Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
L-serie

2025/291

14.2.2025

UITVOERINGSVERORDENING (EU) 2025/291 VAN DE COMMISSIE

van 13 februari 2025

tot instelling van een voorlopig antidumpingrecht op decorpapier 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 ([1]) ("de basisverordening"), en met name artikel 7,

Na raadpleging van de lidstaten,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

1.1. Inleiding

(1) Op 14 juni 2024 heeft de Europese Commissie ("de Commissie") op grond van artikel 5 van de basisverordening een antidumpingonderzoek geopend met betrekking tot de invoer van decorpapier van oorsprong uit de Volksrepubliek China ("de VRC" of "het betrokken land"). Zij heeft daartoe een bericht van inleiding gepubliceerd 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 2 mei 2024 was ingediend door vier producenten van decorpapier in de Unie ("de klagers"). De klacht is ingediend door de bedrijfstak van de Unie voor decorpapier 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) De Commissie heeft de invoer van het betrokken product bij Uitvoeringsverordening (EU) 2024/2718 ("de registratieverordening") ([3]) aan registratie onderworpen.

1.3. Belanghebbenden

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

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

(6) Er zijn hoorzittingen gehouden met de klagers (Felix Schoeller, Koehler Paper, Malta Decor en Munksjö Paper), LamiGraf SA en Interprint GmbH.

([1]) PB L 176 van 30.6.2016, blz. 21, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2016/1036/oj.
([2]) Bericht van inleiding van een antidumpingprocedure betreffende de invoer van decorpapier van oorsprong uit de Volksrepubliek China (PB C, C/2024/3695, 14.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/3695/oj).
([3]) Uitvoeringsverordening (EU) 2024/2718 van de Commissie van 24 oktober 2024 tot onderwerping van de invoer van decorpapier van oorsprong uit de Volksrepubliek China aan registratie (PB L, 2024/2718, 25.10.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2024/2718/oj).

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

(7) De China National Forest Products Industry Association (CNFPIA), LamiGraf SA, Kastomonu Italia S.p.a., Kastamonu Romania SA en Kastamonu Bulgaria AD (hierna "de Kastamonu-groep" genoemd) en Marburger Tapetenfabrik hebben opmerkingen over de opening van het onderzoek ingediend. Deze hadden betrekking op de representativiteit van de klagers, de toepassing van artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening en het bewijs van verstoringen van betekenis, de keuze van het representatieve land in de klacht, verstoringen van de grondstoffenmarkt, de schade-indicatoren, het oorzakelijk verband en het belang van de Unie. Al die opmerkingen komen verderop aan bod in de desbetreffende punten van deze verordening.

(8) Na de opening van het onderzoek stelde de CNFPIA dat Felix Schoeller en Munksjö, twee van de vier klagers, verbonden zijn met Chinese ondernemingen en dat een van de twee ook uit de VRC invoerde van zijn verbonden onderneming. De CNFPIA stelde dat de twee ondernemingen op grond van artikel 4, lid 1, van de basisverordening dus van de bedrijfstak van de Unie hadden moeten worden uitgesloten. In het licht hiervan voegde de CNFPIA daaraan toe dat mogelijk niet was voldaan aan de in artikel 5, lid 4, van de basisverordening gestelde voorwaarden inzake representativiteit.

(9) Volgens de bewoordingen van artikel 4, lid 1, punt a), zoals bevestigd door het Hof van Justitie, staat het aan de Commissie om in de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid te onderzoeken of zij producenten die verbonden zijn met de exporteurs of de importeurs of die zelf importeur zijn van het gedumpte product, moet uitsluiten van de bedrijfstak van de Unie. Die beoordelingsbevoegdheid moet per geval worden uitgeoefend met inachtneming van alle relevante feiten ([4]). Aangezien beide verbonden ondernemingen in de VRC voornamelijk hun binnenlandse markt bedienen en de door de producenten in de Unie van hun verbonden ondernemingen in de VRC ingevoerde hoeveelheden verwaarloosbaar of nihil waren, was de Commissie van oordeel dat het niet gerechtvaardigd was Felix Schoeller en Munksjö uit te sluiten van de definitie van de bedrijfstak van de Unie. Deze argumenten werden derhalve afgewezen.

(10) De CNFPIA stelde dat niet was voldaan aan de in artikel 3 van de basisverordening gestelde voorwaarden voor de vaststelling van schade en dat er geen bewijs was dat de bedrijfstak van de Unie tijdens de beoordelingsperiode aanmerkelijke schade had geleden.

(11) De Commissie herinnerde eraan dat overeenkomstig artikel 5, lid 3, van de basisverordening een onderzoek wordt geopend wanneer de klacht voldoende bewijsmateriaal bevat om de opening van een onderzoek te rechtvaardigen. In de klacht voerden de klagers aan dat de invoer met dumping van decorpapier uit de VRC de bedrijfstak van de Unie aanmerkelijke schade heeft berokkend. Ter ondersteuning van hun argument gebruikten de klagers Thailand als representatief land om een gewogen gemiddelde dumpingmarge van [35-45 %] te berekenen en analyseerden zij het verbruik, de winstgevendheid, de verkoop en het marktaandeel, het productievolume en de productiekosten van de bedrijfstak van de Unie. Volgens de Commissie zijn dit relevante elementen voor haar beoordeling van de merites van het dossier, die samen met andere door de klagers verstrekte informatie voldoende bewijs opleveren om te voldoen aan de in artikel 5, lid 3, gestelde vereisten voor de opening van het onderzoek. Het argument van de CNFPIA werd derhalve afgewezen.

(12) LamiGraf voerde vergelijkbare argumenten inzake de schadetrends aan en stelde dat ruimere economische factoren, zoals de COVID-19-pandemie, de geopolitieke instabiliteit en de energiecrisis, aanzienlijke gevolgen hadden voor de financiële prestaties van de bedrijfstak, en dat de schade dus niet hoofdzakelijk aan de invoer uit de VRC kon worden toegeschreven. LamiGraf voegde daaraan toe dat de schommelingen in het verbruik in de Unie kunnen worden toegeschreven aan de door de pandemie veroorzaakte "blijf thuis"-economie, gevolgd door een marktcorrectie, en niet aan de invoer uit de VRC, en dat de totale verkoop en uitvoer van de klagers zwaar zijn getroffen door de sancties tegen Rusland. De omstandigheden in 2021 leidden tot een toename van de vraag naar decorpapier, wat leidde tot diversificatie, resulterend in een toename van de invoer uit de VRC. Dat de Chinese prijzen concurrerend zijn, vloeit voort uit het gebruik van kostenefficiënte apparatuur, wat de klagende producenten niet doen. Tegelijkertijd stelde LamiGraf echter dat de zware investeringen van de klagers niet wijzen op aanmerkelijke schade.

([4]) Arrest van 14 maart 1990, Gestetner Holdings/Raad en Commissie, C-156/87, ECLI:EU:C:1990:116, punt 43.

(13) De Commissie was van oordeel dat de klacht voldoende bewijs bevatte van schade als gevolg van invoer met dumping uit de VRC, met inbegrip van beoordelingen van de gevolgen van de COVID-19-pandemie voor het verbruik in de Unie, de gevolgen van de energiecrisis en de stijgende kosten van grondstoffen, alsook de Russische invasie van Oekraïne en de daaruit voortvloeiende handelssancties. Derhalve werden deze argumenten afgewezen.

1.5. **Steekproeven**

(14) 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.

Steekproef van producenten in de Unie

(15) In het bericht van opening 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 het productie- en verkoopvolume van het soortgelijke product in de Unie tussen 1 april 2023 en 31 maart 2024 en de geografische locatie. Deze steekproef bestond uit drie producenten in de Unie. De in de steekproef opgenomen producenten in de Unie vertegenwoordigden 60 % van het geschatte totale productievolume en 61 % van de verkoop van het soortgelijke product in de Unie. De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd om opmerkingen over de voorlopige steekproef in te dienen. De Commissie heeft geen opmerkingen over de voorlopige steekproef ontvangen. De steekproef werd representatief geacht voor de bedrijfstak van de Unie.

Steekproef van niet-verbonden importeurs

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

(17) Twee niet-verbonden importeurs hebben de gevraagde informatie verstrekt en hebben ermee ingestemd om in de steekproef te worden opgenomen. Gezien het geringe aantal reacties heeft de Commissie besloten dat een steekproef niet noodzakelijk was.

Steekproef van producenten-exporteurs in de VRC

(18) Om te kunnen beslissen of een steekproef noodzakelijk was en, zo ja, deze te kunnen samenstellen, heeft de Commissie alle producenten-exporteurs in de VRC verzocht de in het bericht van inleiding vermelde informatie te verstrekken. Daarnaast heeft de Commissie de Vertegenwoordiging van de VRC bij de EU verzocht mogelijke andere producenten-exporteurs die geïnteresseerd zouden kunnen zijn in medewerking aan het onderzoek, op te sporen en/of contact met hen op te nemen.

(19) Vijf producenten-exporteurs uit het betrokken land hebben de gevraagde 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 twee ondernemingen geselecteerd, samengesteld op basis van het grootste representatieve volume van uitvoer naar de Unie dat binnen de beschikbare tijd redelijkerwijs kon worden onderzocht. 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. De Commissie heeft geen opmerkingen ontvangen.

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

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

(21) Bovendien hebben de klagers in de klacht voldoende voorlopig bewijsmateriaal verstrekt voor verstoringen van de grondstoffenmarkt in de VRC wat het betrokken product betreft. 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 in dit verband een aanvullende vragenlijst gestuurd.

(22) De Commissie heeft vragenlijsten toegezonden aan de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie, de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs in de VRC, de haar bekende importeurs en gebruikers. Die vragenlijsten werden op de dag van de opening van het onderzoek ook online ([5]) beschikbaar gesteld.

(23) De Commissie heeft alle gegevens die zij voor de voorlopige vaststelling van dumping, de schade als gevolg daarvan en het belang van de Unie nodig achtte, verzameld en gecontroleerd. Krachtens artikel 16 van de basisverordening zijn controlebezoeken ter plaatse verricht bij de volgende ondernemingen:

Producenten in de Unie

— Felix Schoeller GmbH & Co. KG, Osnabrück, Duitsland;

— Malta Decor Sp. z o.o., Poznań, Polen;

— Munksjö Tolosa S.A.U., Berastegi, Spanje.

Gebruikers

— LamiGraf SA, Barcelona, Spanje;

— Interprint GmbH, Arnsberg, Duitsland.

Producenten-exporteurs in de VRC

— Hangzhou Huawang New Material Technology Co. Ltd (HUAWANG)

— Kingdecor Zhejiang Co. Ltd, (KINGDECOR)

1.7. **Onderzoektijdvak en beoordelingsperiode**

(24) Het onderzoek naar de dumping en de schade had betrekking op de periode van 1 april 2023 tot en met 31 maart 2024 ("het onderzoektijdvak"). Het onderzoek naar ontwikkelingen die relevant zijn voor de schadebeoordeling had betrekking op de periode van 1 januari 2020 tot het einde van het onderzoektijdvak ("de beoordelingsperiode").

2. **ONDERZOCHT PRODUCT, BETROKKEN PRODUCT EN SOORTGELIJK PRODUCT**

2.1. **Onderzocht product**

(25) Het onderzochte product is decorpapier met de volgende kenmerken:

— een gewicht van 30-150 g/m^2; een asgehalte tussen 5 % en 50 %;

— een absorptievermogen volgens de Klemm-methode van ten minste 12 mm per 10 minuten of een harsabsorptie van 20 tot 200 %;

— een natsterkte van 6 tot 12 Newton (N) per 15 mm;

— een porositeit van Gurley van 3 tot 80 seconden per 100 ml;

— een gladheid van 20 tot 300 volgens de Bekk-methode;

— op rollen met een breedte tot 300 cm;

— al dan niet voorgeïmpregneerd met een combinatie van latexen of natuurlijke bindmiddelen (zoals zetmeel);

— met uitzondering van behangselpapier en dergelijke wandbekleding;

— met uitzondering van papier verzadigd met melamine, ureum, fenol of thermohardende, thermoplastische harsoplossingen op waterbasis ("het onderzochte product").

([5]) https://tron.trade.ec.europa.eu/investigations/case-history?caseId=2734.

(26) Op basis van de fysieke kenmerken zijn er vijf belangrijke productsoorten: basisdecorpapier voor bedrukking, eenkleurig papier, dragerpapier, basispapier voor folie en voorgeïmpregneerd decorpapier.

— Basisdecorpapier voor bedrukking is basispapier dat is bestemd om te worden bedrukt, dat aan drukkers wordt verkocht en specifiek is ontworpen om te worden bedrukt met verschillende patronen (bv. hout, nerven, marmer);

— eenkleurig papier is enkelkleurig, kleurverzadigd decorpapier. Het wordt gekenmerkt door zijn geschiktheid voor penetratie- en impregnatieprocessen. De kleur wordt aangebracht tijdens de papierproductie;

— dragerpapier wordt gekenmerkt door bijzondere impregnerings- en treksterktekwaliteiten. Het wordt aangebracht op de achterkant van het substraat om vervorming tijdens het lamineringsproces te voorkomen;

— basispapier voor folie is een soort decorpapier dat als basispapier wordt gebruikt om afwerkingsfolie te produceren, dat wil zeggen lagen papier met een met lak bekleed oppervlak die gekleurd of bedrukt zijn, en

— voorgeïmpregneerd decorpapier ("PRIP") is decorpapier dat in de papierfabriek reeds met hars is geïmpregneerd door middel van een opdrukpers.

(27) Decorpapier wordt gebruikt als oppervlaktemateriaal voor decoratieve toepassingen. Decorpapier wordt voornamelijk gebruikt in de meubel-, interieurontwerp-, en bouw- en renovatiesector als laminaat op een drager.

2.2. **Betrokken product**

(28) Het betrokken product is decorpapier van oorsprong uit de Volksrepubliek China, momenteel ingedeeld onder de GN-codes ex 4802 54 00, ex 4802 55, ex 4805 91 00 en ex 4811 60 00 (Taric-codes 4802 54 00 10, 4802 55 15 10, 4802 55 25 10, 4802 55 30 10, 4802 55 90 10, 4805 91 00 10 en 4811 60 00 10) ("het onderzochte product").

2.3. **Soortgelijk product**

(29) 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 bij uitvoer naar de Unie;

— het onderzochte product dat in de VRC wordt geproduceerd en aldaar op de binnenlandse markt wordt verkocht, en

— het onderzochte product dat in de Unie door de bedrijfstak van de Unie wordt geproduceerd en aldaar wordt verkocht.

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

3. **DUMPING**

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

(31) Aangezien er bij de opening van het onderzoek voldoende bewijsmateriaal beschikbaar was dat wees op het bestaan van verstoringen van betekenis in de zin van artikel 2, lid 6 bis, punt b), van de basisverordening met betrekking tot de VRC, achtte de Commissie het passend om met betrekking tot de producenten-exporteurs uit dit land het onderzoek te openen uit hoofde van artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening.

(32) Om de benodigde gegevens voor de mogelijke toepassing van artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening te verzamelen, heeft de Commissie in het bericht van inleiding alle producenten-exporteurs in de VRC verzocht informatie over de basisproducten voor de productie van decorpapier te verstrekken. Twee producenten-exporteurs hebben de desbetreffende informatie verstrekt.

(33) Om de informatie te verkrijgen die zij voor haar onderzoek met betrekking tot de vermeende verstoringen van betekenis nodig achtte, heeft de Commissie de Chinese overheid een vragenlijst toegezonden. 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.

(34) De Chinese overheid heeft binnen de daarvoor gestelde termijn niet op de vragenlijst gereageerd en heeft evenmin opmerkingen ingediend over de toepassing van artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening. Vervolgens heeft de Commissie de Chinese overheid meegedeeld dat zij overeenkomstig artikel 18 van de basisverordening de beschikbare gegevens zou gebruiken om het bestaan van verstoringen van betekenis in de VRC vast te stellen.

(35) In het bericht van inleiding heeft de Commissie ook vermeld dat zij, gezien het beschikbare bewijsmateriaal, op grond van artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening mogelijk een passend representatief land moest kiezen teneinde de normale waarde vast te stellen aan de hand van niet-verstoorde prijzen of benchmarks.

(36) Op 2 oktober 2024 heeft de Commissie de belanghebbenden door middel van een eerste mededeling ("de eerste mededeling") 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 decorpapier een rol spelen. Daarnaast heeft de Commissie op basis van de criteria voor de keuze van niet-verstoorde prijzen of benchmarks een mogelijk passend representatief land aangemerkt, te weten Thailand.

(37) De CNFPIA heeft in antwoord op de eerste mededeling de volgende algemene opmerkingen ingediend: 1) "Er bestaan in de VRC geen verstoringen van betekenis met betrekking tot het betrokken product en de Commissie heeft die ook niet aangetoond." 2) "Alleen de productiefactoren waarvan is bewezen dat ze zijn verstoord, mogen worden vervangen." 3) "De toepassing van artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening in dit geval en de daaruit voortvloeiende methode is onverenigbaar met de WTO-antidumpingovereenkomst ("de antidumpingovereenkomst")." Geen van de andere partijen heeft opmerkingen over de eerste mededeling ingediend. De opmerking over het bestaan van verstoringen van betekenis wordt behandeld in punt 3.2.1, waarin de Commissie de relevante verstoringen van betekenis beschrijft. Wat de opmerking over de productiefactoren betreft, herinnerde de Commissie eraan dat overeenkomstig artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening, zodra de Commissie heeft vastgesteld dat er sprake is van verstoringen van betekenis, de binnenlandse kosten mogen worden gebruikt, maar uitsluitend wanneer op basis van nauwkeurig en passend bewijsmateriaal is vastgesteld dat zij niet verstoord zijn. Wat ten slotte de vermeende onverenigbaarheid van artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening en de daaruit voortvloeiende methode met de antidumpingovereenkomst betreft, verwijst de Commissie naar de punten 3.2.1.9 en 3.2.1.10.

(38) Op 6 december 2024 heeft de Commissie de belanghebbenden door middel van een tweede mededeling ("de tweede mededeling") op de hoogte gebracht van de relevante bronnen die zij voornemens was te gebruiken om de normale waarde vast te stellen, met Thailand als het representatieve land. Zij heeft de belanghebbenden ook meegedeeld dat zij de verkoopkosten, algemene kosten en administratiekosten ("VAA-kosten") en de winst zou vaststellen op basis van die van de vier ondernemingen SIAM KRAFT INDUSTRY CO LTD, DOUBLE A (1991) PUBLIC COMPANY, THAI CONTAINERS GROUP CO LTD en SIG COMBIBLOC CO LTD. Er zijn binnen de vastgestelde termijn geen opmerkingen ontvangen over de tweede mededeling.

3.2. **Normale waarde**

(39) Artikel 2, lid 1, van de basisverordening luidt: "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.".

(40) 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"; deze "omvat 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").

(41) Zoals hieronder nader wordt toegelicht, heeft de Commissie in dit onderzoek geconcludeerd dat het op basis van het beschikbare bewijsmateriaal en gezien het gebrek aan medewerking van de Chinese overheid passend was artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening toe te passen.

3.2.1. *Bestaan van verstoringen van betekenis*

(42) Artikel 2, lid 6 bis, punt b), van de basisverordening luidt: "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, waarop deze beleidstoezicht uitoefenen of waarvoor deze beleidsadvies geven;*

— *overheidsaanwezigheid 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.".*

(43) Aangezien de lijst in artikel 2, lid 6 bis, punt b), van de basisverordening niet-cumulatief is, hoeven niet alle factoren aanwezig te zijn 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.

(44) Alle conclusies ten aanzien van verstoringen van betekenis in de zin van artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening moeten echter worden getrokken op basis van al het beschikbare 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.

(45) Artikel 2, lid 6 bis, punt c), van de basisverordening bepaalt: "Wanneer de Commissie beschikt over gegronde aanwijzingen die duiden op de mogelijke aanwezigheid van verstoringen van betekenis zoals bedoeld punt 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 punt b), in dat land of die sector worden beschreven; zij maakt dat rapport openbaar en actualiseert het geregeld".

(46) Overeenkomstig deze bepaling heeft de Commissie een landrapport opgesteld met betrekking tot de VRC ("het rapport") ([6]), waaruit blijkt dat er sprake is 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, waaronder de sector houtproducten. 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 ([7]) is in het onderzoeksdossier opgenomen in de fase van de opening van het onderzoek. Ook de klacht bevatte relevant bewijsmateriaal dat het rapport aanvult.

([6]) 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", 10 april 2024, SWD(2024) 91 final. Dat rapport is een actualisering van het vorige 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.

([7]) 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", 20 december 2017, SWD(2017) 483 final/2.

(47) Meer in het bijzonder betoogde de klager aan de hand van het bewijsmateriaal in het rapport dat er sprake was van systemische verstoringen van betekenis in de economie van de VRC, een "socialistische markteconomie" waarbij de Chinese Communistische Partij ("de CCP") zowel de publieke als de particuliere sector aanstuurt.

(48) De klager zette uiteen dat de productie van decorpapier in de VRC wordt beïnvloed door aanzienlijk overheidsingrijpen in de zin van artikel 2, lid 6 bis, punt b), van de basisverordening en dat het bijgevolg niet passend is om voor de vaststelling van de normale waarde gebruik te maken van de binnenlandse prijzen en kosten. De klagers stelden met name dat er sprake is van verstoringen van betekenis in de kosten van de grondstoffen die worden gebruikt voor de productie van decorpapier in de VRC, voornamelijk houtpulp en TiO_2, en van verstoringen van de energiekosten ([8]).

(49) Om dit standpunt te onderbouwen, baseerde de klager zich vooral op het bewijsmateriaal in het rapport en op bevindingen in eerdere zaken bij de Commissie.

(50) De klagers wezen erop dat de decorpapiersector deel uitmaakt van de Chinese sectoren bosbouw en houtproducten en herinnerden aan de volgende elementen die duiden op het bestaan van verstoringen van betekenis.

(51) Ten eerste is de decorpapiersector onderhevig aan verstoringen van de kosten van de basisgrondstoffen die worden gebruikt voor de vervaardiging van decorpapier, voornamelijk houtpulp en TiO_2:

— In haar landrapport van 2017 over de VRC concludeerde de Commissie dat "China gebruikmaakt van een breed scala aan instrumenten waarmee het de prijzen van grondstoffen aanzienlijk kan beïnvloeden. Door het aanbod van grondstoffen kunstmatig te verhogen of te verlagen of door gewoonweg de prijzen centraal te bepalen, kan de overheid de prijzen naar boven of naar beneden bijstellen" ([9]). Deze conclusie geldt zowel voor grondstoffen op basis van hout als voor chemische stoffen, zoals uitdrukkelijk vermeld in het rapport ([10]).

— Bovendien krijgen binnenlandse gebruikers van houtpulp een oneerlijk comparatief voordeel als gevolg van de instelling van uitvoerrechten op verschillende soorten houtpulp en de aanmoediging van buitenlandse investeringen in de Chinese houtverwerkende industrie ([11]).

