

Inhoud

Lijst van afkortingen

AD: Antidumping Duties

AISI: American Institute for Steel and Iron

COG : Chief of Government

CVD: Countervailing Duties

DSB: Dispute Settlement Body

EGKS: Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal

ITC : International Trade Commission

NAFTA: North American Free Trade Agreement

OESO: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

PBGC: Pension Benefit Guarantee Corporation

TPM: Trigger Price Mechanism

USWA: United Steelworkers of America

VER: Voluntary Export Restraints

WTO: World Trade Organization

Voorwoord

Het schrijven van deze verhandeling heeft vele voeten in de aarde gehad en eiste een sterk staaltje van doorzettingsvermogen, maar het is niet alleen mijn verdienste.

Mijn promotor, Professor Kerremans, heeft aandachtig mijn vorderingen gevolgd en me telkens op het juiste spoor gezet. Een betere begeleider kon ik me ('The Iron Lady') niet wensen.

Ook mijn ouders bedank ik, voor de financiële en emotionele steun die ze me geboden hebben en nog altijd bieden. Ze hebben het mogelijk gemaakt dat ik zo'n mooi studentenleven kon leiden in Leuven.

Zij hebben de omlijsting bezorgd, het zijn mijn vrienden en vriendinnen die het zo prachtig hebben ingevuld. Bedankt voor alles.

Inleiding

Financial Times, 6 maart 2002, p.6:

Bush move marks US trade policy turning point - Tariffs will test transatlantic relations.¹

Dit is de titel van een artikel van 6 maart 2002 uit de Financial Times over de invoering van de vrijwaringsmaatregelen in de Amerikaanse staalsector in 2002.

Financial Times, 6 maart 2002, p.5:

Arcelor, Pushing Steel Forward

In dezelfde krant is er een reclameadvertentie gepubliceerd voor Arcelor, de Europese fusiegroep en de grootste staalproducent ter wereld.

Het staalconflikt tussen de twee grote handelsblokken Verenigde Staten en de Europese Unie van 2002 tot 2003 is meer dan louter een economisch handelsconflict. De VS legden hogere invoerheffingen op aan buitenlands staal om de binnenlandse staalnijverheid te beschermen. De EU en andere handelspartners ondervonden nadeel van deze protectionistische zet omdat voor hun staalexporteurs de toegang verhinderd werd tot de Amerikaanse markt. In deze tijden van een toenemende intentie tot handelsliberalisering en afbouw van handelsbelemmeringen, onder initiatief van de World Trade Organization, betekende het staalconflikt een tegenvaller voor dit ideeëngoed. Het multilaterale karakter van de internationale handelsbetrekkingen kreeg immers een deuk door deze unilaterale Amerikaanse actie.

De vraag naar de motieven achter deze beslissing van president Bush en zijn strategie maken de hoofdmoot uit van deze analyse. Er werd zowel economische als politieke druk op hem uitgeoefend en de verwevenheid hiertussen maakte dat hij heel omzichtig te werk moest gaan in het uitstippelen van zijn beleid. Waarom werd er in de eerste plaats overgegaan tot verhoogde invoertarieven? Welke factoren en actoren hebben President Bush beïnvloed in zijn beslissing en wat heeft de doorslag gegeven? Om deze vragen te beantwoorden is een analyse nodig van de Amerikaanse staalindustrie en haar voorgeschiedenis en de crisis die ze doormaakte eind jaren 90, alsook Bush' persoonlijke doeleinden.

¹ E. ALDEN en G. DE JONQUIERES, "Bush move marks US trade policy turning point : Tariffs will test transatlantic relations" in *The Financial Times*, 06.03.2002, 6.

Een tweede soort onderzoeksvragen dringt zich op. Hoe reageerde het internationale veld hierop? In welke mate hield de president hier rekening mee en mat hij zijn beslissingen af aan de internationale context? En hoe verliep het dan verder? Ook de manier waarop hij zijn gedrag rechtvaardigde en uitlegde naar de buitenwereld toe, is een deel van de studie waard.

Het juridische aspect mag evenwel niet uit het oog verloren worden. President Bush deed zijn beslissing af als legitiem op basis van Amerikaanse handelswetgeving. De wettelijke rechtsgrond en legitimering die President Bush hanteerde ter staving van zijn besluit zijn dus een verder punt van analyse. De WTO, die het internationale kader verschaft waarin haar leden zich mogen bewegen, keurde zijn beslissing af en dit op basis van het WTO Safeguards Agreement. Het juridisch kader zal één voor één de verschillende betrokken wetgevingen terzake behandelen terwijl in het laatste hoofdstuk de WTO-procedure aan bod komt.

1. Probleemstelling

In het huidige klimaat van multilateralisme en handelsliberalisering zette de recente staalkwestie even een domper op de internationale economische en politieke betrekkingen. President Bush koos voor de bescherming van zijn eigen economie, dit zeer tegen de zin van de handelspartners, vooral de Europese Unie. De International Trade Commission, een orgaan dat de Amerikaanse president bijstaat met advies inzake handel, gaf de Amerikaanse producenten gelijk en beval de president aan invoerheffingen op te leggen. President Bush, die het laatste woord had, volgde de ITC hierin en kondigde vrijwaringsmaatregelen af in maart 2002. Zijn beslissing kwam er omwille van verschillende redenen. Ten eerste omdat er enorme druk werd uitgeoefend op de Administratie door de staallobby in naam van de machtige staalsector die deel uitmaakt van de zogenaamde Steel Triangle, cfr. infra. Ten tweede omdat hij de steun van de staaldistricten in het Huis wel kon gebruiken om de Trade Promotion Act goedgekeurd te krijgen, wat hem de onderhandelingsbevoegdheid zou verlenen voor het afsluiten van handelsakkoorden. Een derde punt was de belofte die president Bush samen met running-mate Dick Cheney had gemaakt aan de geïntegreerde industrie in de staalstaten in 2000. Om de vele 'swing voters' te overtuigen Republikeins te stemmen tijdens deze presidentsverkiezingen beloofde hij hen een gunstig staalbeleid. Een belofte die hij ingewilligd heeft. Ook de verkiezingen van 2004 en de Congresverkiezingen van 2002 had hij ongetwijfeld al in het achterhoofd.

Reacties bleven niet uit met een kwade Europese handelsvertegenwoordiger Lamy als voortrekker. De grieven van deze staalexporterende landen waren duidelijk: de invoerbarrière van de VS lag hoger en hiervan ondervonden zij nadeel en de EU vreesde voor een bijkomende last nl. dat de overschotten op de staalcapaciteit zouden afgezet worden op haar markt die lagere invoernormen hanteerde dan de VS. De EU klaagde de invoerheffingen aan bij de World Trade Organization en dreigde met tegensancties als de VS de heffingen niet zouden ongedaan maken. De dreiging met vergeldingsmaatregelen zou een verandering in de distributie van preferenties teweegbrengen in de VS. Deze maatregelen zouden immers staten treffen zoals Florida, een heel belangrijke staat voor Bush' presidentschap. De impact van deze wending in de feiten op het conflict, de rol van de WTO en de OESO als internationaal economisch forum, de vervroegde intrekking

van de Amerikaanse vrijwaringsmaatregelen in 2003 en de respectievelijke verklaringen hiervoor aan beide zijden van het conflict komen vervolgens aan bod.

De beslissing zelf van president Bush was niet zo vanzelfsprekend. Hij heeft een afweging moeten maken van verschillende belangen en groepen die belang hadden bij zijn beleid, nationaal en internationaal. De ontleding van die afweging is cruciaal voor het begrijpen van de verdere ontwikkelingen. In de keuzes die hij maakte speelde de impact mee van zijn verwachtingen met betrekking tot de buitenlandse en internationale reacties op zijn opeenvolgende beleidsstappen. Voor de andere zijde van het conflict, de Europese Unie en de andere handelspartners, geldt hetzelfde: in de manier waarop ze de VS van antwoord dienden, blijkt dat ze zich grotendeels lieten leiden door het beleid en de strategie van de Amerikaanse president. Dit op zijn beurt had dan een impact op het gedrag van president Bush. Het verloop van de feiten kan dus niet gezien worden als één pijl die loopt van de Amerikaanse naar de Europese kant maar als een continue en simultane wisselwerking van twee wederkerige pijlen waarvan de ene anticipeert op het verloop van de andere en vice versa. Omdat het de VS waren die de feiten hebben ontkoppeld, is de strategie die president Bush hanteerde in zijn opeenvolgende beleidsstappen onderwerp van de controverse en bijgevolg de rode draad door het verhaal.

2. Theoretisch kader

De Two-Level Games theorie van R.D. Putnam is het raamwerk waaraan de uitwerking van het staalconflict is opgehangen. Na een kort inleidend stuk wordt de theorie zelf beschreven aan de hand van de verschillende aannames waaruit ze bestaat. Een tweede theoretisch deel is gebaseerd op het werk van J. Frieden en L. Martin. Zij hebben de noodzaak gezien van grondiger onderzoek naar de effecten van binnenlandse belangen op nationaal buitenlands beleid.

2.1. De Two-Level Games theorie²

2.1.1. Aanloop

De centrale onderzoeksvraag van deze analyse is hoe het staalconflict ontwikkeld is onder invloed van nationale en internationale factoren. Nationale beslissingen hebben een grensoverschrijdende impact op het internationale vlak maar tegelijkertijd spelen internationale factoren ook nationaal mee. Dit proces dwingt internationale onderhandelaars ertoe rekening te houden met beide domeinen en er een evenwicht tussen te creëren. Dit in tegenstelling tot de *Second Image* of *Second Image Reversed* theorieën die respectievelijk spreken van interne oorzaken met internationale effecten en internationale oorzaken met binnenlandse effecten. De *Two-Level Games* theorie van R.D. Putnam daarentegen probeert de twee sferen te integreren en de verwevenheid ertussen te vatten.

Op het nationale niveau zijn verschillende groepen aanwezig, zoals politieke partijen, parlementen, belangengroepen of politieke adviseurs, die elk druk uitoefenen op de regering. De regering op haar beurt probeert de macht te verwerven of te behouden door coalities te creëren tussen die groepen.

Op het internationale niveau zijn het de buitenlandse tegenspelers die ieder hun eigen nationale belangen zo goed mogelijk proberen te verdedigen en te verhinderen dat buitenlandse druk zou indruisen tegen binnenlandse grieven. Dit proces speelt zich meestal af in multilaterale fora en instellingen.

² R.D. PUTNAM, "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games" in B. KERREMANS (ed.), *International Political Economy*, Leuven, KULeuven, 2003, 427-460.

Tussen deze twee niveaus is het de centrale binnenlandse institutionele besluitvormer, die bemiddelt. Dit is de *Chief of Government* of hoofdonderhandelaar. Deze nationale besluitvormer is lid van beide sferen wat hem in een moeilijke positie plaatst. Staatscentrische modellen zouden spreken van één nationaal belang dat verdedigd moet worden maar in realiteit komt het veel meer voor dat er interne verschillen en conflicten zijn en dat er onduidelijkheid is rond wat het nationale belang juist is.

De COG vormt zich in een eerste fase een beeld van de verwachtingen van het binnenlandse gebied, d.i. Level II, waarna hij naar het internationale forum stapt, d.i. Level I, waarover hij ook verwachtingen heeft. Nadat er op dit niveau onderhandeld is wordt er teruggekeerd naar het interne vlak voor de ratificatie en implementering van de internationale overeenkomst.

2.1.2. Assumpties

De *Two-Level Games* theorie vereist dat aan volgende voorwaarden voldaan is: ten eerste moeten de staten die streven naar internationale samenwerking soeverein maar interdependent zijn. Het zijn meestal de kleinere, meer open economieën die onderling afhankelijk zijn en dus het grootste aandeel internationalisten, voorstanders van internationale samenwerking, bevat. Dit in contrast met grote, zelfvoorzienende landen waar de kosten van non-agreement laag zijn voor de burgers. Dit heeft in zulke landen tot gevolg dat ze weinig internationale deals afsluiten maar als ze er maken, nemen ze een hard standpunt in. In de staalcase gaat deze aanname niet op. De VS, een groot zelfvoorzienend land, zijn eerder initiatiefnemer van multilaterale afspraken en onderhandelingen dan het tegenovergestelde. Ze kunnen hoogstens het etiket van protectionistisch opgeplakt krijgen in deze staalkwestie.

Ten tweede moet elke Level I-overeenkomst geratificeerd worden op Level II niveau. Deze vereiste vormt de link tussen de twee domeinen. Ratificatie is nodig opdat een Level I-overeenkomst in werking kan treden. Onder ratificatie verstaat men eender welke besluitvormingsprocedure, formeel of informeel. Een voorbeeld van formele ratificatie is de twee derde meerderheid, nodig in de Amerikaanse Senaat om een verdrag goedgekeurd te krijgen. Niet-coöperatie is dan weer een voorbeeld van hoe een deal informeel kan afgewezen worden. Een belangrijke limiet

is dat een overeenkomst op Level I niet kan geamendeerd worden op Level II zonder opnieuw de onderhandelingen te openen op Level I.

Wanneer de ratificatie faalt en de nationale agent zo zijn belofte niet kan waarmaken dan spreekt men van gebrekkige *Deliver Ability*. Men kan vermoeden dat de vrijwaringsmaatregelen die president Bush uitvaardigde een strategische zet waren om enerzijds de staalsector te sussen en anderzijds de staalarbeiders te doen inzien dat de inwilliging van hun eis niet kon verlopen zonder tegenwind van zowel interne als buitenlandse actoren.³ Zijn ex ante-verwachtingen over de reacties op zijn beslissing hebben zijn besluit betreffende een Amerikaanse economische sector bepaald. Ex ante-verwachtingen over goedkeuring op Level II kunnen besluitvorming op Level I beïnvloeden.

Als Level II-ratificatie van een internationale deal een verandering zou vereisen in de interne coalitie, stoot dit op tegenkanting van de nationale onderhandelaar. Hij weegt de kost af van een *Realignment* van een coalitie tegen de bekrachtiging van de deal. Hoe ver kan hij gaan? Hoeveel steungevenden geeft hij op?

Een derde veronderstelling is dat de actoren op Level I niet alleen parlementen of regeringen zijn maar evengoed bureaucratische agentschappen, belangengroepen, sociale klassen of zelfs de publieke opinie. Uit deze heterogeniteit volgt dat er verschillende voorkeuren, coalities en machtsverdelingen aanwezig zijn tijdens de onderhandelingen. Een regeringspartij streeft andere doeleinden na dan een vakbond. In zo een heterogene achterban heeft dan elke Level I-overeenkomst een verschillend effect. Een ander gevolg is dat er zich in zo een situatie bondgenoten kunnen bevinden aan de andere kant van de tafel (een Level I- onderhandelaar ondervindt bijvoorbeeld steun bij de achterban van andere onderhandelaars). Hier treedt het fenomeen op van *Transnational Alignments* waarbij de binnenlandse verscheidenheid de internationale samenwerking bevordert. Anders gezegd: interne divisie schept meer kans op internationale deals dan een land met één beleid.

Omgekeerd is er het fenomeen van *Synergistic Linkage* of *Transnational Issue Linkage*, hetgeen inhoudt dat *Issue Linkage* op Level I de haalbare uitkomsten op Level II beïnvloedt. Via internationale weg kan iets bereikt worden op nationaal vlak

³ M. CHAVANNES, "Bush denkt met name aan de kiezer" in *NRC Handelsblad*, 06.03.2002, ongepag. (06.04.2004, NRC Handelsblad Online: <http://www.nrc.nl/geld/voorjou/1015396219250.html>).

wat louter op Level II-gebied niet zou gehaald worden. Wat voordien buiten interne controle lag, wordt nu toch mogelijk gemaakt door externe druk. Er is een positieve correlatie tussen *Synergistic Linkage* en economische interdependentie, wat wil zeggen dat wanneer er een hoge mate van economische onderlinge afhankelijkheid heerst tussen de partners, de kansen op verandering van interne coalities (en dus de beleidsuitkomsten) verhoogd worden. Een dergelijke interdependentie creëert politieke verwevenheid over de nationale grenzen heen wat samenwerking bevordert. Men kan deze stelling uitbreiden door het principe van *Reverberation* te introduceren. Internationale druk die inspeelt op de interne politiek kan de interne balans doen omslaan en zo de internationale onderhandelingen beïnvloeden. Dit toont nog maar eens aan dat de twee Levels niet gescheiden behandeld kunnen worden en dat de verwevenheid ertussen een cruciale rol speelt. De interne balans wordt omgegooid en de preferenties worden herverdeeld.

Ten vierde wordt verondersteld dat iedere betrokkene op dezelfde manier en in gelijke mate betrokken is bij het onderhandelingsproces. Het is echter logisch dat de groepen wiens belangen het meest geïmponeerd worden, het meest betrokken zijn en dat zij een speciale invloed hebben. Deze groepen zullen dan ook de meest extreme positie innemen.

Een vijfde assumptie is dat er maar één onderwerp op de onderhandelingstafel ligt. In de realiteit echter komen er meerdere topics ter sprake die tegen elkaar afgewogen moeten worden. Men kan zelden de behoeften bevredigen van alle betrokkenen bij de verschillende onderwerpen en dan dringen trade-offs zich op. Dit is een groot verschil met een unitary actor/one topic benadering. Met de staalcase hangen bijvoorbeeld twee belangrijke onderwerpen samen: de goedkeuring van de Trade Promotion Act door het Congres en de kwestie rond de belastingsverlagingen voor Amerikaanse exporteurs.

Ten zesde wordt ervanuit gegaan dat de onderhandelaars ernaar streven *de winsets* uit te breiden, zowel de interne als die van de anderen, om de kans op ratificatie te verhogen. De *win-set* van een Level II achterban wordt gedefinieerd als een verzameling van alle mogelijke Level I-overeenkomsten die het zouden halen, met andere woorden de noodzakelijke meerderheid winnen, bij Level II groepen wanneer er *up or down* gestemd wordt. Met *up or down* ratificeren bedoelt men dat de kleinste wijziging telt als een afwijzing, behalve als die wijziging de goedkeuring wegdraagt van alle betrokkenen, zowel op Level II als op Level I. *Up or down* stemmen komt

dus neer op *agreement or no-agreement*, en het wil zeggen dat er niet nog een hele reeks alternatieven bestaan.

