing van artikel 18 van de basisverordening

(46) Na de opening van het onderzoek op grond van artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening heeft de Commissie de Chinese overheid twee vragenlijsten over het bestaan van verstoringen toegezonden. De Chinese overheid heeft echter geen antwoorden ingediend. De Commissie heeft de Chinese overheid bij verbale nota van 15 juni 2020 in kennis gesteld van haar voornemen om de bepaling van artikel 18 van de basisverordening toe te

([6]) Document geregistreerd onder nummer t21.002670.
([7]) Document geregistreerd onder nummer t21.004605.

passen met betrekking tot de mogelijke aanwezigheid van verstoringen van betekenis op de Chinese binnenlandse markt voor grafietelektroden in de zin van artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening, en de mogelijke aanwezigheid van verstoringen van de grondstoffenmarkt in de zin van artikel 7, lid 2 bis, van de basisverordening. De Commissie heeft de Chinese overheid verzocht haar opmerkingen over de toepassing van artikel 18 in te dienen. Er werden geen opmerkingen ontvangen.

3.3. **Normale waarde**

(47) Artikel 2, lid 1, van de basisverordening bepaalt het volgende: *"De normale waarde is normaal gebaseerd op de prijzen die door onafhankelijke afnemers in het land van uitvoer in het kader van normale handelstransacties worden betaald of dienen te worden betaald."*

(48) Artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening bepaalt echter het volgende: "Wanneer [...] wordt vastgesteld dat het wegens het bestaan van verstoringen van betekenis in de zin van punt b) in het land van uitvoer niet passend is gebruik te maken van de binnenlandse prijzen en kosten in dat land, wordt de normale waarde uitsluitend berekend aan de hand van productie- en verkoopkosten waarin niet-verstoorde prijzen of benchmarks tot uitdrukking komen", en "omvat [deze] een niet-verstoord en redelijk bedrag voor administratiekosten, verkoopkosten en algemene kosten en voor winst" (hierna wordt naar "administratiekosten, verkoopkosten en algemene kosten" verwezen met "VAA-kosten").

(49) In hun opmerkingen over de mededelingen hebben Fangda Carbon New Material Co., Ltd., Liaoning Dantan Technology Group Co., Ltd., en de producenten-exporteurs die worden vertegenwoordigd door de CCCME aangevoerd dat:

1) artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening onverenigbaar is met de artikelen 2.2 en 2.2.1.1 van de antidumpingovereenkomst van de WTO ("WTO-ADO") en de jurisprudentie van de WTO;

2) er onvoldoende bewijs is voor de vermeende "verstoringen van betekenis" in verband met de Chinese bedrijfstak voor grafietelektroden. Integendeel, de Chinese bedrijfstak voor grafietelektroden opereert onder marktvoorwaarden.

(50) Met betrekking tot de verenigbaarheid van artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening met de WTO-regels, wezen de partijen er meer specifiek op dat het begrip van verstoringen van betekenis niet voorkomt in de ADO. Zij stelden dat de in artikel 2 van de ADO beschreven methode niet toelaat dat andere dan de in het land van uitvoer gebruikte informatie wordt gebruikt om de normale waarde te bepalen en dat de ADO geen bepalingen bevat die zouden toelaten de kosten en prijzen van de producent-exporteur of de kosten en prijzen in het land van uitvoer buiten beschouwing te laten en te vervangen door vermeende niet-verstoorde prijzen of benchmarks in een zogeheten geschikt representatief land. De partijen verwezen voorts naar de WTO-geschillen DS473 Europese Unie — Antidumpingmaatregelen ten aanzien van biodiesel uit Argentinië en DS494 Europese Unie — Kostenaanpassingsmethoden en bepaalde antidumpingmaatregelen ten aanzien van invoer uit Rusland en herinnerden eraan dat volgens die uitspraken de onderzoeksinstanties, voor de kostenberekening om de normale waarde van het betrokken product te verkrijgen wanneer de binnenlandse prijzen in het land van uitvoer niet kunnen worden gebruikt, de kosten die waren opgegeven in de administratie van de exporteur/producent niet mochten beoordelen op basis van een benchmark die geen verband hield met de productiekosten in het land van oorsprong.

(51) Ten aanzien van het vermeende gebrek aan bewijs voor "verstoringen van betekenis" waren de partijen ten eerste van mening dat het landrapport over de VRC (hierna het "rapport") ([8]) niet voldoet aan de normen van onpartijdig en objectief bewijs met voldoende bewijskracht, aangezien het is opgesteld door de Commissie, bedoeld is om het indienen van klachten te vergemakkelijken en derhalve bewust feitelijke omstandigheden, elementen en conclusies weglaat die dat doel zouden tegenspreken of verzwakken. Bovendien is het rapport volgens de partijen achterhaald en kan het de vermeende verstoringen tijdens het onderzoektijdvak of met betrekking tot het onderzochte product dus niet weerspiegelen. Voorts wordt in het rapport niet specifiek ingegaan op de bedrijfstak voor grafietelektroden, wat twijfel doet rijzen over de relevantie ervan voor het onderhavige onderzoek. Ten tweede hebben de partijen geopperd dat de Chinese sector voor grafietelektroden bijzonder marktgericht is en dat er slechts een beperkt aantal staatsondernemingen aanwezig zijn, die werken op basis van commerciële en marktbeginselen, zonder dat er specifieke regelgeving of beleid is vastgesteld door de Chinese overheid om de productie of uitvoer van grafietelektroden "aan te moedigen".

(52) Derhalve stelden de partijen dat de Commissie artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening buiten toepassing moet laten, en in plaats daarvan de opgegeven binnenlandse prijzen en kosten in de VRC moet aanvaarden. Indien de Commissie artikel 2, lid 6 bis, desalniettemin zou toepassen, moet de beoordeling volgens de partijen voor elke producent-exporteur en elke productiefactor afzonderlijk worden verricht.

([8]) Werkdocument van de diensten van de Commissie: "Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the purposes of Trade Defence Investigations" van 20 december 2017, SWD(2017) 483 final/2.

(53) Punt 3.3.1. bevat de beoordeling door de Commissie van het bestaan van verstoringen van betekenis. In die beoordeling wordt ingegaan op de specifieke opmerkingen van de partijen over het vermeende gebrek aan bewijs voor verstoringen van betekenis in de bedrijfstak voor grafietelektroden in de VRC. Met betrekking tot de algemene bewering dat het rapport een specifiek doel dient en dus niet onpartijdig en objectief is, merkte de Commissie ten eerste op dat dit rapport een veelomvattend document is dat gestoeld is op uitgebreid objectief bewijsmateriaal, waaronder Chinese wetgeving, verordeningen en andere officiële door de Chinese overheid bekendgemaakte beleidsdocumenten, rapporten van derden zoals internationale organisaties, wetenschappelijke studies en artikelen van academici, en andere betrouwbare onafhankelijke bronnen. Het rapport is sinds december 2017 direct beschikbaar, zodat alle belanghebbenden ruimschoots de gelegenheid hebben gehad om het rapport en het bewijsmateriaal waarop het is gebaseerd, te weerleggen, aan te vullen of te becommentariëren. Aangezien de partijen de inhoud en het bewijsmateriaal in het rapport niet hebben weerlegd en alleen op de abstracte tekortkomingen van het rapport wat betreft de bewijskracht ervan hebben gewezen, moet de Commissie het argument verwerpen. Ook het argument dat het rapport achterhaald is en te algemeen is om de vermeende verstoringen tijdens het onderzoektijdvak of met betrekking tot het onderzochte product te kunnen weerspiegelen, kan niet worden aanvaard. Wetgeving die en beleid dat bredere gebieden van de Chinese economie of het land in zijn geheel betreffen, kunnen niet irrelevant worden geacht louter omdat het onderzochte product er niet specifiek in wordt vermeld. Zo lang toepasselijke wetgeving en overheidsbeleid van kracht blijft, zijn die wetgeving en dat beleid relevant voor het onderhavige onderzoek, los van wanneer zij van kracht zijn geworden en of vermeld zijn in het rapport. Tot slot herinnerde de Commissie eraan dat de analyse in punt 3.3.1 berust op een aantal bronnen, waarvan het rapport slechts één bewijsstuk is.

(54) Wat betreft de argumenten van de partijen inzake de verenigbaarheid van artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening met de WTO-regels, is de Commissie van oordeel dat de bepalingen van artikel 2, lid 6 bis, volledig in overeenstemming zijn met de WTO-verplichtingen van de Europese Unie en de door de CCCME aangehaalde jurisprudentie. Om te beginnen merkt de Commissie op dat de WTO-uitspraken in DS473 en DS494 geen betrekking hadden op de toepassing van artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening, maar op een specifieke bepaling van artikel 2, lid 5, van de basisverordening. Hoe dan ook staat het WTO-recht zoals uitgelegd door het WTO-panel en de Beroepsinstantie in DS473 het gebruik van gegevens van een derde land toe, naar behoren gecorrigeerd indien een dergelijke correctie noodzakelijk en onderbouwd is. Het bestaan van verstoringen van betekenis maakt de kosten en prijzen in het land van uitvoer ongeschikt voor de berekening van de normale waarde. In deze omstandigheden voorziet artikel 2, lid 6 bis, in de berekening van productie- en verkoopkosten aan de hand van niet-verstoorde prijzen of benchmarks, waaronder die in een geschikt representatief land met een vergelijkbaar ontwikkelingsniveau als het land van uitvoer. Met betrekking tot de zaak DS494 herinnert de Commissie er voorts aan dat zowel de Unie als de Russische Federatie beroep hebben aangetekend tegen de bevindingen van het panel, die niet definitief zijn en derhalve, volgens vaste rechtspraak van de WTO, geen juridische status hebben in het WTO-systeem, aangezien zij niet door besluiten van WTO-leden zijn bekrachtigd. In elk geval werd in het panelverslag van dit geschil specifiek geoordeeld dat de bepalingen van artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening buiten het kader van het geschil vielen.

(55) Met betrekking tot het argument van de partijen dat het bestaan van verstoringen voor elke producent-exporteur en voor elke productiefactor afzonderlijk moet worden beoordeeld, herinnert de Commissie eraan dat, zodra is vastgesteld dat het wegens het bestaan van verstoringen van betekenis voor het land van uitvoer overeenkomstig artikel 2, lid 6 bis, punt b), niet passend is gebruik te maken van binnenlandse prijzen en kosten in het land van uitvoer, de Commissie overeenkomstig artikel 2, lid 6 bis, punt a), de normale waarde voor elke producent-exporteur kan berekenen op basis van niet-verstoorde prijzen of benchmarks in een geschikt representatief land. Volgens artikel 2, lid 6 bis, punt a), mogen binnenlandse kosten uitsluitend worden gebruikt als duidelijk is vastgesteld dat zij niet verstoord zijn. Op grond van het beschikbare bewijsmateriaal over de productiefactoren van individuele producenten-exporteurs konden echter geen productie- en verkoopkosten van het onderzochte product als niet-verstoord worden vastgesteld. Het argument werd derhalve afgewezen.

(56) Om bovenstaande redenen en zoals hieronder nader toegelicht, heeft de Commissie in het onderhavige onderzoek geconcludeerd dat, op basis van het beschikbare bewijs en gezien het gebrek aan medewerking van de Chinese overheid, het passend was artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening toe te passen.

3.3.1. *Bestaan van verstoringen van betekenis*

3.3.1.1. Inleiding

(57) Artikel 2, lid 6 bis, punt b), van de basisverordening bepaalt het volgende: "Verstoringen van betekenis zijn de verstoringen die zich voordoen wanneer de gerapporteerde prijzen en kosten, waaronder de kosten van grondstoffen en energie, niet door de vrije marktwerking tot stand komen, doordat zij door aanzienlijk overheidsingrijpen worden beïnvloed. Bij de beoordeling van de aanwezigheid van verstoringen van betekenis wordt onder meer acht geslagen op de mogelijke gevolgen van een of meer van de volgende factoren:

— het feit dat de markt in kwestie voor een groot deel wordt bediend door ondernemingen die in handen zijn van de autoriteiten van het land van uitvoer, waarover deze zeggenschap hebben of waarop deze beleidstoezicht uitoefenen;

— overheidsdeelneming in bedrijven, waardoor inmenging van de overheid in de prijzen of kosten mogelijk wordt;

— discriminerend overheidsbeleid of discriminerende overheidsmaatregelen die binnenlandse leveranciers bevoordelen of de vrije marktwerking anderszins beïnvloeden;

— het ontbreken, de discriminerende toepassing of de ontoereikende handhaving van faillissements-, vennootschaps- of eigendomswetgeving;

— verstoringen van loonkosten;

— toegang tot financiering door instellingen die de doelstellingen van het overheidsbeleid uitvoeren of anderszins in hun werking niet onafhankelijk zijn ten opzichte van de staat."

(58) Aangezien de lijst in artikel 2, lid 6 bis, punt b), van de basisverordening niet-cumulatief is, hoeft niet op alle factoren acht te worden geslagen om een verstoring van betekenis te kunnen vaststellen. Bovendien kunnen dezelfde feitelijke omstandigheden worden gebruikt om de aanwezigheid van een of meer factoren van de lijst aan te tonen. Alle conclusies ten aanzien van verstoringen van betekenis in de zin van artikel 2, lid 6 bis, punt a), moeten echter worden getrokken op basis van al het voorhanden zijnde bewijsmateriaal. In de algehele beoordeling betreffende de aanwezigheid van verstoringen kan ook rekening worden gehouden met de algemene context en situatie in het land van uitvoer, in het bijzonder wanneer de overheid op grond van fundamentele elementen van de economische en bestuursstructuur van het land van uitvoer over ruime bevoegdheden beschikt om zodanig in te grijpen in de economie dat prijzen en kosten niet het gevolg zijn van vrije marktwerking.

(59) Artikel 2, lid 6 bis, punt c), van de basisverordening bepaalt het volgende: "Wanneer de Commissie beschikt over gegronde aanwijzingen die duiden op de mogelijke aanwezigheid van verstoringen van betekenis zoals bedoeld onder b), in een bepaald land of een bepaalde sector in dat land, en waar passend voor de doeltreffende toepassing van deze verordening, stelt zij een rapport op waarin de marktomstandigheden, zoals bedoeld onder b), in dat land of die sector worden beschreven; zij maakt dat rapport openbaar en actualiseert het geregeld".

(60) In dit verband heeft de Commissie het rapport opgesteld, waaruit blijkt dat er sprake was van aanzienlijk overheidsingrijpen op veel niveaus van de economie, waaronder specifieke verstoringen met betrekking tot veel belangrijke productiefactoren (zoals grond, energie, kapitaal, grondstoffen en arbeid) evenals met betrekking tot specifieke sectoren (zoals staal en chemie). De belanghebbenden werden uitgenodigd om het bewijsmateriaal dat zich ten tijde van de opening van het onderzoek in het onderzoeksdossier bevond, te weerleggen, aan te vullen of daarover opmerkingen te maken. Het rapport is in het onderzoeksdossier opgenomen in de fase van de opening van het onderzoek.

(61) De klacht bevatte aanvullende informatie naast de bevindingen van het rapport. Er werden aanvullende bronnen aangehaald, waaronder het *2019 Report on China's WTO Compliance* ([9]) van de VS, waarin wordt gewezen op verstoringen op verschillende niveaus van de Chinese economie. In de klacht werd voorts onderstreept dat de bedrijfstak voor grafietelektroden was onderzocht door instanties van andere landen die onregelmatigheden in de bedrijfstak hadden vastgesteld ([10]). In de klacht werd daarnaast vermeld dat een groot aantal belangrijke fabrikanten van grafietelektroden staatsondernemingen zijn, waaronder: Sinosteel Engineering & Technology (voorheen Sinosteel Jilin Carbon), Shanxi Jinneng Group, Henan General Machinery, Jilin Songjiang Carbon en Kaifeng Carbon. Er werd ook op gewezen dat er initiatieven zijn om grote producenten van grafietelektroden tot stand te brengen in China; zo heeft Shanghai Baosteel Chemical, een dochteronderneming van Baosteel Group, zich bij de grootste particuliere fabrikant van grafietelektroden, Fangda Carbon, aangesloten om Baofang Carbon Material Technology op te richten, een joint venture die 100 000 ton UHP-grafietelektroden per jaar moet produceren in de zone voor economische en technologische ontwikkeling van Lanzhou, in de provincie Gansu ([11]). Fangda Carbon is weliswaar een particuliere onderneming, maar onderstreept in haar jaarverslag dat zij haar activiteiten nauw afstemt op de doelstellingen van de Chinese overheid (haar "normale bedrijfsactiviteiten hangen nauw samen met het nationale beleid", en zij benadrukt voorts dat "de onderneming zich duidelijk zal toespitsen op het doel 's werelds eerste en grootste leidende koolstofonderneming op te bouwen en [...] de geest van het 19e Nationale Congres van de Communistische Partij van China volledig uit te voeren" en te verzekeren dat zij "de richtsnoeren van Xi Jinping over het nieuwe tijdperk van het socialisme met Chinese kenmerken zal volgen" ([12])).

([9]) Handelsgezant van de Verenigde Staten, "2019 Report on China's WTO Compliance", maart 2020.

([10]) In de klacht werden de volgende onderzoeken van andere instanties aangehaald: Secretaris voor buitenlandse handel van het Braziliaanse Ministerie van Ontwikkeling, Resolução No. 19 van 8.4.2009; Ministerie voor Handel en Industrie van de Indiase regering, antidumpingonderzoek betreffende de invoer van "Grafietelektroden van alle diameters" van oorsprong of uitgevoerd uit de VRC, slotbevindingen, 19 november 2014; Ministerie van Handel van de Verenigde Staten, Eighth Administrative Review of Small Diameter Graphite Electrodes from the PRC: Surrogate Values for the Preliminary Result, 5 maart 2018, A-570-929.

([11]) Xinhua Silk Road, "100 000 tons ultra-high power graphite electrode project settled in Lanzhou, Gansu", 21 augustus 2018 https://www.imsilkroad.com/news/p/107255.html

([12]) Zie Fangda Carbon, jaarverslag 2018.

(62) In de klacht werd voorts uitgelegd dat zelfs de particuliere ondernemingen vaak onder directe invloed staan van de regering, zo heeft de gemeentelijke tak van de SASAC een minderheidsaandeel in Fushun Carbon, de grootste producent van grafietelektroden in Liaoning, waardoor zij directe invloed heeft op de onderneming. Evenzo heeft staatsverzekeringsmaatschappij CITIC een minderheidsaandeel in Heifei Carbo, een belangrijke producent van grafietelektroden.

(63) In de klacht werd voorts vermeld dat de producenten van de belangrijkste grondstof, naaldcokes, eveneens voor een groot deel staatsondernemingen zijn. Volgens de klacht is de belangrijkste producent van naaldcokes op basis van aardolie en van steenkool in China CNPC Jinzhou Petrochemical Company, een dochteronderneming van PetroChina, waarvan de enige meerderheidsaandeelhouder China National Petroleum Corporation is, een grote staatsonderneming die wordt bestuurd door de SASAC. Ook Shanghai Baosteel Chemical, een dochteronderneming van staatsonderneming China Baowu Steel Group, is een toonaangevende producent van naaldcokes.

(64) In de klacht werd er voorts op gewezen dat de belangrijkste producenten van grafietelektroden, ongeacht of het staatsondernemingen of particuliere ondernemingen betreft, lid zijn van de China Carbon Industry Association, die onder direct toezicht staat van de SASAC en het Ministerie van Civiele Zaken. De organisatie heeft als doelstelling de geboden van de Partij te volgen en de belangrijkste doelstellingen en kerntaken zoals bepaald door het 19e Nationale Congres van de Communistische Partij uit te voeren.

(65) In de klacht werden voorts een aantal voorbeelden genoemd van persoonlijke banden tussen het management van de producenten van grafietelektroden en de Chinese Communistische Partij ("CCP"), waaronder de aanwezigheid van CCP-leden in het hoger management van producenten van grafietelektroden, zoals Fushun Carbon, Fangda Carbon en CIMM Group, en in de ondernemingen die de voornaamste grondstoffen produceren, zoals Ansteel Chemical en Shaanxi Coal and Chemical Industry Group.

(66) Ook werd in de klacht gewag gemaakt van een grote capaciteitsuitbreiding in Binnen-Mongolië ([13]).

(67) In de klacht worden ook richtsnoeren opgesomd die de ontwikkeling van de bedrijfstak voor grafietelektroden in goede banen moeten leiden, waaronder: de versies van 2013 en 2019 van de Richtsnoeren inzake de aanpassing van de industriële structuur — een uitvoeringsmaatregel van Besluit nr. 40, die de productie van UHP-grafietelektroden met een diameter van 600 mm en meer ondersteunen; de Catalogus van belangrijke producten en diensten van strategische opkomende industrieën en de Classificatie van strategische opkomende industrieën 2018, waarin grafietelektroden zijn opgenomen in de bepalingen inzake "nieuwe materialen"; het 13e vijfjarenplan voor de ontwikkeling van de chemische industrie in de provincie Shanxi; het 13e vijfjarenplan inzake bedrijfstakken voor nieuwe materialen van de provincie Shanxi en het 13e vijfjarenplan inzake de ontwikkeling van de industrie en van informatie van de provincie Shanxi; het vijfjarenplan 2019-2025 voor West-Henan; het Uitvoeringsplan voor Binnen-Mongolië voor de hoogwaardige ontwikkeling van opkomende industrieën in de autonome regio; het Uitvoeringsplan voor het project voor de bouw van een nationale basis voor nieuwe grondstoffen in de provincie Liaoning of het bouwplan voor de versterking van de industrie in de provincie Heilongjiang; alsmede Made in China 2025. Een aantal documenten is gericht op naaldcokes, waaronder de Catalogus met richtsnoeren voor de herstructurering van de industrie en de Catalogus met richtsnoeren voor de aanpassing van de industriële structuur van 2019 en op provinciaal niveau. Het 13e vijfjarenplan van Shanxi voor de ontwikkeling van de industrie voor nieuwe materialen is rechtstreeks gericht op naaldcokes, die wordt aangemerkt als een aangemoedigde industrie. Bovendien is het 13e vijfjarenplan van de provincie Shanxi voor de ontwikkeling van industrie en informatie gericht op naaldcokes in verband met het streven om de transformatie van traditionele industrieën te versnellen en de ontwikkeling van potentiële industrieën te versnellen.

(68) Zoals aangegeven in overweging 46, heeft de Chinese overheid geen opmerkingen gemaakt of bewijsmateriaal verstrekt ter ondersteuning of weerlegging van het bestaande bewijsmateriaal in het dossier, waaronder het rapport, en het door de klagers verstrekte aanvullende bewijsmateriaal over de aanwezigheid van verstoringen van betekenis en/of over de geschiktheid van de toepassing van artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening in het onderhavige geval.

(69) Er werden opmerkingen in die zin ontvangen van de steekproef opgenomen producenten-exporteurs. Zoals aangegeven in overweging 51, hebben de producenten-exporteurs aangevoerd dat de Chinese sector voor grafietelektroden bijzonder marktgericht is en dat er slechts een beperkt aantal staatsondernemingen aanwezig zijn, die werken op basis van commerciële en marktbeginselen, zonder dat er specifieke regelgeving of beleid is vastgesteld door de Chinese overheid om de productie of uitvoer van grafietelektroden "aan te moedigen".