— In het 14e vijfjarenplan onderstreept de Chinese overheid de noodzaak om de papier- en chemische industrie te ondersteunen en te ontwikkelen, nu zij stelt dat zij "traditionele bedrijfstakken zal transformeren en moderniseren […] de transformatie en modernisering van ondernemingen in belangrijke sectoren als de chemische en papierindustrie zal versnellen en groene fabricage zal verbeteren" ([12]). Hetzelfde geldt voor de bosbouwsector, waar zij "de infrastructuur van bosbouwbedrijven en bosgebieden die eigendom zijn van de staat zal verbeteren" ([13]).

([8]) Houtpulp en chemische stoffen zijn de belangrijkste uitgangsmaterialen voor de productie van decorpapier, waarbij houtpulp 15 tot 30 % van de totale productiekosten van decorpapier uitmaakt. TiO_2 en vulstoffen (bv. Flexonyl of ijzeroxide) zijn de belangrijkste chemische stoffen die worden gebruikt en maken tot 50 % van de productiekosten van decorpapier uit.

([9]) Rapport, blz. 358.

([10]) Rapport, blz. 320.

([11]) Rapport, blz. 357.

([12]) 14e vijfjarenplan van de Chinese overheid, blz. 26, beschikbaar op: https://cset.georgetown.edu/wp-content/uploads/t0284_14th_Five_Year_Plan_EN.pdf(geraadpleegd op 21 november 2024).

([13]) 14e vijfjarenplan van de Chinese overheid, blz. 9 en 85, beschikbaar op: https://cset.georgetown.edu/wp-content/uploads/t0284_14th_Five_Year_Plan_EN.pdf(geraadpleegd op 21 november 2024).

— In de Catalogus van leidende beginselen voor herstructurering van de industrie van 2019 zijn specifieke productiedoelstellingen voor verschillende vormen van houtpulp vastgesteld en worden verschillende sectoren voor de productie van papier en houtpulp genoemd die moeten worden afgeschaft als de jaarlijkse capaciteit niet wordt gehaald ([14]). Deze steun past volledig in het planningssysteem in de VRC, waardoor middelen worden vrijgemaakt voor sectoren die door de overheid als strategisch of anderszins politiek belangrijk zijn aangemerkt ([15]).

— Net als in het 14e vijfjarenplan voor de bosbouw, dat tot doel heeft het gebruik van hout als grondstof te ondersteunen ([16]), is ook de chemische sector onderworpen aan overheidsingrijpen. Meer dan de helft van de totale productie van chemische stoffen in de VRC is afkomstig van staatsbedrijven ([17]).

(52) Ten tweede is de decorpapiersector onderhevig aan verstoringen van de energiekosten:

— De Commissie heeft gemeld dat "normale marktoverwegingen niet gelden voor de Chinese energiemarkt, gezien het aanzienlijke overheidsingrijpen in de productie en de prijsstelling" ([18]). In de VRC is ongeveer 50 % van de energieopwekkingscapaciteit in handen van de staat, waarbij het volledige elektriciteitsnet wordt gecontroleerd door twee staatsbedrijven: State Grid Corporation of China en China Southern Power Grid ([19]). De energieprijzen worden centraal vastgesteld door het departement Prijzen van de Nationale Ontwikkelings- en Hervormingscommissie, dat gebruikmaakt van prijsdifferentiatiestrategieën ten gunste van "aangemoedigde industrieën" ([20]), waaronder de papiersector. Ook op provinciaal niveau wordt aanvullend prijsdifferentiatiebeleid toegepast ([21]). Bij het ingrijpen van de Chinese overheid gaat het vaak om de verstrekking van energie tegen gesubsidieerde tarieven of met kortingen ([22]).

— Daarnaast kunnen producenten van decorpapier, waaronder Zhejiang Kingdecor Paper en Hangzhou Huawang New Material Technology, profiteren van preferentiële elektriciteitstarieven die in rekening worden gebracht in bepaalde industriezones waar hun productiefaciliteiten zijn gelegen ([23]). Bovendien zijn de autoriteiten in sommige gebieden zelf begonnen met de aankoop en verkoop van elektriciteit ([24]).

— De energiekosten in de VRC worden ook indirect verstoord door het besluit van de overheid om de prijzen van met steenkool gegenereerde elektriciteit te verlagen. Dit was bedoeld om de buitensporige capaciteitstoename als gevolg van eerdere aanzienlijke subsidies voor de steenkoolproductie te beheersen ([25]).

([14]) Catalogus van leidende beginselen voor herstructurering van de industrie van 2019, blz. 38 en afdeling III.12. Zie ook Uitvoeringsverordening (EU) 2023/1648 van de Commissie van 21 augustus 2023 tot instelling van een definitief antidumpingrecht op bepaald gestreken fijn papier van oorsprong uit de Volksrepubliek China naar aanleiding van een nieuw onderzoek in verband met het vervallen van de maatregelen overeenkomstig artikel 11, lid 2, van Verordening (EU) 2016/1036 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 207 van 22.8.2023, blz. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2023/1648/oj, overweging 67).
([15]) Antidumpingverordening gestreken fijn papier 2023, overweging 65.
([16]) Sectoraal ontwikkelingsplan van de Chinese overheid voor bossen en grasland (2021-2025), blz. 9 en 10.
([17]) Rapport, blz. 101.
([18]) Rapport, blz. 294.
([19]) Rapport, blz. 265.
([20]) Rapport, blz. 265.
([21]) Rapport, blz. 265.
([22]) Uitvoeringsverordening (EU) 2017/367 van de Commissie van 1 maart 2017 tot instelling van een definitief antidumpingrecht op fotovoltaïsche modules van kristallijn silicium en de belangrijkste componenten daarvan (cellen) van oorsprong uit of verzonden uit de Volksrepubliek China naar aanleiding van een nieuw onderzoek in de zin van artikel 11, lid 2, van Verordening (EU) 2016/1036 van het Europees Parlement en de Raad en tot beëindiging van het gedeeltelijke tussentijdse nieuwe onderzoek in de zin van artikel 11, lid 3, van Verordening (EU) 2016/1036 (PB L 56 van 3.3.2017, blz. 131, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2017/367/oj), overwegingen 464 en 465.
([23]) Rapport, blz. 275.
([24]) Rapport, blz. 278.
([25]) Rapport, blz. 289.

(53) Ten derde hebben producenten in de decorpapiersector 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:

— In het rapport heeft de Commissie de continuïteit tussen de overheid en alle belangrijke aspecten van het financiële stelsel in de VRC beschreven en geconcludeerd dat "dit het gevolg is van een verstoorde situatie die de facto niet vergelijkbaar is met andere op marktbeginselen gebaseerde economieën" ([26]).

— Het financiële stelsel als zodanig vereist ook dat particuliere banken overeenkomstig de beleidsplannen van de overheid aangemoedigde bedrijfstakken ondersteunen. Zo bepaalt artikel 34 van Wet nr. 34 van 2015 inzake handelsbanken dat "commerciële banken hun kredietactiviteiten uitoefenen in overeenstemming met de behoeften van de nationale economische en sociale ontwikkeling en overeenkomstig het industriebeleid van de staat".

— Zoals de Commissie in verschillende onderzoeken heeft bevestigd, streeft de Chinese overheid actief naar de ontwikkeling van aangemoedigde bedrijfstakken, zoals de papiersector, als doelstelling van overheidsbeleid, onder meer door middel van preferentiële leningen ([27]).

(54) Ten vierde is de papiersector, net als andere sectoren van de Chinese economie, onderhevig aan verstoringen die het gevolg zijn van discriminerend overheidsbeleid of discriminerende overheidsmaatregelen die binnenlandse leveranciers bevoordelen of de vrije marktwerking anderszins beïnvloeden ([28]).

(55) Ten vijfde is de decorpapiersector onderhevig aan de verstoringen die voortvloeien uit het ontbreken, de discriminerende toepassing of de ontoereikende handhaving van faillissements-, vennootschaps- of eigendomswetgeving ([29]).

(56) Ten zesde zijn ook de loonkosten in de decorpapiersector verstoord ([30]).

(57) Concluderend stelden de klagers dat in de decorpapiersector sprake is van verstoringen van betekenis in de zin van artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening.

(58) De Commissie heeft onderzocht of het wegens het bestaan van verstoringen van betekenis in de zin van artikel 2, lid 6 bis, punt b), van de basisverordening al dan niet passend was gebruik te maken van de binnenlandse prijzen en kosten in de VRC. De Commissie heeft dit gedaan op basis van het beschikbare bewijsmateriaal in het dossier.

(59) 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 waartoe het betrokken product behoort. 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.

([26]) Rapport, blz. 180.

([27]) Zie bijvoorbeeld Uitvoeringsverordening (EU) nr. 452/2011 van de Raad van 6 mei 2011 tot instelling van een definitief antisubsidierecht op gestreken fijn papier van oorsprong uit de Volksrepubliek China (PB L 128 van 14.5.2011, blz. 18, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2011/452/oj), overweging 75; Uitvoeringsverordening (EU) 2017/1187 van de Commissie van 3 juli 2017 tot instelling van een compenserend recht op bepaald gestreken fijn papier van oorsprong uit de Volksrepubliek China naar aanleiding van een nieuw onderzoek bij het vervallen van maatregelen overeenkomstig artikel 18 van Verordening (EU) 2016/1037 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 171 van 4.7.2017, blz. 134, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2017/1187/oj), overweging 52; antidumpingverordening gestreken fijn papier 2023, overweging 53; Uitvoeringsverordening (EU) 2023/1647 van de Commissie van 21 augustus 2023 tot instelling van een definitief compenserend recht op bepaald gestreken fijn papier van oorsprong uit de Volksrepubliek China naar aanleiding van een nieuw onderzoek in verband met het vervallen van de maatregelen op grond van artikel 18 van Verordening (EU) 2016/1037 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 207 van 22.8.2023, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2023/1647/oj), overwegingen 55 tot en met 72.

([28]) Rapport, blz. 2.

([29]) Ibid.

([30]) Ibid.

3.2.1.1. Verstoringen van betekenis die de binnenlandse prijzen en kosten in de VRC beïnvloeden

(60) Het Chinese economische stelsel is gebaseerd op het concept van een "socialistische markteconomie". Dat concept is vastgelegd in de Chinese grondwet en bepaalt het economische 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" ([31]).

(61) De staatseconomie wordt als de "leidende kracht van de nationale economie" beschouwd en de staat heeft de opdracht om "de consolidatie en groei" ervan te waarborgen ([32]). 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 particuliere eigendom en deze notie wordt in alle belangrijke wetgeving als algemeen beginsel benadrukt.

(62) De Chinese eigendomswetgeving vormt hiervan een voorbeeld bij uitstek: 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 ([33]).

(63) 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.

(64) Na een wijziging van de Chinese grondwet in maart 2018 werd de leidende rol van de CCP nog verder versterkt, nu die is bevestigd in artikel 1 van de grondwet.

(65) Na de reeds bestaande eerste zin van die bepaling: "Het socialistische systeem is het fundamentele stelsel van de Volksrepubliek China", is een nieuwe tweede zin ingevoegd, die luidt: "Het leiderschap van de Communistische Partij van China is het essentiële kenmerk van het socialisme met Chinese karakteristieken" ([34]). Dit illustreert de onbetwiste en steeds toenemende zeggenschap van de CCP over het economische stelsel van de VRC.

(66) 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.

(67) De Chinese staat voert 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 ([35]). De interventionistische economische instrumenten die door de Chinese autoriteiten worden ingezet, zijn talrijk en omvatten onder meer het systeem van industriële planning, het financiële systeem en regelgevingsinstrumenten.

(68) 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 beïnvloedt. Al deze plannen samen bestrijken een complete en complexe matrix van sectoren en transversale beleidsmaatregelen en zijn aanwezig op alle overheidsniveaus.

(69) De plannen op provinciaal niveau zijn gedetailleerd, terwijl in de nationale plannen bredere doelen worden gesteld. In de plannen wordt ook beschreven met welke middelen de betrokken bedrijfstakken/sectoren worden ondersteund en binnen welk tijdsbestek de doelstellingen moeten worden gerealiseerd. Sommige plannen bevatten nog steeds expliciete productiestreefcijfers.

([31]) Rapport, hoofdstuk 2, blz. 7.
([32]) Rapport, hoofdstuk 2, blz. 7-8.
([33]) Rapport — hoofdstuk 2, blz. 10 en 18.
([34]) Zie: http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Constitution/node_2825.html (geraadpleegd op 18 november 2024).
([35]) Rapport, hoofdstuk 2, blz. 29-30.

(70) 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.).

(71) De marktdeelnemers, zowel particuliere als staatsondernemingen, moeten hun bedrijfsactiviteiten daadwerkelijk aanpassen aan de vereisten van het planningssysteem. Dit komt niet alleen door het bindende karakter van de plannen, maar ook doordat de bevoegde Chinese autoriteiten op alle overheidsniveaus zich aan het systeem van plannen houden en hun verworven bevoegdheden dienovereenkomstig gebruiken, waardoor de marktdeelnemers ertoe worden aangezet de in de plannen vastgelegde prioriteiten na te leven ([36]).

(72) Ten tweede — op het niveau van de toewijzing van financiële middelen — wordt het financiële systeem van de VRC gedomineerd door de handels- en beleidsbanken in staatseigendom. Die banken moeten hun kredietbeleid ontwikkelen en uitvoeren in overeenstemming met de doelstellingen van het industriebeleid van de overheid in plaats van zich in de eerste plaats te buigen over de economische merites van een bepaald project ([37]).

(73) Hetzelfde geldt voor de andere componenten van het Chinese financiële stelsel, zoals de aandelenmarkten, obligatiemarkten, private-equitymarkten enz. Ook deze 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 van de staat en de CCP te waarborgen en hun ingrijpen mogelijk te maken ([38]).

(74) 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 dan economische doelmatigheid na te streven, 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 doelstellingen van het overheidsbeleid te bevorderen. De aard van deze doelstellingen blijft echter onduidelijk, waardoor de besluitvormende organen over een ruime beoordelingsmarge beschikken ([39]).

(75) 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, zoals het handhaven van de zeggenschap van de staat over belangrijke sectoren of het versterken van de binnenlandse industrie ([40]).

(76) Kortom, het Chinese economische model is gebaseerd op bepaalde fundamentele axioma's die voorzien in grootschalig 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 ([41]).

3.2.1.2. 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, waarop deze beleidstoezicht uitoefenen of waarvoor deze beleidsadvies geven.

([36]) Rapport, hoofdstuk 4, blz. 57 en 92.
([37]) Rapport, hoofdstuk 6, blz. 149-150.
([38]) Rapport, hoofdstuk 6, blz. 153 tot en met 171.
([39]) Rapport, hoofdstuk 7, blz. 204-205.
([40]) Rapport, hoofdstuk 8, blz. 207-208, 242-243.
([41]) Rapport, hoofdstuk 2, blz. 19-24, hoofdstuk 4, blz. 69, 99 en 100, hoofdstuk 5, blz. 130 en 131.

(77) In de VRC vormen ondernemingen die in handen zijn van de staat, waarover de staat zeggenschap heeft en/of waarop de staat beleidstoezicht uitoefent of waarvoor deze beleidsadvies geeft, een essentieel onderdeel van de economie.

(78) De sector van het betrokken product wordt voornamelijk bediend door particuliere ondernemingen, zoals Hangzhou Huawang New Material Technology (ook wel "Huawon" genoemd) ([42]), Zhejiang Kingdecor Paper ([43]), Qifeng New Materials ([44]) of Zhejiang Hengda New Materials ([45]).

(79) Uit het onderzoek is echter gebleken dat de belangrijkste grondstoffen voor de productie van decorpapier, namelijk houtpulp en TiO_2, beide door staatsondernemingen worden geleverd. Zo wordt de houtpulpsector bediend door verschillende door de staat gecontroleerde ondernemingen, zoals Fujian Qingshan Paper Industry Co. ([46]) en Shandong Chenming Paper Holding Co ([47]).

(80) In Uitvoeringsverordening (EU) 2024/1923 van de Commissie ([48]) tot instelling van een voorlopig antidumpingrecht op titaandioxide van oorsprong uit de Volksrepubliek China heeft de Commissie bovendien vastgesteld dat ook de TiO_2-sector wordt bediend door een aantal overheidsbedrijven, zoals Pangang Group Vanadium and Titanium Resources, Ltd ([49]) ("Pangang"), een onderdeel van Pangang Group, een dochteronderneming van de staatsonderneming Anshan Iron and Steel Group ("Ansteel") ([50]) die voor een aanzienlijk deel (meer dan 54 %) in handen is van de staat ([51]).

(81) Fujian Qingshan Paper Industry Co. stelt: "In de nieuwe ontwikkelingsfase zal de onderneming zich laten leiden door het gedachtegoed van Xi Jinping over het socialisme met Chinese karaktertrekken voor een nieuw tijdperk" ([52]). Daarnaast bepaalt artikel 98 van de statuten van de onderneming: "Het partijcomité van de onderneming voert zijn taken uit in overeenstemming met de statuten en andere regels van de partij: *i) Zorgen voor het toezicht op de uitvoering van het beleid van de partij en de staat en van de besluiten en regelingen van het Centraal Comité van de Partij, de Staatsraad, het provinciaal partijcomité en de provinciale overheid in het bedrijf*" ([53]). Evenzo stelt het partijcomité van Shandong Chenming Paper Holding Co: "Wanneer de onderneming zich ontwikkelt, zal de partijorganisatie worden opgericht, waar de belangrijkste punten ook zijn, de partijopbouwende werkzaamheden zullen worden uitgebreid om te komen tot weerklank, wederzijdse integratie en vooruitgang tussen partijopbouw en productie, exploitatie en beheer" ([54]).

(82) Interventies van de CCP in de operationele besluitvorming zijn bovendien de norm geworden, niet alleen in staatsondernemingen, maar ook in particuliere ondernemingen ([55]), waarbij de CCP een leidende rol opeist ten aanzien van vrijwel elk aspect van de economie van het land. De invloed van de staat door middel van CCP-structuren binnen ondernemingen leidt er in de praktijk toe dat marktdeelnemers onder zeggenschap en beleidstoezicht van de overheid staan, gezien de mate waarin de staats- en partijstructuren in de VRC met elkaar zijn verweven.

([42]) Zie: https://www.hwpaper.cn/(geraadpleegd op 15 november 2024).
([43]) Zie: https://www.kingdecor.cn/sort_8.html(geraadpleegd op 15 november 2024).
([44]) Zie: http://www.qifeng.cn/(geraadpleegd op 15 november 2024).
([45]) Zie: https://cn.hengdaxincai.com/tzzgx.html(geraadpleegd op 15 november 2024).
([46]) Zie blz. 79, beschikbaar op: http://file.finance.sina.com.cn/211.154.219.97:9494/MRGG/CNSESH_STOCK/2024/2024-4/2024-04-02/9935660.PDF (geraadpleegd op 18 november 2024).
([47]) Zie blz. 144, beschikbaar op: http://www.chenmingpaper.com/Uploadfile/pdf/20240329100700346 9.pdf (geraadpleegd op 15 november 2024).
([48]) Uitvoeringsverordening (EU) 2024/1923 van de Commissie van 10 juli 2024 tot instelling van een voorlopig antidumpingrecht op titaandioxide van oorsprong uit de Volksrepubliek China (PB L, 2024/1923, 11.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2024/1923/oj) recital 133.
([49]) Zie https://www.pgvt.cn/index.php?s=Home/Article/lists/art_type/strat_index (geraadpleegd op 30 april 2024).
([50]) Zie http://www.ansteel.cn/yewubankuai/fantaichanye/2016-11-18/5.html (geraadpleegd op 30 april 2024).
([51]) Zie het jaarverslag 2023 van de onderneming, blz. 73, beschikbaar op: https://static.cninfo.com.cn/finalpage/2024-03-26/1219403167.PDF (geraadpleegd op 30 april 2024).
([52]) Zie: http://www.qingshanpaper.com/intro/12.html(geraadpleegd op 15 november 2024).
([53]) Zie: http://file.finance.sina.com.cn/211.154.219.97:9494/MRGG/CNSESH_STOCK/2018/2018-4/2018-04-17/4241785.PDF (geraadpleegd op 15 november 2024).
([54]) Zie: http://www.chenmingpaper.com/about/djgz.aspx (geraadpleegd op 15 november 2024).
([55]) Zie artikel 33 van de statuten van de CCP, artikel 19 van de Chinese vennootschapswet. Zie ook het rapport, hoofdstuk 3, blz. 47-50.

(83) Ook de decorpapiersector is onderworpen aan verschillende beleidsmaatregelen van de overheid, aangezien de houtpulpsector zowel in de Catalogus van richtsnoeren voor de aanpassing van de industriële structuur van 2019 ([56]) als in de bijgewerkte versie van 2024 ([57]) als aangemoedigde bedrijfstak is opgenomen. Evenzo, en zoals is vastgesteld in Uitvoeringsverordening (EU) 2024/1923 van de Commissie van 10 juli 2024 tot instelling van een voorlopig antidumpingrecht op titaandioxide van oorsprong uit de Volksrepubliek China ([58]), wordt de TiO_2-sector in de versie van de Catalogus van richtsnoeren voor de aanpassing van de industriële structuur als zodanig genoemd nu het TiO_2-zwavelzuurbehandelingsproces als een beperkte bedrijfstak is opgenomen, terwijl in de versie van 2019 het TiO_2-chlorideproces als aangemoedigde bedrijfstak wordt genoemd ([59]).

(84) Voorts bevat het 14e vijfjarenplan voor economische en sociale ontwikkeling en de vooruitzichten voor 2035 de volgende doelstelling: "Transformatie en modernisering van traditionele industrieën, bevordering van de optimalisering van de indeling en structurele aanpassing van grondstoffenindustrieën zoals petrochemie, staal, non-ferrometalen en bouwmaterialen, uitbreiding van het aanbod van hoogwaardige producten zoals de lichte industrie en textiel, en versnelling van de transformatie en modernisering van belangrijke sectoren zoals de chemische en papierindustrie." ([60]).

(85) Het Richtinggevende advies van 2022 over de bevordering van de hoogwaardige ontwikkeling van de lichte industrie ([61]) vereist ook dat "doorbraken op het gebied van sleuteltechnologieën worden versneld: Met betrekking tot de zwakke schakels in sectoren zoals papierproductie […] zal een aantal stappenplannen voor technologische innovatie op belangrijke gebieden worden onderzocht, opgesteld en gepubliceerd […] technologisch onderzoek en technologische ontwikkeling, engineering en industrialisering zullen worden verdiept en bevorderd, de totstandbrenging van essentiële technologische systemen zal worden versneld en het technologische niveau van de industrie zal worden verhoogd" ([62]) en dat "een aantal uitstekende scenario's voor slimme productie in sectoren zoals […] papierproductie worden bevorderd" ([63]).