Om enigszins van internationale samenwerking te kunnen spreken is het nodig dat de betrokken onderhandelaars overlappende *win-sets* hebben. Alle partijen aan de onderhandelingstafel hebben hun eigen *win-set*. Hoe groter die zijn, hoe groter de kans op overlapping en dus hoe groter de kans op ratificatie.

Ten zevende is er de veronderstelling dat de hoofdonderhandelaar geen eigen voorkeur heeft. Maar het feit dat de hoofdonderhandelaar in de regel altijd partij kiest voor de eigen achterban (zijn status en dus de verdere uitoefening van zijn ambt staan immers op het spel) wil niet zeggen dat hij geen eigen voorkeuren heeft en dat hij gewoon de functie van vertegenwoordiger van de burgers vervult. Als er een goed te keuren internationale overeenkomst op tafel ligt die erdoor lijkt te komen op het nationale vlak, kan de hoofdonderhandelaar nog altijd zijn veto stellen en de deal niet laten doorgaan.

Wat opmerkelijk is in het staaldispuut is dat de contouren van een *Two Levels Game* duidelijk te ontwaren zijn maar dat het niet echt een onderhandelingscase is. Het is eerder een afgeleide vorm ervan waarin de twee niveaus tegen elkaar worden uitgespeeld door president Bush. Meer zelfs, hij gebruikt de internationale context om zijn politieke gedrag intern te kunnen verkopen wat maakt dat niet de onderhandelingen centraal staan maar de winsituatie die de president voor zichzelf probeerde te creëren.

2.2. The State of the Sub-Discipline⁴

J. Frieden en L. Martin zijn er niet van uitgegaan dat nationaal beleid een loutere aggregatie is van binnenlandse belangen maar hebben aangetoond dat er ook buitenlandse en internationale invloeden bij komen kijken. Met andere woorden wordt in dit stuk grondiger ingegaan op de belangenafweging en compromissen tussen het interne en externe vlak waartoe de *Chief of Government* min of meer gedwongen wordt.

⁴ J. FRIEDEN en L.A. MARTIN, "International Political Economy. The State of the Sub-Discipline" in B. KERREMANS (ed.), *International Political Economy*, Leuven, KULeuven, 2003, 1-53.

2.2.1. De relatie tussen binnenlandse en internationale belangen

In hun studie van internationale economische relaties leggen Jeffrey Frieden en Lisa L. Martin de nadruk op het samenspel tussen binnenlandse en internationale factoren als determinant voor buitenlands beleid en internationale politieke en economische uitkomsten. Van de organisatievorming rond bepaalde belangen en de instituties waarin ze stollen tot het nationale buitenlandse beleid van een land waarop binnenlandse behoeften hun stempel drukken, het zijn alledrie even belangrijke fasen in het binnenlands-internationale spel. Vroeger primeerde het gedachtengoed dat non-statelijke binnenlandse (f)actoren geïntegreerd waren in het nationale economische buitenlands beleid en verdere aandacht werd er dus niet aan geschonken. Hoe dit buitenlands beleid van een land tot stand kwam, was dus geen onderwerp van discussie.

Geleidelijk aan is men tot het inzicht gekomen dat de strategische interactie tussen het nationale niveau en haar substatelijke groeperingen een evenwaardige plaats verdiende in de studie van internationale politieke economie. Dit was zelfs noodzakelijk gezien de grote invloed van binnenlandse instellingen en belangen op de internationale interactie.

Verder benadrukken ze het dynamische karakter van de binnenlandse-internationale verhoudingen. Politieke compromissen ontlokken een bereidheid tot aanvaarding van een beleid. Door middel van *trade-offs* kunnen voorkeuren en belangen van substatelijke groeperingen herverdeeld worden, zelfs gemanipuleerd, opdat het statelijke niveau het geprefereerde beleid zou kunnen uitvoeren. Om deze verandering in de distributie van preferenties te kunnen ontleden is het noodzakelijk de intensiteit van de voorkeuren van de verschillende groepen te kennen en hun invloed op het statelijke niveau en bijgevolg op internationale onderhandelingen. Welk gewicht kunnen ze in de schaal gooien? Welke krachttouwen zijn ze bereid uit te halen om hun belangen door te drukken? Over welke middelen beschikken ze? Hoeveel politiek kapitaal is *The Chief of Government* (COG) bereid te investeren in de belangeninwilliging van zijn mozaïsche achtergrond? Het zijn allemaal vragen die een beeld scheppen van hoe de interactie verloopt tussen het binnenlandse en internationale vlak.

Ook de COG is afhankelijk van *trade-offs* : hij moet zodanig veel behoeften in kaart brengen en in de afweging die hij dan maakt en erop volgend zijn

beleidsbeslissing, worden zijn ware voorkeuren weerspiegeld. De president van de VS moet met verschillende beleidsfactoren rekening houden zoals buitenlands economisch beleid, nationaal veiligheidsbeleid en zijn eigen electorale behoeften. Het is niet meer dan normaal dat outsiders zijn uiteindelijke keuzes afmeten aan de graad van belangrijkheid die hij hecht aan de verschillende binnenlandse en internationale invloeden.

Een eerste kenmerk van de binnenlandse invloeden dat de auteurs bespreken is het onderscheid tussen geconcentreerde en diffuse belangen en de dominantie van de eerste over de tweede. In de staalcase vindt men dit onderscheid terug tussen de staalproducenten en de staalconsumenten. De producenten, vooral de geïntegreerde industrie, vormen een hechte groep met een sterke lobby en een goed uitgebouwde vakbond voor de arbeiders. Samen staan zij sterk en slagen ze er praktisch altijd in de beleidsvoorstellen van de eerder fragmentaire consumenten de wind uit de zeilen te nemen.

De auteurs verbinden meteen met dit onderscheid ook de tegenstelling tussen protectionisme en vrije handel. Groeperingen met geconcentreerde belangen die een grote kost ondervinden van vrije handel neigen eerder naar een protectionistisch discours. Groepen daarentegen met eerder diffuse belangen waarvan de kost van vrije handel zodanig gespreid is dat ze er geen baat bij hebben zich te concentreren, zijn onverschillig tot voorstander van vrije handel.

Enerzijds zijn er de grote geïntegreerde producenten en arbeiders die druk uitoefenen op president Bush om tarieven in te voeren en dus de binnenlandse industrie te beschermen. Voor hen staat er veel op het spel zoals productieverminderingen of jobverlies ten gevolge van gestegen concurrentie met het buitenland. De consumenten anderzijds, die invoer als een goede zaak beschouwen voor de interne competitiviteit van de staalindustrie, halen niet zulke grote voordelen uit invoerbescherming. Integendeel, ze kunnen zelfs profiteren van prijsverminderingen als gevolg van de gestegen invoer. De toename van buitenlandse producten laat hen eerder koud vermits de gevolgen voor hen niet van levensbelang zijn⁵, terwijl ze dat wel zijn voor de producent. De verschillende structuur van organisatie is er dan ook naar.

⁵ Een prijsverandering of de dreiging ertoe wordt niet gezien als een reden tot grootscheepse mobilisatie.

De laatste jaren echter hebben de Amerikaanse staalconsumenten wat opgang gemaakt. Ze zijn erin geslaagd enige cohesie te vertonen in de verdediging van hun belangen waardoor er min of meer een pril evenwicht ontstaan is in de profilering van de staalbelanghebbers naar de Amerikaanse Administratie toe. De belangen waar de COG rekening mee moet houden zijn dus niet meer zo duidelijk en in die zin is de macht van de grote, traditionele staalbedrijven afgenomen.⁶

Enige verwarring kan ontstaan in deze analyse van de Amerikaanse staalstakeholders. Voor een duidelijk begrip is het nodig te weten dat binnen de sector het onderscheid bestaat tussen de grote traditionele bedrijven en de kleinere nieuwere ondernemingen, cfr. infra. Zij hebben een verschillende visie op het buitenlandse economische beleid van de VS wat betreft de afscherming van hun industrie. Daartegenover staat de gemeenschappelijke taak die op hen rust tegenover de staalconsumenten. Zij zorgen immers voor hun input. Waar vroeger enkel de stem weerklonk van de geïntegreerde industrie, ondervindt ze nu ook tegenwerking van de staalconsument die gekant is tegen handelsprotectie en hun kleinere concurrenten die eveneens protesteren tegen het invoeren van tarieven. Dit proces draagt bij tot een segmentering van de staalbelangen die het de Administratie moeilijker maakt in haar afweging van al deze invloeden.

Tegenover de relatie tussen producenten, arbeiders en de Administratie, in de vorm van de Steel Caucus, kan dus een andere driehoeksverhouding geplaatst worden. Die tussen consument, de kleinere staalproducent en de buitenlandse exporteurs. Deze is echter van een heel ander kaliber, ze vormt immers geen coherent geheel zoals de Steel Triangle en van een *Transnational Alignment* is dus geen sprake: de stelling dat binnenlandse verscheidenheid de internationale samenwerking bevordert, gaat hier niet op. Ze waren niet in staat een evenwaardige tegenpartij te vormen voor de Steel Triangle in het staalconflict wat niet meer dan logisch is. Ze zijn er niet in geslaagd verdeling te zaaien binnen de geconcentreerde belangengroepen wat de nog steeds geldende macht van de geïntegreerde industrie aantoonst. De Steel Triangle geniet van het voordeel dat ze lokaal georiënteerd is, iets wat natuurlijk niet geldt voor buitenlandse exporteurs die zouden kunnen samenwerken met binnenlandse Amerikaanse belangengroepen. Werkgevers en arbeiders zitten in hetzelfde schuitje want ze zijn verbonden op het sectoriële niveau,

⁶ Er zijn immers tijden geweest waarin de Administratie enkel invloed ondervond van de grote geïntegreerde bedrijven.

dus in het bedrijf. Hun vertegenwoordigers in het Congres, de Steel Caucus, proberen zoveel mogelijk hun lokale achterban te verdedigen en zijn dus op deze manier gerelateerd met het staal-district.

2.2.2. De verhouding tussen arbeid en kapitaal

Frieden en Martin beschrijven verschillende patronen in de organisatievorming rond belangen. Zo merken ze op dat in Europa belangen geneigd zijn zich af te lijnen volgens de sociale klasse. In de VS daarentegen verloopt de organisatievorming meer op sectorieel niveau. Variatie in de organisatie van economische belangen kan een ingrijpende impact hebben op het beleidsproces. Een voorbeeld van dit fenomeen is de tegenstelling tussen arbeid en kapitaal op sectorieel en op klassenniveau. Waar het sectorieel mesoniveau overheerst, troepen arbeid en kapitaal samen. Het beleid is ten gevolge hiervan particularistisch getint. Een dergelijk beleid uit zich in handelsbescherming, exportsubsidies of controles en subsidies op buitenlandse investeringen. In een land waarvan het economisch beleid getekend wordt door klasseverschillen, zijn arbeid en kapitaal tegengestelde krachten die apart georganiseerd zijn, d.i. als het ware de marxistische boven- en onderklasse die haaks op elkaar staan. Hier zijn het dan niet zozeer de industrie-specifieke belangen die primeren maar de ruimere belangen van arbeid en kapitaal samen. De tegenstelling tussen de EU en de VS sluit hier naadloos bij aan. Europa staat immers bekend voor haar typische stijl van sociale democratieën die over een hecht netwerk van gecentraliseerde vakbonden beschikken. Handelsbescherming wordt in deze landen geweerd ten gunste van sociale zekerheidsvoorzieningen. Dit in contrast met de VS waar een traditie bestaat van sectoriële bescherming en waar de politieke organisatiegraad van de klassen gering is.

2.3. Toepassing

Logischerwijze is het aangewezen in te gaan op de binnenlandse actoren als eerste onderzoekspunt en hun interactie met het nationale vlak. Wat is hun gewicht, op politiek en economisch vlak en heeft het verschil hiertussen een impact op het hogere

niveau? Welke tegenstand ondervinden ze en hoe zijn ze ontwikkeld door de tijd heen?

Hoofdstuk 4 zal hier op ingaan maar vooraleer een aanvang te nemen met het praktische onderzoek is het van belang het juridische kader te schetsen waaraan deze case is opgehangen.

3. Juridisch kader

Het is belangrijk ook de klemtoon te leggen op de juridische achtergrond waarmee de actoren op beleidsniveau hun beslissingen staven. Eerst wordt de Amerikaanse handelswetgeving, de U.S. Trade Act of 1974, aangehaald die als grond diende voor de afkondiging van de vrijwaringsmaatregelen in maart 2002. Ten tweede komt de regelgeving van de GATT en de WTO aan bod die op haar beurt de U.S. Trade Act schraagt. Het gaat hier respectievelijk om artikel XIX van de GATT en het Agreement on Safeguards van de WTO.

3.1. U.S. Trade Act of 1974: Sectie 201

De wettelijk rechtsgrond voor de invoerheffingen vindt men terug in Sectie 201 van de Trade Act van 1974, opgenomen in de United States Code, onder de afdeling Invoerrechten (titel 19). De VS heeft zich hierop gebaseerd ter legitimatie van de vrijwaringsmaatregelen in de staalsector van 2002.

Volgens Subchapter II (Relief from injury caused by import competition), Part 1, Sectie 2252(a)⁷ van deze Trade Act mag een petitie ingediend worden wat betreft het verlichten van de importconcurrentie bij de International Trade Commission (ITC) door een handelsassociatie, bedrijf, vakbond, of een groep van werkers die representatief is voor de betrokken nijverheid.

Sectie 2252(b) beschrijft de vervolprocedure nl. nadat de petitie ingediend is richt de ITC een onderzoekscommissie op, op vraag van ofwel de president of zijn handelsvertegenwoordiger, ofwel het Huis of de Senaat, ofwel op eigen initiatief, die zal vaststellen ‘whether an article is being imported into the United States in such increased quantities as to be a substantial cause of serious injury, or the threat thereof, to the domestic industry producing an article like or directly competitive with the imported article.’

Dit artikel geeft de binnenlandse nijverheden dus de kans een beroep te doen op de ITC voor importondersteuning indien ze ernstige schade hebben opgelopen of dreigen op te lopen, door toegenomen invoer. De ITC bepaalt of de toegenomen

⁷ Beter bekend als Section 201, Trade Act of 1974 (Global Safeguard Investigations), Import relief for domestic industries

invoer van een goed de *substantiële* oorzaak is van een *ernstige* beschadiging van een Amerikaanse industrie die een product maakt, gelijkaardig aan of concurrerend met het ingevoerde product. Indien affirmatief, beveelt ze de president aan ondersteuning te verschaffen aan de getroffen tak. De President heeft dan het laatste woord want hij bepaalt welke soort ingrepen zullen toegepast worden.

(...) If the United States International Trade Commission (...) determines under section 2252(b) of this title that an article is being imported into the United States in such increased quantities as to be a substantial cause of serious injury, or the threat thereof, to the domestic industry producing an article like or directly competitive with the imported article, the President, in accordance with this part, shall take all appropriate and feasible action within his power which the President determines will facilitate efforts by the domestic industry to make a positive adjustment to import competition and provide greater economic and social benefits than costs (...)⁸

In Sectie 2253 van de Trade Act van 1974 staan de verschillende actiemogelijkheden van de president opgesomd nadat de ITC heeft vastgesteld dat er wel degelijk sprake is van schade aan de betrokken industrie, veroorzaakt door gestegen invoer. De president heeft de keuze uit verschillende mogelijkheden om de betrokken industrietak te verlichten. Hij mag o.a. een invoerrecht uitvaardigen of verhogen op het ingevoerde goed. Een andere optie is een tarifair quota instellen op het product. Ook kwantitatieve restricties op het goed zijn mogelijk. Ten vierde kan hij tevens overgaan tot het verlenen van invoerlicenties aan de exporteurs op de toegelaten hoeveelheden van het product. De Trade Act voorziet ook procedures met het oog op de onderliggende problemen die de verhoogde import mee hebben veroorzaakt.

De bovenstaande criteria voor invoerondersteuning zijn gebaseerd op artikel XIX van de GATT/WTO-regelgeving, sinds de Uruguay Ronde beter bekend als het Agreement on Safeguards. Dit artikel verschaft de Amerikaanse wetgeving dus het wettelijke kader voor de President om invoerrechten in te roepen en zijn beslissing te legitimeren krachtens internationale regels.⁹

⁸ Section 2251 Action to facilitate positive adjustment to import competition, *US Code Title 19 Chapter 12 Trade Act of 1974*, 1974.

⁹ X, *Understanding safeguard investigations: Section 201, Trade Act of 1974 (Global Safeguard Investigations), Import Relief for Domestic Industries*, 1974 (05.04.2004, USITC: <http://www.usitc.gov/us201.htm>).

3.2. Tariff Act van 1930

In de Tariff Act van 1930, onder Titel 19 (Customs Duties) van de U.S. Code¹⁰ is de wetgeving opgenomen rond AD en CVD.¹¹ Gezien de Amerikaanse industrie een lange geschiedenis achter de rug heeft van AD en CVD aanvragen is het belangrijk een uiteenzetting hierrond te geven.

3.2.1. Antidumping maatregelen (AD) en compensatiemaatregelen (CVD)

Bij dumpingpraktijken beperkt een onderneming haar hoeveelheden verkocht op haar eigen markt en voert ze in de plaats haar producten uit naar een andere markt. Zelfs al is de prijs daar lager dan op de interne markt, toch verhoogt dit de winst van de onderneming in die zin dat de verderzetting van de binnenlandse verkoop enkel zou leiden tot een prijsdaling.¹²

Zulke praktijken zijn verboden door de U.S. Code en wanneer een product de VS wordt binnengebracht aan een lagere waarde dan de echte waarde, aan dumpingprijzen dus, mag er een antidumpingheffing opgelegd worden als de industrie hierdoor materiële schade lijdt of dreigt te lijden, en wel ter waarde van het verschil tussen de exportprijs en de echte prijs.