([13]) Mining News Agency, Is China's Inner Mongolia Region becoming Manufacturing Hub for Graphite Electrode Industry? ("Wordt Binnen-Mongolië in China een productiehub voor de grafietelektrode-industrie?"), https://www.miningnewspro.com/news/230134/is-china%E2%80%99s-inner-mongolia-region-becoming-manufacturing-hub-for-graphite-electrode-industry; SteelMint's China Roadshow: Precious Insights into Graphite Electrodes and Needle Coke - SteelMint Events ("Waardevolle inzichten in grafietelektroden en naaldcokes — SteelMint Events"), https://www.steelmintevents.com/blog/steelmints-china-roadshow-precious-insights-into-graphite-electrodes-and-needle-coke/

(70) De Commissie heeft onderzocht of het wegens de aanwezigheid van verstoringen van betekenis in de zin van artikel 2, lid 6 bis, punt b), van de basisverordening al dan niet passend was om gebruik te maken van de binnenlandse prijzen en kosten in de VRC. Daartoe heeft zij gebruikgemaakt van het beschikbare bewijsmateriaal in het dossier, met inbegrip van het bewijsmateriaal in het rapport, dat gebaseerd was op direct beschikbare bronnen. Bij deze analyse is niet alleen gekeken naar het aanzienlijke overheidsingrijpen in de economie van de VRC in het algemeen, maar ook naar de specifieke marktsituatie in de sector waar het betrokken product onder valt. De Commissie heeft deze bewijselementen verder aangevuld met haar eigen onderzoek naar de verschillende criteria die relevant zijn om het bestaan van verstoringen van betekenis in de VRC te bevestigen.

3.3.1.2. Verstoringen van betekenis die van invloed zijn op de binnenlandse prijzen en kosten in de VRC

(71) Het Chinese economische stelsel is gebaseerd op het concept van een "socialistische markteconomie". Dat concept is vastgelegd in de Chinese grondwet en is bepalend voor het economisch bestuur van de VRC. Het kernbeginsel is "socialistische publieke eigendom van de productiemiddelen, namelijk eigendom van het gehele volk en collectieve eigendom van de werkende bevolking". De staatseconomie is de "leidende kracht van de nationale economie" en de staat heeft het mandaat "om de consolidatie en groei ervan te waarborgen" ([14]). Bijgevolg maakt de wijze waarop de Chinese economie is ingericht niet alleen aanzienlijk overheidsingrijpen in de economie mogelijk, maar is dergelijk ingrijpen ook uitdrukkelijk voorgeschreven. Het gehele rechtsstelsel is doordrongen van de notie dat publieke eigendom superieur is aan particulier eigendom en deze notie wordt in alle belangrijke wetgeving als algemeen beginsel benadrukt. De Chinese eigendomswetgeving vormt een voorbeeld bij uitstek hiervan: zij verwijst naar de eerste fase van het socialisme en geeft de staat de opdracht het fundamentele economische stelsel in stand te houden waarin de publieke eigendom een overheersende rol speelt. Andere vormen van eigendom worden getolereerd, waarbij de wet toelaat dat zij zich naast de staatseigendom ontwikkelen ([15]).

(72) Daarnaast wordt naar Chinees recht de socialistische markteconomie ontwikkeld onder leiding van de CCP. De structuren van de Chinese staat en van de CCP zijn op alle niveaus (juridisch, institutioneel, persoonlijk) met elkaar vervlochten en vormen een superstructuur waarin de rollen van de CCP en de staat niet van elkaar zijn te onderscheiden. Na een wijziging van de Chinese grondwet in maart 2018 is de leidende rol van de CCP nog sterker op de voorgrond getreden, omdat die nu is bevestigd in de tekst van artikel 1 van de grondwet. Na de reeds bestaande eerste zin van die bepaling: "[h]et socialistische systeem is het fundamentele stelsel van de Volksrepubliek China", is een nieuwe tweede zin ingevoegd, die luidt als volgt: "[d]e bepalende eigenschap van het socialisme met Chinese kenmerken is het leiderschap van de Communistische Partij van China" ([16]). Dit illustreert de onbetwiste en steeds toenemende zeggenschap van de CCP over het economische stelsel van de VRC. Dit leiderschap en deze zeggenschap zijn inherent aan het Chinese systeem en gaan veel verder dan de gebruikelijke situatie in andere landen waar de regeringen algemene macro-economische zeggenschap uitoefenen binnen de grenzen van de vrije marktwerking.

(73) De Chinese staat hanteert een interventionistisch economisch beleid om zijn doelen na te streven, die niet zozeer een afspiegeling zijn van de heersende economische omstandigheden op een vrije markt, maar veeleer samenvallen met de politieke agenda van de CCP ([17]). De Chinese autoriteiten hanteren talrijke interventionistische economische instrumenten, waaronder het systeem van industriële planning, het financiële stelsel en de regelgeving.

(74) Ten eerste — op het niveau van de algemene administratieve zeggenschap — wordt de richting van de Chinese economie bepaald door een complex systeem van industriële planning dat alle economische activiteiten in het land beïnvloed. Al deze plannen samen bestrijken een alomvattende en complexe matrix van sectoren en transversale beleidsmaatregelen en zijn aanwezig op alle overheidsniveaus. De plannen op provinciaal niveau zijn gedetailleerd, terwijl in de nationale plannen bredere doelen worden gesteld. In de plannen worden ook de middelen beschreven om de betrokken bedrijfstakken/sectoren te ondersteunen, en het tijdsbestek waarin de doelstellingen moeten worden gerealiseerd. Sommige plannen bevatten nog steeds expliciete productiestreefcijfers, terwijl dit in eerdere planningscycli een vast onderdeel was. In het kader van de plannen worden afzonderlijke industriële sectoren en/of projecten aangewezen als (positieve of negatieve) prioriteiten in overeenstemming met de prioriteiten van de overheid en worden er specifieke ontwikkelingsdoelstellingen aan toegekend (industriële modernisering, internationale expansie enz.). De marktdeelnemers, zowel particuliere als staatsondernemingen, moeten hun bedrijfsactiviteiten daadwerkelijk aanpassen aan de door het planningssysteem opgelegde realiteiten. Dit geldt niet slechts vanwege de bindende aard van de plannen, maar ook omdat de Chinese autoriteiten zich op alle overheidsniveaus aan het plansysteem houden en de aan hen verleende bevoegdheden dienovereenkomstig gebruiken, en de marktdeelnemers er aldus toe bewegen zich te houden aan de prioriteiten die in de plannen zijn gesteld (zie ook punt 3.3.1.5) ([18]).

([14]) Rapport — hoofdstuk 2, blz. 6-7.
([15]) Rapport — hoofdstuk 2, blz. 10.
([16]) Beschikbaar op http://www.fdi.gov.cn/1800000121_39_4866_0_7.html (laatst geraadpleegd op 15 juli 2019).
([17]) Rapport — hoofdstuk 2, blz. 20-21.
([18]) Rapport — hoofdstuk 3, blz. 41, 73-74.

(75) Ten tweede — op het niveau van de toewijzing van financiële middelen — wordt het financiële systeem van de VRC gedomineerd door de handelsbanken in staatseigendom. Bij het vaststellen en uitvoeren van hun kredietverleningsbeleid moeten deze banken niet zozeer de economische merites van een bepaald project beoordelen, maar zich in de eerste plaats voegen naar de doelstellingen van het industriële beleid van de overheid (zie ook punt 3.3.1.8) ([19]). Hetzelfde geldt voor de andere onderdelen van het Chinese financiële systeem, zoals de aandelenmarkten, obligatiemarkten, private-equitymarkten enz. Ook deze niet-bancaire onderdelen van de financiële sector zijn institutioneel en operationeel opgezet op een manier die er niet op gericht is de efficiënte werking van de financiële markten te maximaliseren, maar de zeggenschap te waarborgen en ingrijpen door de staat en de CCP mogelijk te maken ([20]).

(76) Ten derde — op het niveau van de regelgeving — neemt het overheidsingrijpen in de economie verschillende vormen aan. Regels omtrent overheidsopdrachten worden bijvoorbeeld regelmatig gebruikt om andere beleidsdoelstellingen na te streven dan economische doelmatigheid, waardoor het beginsel van marktwerking op dit gebied wordt ondermijnd. In de toepasselijke wetgeving is uitdrukkelijk bepaald dat overheidsopdrachten worden geplaatst om de verwezenlijking van in het overheidsbeleid vastgestelde doelstellingen te bevorderen. De aard van deze doelstellingen blijft echter onduidelijk, waardoor de besluitvormende organen over een ruime beoordelingsmarge beschikken ([21]). Ook op het gebied van investeringen behoudt de Chinese overheid aanzienlijke zeggenschap over en invloed op de bestemming en de omvang van zowel staats- als particuliere investeringen. Het doorlichten van investeringen, evenals diverse prikkels, beperkingen en verboden met betrekking tot investeringen worden door de autoriteiten gebruikt als een belangrijk instrument ter ondersteuning van de doelstellingen van het industriebeleid te ondersteunen, zoals het handhaven van de zeggenschap van de staat over belangrijke sectoren of het versterken van de binnenlandse industrie ([22]).

(77) Samengevat is het Chinese economische model gebaseerd op enkele fundamentele axioma's die voorzien in een hoge mate van overheidsingrijpen en dit aanmoedigen. Dergelijk aanzienlijk overheidsingrijpen staat haaks op de vrije marktwerking en leidt tot een verstoring van de doeltreffende toewijzing van middelen volgens de marktbeginselen ([23]).

3.3.1.3. Verstoringen van betekenis overeenkomstig artikel 2, lid 6 bis, punt b), eerste streepje, van de basisverordening: het feit dat de markt in kwestie voor een groot deel wordt bediend door ondernemingen die in handen zijn van de autoriteiten van het land van uitvoer, waarover deze zeggenschap hebben of waarop deze beleidstoezicht uitoefenen

(78) In de VRC vormen ondernemingen die in handen zijn van de staat, waarover de staat zeggenschap heeft of waarop de staat beleidstoezicht uitoefent, een essentieel onderdeel van de economie.

(79) De Chinese overheid en de CCP houden vast aan structuren waarmee hun blijvende invloed op ondernemingen, en met name staatsondernemingen, wordt verzekerd. De staat (en in veel opzichten ook de CCP) speelt niet alleen een actieve rol in het formuleren van het algemene economische beleid en het toezicht op de uitvoering daarvan door individuele staatsondernemingen, maar eist ook het recht op om deel te nemen aan de operationele besluitvorming in staatsondernemingen. Dit gebeurt doorgaans door de roulatie van leidinggevend personeel tussen overheidsinstanties en staatsondernemingen, door de aanwezigheid van partijleden in de uitvoerende organen van staatsondernemingen en van partijcellen in ondernemingen (zie ook punt 3.3.1.4), alsook door het vormgeven van de bedrijfsstructuur van de sector staatsondernemingen ([24]). In ruil daarvoor genieten staatsondernemingen een bijzondere status binnen de Chinese economie, wat een aantal economische voordelen inhoudt, zoals met name afscherming tegen mededinging en preferentiële toegang tot relevante basisproducten, waaronder financiële middelen ([25]). De factoren die wijzen op het bestaan van zeggenschap van de staat over ondernemingen in de grafietelektrodensector worden nader beschreven in punt 3.3.1.4.

(80) Met name in de grafietelektrodensector is een groot deel van de ondernemingen nog steeds in handen van de Chinese overheid, zoals aangegeven in de klacht en beschreven in overweging 61. Het onderzoek heeft bevestigd dat een groot aantal ondernemingen, waaronder die welke in de klacht zijn genoemd, inderdaad staatsondernemingen zijn en dat hoewel er geen officiële informatie beschikbaar is over de precieze verdeling tussen particuliere ondernemingen en staatsondernemingen, de grafietelektrodensector een aanzienlijk aantal staatsondernemingen telt, waaronder: Shanxi Jinneng Group Co., Ltd., Henan General Machinery, Kaifeng Carbon. De Commissie wijst er

([19]) Rapport — hoofdstuk 6, blz. 120-121.
([20]) Rapport — hoofdstuk 6, blz. 122-135.
([21]) Rapport — hoofdstuk 7, blz. 167-168.
([22]) Rapport — hoofdstuk 8, blz. 169-170, 200-201.
([23]) Rapport — hoofdstuk 2, blz. 15-16, rapport — hoofdstuk 4, blz. 50, blz; 84, rapport — hoofdstuk 5, blz. 108.
([24]) Rapport — hoofdstuk 3, blz. 22-24, en hoofdstuk 5, blz. 97-108.
([25]) Rapport — hoofdstuk 5, blz. 104-109.

voorts op dat in de sector joint ventures bestaan tussen particuliere en staatsondernemingen, bijvoorbeeld in het geval van Baofang Carbon Material Technology (dat voor 51 % in handen is van de staatsgroep Baowu en voor 49 % in handen is van Fangda Carbon New Materials Co., Ltd. ([26])) of van Fushun Carbon (dat voor 65,5 % eigendom is van Fangda Carbon New Materials Co., Ltd. en voor 34,5 % van Fushun Longsheng State-owned Capital Operation Group Co., Ltd.).

(81) De Commissie merkt voorts op dat diverse staatsondernemingen, zoals CNPC Jinzhou Petrochemical ([27]) en Shanghai Baosteel Chemical ([28]), betrokken zijn bij de productie van naaldcokes, een essentiële grondstof voor de productie van grafietelektroden. Bovendien is een andere staatsonderneming, Ordos Weiyi High-tech Materials ([29]), een dochteronderneming van Baotou, betrokken bij een project voor de uitbreiding van de naaldcokescapaciteit in Binnen-Mongolië.

(82) Met een hoge mate van overheidsingrijpen in de bedrijfstak voor grafietelektroden en een aanzienlijk aandeel staatsondernemingen in de sector, en in de upstreamniveaus, wordt voorkomen dat zelfs particuliere producenten onder marktvoorwaarden opereren. Zowel publieke als particuliere ondernemingen in de grafietelektrodensector staan namelijk onder beleidstoezicht, zoals beschreven in punt 3.3.1.5.

3.3.1.4. Verstoringen van betekenis volgens artikel 2, lid 6 bis, punt b), tweede streepje van de basisverordening: overheidsdeelneming in bedrijven, waardoor inmenging van de overheid in de prijzen of kosten mogelijk wordt

(83) Naast de uitoefening van zeggenschap over de economie door staatsondernemingen in handen te hebben en andere instrumenten, kan de Chinese overheid zich ook in de prijzen en kosten mengen via overheidsdeelneming in ondernemingen. Het recht van overheidsinstanties ter zake om belangrijk leidinggevend personeel in staatsondernemingen te benoemen en te ontslaan, zoals bepaald in de Chinese wetgeving, kan worden beschouwd als afspiegeling van de corresponderende eigendomsrechten ([30]), maar daarnaast vormen de CCP-cellen in ondernemingen, niet alleen in staatsondernemingen maar ook in particuliere ondernemingen, een ander belangrijk kanaal waarlangs de overheid zich in de besluitvorming van ondernemingen kan mengen. Volgens het vennootschapsrecht van de VRC moet in elke onderneming een CCP-organisatie in het leven worden geroepen (met ten minste drie CCP-leden zoals bepaald in de statuten van de CCP ([31])) en dient de onderneming de nodige voorwaarden te scheppen voor de activiteiten van de partijorganisatie. Deze eis lijkt in het verleden niet altijd te zijn gevolgd of strikt te zijn gehandhaafd. Sinds 2016 heeft de CCP haar aanspraken op zeggenschap bij zakelijke beslissingen in staatsondernemingen echter nadrukkelijk als politiek beginsel doen gelden. Ook zijn er berichten dat de CCP druk uitoefent op particuliere ondernemingen om "vaderlandslievendheid" voorop te stellen en zich naar de partijlijn te voegen ([32]). In 2017 werd bericht dat in 70 % van de circa 1,86 miljoen ondernemingen in particuliere eigendom partijcellen aanwezig waren, en dat er toenemende druk was om de CCP-organisaties het laatste woord te laten hebben bij de zakelijke besluitvorming in de betrokken ondernemingen ([33]). Deze regels zijn algemeen van toepassing in de hele Chinese economie, in alle sectoren, ook bij producenten van grafietelektroden en de leveranciers van de basisproducten daarvoor.

(84) Daarnaast werd op 15 september 2020 een document bekendgemaakt met als titel "Richtsnoeren van het Algemeen Bureau van het Centraal Comité van de CCP om in het nieuwe tijdperk de activiteiten van het Eenheidsfront in de particuliere sector op te voeren" ("de richtsnoeren") ([34]) waarin de rol van de partijcomités in particuliere ondernemingen verder werd uitgebreid. In afdeling II.4 van de richtsnoeren staat het volgende: "[w]ij moeten de totale capaciteit van de Partij om sturing te geven aan activiteiten van het Eenheidsfront in de particuliere sector vergroten en de werkzaamheden op dit gebied op doeltreffende wijze opvoeren"; en in afdeling III.6 staat: "[w]ij moeten de aanwezigheid van de Partij in particuliere ondernemingen verder opvoeren en de partijcellen in staat stellen hun rol als bastion doeltreffend te vervullen en de partijleden in staat stellen hun rol als voorhoede en pioniers te spelen.". De richtsnoeren benadrukken zo de rol van de CCP in ondernemingen en andere entiteiten van de particuliere sector en trachten deze te versterken ([35]).

([26]) Zie bijvoorbeeld: Asian Metal, Baosteel Chemical en Fangda Carbon bouwen samen grafietelektrodenproject, http://www.asianmetal.com/news/data/1440613/Baosteel%20Chemical%20and%20Fangda%20Carbon%20jointly%20construct%20graphite%20electrode%20project (geraadpleegd op 2 augustus 2021).

([27]) Zie: http://www.cnpc.com.cn/cnpc/lyxgdt/201912/74dfc55f14f84da189c03c7654d143c5.shtml (geraadpleegd op 15 september 2021) Jinzhou Petrochemical's needle coke quality keeps improving ("De naaldcokekwaliteit van Jinzhou Petrochemical blijft verbeteren"), gepubliceerd op 19 december 2019, in China National Petroleum News.

([28]) Zie: https://www.sohu.com/a/282104808_120065805 (geraadpleegd op 4 augustus 2021).

([29]) Zie: https://www.sohu.com/a/314213234_120054226 (geraadpleegd op 4 augustus 2021).

([30]) Rapport — hoofdstuk 5, blz. 100.

([31]) Rapport — hoofdstuk 2, blz. 26.

([32]) Rapport — hoofdstuk 2, blz. 31.

([33]) Beschikbaar op Reuters, Exclusive: In China boezemt het streven van de partij naar invloed in buitenlandse bedrijven angst in, https://www.reuters.com/article/us-china-congress-companies-idUSKCN1B40JU (laatst geraadpleegd op 15 juli 2019).

([34]) Beschikbaar op www.gov.cn/zhengce/2020-09/15/content_5543685.htm (laatst geraadpleegd op 10 maart 2021).

([35]) Financial Times (2020) "Chinese Communist Party asserts greater control over private enterprise" ("Chinese Communistische Partij vergroot controle over particuliere ondernemingen"), beschikbaar op: https://on.ft.com/3mYxP4j.

(85) Met name in de grafietelektrodensector zijn, zoals reeds vermeld, veel van de producenten in handen van de staat en verklaren zij zich bereid om het industriële overheidsbeleid na te leven en de leidersrol van de CCP te eerbiedigen. Zo benadrukken de handelsmaatschappij in staatshanden Henan General Machinery en de producent Kaifeng Carbon al een aantal jaar het belang van de richtsnoeren van de CCP, en heeft Henan General Machinery verklaard dat het "geleid door het wetenschappelijke ontwikkelingsconcept, de geest van het verslag van het 18e Nationale Congres van de Communistische Partij van China grondig uitvoert" ([36]) en bracht Kaifeng Carbon reeds in 2016 verslag uit over het eerste geslaagde partijcongres van de onderneming ([37]). De invloed van de staat en de partij is echter niet beperkt tot staatsondernemingen, maar laat zich ook voelen in particuliere ondernemingen, wat bevestigt dat de invloed van de CCP op de particuliere sector toeneemt, zoals beschreven in de hoger vermelde overweging. De Commissie merkt in dat verband op dat de voorzitter van de raad van bestuur van Fangda Carbon New Materials Co., Ltd., ook lid is van de CCP ([38]). Bovendien verklaart de onderneming het volgende ten aanzien van activiteiten op het gebied van partijopbouw: "Fangda Carbon past als een van 's werelds grootste koolstofondernemingen actief een bedrijfscultuur toe waarin 'het opbouwen van de partij als de ziel van het bedrijf' wordt gezien. De onderneming heeft zich in de loop der jaren nauw toegelegd op de bedrijfsontwikkelingsstrategie van 'een sterke partij opbouwen om sterk te groeien', en heeft partijopbouw onwrikbaar geïntegreerd in de productie- en bedrijfsactiviteiten van de onderneming en een sterke positieve energie opgedaan voor een snelle en gezonde ontwikkeling van de onderneming. […] In de loop der jaren heef Fangda Carbon de opbouw van de partijorganisatie voortdurend versterkt […]. Het partijcomité van de onderneming heeft de prijs voor 'Nationale pionier voor geavanceerde basispartijorganisatie' ontvangen[…]" ([39]). Ook Jilin Carbon Co. Ltd., een onderneming die deel uitmaakt van de Zhongze Group, stelt: "Partijorganisaties op alle niveaus van de Zhongze Group verrichten actief diverse activiteiten voor de partijopbouw om de 99e verjaardag van de oprichting van de Communistische Partij van China te vieren, […] zo geven zij blijk van de vastberadenheid, overtuiging en verantwoordelijkheid van particuliere ondernemingen om steeds het leiderschap van de partij te volgen om een socialistische economie te helpen opbouwen. […] Alle ondernemingen in de Zhongze Group zijn zich steeds blijven inzetten voor de partijopbouw, met activiteiten zoals het ontwikkelen van partijlessen en het organiseren van geschiedenislessen over de partij en het opzetten van geavanceerde modellen, waarbij zij het rode gen geërfd hebben en het oorspronkelijke streven handhaven" ([40]).

(86) Voorts merkt de Commissie op dat in artikelen van de China Carbon Industry Association, de brancheorganisatie van de grafietelektrodensector waarvan Fangda Carbon New Materials Co., Ltd. lid en plaatsvervangend voorzitter is en Liaoning Dantan Technology Group lid en vast directeur is, ([41]) ondubbelzinnig is vermeld dat het doel van de organisatie is "de lijn, richtsnoeren en beleidslijnen van de partij uit te voeren" en dat de vereniging "het algemene leiderschap van de Communistische Partij van China volgt en, in overeenstemming met de grondwet van de Communistische Partij van China, de organisatie van de Communistische Partij van China vaststelt, partijactiviteiten ontwikkelt en de nodige voorwaarden schept voor de activiteiten van de partijorganisatie" ([42]).

(87) De aanwezigheid van de staat op de financiële markten en het ingrijpen door de staat daarin (zie ook punt 3.3.1.8), alsmede het ingrijpen door de staat in de levering van grondstoffen en basisproducten, hebben een aanvullend verstorend effect op de markt ([43]). De aanwezigheid van de staat in ondernemingen, waaronder staatsondernemingen, in de grafietelektrodensector en andere sectoren (zoals de financiële sector en de sector voor basisproducten) maakt het de Chinese overheid dus mogelijk zich te mengen in de prijzen en kosten.

3.3.1.5. Verstoringen van betekenis volgens artikel 2, lid 6 bis, punt b), derde streepje van de basisverordening: discriminerend overheidsbeleid of discriminerende overheidsmaatregelen die binnenlandse leveranciers bevoordelen of de vrije marktwerking anderszins beïnvloeden

(88) De koers van de Chinese economie wordt in aanzienlijke mate bepaald door een uitgebreid planningssysteem waarin prioriteiten worden gesteld en waarin de doelstellingen worden voorgeschreven waar de centrale en lokale overheden zich op moeten concentreren. Op alle overheidsniveaus bestaan plannen die vrijwel alle economische sectoren bestrijken. De bij de planningsinstrumenten bepaalde doelstellingen zijn van bindende aard en de autoriteiten op elk bestuurlijk niveau houden toezicht op de uitvoering van de plannen door het desbetreffende lagere overheidsniveau. Over de gehele linie leidt het planningssysteem in de VRC ertoe dat er middelen worden toegewezen aan sectoren die door de overheid als strategisch of anderszins politiek belangrijk zijn bestempeld, in plaats van dat allocatie plaatsvindt in overeenstemming met de marktkrachten ([44]).