(86) Zeggenschap en beleidstoezicht van de overheid kunnen ook worden waargenomen op het niveau van de betrokken brancheorganisaties ([64]). Zo heeft de China National Forest Products Industry Association ("CNFPIA") een speciaal comité voor decorpapier opgericht ([65]). Artikel 3 van de statuten van de CNFPIA bepaalt dat de organisatie "de professionele richtsnoeren, het toezicht en het beheer door de entiteiten die belast zijn met registratie en beheer, door entiteiten die belast zijn met partijopbouw en door de relevante administratieve afdelingen die belast zijn met het beheer van de industrie, aanvaardt" ([66]).

(87) Hangzhou Huawang New Material Technology is lid van de CNFPIA en is vicevoorzitter van het speciaal comité van de CNFPIA voor decorpapier ([67]).

([56]) Zie deel I.19.1, blz. 43, beschikbaar op: https://www.gov.cn/xinwen/2019-11/06/5449193/files/26c9d25f713f4ed5b8dc51ae40ef37af.pdf (geraadpleegd op 15 november 2024).

([57]) Zie deel I.19.1, blz. 44, beschikbaar op: https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/fzggwl/202312/P020231229700886191069.pdf (geraadpleegd op 15 november 2024).

([58]) Zie Uitvoeringsverordening (EU) 2024/1923, overweging 159.

([59]) Zie voor de zwavelzuurbehandelingsmethode de Catalogus met richtsnoeren van 2024, blz. 88 (van kracht per 1 februari 2024), beschikbaar op https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/fzggwl/202312/P020231229700886191069.pdf (geraadpleegd op 18 november 2024). De methode werd ook in de Catalogus met richtsnoeren van 2019, blz. 84, vermeld als methode waarvoor beperkingen gelden. Zie voor de chlorideprocesmethode de Catalogus met richtsnoeren van 2019, blz. 15 (van kracht tot 31 januari 2024), beschikbaar op https://www.gov.cn/xinwen/2019-11/06/5449193/files/26c9d25f713f4ed5b8dc51ae40ef37af.pdf (geraadpleegd op 18 november 2024).

([60]) Zie deel III.8, beschikbaar op: http://www.xinhuanet.com/2021-03/13/c_1127205564.htm (geraadpleegd op 15 november 2024).

([61]) Zie: https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-06/19/content_5696665.htm (geraadpleegd op 15 november 2024).

([62]) Ibid., punt 3.

([63]) Ibid., punt 12.

([64]) Rapport, hoofdstuk 2, blz. 24-27.

([65]) Zie: http://www.cnfpia.org/sf_8A67D37C5FBF469EB7F2E8CEFF0B36E5_297_4AAFEFB7475.html(geraadpleegd op 19 november 2024).

([66]) Zie: http://www.cnfpia.org/about-law.html (geraadpleegd op 15 november 2024).

([67]) Zie blz. 11 van het jaarverslag 2023 van Hangzhou Huawang New Material Technology, beschikbaar op: http://file.finance.sina.com.cn/211.154.219.97:9494/MRGG/CNSESH_STOCK/2024/2024-4/2024-04-29/10136207.PDF (geraadpleegd op 19 november 2024).

(88) Ook Zhejiang Kingdecor Paper is lid van de CNFPIA en fungeert als een bestuurder van het speciaal comité van de CNFPIA voor decorpapier ([68]).

(89) Zelfs particuliere producenten in de sector van het betrokken product kunnen dus niet onder marktvoorwaarden opereren. Zowel staats- als particuliere ondernemingen in de sector staan immers onder beleidstoezicht en krijgen beleidsadvies.

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

(90) De Chinese overheid kan zich door middel van overheidsaanwezigheid in bedrijven mengen in prijzen en kosten. CCP-cellen in ondernemingen die al dan niet in staatseigendom zijn, vormen immers een belangrijk kanaal waarlangs de staat zich in zakelijke beslissingen kan mengen.

(91) Volgens het Chinese vennootschapsrecht 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 ([69])) en moet de onderneming de nodige voorwaarden scheppen voor de activiteiten van de partijorganisatie.

(92) Deze eis lijkt in het verleden niet altijd te zijn gevolgd of strikt te zijn gehandhaafd. De CCP heeft echter, sinds ten minste 2016, haar aanspraken op zeggenschap bij zakelijke beslissingen in ondernemingen nadrukkelijk als politiek beginsel doen gelden ([70]), onder meer door druk uit te oefenen op particuliere ondernemingen om "vaderlandsliefde" voorop te stellen en zich naar de partijlijn te voegen ([71]).

(93) In 2018 werd al bericht dat in 73 % van de circa 2,57 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 ([72]). Deze voorschriften zijn van algemene toepassing in de hele Chinese economie, in alle sectoren, ook op producenten van het betrokken product en de leveranciers van de basisproducten ervan.

(94) 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") ([73]), waarbij de rol van de partijcomités in particuliere ondernemingen verder werd uitgebreid.

(95) In afdeling II.4 van de richtsnoeren staat: "We moeten over de gehele linie de 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: "We 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 ([74]).

([68]) Zie: https://www.kingdecor.cn/list_269.html (geraadpleegd op 19 november 2024).
([69]) Rapport, hoofdstuk 3, blz. 40.
([70]) Zie bijvoorbeeld Blanchette, J., "Xi's Gamble: The Race to Consolidate Power and Stave off Disaster"; Foreign Affairs, deel 100, nummer 4, juli/augustus 2021, blz. 10 tot en met 19.
([71]) Rapport, hoofdstuk 3, blz. 41.
([72]) Zie: https://merics.org/en/comment/who-ccp-chinas-communist-party-infographics (geraadpleegd op 18 oktober 2024).
([73]) 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, zie www.gov.cn/zhengce/2020-09/15/content_5543685.htm (geraadpleegd op 21 oktober 2024).
([74]) Financial Times (2020), "Chinese Communist Party asserts greater control over private enterprise", zie https://on.ft.com/3mYxP4j (geraadpleegd op 21 oktober 2024).

(96) Het onderhavige onderzoek heeft bevestigd dat overlappingen tussen managementfuncties en het CCP-lidmaatschap/CCP-functies ook in de decorpapiersector voorkomen. Zo is bijvoorbeeld een lid van de raad van bestuur van Xianhe, de holding boven Kingdecor, ook partijsecretaris van de onderneming ([75]). Zoals uit het onderzoek is gebleken, heeft Xianhe "gereageerd op de oproep van het centraal comité van de partij en heeft het zich actief geïntegreerd in het nieuwe ontwikkelingspatroon" ([76]).

(97) Een ander voorbeeld van deze overlapping tussen leidinggevende functies en CCP-lidmaatschap/CCP-functies is Qifeng New Material, waarvan de voorzitter van de raad van bestuur lid is van de CCP ([77]). In 2023 heeft Qifeng New Material "zich gehouden aan de richtsnoeren van het gedachtegoed van Xi Jinping over het socialisme met Chinese karaktertrekken voor een nieuw tijdperk, en onder het sterke leiderschap van het partijcomité en de raad van bestuur van de onderneming heeft [de onderneming] actief zowel de internationale als de binnenlandse markten verkend.". ([78])

(98) Nog een voorbeeld is Fujian Qingshan Paper Industry Co., waarvan de voorzitter van de raad van bestuur ook de secretaris van het partijcomité is ([79]). In de eerste helft van 2024 heeft de onderneming "zich gehouden aan de richtsnoeren van het gedachtegoed van Xi Jinping over het socialisme met Chinese karaktertrekken voor een nieuw tijdperk, de partijopbouw algemeen versterkt en de grondige integratie van partijopbouw en productie en exploitatie actief bevorderd" ([80]).

(99) Verder hebben de aanwezigheid en het ingrijpen van de staat op de financiële markten en bij de levering van grondstoffen en basisproducten een extra verstorend effect op de markt ([81]). De overheidsaanwezigheid in ondernemingen, in de decorpapiersector en andere sectoren (zoals de financiële sector en de sector voor basisproducten), maakt het de Chinese overheid dus mogelijk zich in de prijzen en kosten te mengen.

3.2.1.4. Verstoringen van betekenis overeenkomstig 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

(100) De koers van de Chinese economie wordt in grote mate bepaald door een uitgebreid planningssysteem waarin prioriteiten worden gesteld en waarin de doelstellingen worden voorgeschreven waarop de centrale, provinciale en lokale overheid zich moeten concentreren. Op alle overheidsniveaus bestaan plannen die vrijwel alle economische sectoren bestrijken. De via de planningsinstrumenten geformuleerde doelstellingen hebben een bindend karakter en op elk bestuurlijk niveau houden de autoriteiten toezicht op de uitvoering van de plannen door het desbetreffende lagere bestuursniveau.

(101) 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 de toewijzing plaatsvindt in overeenstemming met de marktkrachten ([82]).

([75]) Zie het jaarverslag 2023 van Xianhe, blz. 47, beschikbaar op: http://file.finance.sina.com.cn/211.154.219.97:9494/MRGG/CNSESH_STOCK/2024/2024-4/2024-04-27/10119843.PDF (geraadpleegd op 25 november 2024).

([76]) Zie het halfjaarverslag 2024 van Xianhe, blz. 22, beschikbaar op: http://file.finance.sina.com.cn/211.154.219.97:9494/MRGG/CNSESH_STOCK/2024/2024-8/2024-08-15/10375049.PDF (geraadpleegd op 25 november 2024).

([77]) Zie het jaarverslag 2023 van Qifeng, blz. 27, beschikbaar op: http://www.qifeng.cn/public/upload/file/20240417/1713317915129159.pdf (geraadpleegd op 25 november 2024).

([78]) Zie het jaarverslag 2023 van Qifeng, blz. 13, beschikbaar op: http://www.qifeng.cn/public/upload/file/20240417/1713317915129159.pdf (geraadpleegd op 25 november 2024).

([79]) Zie: http://www.qingshanpaper.com/news/10237.html (geraadpleegd op 25 november 2024) en het halfjaarlijkse verslag van de onderneming over 2024, blz. 49, beschikbaar op: https://www.sse.com.cn/disclosure/listedinfo/announcement/c/new/2024-08-20/600103_20240820_CTDO.pdf (geraadpleegd op 25 november 2024).

([80]) Zie: http://www.qingshanpaper.com/news/10237.html (geraadpleegd op 25 november 2024) en het halfjaarlijkse verslag van de onderneming over 2024, blz. 11, beschikbaar op: https://www.sse.com.cn/disclosure/listedinfo/announcement/c/new/2024-08-20/600103_20240820_CTDO.pdf (geraadpleegd op 25 november 2024).

([81]) Rapport, hoofdstuk 12.

([82]) Rapport, hoofdstuk 4, blz. 56-57, 99-100.

(102) De Chinese autoriteiten hebben een aantal beleidsmaatregelen vastgesteld die de werking van de decorpapiersector sturen.

(103) Zo is de provincie Shandong volgens het 14e vijfjarenplan voor economische en sociale ontwikkeling en de vooruitzichten voor 2035 voornemens "traditionele industrieën te optimaliseren en te moderniseren: *[…] klassieke industrieën zoals textiel en kleding, levensmiddelen, papierproductie, […] optimaliseren en verfijnen"* ([83]).

(104) Voorts vereist het speciale plan van de provincie Fujian voor de hoogwaardige ontwikkeling van de be- en verwerkende industrie tijdens de looptijd van het 14e vijfjarenplan dat "de nadruk wordt gelegd op verbetering van de kwaliteit van huishoudpapier, verpakkingspapier en -karton, speciaal papier en karton, optimalisering van de structuur van de variëteiten, onderzoek en ontwikkeling van het veelzijdige gebruik van pulp en papiervezels" ([84]).

(105) Daarnaast wordt op provinciaal niveau in het speciaal plan van Fujian voor de hoogwaardige ontwikkeling van de be- en verwerkende industrie tijdens de looptijd van het 14e vijfjarenplan gespecificeerd dat voor "papier en papierproducten: [de regering] […] Qingshan paper en andere ondernemingen zal begeleiden om de binnenlandse innovatiecapaciteit te versterken, de integratiecapaciteit voor ontwerpen te vergroten en het niveau van het productieproces, de technologie en de uitrusting te verbeteren" ([85]).

(106) Het onderzoek bevestigde ook dat in de provincie Zhejiang een preferentieel beleid van de overheid en staatsbanken bestaat ten aanzien van papierproducenten, aangezien de provincie "de financiële instellingen van het district Longyou aanstuurt om het financiële klimaat van belangrijke ondernemingen te verbeteren, de financiële diensten blijft optimaliseren en de steun voor de reële economie, met name de papierindustrie, blijft opvoeren" ([86]).

(107) Bovendien zijn ook de basisproducten voor de productie van decorpapier onderworpen aan overheidsbeleid. Dat geldt met name voor houtpulp, die valt onder het 14e vijfjarenplan van de VRC voor de ontwikkeling van de sector bossen en grasland (2021-2025) ([87]) ("14e vijfjarenplan bossen"), volgens hetwelk aangaande de "pulp en papierproductie: […] de afschaffing van verouderde productiecapaciteit moet worden versneld en verontreinigende emissies moeten worden teruggedrongen [en] de technologische transformatie moet worden bevorderd en het gebruik van energie en grondstoffen moet worden verbeterd". In het onderzoek naar de TiO_2-sector is ook vastgesteld dat de Chinese overheid maatregelen heeft getroffen om marktdeelnemers ertoe te bewegen te voldoen aan de doelstellingen van het overheidsbeleid voor die sector ([88]).

(108) Met deze en andere middelen stuurt en controleert de Chinese overheid derhalve vrijwel elk aspect van de ontwikkeling en werking van de sector, evenals de upstream-basisproducten.

(109) Samengevat heeft de Chinese overheid maatregelen getroffen om marktdeelnemers ertoe te bewegen te voldoen aan de doelstellingen van het overheidsbeleid voor de sector. Dergelijke maatregelen belemmeren de vrije marktwerking.

3.2.1.5. Verstoringen van betekenis overeenkomstig 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

(110) Volgens de informatie in het dossier slaagt het Chinese faillissementsstelsel 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 voort te vloeien uit het feit dat het Chinese faillissementsrecht, ook al berust het formeel op beginselen die gelijkenis vertonen met de beginselen van het overeenkomstige recht in andere landen dan de VRC, wordt gekenmerkt door structureel ontoereikende handhaving.

([83]) Zie deel IV.12, blz. 27, beschikbaar op: https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fzzlgh/dffzgh/202105/P020210513602621066980.pdf (geraadpleegd op 19 november 2024).
([84]) Zie: https://huanbao.bjx.com.cn/news/20210707/1162695.shtml (geraadpleegd op 18 november 2024).
([85]) Zie: https://huanbao.bjx.com.cn/news/20210707/1162695.shtml (geraadpleegd op 26 november 2024).
([86]) Zie: https://jxt.zj.gov.cn/art/2022/12/19/art_1229123455_5040362.html (geraadpleegd op 26 november 2024).
([87]) Zie vak 8.3, blz. 39, http://www.forestry.gov.cn/c/www/lczc/44287.jhtml (geraadpleegd op 19 november 2024).
([88]) Zie Uitvoeringsverordening (EU) 2024/1923, overwegingen 153 tot en met 172.

(111) Het aantal faillissementen blijft notoir laag in verhouding tot de omvang van de economie van het land, niet in de laatste plaats omdat de insolventieprocedures te kampen hebben met een aantal tekortkomingen die het indienen van faillissementsaanvragen in de praktijk ontmoedigen. Bovendien blijft de staat in de insolventieprocedures een vooraanstaande en actieve rol spelen, met vaak een directe invloed op de uitkomst ervan ([89]).

(112) Daarnaast zijn de tekortkomingen van het systeem van eigendomsrechten met name evident met betrekking tot de eigendom van grond en grondgebruiksrechten in de VRC ([90]). Alle grond is eigendom van de staat (collectieve landbouwgrond en stedelijke grond in staatseigendom), en de toewijzing ervan is volledig in handen 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 de 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 ([91]). Bovendien streven de autoriteiten bij het toewijzen van grond vaak specifieke politieke doelen na, waaronder de uitvoering van de economische plannen ([92]).

(113) Net als in andere sectoren van de Chinese economie zijn de producenten van het betrokken product 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 wegens de discriminerende toepassing of ontoereikende handhaving van de faillissements- en eigendomswetgeving. Op basis van het beschikbare bewijsmateriaal lijken deze overwegingen ook volledig van toepassing te zijn op de bosbouw- en houtverwerkende sector, en derhalve op de decorpapiersector. Uit het onderhavige onderzoek is niets naar voren gekomen dat deze bevindingen ter discussie stelt.

(114) In het licht van het bovenstaande heeft de Commissie geconcludeerd dat er in de sector van het betrokken product sprake is van discriminerende toepassing of ontoereikende handhaving van de faillissements- en eigendomswetgeving.

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

(115) Een systeem van marktgebaseerde lonen kan zich in de VRC niet volledig ontwikkelen, omdat het recht op collectieve organisatie van werknemers en werkgevers wordt belemmerd. De VRC heeft een aantal kernverdragen van de IAO, met name die inzake de vrijheid van vereniging en collectieve onderhandelingen, niet geratificeerd ([93]).

(116) Krachtens het nationale recht is er slechts één vakbond actief. Deze is echter onvoldoende onafhankelijk van de overheidsinstanties en hij is slechts in beperkte mate bij collectieve onderhandelingen en de bescherming van de rechten van werknemers betrokken ([94]). Bovendien wordt de mobiliteit van werknemers in de VRC beperkt door het systeem van registratie van huishoudens, dat de toegang tot het volledige scala van socialezekerheids- en andere voorzieningen beperkt tot de inwoners van een bepaald administratief gebied.

(117) 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 ([95]).

(118) Er is geen bewijsmateriaal ingediend waaruit blijkt dat de decorpapiersector niet onderworpen zou zijn aan het beschreven Chinese arbeidsrechtstelsel. De sector 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).

([89]) Rapport, hoofdstuk 6, blz. 171-179.
([90]) Rapport, hoofdstuk 9, blz. 260-261.
([91]) Rapport, hoofdstuk 9, blz. 257-260.
([92]) Rapport, hoofdstuk 9, blz. 252-254.
([93]) Rapport, hoofdstuk 13, blz. 360-361, 364-370.
([94]) Rapport, hoofdstuk 13, blz. 366.
([95]) Rapport, hoofdstuk 13, blz. 370-373.

3.2.1.7. Verstoringen van betekenis overeenkomstig 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

(119) De toegang tot kapitaal voor ondernemingen in de VRC is onderhevig aan diverse verstoringen.

(120) Ten eerste wordt het Chinese financiële stelsel gekenmerkt door een sterke positie van staatsbanken ([96]), die bij het verlenen van toegang tot financiering rekening houden met andere criteria dan de economische levensvatbaarheid van een project. 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) ([97]), en voeren zij geregeld het beleid van de Chinese overheid uit.

(121) 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 ([98]). 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.

(122) Zo heeft de Chinese overheid 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 rol van de partij in de bank- en verzekeringssector, ook met betrekking tot operationele en managementkwesties ([99]). 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" ([100]).

(123) 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 ([101]). Daarbij komen nog aanvullende bestaande regels, die geldmiddelen naar sectoren leiden die volgens de overheid moeten worden aangemoedigd of anderszins als belangrijk zijn aangemerkt ([102]). 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.

(124) Ten tweede worden de kredietkosten kunstmatig laag gehouden om de groei van investeringen te stimuleren. Dit heeft geleid tot een buitensporig gebruik van kapitaalinvesteringen met een steeds lager rendement. Dit wordt geïllustreerd door de toename van de schulden van de 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.

([96]) Rapport, hoofdstuk 6, blz. 137-140.
([97]) Rapport, hoofdstuk 6, blz. 146-149.
([98]) Rapport, hoofdstuk 6, blz. 149.
([99]) Zie het Driejarig actieplan ter verbetering van de corporate governance in de bank- en verzekeringssectoren (2020-2022), dat op 28 augustus 2020 is gepubliceerd door de China Banking and Insurance Regulatory Commission ("CBIRC"); beschikbaar op: http://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=925393&itemId=928 (geraadpleegd op 21 oktober 2024). In het plan wordt opgedragen "verder te handelen in de geest van de keynotespeech van secretaris-generaal Xi Jinping over de te boeken vooruitgang bij de hervorming van de corporate governance in de financiële sector". Bovendien is afdeling II van het plan gericht op het bevorderen van de organische integratie van de leidende rol van de partij in corporate governance: "We laten de integratie van de leidende rol van de Partij in het ondernemingsbestuur systematischer, gestandaardiseerder en meer op basis van procedures verlopen […] Belangrijke operationele en managementkwesties moeten door het partijcomité zijn besproken voordat de raad van bestuur of de directie hierover een besluit neemt".
([100]) Zie de Mededeling van de CBIRC over de methode voor de beoordeling van de prestaties van handelsbanken, gepubliceerd op 15 december 2020, beschikbaar op: http://jrs.mof.gov.cn/gongzuotongzhi/202101/t20210104_3638904.htm (geraadpleegd op 21 oktober 2024).
([101]) Rapport, hoofdstuk 6, blz. 157-158.
([102]) Rapport, hoofdstuk 6, blz. 150-152, 156-160 en 165-171.

(125) 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. Ten minste een derde van alle leningen werd eind 2018 nog steeds tegen of onder de benchmarkrente verstrekt ([103]). De officiële media in de VRC hebben onlangs gemeld dat de CCP heeft opgeroepen om "de marktrente voor leningen naar beneden bij te sturen" ([104]). Kunstmatig lage rentevoeten leiden tot te lage prijzen en daarmee tot buitensporig gebruik van kapitaal.

(126) 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 snel gestegen. De Chinese overheid heeft er een aantal malen voor gekozen wanbetalingen te voorkomen, wat heeft geleid tot het ontstaan van "zombie"-ondernemingen, of 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.

(127) 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. Daarom leidt het aanzienlijke overheidsingrijpen in het financiële stelsel ertoe dat de marktomstandigheden op alle niveaus sterk worden beïnvloed.

(128) In het onderhavige onderzoek werd geen bewijsmateriaal overgelegd waaruit blijkt dat de sector van het betrokken product niet wordt beïnvloed door overheidsingrijpen in het financiële stelsel in de zin van artikel 2, lid 6 bis, punt b), zesde streepje, van de basisverordening. Daarom leidt het aanzienlijke overheidsingrijpen in het financiële stelsel ertoe dat de marktomstandigheden op alle niveaus sterk worden beïnvloed.

3.2.1.8. Systemische aard van de beschreven verstoringen

(129) De Commissie heeft opgemerkt dat de in het rapport beschreven verstoringen kenmerkend zijn voor de Chinese economie. Uit het beschikbare bewijsmateriaal blijkt dat de feiten en kenmerken van het Chinese stelsel, zoals hierboven en in deel I van het geactualiseerde rapport beschreven, van toepassing zijn op het hele land en alle sectoren van de economie. Hetzelfde geldt voor de beschrijving van de productiefactoren zoals hierboven en in deel II van het rapport beschreven.