Titel 19 over de invoerheffingen bepaalt ook dat er heffingen afgekondigd mogen worden om de schade, die geleden wordt door de Amerikaanse industrie of die ze dreigt te lijden door de subsidiëring van ingevoerde producten, te compenseren. Deze compensatieheffing zal gelijk zijn aan de gecompenseerde subsidie.

3.2.2. Evaluatie

Uit het gebruik van bovenstaande maatregelen kunnen talrijke voordelen gepuurd worden. Ze zijn immers specifiek in hun toekenning, zowel op basis van het land van herkomst van het product als op basis van het product zelf. Dit betekent dat er niet

¹⁰ d.i. de codificatie van de algemene en permanente wetten van de Verenigde Staten

¹¹ X, *United States Code: Main Page* (20.03.2005, Federal Government Printing Office: <http://www.gpoaccess.gov/uscode/about.html>).

¹² P.R. KRUGMAN en M. OBSTFELD, *Economie Internationale*, Brussel, De Boeck, 1995, ongepag.

één algemeen geldend invoerrecht wordt opgelegd maar dat een onderscheid kan worden gemaakt. Elk land en elk bedrijf riskeert verschillende invoerrechten opgelegd te krijgen wat zich vertaalt in een fragmentering van toegankelijkheid tot de Amerikaanse markt. Sommige hebben ongehinderde toegang, voor andere is de markt gesloten.

Deze maatregelen zijn ook een middel om druk op de ketel te zetten. Vermits ze geen tussenkomst van de president voorzien (in geval van AD en CVD zijn het enkel de ITC en het Handelsdepartement die een vinger in de pap te brokken hebben) is het logisch dat de president speciale handelsovereenkomsten verkiest waarin hij wel zijn zegje heeft. Zulke overeenkomsten, bijvoorbeeld de Voluntary Export Restraints Agreements (VER's), cfr. infra, kunnen nog andere onderwerpen overkoepelen zoals nationale veiligheid of buitenlands beleid, onderwerpen die de Amerikaanse president na aan het hart liggen. Door deze gevoelige snaar te beroeren kan de industrie speciale voorkeursbehandelingen afdwingen via de omweg van AD en CVD.¹³

3.3. GATT/WTO-regelgeving

In 1948 werd het General Agreement on Tariffs and Trade afgesloten dat haar leden ertoe verbond zich in te spannen voor multilaterale handelsliberalisering, in reactie op het protectionisme van de jaren 30. De voornaamste doelstelling tijdens haar beginjaren was de vermindering van tarieven maar naarmate de jaren vorderden kwamen er meer en meer handelsafspraken bij. Deze werden telkens onderhandeld in opeenvolgende handelsrondes, in totaal acht. Veruit de belangrijkste van de acht rondes was de Uruguay Ronde die zeven jaar heeft geduurd en geleid heeft tot de oprichting van de World Trade Organization in 1995.

3.3.1. Artikel XIX van het General Agreement on Tariffs and Trade

¹³ M.O. MOORE, *l.c.*, 25.

Artikel XIX gaf een GATT-lid de toestemming een vrijwaringsactie te ondernemen teneinde een specifieke binnenlandse industrie te beschermen tegen een onverwachte stijging van de invoer van een product die ernstige schade toebracht aan die industrie of dreigde toe te brengen. Beschermingsmaatregelen zijn dus altijd toegelaten geweest maar werden niet vaak toegepast. De meeste regeringen verkozen ‘grijze zone’ maatregelen zoals bijvoorbeeld vrijwillige uitvoerbeperkingen (VER’s).

Een Voluntary Export Restraint Agreement (VER), is de uitkomst van een onderhandeling, meestal tussen twee regeringen die als gevolg heeft dat het uitvoerende land zijn export beperkt naar het importerende land. De term ‘vrijwillig’, *voluntary* is betwist maar deze vorm van invoerbeperking werd meestal verkozen door het uitvoerende land boven alternatieve vormen van handelsafscherming zoals tarieven, invoerquota of antidumpingmaatregelen, waar het invoerende land mee kon dreigen. Een dergelijke beperking werd vastgesteld in termen van volume, eerder dan in waardetermen, en ze bestreek een zekere tijdsspanne. Wanneer men ze vergelijkt met quota en tarieven kan men opmerken dat deze ook buitenlandse invoer beperken maar een Voluntary Export Restraint is altijd *export-country-specific*, terwijl een tarief meestal algemeen geldend is. Een tarief wordt gedefinieerd als een percentage van de waarde van de goederen (ad valorem), een VER is gelinkt met het volume van de producten.¹⁴

Zo een VER kan beschouwd worden als een verdoken vorm van protectionisme. De term ‘vrijwillig’ geeft een verzachtende indruk maar in feite is een VER een protectionistische maatregel die beperkingen oplegt aan de internationale handelsliberalisering.

3.3.2. Agreement on Safeguards¹⁵

Samen met de oprichting van de WTO werden er ook heel wat hervormingen en aanvullingen van het General Agreement doorgevoerd tijdens de WTO ronde in

¹⁴ C. HAMILTON en G.C. REED, “Economic Aspects of Voluntary Export Restraints” in D. GREENAWAY (ed.), *Current Issues in International Trade*, Nottingham, Macmillan Press LTD, 1996, 104.

¹⁵ X, *Safeguard Measures* (WTO: http://www.wto.org/english/tratop_e/safeg_e/safeg_e.htm).

Punta del Este in Uruguay. Zo werd het Agreement on Safeguards aangenomen, ter vernieuwing van artikel XIX van het General Agreement.

Artikel XIX staat bekend als een ontsnappingsclausule want het geeft een lid de mogelijkheid toch weer een handelsbarrière op te werpen maar onder bepaalde voorwaarden.¹⁶ In de volgende alinea worden de condities besproken die vervuld moeten zijn vooraleer er vrijwaringsmaatregelen mogen ingevoerd worden.

Men mag alleen maar vrijwaringsacties afkondigen als de industrie van een WTO-partij ernstige schade ondervindt of dreigt te ondervinden van een toevloed van import van een product. Het was de leden dus wel nog toegestaan beschermingsmaatregelen te nemen maar onder strengere voorwaarden. Voortaan was het verboden maatregelen te treffen uit de zogenaamde ‘grijze zone’ zoals vrijwillige uitvoerbeperkingen en ‘orderly marketing arrangements’ om de eigen industrie te beschermen. Als een lid zou overgaan tot beschermingsmaatregelen zou het ook tegelijkertijd onderworpen worden aan een tijdsbeperking, d.i. de ‘sunset clause’.

Het begrip ‘schade’ kan dus twee vormen aannemen: ernstige schade of de dreiging ermee. De overeenkomst definieert ‘ernstige schade’ als een significante algemene benadeling van de binnenlands industrie. Een nationale instantie is verantwoordelijk voor de vaststelling van deze schadeberokkening. Dit is een greep uit de factoren die onderzocht moeten worden: de absolute en relatieve toename van de invoercijfers, het marktaandeel dat de gestegen invoer inneemt, veranderingen in verkoopscijfers, de productie net zoals de productiviteit, capaciteit, winst- en verliesniveaus, etc.

Wanneer een sector dreigt ernstige schade te lijden moet dit ondubbelzinnig aangetoond worden door feiten en niet op basis van beschuldigingen of loze gissingen. Maar er bestaat dus de mogelijkheid vrijwaringsmaatregelen in te schakelen als er nog maar dreiging is met schadeberokkening.

Met ‘binnenlandse industrie’ bedoelt men het geheel van producenten van gelijkaardige of rechtstreeks concurrentiële producten die opereren binnen het territorium van een WTO-lid of de producenten die gezamenlijk instaan voor een groot deel van de totale binnenlandse productie van de betreffende producten. Hier

¹⁶ X, *Understanding the WTO: The Agreements*
(http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm8_e.htm#safeguards).

wordt het verschil gemaakt met de voorwaarden in de wetgeving rond antidumping- en compenserende maatregelen.

Het is niet voldoende dat de bovenstaande voorwaarden vervuld zijn, er moet ook duidelijk bewijs zijn van oorzakelijkheid tussen de gestegen invoer en de benadeling van de betrokken industrie. De oorzaak mag ook alleen maar liggen bij de stijging van de invoercijfers, indien er andere factoren tegelijkertijd schade aanrichten aan de betrokken industrie mag de toegenomen invoer niet aansprakelijk gesteld worden voor de schadeberokkening. Deze voorwaarde zou later één van de twistpunten zijn voor de Europese Unie in het staalconflikt.

Een ander twistpunt zou gevormd worden door de erga omnes-voorwaarde, ingeschreven in artikel 2, §2 van het Agreement. Dit houdt in dat, als een land barrières invoert, het niet selectief te werk mag gaan en dit dus moet doen voor alle leden. De maatregel moet gelden voor elke invoerstroom, ongeacht de bron van herkomst.

Wanneer een land tot het besluit overgaat haar industrie te beschermen verbindt het zich er ook toe iets terug te geven aan de benadeelde partijen. De exporterende landen mogen compensatie eisen via consultatierondes. Wordt er geen overeenkomst bereikt, dan mag de benadeelde partij vergeldingsmaatregelen treffen door een gelijkaardige actie te ondernemen zoals tarieven heffen op de uitvoer van het initiatiefnemende land. In het geval dat de vrijwaringsmaatregel conform is aan het Agreement en ze wel degelijk een gevolg is van gestegen hoeveelheden invoer van een bepaald product van het exporterende land, mag dit enkel drie jaren nadat de maatregel ingevoerd is, zoals voorzien in artikel 8, §3.

In principe zijn de ontwikkelingslanden uitgesloten van ondernomen vrijwaringsacties. Enkel wanneer het exporterende ontwikkelingsland garant staat voor meer dan drie procent van de invoer van een product of wanneer het geheel van ontwikkelingslanden¹⁷ verantwoordelijk is voor meer dan negen procent van de totale invoer van het betrokken product, kan het bloot staan aan vrijwaringsmaatregelen.

Over de navolging van al deze procedures en voorwaarden wordt er nauwgezet gewaakt door het vrijwaringscommissie van de WTO. Elke onderzoeks- en beleidsstap moet gerapporteerd worden door de betrokken regeringen aan de commissie.

¹⁷ In dit geval zijn de ontwikkelingslanden ieder apart goed voor minder dan drie procent van de invoer van het product.

3.3.3. Antidumping Agreement

De WTO doet geen veroordelende uitspraak over het feit of dumping een oneerlijke handelspraktijk is, ja dan nee. Het enige wat de WTO kan vaststellen is dat vele van haar leden acties ondernemen tegen dumping om de eigen industrie te beschermen. De WTO beperkt zich dan ook tot de regulering en disciplineren van de manier waarop de regeringen kunnen reageren wanneer een product gedumpt wordt op hun markt. Deze doelstelling is de basis van het Antidumping Agreement.

Het is toegelaten maatregelen te treffen als er sprake is van wezenlijke materiële schade van de concurrerende binnenlandse industrie. Het is een vereiste dat de regering in kwestie aantoont dat er wel degelijk sprake is van dumping en dat ze de reikwijdte ervan en de schade of de dreiging ermee vaststelt.

Het Dumping Agreement is een uitzonderingsclausule in die zin dat het een inbreuk is op de GATT/WTO-basisprincipes. Een antidumping actie houdt meestal in dat een heffing geheven wordt op het betrokken product om het prijsniveau omhoog te duwen, dichterbij de echte waarde. Dit gaat lijnrecht in tegen de fundamenten van de GATT/WTO namelijk het streven naar de inbinding van tarieven en de non-discriminatie van de handelspartners.

Men spreekt in het algemeen van dumping wanneer een product ingevoerd wordt aan een prijs die lager is dan de normale prijs. Om de mate van dumping te bepalen tekent het Agreement drie methoden uit. De normale waarde van het product in kwestie kan ten eerste het prijsniveau aannemen van de prijs waaraan het product verkocht wordt op de markt van herkomst. Er zijn echter twee alternatieven mogelijk nl. de prijs die de betrokken exporteur aanrekent op een andere buitenlandse markt ofwel wordt een afweging gemaakt van de productiekosten van de uitvoerder, andere uitgaven en de winstmarges.

De calculatie van de dumpingreikwijdte is niet genoeg. Er moet ook bewezen worden dat de industrie schade heeft opgelopen ten gevolge van de gedumpte goederen en daartoe zal een gedetailleerd onderzoek raad uitwijzen. Bewijst dit onderzoek dat er dumpingpraktijken plaatsvinden en dat dit schade berokkent, dan wordt nog de kans geschonken aan het uitvoerende land om zijn prijs op te trekken tot een vooropgesteld niveau.

Gaat men toch door met het onderzoek naar de nood aan antidumpingtarieven, dan worden ze meteen onderworpen aan enkele beperkingen. Zo mogen ze vanaf de begindatum niet meer dan vijf jaar gelden en in het geval dat de marge tussen de exportprijs en de normale waarde voldoende klein is moeten ze onmiddellijk een halt toegeroepen worden. Dit geldt ook als het importvolume verwaarloosbaar is.

Ook hier is er voorzien in een WTO-commissie die waakt over de procedures en de navolging ervan. De betrokken partijen hebben een informatieplicht tegenover deze commissie over de acties die ze ondernemen.

3.3.4. Subsidies and Countervailing Measures Agreement

Deze overeenkomst regelt drie zaken. Ten eerste geeft ze een definitie van haar onderwerp nl. subsidies. Ten tweede regelt ze het gebruik ervan en ten derde voorziet ze in mogelijke reacties van benadeelde landen. Via de WTO geschillenregelingsprocedure kan een land de intrekking verzoeken van een subsidie of het verwijderen van haar negatieve effecten. Het benadeelde land kan ook de WTO links laten liggen en zelf een onderzoek opstarten naar de nood aan compenserende heffingen op gesubsidieerde invoerproducten die de binnenlandse producenten kwetsen.

Het Agreement beschouwt een subsidie als een specifieke subsidie, d.i. een subsidie waarop enkel een onderneming, industrie, een verzameling van ondernemingen of industrieën kan beroep doen in het land dat de subsidie verleent. Het Agreement bakent haar onderwerp nog ingrijpender af door het onderscheid te maken tussen binnenlandse subsidies en exportsubsidies en op hun beurt worden binnen elke soort twee categorieën uitgekristalliseerd.

Onder de eerste categorie horen de subsidies thuis die als doel zouden hebben de internationale handel te verstoren. Deze staan haaks op het WTO-gedachtengoed en zijn dan ook verboden. Wanneer ze bijvoorbeeld haar ontvangers aanmoedigen binnenlandse goederen aan te wenden in de plaats van ingevoerde goederen of als ze de verplichting opleggen een zeker exportniveau te bereiken, dan wordt deze subsidie verhinderd en onmiddellijk vernietigd. Is dit niet het geval dan kan het benadeelde land tegenmaatregelen treffen.

De tweede categorie overkoepelt subsidies die wel toegestaan zijn maar onder strikte voorwaarden. Zo wordt een subsidie verboden wanneer de aanklagende partij kan bewijzen dat haar belangen niet gerespecteerd worden, integendeel, dat ze er schade van ondervindt. Het Agreement verschaft drie definities van mogelijke schadevaststelling. Om te beginnen kan een subsidiëring van een land aan haar industrie de industrie kwetsen in het invoerende land. Vervolgens kan het voorkomen dat een subsidie door een land aan haar exporteurs rivaliserende uitvoerders benadeelt wanneer beiden concurreren op een derde markt. Ten slotte zijn buitenlandse exporteurs kwetsbaar voor de binnenlandse subsidiëring van het land waarnaar ze uitvoeren.

Het geschillenregelingsorgaan heeft het laatste woord en wanneer zij het oordeel velt dat de subsidie negatieve gevolgen heeft, dan heeft de aangeklaagde partij de plicht de subsidie in te trekken of moet ze op zijn minst de negatieve gevolgen ongedaan maken. Ook wordt er aan de binnenlandse producenten het recht verleend om compenserende maatregelen te heffen als ze schade lijden ten gevolge van gesubsidieerde invoer.

Het SCM Agreement verschilt met het Antidumping Agreement in die zin dat het tweede zich enkel concentreert op mogelijke reacties van de landen op dumpingpraktijken. Het eerste daarentegen heeft een duidelijke visie op haar onderwerp, nl. subsidies, en bakent consequent af wat mag en wat niet toegelaten is.

Maar het SCM Agreement vertoont ook gelijkenissen met het Antidumping Agreement. Net zoals de antidumpingheffingen kunnen compenserende maatregelen enkel ondernomen worden na een grondig onderzoek door het invoerende land naar de noodzaak van maatregelen. Het SCM Agreement tekent de regels, criteria en procedures uit voor de vragen die men moet stellen tijdens het onderzoek. Is er sprake van subsidiëring of niet? Zo ja, brengt de invoer van de onderhavige producten schade aan aan de binnenlandse industrie?¹⁸ Het schrijft ook de procedures voor die het onderzoek moet volgen en de regels voor de implementatie en de duur van de compenserende maatregelen. Ook hier weer krijgt de betrokken exporteur de kans zijn exportprijzen op te trekken om te ontsnappen aan de compenserende maatregelen.

¹⁸ Dit is het criterium van causaliteit.

Hierboven werd telkens het accent gelegd op de negatieve inslag die een subsidie kan hebben. Men mag echter niet vergeten dat ze voor ontwikkelingslanden en overgangseconomieën een rol van vitaal belang kunnen spelen.

Ontwikkelingslanden met een Bruto Nationaal Product per capita dat kleiner is dan 1000 dollar vallen niet onder het verbod op exportsubsidies. Voor de andere ontwikkelingslanden liep de deadline ten einde in 2003 voor de eliminatie van hun exportsubsidies.

De minst ontwikkelde landen hadden de taak hun binnenlandse subsidies, die ze doorgevoerd hadden teneinde invoer te vervangen en de eigen productie op te krikken, af te bouwen tegen 2003. De andere ontwikkelingslanden kregen een deadline in 2000. De overgangseconomieën, de planeconomieën, kregen 2002 als vervaldatum van eventuele verboden subsidies.