([36]) Zie: http://www.hngcmc.com/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=27&id=451, "Innovative development year" ("Jaar van de innovatieve ontwikkeling"), bekendgemaakt op 28 februari 2013 en beschikbaar op de website van Henan General Machinery (geraadpleegd op 15 september 2021).

([37]) Zie: http://www.kfcc.com.cn/news/newsInfo.asp?ID=110 "The Company's first Party members' congress was a success", released on 28 December 2016 and available on Kaifeng Carbon's website (geraadpleegd op 15 september 2021)

([38]) Zie: https://vip.stock.finance.sina.com.cn/corp/view/vCI_CorpManagerInfo.php?stockid=600516&Pcode=30033806&Name=%B5%B3%CE%FD%BD%AD, Informatiebericht over Dang Xijiang, voorzitter van Fangda Carbon New Materials, gepubliceerd door de informatiewebsite sina.com.cn (geraadpleegd op 15 september 2021).

([39]) Zie: http://www.fdtsgs.com/htm/202011/13_1830.htm, "Party Building guides and fosters development" ("Partijopbouw begeleidt en stimuleert ontwikkeling"), op de website van Fangda Carbon New Materials van 25 november 2020 (geraadpleegd op 15 september 2021).

([40]) Zie: http://www.jlts.cn/Html/NewsView.asp?ID=1367&SortID=13 (geraadpleegd op 2 augustus 2021).

([41]) Zie: http://www.chinacarbon.org.cn/huiyuan.html (geraadpleegd op 2 augustus 2021).

([42]) Zie de punten 2 en 3 van de statuten, beschikbaar op: http://www.chinacarbon.org.cn/zhangcheng.html (geraadpleegd op 2 augustus 2021).

([43]) Rapport — hoofdstukken 14.1 tot en met 14.3.

([44]) Rapport — hoofdstuk 4, blz. 41-42, 83.

(89) De bedrijfstak voor grafietelektroden wordt door de Chinese overheid als een belangrijke bedrijfstak beschouwd. Dit wordt bevestigd in de talrijke plannen, richtlijnen en andere documenten die zijn toegespitst op grafietelektroden en die op nationaal, regionaal en gemeentelijk niveau worden uitgegeven.

(90) Zoals aangegeven in de klacht en in overweging 67 bestaan er heel wat beleidsrichtsnoeren voor de bedrijfstak voor grafietelektroden en naaldcokes, de belangrijkste grondstof voor de productie van grafietelektroden. Het onderzoek van de Commissie heeft de informatie die daarover is verstrekt in de klacht, bevestigd. Zo zijn grafietelektroden vermeld als aan te moedigen bedrijfstak in punt VIII.2 van de Leidende catalogus voor aanpassingen van de bedrijfstak van de NDRC van 2019. Daarin is sprake van "elektroden met een ultrahoog vermogen en een diameter van 600 mm en meer, microporeuze en ultramicroporeuze koolstofstenen voor hoogovens, speciaal grafiet (hoge sterkte, hoge dichtheid, hoge zuiverheid, hoge modulus), kathode van grafiet(goede kwaliteit), ontwikkeling en productie van ovens voor inwendige grafitisering" ([45]). In hetzelfde deel van de Leidende catalogus worden ook naaldcokes genoemd: "Gebruik als hulpbron van afvalvloeistof van ontzwaveling, geavanceerde behandeling en hergebruik van afvalwater van cokes, koolteer en op koolstof gebaseerde materialen, naaldcokes van koolpek, hergebruik met een grote toegevoegde waarde van cokesgas, ruw gas en circulerend ammoniak enz." Evenzo is op provinciaal niveau het versnellen van de transformatie en de opwaardering van de steenkoolindustrie een van de aangewezen prioriteiten in het 13e vijfjarenplan inzake de ontwikkeling van de industrie en van informatie van de provincie Shanxi. Volgens dat plan, waarin zowel grafietelektroden als naaldcokes worden genoemd, moet de provincie: "de chemische stoffen voor de verdere fijnmazige verwerking van wasolie, fenololie, naftaleenolie, antraceenolie en andere fracties actief ontwikkelen, met aandacht voor de bevordering van op pek gebaseerde naaldcokes en grafietelektroden met een ultrahoog vermogen, speciaal roetzwart, nucleair grafiet en op pek gebaseerde koolstofmaterialen met een hoge toegevoegde waarde, zoals koolstofvezel. De vorming van grootschalige productiecapaciteit bevorderen" ([46]). Op gemeentelijk niveau kan het Xishe-industriepark van de zone voor economische ontwikkeling Jishan in Datong (Shanxi) als voorbeeld worden genoemd, waar een net gebouwd project voor grafietelektroden met een ultrahoog vermogen, met een jaarlijkse output van 60 000 ton grafietelektroden met een diameter van 600 mm en meer en een totale investering van 1,2 miljard RMB, als belangrijk provinciaal project wordt gezien ([47]). Het onderzoek van de Commissie heeft ook bevestigd dat het plan van West-Henan voor de transformatie en opwaardering van de industrie en de bouw van demonstratiezones ([48]), het Uitvoeringsplan voor het versnellen van de kwaliteitsontwikkeling van opkomende industrieën in de autonome regio Binnen-Mongolië ([49]), het Uitvoeringsplan voor het project om een nieuwe nationale grondstoffenbasis op te bouwen in de provincie Liaoning ([50]), en het Bouwplan om de industrie te versterken van de provincie Heilongjiang ([51]) industriële beleidsdocumenten zijn die gericht zijn op de grafietelektrodensector.

(91) Samengevat heeft de Chinese overheid maatregelen getroffen om marktdeelnemers in de grafietelektrodensector ertoe te bewegen zich aan de doelstellingen van het overheidsbeleid te houden, namelijk om aangemoedigde bedrijfstakken te ondersteunen, waaronder de productie van naaldcokes als de belangrijkste grondstof voor de vervaardiging van het betrokken product. Dergelijke maatregelen belemmeren de vrije marktwerking.

3.3.1.6. Verstoringen van betekenis volgens artikel 2, lid 6 bis, punt b), vierde streepje van de basisverordening: het ontbreken, de discriminerende toepassing of de ontoereikende handhaving van faillissements-, vennootschaps- of eigendomswetgeving

(92) Volgens de informatie in het dossier slaagt het Chinese systeem voor faillissementen er niet in zijn belangrijkste doelstellingen te verwezenlijken, zoals een billijke vereffening van vorderingen en schulden en de bescherming van de wettelijke rechten en belangen van crediteuren en debiteuren. Dit lijkt zijn oorsprong erin te hebben dat het Chinese faillissementsrecht weliswaar formeel berust op beginselen die gelijkenis vertonen met de beginselen van het overeenkomstige recht in andere landen dan de VRC, maar het Chinese stelsel wordt gekenmerkt door structureel ontoereikende handhaving. Het aantal faillissementen is nog altijd opvallend laag in verhouding tot de omvang van de economie van het land, niet in de laatste plaats doordat de insolventieprocedures een aantal tekortkomingen vertonen die het indienen van een faillissementsaanvraag in de praktijk ontmoedigen. Bovendien blijft de staat een vooraanstaande en actieve rol in de insolventieprocedures spelen, met vaak een directe invloed op de uitkomst ervan ([52]).

([45]) Zie: http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/06/content_5449193.htm (geraadpleegd op 30 juli 2021).
([46]) Zie: https://www.jcgov.gov.cn/zwgk/wjgg/sxwj/201611/t20161125_137333.shtml (geraadpleegd op 30 juli 2021).
([47]) Zie: http://www.dt.gov.cn/dtzww/sxyw/202106/42ef183ea0ab4ab084a2dadc8fd5c7b5.shtml (geraadpleegd op 30 juli 2021).
([48]) Zie: https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/jgsj/zxs/sjdt/202004/P020200401627899644473.pdf (geraadpleegd op 3 augustus 2021). Naar dit plan werd in de klacht verwezen als het vijfjarenplan 2019-2025 voor West-Henan.
([49]) Zie: http://www.nmg.gov.cn/zwgk/zfxxgk/zfxxgkml/zzqzfjbgtwj/202012/t20201208_315136.html (geraadpleegd op 3 augustus 2021).
([50]) Zie: http://www.ln.gov.cn/zwgkx/zfwj/szfbgtwj/zfwj2011_136268/201901/t20190122_3424162.html (geraadpleegd op 3 augustus 2021).
([51]) Zie: https://www.hlj.gov.cn/zwfb/system/2019/07/02/010903336.shtml (geraadpleegd op 3 augustus 2021).
([52]) Rapport — hoofdstuk 6, blz. 138-149.

(93) Daarnaast zijn de tekortkomingen van het systeem van eigendomsrechten met name evident met betrekking tot de eigendom van grond en grondgebruiksrechten in de VRC ([53]). Alle grond is eigendom van de Chinese staat (collectieve landbouwgrond en stedelijke grond in staatseigendom). De toewijzing van grond blijft uitsluitend een zaak van de staat. Er zijn wettelijke bepalingen waarmee wordt beoogd de rechten op het gebruik van grond op transparante wijze en tegen marktprijzen toe te wijzen, bijvoorbeeld door invoering van biedprocedures. Het komt echter regelmatig voor dat deze bepalingen niet worden nageleefd, waarbij sommige kopers hun grond kosteloos of tegen een lagere prijs dan de marktprijs verkrijgen ([54]). Bovendien streven de autoriteiten bij het toewijzen van grond vaak specifieke politieke doelen na, waaronder de uitvoering van de economische plannen ([55]).

(94) Net als in andere sectoren in de Chinese economie zijn de producenten van grafietelektroden onderworpen aan de gewone regels van de Chinese faillissements-, vennootschaps- en eigendomswetgeving. Dit heeft tot gevolg dat ook deze ondernemingen te maken hebben met verstoringen van bovenaf die het gevolg zijn van de discriminerende toepassing of ontoereikende handhaving van de faillissements- en eigendomswetgeving. Uit het onderhavige onderzoek is niets naar voren gekomen dat deze bevindingen ter discussie zou stellen. Derhalve heeft de Commissie voorlopig geconcludeerd dat de Chinese faillissements- en eigendomswetgeving niet naar behoren functioneert en dus verstoringen veroorzaakt wanneer in de VRC insolvente ondernemingen op de been worden gehouden en grondgebruiksrechten worden toegewezen. Op basis van het beschikbare bewijsmateriaal blijken deze overwegingen ook volledig van toepassing te zijn op de sector van grafietelektroden.

(95) In het licht van het bovenstaande heeft de Commissie geconcludeerd dat er sprake was van discriminerende toepassing of ontoereikende handhaving van de faillissements- en eigendomswetgeving in de grafietelektrodensector, ook ten aanzien van het betrokken product.

3.3.1.7. Verstoringen van betekenis volgens artikel 2, lid 6 bis, punt b), vijfde streepje van de basisverordening: verstoringen van loonkosten

(96) Een systeem van marktgebaseerde lonen kan zich in de VRC niet volledig ontwikkelen, omdat werknemers en werkgevers worden belemmerd in hun recht op collectieve organisatie. De VRC heeft een aantal kernverdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO), met name die inzake de vrijheid van vereniging en collectieve onderhandelingen, niet geratificeerd ([56]). Krachtens het nationale recht is er slechts één vakbondsorganisatie actief. Deze organisatie is echter onvoldoende onafhankelijk van de overheidsinstanties en zij is slechts in beperkte mate bij collectieve onderhandelingen en de bescherming van de rechten van werknemers betrokken ([57]). Bovendien wordt de mobiliteit van werknemers in China beperkt door het systeem van registratie van huishoudens, dat de toegang tot het volledige scala van socialezekerheids- en andere voorzieningen beperkt tot de lokale inwoners van een bepaald administratief gebied. Dit leidt er doorgaans toe dat werknemers die niet als lokale ingezetene zijn geregistreerd, zich in een kwetsbare werkgelegenheidssituatie bevinden en een lager inkomen ontvangen dan de houders van de ingezetenenregistratie ([58]). Deze bevindingen leiden tot verstoring van de loonkosten in de VRC.

(97) Er is geen bewijsmateriaal ingediend waaruit blijkt dat de grafietelektrodensector niet onderworpen zou zijn aan het beschreven Chinese arbeidsrechtstelsel. De grafietelektrodensector staat derhalve bloot aan verstoringen van de loonkosten, zowel direct (bij het vervaardigen van het betrokken product of de belangrijkste grondstof voor de vervaardiging ervan) als indirect (bij het krijgen van toegang tot kapitaal of basisproducten van ondernemingen die in de VRC aan hetzelfde arbeidsrechtstelsel onderworpen zijn).

3.3.1.8. Verstoringen van betekenis volgens artikel 2, lid 6 bis, punt b), zesde streepje van de basisverordening: toegang tot financiering door instellingen die de doelstellingen van het overheidsbeleid uitvoeren of anderszins in hun werking niet onafhankelijk zijn ten opzichte van de staat

(98) Wat betreft de toegang tot kapitaal voor bedrijven in de VRC, is er sprake van diverse verstoringen.

(99) Ten eerste wordt het Chinese financiële systeem gekenmerkt door de sterke positie van staatsbanken ([59]), die bij het verschaffen van toegang tot kapitaal andere criteria dan de economische levensvatbaarheid van een project hanteren. Net als niet-financiële staatsondernemingen blijven de banken verbonden met de staat, niet alleen via de eigendomsrelatie maar ook via persoonlijke betrekkingen (de hoogste bestuurders van de grote financiële instellingen in handen van de overheid worden in laatste instantie door de CCP benoemd) ([60]), en zij voeren,

([53]) Rapport — hoofdstuk 9, blz. 216.
([54]) Rapport — hoofdstuk 9, blz. 213-215.
([55]) Rapport — hoofdstuk 9, blz. 209-211.
([56]) Rapport — hoofdstuk 13, blz. 332-337.
([57]) Rapport — hoofdstuk 13, blz. 336.
([58]) Rapport — hoofdstuk 13, blz. 337-341.
([59]) Rapport — hoofdstuk 6, blz. 114-117.
([60]) Rapport — hoofdstuk 6, blz. 119.

wederom net als niet-financiële staatsondernemingen, geregeld overheidsbeleid uit. Hiermee voldoen de banken aan een uitdrukkelijke wettelijke verplichting om te handelen in overeenstemming met de behoeften van de nationale economische en sociale ontwikkeling en overeenkomstig het industriebeleid van de staat ([61]). Daarbij komen nog aanvullende bestaande regels, die geldmiddelen naar sectoren leiden die volgens de overheid moeten worden gestimuleerd of anderszins als belangrijk zijn aangemerkt ([62]).

(100) Hoewel wordt erkend dat in diverse wettelijke bepalingen is vastgesteld dat het normale gedrag van banken en de prudentiële regels, zoals de noodzaak om de kredietwaardigheid van de kredietnemer te onderzoeken, moeten worden geëerbiedigd, wijst het overgrote deel van het bewijsmateriaal, waaronder de bevindingen van handelsbeschermingsonderzoeken, erop dat deze bepalingen bij de toepassing van de verschillende rechtsinstrumenten slechts een secundaire rol spelen.

(101) Zo heeft de Chinese overheid zeer recent verduidelijkt dat zelfs particuliere commerciële bankbeslissingen onder toezicht van de CCP moeten staan en in overeenstemming moeten blijven met het nationale beleid. Een van de drie overkoepelende doelstellingen van de staat met betrekking tot de governance van het bankwezen is nu het versterken van de leidende positie van de partij in de bank- en verzekeringssector, ook met betrekking tot operationele en managementkwesties in ondernemingen ([63]). Ook moet bij de criteria voor prestatie-evaluatie van commerciële banken nu in het bijzonder rekening worden gehouden met de wijze waarop entiteiten "de nationale ontwikkelingsdoelstellingen en de reële economie dienen", en met name hoe zij "strategische en opkomende industrieën ten dienste staan" ([64]).

(102) Voorts zijn obligatie- en kredietratings dikwijls om verscheidene redenen verstoord, onder meer omdat de risicobeoordeling wordt beïnvloed door het strategische belang dat een bedrijf voor de Chinese overheid heeft, en door de kracht die uitgaat van een impliciete garantie van de overheid. Schattingen geven sterk de indruk dat Chinese kredietratings systematisch overeenkomen met lagere internationale ratings ([65]).

(103) Daarbij komen nog aanvullende bestaande regels, die geldmiddelen naar sectoren leiden die volgens de overheid moeten worden gestimuleerd of anderszins als belangrijk zijn aangemerkt ([66]). Dit leidt ertoe dat gemakkelijker leningen worden verstrekt aan staatsondernemingen, grote particuliere bedrijven met goede connecties en bedrijven in belangrijke industriële sectoren, wat impliceert dat de beschikbaarheid en de kosten van kapitaal niet voor alle spelers op de markt gelijk zijn.

(104) Ten tweede zijn de financieringskosten kunstmatig laag gehouden om de groei van investeringen te stimuleren. Dit heeft geleid tot een buitensporig gebruik van kapitaalinvesteringen met steeds lagere rendementen. Dit wordt geïllustreerd door de toename van de schulden van ondernemingen in de overheidssector ondanks een scherpe daling van de winstgevendheid, waaruit blijkt dat de mechanismen in het bankwezen niet volgens normale commerciële beginselen reageren.

(105) Ten derde zijn de prijssignalen, ondanks de liberalisering van de nominale rente in oktober 2015, nog steeds niet het resultaat van de vrije marktwerking, maar worden zij beïnvloed door verstoringen die door de overheid zijn veroorzaakt. Een derde van alle leningen werd eind 2018 nog steeds tegen of onder het benchmarktarief verstrekt ([67]). De officiële media in de VRC hebben onlangs gemeld dat de CCP heeft opgeroepen om "de marktrente voor leningen naar beneden bij te sturen" ([68]). Kunstmatig lage rentetarieven leiden tot te lage prijzen en daarmee tot buitensporig gebruik van kapitaal.

([61]) Rapport — hoofdstuk 6, blz. 120.

([62]) Rapport — hoofdstuk 6, blz. 121-122, 126-128, 133-135.

([63]) Zie het officiële beleidsdocument van de Chinese regelgevende commissie voor het bank- en verzekeringswezen (CBIRC, China Banking and Insurance Regulatory Commission) van 28 augustus 2020: Driejarig actieplan ter verbetering van de corporate governance in de bank- en verzekeringssector (2020-2022) http://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=925393&itemId=928 (laatst geraadpleegd op 3 april 2021). In het plan wordt opgedragen "de geest van de keynote speech van secretaris-generaal Xi Jinping over de te boeken vooruitgang bij de hervorming van de corporate governance in de financiële sector verder uit te voeren". Bovendien is afdeling II van het plan gericht op het bevorderen van de organische integratie van de partijleiding in corporate governance: "wij laten de integratie van het leiderschap van de Partij in het ondernemingsbestuur systematischer, gestandaardiseerder en meer op basis van procedures verlopen [...] Belangrijke operationele en beheersaangelegenheden moeten door het partijcomité zijn besproken voordat de raad van bestuur of de directie hierover een besluit neemt."

([64]) Zie de *Mededeling over de evaluatiemethode voor de prestaties van commerciële banken* van de CBIRC, bekendgemaakt op 15 december 2020 http://jrs.mof.gov.cn/gongzuotongzhi/202101/t20210104_3638904.htm (laatst geraadpleegd op 12 april 2021).

([65]) Zie IMF Working Paper "Resolving China's Corporate Debt Problem", door Wojciech Maliszewski, Serkan Arslanalp, John Caparusso, José Garrido, Si Guo, Joong Shik Kang, W. Raphael Lam, T. Daniel Law, Wei Liao, Nadia Rendak, Philippe Wingender, Jiangyan, oktober 2016, WP/16/203.

([66]) Rapport — hoofdstuk 6, blz. 121-122, 126-128, 133-135.

([67]) Zie OESO (2019), OECD Economic Surveys: China 2019, OECD Publishing, Parijs, blz. 29. https://doi.org/10.1787/eco_surveys-chn-2019-en

([68]) Zie: http://www.xinhuanet.com/fortune/2020-04/20/c_1125877816.htm (laatst geraadpleegd op 12 april 2021).

(106) De algehele kredietgroei in de VRC duidt erop dat de toewijzing van kapitaal minder doeltreffend plaatsvindt dan voorheen, zonder aanwijzingen voor kredietrestricties die in een niet-verstoorde marktomgeving te verwachten zouden zijn. Als gevolg hiervan is het aantal niet-renderende leningen de afgelopen jaren snel gestegen. Geconfronteerd met een situatie van toenemende risicovolle schulden, heeft de Chinese overheid ervoor gekozen wanbetalingen te voorkomen. Als gevolg hiervan is het probleem van oninbare vorderingen aangepakt door schulden door te rollen, wat heeft geleid tot het ontstaan van "zombie"-ondernemingen, of door de eigendom van de schuld over te dragen (bv. via fusies of schuldconversies), zonder dat daarbij noodzakelijkerwijs het totale schuldprobleem werd verholpen of de onderliggende oorzaken van dat probleem werden weggenomen.

(107) In essentie wordt het stelsel voor ondernemingskredieten in de VRC, ondanks de stappen die zijn genomen om de markt te liberaliseren, beïnvloed door verstoringen van betekenis als gevolg van de voortdurende en alomtegenwoordige rol van de staat op de kapitaalmarkten.

(108) Er is geen bewijsmateriaal overgelegd waaruit blijkt dat de grafietelektrodensector niet onderworpen zou zijn aan het hierboven beschreven overheidsingrijpen in het financiële systeem. Daarom leidt het aanzienlijke overheidsingrijpen in het financiële stelsel ertoe dat de marktomstandigheden op alle niveaus sterk worden beïnvloed.

3.3.1.9. Systemische aard van de beschreven verstoringen

(109) De Commissie heeft opgemerkt dat de in het rapport beschreven verstoringen kenmerkend zijn voor de Chinese economie. Uit het beschikbare bewijs blijkt dat de feiten en kenmerken van het Chinese systeem zoals beschreven in de punten 3.3.1.2 tot en met 3.3.1.5, en in deel A van het rapport, van toepassing zijn op het hele land en alle sectoren van de economie. Hetzelfde geldt voor de beschrijving van de productiefactoren zoals beschreven in de punten 3.3.1.6 tot en met 3.3.1.8 en in deel B van het rapport.

(110) De Commissie herinnert eraan dat voor de productie van grafietelektroden een brede waaier van basisproducten nodig is, waaronder petroleumcokes, naaldpetroleumcokes, naaldpekcokes en elektriciteit (zie punt 2.1). Volgens het bewijsmateriaal in het dossier is de VRC een van de grootste producenten van naaldcokes — de belangrijkste grondstof in het productieproces van grafietelektroden — en kochten de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs het grootste deel van hun basisproducten in de VRC (d.w.z. meer dan 70 % in termen van inkoopwaarde). Wanneer de producenten van grafietelektroden deze basisproducten inkopen of daarvoor een contract sluiten, zijn de prijzen die zij betalen (en die als kosten worden geregistreerd) duidelijk blootgesteld aan dezelfde systemische verstoringen als hierboven genoemd. Zo zetten leveranciers van basisproducten bijvoorbeeld arbeidskrachten in die aan de verstoringen onderhevig zijn. Zij kunnen geld lenen dat onderhevig is aan de verstoringen in de financiële sector/kapitaaltoewijzing. Daarnaast zijn zij onderworpen aan het planningssysteem dat op alle niveaus van de overheid en op alle sectoren van toepassing is.

(111) Dientengevolge zijn niet alleen de binnenlandse verkoopprijzen van grafietelektroden ongeschikt om te worden gebruikt in de zin van artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening, maar geldt dit ook voor alle kosten voor basisproducten (waaronder grondstoffen, energie, grond, financiering, arbeid enz.), omdat de prijsvorming ervan door aanzienlijk overheidsingrijpen wordt beïnvloed, zoals beschreven in de delen A en B van het rapport. Het overheidsingrijpen dat met betrekking tot de toewijzing van kapitaal, grond, arbeid, energie en grondstoffen is beschreven, vindt namelijk plaats in de gehele VRC. Dit betekent bijvoorbeeld dat een basisproduct dat zelf in de VRC is geproduceerd door de combinatie van een reeks productiefactoren aan verstoringen van betekenis onderhevig is. Hetzelfde geldt voor het basisproduct van het basisproduct, enzovoort. Noch de Chinese overheid, noch de producenten-exporteurs hebben in het kader van het onderhavige onderzoek bewijzen of argumenten van het tegendeel aangedragen.

