

Belangengroepen en EU-antidumpingbeleid

Dirk De Bièvre en Jappe Eckhardt

SAMENVATTING VAN

De Bièvre, D. & Eckhardt, J. (2011). Interest Groups and EU Anti-dumping Policy. *Journal of European Public Policy*, 18, 3, 339-360.

In dit artikel tonen wij aan waarom een groots aangekondigd initiatief van de Europese Commissie uit 2006 om het Europese antidumpingbeleid te hervormen na 2 jaar bijzonder intense politieke bedrijvigheid verzandde in een volledig behoud van het legislatieve *status quo*.

Extern handelsbeleid in het algemeen, en antidumpingbeleid in het bijzonder, is een van de belangrijkste exclusieve bevoegdheden van de Europese Unie. Het opleggen van zgn. antidumpingdouanetarieven vormt de grootste legale uitzondering op de wederzijdse verbintenis van GATT- en WTO-leden om hun douanetarieven niet plots unilateraal te verhogen.

Verbazingwekkend is dat dit zo belangrijke domein van exclusief Europese besluitvorming in de politiek-wetenschappelijke literatuur volledig onderbelicht is gebleven. Nochtans kent de Europese Gemeenschap sinds 1968 enkel nog externe douanetarieven (d.w.z. heffingen op producten die de EU binnenkomen), en onderhoudt zij sindsdien ook een eigen dienst met

ambtenaren die op vraag van de industrie dergelijke handelsbarrières oplegt. Jaarlijks vragen lobbygroepen van bedrijven uit sectoren die goederen produceren succesvol het opleggen van antidumpingtarieven. De importheffingen die de Europese Unie dan in individuele antidumpingzaken oplegt, kunnen oplopen tot 35% of meer en zijn gericht tegen niet-EU-bedrijven – vaak uit China of andere opkomende economieën. Vooral de staal- en chemienijverheid vragen sinds jaar en dag regelmatig dergelijke tariefverhogingen aan. Hoewel dumping, d.w.z. het verkopen onder de kostprijs of het gebruiken van prijsdiscriminatie, perfect wettelijk is, staat het individuele bedrijven dus vrij de hulp van de Europese Commissie in te roepen om een zaak te starten tegen niet-EU-bedrijven die op de EU-markt zouden dumpen. De antidumpingrichtlijn komt een groot belang toe, aangezien zij gedetailleerd voorschrijft aan welke belangengroepen de Europese Commissie geprivilegieerde toegang moet verlenen tijdens het beleidsproces.

Hoewel politiek eminent belangrijk en sinds zeker drie decennia een groot bestanddeel van het werk van belangenverenigingen in Brussel, is de wetenschappelijke aandacht voor dit beleid tot op vandaag vrijwel volledig beperkt gebleven tot (belanghebbende) economen en juristen. Nochtans zijn er wel degelijk politieke winnaars en politieke verliezers bij elke antidumpingzaak waarover de Europese Commissie beslist. Zo krijgen producerende bedrijven overheidsbescherming, terwijl consumenten, importeurs, distributeurs en retailers hogere kosten doorgeschoven krijgen. Daarnaast zijn er in de bestaande literatuur veel verklaringen over belangengroepen, besluitvorming door de executieve, en handelsliberalisering die erop duiden dat een hervorming van het antidumpingbeleid aannemelijk is.

Onze centrale theoretische bevinding is dat zowel de Europese Commissie als agent van de lidstaten, als de EU-lidstaten als principalen, handelen volgens de preferenties van de best gemobiliseerde belangengroepen. De capaciteit om effectieve invloed uit te oefenen op de beleidsuitkomst blijkt hoofdzakelijk afhankelijk van een hoge graad van consolidatie van industriële sectoren – dat wil zeggen dat een beperkt aantal bedrijven of een aantal bijzonder grote bedrijven de markt domineren – en van de zekerheid dat de sector in kwestie bij een verandering van het *status quo* verlies (aan inkomsten) lijdt. Hoewel importeurs en distributeurs, samen met producenten die een deel van hun productie hebben verplaatst naar lagere loonlanden, wel degelijk politieke druk uitoefenen om het antidumpingbe-

leid te hervormen, slagen zij er op geen enkele wijze in het *status quo* te laten wijzigen door de openbare beleidsmakers van de Commissie en van de Raad van Ministers. Producenten die concurreren met buitenlandse importen daarentegen blijken wel in staat een effectieve en succesvolle lobbycampagne op te zetten en zo beleidsmakers ervan te overtuigen het antidumpingbeleid ongewijzigd te laten.