Na dit juridische kader komt in het eerstvolgende hoofdstuk een historisch overzicht van de Amerikaanse staalsector aan bod waaruit de invloed op de actuele ontwikkelingen zal blijken. In het vijfde hoofdstuk worden de Amerikaanse staalsector zelf en haar samenstellende delen besproken. Haar heterogene karakter blijkt uit de aanwezigheid van verschillende agenten, hun belangen, de verwevenheid ertussen en hun politieke invloed op de overheid.

4. Historisch overzicht

De Amerikaanse staalsector bevond zich in een ophefmakende positie sinds de jaren 60 van de vorige eeuw. De naoorlogse periode was er een van handelsliberalisering en openheid naar buitenlandse markten toe. Maar met de toetrede van belangrijke producenten zoals Europa en Japan op de mondiale staalmarkt tijdens de jaren 50 kwam hier verandering in. Hun marktaandeel nam toe door een heropgebouwde industriële capaciteit én door een actief overheidsingrijpen.¹⁹

De jaren 60 werden gekenmerkt door een grote toename van staalinvoer naar de Verenigde Staten. Dit had twee oorzaken. Ten eerste waren de Amerikaanse staalproducenten minder competitief geworden door de aanwezigheid van nieuwe spelers op de markt en ten tweede hadden ze een technologische achterstand opgebouwd: de nieuwe concurrentie van het buitenland gebruikte baanbrekende machines en technieken terwijl de VS bleven steken in verouderde productiewijzen.²⁰

Die gestegen invoer van de jaren 60 had ook een positieve kant: ze leidde tot een tot dan toe nooit geziene samenwerking tussen producenten en arbeiders, verenigd in The United Steelworkers of America. Met vereende krachten riepen ze de hulp in van de overheid om hen te beschermen tegen import. Een eerste bewijs hiervan is de lange lijst van antidumping- en compensatierechten²¹ die ingeroepen werden tegen gesubsidieerde Europese producenten en Japan tijdens de jaren 60 en 70. Dit mondde uit in de eerste VER's eind jaren 60, waarin Europa en Japan vrijwillig hun export naar de VS zouden inperken.²²

Eind 1974, op de vooravond van de eerste oliecrisis, verkeerde de mondiale staalindustrie in een grote structurele crisis en het VER-regime stuikte ineen. In 1977 deed men een nieuwe poging om de Amerikaanse producenten te beschermen. Deze keer werd een systeem van minimumreferentieprijzen voor staalinvoer uitgebouwd als reactie op tal van antidumpingklachten tegen Japanse en Europese firma's. Dit systeem staat bekend als het Trigger Price Mechanism (TPM). Elk staalproduct dat

¹⁹ M. O. MOORE, "The Rise and Fall of Big Steel's Influence on U.S. Trade Policy" in A.O. KRUEGER (ed.), *The Political Economy of Trade Protection*, Chicago, The University of Chicago Press, 1996, 17.

²⁰ *Ibid.*, 17.

²¹ Antidumping en Countervailing Duties (AD en CVD)

²² C. HAMILTON en G.C. REED, "Economic Aspects of Voluntary Export Restraints" in D. GREENAWAY (ed.), *Current Issues in International Trade*, Nottingham, Macmillan Press LTD, 1996, 104; M.O. MOORE, *l.c.*, 17; HUFBAUER G.C. en GOODRICH B., *Steel: Big Problems, Better Solutions*, Washington, 2001 (03.04.2005, Institute for International Economics: <http://www.iie.com/publications/pb/pb1-9.htm>).

onder deze referentieprijs²³ zou verkocht worden, zou onmiddellijk en automatisch een antidumpingonderzoek door de overheid uitlokken.²⁴

In 1982 bleek dat de Amerikaanse producenten helemaal niet tevreden waren met de inspanningen die de Administratie tot dan toe geleverd had. Nog altijd wendden ze verouderde technieken aan, de arbeids- en vaste kosten liepen hoog op en de Amerikaanse industrie was daardoor slecht uitgerust om een volwaardige competitieve speler te zijn op het mondiale vlak. De invoer begon weer te stijgen en de VS wees de Europese Gemeenschap aan als de grote schuldige. Later, in het midden van de jaren 80, breidden de klachten zich uit naar nieuwe exporteurs zoals Brazilië en Korea. Deze klachten namen opnieuw de gedaante aan van antidumping- en compenserende maatregelen²⁵ en opnieuw werden deze van de hand gedaan door VER's.²⁶

In deze feiten kan men al de hachelijke relatie ontwaren tussen de VS en Europa. Wanneer de AD en CVD doorgevoerd zouden geweest zijn tot op het bot dan riskeerden de handelsbetrekkingen tussen de VS en Europa te verkillen. De VS hadden immers sommige EG-lidstaten uitgesloten van AD en CVD waardoor er binnen de EG zelf breuklijnen ontstonden. Dit botste met het heersende principe in de EG van een barrièrevrije intra-Europese markt waarin nu sommige lidstaten geen en andere wel toegang zouden krijgen tot de Amerikaanse markt, cfr. supra. De VS van haar kant beschuldigden Europa van veel te grote subsidiëringen in haar lidstaten aan de staalsectoren. Een definitieve verkilling werd vermeden door opnieuw te kiezen voor VER's die zouden vervallen in 1992.²⁷

Doordat nieuwe staalexporteurs, zoals Brazilië en Korea, op het voorplan toetraden midden jaren 80 – gezien ze niet ressorteerden onder de bestaande restricties konden ze de leegte vullen die gevallen was door de exodus van Europese exporteurs uit de VS - hervielen de Amerikaanse producenten in hun oude gewoonte van AD en CVD.²⁸

²³ Deze minimumprijs was gebaseerd op de productiekosten van Japanse bedrijven die beschouwd werden als 's werelds lage kosten leveranciers.

²⁴ M.O. MOORE, *l.c.*, 18; T.R. HOWELL, W.A. NOELLERT, J.G. KREIER en A.W. WOLFF, *Steel and the State: Government Intervention and Steel's Structural Crisis*, Westview Press, 1988, 1.

²⁵ Tegen acht landen van de Europese Gemeenschap, Brazilië en Roemenië

²⁶ G.C. HUFBAUER en GOODRICH B., *Steel: Big Problems, Better Solutions*, Washington, 2001 (03.04.2005, Institute for International Economics: <http://www.iie.com/publications/pb/pb1-9.htm>); M.O. MOORE, *l.c.*, 20.

²⁷ M.O. MOORE, *l.c.*, 21.

²⁸ G.C. HUFBAUER en GOODRICH B., *Steel: Big Problems, Better Solutions*, Washington, 2001 (03.04.2005, Institute for International Economics: <http://www.iie.com/publications/pb/pb1-9.htm>); M.O. MOORE, *l.c.*, 21.

Het jaar 1989 bracht enig soelaas in dit salvo van AD en CVD rechten: voor de eerste keer werd er een multilaterale inspanning gedaan om subsidies te vernietigen. De onderhandelingen over het Multilateral Steel Agreement werden opgestart tijdens de legislatuur van President Bush Sr. maar vervroegd opgeblazen in 1997. De sancties bleven zich opstapelen tijdens de jaren 90: het vervallen van de VER's in 1992 betekende een stroomversnelling voor dit proces.²⁹

De antidumping- en compenserende maatregelen waren een troef die uitgespeeld was. De Amerikaanse producenten zochten telkens een zondebok in de externe handelspartners voor hun problemen. Niettegenstaande het feit dat de Internationale Trade Commission verscheidene keren had geoordeeld dat de binnenlandse concurrentieslag tussen de traditionele staalondernemingen en de kleinere, nieuwere bedrijven een grotere negatieve impact had, toch was het de toenemende invoer van het buitenland die volgens de staalproducenten hun competitiviteit ondermijnde.³⁰

Dit hoofdstuk kan dan ook misleidend zijn in haar opzet want enkel 'de Amerikaanse staalproducent' en de bespreking van zijn grieven door de tijd kwamen aan bod. Daarom is het nu belangrijk stil te staan bij de Amerikaanse staalindustrie en haar interne schakeringen, net zoals bij alle andere belanghebbers in het Amerikaanse staalbeleid. In het volgende hoofdstuk zal dan ook blijken dat de Amerikaanse producenten enerzijds kunnen rekenen op een ijzersterke lobby maar anderzijds worden ze beknot in hun macht. Het zullen dan vooral de Amerikaanse staalconsument, de kleinere staalproducenten en hun buitenlands handelspartners, in de gedaante van de WTO, zijn die zorgen voor het tegengewicht.

²⁹ *Ibid.*, 28; G.C. HUFBAUER en GOODRICH B., *Steel: Big Problems, Better Solutions*, Washington, 2001 (03.04.2005, Institute for International Economics: <http://www.iie.com/publications/pb/pb1-9.htm>).

³⁰ M.O. MOORE, *l.c.*, 22; *Ibid.*, 29.

5. De Amerikaanse staalsector

Wat betreft de Amerikaanse *stakeholders* in het staalbeleid, is er geen eensgezindheid te ontwaren. Deze actoren en hun achterban zijn opgesplitst in verschillende takken en bijgevolg laten ze zich niet horen met eensluidende stem. Een eerste grote onderscheid dat men kan maken is dat tussen de staalproductie en de staalconsumerende industrie. Voor de staalproducenten is staal de output terwijl voor de verwerkende nijverheid, zoals het woord het zegt, staal een pure inputfunctie heeft voor de productie van staalafhankelijke artikelen. Dit fundamentele verschil draagt er natuurlijk toe bij dat deze twee afdelingen dikwijls radicaal andere belangen hebben. Wat betreft het heffen van invoerrestricties is er een heel duidelijke scheidingslijn tussen de twee takken: de staalproducenten zijn er voorstander van terwijl de staalverwerkende industrie staalinvoer beschouwt als voordelig voor de Amerikaanse economie, cfr. supra.

Binnen de staalproducerende nijverheid kan men een tweede verschil waarnemen. Dit is als het ware het David en Goliath-fenomeen. Grote en logge staalbedrijven nemen het op tegen kleine maar efficiëntere ovens en deze concurrentieslag is van doorslaggevend belang voor de profilering van de algemene staalsector.

5.1. Staalproducenten

5.1.1. Geïntegreerde industrie

5.1.1.1. Definitie

De verticaal-geïntegreerde staalindustrie van de jaren 70 en 80 produceerde op grote schaal en werd gekenmerkt door een relatieve immobiliteit van de productiefactoren arbeid en kapitaal. Dit kenmerk kan dan enkel de typische Amerikaanse sectoriële samenhang versterken en arbeid en kapitaal naar elkaar toedrijven. De geïntegreerde industrie was geografisch geconcentreerd en dit werd nog verdiept door de afhankelijkheid van de basismaterialen ijzererts en kolen. Deze minder talrijke maar grote bedrijven maakten dat ganse gebieden afhankelijk waren van staal. De staalarbeiders in zulke fabrieken hadden een heel groot belang bij het behoud van

hun baan en waren op hun beurt dus heel afhankelijk van de politici die hen vertegenwoordigden.³¹

In een regio waar de staalindustrie de economie overheerst, hebben arbeiders weinig alternatieven bij het verlies van hun job. Een ander punt zijn de hoge lonen waar de arbeiders op kunnen rekenen. Met in het achterhoofd de gedachte dat staalwerknemers meestal ongekwalificeerde maar gevaarlijke arbeid verrichten is het logisch dat zij sterk vasthouden aan hun job en dus strenge invoerbepalingen willen afdwingen.³²

De geïntegreerde staalindustrie had af te rekenen met hoge vaste kosten zoals afschrijvingen en kosten die gepaard gaan met het opstarten van hoogovens. Hoge vaste kosten zorgen er voor dat bedrijven de neiging hebben altijd te blijven produceren of zelfs de productie op te voeren. Wanneer de markt signalen geeft dat het beter zou zijn de productie in te krimpen of volledig te elimineren, dan maken de hoge vaste kosten toch dat een bedrijf zijn ovens laat draaien. Een oven die uitgeschakeld is opnieuw opstarten kost veel en het is dus dikwijls voordeliger voor de producent blijven door te gaan zelfs tot de prijs zakt onder het niveau van de totale kosten, wat leidt tot een overaanbod. Wanneer de output gereduceerd zou worden, stijgt de kost van elke ton staal die nog wel geproduceerd wordt.³³

De VS zweren trouw bij het principe van het laten spelen van de markt en non-interventie zoals blijkt uit hun afkeur voor subsidiëringen van de staalnijverheid. Toch kan deze industrie al decennia lang rekenen op bescherming door de Amerikaanse overheid zoals blijkt uit de talrijke invoerregimes die ze tot nu toe heeft kunnen afdwingen.³⁴ Dit is op zijn zachtst gezegd merkwaardig wanneer men vergelijkt met haar reële en economische grootte. Op de sociale zwakte en politieke sterkte van deze sector wordt in de volgende paragrafen ingegaan.

5.1.1.2. Sociaal passief

³¹ M. O. MOORE, *l.c.*, 15.

³² M.O. MOORE, *l.c.*, 24.

³³ X, *The U.S. Steel Import Crisis*, s.d. (20.03.2005, International Trade Administration: <http://www.ita.doc.gov/media/ch2.pdf>).

³⁴ M.O.MOORE, *l.c.*, 15.

De productiefactor arbeid is door de tijd heen ook een vaste kost geworden doordat de bedrijven aanzienlijke sociale bijdragen verschuldigd waren aan voormalige werknemers. Dit zet nog altijd een rem op vooruitgang en vernieuwing en de staalbedrijven zouden deze lasten dan ook liever verminderd zien. Deze bijdragen vormen een extra kostenpost en mogelijke overnemers zien hier natuurlijk graten in. Deze kosten wegen immers zo zwaar dat de waarde van de bedrijven negatief wordt. De ruime gezondheidsbijdragen en pensioensvoordelen die in de jaren 80 en 90 aangeboden werden aan staalarbeiders en afgedwongen worden door de vakbonden in ruil voor loonsverminderingen zijn een serieuze hinderpaal en voor buitenlandse producenten een argument dat moeilijkheden in de Amerikaanse sector niet alleen veroorzaakt worden door invoer.³⁵

Daarbij komt nog dat er nu veel minder mensen werken in de staalnijverheid dan 20 jaar geleden en de geïntegreerde bedrijven hebben hun aantal werknemers al sterk teruggeschoefd. Dit is vergelijkbaar met de Europese situatie maar de Europese producenten konden wel terugvallen op het collectieve systeem van pensioensregelingen en sluitingspremies dat voorzien was door de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS). De VS, met een traditie van minder overheidsinmenging, voorzag niet in zo een collectief systeem en de geïntegreerde producenten bleven opgezadeld met de pensioenslasten van vroegere werknemers.³⁶ De Amerikaanse overheid zou natuurlijk deze lasten op zich kunnen nemen maar gezien het principe van non-interventionisme ligt dit nogal gevoelig.

Wanneer, zoals hierboven vermeld, de grote bedrijven zouden besluiten samen te smelten dan zou deze sociale passiviteit nog vergroot worden. Dubbel werk zou immers geëlimineerd moeten worden om de efficiëntie ten top te drijven. Hier verschijnt dus de patstelling waarvoor de grote producenten staan: ofwel consolideren³⁷ en herstructureren maar een uitvergroting van de sociale problemen, ofwel geen modernisering doorvoeren maar ten ondergaan aan de concurrentie met efficiëntere bedrijven.

³⁵ X, "Rust never sleeps" in *The Economist*, 362, (2002), 8263, p.62; E. DE LEYE, "Amerikaanse antidumpingmaatregelen kunnen staalmarkt verstoren" in *De Tijd*, 18.07.2001, ongepag. (05.04.2004, Mediargus: <http://www.mediargus.be/>); X, "Staaloorlog dreigt" in *NRC Handelsblad*, 06.03.2002, ongepag. (03.04.2005, NRC Handelsblad Online: <http://www.nrc.nl/geld/voorjou/1015396219570.html>).

³⁶ E. DE LEYE, "Amerikaans protectionisme kan staalnijverheid niet redden" in *De Tijd*, 07.03.2002, 2 (05.04.2004, Mediargus: <http://www.mediargus.be/>).

³⁷ Consolideren betekent dat zwakke bedrijven opgeslokt worden door sterkere concurrenten.

Men stelt dus eigenlijk vast dat het grote sociale engagement van de werkgevers voor hun arbeiders ironisch genoeg omgevormd is naar een sociaal passieve situatie. Doordat ze de lasten op zich nemen geraken ze verzeild in een spiraal waarin de kosten zich ophopen, wat de voordurende sociale inzet onhoudbaar maakt.

5.1.1.3. Politieke sterkte

De politieke invloed van deze sector was grotendeels het gevolg van de hechte samenhang tussen de geïntegreerde producenten, de vakbonden die de staalarbeiders vertegenwoordigen en de Congresleden van staalproducerende staten, de zogenaamde Steel Caucus. Deze drie actoren samen vormen de Steel Triangle en de cohesie ertussen is een gevolg van de unieke eigenheid van de geïntegreerde industrie, cfr. supra. Grootschaligheid, stabiliteit van de actoren, weinig bedrijven, geografische concentratie en immobiliteit van productiefactoren dragen allemaal bij tot onderlinge dependentie en samenwerking.³⁸

De eerste pijler van de Steel Triangle zijn de producenten zelf. Het American Institute for Steel and Iron (AISI) is een handelsassociatie die ongeveer 75 procent vertegenwoordigt van de Noord-Amerikaanse geïntegreerde staalnijverheid en haar stem is in de beleidsarena. Wanneer het op lobbyen aankomt, is het praktisch onmogelijk voor één firma om vrijbuiters te spelen omdat er zo weinig geïntegreerde firma's zijn. Het AISI bestaat dus uit leden die elkaar heel goed kennen en die toekijken op elkaars inspanningen.³⁹

De werknemers, de tweede pijler, zijn gegroepeerd in The United Steelworkers of America (USWA), de vakbond die de arbeidersbelangen behartigt. Dit is een organisatie van 1,2 miljoen actieve en gepensioneerde staalarbeiders afkomstig uit de VS en Canada.⁴⁰

De derde pijler, de Steel Caucus, opgericht eind jaren 70, is één van de congressional member organizations of Caucuses die bestaan binnen het Amerikaanse Congres. Dwars door de partijstructuren heen, is er dit fenomeen van groepsvorming in de Senaat en in het Huis die zich richt op één bepaalde kwestie.