3.3.1.10. Conclusie

(112) Uit de analyse in de punten 3.3.1.2 tot en met 3.3.1.9, waarbij al het beschikbare bewijsmateriaal over het ingrijpen van de VRC in haar economie in het algemeen en in de grafietelektrodensector is onderzocht, is gebleken dat de prijzen en kosten van het betrokken product, waaronder de kosten van grondstoffen, energie en arbeid, niet door vrije marktwerking tot stand zijn gekomen doordat zij worden beïnvloed door aanzienlijk overheidsingrijpen in de zin van artikel 2, lid 6 bis, punt b), van de basisverordening, hetgeen wordt aangetoond door de daadwerkelijke of mogelijke gevolgen van een of meer van de daarin genoemde factoren. Op grond daarvan, en gezien het gebrek aan medewerking van de Chinese overheid, heeft de Commissie de argumenten van de producenten-exporteurs met betrekking tot het ontbreken van verstoringen van betekenis (zie overweging 69) verworpen en is zij tot de conclusie gekomen dat het in dit geval niet passend is om voor het vaststellen van de normale waarde gebruik te maken van de binnenlandse prijzen en kosten.

(113) Bijgevolg heeft de Commissie de normale waarde uitsluitend berekend aan de hand van productie- en verkoopkosten waarin niet-verstoorde prijzen of benchmarks tot uitdrukking komen, dat wil zeggen in dit geval aan de hand van de overeenkomstige productie- en verkoopkosten in een passend representatief land in overeenstemming met artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening en zoals wordt besproken in het volgende punt.

3.3.2. *Representatief land*

3.3.2.1. Algemene opmerkingen

(114) De keuze voor het representatieve land is gemaakt op basis van de volgende criteria uit hoofde van artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening:

— een niveau van economische ontwikkeling dat vergelijkbaar is met dat van de VRC. Hiertoe heeft de Commissie op basis van de databank van de Wereldbank gebruikgemaakt van landen met een bruto nationaal inkomen per inwoner dat vergelijkbaar is met dat van de VRC ([69]);

— vervaardiging van het onderzochte product in dat land;

— beschikbaarheid van relevante openbare gegevens in het representatieve land;

— waar er meer dan één mogelijk representatief land was, is in voorkomend geval de voorkeur gegeven aan het land met een toereikend niveau van sociale bescherming en milieubescherming.

(115) Zoals toegelicht in de overwegingen 43 en 44, heeft de Commissie twee mededelingen aangaande de bronnen voor de vaststelling van de normale waarde afgegeven en in het dossier opgenomen. In de mededelingen werden de feiten en het bewijsmateriaal beschreven die aan de relevante criteria ten grondslag liggen en werd ingegaan op de opmerkingen die van de partijen over deze elementen en de relevante bronnen waren ontvangen. In de tweede mededeling heeft de Commissie de belanghebbenden in kennis gesteld van haar voornemen om Mexico in het onderhavige geval aan te merken als een passend representatief land indien het bestaan van verstoringen van betekenis in overeenstemming met artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening zou worden bevestigd. De beoordeling door de Commissie is hierna samengevat.

3.3.2.2. Een niveau van economische ontwikkeling dat vergelijkbaar is met dat van China en vervaardiging van het onderzochte product

(116) In de eerste mededeling over de productiefactoren stelde de Commissie de landen vast met een vergelijkbaar niveau van economische ontwikkeling als China. In het onderzoektijdvak heeft de Wereldbank deze landen op basis van het bruto nationaal inkomen ingedeeld als "hogermiddeninkomenslanden". Evenwel werd vastgesteld dat het onderzochte product slechts in drie landen in aanzienlijke hoeveelheden werd geproduceerd, namelijk Maleisië, Mexico en Rusland.

(117) Naar aanleiding van de tweede mededeling hebben de CCCME en Fangda Carbon New Material Co., Ltd. aangevoerd dat Maleisië, Mexico en Rusland geen geschikte keuzen zijn voor het representatieve land en hebben zij andere mogelijke landen aanbevolen, met name Oekraïne en India. Beide partijen merkten op dat de Commissie in een recente procedure India als representatief land had gekozen ([70]).

(118) Bij de hierboven door de partijen genoemde onderzoeksmethode heeft de Commissie India als representatief land gebruikt aangezien het onderzochte product alleen in India en de Verenigde Staten leek te worden geproduceerd. Aangezien dat onderzoek een onderzoek bij het vervallen van maatregelen was waarin werd onderzocht of het waarschijnlijk was dat zich nog steeds of opnieuw dumping zou voordoen, los van het daadwerkelijke niveau van de dumping, was de Commissie van oordeel dat India bij wijze van uitzondering als basis zou kunnen worden gebruikt om de productie- en verkoopkosten vast te stellen in de bijzondere omstandigheden in dat geval.

(119) Bovendien bevatten de mededelingen een specifieke bijlage om partijen te begeleiden bij de indiening van informatie over mogelijke bijkomende representatieve landen en/of ondernemingen met het oog op de toepassing van artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening. Beide partijen verzuimden om informatie te verstrekken die voldeed aan de vereiste standaard en de mate van gedetailleerdheid als bepaald in die bijlage.

(120) De Commissie merkte op dat India en Oekraïne een lager economisch ontwikkelingsniveau hebben dan de VRC zoals gedefinieerd in de classificatie van de Wereldbank, terwijl Maleisië, Mexico en Rusland een economisch ontwikkelingsniveau hebben dat vergelijkbaar is met dat van de VRC. Overeenkomstig artikel 2, lid 6 bis, punt a), eerste streepje, van de basisverordening, waarin is bepaald dat de normale waarde wordt berekend aan de hand van de overeenkomstige productie- en verkoopkosten in een passend representatief land met een niveau van economische ontwikkeling dat vergelijkbaar is met dat van het land van uitvoer, werden deze landen beschouwd als passende potentiële representatieve landen en was er geen reden om landen met een lager economisch ontwikkelingsniveau, zoals India en Oekraïne, in aanmerking te nemen. De Commissie heeft deze argumenten derhalve afgewezen.

([69]) World Bank Open Data — Upper Middle Income, https://data.worldbank.org/income-level/upper-middle-income

([70]) Uitvoeringsverordening (EU) 2021/441 van de Commissie van 11 maart 2021 tot instelling van een definitief antidumpingrecht op sulfanilzuur van oorsprong uit de Volksrepubliek China naar aanleiding van een nieuw onderzoek in verband met het vervallen van de maatregelen op grond van artikel 11, lid 2, van Verordening (EU) 2016/1036 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 85 van 12.3.2021, blz. 154), overweging 111.

3.3.2.3. Beschikbaarheid van relevante openbare gegevens in het representatieve land

(121) In de eerste mededeling heeft de Commissie aangegeven dat voor de landen die zijn aangemerkt als landen waar het betrokken product wordt geproduceerd, te weten Maleisië, Mexico en Rusland, de beschikbaarheid van openbare gegevens nader moest worden gecontroleerd, met name met betrekking tot de openbare financiële gegevens van producenten van het betrokken product.

(122) Met betrekking tot de Russische Federatie hadden de jaarrekeningen van de geïdentificeerde producenten slechts betrekking op 2019. Daarnaast was een onderneming in Rusland verliesgevend. Bovendien heeft de Commissie in de eerste mededeling een aantal verstoringen op de Russische markt vastgesteld die gevolgen hadden voor de productiekosten van het onderzochte product en die de keuze voor Rusland als geschikt representatief land ondermijnden.

(123) Voor Maleisië dateerden de direct beschikbare jaarrekeningen van 2017, waardoor zij verouderd waren in vergelijking met het onderzoektijdvak. Ook golden er twee uitvoerbeperkingen in Maleisië, al hadden die geen wezenlijk effect op de productiekosten van het onderzochte product, daar zij ongeveer 1 % van de productiekosten voor grafietelektroden van de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs vertegenwoordigden. Ondertussen had de Commissie toegang gekregen tot openbaar beschikbare jaarrekening voor 2020 voor Showa Denko Malaysia ([71]), maar de onderneming was dat jaar verliesgevend. Daardoor heeft de Commissie, aangezien er in dit land geen winstgevende producent was waarvoor gegevens direct beschikbaar waren voor het onderzoektijdvak, Maleisië niet als geschikt representatief land beschouwd.

(124) Wat Mexico betreft, heeft de Commissie één producent geïdentificeerd, namelijk GrafTech Mexico S.A. de C.V ("GrafTech Mexico"). Hoewel de jaarrekeningen van de onderneming niet direct beschikbaar waren, heeft de Commissie het jaarverslag 2020 van de GrafTech Group ("GrafTech International") gevonden, dat de geconsolideerde jaarrekening van de groep bevat. In het licht van het bovenstaande bleken dit over het geheel genomen de beste direct beschikbare gegevens te zijn. Tot slot heeft de Commissie in de eerste mededeling vastgesteld dat Mexico ook invoervoorschriften heeft voor grafietelektroden (tariefcodes 8545 11 en 8545 90), in de vorm van etiketteringsvoorschriften. Deze etiketteringsvoorschriften zijn echter niet productspecifiek, maar gelden voor alle producten die in Mexico worden ingevoerd. De desbetreffende Mexicaanse regelgeving ([72]) bevat algemene voorschriften om ervoor te zorgen dat etiketten niet misleidend zijn voor de consumenten of eindgebruikers wat de invoer uit derde landen betreft, en vormen geen eigenlijke invoerbeperking. Deze voorschriften hebben dus geen belangrijke gevolgen voor de productiekosten van het onderzochte product.

(125) Naar aanleiding van de eerste mededeling hebben Fangda Carbon New Material Co., Ltd., Liaoning Dantan Technology Group Co., Ltd. en de CCCME in hun opmerkingen aangevoerd dat GrafTech Mexico geen geschikte keuze was. Aangezien de enige beschikbare jaarrekeningen geconsolideerde jaarrekeningen waren die niet alleen betrekking hadden op Mexico, maar ook op andere dochterondernemingen wereldwijd, zouden die geconsolideerde jaarrekeningen ondernemingen behelzen uit landen die niet kunnen worden geacht hetzelfde niveau van ontwikkeling te hebben als China en die niet de vaste productiekosten, VAA-kosten en winsten van Mexico weerspiegelen, indien Mexico als representatief land zou worden gebruikt voor dit onderzoek. Bovendien voerde Liaoning Dantan Technology Group Co., Ltd. aan dat indien Mexico als representatief land zou worden gekozen, de winst van GrafTech International Ltd. moet worden gecorrigeerd om rekening te houden met het redelijke winstniveau voor activiteiten op het gebied van grafietelektroden, aangezien de geconsolideerde winst van GrafTech International Ltd. buitensporig hoog is, ten gevolge van de volledig verticaal geïntegreerde aard van de activiteiten van GrafTech, waarbij de onderneming haar eigen petroleumnaaldcokes produceert in plaats van een beroep te doen op externe leveranciers. Tot slot heeft de CCCME twijfels geuit ten aanzien van de algemene objectiviteit van de gegevens zoals verstrekt door GrafTech Mexico, aangezien GrafTech International Ltd. een partij is die de klacht steunt.

(126) Tot slot heeft Liaoning Dantan Technology Group Co., Ltd. een meer algemene opmerking gemaakt, namelijk dat de winstgevendheid voor 2020 veel beperkter zal zijn dan voor 2019, vanwege de cyclische aard van deze bedrijfstak en de effecten van de recente mondiale pandemie. Tenzij de individuele financiële gegevens van GrafTech Mexico voor 2020 beschikbaar worden, voldoet Mexico derhalve niet aan de vereisten van een geschikt representatief land in de zin van artikel 2, lid 6 bis.

([71]) De gegevens voor deze onderneming waren beschikbaar op de volgende website https://www.crif.com.my/, die openbaar beschikbare financiële gegevens over in Maleisië geregistreerde ondernemingen bevat, en de gegevens zijn afkomstig van SSM, het nationale register voor ondernemingen en bedrijven in Maleisië. Het rapport is evenwel auteursrechtelijk beschermd en kan momenteel niet in het openbare dossier worden opgenomen, maar het kan wel worden aangekocht tegen een nominale bijdrage.

([72]) NORMA Oficial Mexicana NOM-024-SCFI-2013, Información comercial para empaques, instructivos y garantías de los productos electrónicos, eléctricos y electrodomésticos, beschikbaar op: dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5309980&fecha=12/08/2013

(127) Zoals in de eerste mededeling is vermeld, heeft de Commissie de geconsolideerde jaarrekening van GrafTech International Ltd. online gevonden. In de eerste mededeling ging het om het boekjaar 2019 ([73]) en in de tweede mededeling om het boekjaar 2020 ([74]).

(128) Wat het argument betreft dat de geconsolideerde jaarrekeningen van GrafTech International Ltd. ondernemingen zouden omvatten die de vaste productiekosten, VAA-kosten en winst van Mexico niet zouden weerspiegelen, zijn de gegevens van GrafTech International Ltd. specifiek voor de productie van het onderzochte product, aangezien grafietelektroden het enige product zijn dat de groep vervaardigt. Met andere woorden, de geconsolideerde financiële gegevens van de groep weerspiegelen zowel de prestaties van de productie van grafietelektroden als de vaste productiekosten, de VAA-kosten en de winst van grafietelektroden, omdat de groep geen ander product vervaardigt dan grafietelektroden. GrafTech International Ltd. maakte in het onderzoektijdvak ook winst. Bovendien is GrafTech Mexico ook een onderneming van vergelijkbare grootte als de Chinese ondernemingen en kent zij eveneens een aanzienlijke productie van het betrokken product.

(129) Ten slotte konden de gegevens van andere beoordeelde producenten uit andere landen om de toegelichte redenen niet worden gebruikt en heeft geen enkele belanghebbende die naar aanleiding van de eerste mededeling opmerkingen had ingediend, alternatieven aangedragen.

(130) In het licht van deze opmerkingen besloot de Commissie echter ook te onderzoeken of er in Mexico producenten waren van dezelfde of soortgelijke productcategorieën als het onderzochte product. De Commissie stelde met name vast dat de in de geconsolideerde rekeningen van GrafTech International voor 2020 opgegeven winst inderdaad buitengewoon hoog was (35,5 % uitgedrukt op basis van de inkomsten). Van de Mexicaanse producenten die dezelfde of soortgelijke productcategorieën produceren als het onderzochte product, heeft de Commissie in dit stadium slechts één onderneming geïdentificeerd die over gegevens voor 2020 beschikte. Dat is Reotix Materiales Refractarios S.A. de C.V ("Reotix Materiales Refractarios"), een onderneming die actief is in de sector van niet op klei gebaseerde vuurvaste materialen. De in 2020 behaalde winst van die onderneming bedroeg 4,7 %. Bij gebrek aan andere betrouwbare direct beschikbare gegevens in dit stadium, was de Commissie van mening dat een producent van het onderzochte product in Mexico een dergelijke winst redelijkerwijs kan behalen.

(131) Anderzijds bleken de VAA-kosten van Reotix Materiales Refractarios 39,0 % te bedragen op basis van de inkomsten. In het licht hiervan vond de Commissie het redelijker om uit te gaan van de VAA-kosten die in het jaarverslag 2020 van GrafTech International Ltd. waren vermeld, namelijk 5,9 % op basis van de inkomsten, omdat deze betrekking hadden op het betrokken product, en ten dele op GrafTech Mexico.

(132) Gezien het bovenstaande en bij gebrek aan andere betrouwbare gegevens, was de Commissie van mening dat het bedrag van de VAA-kosten van GrafTech International Ltd. en de behaalde winst van Reotix Materiales Refractarios niet-verstoord en redelijk zijn in de zin van artikel 2, lid 6 bis, punt a), laatste alinea, van de basisverordening.

(133) In hun reactie op de tweede mededeling verzetten de CCCME en Fangda Carbon New Material Co., Ltd. en Liaoning Dantan Technology Group Co., Ltd. zich tegen het gebruik van VAA-kosten van GrafTech International Ltd., aangezien die afkomstig waren uit de geconsolideerde financiële gegevens van verschillende ondernemingen die gevestigd zijn in landen met een ander inkomensniveau, waaronder hoge-inkomenslanden, echter zonder nieuwe argumenten aan te voeren in vergelijking met de soortgelijke argumenten die na de eerste mededeling zijn aangevoerd, of dienaangaande bewijzen over te leggen. Tegelijk merkte de Commissie op dat de CCCME en Fangda Carbon New Material Co., Ltd. de beslissing van de Commissie steunden om een redelijke winst te gebruiken.

(134) Bij gebrek aan andere opmerkingen of andere direct beschikbare gegevens concludeerde de Commissie derhalve voorlopig dat de bronnen die zij voor de VAA-kosten en de winst wilde gebruiken, niet-verstoord en redelijk zijn in de zin van artikel 2, lid 6 bis, punt a), laatste alinea, van de basisverordening.

3.3.2.4. Niveau van sociale en milieubescherming

(135) Aangezien was vastgesteld dat Mexico op grond van alle voornoemde factoren het enige geschikte representatieve land was, hoefde er op grond van alle voorgaande elementen geen beoordeling van het niveau van sociale en milieubescherming plaats te vinden conform artikel 2, lid 6 bis, punt a), eerste streepje, laatste zin, van de basisverordening.

([73]) Het jaarverslag van 2019 is beschikbaar op: https://s2.q4cdn.com/282965219/files/doc_financials/2019/q4/843539-GrafTech-Bookmarked-Annual-Report.pdf.

([74]) Het jaarverslag van 2020 is beschikbaar op: https://s2.q4cdn.com/282965219/files/doc_financials/2020/q4/2020-Graftech-Bookmarked-Annual-Report.pdf, geraadpleegd op 16.6.2021.

3.3.2.5. Conclusie

(136) Gezien bovenstaande analyse voldeed Mexico aan de in artikel 2, lid 6 bis, punt a), eerste streepje, van de basisverordening vermelde criteria om als geschikt representatief land te worden beschouwd.

(137) Fangda Carbon New Material Co., Ltd., Liaoning Dantan Technology Group Co., Ltd. en de CCCME benadrukten in hun opmerkingen dat een alternatief vierde representatief land moest worden gevonden. Geen van deze partijen stelde echter een alternatief representatief land voor. Er moet worden benadrukt dat van alle landen waarvan het economische ontwikkelingsniveau vergelijkbaar is met dat van de VRC, de Commissie inderdaad vaststelde dat, op basis van de haar beschikbare informatie, alleen Mexico, Maleisië en Rusland productie kennen van het onderzochte product. Bovendien waren van deze drie landen alleen in Mexico relevante gegevens direct beschikbaar.

(138) In het licht van die opmerkingen en van alle relevante feiten in hun geheel heeft de Commissie voorlopig besloten Mexico te gebruiken als geschikt representatief land ter vaststelling van de normale waarde van Chinese producenten-exporteurs uit hoofde van artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening, en de onderneming GrafTech Mexico gevestigd in Mexico te gebruiken in overeenstemming met artikel 2, lid 6 bis, punt a), eerste streepje, van de basisverordening.

3.3.3. *Bronnen aan de hand waarvan niet-verstoorde kosten voor productiefactoren worden vastgesteld*

(139) Op basis van de informatie die belanghebbenden hebben verstrekt en andere relevante informatie in het dossier, heeft de Commissie de eerste mededeling, een initiële lijst opgesteld van productiefactoren zoals materialen, energie en arbeid, die bij de productie van het onderzochte product werden gebruikt.

(140) Overeenkomstig artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening heeft de Commissie ook bronnen vastgesteld die moeten worden gebruikt voor de berekening van niet-verstoorde prijzen en benchmarks. De voornaamste bron die de Commissie voorstelde te gebruiken omvatte de Global Trade Atlas (de "GTA"). Tenslotte heeft de Commissie in dezelfde mededeling de codes van het geharmoniseerd systeem (GS) van de productiefactoren aangegeven waarvan, op basis van de door de belanghebbenden verstrekte informatie, aanvankelijk werd aangenomen dat zij zouden worden gebruikt voor de analyse van de GTA.

(141) De Commissie heeft de belanghebbenden verzocht opmerkingen te maken en direct beschikbare informatie voor te stellen over niet-verstoorde waarden voor elk van de in die mededeling genoemde productiefactoren.

(142) Vervolgens heeft de Commissie in de tweede mededeling de lijst van productiefactoren bijgewerkt op basis van de opmerkingen van de partijen en de informatie die de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs in antwoord op de vragenlijst hebben verstrekt.

(143) Naar aanleiding van opmerkingen van de producenten-exporteurs en de European Carbon and Graphite Association dat de statistieken van de invoer van petroleumcokes naar Mexico de kwaliteit van naaldcokes zoals gebruikt bij de vervaardiging van grafietelektrodesystemen onvoldoende weerspiegelen, stelde de Commissie in de tweede mededeling voor om in plaats van de Mexicaanse invoerprijs de Maleisische invoergegevens te gebruiken voor de vaststelling van de prijs van petroleumcokes (GS 2713 12).

(144) Naar aanleiding van de tweede opmerking voerden verschillende partijen aan dat de Commissie de Maleisische invoergegevens niet zou moeten gebruiken voor de vaststelling van de prijs van petroleumcokes (GS 2713 12), aangezien de in de Maleisische statistieken vermelde hoeveelheid zeer laag en niet representatief is.

(145) De Commissie aanvaardde het argument en besloot de benchmark voor petroleumcokes voorlopig vast te stellen op basis van de Mexicaanse invoerprijs.

(146) In de tweede mededeling meldde de Commissie verder dat er in Mexico geen koolteer (GS 2708 20) wordt ingevoerd en dat zij derhalve had besloten Maleisië te gebruiken voor de vaststelling van die benchmark.

(147) De Commissie constateerde dat de partijen in hun opmerkingen over de tweede mededeling geen bezwaren hebben gemaakt tegen dit besluit.

(148) Eén partij voerde aan dat de methode die werd gebruikt om de Mexicaanse cif-invoerprijs vast te stellen, niet correct is, aangezien de Commissie voor elk land van uitvoer en voor alle benchmarks dezelfde vrachtkostenratio heeft gebruikt, die gebaseerd was op een unieke GS-code (d.w.z. 2713). Bovendien is de gebruikte dataset verouderd, aangezien het laatst beschikbare boekjaar dateert van 2016.

(149) Hoewel de partij beweerde dat de methode niet correct was, werd geen alternatieve oplossing voorgesteld. De Commissie concludeerde dat de raming nog steeds de nauwkeurigste is waarover zij beschikt.