(130) De Commissie herinnert eraan dat voor de vervaardiging van het betrokken product bepaalde basisproducten nodig zijn. Wanneer de producenten van het betrokken product deze basisproducten inkopen of daarvoor contracten sluiten, zijn de prijzen die zij betalen (en die zij als hun kosten registreren), duidelijk blootgesteld aan dezelfde systemische verstoringen als die welke hierboven zijn 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/bij de kapitaaltoewijzing. Daarnaast zijn zij onderworpen aan het planningssysteem dat op alle niveaus van de overheid en op alle sectoren van toepassing is. Deze verstoringen werden hierboven uitvoerig beschreven, met name in de overwegingen 51 tot en met 128. De Commissie wees erop dat de regelgeving die aan deze verstoringen ten grondslag ligt, algemeen van toepassing is, aangezien de producenten van decorpapier net als elke andere marktdeelnemer in de VRC aan die regels zijn onderworpen. De verstoringen zijn derhalve rechtstreeks van invloed op de kostenstructuur van het betrokken product.

(131) Dientengevolge zijn niet alleen de binnenlandse verkoopprijzen van het betrokken product ongeschikt om te worden gebruikt in de zin van artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening, maar geldt dat ook voor alle kosten voor basisproducten (waaronder grondstoffen, energie, grond, financiering, arbeid enz.), omdat de prijsvorming ervan wordt beïnvloed door aanzienlijk overheidsingrijpen, zoals beschreven in de delen I en II van het rapport.

(132) Het overheidsingrijpen dat met betrekking tot de toewijzing van kapitaal, grond, arbeid, energie en grondstoffen is beschreven, vindt namelijk plaats in heel de 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 enz.

([103]) OESO (2019), OECD Economic Surveys: China 2019, OECD Publishing, Parijs, blz. 29, zie https://doi.org/10.1787/eco_surveys-chn-2019-en (geraadpleegd op 21 oktober 2024).

([104]) Zie: http://www.gov.cn/xinwen/2020-04/20/content_5504241.htm (geraadpleegd op 21 oktober 2024).

(133) De Chinese overheid heeft in het kader van het onderhavige onderzoek geen bewijsmateriaal of argumenten van het tegendeel aangedragen.

3.2.1.9. Argumenten van belanghebbenden

(134) Ten eerste stelde de CNFPIA zich op het standpunt dat artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening niet van toepassing is wegens de onverenigbaarheid ervan met de WTO-overeenkomsten en de uitspraken van het Orgaan voor Geschillenbeslechting van de WTO.

(135) De CNFPIA betoogde met name dat:

a) aangezien sommige bepalingen van het protocol betreffende de toetreding van de VRC tot de WTO die relevant zijn voor de berekening van dumping, op 11 december 2016 zijn verstreken, de EU haar overeenkomstige verplichtingen uit hoofde van het WTO-recht moet nakomen;

b) in overeenstemming met de bevindingen van de Beroepsinstantie in DS473 ([105]), de onderzoekende autoriteiten voor de berekening van de kosten om de normale waarde van het betrokken product te verkrijgen wanneer de binnenlandse prijs in het land van uitvoer niet kan worden gebruikt, de in de administratie van de exporteur/producent vermelde kosten niet mogen beoordelen op basis van een benchmark die geen verband houdt met de productiekosten in het land van oorsprong.

(136) Ten tweede stelde de CNFPIA dat de vermeende verstoringen niet goed waren aangetoond en dat deze, zelfs als zij zouden bestaan, geen gevolgen hadden voor het betrokken product.

(137) Voorts voerde de CNFPIA het volgende aan:

a) de beweringen in de klacht zijn algemeen van aard en hebben betrekking op de structuur van de economie van de VRC en niet op de sector van het betrokken product. Zij zijn grotendeels gebaseerd op het rapport en op eerdere onderzoeken van de Commissie. De bewijskracht en de relevantie van de vermeende horizontale factoren in de Chinese economie die volgens het rapport verstorend zijn, zijn twijfelachtig. Uit het rapport blijkt met name geen enkel verband met de Chinese decorpapierindustrie. Wat het vorige onderzoek van de Commissie betreft, is het twijfelachtig dat de klagers zich baseren op de bevindingen in de zaak multiplex van okouméhout, aangezien het bewijsmateriaal in die zaak verschilt van het bewijsmateriaal dat relevant is voor het onderhavige onderzoek, alsook omdat de vaststellingen inzake overheidsingrijpen op grond van artikel 2, lid 6 bis, punt b), van de basisverordening in de zaak multiplex van okouméhout niet kunnen worden geacht dezelfde gevolgen te hebben voor de decorpapiermarkt;

b) de klagers hebben onvoldoende bewijsmateriaal verstrekt waaruit blijkt dat de decorpapiermarkt "voor een groot deel" wordt bediend door ondernemingen die onder toezicht van de staat staan, of dat er sprake zou zijn van overheidsaanwezigheid in bedrijven "waardoor inmenging van de overheid in de prijzen of kosten mogelijk wordt". De klagers hebben evenmin het totale aantal Chinese producenten van decorpapier gespecificeerd, noch het marktaandeel van de ondernemingen waarover de Chinese overheid zeggenschap zou hebben. In dit verband wezen de partijen erop dat alleen al de staatsonderneming Jilin Group, waarnaar de klagers verwijzen, in het onderzoektijdvak ongeveer 10 % van de totale uitvoer van het onderzochte product naar de EU vertegenwoordigt. De partijen voerden daarnaast aan dat de klagers wat de partijen betreft ook geen bewijsmateriaal hadden overgelegd waaruit de aanwezigheid van de CCP bleek.

(138) Wat de argumenten van de partijen inzake verenigbaarheid met het WTO-recht betreft, herinnerde de Commissie eraan dat in antidumpingprocedures met betrekking tot producten uit de VRC de delen van afdeling 15 van het protocol betreffende de toetreding van de VRC tot de WTO die nog niet zijn verstreken, van toepassing blijven bij de vaststelling van de normale waarde, zowel wat betreft de norm voor een markteconomie als wat betreft het gebruik van een methode die niet is gebaseerd op een strikte vergelijking met Chinese prijzen of kosten.

([105]) WT/DS473- Europese Unie — Antidumpingmaatregelen ten aanzien van biodiesel uit Argentinië, beschikbaar op http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds473_e.htm.

(139) Wat de verwijzing van de partijen naar DS473 betreft, herinnerde de Commissie eraan dat het rapport van de Beroepsinstantie in DS473 geen betrekking had op de uitvoering van artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening, maar op een bijzondere bepaling in artikel 2, lid 5, daarvan. Niettemin staat het WTO-recht, zoals uitgelegd door de Beroepsinstantie in DS473, toe dat gegevens uit een derde land worden gebruikt, naar behoren aangepast indien een dergelijke aanpassing noodzakelijk en onderbouwd is. Het bestaan van verstoringen van betekenis maakt de kosten en prijzen in het land van uitvoer namelijk ongeschikt voor de berekening van de normale waarde. De argumenten van de partijen konden derhalve niet worden aanvaard.

(140) Wat betreft de argumenten van de partijen inzake de toereikendheid van het bewijsmateriaal om het bestaan van verstoringen van betekenis aan te tonen, herinnerde de Commissie er allereerst aan dat zij overeenkomstig artikel 2, lid 6 bis, punt e), van de basisverordening het onderzoek op deze basis kan openen indien zij het door de klagers ingediende bewijsmateriaal over de verstoringen van betekenis toereikend acht. In dit verband merkte de Commissie op dat, zoals het Gerecht in het arrest Viraj Profiles heeft bevestigd, de hoeveelheid en de kwaliteit van het bewijsmateriaal dat nodig is om te voldoen aan de criteria van toereikendheid van het bewijsmateriaal voor de opening van een onderzoek, verschillen van die welke noodzakelijk zijn voor de voorlopige of definitieve vaststelling van het bestaan van dumping, schade of oorzakelijk verband ([106]). De klacht voldeed derhalve aan de normen van artikel 5, lid 9, van de basisverordening, gelezen in samenhang met artikel 2, lid 6 bis, punt d). Zoals aangegeven in het bericht van inleiding ([107]) was de Commissie in de fase van de opening van het onderzoek namelijk van oordeel dat er voldoende bewijsmateriaal in de zin van artikel 5, lid 9, van de basisverordening is dat erop wijst dat het wegens verstoringen van betekenis die van invloed zijn op de prijzen en kosten, niet passend zou zijn gebruik te maken van de binnenlandse prijzen en kosten in de VRC, zodat de opening van een onderzoek op grond van artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening gerechtvaardigd is.

(141) De Commissie is derhalve overgegaan tot het aantonen van dergelijke verstoringen. Om dit te doen, heeft de Commissie overeenkomstig artikel 2, lid 6 bis, punt e), van de basisverordening de gegevens verzameld die nodig zijn om het bestaan en de gevolgen van verstoringen van betekenis vast te stellen en vervolgens de in artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening voorgeschreven methode te gebruiken. De door de Commissie verzamelde gegevens en de daaruit voortvloeiende conclusies, of het nu gaat om de aanwezigheid van staatsbedrijven in de sector van het betrokken product of de banden met de CCP, worden in punt 6.3 van deze verordening gepresenteerd. De argumenten van de partijen met betrekking tot het bewijsmateriaal in de klacht konden derhalve niet worden aanvaard.

3.2.1.10. Conclusie

(142) Uit de analyse in deze rubriek, met onder meer een onderzoek van al het beschikbare bewijs voor het ingrijpen door de VRC in haar economie in het algemeen en in de sector van het betrokken product, is gebleken dat de prijzen en kosten van het betrokken product, waaronder de kosten van grondstoffen en basisproducten, energie en arbeid, niet door de vrije marktwerking tot stand komen, omdat zij worden beïnvloed door aanzienlijk overheidsingrijpen in de zin van artikel 2, lid 6 bis, punt b), van de basisverordening, zoals blijkt uit de daadwerkelijke of mogelijke gevolgen van een of meer van de daarin vermelde elementen.

(143) Op grond daarvan is de Commissie tot de conclusie gekomen dat het in dit geval niet passend is om voor de vaststelling van de normale waarde gebruik te maken van de binnenlandse prijzen en kosten.

(144) 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, zoals wordt besproken in het volgende punt.

([106]) Arrest van 11 juli 2017, Viraj Profiles/Raad, T-67/14, EU:T:2017:481, punt 98.

([107]) Bericht van inleiding van een antidumpingprocedure betreffende de invoer van decorpapier van oorsprong uit de Volksrepubliek China (PB C, C/2024/3695, 14.6.2024). Beschikbaar op: Bericht van inleiding van een antidumpingprocedure betreffende de invoer van decorpapier van oorsprong uit de Volksrepubliek China.

3.2.2. *Representatief land*

3.2.2.1. Algemene opmerkingen

(145) De keuze van het representatieve land overeenkomstig artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening werd gebaseerd op de volgende criteria:

— een niveau van economische ontwikkeling dat vergelijkbaar is met dat van de VRC. Hiervoor heeft de Commissie landen gekozen met een bruto nationaal inkomen per inwoner dat volgens de databank van de Wereldbank ([108]) vergelijkbaar is met dat van de VRC;

— vervaardiging van het onderzochte product in dat land;

— de aanwezigheid van onmiddellijk beschikbare gegevens in het representatieve land;

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

(146) Zoals toegelicht in de overwegingen 36 tot en met 38, heeft de Commissie in het dossier twee mededelingen aangaande de bronnen voor de vaststelling van de normale waarde bekendgemaakt: de eerste mededeling over de productiefactoren van 2 oktober 2024 ("de eerste mededeling") en de tweede mededeling over de productiefactoren van 6 december 2024 ("de tweede mededeling").

(147) In deze 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.

(148) In de tweede mededeling over de productiefactoren heeft de Commissie de belanghebbenden in kennis gesteld van haar voornemen om Thailand in het onderhavige geval als een geschikt representatief land aan te merken indien het bestaan van verstoringen van betekenis in de zin van artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening zou worden bevestigd.

Een niveau van economische ontwikkeling dat vergelijkbaar is met dat van de VRC

(149) In de eerste mededeling over de productiefactoren heeft de Commissie Thailand, Brazilië, Indonesië en Turkije aangemerkt als landen die volgens de Wereldbank een vergelijkbaar niveau van economische ontwikkeling hebben als de VRC, d.w.z. dat zij door de Wereldbank op basis van het bruto nationaal inkomen elk als "hogermiddeninkomensland" zijn ingedeeld, waarvan bekend is dat het onderzochte product daar wordt geproduceerd.

(150) Er zijn geen opmerkingen ontvangen over de in die mededeling genoemde landen.

Aanwezigheid van relevante onmiddellijk beschikbare gegevens in het representatieve land

(151) In de tweede mededeling heeft de Commissie aangegeven dat voor de landen die zijn aangemerkt als landen waar het onderzochte product wordt geproduceerd, namelijk Thailand, Brazilië, Indonesië en Turkije, nader moest worden gecontroleerd of er onmiddellijk beschikbare gegevens waren, met name met betrekking tot de onmiddellijk beschikbare financiële gegevens van producenten van het onderzochte product.

(152) De Commissie heeft onderzocht of er in elk van de vier potentiële representatieve landen producenten van decorpapier waren en heeft gezocht naar onmiddellijk beschikbare financiële gegevens van ondernemingen die het onderzochte product produceren. De Commissie kon in de vier potentiële representatieve landen geen dergelijke ondernemingen vinden.

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

(153) De Commissie heeft vervolgens in elk van de vier potentiële representatieve landen gekeken naar producenten van een product in dezelfde algemene categorie als het onderzochte product, waaronder ook speciaal papier (voornamelijk flexibele verpakkingen en etiketten) en drukpapier. In deze categorie werd geen onderneming met onmiddellijk beschikbare financiële gegevens gevonden. De klagers noemden in de klacht een Thaise onderneming (Thai Paper Mill) in deze categorie en verstrekten documenten, naar verluidt voor haar financiële gegevens van 2022. De genoemde periode omvatte echter geen enkel deel van het OT en de gegevens waren een niet-officiële Excel-extractie uit een databank ([109]). De Commissie kon de financiële gegevens dus niet bevestigen uit een onmiddellijk toegankelijke bron.

(154) Vervolgens heeft de Commissie gekeken naar andere producten in dezelfde algemene categorie als het onderzochte product ("producenten van papier en verpakkingen") ([110]), aangezien verpakking ook wordt vermeld in de beschrijving van de vier betrokken GS-codes ([111]), waarbij houtpulp, een upstreamproduct/grondstof dat qua aard volledig verschilt van het betrokken product, wordt uitgesloten. De Commissie heeft in Orbis onmiddellijk beschikbare openbare financiële gegevens gevonden voor de Thaise producenten, namelijk: SIAM KRAFT INDUSTRY CO LTD; DOUBLE A (1991) PUBLIC COMPANY; THAI CONTAINERS GROUP CO LTD en SIG COMBIBLOC CO LTD., die ook in punt 3 worden vermeld en die in 2023 winstgevend waren. Thailand was het enige mogelijke representatieve land waarvoor onmiddellijk beschikbare financiële gegevens van papier- en verpakkingsproducenten werden gevonden. Voor de andere potentiële representatieve landen heeft de Commissie in Orbis informatie gevonden over sommige ondernemingen die in het boekjaar 2023 verlies maakten of ondernemingen waarvoor geen financiële gegevens voor het onderzoektijdvak beschikbaar waren.

(155) Binnen de gestelde termijn zijn geen opmerkingen ontvangen. Eén partij, KINGDECOR, heeft na het verstrijken van de termijn opmerkingen ingediend, die in de definitieve fase zullen worden behandeld.

Niveau van sociale en milieubescherming

(156) Aangezien is vastgesteld dat Thailand op grond van alle voornoemde factoren als een geschikt representatief land kan worden beschouwd, hoefde er conform artikel 2, lid 6 bis, punt a), eerste streepje, laatste zin, van de basisverordening geen beoordeling plaats te vinden van het niveau van sociale en milieubescherming.

3.2.2.2. Conclusie

(157) Gezien de analyse hierboven voldeed Thailand aan de criteria van artikel 2, lid 6 bis, punt a), eerste streepje, van de basisverordening om als geschikt representatief land te worden beschouwd.

3.2.3. *Bronnen voor de vaststelling van niet-verstoorde kosten*

(158) In de eerste mededeling heeft de Commissie de productiefactoren vermeld, zoals grondstoffen, energie en arbeid, waarvan de producenten-exporteurs bij de productie van het onderzochte product gebruikmaken, en heeft zij de belanghebbenden verzocht om opmerkingen te maken en openbaar beschikbare informatie voor te stellen over niet-verstoorde waarden voor elk van de in die mededeling genoemde productiefactoren.

([109]) https://datawarehouse.dbd.go.th/company/profile/vScPNww_dec61eAs8SfIvBpRIrRb0ZQTkaQ5FAs7U l1gSCofJO0PTqqcpWa511Vv.
([110]) NACE Rev. 2: 1723 — Vervaardiging van papier en karton als de kleinste industriesector die de 6-cijferige GN van het onderzochte product omvat — Karton omvat zowel flexibel/lichtgewicht (bv. speciaal) als hard karton.
([111]) GS-codes: 4802 54, 4802 55, 4805 91, 4811 60.

(159) Vervolgens heeft de Commissie in de tweede mededeling verklaard dat zij, voor de berekening van de normale waarde overeenkomstig artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening, gebruik zou maken van de Global Trade Atlas ("GTA") ([112]) om de niet-verstoorde kosten van de meeste productiefactoren, met name de grondstoffen, vast te stellen. Daarnaast verklaarde de Commissie dat zij de statistieken die het nationale bureau voor de statistiek publiceert via de Bank of Thailand ([113]), de OESO-bibliotheek ([114]) en de publicatie "COST of Doing Business in Thailand 2023" ([115]) zou gebruiken om niet-verstoorde arbeidskosten vast te stellen, en de statistieken over elektriciteitsprijzen die door de Metropolitan Electricity Authority Thailand ([116]) zijn gepubliceerd voor de kosten voor elektriciteit.

(160) In de tweede mededeling gaf de Commissie haar voornemen te kennen om de prijs van stoom in Thailand te berekenen aan de hand van de door het Amerikaanse ministerie van Energie voorgestelde methode ([117]). Deze methode voorziet in kosten voor stoom op basis van de warmte-input die nodig is voor de productie ervan met aardgas. Daartoe was de Commissie voornemens aardgas te gebruiken als warmte-input en derhalve de aardgasprijs in Thailand, zoals gepubliceerd door het Thaise ministerie van Energie ([118]). Aangezien deze methode alleen de brandstofkosten van stoom berekent, zou de Commissie deze kosten aanpassen voor water, verbruiksgoederen, andere kosten, VAA-kosten en winst.

(161) In de tweede mededeling heeft de Commissie de belanghebbenden ook meegedeeld dat gas, perslucht en water samen minder dan 0,3 % van de totale productiekosten uitmaken en dus zouden worden samengebracht onder "verbruiksartikelen". Bovendien heeft de Commissie meegedeeld dat zij het percentage van de verbruiksartikelen in het totaal van de kosten van basisproducten zou berekenen, en dat percentage zou toepassen op de herberekende grondstofkosten wanneer zij gebruikmaakt van de vastgestelde niet-verstoorde benchmarks in het geschikte representatieve land.

(162) Het totaal van de productiefactoren die tot verbruiksartikelen werden samengevoegd, was goed voor ongeveer 3 % van de totale productiekosten, zodat ten slotte ongeveer 4 % van de totale productiekosten als verbruiksartikelen werd geboekt.

3.2.4. *Niet-verstoorde kosten en benchmarks*

3.2.4.1. Productiefactoren

(163) 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:

Tabel 1

Productiefactoren voor decorpapier

Productiefactoren	Goederencode	Bron van gegevens die de Commissie voornemens is te gebruiken	Meeteenheid	Kosten per eenheid CNY/eenheid
Grondstoffen				
Houtpulp — niet van naaldhout	470329	Global Trade Atlas (GTA)	kg	4,66
Houtpulp — van naaldhout	470321	Global Trade Atlas (GTA)	kg	6,11
Titaandioxide	32061110 32061190	Global Trade Atlas (GTA)	kg	24,94

([112]) Global Trade Atlas: https://connect.ihsmarkit.com/, http://www.gtis.com/gta/secure/default.cfm.
([113]) https://app.bot.or.th/BTWS_STAT/statistics/BOTWEBSTAT.aspx?reportID=912&language=ENG.
([114]) https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-thailand-2023_4815cb4b-en.html.
([115]) https://www.boi.go.th/upload/content/Cost_of_Doing_Business.pdf.
([116]) Metropolitan Electricity Authority Thailand, https://www.mea.or.th/en/statistics/energy-sales.
([117]) US Department of Energy: "Benchmark the Fuel COST of Steam Generation". Beschikbaar op https://www.energy.gov/eere/amo/articles/benchmark-fuel-cost-steam-generation.
([118]) https://public.tableau.com/app/profile/epposite/viz/_16516675014300/sheet0.

Productiefactoren	Goederencode	Bron van gegevens die de Commissie voornemens is te gebruiken	Meeteenheid	Kosten per eenheid CNY/eenheid
Kaolien	250700000020	Global Trade Atlas (GTA)	kg	2,83
Natsterktemiddel/ polyamide-epichloorhydrinehars (PAE)/retentiemiddel	380992	Global Trade Atlas (GTA)	kg	7,30
Silicaat, dubbelzout/ natriumaluminiumsilicaat	284210	Global Trade Atlas (GTA)	kg	25,39
Ijzerpigmenten/ ijzeroxidepigmenten (geel-zwart-rood-bruin)	282110000010	Global Trade Atlas (GTA)	kg	10,74
Talkpoeder	25262010 252620900010 252620900020	Verbruiksartikelen		—
Organische inkt/ pigmenten/kleurpasta	32041710 32041790	Verbruiksartikelen		—
Ontschuimer/Detergent	380992	Verbruiksartikelen		—
Zetmeel	1108	Verbruiksartikelen		—
Latex	4002 11	Verbruiksartikelen		—
Diatomiet	251200	Verbruiksartikelen		—
Wit carbonblack	281122	Verbruiksartikelen		—
Natriumhypochloriet	282890	Verbruiksartikelen		—
Vloeibare bijtende soda	281512	Verbruiksartikelen		—
Aluminiumsulfaat	283322	Verbruiksartikelen		—
Antibacteriële stoffen	380892	Verbruiksartikelen		—
Bentoniet	250810	Verbruiksartikelen		—
Natriumhydroxide	281511	Verbruiksartikelen		—
Natriumcarbonaat	283620	Verbruiksartikelen		—
Papierafval/gerecycleerd papier	—	Verbruiksartikelen		—
Bijproducten				
Papierafval/gerecycleerd papier	—	VERBRUIKSARTIKELEN		—

Productiefactoren	Goederencode	Bron van gegevens die de Commissie voornemens is te gebruiken	Meeteenheid	Kosten per eenheid CNY/eenheid
Energie				
Energie — Elektriciteit	—	Metropolitan Electricity Authority Thailand	kWh	0,91
Energie — gas	—	Verbruiksartikelen		—
Energie — water	—	Verbruiksartikelen		—
Energie — stoom	—	Ministerie van Energie van Thailand	ton	228,35
Energie — Perslucht	—	Verbruiksartikelen		—
Arbeid				
Arbeid	—	Nationaal bureau voor de statistiek en Bank of Thailand	Manuur	20,32

(164) De Commissie heeft een waarde voor de overhead-productiekosten opgenomen om de kosten te bestrijken die niet in de bovengenoemde productiefactoren zijn opgenomen. De methode wordt naar behoren toegelicht in het punt "Overhead-productiekosten, VAA-kosten, winst en afschrijving" hieronder.