³⁸ *Ibid.*, 24.

³⁹ M.O. MOORE, *l.c.*, 23.

⁴⁰ X, *Our Union*, s.d. (30.03.2005, United Steelworkers of America: <http://www.uswa.org/uswa/program/content/301.php>).

Wanneer in het Huis of in de Senaat dan die bepaalde kwestie naar voor wordt gebracht, verzamelen de leden van die groepen zich. Eén van die Caucuses is de Steel Caucus waarvan de leden verkozenen zijn uit staten waar staal een belangrijk onderdeel van de lokale industrie is. Hun preferenties verschillen dikwijls van de partijpreferenties, gegeven dat zij zich groeperen, los van partijbanden. Zij zijn als het ware concurrenten voor de partijen en de leden van zo een Caucus moeten ieder voor zich een afweging maken tussen de wensen van deze Caucus, de wensen van het eigen district en deze van de eigen partijleiding.⁴¹

Een tweede factor die de sector politiek machtig maakte was het gebrek aan samenhang bij haar tegenhangers nl. de staalconsumerende bedrijven. Zij zijn haar tegenhangers in die zin dat ze afkerig zijn tegenover handelsbescherming. Deze tak van de sector werd gekenmerkt door een hoge mate van segmentering en had weinig gemeenschappelijk behalve dat staal het inputproduct is. Hoewel de staalconsumënten zich het laatste decennium beter georganiseerd hebben, toch hebben de producenten lange tijd geen beduidende oppositie tegen protectie ondervonden.⁴²

De reële mogelijkheid tot het afdwingen van speciale voorkeursregimes vormt een laatste punt van politieke effectiviteit.⁴³ De Amerikaanse handelswetgeving betreffende antidumping-, compenserende en vrijwaringsmaatregelen biedt een sector de kans tarieven te heffen wanneer een externe handelspartner zich schuldig maakt aan respectievelijk dumping, subsidiëring en een plotse toevvoer van import.⁴⁴ Zulke voorzieningen zijn de staalsector natuurlijk heel dierbaar en het veiligstellen ervan staat hoog op de agenda.

De invloed van de geïntegreerde staalsector op het handelsbeleid begon echter af te nemen vanaf 1989, mede door de opkomst van kleinere fabrieken.

5.1.2. Kleine staalbedrijven

⁴¹ M.O. MOORE, *l.c.*, 18; B. KERREMANS, *De Hoed van Uncle Sam – De Federale Politieke Besluitvorming in de Verenigde Staten van Amerika*, Leuven, ACCO, 2001, 321-322.

⁴² M.O. MOORE, *l.c.*, 15.

⁴³ Maar dit is tegelijkertijd ook een punt van politieke zwakte. Door telkens beroep te doen op de overheid en zelf geen initiatief te nemen om de industrie te saneren geeft ze haar zwakte toe.

⁴⁴ M.O. MOORE, *l.c.*, 25.

Deze niet-geïntegreerde bedrijven zijn de laatste decennia van de vorige eeuw een heel belangrijke uitdager geworden voor de traditionele industrie en zijn verantwoordelijk voor de veranderende structuur in de Amerikaanse staalsector. Deze binnenlandse goedkopere minifabrieken, zoals Nucor, nemen gemiddeld minder dan één derde van de arbeid die de geïntegreerde industrie aanwendt, in beslag. Ze hebben dus veel lagere arbeidskosten dan de grote concerns. Dit maakt hen concurrentieel met landen als Brazilië en Zuid-Korea terwijl de geïntegreerde firma's de hoogste kosten in de wereld hebben. Zij zijn klein en talrijk en in tegenstelling tot de geïntegreerde firma's gebruiken zij geen ijzererts om, door middel van coke-ovens en hoogovens, staal te maken. Hun productieproces bestaat erin staalschroot te smelten en zo staal te produceren. De klassieke coke- en hoogovens die werken op kolen zijn vervangen door elektrische ovens en warmwalserijen waardoor hun efficiëntie veel hoger is en hun productiekosten veel lager. De afwezigheid van ijzererts en kolen in hun productieproces maken het mogelijk hun fabrieken dicht bij de markt te bouwen, waardoor deze industrie geografisch minder geconcentreerd is.⁴⁵

De fragmentatie van de hele staalindustrie die hieruit volgt, zorgt ervoor dat de traditionele samenhang verwaterd is. Dit uit zich in vier dingen: er zijn ten eerste veel meer bedrijven op de markt. De geïntegreerde industrie verliest daardoor grotendeels haar oligopolistische macht van price maker. Hoe meer de markt bevolkt is, hoe kleiner de macht van één bedrijf de prijs van haar product te bepalen en hoe labiel dus het prijsniveau wordt. Een tweede punt is dat de staalproductie veel minder geografisch geconcentreerd is door het groeiende belang van de minifabrieken, cfr. supra. Ten derde is er niet alleen fragmentatie in bedrijfsstructuren en productieprocessen maar ook in belangen en posities wat betreft het staalbeleid. Ten slotte hebben de minifabrieken het argument van de geïntegreerde bedrijven dat import oorzaak zou zijn van elke economische tegenslag ondermijnd.⁴⁶

5.1.3. De Amerikaanse competitiviteit

⁴⁵ X, "Rust never sleeps" in *The Economist*, 362, (2002), 8263, p.62; M.O. MOORE, *l.c.*, 30.

⁴⁶ M.O. MOORE, *l.c.*, 30-31.

Onderzoekt men de competitiviteit van de Amerikaanse staalsector aan de hand van de twee componenten productiekosten en ‘erfeniskosten’, dan komen de kleine bedrijven als de winnaars uit de bus. In de twee criteria halen zij de bovenhand op de geïntegreerde industrie. Wat betreft de productiekosten zijn ze veel efficiënter: hun aantal uren arbeid per ton staal bedraagt beduidend minder dan de uren nodig in een groot bedrijf (zie bijlage 1). Ook de hoge sociale bijdragen uit het verleden waar de grote bedrijven mee opgezadeld zijn, moeten de mini-fabrieken niet opnemen in hun kostenpost. Zij zijn nieuwkomers op de markt en hebben niet te maken met deze problematiek. De grote bedrijven zijn dus verplicht efficiënter te worden in termen van arbeidsuren per ton staal om op te kunnen tornen tegen de kleine staalproducenten.⁴⁷

5.1.4. Lange termijn problemen en herstructurering⁴⁸

De globale staalindustrie kampt al jaren met overcapaciteit, de VS is dus niet het enige land met dit probleem. Ook andere aanhoudende structurele problemen zoals overheidssteun om oud staal op de markt te houden, invoerbarrières en onconcurrentiële praktijken op de Amerikaanse markt en het verregaande overheidsingrijpen van andere landen in hun staalindustrie (meestal in de vorm van subsidies) toonden aan dat er nood was aan veranderingen.

Tijdens de jaren 80 en 90 heeft de Amerikaanse staalindustrie dan ook een grondige herstructurering en reorganisatie doorgemaakt. Er werd enorm geïnvesteerd in modernisering en verouderde en inefficiënte ovens werden gesloten. Hierdoor steeg de productiviteit enorm maar de reële hoeveelheid staal bleef ongeveer dezelfde waardoor de tewerkstelling in deze sector afnam. Tussen 1979 en 1994 verminderde de tewerkstelling in de totale staalindustrie met 58 procent, van 570 500 arbeiders tot 239 200 en tegen de late jaren 90 bedroeg het verlies meer dan 60 procent. De tabel in bijlage 2 bevestigt deze afname, die nog versterkt werd door een belangrijke daling in de vraag.

⁴⁷ Report_from_the_Commission_to_the_Council_on_Steel_re-balancing_action, COM(2002) 428 final, Brussel, 17.07.2002, 5, http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0428en01.pdf.

⁴⁸ X, *The U.S. Steel Import Crisis*, s.d. (20.03.2005, International Trade Administration: <http://www.ita.doc.gov/media/ch2.pdf>).

Tot nog toe is enkel het aanbod ter sprake gekomen maar het is dus ook belangrijk de vraag erbij te betrekken. Tijdens de jaren 80 en 90 nam men een neerwaartse trend waar van de vraag in de VS. Kleinere en lichtere auto's werden heel populair en het gebruik van vervangingsmaterialen voor staal zoals aluminium en plastic maakte haar opgang. Maar sinds het midden van de jaren 90, dus vlak voor de crisis van 1998, keerde deze trend zich om en in 1998 steeg de vraag met zes procent vergeleken met 1997. Deze recente stijging compenseerde echter niet de decennialange afname van tewerkstelling in de staalindustrie, in tegendeel, in 1998 verloren duizenden arbeiders hun job ten gevolge van de crisis.

5.1.5. Tanende politieke invloed⁴⁹

Vanaf het begin van de jaren 90 begon de invloed van de geïntegreerde industrie op het handelsbeleid af te nemen. De redenen hiervoor zijn uiteenlopend: de technologische evolutie door de opkomst van de kleine staalfabrieken is een eerste reden. De segmentering van de staalsector die hieruit volgde maakte ook dat haar belangen minder eensgezind vertegenwoordigd werden en de invloed brokkelde dus af.

Een tweede punt is de afnemende electorale sterkte die gepaard ging met de vele afvloeiingen in de staalsector. De behoeften van de staalindustrie werden veel minder belangrijk in presidentiële campagnes. Zouden er wel nog veel staalarbeiders zijn, dan zou een presidentskandidaat door een gunstig staalbeleid uit te dokteren kunnen rekenen op veel steun tijdens de presidentsverkiezingen. Ook in het Congres was deze verandering te voelen. Door de massale sluitingen van geïntegreerde bedrijven werden minder en minder congressionele districten gedomineerd door staalarbeiders en hun belangen. Dit mondde uit in een afnemend aantal Congresleden die ijveren voor staaleisen zoals invoerbepalingen. Daarbij kwam nog dat door de geografische dispersie van de kleine bedrijven de belangen van deze staalarbeiders uitgesmeerd werden over het hele land. Meerdere districten kregen dus een actieve staalindustrie maar wat betreft invloed op het federale niveau hebben duizenden arbeiders van de geconcentreerde geïntegreerde industrie een luidere stem dan enkele honderden verspreide arbeiders uit de kleine firma's.

⁴⁹ *Ibid.*, 16 ; *Ibid.*, 26.

Er is nog een derde trend waaruit blijkt dat de politieke macht tanende is. De staalindustrie heeft de mogelijkheid kunstmatig haar nijverheid te beschermen aan de hand van antidumping- en compenserende maatregelen, zoals voorzien in de Amerikaanse wetgeving. Het veelvuldige en doorgedreven gebruik hiervan is een teken van politieke zwakte en niet van sterkte. Door terug te vallen op zulke maatregelen om speciale invoerregimes af te dwingen vermindert ze juist haar politieke macht.⁵⁰ In plaats van van binnenuit actie te ondernemen wordt er beroep gedaan op de overheid, een externe actor, om in te grijpen in de sector.

Een vierde aspect is de toenemende organisatie van groepen die gekant zijn tegen invoerheffingen en speciale bescherming. Het gaat hier om de staalconsumenten die een tegenblok gaan vormen tegen de geïntegreerde sector. Dit proces kwam pas goed van de grond in 1989 toen voor de eerste keer een coalitie van Amerikaanse staalconsumenten in staat waren in te gaan tegen de staalproducerende industrie.

Ten slotte merkt men ook dat de stem zelf van de staallobby getemperd is door de jaren heen. Gestegen invoer, duchtige concurrentie van de niet-geïntegreerde bedrijven en ingrijpende modernisering hebben ervoor gezorgd dat de traditionele firma's veel efficiënter geworden zijn en dus niet meer zo een grote nood hebben aan speciale behandelingen.

5.2. Staalconsumenten

De staalverwerkende bedrijven zijn de ontvangende partij bij staalinvoer. Wanneer het ingevoerd staal dan bovendien aan lagere prijzen wordt verkocht dan de Amerikaanse prijzen is het duidelijk dat dit heel nadelig is voor de Amerikaanse staalproducenten. Volgens de staalconsumerende firma's bevordert de import van staal enkel de Amerikaanse economie in die zin dat hun competitiviteit en winsten stijgen. Het is logisch dat bedrijven die afhankelijk zijn van staal als input lager geprijsd staal verkiezen. Zij beschikken nog over een ander, ijzersterk argument namelijk dat hun bedrijven veel meer arbeiders te werk stellen dan de staalproductie. Zij riskeren dus veel meer banen te verliezen door invoerheffingen dan dat de staalproductie er zou winnen.⁵¹

⁵⁰ M.O. MOORE, *l.c.*, 31.

⁵¹ X, *The U.S. Steel Import Crisis*, s.d. (20.03.2005, International Trade Administration: <http://www.ita.doc.gov/media/ch2.pdf>).

In tegenstelling tot de staalproducenten vormt deze groep geen hechte eenheid, cfr. supra. Enkel het gebruik van staal als inputproduct hebben zij gemeen en een goed uitgebouwde vertegenwoordiging zoals de staallobby hebben ze dus niet. In 1989 vertoonden ze enig blijk van samenwerking maar het zijn eerder de kleine fabrieken die de versnippering van belangen in de hand hebben gewerkt.⁵²

5.3. Situatie vóór de crisis van 97-98

Op de vooravond van de staalcrisis van de late jaren 90 bleven er nog maar weinig onefficiënte producenten over en wat overbleef was een redelijk gezonde en productieve Amerikaanse staalsector. De VS bevonden zich dus niet in een recessie zoals bij vroegere crises. Ze had pijnlijke herstructureringen doorstaan en in de jaren 90 waren de VS een competitieve en relatief lage kosten producent van staal, hoewel ze nog altijd opgescheept zaten met hoge sociale kosten. Wat betreft de marktcondities waren er weinig problemen: de vraag was hoog en 1998 beloofde een succesvol jaar te worden. In de plaats daarvan vielen er duizenden ontslagen op het einde van het jaar. Het is in dit klimaat dat de crisis plaatsvond.

⁵² M.O. MOORE, *l.c.*, 15.

6. Crisis 1997-1998

Om de beslissing van de president te begrijpen is het nodig een overzicht te geven van de crisis die de president noopte tot actie om zijn getroffen industrie te helpen. Na kort te vermelden wat de symptomen waren van de crisis wordt er nadien overgegaan op de oorzaken ervan en de verscheidene visies van de betrokkenen op de mate van causaliteit.

6.1. Feiten

De Amerikaanse staalcrisis zwelde aan in het midden van 1998 en kwam dan pas goed op gang. Invoercijfers bereikten ongeziene pieken, Amerikaans vrachtvervoer daalde dramatisch alsook het capaciteitsverbruik. De gestegen invoer ging gepaard met een prijsdaling die geen enkele firma ontzag en enorme verkoopverliezen veroorzaakte. Een tiental ondernemingen kwam in slechte papieren te zitten en duizenden arbeiders stonden op straat op het einde van het jaar.⁵³

6.2. Oorzaak

De crisis werd aangestoken door verschillende factoren maar de kiem ervan lag bij de Aziatische financiële crisis. Dit veroorzaakte de immense invoerstijging naar de VS en in samenspel met de al bestaande problemen waarmee de Amerikaanse industrie geconfronteerd werd mondde dit uit in één van de ergste crises van de laatste jaren.

6.2.1. Aziatische financiële crisis

Tijdens de jaren voorafgaand aan de financiële crisis waren onbetrouwbare leenpraktijken schering en inslag in Azië. Azië beschikte over een enorme

⁵³ X, *The U.S. Steel Import Crisis*, s.d. (20.03.2005, International Trade Administration: <http://www.ita.doc.gov/media/ch2.pdf>).

hoeveelheid kapitaal die de banken overmoedig maakte en buitenlandse investeerders haastten zich om hun kansen te benutten. Het gemakkelijke geld dat men kon verkrijgen werd vooral geïnvesteerd in vastgoed en industrieën waaronder de staalnijverheid, wat leidde tot overschotten in staal tegen 1997. De neergang van dit exuberante gedrag kwam er toen de rendementen op investeringen achteruit gingen en de groeipercentages in de regio ineenzakten waardoor bedrijven hun leningen niet meer konden afbetalen. Het eerste land dat bezweek was Thailand waar de munt instortte. Al snel ontwikkelde er zich een spiraal van wankelende economieën in Azië en binnenlandse en buitenlandse investeerders vluchtten weg uit de regio. De gevolgen hiervan zinderden nog lang na op het mondiale vlak.⁵⁴

6.2.2. Effect op de Amerikaanse economie

In de VS had men zeker niet verwacht dat de Aziatische crisis zo een krachtige impact zou hebben. De vraag was er optimaal en de staalindustrie functioneerde naar welbehoren. De prijzen stonden hoog en gecombineerd met een sterke vraag zorgde dit ervoor dat de verkoopsaantallen goed waren, net zoals de inkomens en winstcijfers. Ook de tewerkstelling was stabiel in 1997 en begin 1998, als men de langdurige trend van ontslagen in acht neemt. Deze situatie vormde echter wellicht haar aantrekkingskracht voor staal dat normaal gezien bestemd was voor de Aziatische markt.

De gunstige toestand maakte de VS ook blind voor nakende problemen. Pas in april 1998 kwam de ware reikwijdte van de crisis boven toen statistieken een toevloed van staal vertoonden. Tot dan toe was de vraag steeds in staat geweest het inkomend staal op te slorpen.

Ingevoerd staal dat voornamelijk van Rusland, Japan, Korea en Brazilië kwam, veroorzaakte de overspoeling van de Amerikaanse markt. Zij voerden strijd om de laagste prijs en de invoercijfers schoten de hoogte in.⁵⁵

⁵⁴ X, *The U.S. Steel Import Crisis*, s.d. (20.03.2005, International Trade Administration: <http://www.ita.doc.gov/media/ch2.pdf>).

⁵⁵ X, *The U.S. Steel Import Crisis*, s.d. (20.03.2005, International Trade Administration: <http://www.ita.doc.gov/media/ch2.pdf>).