(150) Aan de hand van alle door de belanghebbenden verstrekte en tijdens de controlebezoeken verzamelde gegevens zijn voor de vaststelling van de normale waarde overeenkomstig artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening de volgende productiefactoren en de bronnen daarvan in kaart gebracht:

Productiefactoren voor grafietelektroden			
Productiefactor	Goederencode	Niet-verstoorde waarde (RMB)	Meeteenheid
Grondstoffen			
Gecalcineerde petroleumcokes	2713 12	5 240	Ton
Niet-gecalcineerde petroleumcokes	2713 11	432	Ton
Pek van koolteer	2708 10	8 640	Ton
Pekcokes van koolteer	2708 20	3 917	Ton
Cokes en halfcokes, van steenkool	2704 00	1 884	Ton
Steenkoolasfalt	2715 00	6 113	Ton
Steenkool	2701 12	881	Ton
Grafietfragmenten	3801 90	13 048	Ton
Verbruiksmaterialen			
Arbeid			
Loonkosten in de productiesector	[N.v.t.]	13,37	Uren
Energie			
Elektriciteit	[N.v.t.]	1 138	kWh
Aardgas	[N.v.t.]	0,70	m^3
Bijproduct/afval			
Grafietschroot	3801 90	13 048	Ton
Siliciumcarbideschroot	2849 20	8 055	Ton

3.3.3.1. In het productieproces gebruikte grondstoffen

(151) Om de niet-verstoorde prijs van grondstoffen vast te stellen, is de Commissie uitgegaan van de gewogen gemiddelde invoerprijs (cif) in het representatieve land, zoals gerapporteerd in de GTA, uit alle derde landen, met uitzondering van de VRC en de landen die geen lid zijn van de WTO en die zijn opgenomen in bijlage I bij Verordening (EU) 2015/755 van het Europees Parlement en de Raad ([75]). De Commissie heeft besloten de invoer uit China uit te sluiten, omdat zij tot de conclusie was gekomen dat het wegens de aanwezigheid van verstoringen van betekenis in de zin van artikel 2, lid 6 bis, punt b), van de basisverordening niet passend is de binnenlandse prijzen en kosten in China te gebruiken (zie punt 3.3.1). Aangezien er geen bewijsmateriaal is waaruit blijkt dat dezelfde verstoringen niet gelijkelijk gevolgen hebben voor de voor de uitvoer bestemde producten, was de Commissie van oordeel dat die verstoringen gevolgen hebben gehad voor de uitvoer. Voor Mexico had de uitsluiting van de invoer uit de VRC en van sommige niet-WTO-leden geen significante gevolgen, aangezien de resterende invoer nog steeds ongeveer 99 % van de totale ingevoerde hoeveelheden in het representatieve land vertegenwoordigde. In Maleisië vertegenwoordigde de invoer van pekcokes van koolteer 55 % van de totale invoer uit de VRC. De gewogen gemiddelde invoerprijs werd in voorkomend geval gecorrigeerd voor invoerrechten.

([75]) Verordening (EU) 2015/755 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2015 betreffende de gemeenschappelijke regeling voor de invoer uit bepaalde derde landen (PB L 123 van 19.5.2015, blz. 33). Volgens artikel 2, lid 7, van de basisverordening kunnen de binnenlandse prijzen in die landen niet worden gebruikt voor de vaststelling van de normale waarde.

(152) Voor een klein aantal productiefactoren vertegenwoordigden de werkelijk gemaakte kosten door de medewerkende producenten-exporteurs een verwaarloosbaar percentage van de totale grondstofkosten in het onderzoektijdvak. Aangezien de voor deze factoren gebruikte waarde geen merkbare invloed had op de berekeningen van de dumpingmarge, ongeacht de gebruikte bron, behandelde de Commissie deze productiefactoren als hulpstoffen, zoals uiteengezet in overweging 166.

(153) De Commissie heeft de vervoerskosten van de meewerkende producenten-exporteurs voor de levering van grondstoffen uitgedrukt als een percentage van de werkelijke kosten van dergelijke grondstoffen, en vervolgens hetzelfde percentage toegepast op de niet-verstoorde kosten van dezelfde grondstoffen, teneinde de niet-verstoorde vervoerskosten te verkrijgen. De Commissie was van oordeel dat, in het kader van dit onderzoek, de ratio tussen de grondstoffen van de producent-exporteur en de gerapporteerde vervoerskosten redelijkerwijs kon worden gebruikt als indicatie voor de schatting van de niet-verstoorde kosten van grondstoffen bij levering aan de fabriek van de onderneming.

3.3.3.2. Arbeid

(154) De Commissie heeft IAO-statistieken gebruikt die informatie verschaffen over het gemiddelde maandloon van werknemers en de gemiddelde daadwerkelijk gepresteerde uren per week per werknemer in Mexico in 2020. Het maandloon omvat geen sociale lasten of belastingen die door de werkgever worden gedragen. Deze informatie is beschikbaar in de OESO-bibliotheek voor hetzelfde jaar ([76]).

3.3.3.3. Elektriciteit

(155) De elektriciteitsprijs in Mexico wordt bekendgemaakt door de Mexicaanse commissie voor elektriciteit. De Commissie heeft de gegevens over de industriële elektriciteitsprijzen gebruikt zoals bekendgemaakt in het staatsblad van Mexico.

(156) Naar aanleiding van de tweede mededeling stelde Liaoning Dantan Technology Group Co., Ltd. dat de elektriciteitsprijzen in Mexico opwaarts verstoord waren en bijgevolg moeten worden verlaagd, aangezien de ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen werd ondermijnd door de Mexicaanse staat.

(157) De Commissie merkte op dat de belanghebbende geen bewijsmateriaal heeft aangevoerd ter ondersteuning van haar argument, behalve vage verklaringen. Het argument werd derhalve afgewezen.

3.3.3.4. Aardgas

(158) De Commissie heeft de gasprijs voor industriële gebruikers in Mexico gebruikt zoals die wordt bekendgemaakt door de Comisión Reguladora de Energía ([77]) in haar periodieke persberichten. De Commissie heeft de gegevens gebruikt van de industriële gasprijzen in de overeenkomstige verbruikscategorie, uitgedrukt in gigajoules, gedurende het onderzoektijdvak.

3.3.3.5. Afval

(159) De Commissie heeft de boekhoudkundige praktijken van de in de steekproef opgenomen Chinese producenten-exporteurs ten aanzien van bijproducten en afval geanalyseerd. Dientengevolge heeft de Commissie de door berekening vastgestelde productiekosten aangepast overeenkomstig de boekhoudkundige praktijken van elke onderneming ten aanzien van bijproducten en afval.

3.3.3.6. Algemene productiekosten, VAA-kosten, winst en afschrijving

(160) Artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening luidt: "De door berekening vastgestelde normale waarde omvat een niet-verstoord en redelijk bedrag voor administratiekosten, verkoopkosten en algemene kosten en voor winst.". Bovendien moet een waarde voor de algemene productiekosten worden vastgesteld om de kosten te dekken die niet waren opgenomen in de bovengenoemde productiefactoren.

(161) De algemene productiekosten van de medewerkende producenten-exporteurs werden uitgedrukt als een deel van de werkelijke vervaardigingskosten van de producenten-exporteurs. Dit percentage is op de niet-verstoorde productiekosten toegepast.

(162) Om een niet-verstoord en redelijk bedrag voor algemene productiekosten, VAA-kosten en winst vast te stellen, heeft de Commissie zich gebaseerd op de financiële gegevens van GrafTech International Ltd. voor de VAA-kosten en van Reotix Materiales Refractarios voor de winst.

([76]) Beschikbaar op https://ilostat.ilo.org/data/country-profiles/ (laatst geraadpleegd op 28 maart 2021).
([77]) Beschikbaar op https://www.cre.gob.mx//IPGN/index.html (laatst geraadpleegd op 28 maart 2021).

3.3.4. *Berekening van de normale waarde*

(163) Op basis van de hierboven beschreven niet-verstoorde prijzen en benchmarks heeft de Commissie de normale waarde per productsoort in het stadium af fabriek berekend overeenkomstig artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening.

(164) Om de niet-verstoorde productiekosten vast te stellen voor elke juridische entiteit die het betrokken product vervaardigt en uitvoert, heeft de Commissie voor elke producent de zowel van verbonden als van niet-verbonden partijen aangekochte productiefactoren vervangen door de in bovenstaande tabel vermelde productiefactoren.

(165) Ten eerste heeft de Commissie de niet-verstoorde productiekosten vastgesteld op basis van productiefactoren die door elk van de ondernemingen zijn aangekocht. De niet-verstoorde kosten per eenheid zijn vervolgens toegepast op het werkelijke verbruik van de individuele productiefactoren van elk van de medewerkende producenten-exporteurs. De Commissie verminderde de productiekosten met de niet-verstoorde kosten van bijproducten die in het productieproces werden hergebruikt.

(166) Ten tweede heeft de Commissie, om tot de totale niet-verstoorde productiekosten te komen, algemene productiekosten erbij opgeteld. De algemene productiekosten van de medewerkende producenten-exporteurs werden verhoogd met de kosten van verbruiksgoederen waaraan in overweging 152 is gerefereerd, en vervolgens uitgedrukt als een deel van de werkelijke productiekosten van elk van de producenten-exporteurs. Dit percentage is op de niet-verstoorde productiekosten toegepast.

(167) Ten slotte telde de Commissie VAA-kosten en winst, uitgedrukt als percentage van de kosten van verkochte goederen en toegepast op de niet-verstoorde totale productiekosten, daarbij op (d.w.z. dat de VAA-kosten uitkwamen op 12,0 % en de winst op 8,9 %).

(168) Op basis daarvan heeft de Commissie de normale waarde per productsoort af fabriek berekend overeenkomstig artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening.

3.4. **Uitvoerprijs**

(169) Liaoning Dantan Technology Group Co., Ltd. voerde de volledige productie van het betrokken product uit via twee verbonden handelaren in China. Een andere producent-exporteur, Chengdu Rongguang Carbon Co., Ltd., die deel uitmaakt van de groep Fangda Carbon New Material Co., Ltd., voerde slechts een deel van zijn productie van het betrokken product uit via een verbonden handelaar in China. Nantong Yangzi Carbon Co., Ltd. verkocht daarentegen alleen rechtstreeks aan de Unie.

(170) Daarom was de uitvoerprijs voor de drie de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs de werkelijk betaalde of te betalen prijs van het betrokken product dat met het oog op uitvoer naar de Unie werd verkocht, overeenkomstig artikel 2, lid 8, van de basisverordening.

3.5. **Vergelijking**

(171) De normale waarde en de uitvoerprijs van de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs werden vergeleken in het stadium af fabriek.

(172) Waar dat met het oog op een billijke vergelijking gerechtvaardigd was, heeft de Commissie overeenkomstig artikel 2, lid 10, van de basisverordening op de normale waarde en/of de uitvoerprijs een correctie toegepast voor verschillen die van invloed zijn op de prijzen en de vergelijkbaarheid van de prijzen. Correcties werden toegepast voor vervoer, verzekering, lading, overlading, lossing, kredietkosten, bankkosten, commissies en douanerechten.

(173) Aangezien Liaoning Dantan Technology Group Co., Ltd. en Chengdu Rongguang Carbon Co., Ltd., die deel uitmaakt van de groep Fangda Carbon New Material Co., Ltd., via een verbonden handelaar in China uitvoerden, heeft de Commissie een correctie toegepast op de uitvoerprijzen van deze ondernemingen overeenkomstig artikel 2, lid 10, punt i), van de basisverordening aangezien deze handelaren optraden als agenten die op commissiebasis werkten. De correctie bedroeg de VAA-kosten en de winst van de handelaar.

3.6. **Dumpingmarges**

(174) Overeenkomstig artikel 2, leden 11 en 12, van de basisverordening heeft de Commissie voor de in de steekproef opgenomen medewerkende producenten-exporteurs de gewogen gemiddelde normale waarde van elke soort van het soortgelijke product vergeleken met de gewogen gemiddelde uitvoerprijs van de overeenkomstige soort van het betrokken product.

(175) Op grond hiervan zijn de voorlopige gewogen gemiddelde dumpingmarges, uitgedrukt als percentage van de cif-prijs, grens Unie, vóór inklaring, de volgende:

Onderneming	Voorlopige dumpingmarge
Fangda Group bestaande uit 4 producenten	24,5 %
Liaoning Dantan Technology Group Co., Ltd.	17,5 %
Nantong Yangzi Carbon Co., Ltd.	24,5 %

(176) Voor de medewerkende producenten-exporteurs die niet in de steekproef zijn opgenomen, heeft de Commissie de gewogen gemiddelde dumpingmarge berekend op grond van artikel 9, lid 6, van de basisverordening. Die marge werd dus vastgesteld op basis van de dumpingmarges die waren vastgesteld voor de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs.

(177) Dit leidt voor de medewerkende producenten-exporteurs die geen deel uitmaken van de steekproef tot een voorlopige dumpingmarge van 21,6 %.

(178) Wat alle andere producenten-exporteurs in de VRC betreft, heeft de Commissie de dumpingmarge overeenkomstig artikel 18 van de basisverordening vastgesteld op basis van de beschikbare gegevens. Hiertoe heeft de Commissie de mate van medewerking van de producenten-exporteurs bepaald. De mate van medewerking komt overeen met het volume van de uitvoer naar de Unie van de medewerkende producenten-exporteurs, uitgedrukt als percentage van de totale invoer — volgens de gegevens van Eurostat — uit het betrokken land naar de Unie tijdens het onderzoektijdvak.

(179) De mate van medewerking is in dit geval laag, aangezien de invoer van de medewerkende producenten-exporteurs goed was voor slechts ongeveer 62 % van de totale uitvoer naar de Unie tijdens het onderzoektijdvak. Op grond daarvan heeft de Commissie heeft het passend geacht om de dumpingmarge voor het hele land die toepasselijk is voor alle andere niet-medewerkende producenten-exporteurs, vast te stellen op het niveau van de hoogste dumpingmarge die was vastgesteld voor een productsoort die in representatieve hoeveelheden werd verkocht door de producent-exporteur met de hoogste vastgestelde dumpingmarge. De op deze wijze vastgestelde dumpingmarge bedraagt 66,5 %.

(180) De voorlopige dumpingmarges, uitgedrukt als percentage van de cif-prijs, grens Unie, vóór inklaring, zijn als volgt:

Onderneming	Voorlopige dumpingmarge
Fangda Group bestaande uit 4 producenten	24,5 %
Liaoning Dantan Technology Group Co., Ltd.	17,5 %
Nantong Yangzi Carbon Co., Ltd.	24,5 %
Andere medewerkende ondernemingen	21,6 %
Alle andere ondernemingen	66,5 %

4. **SCHADE**

4.1. **Definitie van de bedrijfstak van de Unie en productie in de Unie**

(181) Het soortgelijke product werd in het onderzoektijdvak vervaardigd door vijf ondernemingen of groepen van ondernemingen in de Unie. Zij vormen de "bedrijfstak van de Unie" in de zin van artikel 4, lid 1, van de basisverordening.

(182) De totale productie in de Unie tijdens het onderzoektijdvak werd vastgesteld op ongeveer 164 460 ton. De Commissie heeft het cijfer vastgesteld op basis van door de producenten in de Unie verstrekte informatie. Zoals in overweging 13 is aangegeven, vertegenwoordigden de drie in de steekproef opgenomen producenten in de Unie meer dan 55 % van het totale productievolume en meer dan 65 % van de verkoop in de Unie van het soortgelijke product.

(183) De klagers verzochten Sangraf Italy uit te sluiten van de definitie van de bedrijfstak van de Unie, aangezien Sangraf Italy en haar verbonden onderneming Sangraf Henan uit de VRC volledig onder zeggenschap staan van de in Hongkong gevestigde Gaoshuo Group (Hongkong), die uiteindelijk eigendom is van Sanergy Group Limited, gevestigd op de Kaaimaneilanden.

(184) Uit het onderzoek is gebleken dat Sangraf Italy nippels invoerde via de met haar verbonden onderneming in de VRC, maar het hoofddeel van de grafietelektroden in Narni, Italië produceerde. Sangraf heeft ook aangetoond dat zij in de EU met een zekere mate van operationele autonomie opereert. Sangraf Italy wordt bestuurd vanuit Italië, terwijl de groep (Sangraf International) wordt bestuurd vanuit de VS. Wat het aandeelhouderschap betreft, is de houdstermaatschappij die de uiteindelijke zeggenschap uitoefent, op de Kaaimaneilanden gevestigd. Sangraf Italy is ook volwaardig lid van de European Carbon and Graphite Association.

(185) Op basis van deze overwegingen werd Sangraf Italy beschouwd als een onderdeel van de bedrijfstak van de Unie in de zin van artikel 4 van de basisverordening. Het verzoek om Sangraf Italy uit te sluiten van de definitie van de bedrijfstak van de Unie werd derhalve afgewezen.

4.2. **Verbruik in de Unie**

(186) De Commissie heeft het verbruik in de Unie vastgesteld op basis van de door de bedrijfstak van de Unie verstrekte gegevens uitvoerstatistieken en de in Eurostat gemelde ingevoerde hoeveelheden (Taric-niveau).

(187) Het verbruik in de Unie heeft zich als volgt ontwikkeld:

Tabel 1

Verbruik in de Unie (ton)

	2017	2018	2019	Onderzoektijdvak
Totaal verbruik in de Unie	175 738	181 070	153 706	132 454
Index	100	103	87	75

Bron: Eurostat (Comext) en de bedrijfstak van de Unie.
Opmerking: Er werd een correctie aangebracht voor de invoer onder Taric-code 8545 11 00 90 om grafietelektroden met een schijnbare dichtheid van minder dan 1,5 g/cm³ of een elektrische weerstand van meer dan 7,0 µ.Ω.m uit te sluiten. Deze correctie bestond uit het in mindering brengen van 7,5 % van de totale uitvoer qua volume en 3,3 % van de totale uitvoer qua waarde. *Deze correctie volgde de in de klacht gebruikte methode, die gebaseerd was op het aandeel van RP-grafietelektroden in het wereldwijde verbruik van grafietelektroden (met uitzondering van China) voor het jaar 2019*(*). Met andere woorden, 7,5 % van het totale volume elektroden dat buiten China werd verbruikt, waren RP-elektroden in 2019. 3,3 % van de totale waarde van de elektroden die buiten China werden verbruikt, waren RP-elektroden in 2019.

(*) Laatste jaar ter beschikking van de diensten van de Commissie. Het werd voldoende geacht, aangezien dit cijfer geen grote volatiliteit vertoont.

(188) Gedurende de beoordelingsperiode is het verbruik van grafietelektroden in de Unie met 25 % afgenomen. In de jaren 2017 en 2018 lag het verbruik hoog naar aanleiding van de sterke vraag van de staalindustrie in de Unie, die herstellende was van de staalcrisis. Daarnaast bouwden staalproducenten vanwege de plotse prijsstijgingen van grafietelektroden een voorraad van grafietelektroden op, uit vrees voor een bijkomende stijging. In 2019 bereikte de productie van staal uit elektrische boogovens volgens cijfers van Eurofer een dieptepunt (- 6,6 %) in vergelijking met 2018. De vraag naar grafietelektroden daalde. Aangezien de prijs van grafietelektroden aanzienlijk daalde, was het aanleggen van voorraden voor de downstreamindustrie niet meer nodig. Als gevolg daarvan verminderden staalproducenten hun voorraden grafietelektroden. In 2020 nam de vraag nog verder af naar aanleiding van de uitbraak van COVID-19.

4.3. **Invoer uit het betrokken land**

4.3.1. *Volume en marktaandeel van de invoer uit het betrokken land*

(189) De Commissie heeft het volume van de invoer vastgesteld op basis van de Comext-databank. Het marktaandeel van de invoer werd vastgesteld op basis van de invoergegevens en de gegevens van de bedrijfstak van de Unie over de verkoop op de markt van de Unie.

(190) De invoer uit het betrokken land ontwikkelde zich als volgt:

Tabel 2

Omvang van invoer (ton) en marktaandeel

	2017	2018	2019	Onderzoektijdvak
Omvang van de invoer uit China	42 256	43 180	45 932	47 429
Index	*100*	*102*	*109*	*112*
Marktaandeel (%)	24,0	23,8	29,9	35,8
Index	*100*	*99*	*124*	*149*

Bron: Eurostat (Comext), bedrijfstak van de Unie.

(191) In een context van afnemend verbruik steeg de invoer uit de VRC ten koste van de bedrijfstak van de Unie. Het volume van de invoer uit China nam tijdens de beoordelingsperiode met 12 % toe en het marktaandeel van die invoer steeg met 49 %, naar 35,8 % in het onderzoektijdvak (+ 11,8 procentpunten). Het marktaandeel van de bedrijfstak van de Unie daalde met 6,4 procentpunten, van 60,0 % in 2017 naar 53,6 % in 2020 (tabel 5). Het marktaandeel van andere landen daalde in de beoordelingsperiode tot 10,6 % (- 5,3 procentpunten) (tabel 11).

4.3.2. *Prijzen van de ingevoerde producten uit het betrokken land en prijsonderbieding*

(192) De Commissie heeft de prijzen van de invoer vastgesteld op basis van de Comext-databank van Eurostat. De prijsonderbieding van de invoer werd vastgesteld op basis van de antwoorden op de vragenlijst van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie en de Chinese producenten-exporteurs.

(193) De gemiddelde prijzen van de invoer uit het betrokken land ontwikkelden zich als volgt:

Tabel 3

Invoerprijzen (EUR/ton)

	2017	2018	2019	Onderzoektijdvak
VRC	4 152	9 710	4 845	2 077
Index	*100*	*234*	*117*	*50*

Bron: Eurostat (Comext).

(194) Sinds 2019 lagen de gemiddelde invoerprijzen uit de VRC aanzienlijk lager dan de prijzen en kosten van de bedrijfstak van Unie. De gemiddelde invoerprijzen uit de VRC zijn in de beoordelingsperiode met 50 % gedaald, terwijl de productiekosten van de bedrijfstak van de Unie volgens de gegevens van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie zijn gestegen (zie tabel 7). Aanvankelijk bereikten de invoerprijzen bijzonder hoge niveaus, tot een piek in 2018, waarna zij een forse daling inzetten. Na de prijspiek in 2018 was deze daling van de invoerprijzen uit de VRC sterker dan de daling van de verkoopprijzen in de Unie.

(195) De Commissie heeft de prijsonderbieding tijdens het onderzoektijdvak vastgesteld aan de hand van een vergelijking van:

1) de gewogen gemiddelde verkoopprijs per productsoort die door de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie in rekening werd gebracht aan niet-verbonden afnemers op de markt van de Unie, gecorrigeerd tot het niveau af fabriek, alsmede

2) de overeenkomstige gewogen gemiddelde invoerprijzen per productsoort die door de in de steekproef opgenomen Chinese medewerkende producenten-exporteurs aan de eerste onafhankelijke afnemer op de markt van de Unie werden berekend, op cif-basis, met de nodige correcties voor douanerechten en kosten na invoer.

(196) De prijzen werden vergeleken per productsoort voor transacties in hetzelfde handelsstadium, zo nodig na correctie, en met aftrek van kortingen en rabatten. Het resultaat van de vergelijking werd uitgedrukt als een percentage van de theoretische omzet van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie in het onderzoektijdvak. Daaruit bleek dat de gewogen gemiddelde prijsonderbiedingsmarge van de invoer uit het betrokken land op de markt van de Unie 51,2 % bedroeg. Alle ingevoerde hoeveelheden waarvoor een overeenkomst werd gevonden, bleken de prijzen van de Unie te onderbieden.

4.4. **Economische situatie van de bedrijfstak van de Unie**

4.4.1. *Algemene opmerkingen*

(197) Overeenkomstig artikel 3, lid 5, van de basisverordening omvatte het onderzoek naar de gevolgen van de invoer met dumping voor de bedrijfstak van de Unie een beoordeling van alle economische indicatoren die tijdens de beoordelingsperiode van invloed waren op de situatie van de bedrijfstak van de Unie.

(198) Zoals in overweging 13 is vermeld, is voor de vaststelling van mogelijke door de bedrijfstak van de Unie geleden mogelijke schade gebruikgemaakt van een steekproef.

(199) Voor de schadevaststelling maakte de Commissie een onderscheid tussen macro-economische en micro-economische schade-indicatoren. De Commissie heeft de macro-economische indicatoren beoordeeld op basis van de gegevens die werd verstrekt in de opmerkingen van de bedrijfstak van de Unie. De gegevens hadden betrekking op alle producenten in de Unie. De Commissie heeft de micro-economische indicatoren beoordeeld op basis van de gegevens die de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie in de antwoorden op de vragenlijst hadden verstrekt.

(200) De macro-economische indicatoren zijn: productie, productiecapaciteit, bezettingsgraad, verkoopvolume, marktaandeel, groei, werkgelegenheid, productiviteit, hoogte van de dumpingmarge en herstel van eerdere dumping.

(201) De micro-economische indicatoren zijn: gemiddelde eenheidsprijzen, kosten per eenheid, loonkosten, voorraden, winstgevendheid, kasstroom, investeringen, rendement van investeringen en vermogen om kapitaal aan te trekken.