Hiermee gaat onze argumentatie in tegen belangrijke strekkingen binnen de literatuur over belangengroepen, de effecten van machtsdelegatie op beleidspreferenties en de determinanten van handelsliberalisering en protectionisme.

Zo blijkt de oude Olsoniaanse stelling dat het aantal actoren en de concentratie van belangen collectief handelen veel gemakkelijker maken, nog altijd van eminent belang te zijn om beleidsuitkomsten te kunnen verklaren. Weliswaar slagen diffuse belangen zoals verbruikende sectoren, importerende bedrijven en distributeurs er wel in nieuwe organisatorische initiatieven op te zetten om zo te trachten een tegengewicht te creëren tegen de gevestigde belangen van grote geconsolideerde producentengroepen, maar op de beleidsuitkomst blijkt hun invloed nihil te zijn. De belangrijkste variabele om snelle, gerichte en blijvende mobilisering van bedrijven te verklaren blijkt inderdaad het aantal actoren in een bepaalde economische sector of de dominantie in die sector van een aantal bijzonder grote bedrijven. Omdat deze graad van consolidering en de zekerheid van verliezen bij een verandering van het legislatieve *status quo* veel hoger ligt bij goederenproducenten die concurreren met buitenlandse importen,

liggen de kosten voor collectief handelen voor hen veel lager dan voor importeurs, distributeurs, producenten die een deel van hun productie naar het buitenland hebben verplaatst en verbruikende nijverheden.

Naast de blijvende relevantie van de variabele van sectorconsolidatie, toont onze studie aan dat een belangrijke aanname in de literatuur over handelsbeleid niet houdbaar is. Een groot deel van deze literatuur gaat ervan uit dat machtsdelegatie naar de executieve, *in casu* de Europese Commissie, een grotere autonomie van beleidsmakers zou creëren ten aanzien van georganiseerde belangen. Deze beleidsmakers zouden dan gemakkelijker hun zagezegde liberalere beleidspreferentie op het gebied van de internationale handel kunnen doorzetten. Uit onze studie blijkt echter dat dit zowel empirisch alsook theoretisch niet houdbaar is. Ondanks een bijzonder hoge graad van beslissingsautonomie toegekend aan het Directoraat *Trade Defense* van de Europese Commissie binnen het Directoraat-Generaal Handel, heeft de Europese Commissie geen enkele van haar geplande liberaliseringsinitiatieven binnen haar antidumpingbeleid kunnen doorzetten. Integendeel, ze heeft de bestaande praktijk gehandhaafd. Deze praktijk beschermt protectionistische belangen, omdat ze structureel juridisch meer inspraak verleent aan producentengroepen die concurreren tegen goedkopere importen bij de behandeling van individuele antidumpingklachten dan aan importeurs, distributeurs, verwerkende industrieën en

consumenten. De aanname dat de agent in de executieve, *in casu* de Europese Commissie, meer liberale beleidspreferenties zou hebben dan de principalen in de legislatieve is daarom weinig plausibel.

Op deze manier is dit artikel een systematische politicologische studie over de determinanten van het dagelijkse handelsbeleid van de Europese Unie op het gebied van importbeperkingen. Het artikel toont aan dat het hier gaat om bij uitstek politieke besluitvorming en verklaart hoe de vigerende besluitvormingsregels en de inhoud van het beleid in bijzonder hoge mate afhangen van producentengroepen die samen met het Directoraat-Generaal *Trade Defense* van de Europese Commissie het *status quo* handhaven. Het artikel draagt zo bij tot de literatuur over de invloed van belangengroepen, en toont voor het eerst aan onder welke politieke voorwaarden niet enkel producenten maar ook importerende bedrijfstakken politieke actie ondernemen om het handelsbeleid te trachten te beïnvloeden. Verder vormt het artikel een bijdrage tot de studie van de handelspolitiek van de Europese Unie door het monopolie van (meestal belanghebbende) juristen en economen op dit thema te doorbreken en toont het aan dat Non Gouvernementele Organisaties – in tegenstelling tot een soms wat modieuze vakliteratuur en het officiële discours van de EU – geen enkele vorm van inspraak, laat staan invloed, kunnen laten gelden in deze Europese besluitvorming.