Grondstoffen en basisproducten

(165) Met het oog op de vaststelling van de niet-verstoorde prijs van grondstoffen als geleverd aan de fabriekspoort van een producent in het representatieve land, heeft de Commissie als basis de gewogen gemiddelde invoerprijs (cif) voor het representatieve land gebruikt, zoals vermeld in de GTA, waarbij invoerrechten en vervoerskosten werden opgeteld.

(166) Met betrekking tot houtpulp (eucalyptus), een soort hout die in China of in nabije landen weinig voorkomt en de op één na belangrijkste grondstof voor de productie van decorpapier is, hebben de twee Chinese producenten tijdens de controle aangetoond dat zij die alleen betrekken van niet-Chinese bronnen bij niet-verbonden leveranciers. Daarom werden hun invoerprijzen aanvaard en niet vervangen.

(167) Met betrekking tot de belangrijkste grondstof, titaandioxide, stelde en bewees KINGDECOR tijdens de controle dat hij een klein deel van zijn titaandioxide invoerde van niet-verbonden leveranciers buiten de VRC. Dit betrof kwaliteiten die in de VRC niet beschikbaar zijn. Voor dit deel van het titaandioxide werden de invoerprijzen aanvaard en niet vervangen.

(168) Voor alle andere grondstoffen werd een invoerprijs in het representatieve land vastgesteld als gewogen gemiddelde van de eenheidsprijzen van invoer uit alle derde landen met uitzondering van de VRC en de in bijlage 1 bij Verordening (EU) 2015/755 van het Europees Parlement en de Raad ([119])genoemde landen die geen lid zijn van de WTO.

([119]) 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2015/755/oj). 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.

(169) De Commissie heeft besloten de invoer uit de VRC in het representatieve land uit te sluiten, aangezien zij in punt 3.2 tot de conclusie is 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 om de binnenlandse prijzen en kosten in de VRC te gebruiken. Aangezien er geen bewijsmateriaal is waaruit blijkt dat dezelfde verstoringen niet gelijkelijk gevolgen hebben voor de voor uitvoer bestemde producten, was de Commissie van mening dat die verstoringen gevolgen hebben gehad voor de uitvoerprijzen. De overige volumes werden representatief geacht.

Arbeid

(170) De Commissie heeft gebruikgemaakt van de meest recente statistieken van het nationale bureau voor de statistiek via de Bank of Thailand, de OESO-bibliotheek en de publicatie "COST of Doing Business in Thailand 2023", geïndexeerd tot het OT aan de hand van de gemiddelde loonkosten in de secundaire sector in Thailand ([120]).

Elektriciteit

(171) De elektriciteitsprijs voor ondernemingen (industriële gebruikers) in Thailand wordt gepubliceerd door de Metropolitan Electricity Authority Thailand ([121]). De Commissie heeft gebruikgemaakt van de gegevens over de elektriciteitsprijzen voor de industrie in de overeenkomstige verbruikscategorie, uitgedrukt in THB/kWh, die periodiek zijn gepubliceerd voor elke maand van het OT.

Stoom

(172) Zoals uiteengezet in punt 3.2.3; heeft de Commissie de prijs van stoom in Thailand berekend aan de hand van de door het Amerikaanse ministerie van Energie voorgestelde methode ([122]). Deze methode voorziet in kosten voor stoom op basis van de warmte-input die nodig is voor de productie ervan. Daartoe heeft de Commissie aardgas gebruikt als warmte-input en derhalve de aardgasprijs in Thailand, zoals gepubliceerd door het Thaise ministerie van Energie ([123]). Aangezien deze methode alleen de brandstofkosten van stoom berekent, heeft de Commissie deze kosten aangepast voor water, verbruiksartikelen, andere kosten, VAA-kosten en winst. De Commissie was van oordeel dat een algemeen percentage dat deze kosten en winst dekt, redelijk zou zijn. Er zijn van belanghebbenden geen opmerkingen ontvangen over dit punt in de tweede mededeling.

Overhead-productiekosten, VAA-kosten en winst

(173) Artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening bepaalt: "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 overhead-productiekosten worden vastgesteld om de niet in de bovengenoemde productiefactoren opgenomen kosten in aanmerking te nemen.

(174) De overhead-productiekosten van de meewerkende producenten-exporteurs werden uitgedrukt als aandeel van de werkelijke productiekosten van de producenten-exporteurs. Dit percentage is toegepast op de niet-verstoorde productiekosten.

(175) Om een niet-verstoord en redelijk bedrag voor overhead-productiekosten, VAA-kosten en winst vast te stellen, heeft de Commissie zich gebaseerd op de financiële gegevens voor de vier Thaise ondernemingen SIAM KRAFT INDUSTRY CO LTD, DOUBLE A (1991) PUBLIC COMPANY, THAI CONTAINERS GROUP CO LTD en SIG COMBIBLOC CO LTD. zoals ontleend aan Orbis.

(176) De VAA-kosten, uitgedrukt als percentage van de kosten van de verkochte goederen en toegepast op de niet-verstoorde productiekosten, bedroegen 11,38 %. De winst, uitgedrukt als percentage van de kosten van de verkochte goederen en toegepast op de niet-verstoorde productiekosten, bedroeg 9,29 %. De Commissie was van oordeel dat dit percentage, toegepast op de niet-verstoorde productiekosten, zou resulteren in een bedrag voor de winst dat redelijk zou zijn in de zin van artikel 2, lid 6 bis, punt a), van de basisverordening voor het handelsstadium af fabriek.

([120]) The Labor Force Survey, National Statistical Office Ministry of Digital Economy And Society Thailand https://www.nso.go.th/nsoweb/storage/survey_detail/2024/20240521125659_79859.pdf.

([121]) https://www.mea.or.th/en/statistics/energy-sales.

([122]) US Department of Energy: "Benchmark the Fuel COST of Steam Generation". Beschikbaar op https://www.energy.gov/eere/amo/articles/benchmark-fuel-cost-steam-generation.

([123]) https://public.tableau.com/app/profile/epposite/viz/_16516675014300/sheet0.

Berekening

(177) Op basis van het bovenstaande 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.

(178) Allereerst heeft de Commissie bepaald wat de niet-verstoorde productiekosten zijn. De Commissie heeft de niet-verstoorde kosten per eenheid toegepast op het werkelijke verbruik van de individuele productiefactoren van de meewerkende producent-exporteur. Deze verbruiksratio's zijn door de Commissie geverifieerd. De Commissie heeft de verbruiksratio's vermenigvuldigd met de niet-verstoorde kosten per eenheid in het representatieve land, zoals beschreven in punt 3.2.4.1.

(179) Vervolgens heeft de Commissie de overhead-productiekosten bij de niet-verstoorde vervaardigingskosten opgeteld, zoals toegelicht in overweging 173, om te komen tot de niet-verstoorde productiekosten.

(180) Op de productiekosten die zijn vastgesteld zoals beschreven in de vorige overweging, heeft de Commissie de percentages voor de VAA-kosten en de winst toegepast zoals berekend in de overwegingen 174 en 175.

(181) 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.

3.3. **Uitvoerprijs**

(182) De uitvoer naar de Unie door de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs vond plaats hetzij rechtstreeks naar onafhankelijke afnemers hetzij via verbonden ondernemingen.

(183) Voor de producenten-exporteurs die het betrokken product rechtstreeks naar onafhankelijke afnemers in de Unie hadden uitgevoerd, was de uitvoerprijs overeenkomstig artikel 2, lid 8, van de basisverordening de voor het betrokken product met het oog op uitvoer naar de Unie werkelijk betaalde of te betalen prijs.

(184) Eén producent-exporteur heeft het betrokken product gedeeltelijk naar de Unie uitgevoerd via een verbonden gebruiker, die optrad als importeur die het betrokken product verder verwerkte. De producent-exporteur heeft geen gedetailleerde informatie over de kosten van verdere verwerking en de uiteindelijke verkoopprijs verstrekt, en daarom heeft de Commissie voorlopig besloten voor deze transacties gebruik te maken van de prijs bij uitvoer naar de verbonden gebruiker. De Commissie heeft verzocht om gegevens over de kosten van verwerking en de uiteindelijke verkoopprijs, die in de definitieve fase zullen worden gebruikt om overeenkomstig artikel 2, lid 9, van de basisverordening de uitvoerprijs vast te stellen op basis van de prijs waartegen het ingevoerde product voor het eerst aan onafhankelijke afnemers in de Unie werd doorverkocht.

3.4. **Vergelijking**

(185) De Commissie moet overeenkomstig artikel 2, lid 10, van de basisverordening een billijke vergelijking maken tussen de normale waarde en de prijs bij uitvoer in hetzelfde handelsstadium, en correcties toepassen om rekening te houden met verschillen die van invloed waren op de prijzen en de vergelijkbaarheid van de prijzen. In het onderhavige geval heeft de Commissie ervoor gekozen om de normale waarde en de uitvoerprijs van de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs te vergelijken in het stadium af fabriek. Zoals hieronder verder wordt toegelicht, werden de normale waarde en de uitvoerprijs waar nodig aangepast om: i) ze te corrigeren tot het niveau af fabriek, en ii) correcties toe te passen voor verschillen waarvan werd beweerd en aangetoond dat zij van invloed zijn op de prijzen en de vergelijkbaarheid van de prijzen.

3.4.1. *Correcties van de normale waarde*

(186) Zoals uiteengezet in overweging 177, werd de normale waarde in het handelsstadium af fabriek vastgesteld door gebruik te maken van de productiekosten, samen met de bedragen voor de VAA-kosten en de winst, die voor dat handelsstadium redelijk werden geacht. Daarom waren er geen aanpassingen nodig om de normale waarde terug te rekenen tot het stadium af fabriek.

(187) Afgezien van een btw-correctie voor niet-terugvorderbare btw heeft de Commissie geen gronden gevonden om de normale waarde te corrigeren, en dergelijke correcties werden ook door geen van de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs gevraagd.

3.4.2. *Correcties van de uitvoerprijs*

(188) Om de uitvoerprijs terug te rekenen tot het handelsstadium af fabriek, zijn er correcties toegepast voor douanerechten, andere invoerheffingen, kosten voor vracht, verzekering, jaarlijkse kortingen, verwerking, verlading en aanverwante kosten en verpakkingskosten.

(189) Bovendien zijn er correcties toegepast voor de volgende factoren die van invloed zijn op de prijzen en de vergelijkbaarheid van de prijzen: kredietkosten en bankkosten.

3.5. **Dumpingmarges**

(190) Overeenkomstig artikel 2, leden 11 en 12, van de basisverordening heeft de Commissie voor de in de steekproef opgenomen 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.

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

Onderneming	Voorlopige dumpingmarge
Hangzhou HUAWANG New Material Technology Co., Ltd.	34,9 %
KINGDECOR (Zhejiang) Co., Ltd.	31,0 %

(192) Voor de meewerkende producenten-exporteurs die niet in de steekproef zijn opgenomen, heeft de Commissie de gewogen gemiddelde dumpingmarge berekend overeenkomstig artikel 9, lid 6, van de basisverordening. Die marge is dan ook vastgesteld op basis van de marges van de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs, zonder de marges van de producenten-exporteurs met nihilmarges of minimale dumpingmarges mee te wegen, alsmede op basis van marges die zijn vastgesteld onder de omstandigheden bedoeld in artikel 18 van de basisverordening.

(193) Dit leidt voor de meewerkende producenten-exporteurs die geen deel uitmaken van de steekproef tot een voorlopige dumpingmarge van 33,6 %.

(194) Voor alle andere producenten-exporteurs in de VRC heeft de Commissie de dumpingmarge overeenkomstig artikel 18 van de basisverordening aan de hand van de beschikbare gegevens vastgesteld. Daartoe 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 meewerkende producenten-exporteurs, uitgedrukt als percentage van de totale invoer — volgens Eurostat — uit het betrokken land naar de Unie tijdens het onderzoektijdvak.

(195) In dit geval is er een hoge mate van medewerking, aangezien de uitvoer van de meewerkende producenten-exporteurs goed was voor ongeveer 90 % van de totale invoer in het onderzoektijdvak. Op basis hiervan heeft de Commissie besloten de dumpingmarge voor niet-meewerkende producenten-exporteurs vast te stellen op het niveau van de in de steekproef opgenomen onderneming met de hoogste dumpingmarge.

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

Onderneming	Voorlopige dumpingmarge
Hangzhou HUAWANG New Material Technology Co., Ltd.	34,9 %
KINGDECOR (Zhejiang) Co., Ltd.	31,0 %

Onderneming	Voorlopige dumpingmarge
Andere meewerkende ondernemingen	33,6 %
Alle andere invoer	34,9 %

4. **SCHADE**

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

(197) Het soortgelijke product werd in het onderzoektijdvak vervaardigd door zeven producenten in de Unie ([124]). Zij vormen de bedrijfstak van de Unie in de zin van artikel 4, lid 1, van de basisverordening.

(198) De totale productie in de Unie in het onderzoektijdvak werd vastgesteld op ongeveer 473 000 ton. De Commissie heeft dat cijfer vastgesteld op basis van alle beschikbare informatie met betrekking tot de bedrijfstak van de Unie, zoals het door de klagers ingediende en door de Commissie gecontroleerde antwoord op de macrovragenlijst. Zoals aangegeven in overweging 15, vertegenwoordigden de drie in de steekproef opgenomen producenten in de Unie 60 % van de geschatte totale productie en 61 % van de geschatte totale verkoop van het soortgelijke product in de Unie.

4.2. **Vaststelling van de relevante markt van de Unie**

(199) Om vast te stellen of de bedrijfstak van de Unie schade heeft geleden en om het verbruik en de verschillende economische indicatoren betreffende de situatie van de bedrijfstak van de Unie vast te stellen, heeft de Commissie onderzocht of en in welke mate bij de analyse rekening moest worden gehouden met het verdere gebruik van het door de bedrijfstak van de Unie geproduceerde soortgelijke product.

(200) Zoals in overweging 27 is uiteengezet, wordt decorpapier gebruikt als oppervlaktemateriaal voor decoratieve toepassingen. Decorpapier wordt gebruikt als tussenproduct dat vervolgens door middel van hoge temperaturen en druk of door middel van kleefmiddelen wordt gelamineerd op platen op houtbasis zoals vezelplaten van gemiddelde dichtheid of spaanplaat. Decorpapier wordt voornamelijk gebruikt in de meubel-, interieurontwerp- of bouwsector.

(201) Het onderzochte product werd tijdens de beoordelingsperiode op de markt van de Unie niet verkocht voor intern gebruik. Een van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie maakte deel uit van een grote groep ondernemingen die decorpapier van hun verbonden partij kochten en gebruikten voor de productie van andere downstreamproducten. De Commissie heeft de desbetreffende verkooptransacties en de bijbehorende documenten geanalyseerd en die verkopen aan verbonden ondernemingen beschouwd als verkopen op de vrije markt, aangezien deze verkopen aan afzonderlijke rechtspersonen tegen ongeveer dezelfde prijs plaatsvonden als die welke aan onafhankelijke partijen werden aangerekend, en die rechtspersonen hun leverancier vrij konden kiezen.

(202) Ook een producent in de Unie die niet tot de klagers behoort, maakte deel uit van een grotere groep ondernemingen die het onderzochte product verder verwerken. Gezien zijn gebrek aan medewerking was de Commissie echter niet in staat voor deze producent de voorwaarden voor de verkoop aan verbonden partijen vast te stellen. Bij gebrek aan gedetailleerde informatie beschouwde de Commissie bij de analyse van het verbruik in de Unie en het verkoopvolume van de Unie op de markt van de Unie het door de klagers verstrekte geschatte verkoopvolume in de Unie als verkoop op de vrije markt.

(203) Het onderscheid tussen intern gebruik en de vrije markt is relevant voor de schadeanalyse omdat de voor intern gebruik bestemde producten niet rechtstreeks concurreren met de invoer. De productie voor de verkoop op de vrije markt concurreert daarentegen rechtstreeks met het ingevoerde betrokken product.

([124]) Een van de bekende producenten in de Unie produceerde het soortgelijke product tijdens de beoordelingsperiode, maar heeft de productie van decorpapier eind 2022 beëindigd. Een andere producent is sinds 2023 betrokken bij een insolventieprocedure.

4.3. **Verbruik in de Unie**

(204) De relevante GN-codes omvatten ook andere soorten speciaal papier die niet onder de definitie van het onderzochte product vallen. Om het verbruik in de Unie te berekenen, heeft de Commissie de invoerstatistieken van na het OT op het niveau van zowel de achtcijferige GN- als de tiencijferige Taric-code uit de databank Surveillance vergeleken. De Taric-codes waren pas na de opening van het onderzoek beschikbaar en hadden uitsluitend betrekking op het onderzochte product. Uit de vergelijking bleek dat de in de Unie ingevoerde hoeveelheden decorpapier voor de periode van juli 2024 tot november 2024 op Taric-niveau ongeveer 30 % bedroegen van de totale invoer uit de VRC onder de overeenkomstige GN-codes. Als de VRC buiten beschouwing wordt gelaten, was de invoer van decorpapier uit de rest van de wereld op Taric-niveau goed voor ongeveer 15 % van de totale invoervolumes op GN-niveau.

(205) Gezien het bovenstaande heeft de Commissie het verbruik in de Unie vastgesteld op basis van:

— de verkoop van de bedrijfstak van de Unie op de markt van de Unie, op basis van de gecontroleerde antwoorden op de vragenlijst van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie en het door de klagers ingediende antwoord op de macrovragenlijst;

— de invoer van het betrokken product uit de VRC in de Unie, op basis van de gecontroleerde verkoophoeveelheden van de meewerkende producenten-exporteurs, gecorrigeerd om het geschatte totale volume van de invoer uit de VRC voor de beoordelingsperiode weer te geven ([125]), en

— de invoer van het betrokken product uit derde landen in de Unie op basis van een op de statistieken van Eurostat toegepaste verhouding ([126]).

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

Tabel 2

Verbruik in de Unie (ton)

	2020	2021	2022	2023	Onderzoektijdvak
Totaal verbruik in de Unie	430 260	501 495	416 247	369 929	371 822
Index	*100*	*117*	*97*	*86*	*86*

Bron: gecontroleerde antwoorden op de vragenlijst van de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs in de VRC, macrovragenlijst, Eurostat ([127]).

(207) Het verbruik in de Unie is van 2020 tot 2021 sterk gestegen, met 17 %. Dit was voornamelijk het gevolg van de toegenomen marktvraag naar bouwmaterialen als gevolg van de COVID-19-pandemie. De pandemie heeft geleid tot lockdowns en gaf een impuls aan de markt voor woningrenovaties, wat resulteerde in een grotere vraag naar decorpapier, dat immers voornamelijk wordt gebruikt voor de productie van meubelen en laminaatvloeren.

([125]) Op basis van informatie in de klacht over de omvang van de invoer werd voorzichtig geschat dat de meewerkende producenten-exporteurs goed zijn voor bijna 90 % van de uit de VRC in de Unie ingevoerde hoeveelheden. Daarom werd het invoervolume gecorrigeerd door bij de door de in de steekproef opgenomen Chinese producenten-exporteurs ingediende waarden 10 % op te tellen.

([126]) De Commissie heeft een verhouding van 15 % toegepast op basis van de in Surveillance gemaakte vergelijking tussen de GN-codes en de aanvullende Taric-codes, zoals uiteengezet in overweging 203.

([127]) De specifieke verhouding en methode voor de invoer uit de VRC en uit derde landen is behandeld in overweging 203 en de voetnoten 125 en 126.

(208) Na 2021 daalde het verbruik in de Unie sterk, met 17 %, en in 2023 en in het onderzoektijdvak met nog eens 11 %.

4.4. **Invoer uit het betrokken land**

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

(209) De Commissie heeft het invoervolume vastgesteld op basis van de gegevens die zijn verstrekt door de meewerkende producenten-exporteurs, die geacht werden bijna 90 % van het volume van de invoer in de Unie te vertegenwoordigen.

(210) Het marktaandeel van de invoer uit de VRC is vastgesteld door vergelijking van het volume van de invoer met het verbruik op de markt van de Unie als vermeld in tabel 2.

(211) De invoer in de Unie uit het betrokken land heeft zich als volgt ontwikkeld:

Tabel 3

Volume (ton) en marktaandeel van de invoer

	2020	2021	2022	2023	Onderzoektijdvak
Volume van de invoer uit de VRC (ton)	4 618	11 885	14 673	24 436	24 800
Index	*100*	*257*	*318*	*529*	*537*
Marktaandeel (%)	1	2	4	7	7
Index	*100*	*221*	*328*	*615*	*621*

Bron: gegevens verstrekt door de meewerkende producenten-exporteurs ([128]).

(212) De invoer uit de VRC bleef in 2020 beperkt tot ongeveer 4 600 ton aan het begin van de beoordelingsperiode, met een marktaandeel van 1 %. In 2021 steeg de invoer echter exponentieel met 157 %; deze steile opwaartse trend zette zich de hele rest van de beoordelingsperiode voort. In de hele beoordelingsperiode steeg de invoer met 437 % tot meer dan 24 000 ton. Tijdens de beoordelingsperiode nam de invoer uit de VRC met 6 procentpunt toe.

(213) Het marktaandeel volgde dezelfde sterke stijging als de omvang van de invoer uit de VRC, met een stijging van 521 % tijdens de beoordelingsperiode. Bovendien steeg het Chinese marktaandeel van 2022 tot 2023 met drie procentpunten, van 4 % tot 7 % in een periode van één jaar.

4.5. **Prijzen van de invoer uit het betrokken land en prijsonderbieding**

(214) De Commissie heeft de prijzen van de invoer vastgesteld op basis van de gegevens van de meewerkende producenten-exporteurs, waarvan werd aangenomen dat zij bijna 90 % van de invoer in de Unie vertegenwoordigen.

(215) De gewogen gemiddelde prijzen van de invoer in de Unie uit het betrokken land hebben zich als volgt ontwikkeld:

([128]) De invoerwaarden zijn gecorrigeerd door de door de in de steekproef opgenomen Chinese producenten-exporteurs ingediende waarden met 10 % te verhogen, zoals uiteengezet in voetnoot 125.

Tabel 4

Invoerprijzen (EUR/ton)

	2020	2021	2022	2023	Onderzoektijdvak
Volksrepubliek China	1 496	1 694	1 853	1 793	1 711
Index	*100*	*113*	*124*	*120*	*114*

Bron: gegevens verstrekt door de meewerkende producenten-exporteurs.