4.4.2. *Macro-economische indicatoren*

4.4.2.1. Productie, productiecapaciteit en bezettingsgraad

(202) De totale productie, de productiecapaciteit en de bezettingsgraad in de Unie ontwikkelden zich in de beoordelingsperiode als volgt:

Tabel 4

Productie, productiecapaciteit en bezettingsgraad

	2017	2018	2019	Onderzoektijdvak
Productie (ton)	233 538	250 597	219 526	164 460
Index	*100*	*107*	*94*	*70*
Productiecapaciteit (ton)	255 500	283 500	294 900	294 900
Index	*100*	*111*	*115*	*115*
Bezettingsgraad (%)	91,4	88,4	74,4	55,8
Index	*100*	*97*	*81*	*61*

Bron: antwoorden van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie op de vragenlijst.

(203) In de beoordelingsperiode is het productievolume met 30 % gedaald. De productie heeft de variatie in het verbruik op de voet gevolgd: een hoge vraag in 2017-2018, een daling van de vraag in 2019 (voorraadvermindering), een verdere, sterkere daling van de vraag in 2020 (uitbraak van COVID-19).

(204) De productiviteit steeg tijdens de beoordelingsperiode met 15 %. Dit was deels het gevolg van Sangraf Italy, dat in 2018 zijn werkzaamheden opstartte. De bedrijfstak van de Unie investeerde meer in het algemeen in het ontwikkelen van de capaciteit. De bedrijfstak van de Unie verwachtte dat de positieve marktsituatie aan het begin van de beoordelingsperiode zou aanhouden en dat de vraag verder zou toenemen.

(205) De twee bovengenoemde tendensen (daling van de productie, toename van de capaciteit) hebben tot een aanzienlijke afname van de bezettingsgraad geleid (- 35 %). Tijdens het onderzoektijdvak bereikte de bezettingsgraad een zeer laag niveau (55,8 %).

4.4.2.2. Verkochte hoeveelheid en marktaandeel

(206) Het verkoopvolume en het marktaandeel van de bedrijfstak van de Unie ontwikkelden zich in de beoordelingsperiode als volgt:

Tabel 5

Verkoopvolume en marktaandeel

	2017	2018	2019	Onderzoektijdvak
Verkoopvolume op de markt van de Unie (ton)	105 520	118 025	91 949	70 970
Index	*100*	*112*	*87*	*67*
Marktaandeel (%)	60,0	65,2	59,8	53,6
Index	*100*	*109*	*100*	*89*

Bron: Bedrijfstak van de Unie.

(207) De verkoop nam tussen 2017 en 2018 toe en daalde vervolgens tijdens de periode 2018-2020. De algemene tendens strookt met de ontwikkeling van het verbruik. De daling van de verkoop (- 33 %) was tijdens de beoordelingsperiode echter meer uitgesproken dan de daling van het verbruik (- 25 %).

(208) Als gevolg daarvan daalde het marktaandeel van de bedrijfstak van de Unie met 6,4 procentpunten. Het marktaandeel van andere derde landen dan de VRC daalde met 5,3 procentpunten. De bedrijfstak van de Unie verloor marktaandeel aan invoer uit de VRC, waarvan het marktaandeel tijdens dezelfde periode met 11,8 procentpunten steeg.

4.4.2.3. Groei

(209) Het groeipercentage voor het bbp van de EU (27 landen) in de periode 2017-2019 bedroeg + 2,2 % (Eurostat ([78])). In 2020 bedroeg het - 6 % (Eurostat ([79])). De elektrische ruwstaalproductie in de Unie vertoonde vóór de uitbraak van COVID-19 een neerwaartse tendens: 68 497 ton in 2017, 69 781 ton in 2018, 65 171 ton in 2019 (bron: Eurofer). De vraag naar en productie van grafietelektroden volgde deze tendens. In een context van afnemend verbruik verloor de bedrijfstak van de Unie niet alleen verkoopvolumes, maar ook marktaandeel zoals hoger uiteengezet in overweging 208.

4.4.2.4. Werkgelegenheid en productiviteit

(210) De werkgelegenheid en de productiviteit hebben zich in de beoordelingsperiode als volgt ontwikkeld:

Tabel 6

Werkgelegenheid en productiviteit

	2017	2018	2019	Onderzoektijdvak
Aantal werknemers	1 034	1 164	1 150	1 102
Index	*100*	*113*	*111*	*107*

([78]) https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00115/default/table?lang=en
([79]) Ibid.

Productiviteit (ton/werknemer)	226	215	191	149
Index	*100*	*95*	*85*	*66*

Bron: Bedrijfstak van de Unie.

(211) De werkgelegenheid in de sector volgde dezelfde tendens als de productie en het verbruik op de markt van de Unie en groeide tussen 2017 en 2018 met 13 %. Dit was deels het gevolg van Sangraf Italy, dat in 2018 zijn werkzaamheden opstartte. De werkgelegenheid bleef vervolgens dezelfde tendens volgen als de productie en het verbruik en daalde vanaf 2018 naar het einde van de beoordelingsperiode toe, maar de werkgelegenheid daalde in een langzamer tempo. Globaal genomen is de werkgelegenheid tijdens de beoordelingsperiode met 7 % toegenomen.

(212) Gezien het voorgaande, in een situatie waarin de productie tijdens de beoordelingsperiode met 30 % afnam, is de productiviteit gedaald. Er werd een daling van 34 % genoteerd tijdens de beoordelingsperiode.

4.4.2.5. Hoogte van dumpingmarge en herstel van eerdere dumping

(213) Alle dumpingmarges lagen significant boven de de-minimisdrempel. De gevolgen van de hoogte van de werkelijke dumpingmarges voor de bedrijfstak van de Unie waren aanzienlijk, gezien de omvang en de prijzen van de invoer uit het betrokken land.

(214) Grafietelektroden zijn in het verleden reeds het voorwerp geweest van antidumpingonderzoeken, en antidumpingmaatregelen op de invoer van grafietelektroden uit India zijn nog steeds van kracht.

(215) Eerdere onderzoeken hebben aangetoond dat dumping uit het verleden langdurige negatieve gevolgen had voor de situatie van de bedrijfstak van de Unie. In deze onderzoeken werd geen melding gemaakt van herstel van de bedrijfstak van de Unie na dumping uit het verleden. Integendeel, uit de bevindingen van het laatste tussentijdse nieuwe onderzoek, dat in oktober 2020 werd beëindigd, bleek dat de goede economische situatie van de bedrijfstak van de Unie in de jaren 2017 en 2018 van tijdelijke aard was, en dat het niet nodig was de maatregelen tegen India te beëindigen ([80]).

4.4.3. **Micro-economische indicatoren**

(216) Wat de verkoop van de bedrijfstak van de Unie en micro-economische indicatoren betreft, merkte de Commissie op dat een deel van de productie van het soortgelijke product in de Unie (met name één producent in de Unie, GrafTech, met ongeveer 50 % van de totale verkoop en meer dan 50 % van de totale productie ([81])) werd afgeschermd tegen rechtstreekse mededinging op de markt, terwijl het andere deel (de twee andere in de steekproef opgenomen producenten in de Unie) rechtstreeks werd blootgesteld aan de laaggeprijsde Chinese invoer (zie punt 4.3).

(217) Deze situatie was het gevolg van het bestaan van langlopende contracten die de grootste producent van grafietelektroden in de Unie (GrafTech) met zijn afnemers had gesloten in de nasleep van een periode van ongewoon hoge prijzen in de jaren 2017-2018. Deze contracten zijn "take or pay"-aankoopcontracten, waarbij GrafTech een bepaald niveau van leveringen tegen vaste prijzen garandeerde en de koper zich ertoe verbond de overeengekomen volumes tegen de vooraf bepaalde vaste prijs te kopen, onder voorbehoud van verschillende contractuele rechten en verplichtingen. Deze contracten hadden een looptijd van drie tot vijf jaar. Het bleek dat een zeer groot deel van de verkoop van GrafTech in het onderzoektijdvak plaatsvond in het kader van deze langetermijncontracten. Voor zover bij de Commissie bekend is, profiteert geen enkele andere producent in de Unie van soortgelijke langetermijncontracten. Gezien de looptijd van de langetermijncontracten merkte de Commissie op dat de gevolgen van de contracten van tijdelijke aard zijn.

([80]) Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1605 van de Commissie van 30 oktober 2020 tot beëindiging van het gedeeltelijke tussentijdse nieuwe onderzoek van de antidumping- en compenserende maatregelen die van toepassing zijn op de invoer van bepaalde grafietelektrodesystemen van oorsprong uit India

([81]) In de Unie produceren GrafTech France en GrafTech Iberica voor GrafTech. De cijfers in deze overweging hebben betrekking op de twee entiteiten.

(218) Om de economische relatie tussen de twee onderdelen van de bedrijfstak van de Unie naar behoren te kunnen beoordelen, heeft de Commissie derhalve, in overeenstemming met de jurisprudentie van de WTO ([82]), zowel het deel van de bedrijfstak dat afgeschermd tegen rechtstreekse mededinging met de invoer werd geacht, als het deel dat de concurrentiedruk van de invoer ondervond, op soortgelijke wijze onderzocht, evenals de bedrijfstak als geheel.

4.4.3.1. Prijzen en factoren die de prijzen beïnvloeden

(219) De gemiddelde verkoopprijzen per eenheid van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie aan niet-verbonden afnemers in de Unie hebben zich in de beoordelingsperiode als volgt ontwikkeld:

Tabel 7

Verkoopprijzen in de Unie

	2017	2018	2019	Onderzoektijdvak
Gemiddelde verkoopprijs per eenheid in de Unie op de totale markt (EUR/ton)	2 221	8 780	9 900	5 993
Index	*100*	*395*	*446*	*270*
Productiekosten per eenheid (EUR/ton)	2 071	4 095	5 454	5 016
Index	*100*	*198*	*263*	*242*

Bron: antwoorden van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie op de vragenlijst.

(220) De verkoopprijzen stegen in 2018 en 2019 zeer sterk, gevolgd door een forse daling in 2020. De verkoopprijzen lagen in 2020 echter nog steeds op een niveau dat meer dan twee keer zo hoog was als in 2017 (+ 170 %).

(221) Dankzij de bestaande langetermijncontracten kon GrafTech France tijdens het OT een hoog prijsniveau handhaven ([25-50] % boven de gemiddelde verkoopprijs per eenheid in de Unie), ondanks de algemene prijsdaling waarvan de rest van de bedrijfstak van de Unie niet was afgeschermd. Op basis van de beschikbare informatie, en met name de verkoopvolumes van GraftTech France die niet aan de langetermijncontracten waren onderworpen, en de verkoop van de twee andere in de steekproef opgenomen producenten in de Unie, schatte de Commissie dat de gemiddelde prijs op de "vrije" markt ongeveer [20-40] % lager was dan de gemiddelde verkoopprijs per eenheid in de Unie op de totale markt. Bijgevolg geeft de gemiddelde verkoopprijs in de Unie tijdens het OT geen nauwkeurig beeld van de competitieve prijssituatie op de markt van de Unie, die sterk te lijden had onder de laaggeprijsde invoer met dumping uit de VRC.

(222) In de periode 2017-2019 stegen de verkoopprijzen van grafietelektroden wereldwijd. Dat was het gevolg van een verstoring van het marktevenwicht, waarbij de wereldwijde vraag steeg en het aanbod de vraag niet kon bijbenen. De belangrijkste reden voor de toename van de vraag was naar verluidt de wereldwijde verschuiving in de staalindustrie, van hoogovens naar elektrische boogovens, waarvoor grafietelektroden worden gebruikt. De belangrijkste reden voor het achterblijven van het wereldwijde aanbod was de door de overheid opgelegde sluiting van Chinese grafietelektrodenproducenten om die milieuvriendelijker te maken. Die sluitingen vielen samen met een grotere binnenlandse vraag naar grafietelektroden van Chinese staalproducenten en met een nieuwe mededinging voor naaldcokes (de belangrijkste grondstof voor de productie van grafietelektroden) door de lithiumionaccu-industrie.

(223) De prijs van naaldcokes, de belangrijkste grondstof voor grafietelektroden, steeg gestaag en aanzienlijk van 2017 tot halverwege 2019. De prijs vermenigvuldigde zich met een factor van ongeveer 9 en steeg van ongeveer 500 USD per ton naar ongeveer 4 500 USD per ton. Deze volatiliteit in de prijs van grafietelektroden en de grondstoffen daarvoor leidde ertoe dat een deel van de bedrijfstak langetermijncontracten aanging, zoals aangegeven in overweging 217. De prijzen van naaldcokes gingen vervolgens terug naar normale niveaus, maar de kosten en prijzen van grafietelektroden bleven hoger dan in 2017. In het OT lagen de verkoopprijzen van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie weer op een niveau dat dichter bij het langetermijngemiddelde lag. Dit hing samen met een

([82]) Appellate Body Report, United States — Anti-Dumping Measures on Certain Hot-Rolled Steel Products from Japan, WT/DS184/AB/R, punten 195 - 205.

combinatie van factoren: een daling van de prijs van naaldcokes, een daling van de vraag naar aanleiding van de COVID-19-pandemie, en de hogere prijsdruk door de mededinging van laaggeprijsde invoer uit de VRC. Zoals reeds vermeld (overwegingen 216 tot en met 218), had deze situatie echter geen gelijke gevolgen voor de gehele bedrijfstak van de Unie. Het deel van de bedrijfstak van de Unie dat niet door langetermijncontracten werd beschermd, zag een aanzienlijke daling van de verkoopprijzen met -[48-60] % in het OT, toen de verkoopprijzen van GrafTech France met slechts [15-35] % daalden.

(224) Tijdens de beoordelingsperiode stegen de productiekosten met 242 %. Dit hield verband met de stijging van de prijzen van de belangrijkste grondstoffen: naaldcokes, zoals hierboven vermeld. De loonkosten waren tijdens de periode stabiel (zie tabel 8). De energieprijs (met inbegrip van elektriciteit) nam toe, hetgeen tot op zekere hoogte bijdroeg aan de stijging van de productiekosten.

4.4.3.2. Loonkosten

(225) De gemiddelde loonkosten van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie ontwikkelden zich in de beoordelingsperiode als volgt:

Tabel 8

Gemiddelde loonkosten per werknemer

	2017	2018	2019	Onderzoektijdvak
Gemiddelde loonkosten per werknemer (EUR)	83 705	91 784	89 456	84 780
Index	*100*	*110*	*107*	*101*

Bron: antwoorden van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie op de vragenlijst.

(226) De gemiddelde loonkosten per werknemer stegen in 2018 met 10 %, gevolgd door een daling met 3 % en bleven dalen in het OT om het niveau te bereiken dat 1 % hoger lag dan in 2017.

(227) Bij de beoordeling van de ontwikkeling van de arbeidskosten voor de verschillende delen van de bedrijfstak en de bedrijfstak als geheel heeft de Commissie geen significante verschillen gevonden in de variatie van de kosten tijdens de beoordelingsperiode.

4.4.3.3. Voorraden

(228) De voorraden van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie hebben zich gedurende de beoordelingsperiode als volgt ontwikkeld:

Tabel 9

Voorraden

	2017	2018	2019	Onderzoektijdvak
Eindvoorraden (ton)	6 142	6 424	9 114	8 163
Index	*100*	*105*	*148*	*133*
Eindvoorraden uitgedrukt als percentage van de productie	4,8 %	4,9 %	8,3 %	8,6 %
Index	*100*	*103*	*174*	*180*

Bron: antwoorden van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie op de vragenlijst.

(229) De voorraden liepen in nominale termen (+ 33 %) en als percentage van de productie (+ 80 %) op. Dit hangt samen met de daling van de verkoop van de bedrijfstak van de Unie, zowel op de markt van de Unie als op de uitvoermarkten. De sector wees erop dat er een zekere activiteit behouden moest blijven, waardoor het niet mogelijk was de productie te beperken overeenkomstig de daling van de verkoop.

(230) Bij een afzonderlijk onderzoek van het deel van de bedrijfstak van de Unie dat geen langetermijncontracten met zijn afnemers had gesloten, stelde de Commissie vast dat de voorraden tijdens de beoordelingsperiode sterker stegen ([5-15] procentpunten meer dan de gemiddelde groei van de voorraden). Wanneer GrafTech France daarentegen afzonderlijk wordt onderzocht, blijkt dat de voorraden minder sterk zijn gestegen: ([5-15] procentpunten minder dan de gemiddelde groei van de voorraden). Dit toont verder aan dat het bestaan van langetermijncontracten een significant positief effect had (en nog steeds heeft) op de economische indicatoren van slechts één producent in de Unie.

4.4.3.4. Winstgevendheid, kasstroom, investeringen, rendement van investeringen en vermogen om kapitaal aan te trekken

(231) De winstgevendheid, de kasstroom, de investeringen en het rendement van de investeringen van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie ontwikkelden zich in de beoordelingsperiode als volgt:

Tabel 10

Winstgevendheid, kasstroom, investeringen en rendement van investeringen

	2017	2018	2019	Onderzoektijdvak	4e kwartaal van het onderzoektijdvak
Winstgevendheid van de verkoop in de Unie aan niet-verbonden afnemers (% van omzet)	8,0	52,7	43,8	16,1	2,6
Index	*100*	*658*	*547*	*201*	*33*
Kasstroom (EUR)	28 215 108	488 291 957	380 447 375	60 964 690	- 22 330 357
Index	*100*	*1 731*	*1 348*	*216*	*- 356*
Investeringen (EUR)	12 662 440	30 259 283	21 600 910	18 670 327	6 542 529
Index	*100*	*239*	*171*	*147*	*208*(*)
Rendement van investeringen (%)	17,8	552,4	366,5	- 3,9	- 32,6
Index	*100*	*3 100*	*2 057*	*- 22*	*- 183*

Bron: antwoorden van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie op de vragenlijst.
(*) Op jaarbasis.

(232) De Commissie heeft de winstgevendheid van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie vastgesteld door de nettowinst vóór belastingen van de verkoop van het soortgelijke product aan niet-verbonden afnemers in de Unie uit te drukken als percentage van de aldus gerealiseerde omzet. Tijdens de beoordelingsperiode schoot de winst in 2018-2019 omhoog, om vervolgens fors te dalen en om te slaan in verliezen met meer dan 10 % voor alle producenten in de Unie, behalve GrafTech France. De uitzonderlijk hoge winsten in de jaren 2018-2019 houden verband met de zeer bijzondere situatie in die jaren, gekenmerkt door verstoringen van het marktevenwicht die zeer gunstig waren voor de producenten van grafietelektroden. In 2020 werd de situatie tegen de achtergrond van de plotselinge terugval van de vraag naar aanleiding van de COVID-19-pandemie en de toegenomen mededinging van invoer uit de VRC volledig op haar kop gezet en bereikte de winst een absoluut dieptepunt.

(233) Over het geheel genomen is de winstgevendheid van de verkoop in de Unie gestegen van + 8,0 % in 2017 tot + 16,1 % voor het onderzoektijdvak. De situatie is echter zeer verschillend voor de verschillende delen van de bedrijfstak.

(234) In eerste instantie analyseerde de Commissie de situatie van het deel van de bedrijfstak van de Unie dat geen langetermijncontracten had gesloten en daarom volledig was blootgesteld aan de gewijzigde marktdynamiek, waaronder de toegenomen omvang van de invoer met dumping uit de VRC. De in de steekproef opgenomen producenten in de Unie die tot deze categorie behoren, vertoonden tijdens de beoordelingsperiode een scherpe daling van hun winstgevendheid, van + [5 tot 15] % in 2017 tot [- 10 tot - 20] % in het OT.

(235) Vervolgens heeft de Commissie GrafTech France onderzocht. Deze onderneming profiteert van langetermijncontracten en boekte daarom in het OT nog steeds hoge winsten. De Commissie stelde echter vast dat een deel van de verkopen van grafietelektroden van GrafTech France ook op de open markt plaatsvonden. De prijzen voor deze transacties lagen aanzienlijk lager dan haar transacties in het kader van de langetermijncontracten. Uit een vergelijking per PCN van de prijzen van de transacties zonder langetermijncontracten van GrafTech France met de prijzen van de andere in de steekproef opgenomen producenten in de Unie bleek dat de prijzen bij sommige hoger waren, en bij sommige lager. Gemiddeld lagen de prijzen van deze transacties zeer dicht bij de prijzen van de andere in de steekproef opgenomen producenten in de Unie. De Commissie concludeerde dat de prijzen in deze openmarkttransacties vergelijkbaar waren met die van de andere in de steekproef opgenomen producenten in de Unie. De mededingingsdruk van de laaggeprijsde invoer uit de VRC werd derhalve ook door GrafTech France gevoeld, wanneer deze onderneming niet door de langetermijncontracten tegen mededinging werd beschermd.

(236) De Commissie stelde bovendien vast dat de situatie van de gehele bedrijfstak van de Unie, met inbegrip van GrafTech France, aan het eind van het OT verslechterde, zoals met name blijkt uit de winstgevendheidscijfers voor het vierde kwartaal van het OT, die ver onder de voor deze sector onder normale mededingingsvoorwaarden gebruikelijke winstmarge liggen. De verslechtering van de situatie van de bedrijfstak is voornamelijk te wijten aan de verslechtering van de situatie van het deel van de bedrijfstak dat niet onder de langetermijncontracten valt.

(237) De nettokasstroom is het vermogen van de producenten in de Unie om hun activiteiten zelf te financieren. De nettokasstroom liet een vergelijkbare ontwikkeling zien als de winstgevendheid: een enorme stijging in 2018-2019, gevolgd door een ingrijpende daling in 2020. Hier is sprake van dezelfde verklarende factoren. Bij het onderzoeken van de kasstroom voor verschillende delen van de bedrijfstak van de Unie kan hetzelfde worden opgemerkt over de verschillen tussen GrafTech France (omvangrijke kasstroom) en de rest van de bedrijfstak van de Unie (negatieve kasstroom).

(238) De investeringen zijn tijdens de beoordelingsperiode gestegen (+ 47 %). Door de grote winst van de jaren 2018-2019 kon de bedrijfstak van de Unie investeren in zijn productiefaciliteiten. De investeringen zijn tegen het einde van de periode weer afgenomen, na de COVID-19-pandemie.

(239) Bij de analyse van de verschillende delen van de bedrijfstak werd geen duidelijk patroon waargenomen. GrafTech France investeerde meer in het midden van de betrokken periode, terwijl de rest van de sector tegen het einde van de periode meer investeerde.

(240) Het rendement van de investeringen is de winst uitgedrukt als percentage van de nettoboekwaarde van de investeringen. Het liet een vergelijkbare ontwikkeling zien als de winstgevendheid: een enorme stijging in 2018-2019, gevolgd door een ingrijpende daling in 2020.

4.4.4. **Conclusie inzake schade**

(241) De belangrijke macro-indicatoren vertoonden tijdens de beoordelingsperiode een negatieve tendens: het verkoopvolume in de Unie daalde met 33 %, de productie met 30 % en de bedrijfstak van de Unie verloor marktaandeel. Tegen de achtergrond van een krimpende markt steeg het volume van de invoer uit de VRC tijdens de beoordelingsperiode met 12 % en het marktaandeel ervan met 49 %, tot 35,8 % in het onderzoektijdvak. Sinds 2019 lagen de invoerprijzen uit de VRC constant en aanzienlijk lager dan de prijzen en kosten van de bedrijfstak van Unie.

(242) Wat de micro-indicatoren van de bedrijfstak als geheel betreft, gaf de bedrijfstak van de Unie een gemengd beeld te zien: de winstgevendheid van de verkoop in de Unie (van + 8,0 % naar + 16,1 %) en de kasstroom (+ 116 %) namen toe, maar de voorraden (+ 33 %) en het rendement van investeringen (van + 17,8 % naar - 3,9 %) verslechterden aanzienlijk.