6.3. Versterkende condities

6.3.1. Toestand van de Amerikaanse staalsector zelf

Volgens sommigen zijn de Aziatische crisis en de invoertoenames niet de enige oorzaken en waren er al problemen voor dat de crisis uitbrak. Zoals al meerdere keren herhaald kwam de Amerikaanse staalindustrie in de jaren 90 net uit de moeilijke papieren en zette haar herstel zich in. Dit bracht met zich mee dat sommige ondernemingen redelijk kwetsbaar waren en nog met heel wat kinderziekten kampten.

6.3.2. Concurrentie tussen de traditionele en kleine ondernemingen

De binnenlandse concurrentie tussen de grote, traditionele bedrijven en de kleine fabrieken was volgens anderen de motor achter de daling in staalprijzen in 1998. Sinds de opgang van de efficiëntere kleine bedrijven begonnen ze grote delen van de staalmarkt te domineren en namen ze ze zelfs volledig over van de geïntegreerde industrie. Deze visie duidt de prijsdaling van staalschroot, het inputproduct van deze ondernemingen, aan als aanstichter van de crisis. Dit kostenvoordeel konden ze uitbuiten door agressieve prijzen te zetten. Om het risico te ontlopen van de markt geduwd te worden restte er de externe leveranciers niets anders dan de minifabrieken te volgen en hun prijzen te verminderen. In deze gedachtengang was de crisis er dus enkel één van de geïntegreerde producenten. Maar dit staat haaks op het feit dat ook de kleine ondernemingen hard geraakt werden door de crisis en het laag geprijsde ingevoerde staal. De International Trade Commission (ITC), die een onderzoek voerde naar de oorzaken van de crisis, oordeelde dan ook dat de opgedreven concurrentie tussen de twee takken van de staalindustrie niet de essentiële oorzaak was van de crisis in 1998, hoewel ze mee instond voor de minder goede gang van zaken in de staalsector in dat jaar.

6.3.3. Sterke vraagzijde

Er was een grote vraag naar staal in de Verenigde Staten op het einde van de jaren 90 en ook de Amerikaanse prijzen haalden een hoog niveau. Het is logisch dat buitenlandse exporteurs er zo gemakkelijk hun weg naartoe vonden als men ook nog de algemene openheid van de Amerikaanse markt in overweging neemt. Dit werd nog aangewakkerd door de zwakke vraag elders in de wereld.

6.3.4. Globale overcapaciteit van staal

Ten laatste is er de aanhoudende overcapaciteit van staal in de wereld. De globale staalsector wordt al decennia lang gekenmerkt door marktversturende mechanismen die inefficiënt staal in stand houden. Een overaanbod op zich is geen probleem, overschotten kunnen voorkomen als resultaat van economische cycli en vervullen een bufferfunctie wanneer er een tekort is. Maar een aanhoudend overaanbod is geen louter cyclisch fenomeen.

Neemt men in acht dat de Amerikaanse geïntegreerde staalsector rekening moet houden met hoge vaste kosten (waaronder de sociale lasten zoals pensioensvoordelen en gezondheidsbijdragen voor zowel huidige als gepensioneerde werknemers) en dus de neiging heeft verder te produceren zelfs wanneer het economisch slechter gaat, dan is het logisch dat deze bedrijven gedoemd zijn hulp te zoeken bij de overheid om in te grijpen. Liet men gewoon de markt spelen dan zouden ze hoogstwaarschijnlijk moeten sluiten, tenzij de overheid de last op zich neemt deze inefficiënte hoeveelheden te onderhouden.⁵⁶

Regeringen besluiten dus hun industrie te beschermen en soms zelfs kunstmatig in leven te houden: sluitingen van kostelijke ovens worden afgeremd door middel van subsidies en andere instrumenten. Door dit overheidsingrijpen ontstaat er een zelfversterkend mechanisme van overcapaciteit: bedrijven blijven produceren want het teveel aan staal wordt toch opgevangen door de regering. Bovendien vertaalt een manifest overaanbod zich in een neerwaartse druk op de prijs en dus in een verslechtering van de economische toestand van de staalsector want het wordt

⁵⁶ HUFBAUER G.C. en GOODRICH B., *Steel: Big Problems, Better Solutions*, Washington, 2001 (03.04.2005, Institute for International Economics: <http://www.iie.com/publications/pb/pb1-9.htm>).

moeilijker om winst te maken. Dit op zijn beurt lokt een nog groter beroep op de overheid uit en men belandt dus in een spiraal die moeilijk te verbreken is.⁵⁷

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) zou later een plan proberen uit te dokteren om dit structurele, lange termijn probleem aan te pakken, cfr. infra.

⁵⁷ HUFBAUER G.C. en GOODRICH B., *Time for a Grand Bargain in Steel?*, Washington, 2002 (03.04.2005, Institute for International Economics: <http://www.iie.com/publications/pb/pb02-1.htm>).

7. Tussenkoms van de Administratie

De Amerikaanse staalmarkt kreunde onder het gewicht van de immense invoerstijgingen en zocht haar toevlucht bij de federale overheid. Eén voor één worden de beleidsbeslissingen besproken die de Administratie, in het bijzonder de President, en de ITC implementeerden om de staalsector te verlichten. Een laatste maar belangrijk punt in dit hoofdstuk is de strategie waarvolgens president Bush handelde en de druk die vanuit alle hoeken op hem werd uitgeoefend.

7.1. Klachten bij de president

In het voorjaar van 2001 besloten verscheidene staalproducenten een verzoek in te dienen bij de Administratie tot een ITC Sectie 201-onderzoek. Dit onderzoek zou uitmaken of Sectie 201 van toepassing was en zo ja, welke remedies mogelijk waren. De president, die zag hoe de staalsector leed, besloot over te gaan tot actie en in juni 2001 kondigde hij zijn tweedelige staalinitiatief aan. Ten eerste ging hij in op de eis van de industrie en vroeg hij om een Sectie 201-onderzoek bij de ITC om vast te stellen of toegenomen invoer de binnenlandse industrie ernstig had beschadigd. Ten tweede startte hij multilaterale onderhandelingen op met regeringen om, enerzijds disciplines op te leggen in verband met overheidssubsidies en andere marktstoringen in de staalsector en anderzijds onefficiënte overcapaciteit aan staal op de wereldmarkt af te bouwen, dit in het kader van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling. De eerste is een Level II-maatregel, de tweede houden internationale afspraken en samenwerking in.⁵⁸

In de marge vermeldde hij ook zijn bezorgdheid en engagement ten opzichte van de staalarbeiders en hun noden. Dit om nog eens in de verf te zetten dat hij niet alleen met harde maatregelen uitpakte maar ook rekening hield met het sociale aspect van de zaak.

⁵⁸ Providing Opportunity to Regain Competitiveness and Relief for Steelworkers uit Fact Sheet The Presidential Determination on Steel

7.2. Staalinitiatief van president Bush

7.2.1. Multilaterale aanpak⁵⁹

Op 17 en 18 december 2001 werd in Parijs de vijfde High-Level Meeting on Steel gehouden van de OESO, het forum van de geïndustrialiseerde landen. Deze samenkomst bracht de regeringen samen van de belangrijkste staalproducerende landen. Het bevorderen van sluitingen van inefficiënte bedrijven kreeg de prioriteit en ook het intomen van industriële overheidssteun. Deze uitgangspunten waren enkel realiseerbaar als men eerst wat zou doen aan overbodige en inefficiënte staalcapaciteit in de wereld. Tegen 2010 zou er 23 miljoen ton staal geëlimineerd moeten zijn. Om aan deze voorwaarde te voldoen was elke regering ermee akkoord gegaan rond te tafel te gaan zitten met de staalproducenten van hun land om herstructureringen en verbetering van internationale competitiviteit te bespreken. In december werd er van deze consultaties verslag uitgebracht waaruit bleek dat men ook rekening hield met sociale en juridische obstructies die sluitingen en afbouw van capaciteit verhinderden. Sociale kosten die gepaard gaan met faillissementen zijn de belangrijkste reden om het niet te doen. Maar het moest niet altijd tot sluitingen komen, ook fusies van niet levensvatbare firma's stonden op het programma en werden algemeen gangbaar.

Over één ding was iedereen het eens namelijk dat overheidsinterventie in staal gemeengoed was en dat dit een grote invloed had op het vrije spel van de markt. Met de nakende Doha Ronde in het achterhoofd erkende men de nood aan strengere disciplines en het uitbreiden van de onderhandelingen naar het multilaterale WTO-forum.

Om al deze doelstellingen te verwezenlijken werden er twee werkgroepen opgericht die samenkwamen om onderwerpen te bespreken zoals sluitingen, herstructureringen en een grondigere disciplinerings van marktversturende overheidsmaatregelen. De eerste was de Capacity Working Group die zich voornamelijk concentreerde op het verbeteren en het uitklaren van de verstrekte informatie in verband met de sluitingen van staalfabrieken en veranderingen in globale staalcapaciteit. De Disciplines Study Group daartegenover richtte haar

⁵⁹ X, *Conclusions of the High-Level Meeting on Steel*, 2001 (20.03.2005, OECD: http://www.oecd.org/document/2/0,2340,en_2649_34221_2728962_1_1_1_1,00.html).

aandacht eerder op de politieke bereidwilligheid van de deelnemers om op vrijwillige basis marktversturende overheidspraktijken in hun staalindustrie in te binden.⁶⁰

Het probleem werd aangepakt op bedrijfs-, nationaal en multilateraal niveau wat noodzakelijk was gezien de hechte verstrengeling van deze drie vlakken. Multilaterale samenwerking, afweging van regeringsbelangen, de verhouding bedrijfvakbond, deze factoren moesten in rekening gebracht worden wilde men een grondige herstructurering doorvoeren. Dit multilaterale proces in de OESO gaf de verschillende actoren de gelegenheid hun grieven te ventileren en samen op zoek te gaan naar een gemeenschappelijk programma dat in elk deelnemend land geïmplementeerd zou worden volgens de nationale regels.

Er werd dus gezocht naar een multilaterale overeenkomst voor de problemen op de globale staalmarkt. Toch bleek deze dialoog niet in staat de politieke druk tegen te houden in de Verenigde Staten voor unilaterale protectionistische acties.

7.2.2. Sociale voorzieningen

De geïntegreerde producenten vonden ook dat de Administratie financieel moest bijspringen in de aanslepende problematiek rond de sociale lasten die zich alsmaar ophoopten. Door de massale ontslagen die gevallen waren in het moderniseringsproces draaiden deze bedrijven nu op voor de vergoedingen van gepensioneerde werknemers die in aantal de actieve arbeiders ruimschoots overtroffen.

De president, als tegenstander van overheidsinmenging, zocht een middenweg voor het probleem van de sociale lasten. Gezien hij niet wilde dat de overheid deze lasten op zich zou nemen, wat een uitweg had kunnen zijn, voorzag hij in zijn presidentieel actieprogramma in de uitbreiding van het National Emergency Grants programma waardoor de arbeiders bijgeschoold en omgevormd zouden worden met jobtraining en bijstand. Bovendien was er ook het Pension Benefit Guarantee Corporation programma (PBGC) dat zo veel mogelijk probeert de pensioensplannen

⁶⁰ X, *Governments discuss Market Conditions, further Capacity Cuts, at OECD Steel Talks*, 2002 (20.03.2005, OECD: http://www.oecd.org/documentprint/0,2477,en_2649_34487_2074994_1_1_1_1,00.html).

op te sloppen van bedrijven die de boeken hebben neergelegd ten gevolge van consolideringen.⁶¹

7.2.3. ITC Sectie 201-onderzoek

Het Amerikaanse Handelsdepartement diende een verzoek in bij de ITC in de zomer van 2001 om een Sectie 201-onderzoek dat zou bepalen of er sprake was van significante invoertoename en of de industrie ten gevolge hiervan voldoende ernstige schade had ondervonden. Binnen het half jaar moest de ITC dan haar rapport en aanbevelingen aan de president indienen waarna de president zestig dagen zou hebben om zijn beslissing bekend te maken.

In september 2001 organiseerde de ITC op haar beurt een hoorzitting voor de staalindustrie, haar vakbonden en congressionele bondgenoten. Op twintig oktober vond de stemming plaats en bevestigde de meerderheid van de commissieleden de bovenvermelde grieven van de Amerikaanse staalindustrie: ze vond dat tachtig procent van het Amerikaanse staal schade had geleden door gestegen invoer. De ITC toonde aan dat vier brede categorieën⁶² van staal een algemene trend vertoonden van gestegen invoer van niet-NAFTA-landen, geanalyseerd over een tijdsspanne van vijf jaar: van 1996 tot 2000.⁶³

De vaststelling van de ITC betekende niet dat er automatisch tarieven zouden komen, die beslissing werd aan de president overgelaten. Hierna ging een periode van zestig dagen in waarin gezocht zou worden naar een oplossing die dan in december naar de president zou gestuurd worden in de vorm van een aanbeveling. De president had dan drie mogelijkheden: ofwel nam hij de aanbeveling aan, ofwel trof hij eigen maatregelen, ofwel ondernam hij geen actie.⁶⁴

⁶¹ E. DE LEYE, "Amerikaans protectionisme kan staalnijverheid niet redden" in *De Tijd*, 07.03.2002, 2 (06.04.2004, Mediargus: <http://www.mediargus.be/>); *Report Submitted to the United States Congress pursuant to Section 203(B) (1) of the Trade Act of 1974, as amended*, Washington DC, 05.03.2002, 7; B.D. BELT, *A letter from the PBGC's Executive Director*, Washington DC (11.04.2005, PBGC Online: <http://www.pbgc.gov/about/default.htm>).

⁶² Flat products, tubular products, stainless products and long products

⁶³ HUFBAUER G.C. en GOODRICH B., *Time for a Grand Bargain in Steel?*, Washington, 2002 (03.04.2005, Institute for International Economics: <http://www.iie.com/publications/pb/pb02-1.htm>).

⁶⁴ *Ibid.*

7.3. Aanbeveling van de ITC aan de president

Na de schadevaststelling volgde de aanbeveling door de ITC aan de president welke remedies te ondernemen. De president was echter niet gebonden aan deze aanbeveling en was vrij in zijn keuze. De ITC staat ervoor bekend dat ze meestal kiest voor handelsrestricties zoals quota of tarieven. In het algemeen was er geen consensus over de aanbevelingen tussen de zes commissieleden: drie ervan stelden een tariefverhoging voor van 20 procent terwijl twee anderen opteerden voor hogere tarieven en de voorkeur van het laatste lid ging uit naar quota. Deze soort handelsbeperkingen zijn echter niet de enige mogelijke oplossing, de president kan ook kiezen voor alternatieve vormen van verlichting voor firma's en arbeiders en hun respectievelijke achterban. Maar vermits president Bush opteerde voor een Sectie 201-onderzoek was het min of meer duidelijk dat zijn voorkeur uitging naar handelsbeperkingen op invoerproducten.⁶⁵

7.4. Beslissing van de president

President Bush moest een nauwgezette afweging maken tussen interne belangen, die van zichzelf en externe belangen. Het betrof hier de hele industrie en niet alleen de geïntegreerde bedrijven: ook de kleine fabrieken waren hard getroffen door de crisis maar verkeerden niet in levensgevaar zoals hun logge opposanten. Over de nood aan handelsbescherming tegen de scherpe invoertoename mochten ze het dan wel eens zijn, over al de rest was er onenigheid. Zo wilden de geïntegreerde bedrijven, net zoals de United Steelworkers, financiële hulp om hun sociale lasten tegenover hun werknemers te verlichten maar hun kleine tegenhangers zagen dat niet zitten. De Congresleden van de Steel Caucus op hun beurt wilden eveneens een gunstige behandeling van hun lokale staalindustrie. Het is logisch dat er bij de staalconsumenten en de externe handelspartners geen bijval was voor handelsprotectie die de prijs van staal zou opvoeren. De president zou dus

⁶⁵ HUFBAUER G.C. en GOODRICH B., *Steel: Big Problems, Better Solutions*, Washington, 2001 (03.04.2005, Institute for International Economics: <http://www.iie.com/publications/pb/pb1-9.htm>); HUFBAUER G.C. en GOODRICH B., *Time for a Grand Bargain in Steel?*, Washington, 2002 (03.04.2005, Institute for International Economics: <http://www.iie.com/publications/pb/pb02-1.htm>).

uiteenlopende belangen, de zijne inbegrepen, tegen elkaar moeten afwegen en onderhandelen. Op dat wordt er nu ingegaan.

Op 5 maart 2002 waren de hoge woorden eruit: president Bush besloot invoerheffingen op te leggen aan geïmporteerd staal variërend van 8 tot 30 procent, met uitzondering van Israël en Jordanië, Canada en Mexico met wie de VS verbonden was in vrijhandelsovereenkomsten. Ook de ontwikkelingslanden, die verantwoordelijk waren voor minder dan drie procent van de Amerikaanse invoercijfers, werden uitgesloten.⁶⁶ Deze beslissing werd opgenomen op 7 maart in het Federal Register onder de titel ‘The President: Proclamation 7529 - To Facilitate Positive Adjustment to Competition From Imports of Certain Steel Products/Memorandum of March 5, 2002 – Action Under Section 203 of the Trade Act of 1974 Concerning Certain Steel Products’. In bijlage 3 staan de tien producten opgesomd die onder deze maatregel vielen.

Ze zouden hun ingang vonden op 20 maart voor een periode van drie jaar, wat een jaar minder is dan de ITC had aanbevolen. Na het eerste jaar zou dit niveau van tarificatie echter afgezwakt worden. Volgens officiële bronnen was dit een tegemoetkoming aan de staalconsumenten om de schade die zij zouden ondervinden zo veel mogelijk in te dijken. De Administratie verwachtte ook dat het gros van de economische problemen na één jaar zou opgelost zijn en dat de staalproducenten dus snel weer aan de slag konden gaan na deze ademruimte. Wat wellicht ook een rol speelde was de WTO-regelgeving: het Agreement on Safeguards schrijft voor dat landen die vrijwaringsmaatregelen implementeren ze systematisch en progressief moeten liberaliseren. De Administratie legde de klemtoon op het feit dat deze beslissing volledig strookte met de internationale handelswetgeving en dat geen oneer werd gedaan aan het liberaliseringsgedachtengoed van de internationale gemeenschap.⁶⁷ Dit werd echter aangevochten door de Europese Unie die de beslissing van president Bush aanklaagde bij de WTO.