(216) De prijzen van de invoer uit de VRC stegen in 2021 en 2022, volgens een trend die vergelijkbaar is met die van de gemiddelde verkoopprijzen van de bedrijfstak van de Unie zoals weergegeven in tabel 8. Tijdens de hele beoordelingsperiode lagen de prijzen van de invoer uit de VRC echter ver onder de gemiddelde verkoopprijzen in de Unie, die in het onderzoektijdvak stegen tot 2 220 EUR/ton.

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

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

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

(218) 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 tussen 9,3 % en 10,9 % bedroeg.

(219) De Commissie heeft bovendien vastgesteld dat er sprake was van verhindering van een prijsverhoging vanaf 2022, toen de bedrijfstak van de Unie werd geconfronteerd met hogere productiekosten als gevolg van de hogere kosten van grondstoffen en energie. Als gevolg van de verhindering van een prijsverhoging door de invoer uit de VRC, die in 2022 begon en gedurende de hele beoordelingsperiode voortduurde, was de bedrijfstak van de Unie echter niet in staat zijn prijzen voldoende te verhogen om de stijging van de productiekosten te compenseren.

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

4.6.1. *Algemene opmerkingen*

(220) 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.

(221) Zoals vermeld in overweging 15, werd voor de vaststelling van de mogelijke door de bedrijfstak van de Unie geleden schade gebruikgemaakt van een steekproef.

(222) Voor de schadevaststelling heeft de Commissie onderscheid gemaakt tussen macro-economische en micro-economische schade-indicatoren. De Commissie heeft de macro-economische indicatoren met betrekking tot alle producenten in de Unie beoordeeld op basis van de gegevens in het antwoord van de klagers op de macrovragenlijst, de gecorrigeerde gegevens van de meewerkende Chinese producenten-exporteurs en de gecorrigeerde Eurostat-gegevens over de invoer van het onderzochte product uit derde landen, zoals uiteengezet in overweging 204 en de voetnoten 126 en 127. De Commissie heeft de micro-economische indicatoren voor de in de steekproef opgenomen ondernemingen beoordeeld op basis van de gegevens die de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie in hun antwoorden op de vragenlijst hadden verstrekt. Beide reeksen gegevens bleken representatief te zijn voor de economische situatie van de bedrijfstak van de Unie.

(223) De macro-economische indicatoren zijn: productie, productiecapaciteit, bezettingsgraad, verkochte hoeveelheid, marktaandeel, groei, werkgelegenheid, productiviteit en hoogte van de dumpingmarge.

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

4.6.2. *Macro-economische indicatoren*

4.6.2.1. Productie, productiecapaciteit en bezettingsgraad

(225) De totale productie in de Unie, de productiecapaciteit en de bezettingsgraad in de Unie hebben zich in de beoordelingsperiode als volgt ontwikkeld:

Tabel 5

Productie, productiecapaciteit en bezettingsgraad

	2020	2021	2022	2023	Onderzoektijdvak
Productievolume (ton)	547 775	635 842	511 674	464 523	473 850
Index	*100*	*116*	*93*	*85*	*87*
Productiecapaciteit (ton)	686 031	688 531	683 948	659 396	642 729
Index	*100*	*100*	*100*	*96*	*94*
Bezettingsgraad (%)	80	92	75	70	74
Index	*100*	*116*	*94*	*88*	*92*

Bron: door de klagers verstrekte macro-economische vragenlijst.

(226) Het productievolume van de bedrijfstak van de Unie is tussen 2020 en het onderzoektijdvak met 13 % gedaald; het sloot daarmee aan bij de ontwikkeling van het verkoopvolume zoals weergegeven in tabel 8. De tijdelijke stijging van de productievolumes in 2021 kan worden toegeschreven aan de stijging van de vraag die, zoals uiteengezet in overweging 207, werd veroorzaakt door de "blijf thuis"-economie tijdens de lockdowns naar aanleiding van de COVID-19-pandemie. Vanaf 2022 begonnen de productievolumes echter te dalen. De daling was toe te schrijven aan de lagere vraag op de markt voor decorpapier in de Unie, die nog werd verergerd door de grote voorraden die in de toeleveringsketen waren opgebouwd, zoals uiteengezet in de overwegingen 245 en 246. Bovendien moesten verschillende producenten in de Unie, na de toename van de invoer met dumping uit de VRC, die voornamelijk betrekking had op decorpapier van commerciële kwaliteit (zoals wit, lichtgekleurd en bruin papier), om hun marktaandeel te behouden, hun productie toespitsen op intensere kleuren, wat leidde tot een langere en frequentere voorbereiding en langer en frequenter onderhoud van de papiermachines, wat langere stilleggingen van de productie tot gevolg had.

(227) Tijdens de beoordelingsperiode schommelde de totale capaciteit in de Unie. In 2021 nam de opgegeven productiecapaciteit toe als gevolg van langere perioden die ingepland waren voor het onderhoud van de decorpapiermachines. Vanaf 2022 begon de capaciteit af te nemen. Dit was vooral te wijten aan de stopzetting van de productie van decorpapier eind 2022 door één producent in de Unie en de insolventie van een andere producent in de Unie vanaf eind 2023.

(228) De stijging van de bezettingsgraad in 2021 werd veroorzaakt door de stijging van de nettoproductievolumes als gevolg van de toegenomen marktvraag naar decorpapier tijdens de COVID-19-pandemie. De productievolumes en de bezettingsgraad lagen in 2022, 2023 en het onderzoektijdvak ver onder het niveau van vóór 2022, wat een gevolg was van de algemene daling van de marktvraag naar decorpapier en de toegenomen concurrentie van de invoer met dumping uit de VRC.

4.6.2.2. Verkoopvolume en marktaandeel

(229) Het verkoopvolume en het marktaandeel van de bedrijfstak van de Unie hebben zich in de beoordelingsperiode als volgt ontwikkeld:

Tabel 6

Verkoopvolume en marktaandeel

	2020	2021	2022	2023	Onderzoektijdvak
Totaal verkoopvolume op de markt van de Unie (ton)	399 241	449 781	365 243	334 737	335 333
Index	*100*	*113*	*91*	*84*	*84*
Marktaandeel (%)	93	90	88	90	90
Index	*100*	*97*	*95*	*98*	*97*

Bron: door de klager ingediende macrovragenlijst, gecorrigeerde gegevens van de meewerkende Chinese producenten en gecorrigeerde Eurostat-gegevens, zoals uiteengezet in overweging 204 en de voetnoten 126 en 127.

(230) Het verkoopvolume van de bedrijfstak van de Unie steeg in 2021 met 13 procentpunten ten opzichte van 2020, voornamelijk als gevolg van de bovengenoemde toename van de vraag als gevolg van de COVID-19-lockdowns (zie overweging 207). Zoals hiervoor reeds is toegelicht, begon de vraag naar decorpapier in 2022 te dalen, na de hoge vraag in 2021. Aangezien zowel de absolute cijfers als het marktaandeel van de invoer uit de VRC vanaf de tweede helft van 2021 begonnen te stijgen, resulteerde dit in een aanzienlijke daling van het verkoopvolume in de Unie.

(231) Het marktaandeel daalde in de beoordelingsperiode van 93 % tot 90 %. De verdere daling tot 88 % in 2022 kan worden toegeschreven aan een groei van het marktaandeel van derde landen, die in 2023 en het onderzoektijdvak is afgenomen.

4.6.2.3. Groei

(232) Zoals hierboven uiteengezet, kon de bedrijfstak van de Unie als gevolg van de hausse in woningrenovaties als gevolg van de lockdowns tijdens de COVID-19-pandemie profiteren van een hoge vraag en verkoopprijzen die de productiekosten overtroffen, wat ertoe leidde dat 2021 in de beoordelingsperiode het enige winstgevende jaar was. Deze trend werd echter omgekeerd vanaf 2022, toen de bedrijfstak van de Unie werd geconfronteerd met een krimpende vraag in combinatie met concurrentie van de invoer met dumping uit de VRC, waardoor de prijzen onder de productiekosten moesten worden vastgesteld, zoals blijkt uit tabel 8.

4.6.2.4. Werkgelegenheid en productiviteit

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

Tabel 7

Werkgelegenheid en productiviteit

	2020	2021	2022	2023	Onderzoektijdvak
Aantal werknemers	2 288	2 323	2 300	2 234	2 218
Index	*100*	*102*	*101*	*98*	*97*
Productiviteit (eenheden/vte)	240	274	223	208	214
Index	*100*	*114*	*93*	*87*	*89*

Bron: door de klagers verstrekte macro-economische vragenlijst.

(234) Na een lichte groei van het aantal werknemers met 2 % in 2021 is het personeelsbestand van de bedrijfstak van de Unie van 2021 tot het einde van het onderzoektijdvak teruggelopen, naarmate de productie- en verkoopvolumes daalden. Bovendien moesten sommige in de steekproef opgenomen producenten in de Unie tijdens de COVID-19-pandemie in 2020 en in de periode van eind 2022 tot en met het onderzoektijdvak hun toevlucht nemen tot werktijdverkorting wegens het gebrek aan bestellingen en de daaruit voortvloeiende frequente stillegging van machines. Deze situatie kwam echter niet tot uiting in het totale aantal werknemers, aangezien de getroffen werknemers nog steeds in dienst waren van de ondernemingen en op hun loonlijst bleven staan.

(235) De productiviteit ontwikkelde zich in lijn met de veranderingen van de productievolumes. De productiviteit daalde in de beoordelingsperiode met 11 %, met een tijdelijke opleving in 2021 dankzij de stijging van de productie en verkoop van de bedrijfstak van de Unie in verband met de genoemde uitzonderlijk gunstige omstandigheden in dat jaar. De verandering in de productmix en de daaropvolgende toename van het onderhoud en de starttijd van machines, zoals uiteengezet in overweging 225, hebben de productiviteit per vte vanaf 2022 verder doen dalen.

4.6.2.5. Hoogte van de dumpingmarge en herstel van eerdere dumping

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

(237) Dit is het eerste antidumpingonderzoek ten aanzien van het betrokken product. Daarom waren er geen gegevens beschikbaar om de gevolgen van mogelijke dumping in het verleden vast te stellen.

4.6.3. *Micro-economische indicatoren*

4.6.3.1. Prijzen en factoren die de prijzen beïnvloeden

(238) De gewogen gemiddelde verkoopprijs per eenheid van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie voor verkoop aan niet-verbonden afnemers in de Unie heeft zich in de beoordelingsperiode als volgt ontwikkeld:

Tabel 8

Verkoopprijzen in de Unie

	2020	2021	2022	2023	Onderzoektijdvak
Gemiddelde verkoopprijs per eenheid in de Unie op de totale markt (EUR/ton)	1 714	1 892	2 398	2 353	2 220
Index	*100*	*110*	*140*	*137*	*130*
Productiekosten per eenheid (EUR/ton)	1 809	1 853	2 521	2 406	2 272
Index	*100*	*102*	*139*	*133*	*126*

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

(239) Tijdens de beoordelingsperiode volgden de verkoopprijzen een klokcurve, met een piek in 2022 en een daling in 2023 en het onderzoektijdvak. De verkoopprijs per eenheid volgde dezelfde trend als de productiekosten. In 2020 bevond de bedrijfstak van de Unie zich in een ongunstige economische situatie als gevolg van een tijdelijke daling van de productie en het aantal in bedrijf zijnde machines, en hij kon de gemiddelde verkoopprijs per eenheid niet boven de productiekosten houden. Na de tweede helft van het jaar herstelde de vraag zich, nu de door de pandemie veroorzaakte "blijf thuis"-economie mensen ertoe aanzette hun beschikbare inkomen te investeren in woningrenovaties. 2021 was het enige jaar waarin de bedrijfstak van de Unie zijn prijzen tot boven de productiekosten kon optrekken. Deze trend werd in de jaren daarna snel omgebogen, toen de bedrijfstak van de Unie de verkoopprijzen niet boven de productiekosten kon handhaven.

(240) De productiekosten waren voornamelijk toe te schrijven aan de kosten van grondstoffen en energie. Meer bepaald volgde de ontwikkeling van de productiekosten de prijsontwikkeling voor de twee belangrijkste grondstoffen, titaandioxide ("TiO_2") en houtpulp, op de voet. Bovendien heeft de niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne in 2022 geleid tot een aanzienlijke stijging van de energiekosten, die zich in 2023 en het onderzoektijdvak heeft voortgezet.

(241) Daarenboven lagen de Chinese prijzen, zoals blijkt uit tabel 4, tijdens de beoordelingsperiode voortdurend onder de productiekosten van de bedrijfstak van de Unie, met een prijsverschil tussen 9 % tijdens de piek van 2021 en ongeveer 25 % in de rest van de beoordelingsperiode, waaronder het onderzoektijdvak. Daarom was de bedrijfstak van de Unie tijdens het grootste deel van de beoordelingsperiode niet in staat zijn prijzen voldoende te verhogen om zijn productiekosten te dekken, wat erop wijst dat de invoer met dumping uit de VRC de prijzen van de bedrijfstak van de Unie onder druk zette.

4.6.3.2. Loonkosten

(242) De gemiddelde loonkosten van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie hebben zich in de beoordelingsperiode als volgt ontwikkeld:

Tabel 9

Gemiddelde loonkosten per werknemer

	2020	2021	2022	2023	Onderzoektijdvak
Gemiddelde loonkosten per werknemer (EUR/vte)	53 553	57 911	57 759	56 913	57 544
Index	*100*	*108*	*108*	*106*	*107*

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

(243) De gemiddelde loonkosten per werknemer stegen in de beoordelingsperiode met 7 %.

4.6.3.3. Voorraden

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

Tabel 10

Voorraden

	2020	2021	2022	2023	Onderzoektijdvak
Eindvoorraden (ton)	25 570	33 788	33 767	39 015	39 140
Index	100	132	132	153	153
Eindvoorraden als percentage van de productie	8,43	9,22	11,83	15,00	14,31
Index	100	109	140	178	170

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

(245) Het niveau van de voorraden steeg in absolute cijfers en als percentage van de productie met respectievelijk 53 % en 70 %. In 2021 leidden pieken in de vraag van consumenten en de productie, samen met de gecombineerde vraag in de hele toeleveringsketen, tot een opslingereffect. Dit leidde tot het aanleggen van voorraden in de magazijnen van de producenten in de Unie en hun afnemers, waarbij sommigen melding maakten van uitgestelde opvragingen van geproduceerde hoeveelheden, die in de daaropvolgende periode zouden voortduren.

(246) Het decorpapierbedrijf is grotendeels gebaseerd op bestellingen en regelingen inzake voorraad op afroep. Bovendien paste een van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie een systeem toe dat werd gekenmerkt door een mix van op bestelling gebaseerde voorraden en expresvoorraden, die beschikbaar werden gesteld voor bestellingen op het laatste moment van de meest verkochte soorten decorpapier. Het aanleggen van voorraden, in combinatie met een afnemende vraag en productiehoeveelheid, leidde in de beoordelingsperiode tot een toename van de eindvoorraden, wat ook resulteerde in een toename van de eindvoorraden als percentage van de productie.

(247) Aangezien de meeste productsoorten van het soortgelijke product door de bedrijfstak van de Unie werden geproduceerd op basis van specifieke bestellingen van gebruikers, werd het voorraadniveau voor deze bedrijfstak echter niet als een zinvolle schade-indicator beschouwd.

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

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

Tabel 11

Winstgevendheid, kasstroom, investeringen en rendement van investeringen

	2020	2021	2022	2023	Onderzoektijdvak
Winstgevendheid van de verkoop in de Unie aan niet-verbonden afnemers (% van omzet)	– 1,8	6,1	0,3	– 1,5	– 1,6
Index	*100*	*334*	*15*	*85*	*90*
Kasstroom (EUR)	25 782 599	68 211 077	25 816 186	8 194 398	16 361 914
Index	*100*	*265*	*100*	*32*	*63*
Investeringen (EUR)	14 675 504	13 502 987	19 605 557	11 004 427	7 873 781
Index	*100*	*92*	*134*	*75*	*54*
Rendement van investeringen (%)	– 6,9	31,2	4,2	4,6	6,5
Index	*100*	*552*	*160*	*167*	*194*

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

(249) De Commissie heeft de winstgevendheid van de drie in de steekproef opgenomen producenten in de Unie vastgesteld door de nettowinst vóór belastingen op de verkoop van het soortgelijke product aan niet-verbonden afnemers in de Unie uit te drukken als een percentage van de aldus gerealiseerde omzet.

(250) In de jaren voorafgaand aan de beoordelingsperiode, van 2014 tot en met 2019, was de bedrijfstak van de Unie winstgevend (zie overweging 281). Aan het begin van de beoordelingsperiode waren de resultaten van de bedrijfstak van de Unie echter negatief als gevolg van de economische neergang in 2020 als gevolg van de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende kleinere vraag in de eerste helft van dat jaar. Deze inkrimping van de markt leidde tot een daling van de verkoop en een stijging van de kosten, voornamelijk als gevolg van de frequente stillegging van machines en het gebruik van werktijdverkorting door sommige producenten in de Unie, zoals uiteengezet in overweging 234. In 2021 bereikte de winstgevendheid een piek als gevolg van de hausse in de woningrenovaties naar aanleiding van de COVID-19-pandemie, maar zij begon in 2022 te verslechteren tot een negatief winstgevendheidsniveau in 2023 en het onderzoektijdvak. Zoals in tabel 11 reed is aangetoond, kon de bedrijfstak van de Unie zijn prijzen enkel in 2021 boven de productiekosten houden.

(251) Het gebrek aan evenwicht tussen de productiekosten en de neerwaartse druk op de prijzen vertaalde zich vanaf 2022 in een uitholling van de winstgevendheid.

(252) De nettokasstroom is het vermogen van de producenten in de Unie om hun activiteiten zelf te financieren. De trend van de nettokasstroom schommelde tijdens de beoordelingsperiode, met een sterke stijging in 2021 als gevolg van de gunstige omstandigheden voor de decorpapiersector als gevolg van de lockdowns. In 2022 kwam de kasstroom weer op het niveau van 2020, alvorens in 2023 scherp te dalen. Als gevolg van de verschillen in de periode tussen de jaren voorafgaand aan het onderzoektijdvak en het onderzoek, kon de berekening voor voorraadwijzigingen niet worden geacht een betrouwbaar beeld te geven van de werkelijke kasstroomposities van een van de in de steekproef opgenomen ondernemingen in de Unie. Het herstel tijdens het onderzoektijdvak kan derhalve worden geacht kunstmatig te zijn overdreven. Zelfs wanneer de kasstroom voor het hele onderzoektijdvak in aanmerking wordt genomen, vertoonde de bedrijfstak van de Unie in de beoordelingsperiode hoe dan ook nog steeds een daling van 37 %.

(253) De investeringen daalden met 8 % in 2021, stegen met 42 % in 2022 en daalden daarna sterk met respectievelijk 59 % en 21 % in 2023 en het onderzoektijdvak. De stijging in 2022 kan worden toegeschreven aan verschillende investeringen naar aanleiding van de hoge marktvraag en winstmarges van 2021.

(254) Het rendement van investeringen is de winst uitgedrukt als percentage van de nettoboekwaarde van de investeringen. Hoewel het rendement van investeringen in 2020 negatief was, is het in 2021 meer dan verviervoudigd en is het in 2022 en 2023 weer gedaald. Tijdens het onderzoektijdvak bedroeg het rendement van investeringen 6,5 %, een stijging van 94 % ten opzichte van 2020. Er zij ook aan herinnerd dat het rendement van investeringen wordt berekend op basis van de algemene winstgevendheid van het onderzochte product, dus inclusief de verkoop op de uitvoermarkten. Zoals uiteengezet in overweging 239, waren de prijzen op de markt van de Unie doorgaans lager dan de productiekosten (behalve in 2021), maar lagen de prijzen op de uitvoermarkt over het algemeen hoger dan de productiekosten, zoals zal blijken uit tabel 13. Terwijl het rendement van investeringen tussen 2020 en het onderzoektijdvak bijna verdubbelde, vertoonden andere indicatoren zoals de investeringen en de kasstroom in de beoordelingsperiode nog steeds een negatieve trend.

(255) Het vermogen van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie om kapitaal aan te trekken werd daarom geacht ernstig te zijn aangetast door de uitholling van de winstgevendheid en van de kasstroom tijdens de beoordelingsperiode.

4.7. **Conclusie over schade**

(256) De meeste schade-indicatoren lieten gedurende de beoordelingsperiode een negatieve trend zien. Hoewel de situatie van de bedrijfstak van de Unie in 2021 tijdelijk verbeterde, daalden de schade-indicatoren zoals productievolume, verkoopvolume op de markt van de Unie en winstgevendheid in 2022 en gingen zij vervolgens in het onderzoektijdvak nog verder achteruit.

(257) Het verkoopvolume van de bedrijfstak van de Unie daalde tussen 2020 en het onderzoektijdvak met 16 %. Deze daling was sterker dan die van het verbruik in de Unie, dat tijdens de beoordelingsperiode met 14 % kromp. Met name was de daling van de verkoophoeveelheden van de bedrijfstak van de Unie op de markt van de Unie groter in 2022 (9 %) en in de periode van 2023 en het onderzoektijdvak (16 %) dan de daling van het verbruik (3 % in 2022 en 14 % in 2023 en het onderzoektijdvak).

(258) Hoewel de bedrijfstak van de Unie in 2020 begon met een ongunstige economische positie als gevolg van de frequente stillegging van machines en het gebruik van deeltijdwerk door verschillende producenten van de bedrijfstak van de Unie die werden veroorzaakt door de instorting van de vraag bij het begin van de COVID-19-pandemie (overweging 250), kon de bedrijfstak van de Unie in 2021 zijn economische situatie verbeteren als gevolg van de toegenomen vraag naar decorpapier op de markt aan het begin van de COVID-19-pandemie. Deze positieve trend werd echter omgebogen in 2022 en de daaropvolgende periode, toen de producenten in de Unie niet alleen werden geconfronteerd meet een krimpende vraag, maar ook met een toenemende concurrentie van de snel groeiende volumes van de invoer met dumping uit de VRC.

(259) Zoals reeds is opgemerkt in overweging 219, werd de bedrijfstak van de Unie vanaf 2022 geconfronteerd met hogere productiekosten die vooral het gevolg waren van de hogere kosten van grondstoffen en energie. Daar de invoer uit de VRC prijsverhogingen verhinderde, kon de bedrijfstak van de Unie zijn verkoopprijzen echter niet voldoende verhogen om deze aanzienlijke kostenstijgingen te compenseren. Het verschil tussen de productiekosten en de verkoopprijzen in de Unie bedroeg in 2023 en het onderzoektijdvak ongeveer 4 %, wat leidde tot een sterke daling van de winstgevendheid ten opzichte van 2021.

(260) Op basis van het bovenstaande is de Commissie in dit stadium 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.

5. **OORZAKELIJK VERBAND**

(261) 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 door andere bekende factoren schade had kunnen lijden. 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 zijn: de gevolgen van de invoer met dumping, de invoer uit derde landen, de gevolgen van de daling van het verbruik op de markt van de Unie en de uitvoerprestaties van de bedrijfstak van de Unie.