(243) Deze geaggregeerde cijfers verhullen echter een zeer heterogene situatie die van invloed is op de marktdynamiek en de economische betrekkingen tussen de verschillende producenten in de Unie. Om de in de overwegingen 216, 217 en 218 vermelde redenen heeft de Commissie een afzonderlijk onderzoekt verricht naar enerzijds het deel van de bedrijfstak van de Unie dat geen langetermijncontracten met zijn afnemers had gesloten en op de open markt actief is (en daardoor onderhevig was aan voortdurende mededinging, met invoer met dumping). en anderzijds het deel van de bedrijfstak van de Unie dat in de periode 2017-2018 wel langetermijncontracten met zijn afnemers had gesloten (d.w.z. GrafTech).

(244) Voor twee van de drie in de steekproef opgenomen producenten in de Unie die geen langetermijncontracten met hun afnemers hadden gesloten, verslechterden alle micro-indicatoren aanzienlijk: de winstgevendheid van de verkoop in de Unie daalde van [5-10] % in 2017 tot - [10-20] % in 2020, de voorraden namen toe (+[30-60] %), het rendement van investeringen daalde van [20-50] % tot - [200-250] % en de kasstroom nam af (- [220-260] %).

(245) Anderzijds was de situatie van de derde in de steekproef opgenomen producent in de Unie, GrafTech France, anders en uitzonderlijk. GrafTech France kende in het OT grote winsten en een aanzienlijke kasstroom.

(246) In dit verband legde het onderzoek de rol van langetermijncontracten tussen GrafTech France en haar afnemers bloot. Het bleek dat een zeer groot deel van de verkoop van GrafTech France in het onderzoektijdvak plaatsvond in het kader van langetermijncontracten. Bijgevolg lagen de prijzen van GrafTech France tijdens het onderzoekstijdvak aanzienlijk hoger dan die van haar concurrenten. Deze langetermijncontracten hadden tot gevolg dat de verkoopprijzen van GrafTech France werden losgekoppeld van de concurrerende marktprijzen in de Unie. GrafTech France, en de onderneming GrafTech in haar geheel, was in feite grotendeels beschermd tegen externe factoren zoals de daling van de vraag en de toenemende mededinging van laaggeprijsde invoer uit de VRC, dankzij de langetermijncontracten die zij met haar afnemers had gesloten.

(247) Dit was echter een tijdelijke en uitzonderlijke situatie, aangezien een aantal van de langetermijncontracten al zijn verstreken en de meeste van de resterende langetermijncontracten eind 2022 aflopen.

(248) Niettemin was in het vierde kwartaal van het onderzoektijdvak al een verdere verslechtering op te merken, waarbij de cijfers voor de winstgevendheid (gemiddelde van de in de steekproef opgenomen ondernemingen, met inbegrip van GrafTech France) terugvielen tot 2,6 %. Zodra alle langetermijncontracten zijn verlopen, zal GrafTech onder dezelfde marktvoorwaarden moeten werken als de andere producenten in de Unie.

(249) De Commissie heeft verder de economische relatie onderzocht tussen enerzijds het deel van de bedrijfstak van de Unie dat geen langetermijncontracten met zijn afnemers had gesloten, en anderzijds het deel van de bedrijfstak van de Unie dat dat wel had gedaan (te weten GrafTech France), om vast te stellen of het gezondere deel van de bedrijfstak het andere deel van de bedrijfstak en de bedrijfstak van de Unie als geheel zou volgen in de reeds negatieve trend die in de beoordelingsperiode werd waargenomen.

(250) Wat de productie betreft, deelden de drie in de steekproef opgenomen producenten de Commissie mee dat zij dezelfde kwaliteit elektroden produceerden (UHP-elektroden). De drie in de steekproef opgenomen producenten produceerden grafietelektroden met een diameter van 500 tot 720 mm en een lengte van meer dan 1 651 cm (en vooral meer dan 1 951 cm). De drie producenten produceerden in grote hoeveelheden elektroden met een diameter van 600 mm en 700 mm. De Commissie kon geen verschil in productiepatroon vaststellen tussen het deel van de bedrijfstak van de Unie dat geen langetermijncontracten met zijn afnemers had gesloten en GrafTech France.

(251) Wat de kosten betreft, bedroegen de productiekosten voor de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie in het OT ongeveer 5 000 EUR. Er werd geen significant verschil vastgesteld tussen de drie in de steekproef opgenomen producenten. Hun productiekosten lagen allemaal binnen een marge van +/- 10 % rond dit gemiddelde.

(252) De Commissie merkte ook op dat GrafTech France voor het deel van haar verkoop dat niet onder de langetermijncontracten viel, prijzen hanteerde die zeer dicht lagen bij die van de rest van de bedrijfstak (zie overweging 235). Wanneer GrafTech France niet door haar langetermijncontracten werd beschermd, ondervond zij dus duidelijk ook de druk van de invoer tegen lage prijzen uit de VRC.

(253) Daarom is de productie die op de markt van de Unie buiten de langetermijncontracten wordt verkocht representatief voor de bedrijfstak van de Unie als geheel. De langetermijncontracten zijn immers de enige elementen die één producent van de Unie onderscheiden van de rest van de bedrijfstak van de Unie. Het soelaas dat die producent door de langetermijncontracten wordt geboden, is echter van tijdelijke aard en weerspiegelt niet de algemene marktdynamiek in het onderzoektijdvak, die wordt gekenmerkt door een voortdurende toename van laaggeprijsde invoer uit de VRC. Zonder de langetermijncontracten heeft zelfs GrafTech France te lijden onder de invoer met dumping (zie overweging 235). Aangezien de langetermijncontracten van GrafTech France binnenkort aflopen, kan worden verwacht dat GrafTech France dezelfde negatieve trends zal volgen die reeds zijn vastgesteld voor het andere deel van de bedrijfstak van de Unie, en dus voor de bedrijfstak van de Unie als geheel.

(254) Op basis van het bovenstaande is de Commissie in dit stadium van de procedure tot de conclusie gekomen dat de bedrijfstak van de Unie aanmerkelijke schade heeft geleden in de zin van artikel 3, lid 5, van de basisverordening. Het winstgevende deel van de bedrijfstak zal geen positieve invloed uitoefenen op het niet-winstgevende deel, dat een enorme concurrentiedruk ondervindt van de laaggeprijsde invoer uit China. Wanneer de gegevens van het vierde kwartaal van het onderzoektijdvak worden bekeken, kon bovendien al een verdere verslechtering van de economische situatie van de gehele bedrijfstak van de Unie worden waargenomen. Verwacht wordt dat deze neerwaartse tendensen zullen worden versterkt zodra de langetermijncontracten van GrafTech aflopen, mede gezien de aanzienlijke toename van de invoer met dumping tegen prijzen die de prijzen in de Unie voortdurend aanzienlijk onderbieden, en de toename van de productiecapaciteit in de VRC in de afgelopen jaren.

5. **OORZAKELIJK VERBAND**

(255) Overeenkomstig artikel 3, lid 6, van de basisverordening heeft de Commissie onderzocht of de bedrijfstak van de Unie door de invoer met dumping uit het betrokken land aanmerkelijke schade heeft geleden. Overeenkomstig artikel 3, lid 7, van de basisverordening heeft de Commissie ook onderzocht of de bedrijfstak van de Unie in dezelfde periode schade kon hebben geleden door andere bekende factoren. De Commissie heeft zich ervan

verzekerd dat eventuele schade die werd veroorzaakt door andere factoren dan de invoer met dumping uit het betrokken land, niet aan de invoer met dumping werd toegeschreven. Deze factoren waren de COVID-19-pandemie, het einde van de crisis van 2017-2018, de veroudering van de bedrijfstak van de Unie, de invoer uit andere landen, de uitvoerprestaties van de bedrijfstak van de Unie en het verbruik in de Unie.

5.1. **Gevolgen van de invoer met dumping**

(256) De invoer vanuit de VRC steeg in de beoordelingsperiode met 12 %, van 42 256 ton in 2017 tot ongeveer 47 429 ton in 2020. In dezelfde periode steeg hun marktaandeel met 49 %, tot 35,8 % in het onderzoektijdvak. Deze stijgende invoer vond plaats tegen prijzen die aanzienlijk lager waren dan die van de bedrijfstak van de Unie in de tweede helft van de beoordelingsperiode (2019-2020). Dat had tijdens het onderzoektijdvak grote gevolgen voor de bedrijfstak van de Unie, waardoor de verkoop van de bedrijfstak daalde van 118 025 ton in 2018 naar 91 949 ton in 2019 en 70 970 ton in 2020. Dit leidde tot een zeer sterke daling van de winstgevendheid voor alle in de steekproef opgenomen producenten in de Unie, met uitzondering van de producent die langetermijncontracten heeft, van de winst (van + [5-10] % in 2017) tot zwaar verlies (- [10-20] % in 2020), en de daaruit voortvloeiende verslechtering van andere financiële indicatoren zoals voorraadniveau, rendement van investeringen en kasstroom.

(257) Daarom wordt bevestigd dat — gezien de gelijktijdigheid — de toegenomen invoer van grafietelektroden tegen dumpingprijzen van oorsprong uit de VRC tot de verslechtering van de economische en financiële situatie van de bedrijfstak van de Unie heeft geleid. Andere factoren zullen in punt 5.2 worden behandeld.

5.2. **Gevolgen van andere factoren**

5.2.1. *De COVID-19-pandemie*

(258) Vanaf 2019 werd invoer van grafietelektroden uit de VRC tegen lage prijzen vastgesteld. In 2019 en 2020 bedroeg de gemiddelde prijs van de invoer uit de VRC respectievelijk 57 % en 51 % van de gemiddelde prijs van de invoer met uitsluiting van China. Sinds 2019 (d.w.z. vóór de pandemie) begon de invoer uit de VRC te stijgen, in een periode van afnemend verbruik in de Unie. Dat heeft geleid tot een aanhoudende stijging van invoer uit de VRC sinds 2018, ook in termen van marktaandeel. Bijgevolg heeft de afname van het verbruik als gevolg van de pandemie geen afbreuk gedaan aan het oorzakelijk verband tussen de invoer met dumping en de schade voor de bedrijfstak van de Unie.

5.2.2. *Het einde van de piekperiode 2017-2019*

(259) Na de periode 2017-2019 daalden zowel de binnenlandse prijzen als de invoerprijzen. Zoals hierboven vermeld, daalden de Chinese prijzen echter sneller dan het gemiddelde van de invoer uit derde landen met uitzondering van China (- 50 % in 2019 en - 57 % in 2020, vergeleken met respectievelijk - 12 % en - 51 %). Daarom droeg de wereldwijde prijsdaling niet bij tot de schade voor de bedrijfstak van de Unie.

5.2.3. *De veroudering van de bedrijfstak van de Unie*

(260) Hoewel een aantal producenten in de Unie misschien achterblijft op het gebied van apparatuur, is het een dynamische bedrijfstak die zijn investeringen heeft verhoogd om zijn capaciteit te vergroten, zijn productieapparatuur aan te passen en de modernste technologie te verwerven. Tijdens de beoordelingsperiode zijn de investeringen met 47 % gestegen.

5.2.4. *Invoer uit derde landen*

(261) De invoer uit andere derde landen heeft zich gedurende de beoordelingsperiode als volgt ontwikkeld:

Tabel 11

Invoer uit derde landen

Land		2017	2018	2019	Onderzoektijdvak
India	Volume (ton)	5 662	6 212	3 700	2 211
	Index	*100*	*110*	*65*	*39*
	Marktaandeel (%)	3,2	3,4	2,4	1,7
	Gemiddelde prijs (EUR)	2 339	13 709	10 018	4 072
	Index	*100*	*586*	*428*	*174*

Mexico	Volume (ton)	2 865	1 379	12	896
	Index	*100*	*48*	*0,4*	*31*
	Marktaandeel (%)	1,6	0,8	0	0,7
	Gemiddelde prijs (EUR)	2 218	2 525	3 344	3 976
	Index	*100*	*114*	*151*	*179*
Rusland	Volume (ton)	4 118	5 244	8 092	5 485
	Index	*100*	*127*	*197*	*133*
	Marktaandeel (%)	2,3	2,9	5,3	4,1
	Gemiddelde prijs (EUR)	2 382	9 055	6 879	3 578
	Index	*100*	*380*	*289*	*150*
VS	Volume (ton)	9 689	3 359	1 860	2 950
	Index	*100*	*35*	*19*	*30*
	Marktaandeel (%)	5,5	1,9	1,2	2,2
	Gemiddelde prijs (EUR)	2 398	7 997	11 376	5 025
	Index	*100*	*333*	*474*	*210*
Andere derde landen	Volume (ton)	5 629	3 671	2 162	2 514
	Index	*100*	*65*	*38*	*45*
	Marktaandeel (%)	3,2	2,0	1,4	1,9
	Gemiddelde prijs (EUR)	2 427	7 435	9 057	4 285
	Index	*100*	*306*	*373*	*177*
Totaal van alle derde landen behalve het betrokken land	Volume (ton)	27 962	19 866	15 826	14 055
	Index	*100*	*71*	*57*	*50*
	Marktaandeel (%)	15,9	11,0	10,3	10,6
	Gemiddelde prijs (EUR)	2 371	9 579	8 436	4 111
	Index	*100*	*404*	*356*	*173*

Bron: Eurostat (Comext).

(262) Het marktaandeel van de derde landen met uitzondering van het betrokken land was tijdens de periode 2018-2020 laag (ongeveer 10-11 %) en bleef stabiel. Dat betekent dat het, in absolute volumes, is afgenomen in verhouding tot de daling van het verbruik in de Unie.

(263) De prijzen van de invoer uit derde landen, met uitzondering van het betrokken land, lagen tijdens de beoordelingsperiode gemiddeld op hetzelfde niveau als de prijzen van de bedrijfstak van de Unie. Tijdens het onderzoektijdvak lagen de prijzen echter 31 % lager dan de prijzen van de bedrijfstak van de Unie, hetgeen het laagste niveau was dat in relatieve termen vergeleken met de prijzen van de bedrijfstak van de Unie tijdens de betrokken periode werd bereikt. Dit staat in schril contrast met de prijzen van de invoer uit de VRC, die in 2020 aanzienlijk zijn gedaald en tijdens het onderzoektijdvak 65 % lager waren dan de prijzen van de bedrijfstak van de Unie. De prijzen variëren echter afhankelijk van de specificaties van de elektroden en hoewel een vergelijking van gemiddelde prijzen enige indicatie geeft, kan een dergelijke vergelijking niet in de plaats komen van een prijsvergelijking op basis van PCN's.

(264) Derhalve werd geconcludeerd dat de invoer uit andere landen niet bijdroeg aan de schade van de bedrijfstak van de Unie, aangezien die vaak plaatsvond tegen hogere prijzen dan de invoer uit de VRC.

5.2.5. *Uitvoerprestatie van de bedrijfstak van de Unie*

(265) Het volume van de uitvoer van de producenten in de Unie heeft zich in de beoordelingsperiode als volgt ontwikkeld:

Tabel 12

Uitvoerprestatie van de producenten in de Unie

	2017	2018	2019	Onderzoektijdvak
Uitvoer (ton)	134 311	132 850	124 460	102 222
Index	*100*	*99*	*93*	*76*
Gemiddelde prijs (EUR/ton)	2 377	8 134	9 186	5 660
Index	*100*	*342*	*386*	*238*

Bron: antwoorden van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie en de bedrijfstak van de Unie op de vragenlijst.

(266) Tijdens de betrokken periode is de uitvoer van de bedrijfstak van de Unie voortdurend gedaald (- 24 % tijdens de periode). De bedrijfstak van de Unie wijst op de mededinging van de Chinese uitvoer, die niet alleen op de binnenlandse markt maar ook op de markten van derde landen plaatsvindt.

(267) Over het geheel genomen vertoonden de uitvoerprestaties vergelijkbare trends als die voor de verkoop van de bedrijfstak van de Unie op de markt van de Unie, maar de uitvoer daalde relatief minder dan de verkoop op de markt van de Unie. Op basis daarvan heeft de Commissie voorlopig geconcludeerd dat de daling van de uitvoerprestaties niet tot de schade heeft bijgedragen.

5.2.6. *Verbruik*

(268) Zoals blijkt uit tabel 1, is het verbruik van grafietelektroden gedurende de beoordelingsperiode in de Unie gedaald met 25 %. Dit hangt samen met de COVID-19-pandemie, waarvan de gevolgen worden geanalyseerd in overweging 258. Tegelijkertijd daalde de verkoop van de bedrijfstak van de Unie op de markt van de Unie met 33 %. Op basis daarvan heeft de Commissie voorlopig geconcludeerd dat de ontwikkeling van het verbruik niet heeft bijgedragen tot de schade van de bedrijfstak van de Unie.

5.2.7. *Intern gebruik*

(269) Uit de door de in de steekproef opgenomen ondernemingen verstrekte informatie bleek dat er geen verkoop aan verbonden ondernemingen in de Unie had plaatsgevonden, maar wel aan verbonden ondernemingen in derde landen. Deze verkoop was, afhankelijk van het beoordelingsjaar, goed voor 5 % à 11 % van het totale verkoopvolume. Op basis daarvan kwam de Commissie tot de voorlopige conclusie dat de eventuele rol van de ontwikkeling van het interne verbruik bij de door de bedrijfstak van de Unie geleden schade hooguit beperkt was.

5.3. **Conclusie inzake het oorzakelijk verband**

(270) Sinds 2019 lagen de Chinese invoerprijzen aanzienlijk lager dan de prijzen van de bedrijfstak van de Unie. Uit het onderzoek kwam een gewogen gemiddelde prijsonderbiedingsmarge van 51,2 % naar voren. Tijdens dezelfde periode nam het marktaandeel van producenten uit de VRC toe. Het volume van invoer uit de VRC nam tijdens de beoordelingsperiode toe met 12 % en het marktaandeel steeg met 49 %, tot 35,8 % in het onderzoektijdvak. Deze toegenomen aanwezigheid op de markt ging ten koste van de bedrijfstak van de Unie. Het marktaandeel van de bedrijfstak van de Unie daalde na een hoogtepunt van 65,2 % in 2018 naar 53,6 % in 2020. Naar aanleiding daarvan ontwikkelde de economische situatie van de bedrijfstak van de Unie zich nadelig.

(271) De Commissie heeft de gevolgen van alle bekende factoren die invloed hebben op de situatie van de bedrijfstak van de Unie afzonderlijk bekeken en deze losgekoppeld van het schadelijke effect van de invoer met dumping.

(272) De COVID-19-pandemie en de daarmee gepaard gaande daling van het verbruik van grafietelektroden in de Unie en wereldwijd wogen negatief door op de ontwikkelingen van de bedrijfstak van de Unie, maar werden als een tijdelijke factor beschouwd. Vóór de pandemie en aan het einde van de beoordelingsperiode verslechterde de situatie van de bedrijfstak van de Unie. Er was ook sprake van asymmetrie, aangezien de invoer uit de VRC, ondanks de economische neergang, niet afnam. Integendeel, de invoer steeg voortdurend tijdens de jaren 2018-2020, een periode waarin het verbruik afnam.

(273) Het effect van het einde van de crisis in 2017-2018, de veroudering van de bedrijfstak van de Unie en de invoer uit andere landen op de negatieve ontwikkeling van de bedrijfstak van de Unie kon hooguit zeer beperkt zijn.

(274) Op basis van het voorgaande heeft de Commissie in dit stadium geconcludeerd dat de invoer met dumping uit het betrokken land de bedrijfstak van de Unie materiële schade heeft berokkend en dat de andere factoren, ongeacht of ze individueel dan wel collectief werden beschouwd, geen afbreuk deden aan het causale verband tussen de invoer met dumping en de materiële schade.

6. **BELANG VAN DE UNIE**

(275) Gezien artikel 7, lid 2, van de basisverordening heeft de Commissie onderzocht of zij duidelijk kon concluderen dat het niet in het belang van de Unie was om in dit geval maatregelen te nemen, ondanks de vaststelling van schadeveroorzakende dumping overeenkomstig artikel 21 van de basisverordening. Het belang van de Unie werd vastgesteld aan de hand van een afweging van alle betrokken belangen, met inbegrip van die van de bedrijfstak van de Unie, de importeurs, handelaren, gebruikers en eindgebruikers.

6.1. **Belang van de bedrijfstak van de Unie**

(276) De bedrijfstak van de Unie bestaat uit vijf groepen die in de Unie grafietelektroden produceren. Alle groepen verleenden volledige medewerking aan het onderzoek.

(277) Het instellen van maatregelen zou de bedrijfstak van de Unie in staat stellen verloren marktaandeel terug te winnen, de bezettingsgraad te verhogen, prijzen op te trekken tot een duurzaam niveau en de winstgevendheid te verbeteren tot een niveau dat onder normale mededingingsvoorwaarden te verwachten is.

(278) Hoewel een deel van de bedrijfstak door langetermijncontracten tijdelijk is beschermd tegen invoer met dumping uit de VRC, zullen de meeste van deze overeenkomsten uiterlijk eind 2022 aflopen. Aangezien de prijzen van grafietelektroden sinds 2019 wereldwijd fors zijn gedaald, is een verlenging onwaarschijnlijk, althans onder dezelfde voorwaarden.

(279) Het niet-instellen van maatregelen zou waarschijnlijk leiden tot een verdere verslechtering van de winstgevendheid, die al negatief was voor alle in de steekproef opgenomen producenten in de Unie op één na, die tijdelijk is beschermd tegen de gevolgen van invoer met dumping omdat hij in de periode 2017-2018 met zijn afnemers langetermijncontracten heeft gesloten. Het niet-instellen van maatregelen zou kunnen leiden tot de sluiting van productiefaciliteiten en tot ontslagen, waardoor de levensvatbaarheid van de bedrijfstak van de Unie in gevaar zou kunnen komen.

(280) Derhalve concludeert de Commissie voorlopig dat de instelling van voorlopige maatregelen in het belang van de bedrijfstak van de Unie is.

6.2. **Belang van de niet-verbonden importeurs en handelaren**

(281) Tien niet-verbonden importeurs, die samen 63 % van het volume van de invoer uit de VRC vertegenwoordigden, dienden een steekproefformulier in. Het gewogen gemiddelde van de winst van de in de steekproef opgenomen importeurs was ongeveer 4 % tijdens het onderzoektijdvak.

(282) Deze importeurs hadden bezwaar tegen de instelling van maatregelen. Zij voerden aan dat de producenten in de Unie niet in staat zijn te voldoen aan de bestaande vraag en productdiversiteit in de Unie, met name wat betreft elektroden met een kleine diameter (maximaal 400-450 mm). Bovendien gaven zij aan dat de er slechts beperkte mogelijkheden zijn om over te schakelen op andere leveranciers. Producenten van grafietelektroden in derde landen hebben gewoonlijk hun eigen verkoopafdelingen en hebben rechtstreeks contact met afnemers in de Unie.

(283) De Commissie merkte op dat de kwaliteitscontrole van de grafietelektroden en de technische dienstverlening die werd geboden, een aantal van de belangrijkste troeven waren van de importeurs in de Unie. Het is daarom waarschijnlijk dat een deel van de extra kosten kan worden doorberekend aan de eindgebruikers van grafietelektroden. De Commissie was daarom van oordeel dat de instelling van antidumpingmaatregelen een, zij het beperkt, effect zou kunnen hebben op de resultaten van de importeurs in de Unie.

(284) Eventuele nadelige gevolgen van de maatregelen voor niet-verbonden importeurs als geheel zullen naar verwachting beperkt zijn en niet opwegen tegen het positieve effect van maatregelen voor producenten in de Unie.

6.3. **Belang van de gebruikers**

(285) Vijftien gebruikers registreerden zich als belanghebbende en de vragenlijst werd door acht gebruikers beantwoord. Deze gebruikers vertegenwoordigen voornamelijk de staalindustrie van de Unie. De downstreamsectoren (en met name de staalindustrie) zijn groter zijn op het gebied van omzet en werkgelegenheid dan de sector van grafietelektroden. Volgens cijfers van Eurofer bood de staalindustrie in 2019 direct werk aan 330 000 mensen en indirect aan 1 620 000 mensen.