Maakt men de vergelijking met de aanbevelingen van de ITC, dan kunnen er drie zaken opgemerkt worden. Ten eerste overschreed de president het aanbevolen percentage tariefheffingen. Ten tweede voerde hij de tarieven in voor een termijn van

⁶⁶ HUFBAUER G.C. en GOODRICH B., *Next Move in Steel: Revocation or Retaliation?*, Washington, 2003 (03.04.2005, Institute for International Economics: <http://www.iie.com/publications/pb/pb02-1.htm>).

⁶⁷ X, *White House Steel Remedy sees tariff drop after first year*, Washington, Inside Washington Publishers, 2002 (14.05.2004, Inside US Trade: <http://www.insidetrade.com>).

drie jaar in plaats van de aanbevolen vier, wat heel duidelijk toont hoe de president de internationale context, nl. de drie jaren-regeling van het WTO Safeguards Agreement, strategisch inzette. Ten slotte sloot hij Mexico en Canada, de partners van de VS in het Noord-Amerikaans Vrijhandelsakkoord (NAFTA), uit van zijn beslissing, ook al hadden ze volgens het ITC-rapport bijgedragen tot de toename van invoer. Dit toont de doorgedreven integratie aan van deze drie in de staalsector.⁶⁸

7.5. Redenen

President Bush kreeg het hard te verduren bij zijn beleidskeuze: niet alleen was de staalsector zelf onderling verdeeld maar ook politiek gezien moest hij rekening houden met uiteenlopende belangen, zowel die van de Congresleden als die van hemzelf.

7.5.1. Economische druk: de staallobby⁶⁹

Door de aankondiging van de tariefmuren kwam de president tegemoet aan de vraag van zijn noodlijdende staalindustrie en haar vakbonden om 40 procent heffingen op een breed scala van staalproducten. Het waren vooral de concerns US Steel en Bethlehem Steel, de twee grootste Amerikaanse geïntegreerde staalproducenten, die de federale regering onder druk zetten om hen te helpen fuseren met invoerbepalingen en financiële steun. Zij dreigden ermee de fusie te annuleren wanneer de regering niet zou tegemoet komen aan de eisen van de staalnijverheid en dus de Amerikaanse markt niet zou afschermen tegen invoer.

Weliswaar zwakte president Bush hun voorstel tot invoerbescherming af door heffingen van 8 tot 30 procent in te bouwen voor de meeste staalproducten maar dat

⁶⁸ T. BALCEREK, "Canada, Mexico express relief, reaffirm NAFTA" in *American Metal Market*, 110, (2002), 45, p.1 (05.04.2004, Academic Search Premier: <http://www.libis.be/>).

⁶⁹ X, "Handelsoorlog dreigt tussen VS en rest wereld" in *NRC Handelsblad*, 06.03.2002, ongepag. (03.04.2005, NRC Handelsblad Online: <http://www.nrc.nl/nieuws/economie/1015396219800.html>); E. DE LEYE, "Amerikaanse staalproducenten vragen regering Bush financiële hulp" in *De Tijd*, 06.12.2001, 9 (05.04.2004, Mediargus: <http://www.mediargus.be/>).

nam niet weg dat het hoge heffingen waren die heel nadelig waren voor de staalconsument.

Eén van de redenen waarom de Amerikaanse staalsector zo een grote invloed heeft op de regering is haar machtige lobby die vooral sterk verankerd is in politiek cruciale staten zoals Pennsylvania, Ohio en West-Virginia.

7.5.2. Politieke druk

7.5.2.1. Steel Caucus

De macht van de staallobbyisten sluit naadloos aan bij die van de Steel Caucus. Zij zette de president onder grote druk ten tijde van de crisis. Denkend aan het thuisfront wilden zij zo veel mogelijk lokale voordelen puren uit het beleid van de president. Zij drongen dan ook aan op de bescherming van hun lokale industrie tegen de gestegen invoer. President Bush, ervan bewust dat hij de steun van deze Congresleden wel kon gebruiken in andere kwesties, cfr. infra, kan niet ontkennen dat hun grieven een belangrijke factor vormden bij de afweging van zijn beslissing. De volgende brief, daterend van 8 maart 2001 toont de klachten van verschillende Huisleden aan het adres van de president.

Dear Mr. President,

We urge you to immediately request that the International Trade Commission commence investigations under section 202(b) of the Trade Act of 1974, as amended, on imports of steel products (...) The core of the problem is substantial over-capacity in the global steel industry (...) The factors that have contributed to this excess capacity - including foreign government subsidization, directed lending, collusive practices among foreign steel producers, and closed foreign markets -- have also encouraged excess production, most of which is shipped to the U.S. market. The role of the U.S. market as the market of last resort for excess global steel production has not changed since 1998 (...) The comprehensive nature of this problem has severely undercut relief provided by the antidumping and countervailing duty laws (...) The net result is that overall steel import levels are again approaching the historic levels reached in 1998, and prices in almost every product category remain severely depressed. It is unquestionable that this surge in low-priced, and often unfairly traded, steel imports has seriously injured the U.S. industry, and U.S. steel workers (...)

Problems in global steel trade, such as structural overcapacity and informal anti-competitive restraints, will not correct themselves. We need to actively

address them -- first, by using section 201 to mitigate their impact on our industry, and second, by working with our trading partners to rationalize capacity worldwide (...)

Mr. President, the time has come to act (...) We urge you to request these investigations, and to provide effective relief if the International Trade Commission issues affirmative determinations, as we are confident it will. We urge you to take this action now, so that we can preserve what remains of our domestic industry.⁷⁰

Deze brief werd ondertekend door negen leden van het Huis en vijf ervan horen tot de House Steel Caucus die 115 leden telt.⁷¹

7.5.2.2. Trade Promotion Act (TPA)

In de politieke calculaties die president Bush maakte moet ook de problematiek rond de Fast-Track procedure opgenomen worden. De Administratie heeft de Fast-Track autoriteit nodig om te onderhandelen over handelsovereenkomsten en handelsliberalisering. Het had de stemmen nodig van het Huis, meer bepaald de Republikeinen van de staalgebieden, om goedgekeurd te worden.⁷²

In juli 2002 werd de TPA definitief goedgekeurd in het Huis en de Senaat. In het Huis werd een nipte meerderheid behaald, met enkel drie stemmen die het verschil maakten. Bij die meerderheid hoorde ook de steun van vele leden van de congressionele Steel Caucus.⁷³ Deze laatste was hij dus wat verschuldigd namelijk hun achterban in de staten tevreden stellen.

De president was in zijn opzet geslaagd en nu had hij de handen vrij om zijn imago van voorstander van multilaterale betrekkingen verder uit te bouwen. De ironie van de zaak is dat hij de onderhandelingsbevoegdheid voor vrijhandelsakkoorden kreeg door zijn belofte aan de leden van de Steel Caucus de staalsector te verlichten met protectionistische maatregelen.

⁷⁰ X, *House Letter Urging Action On Steel*, Washington, Inside Washington Publishers, 2001 (14.05.2004, Inside US Trade: <http://www.insidetrade.com>).

⁷¹ X, *Steel Caucus Roster – 109th Congress* (06.04.2005, United States House of Representatives: http://www.house.gov/english/Steel_Caucus_roster-109th_Congress.htm).

⁷² X, "Romancing Big Steel" in *The Economist*, 362, (2002), 8260, p.48.

⁷³ HUFBAUER G.C. en GOODRICH B., *Next Move in Steel: Revocation or Retaliation?*, Washington, 2003 (03.04.2005, Institute for International Economics: <http://www.iie.com/publications/pb/pb02-1.htm>).

7.5.2.3. Electorale gronden

De strategie van president Bush inzake het staalconflict heeft grote invloed ondervonden van electorale motieven van zowel hemzelf als het Congres. Door stemmen te winnen van de staalbelanghebbers, in de staalstaten of in het Congres, konden politieke uitkomsten hertekend worden.

De grote staalproducenten waren het meest noodlijdend en bevonden zich grotendeels in Ohio, West Virginia en Pennsylvania. In 2000 won president Bush in West Virginia, een staat met een traditioneel Democratische voorkeur, hier had hij dus zeker verwachtingen in te lossen. In Pennsylvania verloor hij maar hoopte hij te winnen in de toekomst, met name in 2004, en de Democratische stemmen er tegen te gaan. Uit zijn nipte overwinning in 2000 bleek dat er dringend wat gedaan kon worden aan zijn populariteit in de staalstaten. Met in het achterhoofd de verkiezingen van 2004, was het dus belangrijk voor hem zijn belofte, om de noden van de staalindustrie in te calculeren in zijn beleid, te houden. Een belofte die hij samen met Dick Cheney, zijn running-mate, had gedaan aan de vooravond van de verkiezingen in 2000. Ook de Republikeinse meerderheid in het Huis van Afgevaardigden had belang bij Bush' beslissing: verscheidene Republikeinen van de staaldistricten haalden een nipte overwinning in 2000 en wilden hun overwinning in de toekomst, meer bepaald de Congresverkiezingen van 2002, veiligstellen.⁷⁴

7.6. De strategie van president Bush

Het was bij voorbaat duidelijk dat de president niet tot een besluit zou kunnen komen dat bijval van alle betrokken partijen zou garanderen. Waarom heeft hij dan juist gekozen voor vrijwaringsmaatregelen? Economische, politiek-electorale en juridische factoren, waarvan de tegenstelling ertussen de moeilijkheid van zijn beslissing nog meer in de kaart werkte, moeten in acht genomen worden.

⁷⁴ X, "Bob Zoellick's Grand Strategy" in *The Economist*, 362, (2002), 8262, p. 50; X, "George Bush, protectionist" in *The Economist*, 362, (2002), 8263, p.13, X, *U.S. looks to delay WTO action on steel 201 Appellate Body ruling*, Washington, Inside Washington Publishers, 2001 (14.05.2004, Inside US Trade: <http://www.insidetrade.com>).

Het machtige instituut dat de staallobby en de Steel Triangle zijn, was een eerste vorm van invloed die niet te onderschatten was. Massale betogingen en manifestaties van staalarbeiders voor het Witte Huis lieten de president zeker niet onverschillig.⁷⁵

Zijn afhankelijkheid van de Congresleden voor de goedkeuring van de TPA en de afhankelijkheid van de leden van de Steel Caucus van de president vormt de politieke bron van invloed. De TPA had de president nodig om in de toekomst autonoom te kunnen optreden in handelsnegotiaties, bijvoorbeeld in de WTO, maar die moest hem verleend worden door het Congres. De leden van de Caucus op hun beurt voerden strijd voor vrijwaringsmaatregelen om hun achterban in de staten gerust te stellen.

Tot hier toe is de keuze voor vrijwaring redelijk begrijpelijk. Elke Amerikaanse staalbelanghebbber zou er wel bij varen behalve de consument. Maar brengt men het juridische aspect in kaart dan is zijn beslissing niet zo aannemelijk als ze lijkt. Wetende dat er klachten zouden komen bij de WTO, rijst de vraag waarom de VS de internationale handelswetgeving schond. Een mogelijk antwoord hierop, en de echte reden volgens de Administratie, is dat de verhoogde heffingen helemaal niet in strijd waren met de WTO/GATT-regelgeving en dat wat ze deed legaal was. De EU en haar volgers beweerden wel dat de Amerikaanse beslissing in schril contrast stond met multilaterale handelsregels en dat de VS dus op het matje moesten worden geroepen.

Een tweede mogelijk antwoord kan men vinden in de internationale wetgeving zelf. Tijdens de Uruguay Ronde werd de wetgeving rond vrijwaringsmaatregelen uitgebreid en verder uitgediept zodanig dat ze gebruiksvriendelijker zou zijn. Deze verandering zorgde er echter ook voor dat ze meer open stonden voor misbruik. Onder de GATT-regelgeving werd een land onmiddellijk blootgesteld aan vergelding of compensatie-eisen en moest er niet gewacht worden op de uitspraak van het WTO-geschillenregelingsorgaan. Om hieraan te ontsnappen schakelden de initiatiefnemende landen over op vrijwillige beperkingen, de VER's, die de GATT-regels schonden omdat ze discrimineerden tussen landen en de beperkingen zelf. Een GATT-onderzoek ontglipte hen echter omdat het om vrijwillige afspraken ging. Om het gebruik van vrijwaringsmaatregelen te bevorderen voorzag het nieuwe Safeguards Agreement in een paar veranderingen. Zo moet er nu eerst een lang onderzoek in de WTO doorlopen worden eer er sprake mag zijn van vergelding. Dit

⁷⁵ M. CHAVANNES, "VS dreigen buitenlands staal te weren", in *NRC Handelsblad*, 01.03.2002, ongepag. (05.04.2005, NRC Handelsblad Online: <http://www.nrc.nl/geld/voorjou/1014963760384.html>).

WTO-proces van onderzoek en beroep gaat echter pas van start nadát er vrijwaringsmaatregelen zijn opgelegd. Dit verschaft het initiatiefnemende land dus wat manoeuvreerruimte: eerst bescherming van de industrie, later pas afrekenen met de negatieve repercussies ervan. President Bush wist dat zijn beslissing pas na enkele jaren, meer bepaald drie, afgestraft zou kunnen worden via de WTO. Het Safeguards Agreement voorziet immers dat de exporterende partij, na vergeefse consultaties en pogingen tot compensaties, pas na drie jaren vergeldingsmaatregelen mag treffen, indien deze laatste conform zijn met de internationale regels en indien ze een antwoord zijn op gestegen invoer. Een lange onderzoekstijdsspanne in combinatie met een vrijstelling van vergelding gedurende meerdere jaren creëert dus de mazen in het juridische net waardoor de vrijwaringsmaatregelen ontsnappen.⁷⁶

Ten derde kan men de vraag doorspelen naar de rol van de ITC. Waarom slaagt zij er niet in een rapport op te stellen dat de strenge WTO-eisen doorstaat? Zij heeft de opdracht onpartijdig en objectief advies te leveren aan de president en dit te ontdoen van alle politieke invloeden. In alle vrijwaringszaken tot nog toe heeft dit rapport tekort geschoten voor de WTO maar dit wil nog niet zeggen dat de schuld telkens lag bij het ITC-rapport.

Het is namelijk de president die de ultieme beslissing neemt, hij neemt de aanbevelingen van de ITC wel in acht maar kan ze voor de rest links laten liggen. Hoewel er algemeen de gedachte heerste dat de nood aan vrijwaringsmaatregelen in de staalsector nooit de lat van de WTO zou halen is de president toch duidelijk gezwicht voor politieke druk. Maakt men de vergelijking met zijn voorganger, president Clinton, dan merkt men dat het presidentiële instituut van doorslaggevende aard is. Wat betreft economische politiek heeft volgens P. Nell, sectorhoofd van de bilaterale economische relaties met de Verenigde Staten bij het Zwitsers Staatssecretariaat voor Economische Zaken, een Democratische administratie een meer protectionistisch discours dan een Republikeinse. Met andere woorden, Democraten zijn geneigd strengere maatregelen te nemen in tijden van crisis. Onderstaande citaat fundeert deze stelling.⁷⁷

⁷⁶ LAWRENCE R. Z. en STANKARD N., “America’s *Sorry Trade Performance*” in *International Economy*, 18, (2004), 1, p.37 (04.04.2004, Academic Search Premier: <http://www.libis.be/>).

⁷⁷ P.G. NELL/S. LAMBEENS, *Visie van een interne bron op het staalconflict*, Fribourg/Zwitserland, 06-12-2004 (Interview).

The Administration will, first and foremost, continue to vigorously enforce our trade laws to ensure that our trading partners play by the rules. Unfair trade has been a significant factor in the import surge, and recent decisions in trade cases show that unfair trade remains a problem. We will continue a policy of zero tolerance of unfair trade. We will continue to press those most responsible for the surge to trade fairly and return imports to pre-crisis levels.⁷⁸

Al tijdens de legislatuur van president Clinton had de staalindustrie om hulp gevraagd. Toen zou het het uitgelezen moment geweest zijn om de voorwaarde van ‘plotse en recente gestegen invoer’ op te werpen want de invoercrisis bereikte haar piek tijdens de Clinton-Administratie: de invoertoename was recent en ernstig. Clinton’s adviseurs beweerden echter dat de omstandigheden waarin de industrie verkeerde niet voldeden aan de criteria voor vrijwaringsbescherming en president Clinton volgde hen daarin. Een dergelijke uitspraak zoals hierboven leidt dus niet vanzelfsprekend tot een beleid van handelsafscherming en verhoogde tariefmuren. Dit toont nog maar eens aan dat president Bush heel strategisch omging met de kwestie. Ook al was hij vrij in zijn keuze en wist hij dat hij de buitenlandse handelsbetrekkingen zou verstoren, toch ging hij door de knieën door de druk die op hem werd uitgeoefend. Wat betreft zijn persoonlijke belangen waren zijn prioriteiten, nl. de verlenging van zijn ambtstermijn, duidelijk en viel het hem niet zo zwaar te moeten zwichten voor de druk van de staalsector.

Een tweede reden waarom de ITC-bevindingen schromelijk tekort kwamen kan men vinden in de vergelijking tussen Amerikaanse en WTO-regelgeving. Deze zijn immers niet gelijk aan elkaar. In de Amerikaanse Trade Act van 1974 enerzijds en de GATT en het WTO Safeguards Agreement anderzijds mogen dan wel sporen van wederzijdse beïnvloeding te bespeuren zijn, toch vraagt ieder kader andere criteria voor valide vrijwaringsmaatregelen, zoals later zal blijken uit de procedure die gevolgd is bij de WTO.⁷⁹

In het volgende hoofdstuk komt de Europese zijde aan bod. Zoals vermeld in het stuk met de probleemstelling vormen de reactie en de strategie van de EU en de andere handelspartners een essentiële component in het beleid van president Bush. De bespreking van die reactie die Bush incalculeert en waar hij op anticipeert is dus onontbeerlijk voor de verklaring van zijn gedrag. Dan komt de WTO-procedure

⁷⁸ The White House, *Steel Action Program*, 1999 (07.04.2004, Office of the Press Secretary: <http://www.ustr.gov/sectors/industry/steelact.pdf>).