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

(262) Zoals blijkt uit tabel 3, nam de invoer uit de VRC in de beoordelingsperiode gestaag toe, van een marktaandeel van 1 % in 2020 tot een van 7 % in het onderzoektijdvak. Bovendien is het volume van de invoer uit de VRC in één jaar, tussen 2022 en 2023, bijna verdubbeld. De eindprijzen van de invoer uit de VRC bleven gedurende de beoordelingsperiode onder de prijzen van de bedrijfstak van de Unie, zelfs in 2021, toen de marktvraag naar decorpapier in de Unie aanzienlijk steeg. Bovendien vertoonde het Chinese marktaandeel een steile opwaartse trend, met een stijging van 521 % tijdens de beoordelingsperiode (overweging 213), van 1 % tot 7 %.

(263) De Commissie heeft ook vastgesteld dat de prijzen van de invoer uit de VRC voortdurend lager waren dan de productiekosten van de bedrijfstak van de Unie, waardoor de prijzen tijdens de beoordelingsperiode niet konden worden verhoogd. Aangezien de vraag in 2022 afnam en de bedrijfstak van de Unie geconfronteerd werd met toegenomen en snel groeiende concurrentie van de invoer met dumping uit de VRC, was de bedrijfstak van de Unie niet in staat zijn prijzen vast te stellen boven de productiekosten.

(264) De met dumping op de markt van de Unie ingevoerde goederen uit de VRC zetten de verkoopprijzen van de bedrijfstak van de Unie onder druk.

(265) Bovendien heeft de Commissie, zoals reeds opgemerkt in overweging 218, een gewogen gemiddelde prijsonderbiedingsmarge van tussen 9,3 % en 10,9 % vastgesteld voor de invoer van de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs op de markt van de Unie in het onderzoektijdvak, waarin de situatie van de bedrijfstak van de Unie steeds verder verslechterde.

(266) Uit de analyse van de schade-indicatoren blijkt dat de economische situatie van de bedrijfstak van de Unie met name tegen de tweede helft van de beoordelingsperiode verslechterde en dat dit samenviel met een aanzienlijke stijging van de invoer met dumping uit het betrokken land, waarvan is vastgesteld dat deze de prijzen van de bedrijfstak van de Unie tijdens het onderzoektijdvak onderbood. Hoe dan ook stond deze invoer gedurende de gehele beoordelingsperiode prijsverhogingen sterk in de weg, aangezien de bedrijfstak van de Unie zijn prijzen niet kon meeverhogen met de stijging van de productiekosten en de prijzen in het onderzoektijdvak zelfs moest verlagen tot onder de productiekosten.

(267) Gezien de bovenstaande overwegingen heeft de Commissie voorlopig vastgesteld dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen de door de bedrijfstak van de Unie geleden aanmerkelijke schade en de invoer met dumping uit de VRC in de zin van artikel 3, lid 6, van de basisverordening. Deze schade had gevolgen voor zowel volume als prijs.

5.2. **Gevolgen van andere factoren**

(268) De Commissie heeft ook onderzocht of het mogelijk was dat andere bekende factoren, individueel of gezamenlijk, het vastgestelde oorzakelijke verband tussen de vormen van invoer met dumping in die mate zouden afzwakken dat het niet langer om een reëel en wezenlijk verband ging.

5.2.1. *Daling van het verbruik*

(269) Tijdens de beoordelingsperiode piekte het verbruik in de Unie in 2021 dankzij gunstige marktomstandigheden in de bouw- en renovatiesector als gevolg van de COVID-19-pandemie. Als gevolg van de versoepeling van de COVID-19-maatregelen in 2022 is de vraag naar decorpapier navenant gedaald. Deze neerwaartse trend begon in 2022 en duurde in 2023 en het onderzoektijdvak voort.

(270) De slinkende vraag kan echter het oorzakelijk verband tussen de instroom van invoer met dumping uit de VRC en de door de bedrijfstak van de Unie geleden schade niet verbreken, aangezien de verkoop van de bedrijfstak van de Unie op de EU-markt in 2022 (9 %) en de periode van 2023 en het onderzoektijdvak (16 %) sterker daalde dan de daling van het verbruik (3 % in 2022 en 14 % in 2023 en het onderzoektijdvak). Bovendien konden de Chinese exporteurs, zoals reeds vermeld in tabel 3, hun uitvoer naar de EU tijdens de beoordelingsperiode sterk opdrijven en hun marktaandeel in slechts één jaar (van 2022 tot 2023) bijna verdubbelen; de ontwikkeling van het verbruik moet dan ook niet alleen worden gezien in de context van een vastgestelde daling van de vraag op de markt van de Unie, maar ook in het licht van de trend van de invoer uit de VRC, waarbij een sterke toename van de invoer met dumping negatieve gevolgen had voor het verkoopvolume van de bedrijfstak van de Unie.

5.2.2. *Invoer uit derde landen*

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

Tabel 12

Invoer uit derde landen

Land		2020	2021	2022	2023	Onderzoektijdvak
Verenigd Koninkrijk	Volume (ton)	5 477	5 998	4 309	3 573	6 496
	Index	*100*	*110*	*79*	*65*	*119*
	Marktaandeel (%)	1	1	1	1	2
	Gemiddelde prijs	1 308	661	915	798	560
	Index	*100*	*51*	*138*	*87*	*70*
Andere derde landen	Volume (ton)	20 923	33 830	32 022	7 183	5 193
	Index	*100*	*162*	*95*	*22*	*72*
	Marktaandeel (%)	5	7	8	2	1
	Gemiddelde prijs	436	574	578	690	758
	Index	*100*	*132*	*101*	*120*	*110*
Totaal van alle derde landen behalve het betrokken land	Volume (ton)	26 401	39 828	36 331	10 756	11 689
	Index	*100*	*151*	*138*	*41*	*44*
	Marktaandeel (%)	6	8	9	3	3
	Gemiddelde prijs	617	587	617	726	648
	Index	*100*	*95*	*100*	*118*	*105*

Bron: gecorrigeerde Eurostat-gegevens, zoals uiteengezet in overweging 204 en de voetnoten 126 en 127.

(272) Zoals uiteengezet in de overwegingen 204 en 205, moest de Commissie, wegens de opname van andere producten dan het onderzochte product onder de desbetreffende GN-codes en bij gebrek aan nauwkeurigere informatiebronnen, een verhouding toepassen op de invoergegevens van Eurostat, gebaseerd op het verschil tussen de werkelijke invoer van het onderzochte product na de opening van het onderzoek, zoals geregistreerd onder de respectieve tiencijferige Taric-codes, en de totale invoer in de Unie onder de overeenkomstige GN-codes. Daarom worden de cijfers over derde landen voornamelijk gebruikt als indicatie voor de marktontwikkelingen in termen van volume en marktaandeel, en niet voor de vaststelling van de invoerprijzen van het onderzochte product.

(273) De Commissie heeft vastgesteld dat van alle landen die decorpapier naar de Unie uitvoeren, alleen het Verenigd Koninkrijk een marktaandeel van meer dan 1 % had. Volgens marktinformatie die de Commissie in het kader van het antidumpingonderzoek en de klagers hebben verkregen, bleken er in het Verenigd Koninkrijk echter geen producenten van decorpapier bekend te zijn.

(274) Enkel in 2021, een periode met een hoge vraag en hoge winstmarges, en in 2022, toen enige resterende marktvraag van het voorgaande jaar bleef bestaan, nam het marktaandeel uit derde landen toe. In 2023 en tijdens het onderzoektijdvak daalde het marktaandeel met 6 procentpunten. Hoe dan ook bleef het totale marktaandeel van het Verenigd Koninkrijk in de EU tijdens de beoordelingsperiode vrij stabiel (ongeveer 1—2 %), terwijl het marktaandeel van andere derde landen daalde van 5 % tot 1 %. Derhalve werd voorlopig geconcludeerd dat de invoer uit andere landen niet heeft bijgedragen tot de schade die de bedrijfstak van de Unie heeft geleden.

5.2.3. *Uitvoerprestaties van de bedrijfstak van de Unie*

(275) De uitvoer van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie heeft zich in de beoordelingsperiode als volgt ontwikkeld:

Tabel 13

Uitvoerprestaties van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie

	2020	2021	2022	2023	Onderzoektijdvak
Volume van de uitvoer (ton)	129 475	144 305	112 099	94 076	92 321
Index	*100*	*111*	*87*	*73*	*71*
Gemiddelde prijs (EUR/ton)	1 698	2 043	2 571	2 542	2 463
Index	*100*	*120*	*151*	*150*	*145*

Bron: door de klagers verstrekte macrovragenlijst wat de omvang van de uitvoer betreft, en gecontroleerde antwoorden van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie op de vragenlijst wat de gemiddelde prijs betreft.

(276) In de beoordelingsperiode daalde het uitvoervolume van de bedrijfstak van de Unie met 29 %, volgens dezelfde trend als die van de verkoop op de markt van de Unie. De uitvoervolumes bereikten een piek in 2021, toen de wereldwijde COVID-19-lockdowns de vraag naar decorpapier wereldwijd deden toenemen. De daaropvolgende jaren zagen een gestage daling van het uitvoervolume.

(277) De gemiddelde uitvoerprijzen stegen tijdens de beoordelingsperiode met 45 %. De uitvoerprijzen volgden dezelfde trend als de verkoopprijzen in de Unie; behalve in 2020 werden de uitvoerprijzen echter boven de gemiddelde productiekosten vastgesteld. Dit heeft de bedrijfstak van de Unie ook geholpen om een deel van de verliezen op de EU-markt op te vangen.

(278) Hoewel de bedrijfstak van de Unie voor zijn uitvoer hogere prijzen in rekening kon brengen, daalde zijn reeds beperkte uitvoervolume in de beoordelingsperiode nog verder, met 29 %. Aangezien de uitvoervolumes beperkt maar nog steeds winstgevend waren, heeft de ontwikkeling van de uitvoer het oorzakelijk verband niet afgezwakt.

5.2.4. *Redenen voor de schade in 2020*

(279) In 2020 nam de vraag op de markt van de Unie af wegens de onzekerheid op de markt als gevolg van het begin van de COVID-19-pandemie. Dit resulteerde in een tijdelijke vermindering van de productie en van het aantal in bedrijf zijnde machines. Daardoor kon de bedrijfstak van de Unie zijn verkoopprijzen niet boven de productiekosten houden en leed hij in deze periode verliezen (overweging 239). De marktvraag begon in de tweede helft van het jaar echter te verbeteren, met een piek in 2021 als gevolg van de sterke toename van het aantal woningrenovaties (overweging 250). Zoals reeds aangetoond in tabel 11, was 2021 het enige jaar waarin de bedrijfstak van de Unie zijn prijzen boven de productiekosten kon houden, aangezien de economische situatie van de Unie in 2022 en de daaropvolgende jaren verslechterde, ook in het onderzoektijdvak.

(280) Hoewel de invoer uit de VRC in de Unie aan het begin van de beoordelingsperiode verwaarloosbaar was in termen van volume en marktaandeel, en de bedrijfstak van de Unie niettemin een economische achteruitgang ondervond, moet ervan worden uitgegaan dat de inkrimping van de markt en de uitholling van de winstgevendheid in 2020 werd veroorzaakt door de onzekerheid in verband met het begin van de COVID-19-pandemie. Al deze redenen hebben het oorzakelijk verband tussen de invoer uit de VRC en de tijdens het onderzoektijdvak geleden schade echter niet afgezwakt.

(281) Uit de analyse van de historische winstgevendheid in de Unie voor verkoop aan niet-verbonden afnemers blijkt immers dat de bedrijfstak van de Unie zich in de jaren vóór 2020 in een over het algemeen positieve financiële situatie bevond, met gewogen winstmarges variërend van 2,3 % tot 6,5 % in de periode van 2014 tot 2019, toen de invoer van decorpapier uit de VRC in de Unie verwaarloosbaar of nihil was.

5.3. **Conclusie inzake het oorzakelijk verband**

(282) Zoals reeds uiteengezet in overweging 250, had de dalende vraag reeds negatieve gevolgen voor de bedrijfstak van de Unie. De snelle instroom van invoer met dumping uit de VRC, waarvan het marktaandeel tussen 2022 en 2023 verdubbelde, dwong de bedrijfstak van de Unie zijn verkoopprijzen in de Unie onder de productiekosten vast te stellen om te kunnen blijven concurreren met de Chinese prijzen en zich op de markt te kunnen handhaven.

(283) In het licht van het bovenstaande werd een oorzakelijk verband vastgesteld tussen de door de bedrijfstak van de Unie geleden schade en de invoer met dumping uit de VRC, die niet werd afgezwakt door de bovengenoemde factoren.

(284) Na de opening van het onderzoek stelde de CNFPIA dat de schade werd veroorzaakt door de invoer uit andere landen en door de productie-efficiëntie van de klagers. Ter ondersteuning van haar argument gebruikte de CNFPIA gegevens van Eurostat om aan te tonen dat de prijs van de invoer uit de VRC hoger is dan die van de invoer uit andere landen en dat de prijs van de invoer uit andere landen ook lager is dan de prijs bij invoer uit EU-lidstaten.

(285) De Commissie overwoog dat, zoals reeds uiteengezet in overweging 267 en punt 4.3, de bij de opening van het onderzoek gerapporteerde GN-codes een mandje van verschillende producten, andere dan het betrokken product omvatten. Hoewel de in tabel 12 vermelde gemiddelde prijzen lager zijn dan die van Chinese producten, worden de cijfers over derde landen voornamelijk gebruikt als indicatie voor de marktontwikkelingen in termen van volume en marktaandeel, en niet voor de vaststelling van de invoerprijzen van het onderzochte product. Hoe dan ook, zelfs als de in tabel 12 vermelde prijzen de werkelijke invoerprijzen zouden zijn, zou die invoer, gezien de geringe omvang en het geringe marktaandeel ervan, geen schade veroorzaken. Met name was het marktaandeel van de invoer uit het Verenigd Koninkrijk met 2 % vrij beperkt, terwijl het volume van de invoer uit andere derde landen in 2023 drastisch daalde. De Commissie heeft dit argument derhalve afgewezen.

6. NIVEAU VAN DE MAATREGELEN

(286) 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 het bedrag aan rechten vastgesteld 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. Vervolgens heeft zij onderzocht of de dumpingmarge van de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs hoger zou zijn dan hun schademarge (zie overweging 296).

6.1. Prijsbederfmarge

(287) De schade zou worden opgeheven indien de bedrijfstak van de Unie een nagestreefde winst zou kunnen behalen door te verkopen tegen een richtprijs in de zin van artikel 7, lid 2 quater en lid 2 quinquies, van de basisverordening.

(288) Overeenkomstig artikel 7, lid 2 quater, van de basisverordening heeft de Commissie bij de bepaling van de nagestreefde winst rekening gehouden met de volgende factoren: de mate van winstgevendheid vóór de toename van de invoer uit het betrokken land, de mate van winstgevendheid die vereist is ter dekking van alle kosten en investeringen, onderzoek en ontwikkeling (O & O) en innovatie, alsmede de onder normale mededingingsvoorwaarden te verwachten mate van winstgevendheid. Die winstmarge mag niet lager zijn dan 6 %.

(289) De klagers merkten op dat, op basis van de eerdere prestaties van de bedrijfstak van de Unie, onder normale marktomstandigheden een redelijke winst van 10 % in aanmerking moet worden genomen. Dit niveau van de nagestreefde winst werd echter niet gestaafd, noch ondersteund door de bevindingen van het onderzoek.

(290) Informatie over de vaststelling van de normale winst werd aanvullend opgenomen in de vragenlijst die aan de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie werd toegezonden. Het betrof onder meer de winstgevendheid van het soortgelijke product voor de tien jaar voorafgaand aan het onderzoektijdvak.

(291) Als eerste stap heeft de Commissie een basiswinst die de volledige kosten onder normale mededingingsvoorwaarden dekt, vastgesteld op basis van een gewogen gemiddelde van de winstmarges die de drie in de steekproef opgenomen producenten in de Unie hebben behaald in 2014, een winstgevend jaar dat werd gekenmerkt door een gunstige economische periode in de bouwsector en vóór de komst van invoer met dumping uit de VRC in 2020. Die winstmarge werd vastgesteld op 6,5 %.

(292) De bedrijfstak van de Unie verstrekte bewijsmateriaal waaruit bleek dat zijn niveau van investeringen, onderzoek en ontwikkeling (O & O) en innovatie tijdens de beoordelingsperiode onder normale mededingingsvoorwaarden hoger zou zijn geweest. De Commissie verifieerde deze informatie op basis van investeringsplannen en geweigerde en uitgestelde projecten, waaruit bleek dat deze investeringen daadwerkelijk gepland waren. De argumenten van de bedrijfstak van de Unie werden inderdaad gerechtvaardigd geacht. Om dit in de nagestreefde winst tot uiting te laten komen, berekende de Commissie het verschil tussen de uitgaven voor investeringen, O & O en innovatie ("IOI") onder normale mededingingsvoorwaarden, zoals verstrekt door de bedrijfstak van de Unie en geverifieerd door de Commissie, en de werkelijke IOI-uitgaven tijdens de beoordelingsperiode. Dat verschil, uitgedrukt als percentage van de omzet, werd voor elk van de in de steekproef opgenomen ondernemingen vastgesteld tussen 0,5 % en 1,3 %.

(293) Die percentages werden opgeteld bij de in overweging 287 vermelde basiswinst van 6,5 %, wat leidde tot streefwinsten van 7,0 % tot 7,8 % naargelang van de omstandigheden van elke onderneming.

(294) Op basis hiervan berekende de Commissie een geen schadeveroorzakende prijs van 2 361 EUR/ton voor het soortgelijke product van de bedrijfstak van de Unie door de bovengenoemde streefwinstmarge (zie overweging 291) toe te passen op de productiekosten van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie tijdens het onderzoektijdvak, en vervolgens per productsoort de correcties op grond van artikel 7, lid 2 quinquies, toe te passen.

(295) De Commissie heeft vervolgens de prijsbederfmarge bepaald door de gewogen gemiddelde invoerprijs van de in de steekproef opgenomen meewerkende producenten-exporteurs in de VRC, zoals vastgesteld voor de berekeningen van de prijsonderbieding, te vergelijken met de gewogen gemiddelde, geen schade veroorzakende prijs van het soortgelijke product dat in het onderzoektijdvak door de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie op de markt van de Unie werd verkocht. Als uit deze vergelijking een verschil naar voren kwam, werd dit uitgedrukt als percentage van de gewogen gemiddelde cif-waarde bij invoer.

(296) De prijsbederfmarge voor "andere meewerkende ondernemingen" en voor "alle overige invoer van oorsprong uit de VRC" wordt op dezelfde manier vastgesteld als de dumpingmarge voor deze ondernemingen en de invoer (zie overweging 192).

Land	Onderneming	Dumpingmarge (%)	Prijsbederfmarge (%)
Volksrepubliek China	Hangzhou Huawang New Material Technology Co., Ltd.	34,9	29,0
Volksrepubliek China	Kingdecor (Zhejiang) Co., Ltd.	31,0	23,0
Volksrepubliek China	Andere meewerkende ondernemingen	33,6	27,0
Volksrepubliek China	Alle andere invoer van oorsprong uit de VRC	34,9	29,0

6.2. **Onderzoek van de marge die toereikend is om de schade voor de bedrijfstak van de Unie weg te nemen**

(297) Zoals uiteengezet in het bericht van inleiding, hebben de klagers 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.

6.3. **Verstoringen van de grondstoffenmarkt**

(298) De klagers hebben in de klacht voldoende bewijsmateriaal verstrekt waaruit blijkt dat de grondstoffenmarkt van het betrokken product in de VRC verstoord is in de zin van artikel 7, lid 2 bis, van de basisverordening. Volgens het bewijsmateriaal in de klacht bestaat voor titaandioxide en houtpulp, die elk meer dan 17 % van de productiekosten van het betrokken product uitmaken, in de VRC een stelsel van uitvoervergunningen.

(299) Daarom heeft de Commissie, zoals aangekondigd in het bericht van inleiding, overeenkomstig artikel 7, lid 2 bis, van de basisverordening de vermeende verstoringen onderzocht.

(300) Om te beginnen stelde de Commissie vast wat de belangrijkste grondstoffen zijn die door de verschillende in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs gebruikt worden bij de productie van het betrokken product. Als belangrijkste grondstoffen werden de grondstoffen beschouwd die naar alle waarschijnlijkheid minstens 17 % van de productiekosten van het betrokken product uitmaken. De Commissie heeft vastgesteld dat zowel titaandioxide als houtpulp minstens 17 % van de productiekosten van het betrokken product uitmaken. Voor deze berekening werd gebruikgemaakt van een niet-verstoorde prijs van de grondstof zoals vastgesteld in Thailand. Uit het onderzoek is echter gebleken dat houtpulp niet op de binnenlandse markt werd ingekocht, maar door de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs werd ingevoerd, zodat het niet nodig was deze grondstof verder te onderzoeken.

(301) Vervolgens heeft de Commissie onderzocht of er bij titaandioxide sprake is van verstoringen door een van de in artikel 7, lid 2 bis, van de basisverordening genoemde maatregelen: dubbeleprijsstellingssystemen, uitvoerbelastingen, aanvullende belastingen op de uitvoer, uitvoerquota, uitvoerverboden, fiscale belastingen op de uitvoer, vergunningsvereisten, minimumprijzen bij uitvoer, beperking of uitsluiting van de teruggaaf van de belasting over

de toegevoegde waarde (btw), inklaringsbeperkingen voor exporteurs, lijsten van gekwalificeerde exporteurs, verplichtingen van de binnenlandse markt, ondernemingseigen mijnbouwrechten. Daartoe heeft de Commissie gebruikgemaakt van een lijst van goederen waarvoor uitvoervergunningen vereist zijn, die wordt bijgehouden door de Chinese overheid (het ministerie van Handel en zijn bevoegde plaatselijke afdelingen). In de lijsten van 2023 en 2024 is bepaald dat titaandioxide (TiO_2) en andere aan titanium gerelateerde producten onderworpen zijn aan uitvoervergunningsvereisten.

(302) Vervolgens heeft de Commissie de prijs van titaandioxide vergeleken met de prijzen op de representatieve internationale markten. Vastgesteld werd dat de eenheidsprijs van titaandioxide in de VRC, zoals gerapporteerd door de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs, bijna de helft bedroeg van de eenheidsprijs in representatieve landen, waaronder Thailand, dat als geschikt representatief land werd beschouwd. Dit werd ook bevestigd door de invoerprijzen van titaandioxide die werden gerapporteerd door een van de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs, die ongeveer 10 % van zijn titaandioxide buiten de VRC betrok.

(303) De Commissie heeft geconcludeerd dat titaandioxide onderhevig is aan een verstoring in de zin van artikel 7, lid 2 bis, van de basisverordening.