(286) De gebruikers hebben hun bezorgdheid geuit over het feit dat in het geval dat er maatregelen worden getroffen, dit nadelige gevolgen zou kunnen hebben voor hun concurrentievermogen. De kosten van grafietelektroden bedragen naar schatting tussen 1 % en 5 % van de kosten voor de vervaardiging van staal. Dat betekent dat maatregelen geen significante gevolgen zullen hebben voor de productiekosten van de staalproducenten.

(287) De klagers en de pers berichtten bovendien dat de staalprijzen aan het stijgen zijn, omdat de vraag het aanbod overstijgt. Hierdoor kan de staalindustrie eventuele extra kosten, of een deel daarvan, doorberekenen aan de downstreamgebruikers.

(288) De staalindustrie van de Unie voerde ook aan dat de producenten in de Unie tijdens het onderzoektijdvak niet in staat waren om aan de vraag te voldoen. Wat de leveringszekerheid betreft, beschikt de bedrijfstak van de Unie over voldoende reservecapaciteit. Tijdens de beoordelingsperiode steeg de productiecapaciteit in de Unie van 255 500 ton naar 294 900 ton (+ 15 %). De bezettingsgraad bedroeg tijdens het onderzoektijdvak slechts 55,6 %. Andere landen, zoals India, Mexico, Rusland en de VS, zijn mogelijke alternatieve bevoorradingsbronnen, hoewel zij nog niet goed vertegenwoordigd zijn op de markt van de Unie. Deze vier landen waren in 2020 goed voor 11 % van de leveringen in de Unie.

(289) De Commissie concludeerde bijgevolg voorlopig dat de nadelige gevolgen van de maatregelen voor gebruikers naar verwachting beperkt zullen zijn en niet opwegen tegen het positieve effect van maatregelen voor producenten in de Unie.

6.4. **Andere factoren**

(290) Grafietelektroden leveren bovendien een bijdrage aan de milieudoelstelling van de Unie en met name aan de strijd tegen klimaatverandering. Grafietelektroden zijn een essentieel onderdeel van elektrische boogovens, waarin staal wordt gerecycled. De staalproductie in elektrische boogovens leidt tot minder CO_2-uitstoot vergeleken met de traditionele methode om staal te produceren met behulp van hoogovens.

(291) Sommige belanghebbenden voerden aan dat het instellen van maatregelen een negatieve invloed zou hebben op de mededinging in een sector die beweerdelijk zeer geconcentreerd is. De Commissie heeft evenwel vastgesteld dat er vijf groepen van de Unie zijn die de markt bevoorraden. De Commissie merkt ook op dat Sangraf Italy een nieuwe producent van de Unie is (waarbij zij echter opmerkt dat de installaties niet nieuw zijn, maar vroeger door de SGL Group werden geëxploiteerd). De Commissie concludeerde derhalve dat in dit stadium geen negatieve gevolgen van de maatregelen voor de mededinging binnen de Unie te verwachten zijn.

6.5. **Conclusie inzake het belang van de Unie**

(292) Op basis van het bovenstaande is de Commissie tot de conclusie gekomen dat er geen dwingende redenen zijn om vast te stellen dat het niet in het belang van de Unie zou zijn om in dit stadium van het onderzoek maatregelen in te stellen op de invoer van grafietelektrodesystemen van oorsprong uit de VRC.

7. **NIVEAU VAN DE MAATREGELEN**

(293) Om het niveau van de maatregelen te bepalen, heeft de Commissie beoordeeld of een recht lager dan de dumpingmarge toereikend zou zijn om de schade voor de bedrijfstak van de Unie als gevolg van de invoer met dumping op te heffen.

(294) In het onderhavige geval hebben de klagers het bestaan van verstoringen van de grondstoffenmarkten in de zin van artikel 7, lid 2 bis, van de basisverordening aangevoerd. Om het geschikte niveau van de maatregelen te beoordelen, heeft de Commissie eerst de hoogte van het recht vastgesteld die nodig is om de schade voor de bedrijfstak van de Unie op te heffen. Vervolgens heeft zij onderzocht of dit recht toereikend zou zijn om de schade op te heffen, rekening houdend met de vermeende aanwezigheid van verstoringen van de grondstoffenmarkten overeenkomstig artikel 7, lid 2 bis, van de basisverordening.

7.1. **Prijsbederfmarge**

(295) De Commissie bepaalde eerst het bedrag aan rechten dat noodzakelijk was om de door de bedrijfstak van de Unie geleden schade weg te nemen bij ontbreken van verstoringen als bedoeld in artikel 7, lid 2 bis, van de basisverordening. In dit geval zou de schade worden weggenomen indien de bedrijfstak van de Unie in staat zou zijn om zijn productiekosten te dekken, met inbegrip van de kosten die voortvloeien uit multilaterale milieuovereenkomsten en de bijbehorende protocollen waarbij de Unie partij is, en uit de in bijlage I bis vermelde IAO-verdragen, en een redelijke winst te boeken ("nagestreefde winst").

(296) Overeenkomstig artikel 7, lid 2 quater, van de basisverordening hield de Commissie bij de bepaling van de streefwinst rekening met de volgende factoren:

— de mate van winstgevendheid vóór de toename van de invoer uit het betrokken land;

— de mate van winstgevendheid die nodig is om de volledige kosten en investeringen, onderzoek en ontwikkeling (O&O) en innovatie te dekken, en

— de onder normale mededingingsvoorwaarden te verwachten mate van winstgevendheid.

(297) Die winstmarge mag niet lager zijn dan 6 %.

(298) De klagers hanteerden in de klacht een streefwinst van 8 %, maar waren van mening dat dit een voorzichtige schatting is en dat een hogere winstmarge mag worden verwacht als er geen sprake is van schade veroorzakende invoer.

(299) In het kader van het vorige onderzoek naar grafietelektrodesystemen uit India was de Commissie tot de conclusie gekomen dat voor het berekenen van de schademarge de winstmarge, waarvan redelijkerwijze kan worden aangenomen dat zij representatief is voor de financiële situatie van de bedrijfstak van de Gemeenschap bij afwezigheid van schadelijke dumping door India, op 8 % moest worden vastgesteld. Dit was ook de winst van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie in 2017.

(300) Gezien het bovenstaande werd de winstmarge overeenkomstig artikel 7, lid 2 quater, vastgesteld op 8 %.

(301) Overeenkomstig artikel 7, lid 2 quinquies, van de basisverordening beoordeelde de Commissie als laatste stap de toekomstige kosten voortvloeiend uit multilaterale milieuovereenkomsten en de bijbehorende protocollen waarbij de Unie partij is en uit de in bijlage I bis vermelde IAO-verdragen, die de bedrijfstak van de Unie tijdens de periode van toepassing van de maatregel uit hoofde van artikel 11, lid 2, zal maken. De Commissie heeft extra kosten variërend van 0 tot 42 EUR per ton vastgesteld, die aan de geen schade veroorzakende prijs voor de betrokken in de steekproef opgenomen producenten in de Unie werden toegevoegd. Een aantekening op het dossier over de wijze waarop de Commissie deze extra kosten heeft vastgesteld, is beschikbaar in het dossier voor inzage door belanghebbenden.

(302) Deze kosten omvatten de toekomstige aanvullende kosten om te voldoen aan het emissiehandelssysteem van de EU (EU-ETS). De EU-ETS is een hoeksteen van het EU-beleid om te voldoen aan multilaterale milieuovereenkomsten. Deze extra kosten werden berekend op basis van de gemiddelde geraamde extra EU-emissierechten die tijdens de periode van toepassing van de maatregelen (2021-2025) zullen moeten worden aangekocht. Bij de extra kosten is ook rekening gehouden met indirecte CO2-kosten als gevolg van een stijging van de elektriciteitsprijzen in de periode 2021 tot 2025 in verband met het EU-ETS, en de verwachte prijzen van EU-emissierechten.

(303) Voor de verwachte prijzen van EU-emissierechten zijn gegevens van Bloomberg New Energy Finance van 30 juli 2021 gebruikt. De gemiddelde geraamde prijs van EU-emissierechten voor deze periode bedraagt 55 EUR per ton uitgestoten CO2.

(304) Op deze grondslag berekende de Commissie een geen schade veroorzakende prijs van het soortgelijke product voor de bedrijfstak van de Unie.

(305) De Commissie bepaalde vervolgens het schade opheffende prijsniveau aan de hand van een vergelijking van de gewogen gemiddelde invoerprijs van de medewerkende producenten-exporteurs, zoals vastgesteld bij de berekening van de prijsonderbieding, met de gewogen gemiddelde, geen schade veroorzakende prijs van het soortgelijke product dat gedurende het onderzoektijdvak door de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie op de markt van de Unie werd verkocht. Het verschil dat deze vergelijking opleverde, werd uitgedrukt als percentage van de gewogen gemiddelde cif-waarde bij invoer.

(306) Wat de residuele marge betreft, achtte de Commissie het vanwege de lage mate van medewerking van Chinese exporteurs, zoals uiteengezet in overweging 179, passend deze op basis van beschikbare feiten vast te stellen. De marge werd vastgesteld op het niveau van de hoogste prijsbederfmarge die was vastgesteld voor een productsoort die in representatieve hoeveelheden werd verkocht door de producent-exporteur met de hoogste prijsbederfmarge. De aldus berekende residuele prijsbederfmarge werd vastgesteld op 153,6 %.

(307) Het resultaat van deze berekeningen is te vinden in onderstaande tabel.

Onderneming	Dumpingmarge	Prijsbederfmarge
Fangda-groep, bestaande uit vier producenten: Fangda Carbon New Material Co., Ltd; Fushun Carbon Co., Ltd; Chengdu Rongguang Carbon Co., Ltd; Hefei Carbon Co., Ltd	24,5 %	139,7 %
Liaoning Dantan Technology Group Co., Ltd	17,5 %	99,5 %
Nantong Yangzi Carbon Co., Ltd	24,5 %	150,5 %
Andere medewerkende ondernemingen	21,6 %	123,6 %
Alle andere ondernemingen	66,5 %	159,3 %

7.2. **Verstoringen van de grondstoffenmarkt**

(308) Zoals uiteengezet in het bericht van inleiding, heeft de klager aan de Commissie voldoende bewijsmateriaal verstrekt waaruit blijkt dat er in het betrokken land sprake is van verstoringen van de grondstoffenmarkt met betrekking tot het onderzochte product. Derhalve is overeenkomstig artikel 7, lid 2 bis, van de basisverordening onderzoek gedaan naar de vermeende verstoringen teneinde te beoordelen of in voorkomend geval een recht lager dan de dumpingmarge toereikend zou zijn om een einde te maken aan de schade.

(309) Aangezien de marges die toereikend zijn om de schade weg te nemen echter hoger zijn dan de gevonden dumpingmarges, was de Commissie van oordeel dat het in dit stadium niet nodig was op dit aspect in te gaan.

8. **VOORLOPIGE ANTIDUMPINGMAATREGELEN**

(310) Op basis van de conclusies van de Commissie inzake dumping, schade, het oorzakelijk verband en het belang van de Unie moeten voorlopige maatregelen worden ingesteld om te voorkomen dat de bedrijfstak van de Unie nog meer schade lijdt door de invoer met dumping.

(311) De voorlopige antidumpingmaatregelen ten aanzien van de invoer van grafietelektroden van oorsprong uit de Volksrepubliek China moeten worden ingesteld in overeenstemming met de regel van het laagste recht in artikel 7, lid 2, van de basisverordening.

(312) De Commissie heeft de prijsbederfmarges en de dumpingmarges vergeleken zoals beschreven in overweging 307. Het bedrag van de rechten werd vastgesteld op het niveau van de dumpingmarge, of van de prijsbederfmarge indien deze lager is.

(313) Op basis van het voorgaande moeten de voorlopige antidumpingrechten, uitgedrukt in cif-prijs grens Unie, vóór inklaring, als volgt worden vastgesteld:

Onderneming	Voorlopige dumpingmarge
Fangda-groep, bestaande uit vier producenten: Fangda Carbon New Material Co., Ltd; Fushun Carbon Co., Ltd; Chengdu Rongguang Carbon Co., Ltd; Hefei Carbon Co., Ltd	24,5 %
Liaoning Dantan Technology Group Co., Ltd	17,5 %

Nantong Yangzi Carbon Co., Ltd	24,5 %
Andere medewerkende ondernemingen	21,6 %
Alle andere ondernemingen	66,5 %

(314) De bij deze verordening voor bepaalde ondernemingen vastgestelde individuele antidumpingrechten zijn gebaseerd op de bevindingen van dit onderzoek. Zij weerspiegelen dan ook de situatie die bij het onderzoek voor die ondernemingen werd geconstateerd. Deze rechten zijn uitsluitend van toepassing op de invoer van het betrokken product van oorsprong uit het betrokken land en vervaardigd door de genoemde rechtspersonen. Op de invoer van het betrokken product dat is geproduceerd door andere ondernemingen die in het dispositief van deze verordening niet uitdrukkelijk worden genoemd, met inbegrip van entiteiten die aan de specifiek genoemde ondernemingen zijn verbonden, is het recht van toepassing dat voor "alle andere ondernemingen" geldt. Die invoer mag niet worden onderworpen aan de individuele antidumpingrechten.

(315) Een onderneming die later haar naam wijzigt, kan verzoeken om toepassing van deze individuele antidumpingrechten. Dit verzoek moet worden ingediend bij de Commissie ([83]). Het verzoek moet alle relevante informatie bevatten waaruit blijkt dat de wijziging geen invloed heeft op het recht van de onderneming om het recht te genieten dat op haar van toepassing is. Als de naamswijziging van de onderneming geen invloed heeft op het recht om het recht te genieten dat op haar van toepassing is, zal een verordening over de naamswijziging worden bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

(316) Om een goede toepassing van het antidumpingrecht te garanderen, moet het voor alle andere ondernemingen vastgestelde antidumpingrecht niet alleen gelden voor de niet-medewerkende producenten-exporteurs in dit onderzoek, maar ook voor de producenten die in het onderzoektijdvak geen producten naar de Unie hebben uitgevoerd.

(317) Om het gevaar van ontwijking als gevolg van het verschil in rechten zo veel mogelijk te beperken, zijn speciale maatregelen nodig om de toepassing van de individuele antidumpingrechten te garanderen. De ondernemingen met individuele antidumpingrechten moeten een geldige handelsfactuur overleggen aan de douaneautoriteiten van de lidstaten. De factuur moet voldoen aan de in artikel 1, lid 3, van deze verordening vastgestelde vereisten. Invoer die niet van een dergelijke factuur vergezeld gaat, wordt onderworpen aan het antidumpingrecht dat van toepassing is op "alle andere ondernemingen".

(318) Hoewel de douaneautoriteiten van de lidstaten over deze factuur moeten beschikken om ten aanzien van de invoer de individuele antidumpingrechten te kunnen toepassen, is overlegging van die factuur niet de enige factor waarmee de douaneautoriteiten rekening moeten houden. Zelfs als aan hen een factuur wordt overgelegd die voldoet aan alle voorschriften van artikel 1, lid 3, van deze verordening, moeten de douaneautoriteiten van de lidstaten namelijk hun gebruikelijke controles uitvoeren en kunnen zij, net als in alle andere gevallen, aanvullende documenten (vervoersdocumenten enz.) verlangen om de juistheid van de gegevens in de aangifte te controleren en te waarborgen dat het lagere recht vervolgens terecht wordt toegepast, in overeenstemming met de douanewetgeving.

(319) Indien het volume van de uitvoer door een van de ondernemingen die een lager individueel recht genieten na de instelling van de maatregelen in kwestie aanzienlijk toeneemt, kan dit op zich worden beschouwd als een verandering in de structuur van het handelsverkeer als gevolg van de instelling van maatregelen in de zin van artikel 13, lid 1, van de basisverordening. In dergelijke omstandigheden kan, mits aan de voorwaarden is voldaan, een onderzoek naar ontwijking van maatregelen worden geopend. Hierbij kan onder meer worden onderzocht of het nodig is een individueel recht of individuele rechten in te trekken en in plaats daarvan het voor het gehele land geldende recht in te stellen.

9. **INFORMATIE OVER VOORLOPIGE MAATREGELEN**

(320) Overeenkomstig artikel 19 bis van de basisverordening heeft de Commissie de belanghebbenden op de hoogte gebracht van de beoogde instelling van voorlopige rechten. Deze informatie is ook openbaar gemaakt op de website van DG Handel. Belanghebbenden hebben drie werkdagen de tijd gekregen om opmerkingen in te dienen over de juistheid van de berekeningen die specifiek aan hen zijn meegedeeld.

([83]) Europese Commissie, directoraat-generaal Handel, directoraat H, Wetstraat 170, 1040 Brussel, België.

(321) Er zijn opmerkingen over de nauwkeurigheid van de berekeningen ontvangen. De opmerkingen van Liaoning Dantan Technology Group Co., Ltd en Fangda Carbon New Material Co., Ltd waren niet van invloed op de nauwkeurigheid van de berekeningen. Bovendien hebben de ondernemingen Misano S.p.A. en COMAP SAS (een importeur en een gebruiker van het betrokken product) na de mededeling van feiten en overwegingen algemene opmerkingen gemaakt die geen betrekking hadden op de nauwkeurigheid van de berekeningen. Deze opmerkingen zullen daarom pas in de definitieve fase worden behandeld.

10. **SLOTBEPALINGEN**

(322) Met het oog op een behoorlijk bestuur nodigt de Commissie de belanghebbenden uit schriftelijk te reageren en/of binnen een vaste termijn een hoorzitting met de Commissie en/of de raadadviseur-auditeur in handelsprocedures aan te vragen.

(323) De bevindingen betreffende de instelling van voorlopige rechten zijn voorlopig en kunnen in het definitieve stadium van het onderzoek worden gewijzigd,

HEEFT DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

1. Er wordt een voorlopig antidumpingrecht ingesteld op de invoer van grafietelektroden van de soort die voor elektrische ovens wordt gebruikt, met een schijnbare dichtheid van minimaal 1,5 g/cm³ en een elektrische weerstand van maximaal 7,0 μ.Ω.m, al dan niet voorzien van nippels, momenteel ingedeeld onder de GN-codes ex 8545 11 00 (Taric-codes 8545 11 00 10 en 8545 11 00 15) en van oorsprong uit de Volksrepubliek China.

2. Het voorlopige antidumpingrecht dat van toepassing is op de nettoprijs, franco grens Unie, vóór inklaring, van het in lid 1 omschreven en door de hierna vermelde ondernemingen vervaardigde product is als volgt:

Land	Onderneming	Voorlopig antidumpingrecht	Aanvullende Taric-code
VRC	Fangda-groep, bestaande uit vier producenten: Fangda Carbon New Material Co., Ltd; Fushun Carbon Co., Ltd; Chengdu Rongguang Carbon Co., Ltd.; Hefei Carbon Co., Ltd	24,5 %	C731
VRC	Liaoning Dantan Technology Group Co., Ltd	17,5 %	C732
VRC	Nantong Yangzi Carbon Co., Ltd	24,5 %	C733
VRC	Andere medewerkende ondernemingen opgenomen in bijlage	21,6 %	
VRC	Alle andere ondernemingen	66,5 %	C999

3. De individuele rechten die zijn vastgesteld voor de in lid 2 vermelde ondernemingen, zijn uitsluitend van toepassing indien aan de douaneautoriteiten van de lidstaten een geldige handelsfactuur wordt overgelegd die een verklaring bevat die is gedateerd en ondertekend door een met naam en functie geïdentificeerde medewerker van de entiteit die deze factuur heeft opgesteld, en die luidt als volgt: "Ondergetekende verklaart dat de [hoeveelheid] [betrokken product] die naar de Europese Unie is uitgevoerd en waarop deze factuur betrekking heeft, is vervaardigd door [naam en adres van de onderneming] [aanvullende Taric-code] in [betrokken land]. Ondergetekende verklaart dat de in deze factuur verstrekte informatie juist en volledig is." Als een dergelijke factuur niet wordt overgelegd, wordt het recht toegepast dat voor "alle andere ondernemingen" geldt.

4. Bij het in het vrije verkeer brengen in de Unie van het in lid 1 genoemde product wordt een zekerheid gesteld die gelijk is aan het bedrag van het voorlopige recht.

5. Tenzij anders vermeld, zijn de geldende bepalingen inzake douanerechten van toepassing.

Artikel 2

1. Belanghebbenden moeten hun schriftelijke opmerkingen inzake deze verordening binnen 15 kalenderdagen na de datum van inwerkingtreding van deze verordening bij de Commissie indienen.

2. Belanghebbenden die om een hoorzitting bij de Commissie willen verzoeken, moeten dit binnen vijf kalenderdagen na de datum van inwerkingtreding van deze verordening doen.

3. Belanghebbenden die om een hoorzitting bij de raadadviseur-auditeur in handelsprocedures willen verzoeken, wordt verzocht dit binnen vijf kalenderdagen na de datum van inwerkingtreding van deze verordening doen. De raadadviseur-auditeur beoordeelt buiten deze termijn ingediende verzoeken en kan in voorkomend geval besluiten die verzoeken te aanvaarden.

Artikel 3

Deze verordening treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Artikel 1 is gedurende een periode van zes maanden van toepassing.

Zij is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel, 14 oktober 2021.

Voor de Commissie
De voorzitter
Ursula VON DER LEYEN

BIJLAGE

Niet in de steekproef opgenomen medewerkende producenten-exporteurs

Land	Naam	Aanvullende Taric-code
Volksrepubliek China	ANSHAN CARBON CO., LTD	C 735
Volksrepubliek China	ASAHI FINE CARBON DALIAN CO., LTD	C 736
Volksrepubliek China	DALIAN JINGYI CARBON CO., LTD	C 738
Volksrepubliek China	DATONG YU LIN DE GRAPHITE NEW MATERIAL CO., LTD	C 739
Volksrepubliek China	DECHANG SHIDA CARBON CO., LTD	C 740
Volksrepubliek China	Fushun Jinly Petrochemical Carbon Co., Ltd	C 741
Volksrepubliek China	FUSHUN ORIENTAL CARBON CO., LTD	C 742
Volksrepubliek China	Fushun Xinxinda Furnace Charge Factory	C 743
Volksrepubliek China	Henan Sangraf Carbon Technologies Co., Limited	C 744
Volksrepubliek China	Jiangsu Jianglong New Energy Technology Co., Ltd	C 746
Volksrepubliek China	JILIN CARBON CO., LTD	C 747
Volksrepubliek China	Jilin City Chengxin Carbon Co., Ltd	C 748
Volksrepubliek China	JILIN CITY ZHAOCHEN CARBON CO., LTD	C 749
Volksrepubliek China	Kaifeng Pingmei New Carbon Materials Technology Co., Ltd	C 750
Volksrepubliek China	LIAONING SINCERE CARBON NEW MATERIAL CO., LTD	C 751
Volksrepubliek China	LIAOYANG CARBON CO., LTD	C 752
Volksrepubliek China	LIAOYANG SHOUSHAN CARBON FACTORY	C 753
Volksrepubliek China	LINGHAI HONGFENG CARBON PRODUCTS CO., LTD	C 754
Volksrepubliek China	MEISHAN SHIDA NEW MATERIAL CO., LTD.	C 755
Volksrepubliek China	SHANDONG ASAHI GRAPHITE NEW MATERIAL TECHNOLOGY CO., LTD.	C 756
Volksrepubliek China	SHANDONG BASAN GRAPHITE NEW MATERIAL PLANT	C 757
Volksrepubliek China	SHANXI JUXIAN GRAPHITE NEW MATERIALS CO., LTD.	C 758
Volksrepubliek China	SHANXI SINSAGE CARBON MATERIAL TECHNOLOGY CO., LTD.	C 759
Volksrepubliek China	TIANJIN KIMWAN CARBON TECHNOLOGY AND DEVELOPMENT CO., LTD	C 760
Volksrepubliek China	XINGHE COUNTY MUZI CARBON CO., LTD	C 762