7. **BELANG VAN DE UNIE**

7.1. **Belang van de Unie uit hoofde van artikel 7, lid 2 ter, van de basisverordening**

(304) Overeenkomstig artikel 7, lid 2 ter, van de basisverordening heeft de Commissie onderzocht of zij duidelijk kon besluiten dat het in het belang van de Unie was om het bedrag van de voorlopige rechten overeenkomstig artikel 7, lid 2 bis, van de basisverordening te bepalen. Bij de vaststelling van het belang van de Unie werd gekeken naar alle voor dit onderzoek relevante informatie, zoals de reservecapaciteit in het land van uitvoer, concurrentie met betrekking tot grondstoffen en het effect op de toeleveringsketens van ondernemingen in de Unie. Om deze beoordeling uit te voeren, heeft de Commissie de specifieke vragen in de door de meewerkende gebruikers ingediende vragenlijsten geanalyseerd, controlebezoeken aan LamiGraf en Interprint georganiseerd, en hoorzittingen met beide gebruikers georganiseerd (overweging 6).

7.1.1.1. Reservecapaciteit in het land van uitvoer

(305) Op basis van de door de klagers verstrekte informatie ([129]) werd de reservecapaciteit voor de productie van decorpapier in de VRC in 2022 geraamd op ongeveer [600 000-650 000] ton. Op basis van die informatie heeft de Commissie vastgesteld dat de twee in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs in de VRC in het OT een productiecapaciteit van [550 000-600 000] ton en een reservecapaciteit van [40 000-60 000] ton hadden. Tussen 2022 en het onderzoektijdvak had de markt van de Unie daarentegen een omvang van [370 000-420 000] ton. Relatief gezien is de reservecapaciteit in de VRC dus groot.

(306) De Commissie heeft derhalve geconcludeerd dat er in de VRC een aanzienlijke reservecapaciteit bestond en dat die capaciteit, indien die wordt gebruikt, kon leiden tot verhoging van het mondiale aanbod van het onderzochte product, druk op de prijzen en bijgevolg ondermijning van de doeltreffendheid van de maatregel indien deze niet op het niveau van de dumping werd vastgesteld.

7.1.1.2. Concurrentie met betrekking tot grondstoffen

(307) Wat de concurrentie met betrekking tot grondstoffen betreft, heeft de Commissie vastgesteld dat TiO_2, dat meer dan 17 % van de niet-verstoorde productiekosten uitmaakt, onderworpen is aan uitvoervergunningsvereisten en dat de eenheidsprijs van deze grondstof in de VRC, zoals gerapporteerd door de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs, slechts ongeveer de helft bedroeg van de prijs per eenheid in alle mogelijke representatieve landen die in de eerste mededeling in overweging zijn genomen, namelijk Brazilië, Indonesië, Maleisië, Thailand en Turkije. Zoals vermeld in punt 6.3, werd de Chinese markt voor de grondstof TiO_2 geacht te zijn verstoord.

([129]) Zie bijlage 7a bij de klacht, slides 35-37.

(308) De vereisten inzake uitvoervergunningen voor TiO_2 in de VRC verplichten exporterende ondernemingen om voor de uitvoer van het product vooraf van de overheid toestemming te krijgen in de vorm van vergunningen.

(309) Dergelijke procedures geven de overheid niet alleen controle over de exporteurs en de hoeveelheden geëxporteerde goederen, maar kunnen ook de transactiekosten verhogen of exporteurs verhinderen snel te reageren op verkoopkansen in het buitenland als gevolg van lange verwerkingstijden.

(310) Door het aanbod van grondstoffen kunstmatig te verhogen, oefent de Chinese overheid een neerwaartse druk uit op de prijzen van TiO_2 op de binnenlandse markt. Dit creëert een comparatief nadeel voor de bedrijfstak van de Unie vergeleken met de producenten-exporteurs in de VRC.

7.1.1.3. Effect op de toeleveringsketens van ondernemingen in de Unie

(311) Zoals uiteengezet in overweging 27, wordt decorpapier voornamelijk gebruikt in de meubel-, interieurontwerp-, en bouw- en renovatiesector als laminaat op een drager. De belangrijkste downstreamgebruikers zijn drukkers, impregnatoren en laminatoren. Drukkers drukken een bepaald patroon af op decorpapier (bv. hout, nerven, marmer); impregnatoren impregneren decorpapier met kunstharsen, zoals melaminehars of ureumhars, terwijl laminatoren decorpapier door middel van hoge temperaturen en druk of door middel van kleefmiddelen lamineren op platen op houtbasis zoals vezelplaten van gemiddelde dichtheid of spaanplaat.

(312) Geen enkele niet-verbonden importeur of handelaar heeft zich in dit onderzoek gemeld. Twee ondernemingen hadden zich aanvankelijk gemeld als niet-verbonden importeurs, maar beide werden als gebruikers beschouwd gezien de mate van verwerking van decorpapier in hun respectieve productieprocessen.

(313) In totaal hebben vier gebruikers aan dit onderzoek deelgenomen en zich tegen de instelling van rechten verzet. Daarvan hebben twee drukkers de vragenlijst beantwoord. De anderen hebben opmerkingen ingediend.

(314) Beide meewerkende gebruikers stelden dat indien op de invoer uit de VRC antidumpingrechten zouden worden ingesteld, dit voor de gebruikers op de markt van de Unie hogere kosten zou meebrengen, die zouden worden doorgerekend aan de eindgebruikers. Beide gebruikers benadrukten ook dat indien rechten worden ingesteld, de Turkse markt concurrerender zou worden, waardoor onafhankelijke drukkers en impregnatoren hun productie naar landen buiten de Unie zouden verplaatsen.

(315) Eén gebruiker voerde ook aan dat indien hoge antidumpingrechten worden ingesteld, de invoer van decorpapier uit de VRC in de Unie vrijwel zal stilvallen, en dat de EU de enige levensvatbare leverancier zou blijven vanwege de hoge toetredingsdrempels voor nieuwe spelers in de sector decorpapier, namelijk hoge investeringen in greenfield-projecten, milieubarrières (aangezien producenten van decorpapier van oudsher toegang tot een waterbron nodig hebben) en belemmeringen voor knowhow en kwaliteit. Deze combinatie zou de producenten in de Unie ertoe brengen de prijzen te verhogen wegens het gebrek aan concurrentie.

(316) Ten eerste heeft de Commissie de winstgevendheid van beide meewerkende gebruikers geanalyseerd en geoordeeld dat zij zich in een moeilijke economische situatie bevinden. Hoewel de gebruikers te maken zouden krijgen met een stijging van de kosten voor het betrekken van decorpapier uit de VRC, is het verschil tussen de dumpingmarge en de schademarge (gemiddeld ongeveer 8 procentpunten) echter niet van dien aard dat een recht dat op het lagere niveau van de schademarge is vastgesteld, tot een aanzienlijke verbetering van hun economische situatie zou leiden. Aangezien andere gebruikers geen medewerking verleenden, is de situatie van de twee gebruikers bovendien mogelijk niet representatief voor andere gebruikers die actief zijn in andere marktsegmenten, zoals impregnatoren en laminatoren. De Commissie herinnerde eraan dat er zich in dit onderzoek geen impregnator of laminator heeft gemeld.

(317) Ten tweede, hoewel de mogelijkheid om decorpapier uit andere derde landen te betrekken beperkt is, functioneert de bedrijfstak van de Unie nog niet op volle capaciteit en zou hij in staat zijn om aan de toekomstige vraag op de markt en toekomstige groei van de vraag te voldoen, mede in het licht van na het OT niet-uitgevoerde investeringen van de producenten in de Unie in extra productiecapaciteit.

(318) Een van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie meldde met name een niet-uitgevoerde investering in de installatie van een machine voor voorgeïmpregneerd papier. Dit zou niet alleen extra capaciteit toevoegen, maar ook de bronnen van vooraf geïmpregneerd decorpapier diversifiëren en de concurrentie op de markt van de Unie vergroten. Dit is van belang nu een van de gebruikers, Interprint, tijdens zijn hoorzitting heeft aangevoerd dat deze specifieke soort decorpapier in de hele wereld door slechts twee ondernemingen wordt geproduceerd.

(319) De instelling van rechten zou de bedrijfstak van de Unie dus in staat stellen te investeren in capaciteitsuitbreiding en diversificatie van zijn productmix, waardoor ook gebruikers meer diversificatiemogelijkheden zouden krijgen. Indien antidumpingmaatregelen worden ingesteld op het niveau van de dumpingmarges, zouden de gevolgen voor niet-verbonden importeurs en handelaren derhalve beperkt zijn, en niet in die mate dat zij de voordelen zouden tenietdoen voor de bedrijfstak van de Unie, die dit beschermingsniveau nodig heeft gezien de vastgestelde schade als gevolg van de invoer met dumping uit de VRC en rekening houdend met de bovengenoemde verstoringen van de grondstoffenmarkt.

7.1.1.4. Andere factoren

(320) LamiGraf betoogde dat de verschillen in grondstofkosten tussen de VRC en de EU worden beïnvloed door verschillende factoren waarmee bij de beoordeling van het niveau van de maatregelen rekening moet worden gehouden, en dat het buiten toepassing laten van de regel van het laagste recht (zoals de klagers vragen) het concurrerende aanbod van decorpapier in de Unie zou beperken. De Kastamonu-groep betoogde dat de instelling van antidumpingmaatregelen ten aanzien van de invoer van decorpapier uit de VRC de beschikbaarheid van een aanbod van decorpapier dat volstaat om aan de behoeften van de gebruikers in de EU te voldoen, zou beperken.

(321) De Commissie herinnerde eraan dat de door de invoer met dumping uit China vastgestelde schade en de bovengenoemde verstoringen van de grondstoffenmarkt de instelling van maatregelen rechtvaardigen. Anders dan LamiGraf betoogt, zou het concurrerende aanbod door het ontbreken van maatregelen worden beperkt, aangezien de bedrijfstak van de Unie niet langer zou kunnen voldoen aan de vraag van de verwerkende industrie, die een levensvatbare economische situatie van de bedrijfstak van de Unie vereist, wat niet kan worden bereikt indien het gelijke speelveld niet wordt hersteld.

7.1.2. *Conclusie inzake het belang van de Unie uit hoofde van artikel 7, lid 2 ter, van de basisverordening*

(322) Nadat zij alle voor dit onderzoek relevante informatie had beoordeeld, kwam de Commissie tot de conclusie dat het in het belang van de Unie is om de hoogte van de voorlopige rechten vast te stellen overeenkomstig artikel 7, lid 2 bis, van de basisverordening. In het licht van de hierboven uiteengezette analyse heeft de Commissie geconcludeerd dat het overeenkomstig artikel 7, lid 2 bis, van de basisverordening in het belang van de Unie is om het niveau van de voorlopige rechten vast te stellen op basis van de dumpingmarge, onder voorbehoud van de verdere overwegingen in de context van artikel 21 die in punt 7.2 worden uiteengezet.

7.2. **Belang van de Unie uit hoofde van artikel 21 van de basisverordening**

7.2.1. *Belang van de bedrijfstak van de Unie*

(323) Er zij aan herinnerd dat de bedrijfstak van de Unie bestaat uit zeven producenten die tijdens het onderzoektijdvak meer dan 2 000 werknemers in dienst hadden.

(324) Ondanks het feit dat de bedrijfstak van de Unie in 2020 te maken had met een economische neergang wegens de inkrimping van de markt ten gevolge van de COVID-19-pandemie, gevolgd door een sterk herstel van de winstgevendheid, de verkoopvolumes, de kasstroom en het rendement van investeringen in 2021, verslechterden de verkoop en de winstgevendheid van de bedrijfstak van de Unie in de tweede helft van de beoordelingsperiode aanzienlijk, met negatieve gevolgen voor de productievolumes, investeringen en kasstroom. De Commissie concludeerde in dit stadium dat de bedrijfstak van de Unie aanmerkelijke schade heeft geleden als gevolg van de invoer met dumping uit het betrokken land (zie overweging 174).

(325) Het ontbreken van maatregelen zal naar alle waarschijnlijkheid aanzienlijke negatieve gevolgen hebben voor de bedrijfstak van de Unie in termen van verdere verhindering van een prijsverhoging, minder verkoop en een verdere verslechtering van de winstgevendheid. De maatregelen zullen de bedrijfstak van de Unie in staat stellen zijn potentieel op de markt van de Unie te benutten, uitgestelde investeringen te verrichten en de winstgevendheid te verbeteren tot niveaus die onder normale mededingingsvoorwaarden zijn te verwachten.

(326) Daarom heeft de Commissie geconcludeerd dat de instelling van maatregelen in het belang van de bedrijfstak van de Unie en van zijn upstreamleveranciers is.

7.2.2. *Belang van gebruikers, niet-verbonden importeurs en handelaren*

(327) Zoals vermeld in overweging 312, heeft geen enkele niet-verbonden importeur of handelaar zich gemeld om deel te nemen aan dit onderzoek. Twee ondernemingen hadden zich aanvankelijk gemeld als niet-verbonden importeurs, maar gezien de mate van verwerking van decorpapier werden beide als gebruikers beschouwd. Beide ondernemingen werkten als drukkers van decorpapier. Zoals uiteengezet in overweging 316, heeft zich in dit onderzoek geen enkele impregnator of laminator gemeld en kon de Commissie de gevolgen van de rechten voor deze soorten gebruikers dus niet inschatten.

(328) De Commissie heeft de antwoorden op de vragenlijst van de twee meewerkende gebruikers gecontroleerd en heeft met beide hoorzittingen gehouden (overweging 6). Decorpapier vertegenwoordigde ongeveer [75-85] % van hun totale grondstofkosten en ongeveer [40-50] % van hun totale productiekosten. Beide drukkers betrokken gemiddeld tussen [15-25] % van het onderzochte product uit de VRC en vertegenwoordigden een geschat marktaandeel van [10-20] % in termen van het verbruik van het onderzochte product in de Unie. Beide gebruikers toonden ook aan dat zij in het onderzoektijdvak met verlies werkten. De Commissie schatte dat indien rechten werden ingesteld op het voorgestelde niveau en alle andere omstandigheden gelijk bleven, hun productiekosten zouden stijgen met een gewogen gemiddelde van minder dan 2 % ([130]). Zoals reeds erkend in overweging 314, zou de instelling van rechten, hoewel de mogelijkheid om decorpapier uit andere derde landen te betrekken beperkt is, bovendien geen risico van schaarste van het onderzochte product op de markt van de Unie creëren, aangezien de bedrijfstak van de Unie niet op volle capaciteit functioneert en in staat zou zijn aan de toegenomen vraag op de markt te voldoen.

(329) Daarom bevestigde de Commissie haar beoordeling dat de gevolgen van rechten voor de gebruikers beperkt zouden zijn, en niet in die mate dat dit de voordelen voor de bedrijfstak van de Unie zou tenietdoen (overweging 319).

7.2.3. *Conclusie inzake het belang van de Unie*

(330) De gevolgen van de maatregelen voor de producenten in de Unie zouden positief zijn. De risico's van mogelijke negatieve gevolgen voor gebruikers en niet-verbonden importeurs/handelaren, met name wat het aanbod betreft, zouden worden beperkt door de vrij beschikbare capaciteit van de bedrijfstak van de Unie en toekomstige uitbreiding van de productiecapaciteit. Het herstel van eerlijke concurrentie en een gelijk speelveld, zonder invoer met dumping, zou de gezonde ontwikkeling van de algemene markt ten goede komen en de bedrijfstak van de Unie in staat stellen de kosten te dragen die voortvloeien uit de verplichtingen van de Unie en de lidstaten uit hoofde van internationale overeenkomsten.

(331) Op basis van het bovenstaande is de Commissie tot de voorlopige conclusie gekomen dat er geen dwingende redenen waren om te concluderen dat de instelling van maatregelen ten aanzien van de invoer van decorpapier van oorsprong uit de VRC niet in het belang van de Unie zou zijn.

8. **VOORLOPIGE ANTIDUMPINGMAATREGELEN**

(332) Op basis van de conclusies van de Commissie inzake dumping, schade, het oorzakelijk verband, de hoogte van de maatregelen 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.

(333) De voorlopige antidumpingmaatregelen ten aanzien van de invoer van decorpapier van oorsprong uit de Volksrepubliek China moeten worden ingesteld in overeenstemming met artikel 7, lid 2 bis, van de basisverordening. In overweging 322 heeft de Commissie geconcludeerd dat het passende niveau om de schade weg te nemen de dumpingmarge is.

([130]) De stijging van de productiekosten werd berekend door, waar mogelijk, rekening te houden met de verschillende dumpingmarges van de Chinese producenten-exporteurs.

(334) Gezien het voorgaande moeten de voorlopige antidumpingrechten, uitgedrukt in cif-prijs, grens Unie, vóór inklaring, als volgt worden vastgesteld:

Land	Onderneming	Voorlopig antidumpingrecht
Volksrepubliek China	Hangzhou Huawang New Material Technology Co., Ltd.	34,9 %
Volksrepubliek China	Kingdecor (Zhejiang) Co., Ltd.	31,0 %
Volksrepubliek China	Andere meewerkende ondernemingen	33,6 %
Volksrepubliek China	Alle andere invoer van oorsprong uit de VRC	34,9 %

(335) De bij deze verordening voor de afzonderlijke 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 met de specifiek genoemde ondernemingen zijn verbonden, is het recht van toepassing dat voor "alle overige invoer van oorsprong uit de VRC" geldt. Die invoer mag niet worden onderworpen aan de individuele antidumpingrechten.

(336) Om het risico op 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 heffing van individuele antidumpingrechten is enkel van toepassing op vertoon van een geldige handelsfactuur aan de douaneautoriteiten van de lidstaten. De factuur moet voldoen aan de in artikel 1, lid 3, van deze verordening vastgestelde vereisten. Tot een dergelijke factuur is voorgelegd, moet de invoer worden onderworpen aan het antidumpingrecht dat van toepassing is op "alle overige invoer van oorsprong uit de VRC".

(337) 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 vereisten 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.

(338) 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 de 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. **REGISTRATIE**

(339) Zoals vermeld in overweging 3, heeft de Commissie de invoer van het betrokken product aan registratie onderworpen. De registratie vond plaats om het mogelijk te maken met terugwerkende kracht rechten te innen overeenkomstig artikel 10, lid 4, van de basisverordening.

(340) In het licht van de voorlopige bevindingen moet de registratie van de invoer worden gestaakt.

(341) In dit stadium van de procedure is geen besluit genomen/kan geen besluit worden genomen over een mogelijke toepassing met terugwerkende kracht van antidumpingmaatregelen.

10. **INFORMATIE OVER VOORLOPIGE MAATREGELEN**

(342) Overeenkomstig artikel 19 bis van de basisverordening heeft de Commissie de belanghebbenden op de hoogte gebracht van de voorgenomen 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.

(343) Kingdecor merkte op dat de Commissie voor haar berekening geen rekening mag houden met een dubbele regel in de vergelijking per transactie. Voorts moet de hoeveelheid producten met gebreken waarvoor creditnota's zijn afgegeven, in mindering worden gebracht op de respectieve facturen en leiden tot een herberekening van de dumpingmarge. Ten slotte moet de Commissie een andere benchmarkwaarde voor TiO_2 toepassen en de dumpingmarge dienovereenkomstig herberekenen.

(344) De Commissie bevestigt dat zij de dubbele regel, met waarde 0, reeds van de berekening had uitgesloten. De tweede en de derde opmerking hebben geen betrekking op een schrijffout en zullen in het definitieve stadium worden behandeld.

11. **SLOTBEPALINGEN**

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

(346) 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 decorpapier, momenteel ingedeeld onder de GN-codes ex 4802 54 00, ex 4802 55, ex 4805 91 00 en ex 4811 60 00 (Taric-codes 4802 54 00 10, 4802 55 15 10, 4802 55 25 10, 4802 55 30 10, 4802 55 90 10, 4805 91 00 10 en 4811 60 00 10) met de volgende kenmerken:

— een gewicht van 30-150 g/m^2; een asgehalte tussen 5 % en 50 %;

— een absorptievermogen volgens de Klemm-methode van ten minste 12 mm per 10 minuten of een harsabsorptie van 20 tot 200 %;

— een natsterkte van 6 tot 12 Newton (N) per 15 mm;

— een porositeit van Gurley van 3 tot 80 seconden per 100 ml;

— een gladheid van 20 tot 300 volgens de Bekk-methode;

— op rollen met een breedte tot 300 cm;

— al dan niet voorgeïmpregneerd met een combinatie van latexen of natuurlijke bindmiddelen (zoals zetmeel);

— met uitzondering van behangselpapier en dergelijke wandbekleding;

— met uitzondering van papier verzadigd met melamine, ureum, fenol of thermohardende, thermoplastische harsoplossingen op waterbasis;

van oorsprong uit de Volksrepubliek China.

2. De voorlopige antidumpingrechten die van toepassing zijn op de nettoprijs, franco grens Unie, vóór inklaring, van het in lid 1 genoemde en door de hieronder vermelde ondernemingen vervaardigde product zijn als volgt:

Land van oorsprong	Onderneming	Voorlopig antidumpingrecht	Aanvullende Taric-code
Volksrepubliek China	Hangzhou Huawang New Material Technology Co., Ltd.	34,9 %	89LJ
Volksrepubliek China	Kingdecor (Zhejiang) Co., Ltd.	31,0 %	89LK
Volksrepubliek China	Andere meewerkende ondernemingen opgenomen in de bijlage	33,6 %	
Volksrepubliek China	Alle andere invoer van oorsprong uit de VRC	34,9 %	8999

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 als volgt luidt: *"Ondergetekende verklaart dat de (hoeveelheid) (betrokken product) die naar de Europese Unie wordt 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."*. Totdat een dergelijke factuur wordt overgelegd, geldt het recht dat van toepassing is op alle overige invoer van oorsprong uit de Volksrepubliek China.

4. Bij het in de Unie in het vrije verkeer brengen 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 willen worden gehoord door de raadadviseur-auditeur in handelsprocedures, kunnen binnen vijf kalenderdagen na de datum van inwerkingtreding van deze verordening hiertoe een verzoek indienen. De raadadviseur-auditeur kan buiten deze termijn ingediende verzoeken beoordelen en kan in voorkomend geval besluiten die verzoeken te aanvaarden.

Artikel 3

1. De douaneautoriteiten wordt opgedragen de bij artikel 1 van Uitvoeringsverordening (EU) 2024/2718 ingestelde registratie van de invoer te beëindigen.

2. Gegevens die zijn verzameld met betrekking tot producten die ten hoogste 90 dagen vóór de datum van inwerkingtreding van deze verordening voor invoer ten verbruik in de EU zijn aangegeven, moeten worden bewaard tot eventuele definitieve maatregelen in werking treden of tot deze procedure is beëindigd.

Artikel 4

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

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

Gedaan te Brussel, 13 februari 2025.

Voor de Commissie
De voorzitter
Ursula VON DER LEYEN

BIJLAGE

Andere meewerkende ondernemingen

Land	Onderneming	Aanvullende Taric-code
Volksrepubliek China	SUNSHINE OJI (Shouguang) Specialty Paper Co., Ltd.	89LL
Volksrepubliek China	ZIBO OU-MU Special Paper CO., Ltd.	89LM
Volksrepubliek China	WINBON TECHNOCEL New Materials Co., Ltd.	89LN