⁷⁹ LAWRENCE R. Z. en STANKARD N., *l.c.*, p.38-39.

centraal te staan die de bemiddelende instelling is tussen de VS en de EU en haar andere handelspartners.

8. Reactie van de Europese Unie

De Europese Unie, één van de belangrijkste handelspartners van de VS, was helemaal niet opgezet met de manier waarop de situatie zich ontwikkelde in de VS. Samen met de VS is ze een hevige voorvechter van het vrijhandelsprincipe in de WTO en de protectionistische beslissing van president Bush druiste hier radicaal tegenin. De reacties en weerleggingen van de EU waren veelvuldig en uiteenlopend: zowel op juridisch, economisch als politiek vlak werden de Amerikaanse argumenten afgebroken.

8.1. Argumenten van de EU

8.1.1. Juridische gronden

De vrijwaringsmaatregelen werden afgekondigd door president Bush, die de consistentie met de VS handelswetgeving, en dus ook met de WTO-regelgeving, waarborgde. Een consistentie die door de EU in vraag werd getrokken. Artikel 2 van het WTO Safeguards Agreement voorziet dat leden vrijwaringsmaatregelen mogen invoeren wanneer er sprake is van een plotse toename van import van goederen die de binnenlandse industrie, die gelijkaardige of rechtstreeks concurrentiële goederen produceert, schaadt of dreigt te schaden.

De EU uitte kritiek aan de hand van twee verschillende componenten van dit artikel. Ten eerste wierp ze de omstreden term ‘gelijkaardige of direct concurrentiële goederen’ op. Volgens de EU had de ITC de staalproducten onder een te brede noemer geplaatst. De ITC had een zodanige categorisering gemaakt dat er producten onder vielen die, als ze apart onder de loep genomen zouden zijn, geen aanspraak zouden maken op bescherming.⁸⁰ Met andere woorden, producten die niet te maken hadden met een invoertoeename, waarvan de invoer zelfs daalde, maakten toch aanspraak op schadevergoeding omdat ze onder de vier brede categorieën waren geplaatst, waar dan weer wel een toename was waargenomen.

⁸⁰ X, *ITC steel finding to face WTO challenge if it leads to trade restraints*, Washington, Inside Washington Publishers, 2001 (14.05.2004, Inside US Trade: <http://www.insidetrade.com>).

De tweede component waaraan de ITC-vaststelling niet voldaan had volgens de EU, was de voorwaarde van een plotse en recente invoerstijging. De invoer was de laatste twee jaren gedaald, in 2000 en 2001, dus op het moment van het onderzoek was er geen kritieke toestand die noopte tot overheidsingrijpen. Artikel 2 eist een noodsituatie die veroorzaakt is door een recente, plotse en scherpe toename voordat er mag gedacht worden aan beschermingsmaatregelen. De Amerikaanse sector wierp hiertegen op dat niet de laatste twee jaren doorslaggevend waren maar wel de drie tot vijf jaren voorafgaand aan het onderzoek. Deze jaren vertoonden inderdaad een trend van gestegen invoer en het waren deze jaren, van 1996 tot 2000, die de ITC opnam in haar studie.⁸¹

Ook de vervulling van de belangrijke causaliteitsvoorwaarde werd in vraag gesteld. De gestegen invoer moet volgens de WTO een substantiële oorzaak zijn van de schade aan de Amerikaanse industrie. Dit wil zeggen dat een Sectie 201-maatregel niet op haar plaats is wanneer andere factoren een grotere negatieve impact hebben op de industrie dan de gestegen invoer. De concurrentie die de grote producenten ondervinden van de kleinere bedrijven, eerder dan toegenomen staalinvoer, wordt door de buitenlandse exporteurs aangehaald als een reden voor de slechte toestand van de Amerikaanse staalsector. De WTO laat dus toe dat er meerdere factoren meespelen maar de gestegen invoer moet de belangrijkste reden voor tegenspoed zijn, dit is wat er verstaan wordt onder ‘substantiële oorzaak’.⁸²

President Bush sloot Mexico en Canada uit van zijn beslissing op basis van hun verbondenheid in het Noord-Amerikaans Vrijhandelsakkoord (NAFTA). Deze uitzondering was legitiem want zij hebben zich alledrie in de NAFTA verenigd met het oog op een wederzijdse voorkeursbehandeling op het vlak van handel. De andere buitenlandse partners konden hier dus niet spreken van discriminatie maar toch wrong het schoentje bij het feit dat Canada en Mexico ook hadden bijgedragen tot de gestegen invoer naar de VS. De EU in het bijzonder vreesde dat zij het hardst zou worden getroffen door een uitzondering te maken voor Canada en Mexico. De ITC antwoordde dat de invoer afkomstig van Canada en Mexico geen substantieel deel uitmaakte van de invoer die schade had berokkend aan de Amerikaanse sector.⁸³ Met andere woorden, de afwezigheid van de invoer van deze landen naar de VS zou niets

⁸¹ *Ibid.*

⁸² HUFBAUER G.C. en GOODRICH B., *Time for a Grand Bargain in Steel?*, Washington, 2002 (03.04.2005, Institute for International Economics: <http://www.iie.com/publications/pb/pb02-1.htm>).

⁸³ *Ibid.*; X, “Politiek weegt loodzwaar op staalbesluit Bush” in *De Tijd*, 05.03.2002, 32 (06.04.2004, Mediargus: <http://www.mediargus.be/>).

hebben afgedaan aan de ITC-conclusie. In principe moeten WTO-vrijwaringsmaatregelen toegepast worden op alle invoer, ongeacht de afkomst van het betrokken product.

De EU versterkte haar argumentatie nog verder door te verwijzen naar vroegere zaken voor de WTO. Alle Amerikaanse vrijwaringsmaatregelen⁸⁴ tot dan toe waren namelijk afgewezen door de Dispute Settlement Body (DSB) van de WTO.

Voor de tegenstanders was het dus duidelijk: de VS mocht geen maatregelen nemen onder het mom van de WTO-regelgeving. De VS relativeerde deze kritiek door de nadruk te leggen op het tijdelijke karakter van mogelijke vrijwaringsmaatregelen op de industriële herstructurering die ermee gepaard zou gaan.⁸⁵

8.1.2. Politieke gronden

De Amerikaanse beslissing om de weg van protectionisme op te gaan is een grote tegenslag voor het wereldhandelssysteem.⁸⁶

Met deze woorden uitte Europees handelscommissaris Lamy zijn ongenoegen met de Amerikaanse beslissing. Hij onderstreepte dat niet de gestegen invoer maar wel het uitblijven van herstructureringen in de Amerikaanse sector de oorzaak waren van de moeilijkheden.⁸⁷

De laatste onderhandelingsronde van de WTO ging van start in Doha, Qatar in november 2001. Bovenaan de Doha Agenda prijkte verdere marktopening en uitbouw van de WTO-regels.⁸⁸ De betrekkingen tussen de EU en de VS, die samen een voortrekkersrol ambiëren in deze nieuwe ronde, waren gedoemd te verkillen want deze periode viel samen met het ITC Sectie 201-onderzoek naar de rechtvaardiging van Amerikaanse vrijwaringsmaatregelen. De kloof tussen protectionisme en handelsliberalisering gaapte zoals nooit tevoren. Maar wat in de media beschreven werd als een ontsporing van het Dohaproces was eigenlijk niet

⁸⁴ Het betreft hier maatregelen voor tarwegluten, lam, pijpleiding, ondergoed, hemden en katoengaren.

⁸⁵ *Ibid.*; X, *US attacked in WTO committee over ITC injury vote in Steel 201*, Washington, Inside Washington Publishers, 2001 (14.05.2004, Inside US Trade: <http://www.insidetrade.com>).

⁸⁶ X, "Handelsoorlog dreigt tussen VS en rest wereld" in *NRC Handelsblad*, 06.03.2002, ongepag. (05.04.2005, NRC Handelsblad Online: <http://www.nrc.nl/nieuws/economie/1015396219800.html>).

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ X, *The EU and the WTO*, s.d. (06.04.2004, Europese Commissie: http://europa.eu.int/comm/trade/issues/newround/doha_da/index_en.htm).

meer dan een tijdelijke verstarring van de internationale handelsrelaties, wanneer men terugkijkt op de feiten. Het was de verdienste van de goede vriendschap tussen Eurocommissaris Lamy en Amerikaans handelsvertegenwoordiger Robert Zoellick dat de gemoederen bedaard werden.

Een stagnerende Doharonde zou wel het liberaliseringsproces in een handvol andere industrieën in gevaar hebben gebracht. Het staalconflikt was dus niet alleen het eerste voorbeeld van Amerikaanse vrijwaring, het had tegelijkertijd een heel wijd vertakte impact op andere sectoren.⁸⁹ Deze recidive in protectionisme van de VS, als voortrekker van multilaterale inspanningen en handelsliberalisering, zette even een domper op hun internationale handelsbetrekkingen met de EU.

De staalkwestie was echter niet alleen een bron van conflict op horizontaal sectorieel niveau, maar ze liet ook sporen na op de beleidsvoering van andere, politieke domeinen, meer bepaald het nationale veiligheidsbeleid. De VS stootten hun bondgenoten in de strijd tegen terrorisme tegen de borst door hogere tarieven op te leggen, bondgenoten die ze broodnodig hebben en dus op zijn zachtst gezegd zouden moeten koesteren. Hieruit blijkt nog eens de precaire situatie waar president Bush mee moest omgaan. Hij kon geen tariefmuur oprichten zonder de landen te kwetsen die hij nodig had en heeft voor de oorlog tegen het terrorisme of waarmee hij verdragen en verbonden heeft afgesloten.⁹⁰

De link tussen handel en veiligheidsbeleid neemt toe in belang. Economische relaties, meer en meer, worden de lijm van de huidige transatlantische verhoudingen gezien de veiligheidsallianties afgezwakt zijn. Voeg daarbij de optimale verstandhouding tussen beide handelsvertegenwoordigers Lamy en Zoellick en het is duidelijk dat het staalconflikt slecht had kunnen aflopen voor de internationale relaties.⁹¹

8.1.3. Economische gronden

⁸⁹ J. ARNOLD, *Steel spat could mean wider worries*, 06.03.2002 (05.04.2005, BBC News: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/1857678.stm>).

⁹⁰ M. CHAVANNES, "Bush denkt met name aan de kiezer", in *NRC Handelsblad*, 06.03.2002, ongepag. (05.04.2005, NRC Handelsblad Online: <http://www.nrc.nl/geld/voorjou/1015396219250.html>).

⁹¹ X, "Bob Zoellick's Grand Strategy" in *The Economist*, 362, (2002), 8262, p. 50.

Volgens Europese berekeningen zou de Europese economie vier miljard dollar schade ondervinden van de Amerikaanse maatregelen. Haar economische grieven waren tweeledig. Ten eerste vreesde de EU voor een overspoeling van staal op haar markt door exporteurs op zoek naar een nieuwe afzetmarkt, nadat ze gebotst waren op de hogere tariefmuren van de VS. Het voor de hand liggende tweede argument was dat de Europese exporteurs zelf verminderde toegang zouden genieten tot de Amerikaanse markt. De EU zocht en vond een antwoord op deze klachten.

8.1.3.1. Eigen vrijwaringsmaatregelen

De Europese Unie, die zelf een lange geschiedenis achter de rug heeft van saneringen en herstructureringen in haar staalsector, was verontwaardigd door de stappen die de VS ondernamen. De EU beschouwde de Amerikaanse moeilijkheden als een binnenlands probleem waarvoor niet de buitenlandse handelspartners moesten opdraaien. Ten tweede vond de EU dat haar staalexport naar de VS niet zo groot was en dat de totale invoer aan het slinken was.⁹² Ten slotte bevinden de EU en de VS zich tussen de grootste staalmarkten van de wereld dus de vrees voor een omleiding van staal naar de Europese markt ten gevolge van de Amerikaanse belemmeringen was reëel.

Ze voelde zich gerechtvaardigd om op haar beurt maatregelen te treffen om haar eigen staalsector te vrijwaren en de rollen dus om te draaien. Doorheen dit hele proces loopt de consistentie met WTO-regels van de EU-vrijwaringsmaatregelen als een rode draad, alsook het niet stroken van de Amerikaanse maatregelen ermee. De dreiging⁹³ met plots stijgende invoer naar de EU is immers een reden voor WTO-vrijwaringsmaatregelen in de sector in kwestie. Juridisch gesproken had de EU een streepje voor gezien ze bewijs kon leveren van een recente stijging van staalinvoer. In 2001 waren de invoercijfers namelijk met 73 procent gestegen tegenover 1997. Het WTO-criterium dat kritieke omstandigheden vereist, beschouwde de EU dus als voldaan. Bovendien argumenteerde de EU dat er al langer staal werd omgeleid naar

⁹² M. CHAVANNES, *l.c.*, ongepag.

⁹³ De EU wou immers *voorkomen* dat haar markt overstroomd werd met omgeleid staal.

de Europese markt als gevolg van de talrijke Amerikaanse antidumping- en subsidiemaatregelen en het lopende ITC Sectie 201-onderzoek.⁹⁴

De officiële Europese berichtgeving maakte een minutieuze aflijning van de Europese beleidsstappen. In een poging om de VS af te schilderen als protectionistisch en afvallig aan internationale handelsregels en om de publieke goedkeuring weg te dragen van haar eigen gedrag, stelde de EU de volgende vergelijking op.

Een eerste punt van vergelijking was de verandering in staalinvoer. In de VS was die gedaald sinds 1998 met 33 procent, in de EU daarentegen was er een stijgende trend sinds 1998.

Een tweede criterium hield de prijsveranderingen in. Alweer was er sprake van een tegengestelde trend want Amerikaanse prijzen waren dertig procent hoger dan in de EU, waar de prijzen met 35 procent gedaald waren de laatste jaren.

Ook de definitie van de referentieperiode was betwist. De VS had een reeks van staalgoederen over vijf jaar opgenomen in hun lijst waarin de EU met moeite enige consistentie kon bespeuren. Zelf beweerde ze volledig gehoorzaam te zijn aan de WTO-regels met een referentieperiode van drie jaar.

De staalgoederen zelf waren ook onderwerp van discussie. Alweer voldeed de EU aan WTO-vereisten bij de categorisering van de producten die onderworpen zouden worden aan de verhoogde tarieven. De VS had volgens de EU een categorisering doorgevoerd die automatisch zou leiden tot het gewenste resultaat, dus met het oog op een schadevaststelling. De exemptie van Mexico en Canada door de VS was volgens de VS een prototype van vriendjespolitiek en niet legaal onder de WTO-regelgeving die zegt dat vrijwaringsmaatregelen gelden ongeacht de afkomst van de invoer. De EU gaf enkel een voorkeursbehandeling aan de ontwikkelingslanden waarvan de invoer minder dan drie procent bedroeg.

Ook de beweegreden voor de respectievelijke maatregelen was totaal verschillend: de EU gaf als reden op dat ze dit enkel deed om de VS van antwoord te dienen en om handelsomleiding die zou volgen uit het Amerikaanse beleid te voorkomen terwijl de VS blootgesteld was aan binnenlandse politieke druk. Daarmee samenhangend zou de EU van zodra de VS hun maatregelen zouden opschorten dit

⁹⁴ X, *European Commission response to US decision to impose protectionist duties on steel imports*, Brussel, 2002 (03.04.2005, Europese Unie: http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/industry/steel/legis/pr_180302.htm).

ook meteen doen. De EU had dus geen vaste tijdsspanne, de VS wel, namelijk een periode van drie jaar.

De EU rechtvaardigde haar vrijwaringsmaatregelen bovendien door het verschil in de aard ervan aan te tonen. Zij nam het importniveau van 2001, het jaar met het hoogste niveau van de laatste drie jaren, als maatstaf en pas wanneer invoercijfers deze drempel zouden overschrijden, zou een verhoogd tarief gelden. De VS legden hogere tarieven op vanaf het eerste ton staal. Het objectief van de heffingen was volgens Europese bronnen het voorkomen van handelsomleiding naar haar markt ten gevolge van het Amerikaanse protectionisme om de worstelende Amerikaanse staalsector te helpen. Het in dit verhaal steeds weerkerende argument dat volgens de EU de VS de das omdeed is dus de conformiteit met de handelsregels van de WTO.⁹⁵

Op 27 maart 2002 was het dan zover en de EU kondigde haar eigen vrijwaringsmaatregelen af op staal, amper een week nadat de Amerikaanse tariefmuren van start waren gegaan. In een verordening van de Commissie van 27 maart legde ze tijdelijke vrijwaringsmaatregelen op. Ze dreigden echter vooral hun bondgenoten in hun strijd tegen de Amerikaanse staalheffingen te treffen. Landen zoals Japan, Rusland, Brazilië zouden nu immers helemaal geen weg uit kunnen met hun staalexport.⁹⁶

De rollen waren nu even omgekeerd en de VS uitten hevige kritiek op dit besluit van de EU. Robert Zoellick twijfelde aan de legitimiteit ervan en de optie werd onderzocht om ze voor de DSB, het WTO-Geschillenregelingsorgaan, te halen.⁹⁷

⁹⁵ X, *EU adopts temporary measures to guard against floods of steel imports resulting from US protectionism*, Brussel, 2002 (03.04.2005, Europese Unie: http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/industry/steel/legis/pr_270302.htm).

⁹⁶ J. LANNOO, "Europese staalmaatregelen treffen vooral bondgenoten" in *De Tijd*, 21.03.2002, 13 (05.04.2004, Mediargus: <http://www.mediargus.be/>); L 85-Commission Regulation 560/2002 Brussel 27.03.2002 Commission_Regulation_imposing provisional_safeguard_measures_against_imports_of_certain_steel_products, http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/industry/steel/legis/index_en.htm, 27.03.2002.

⁹⁷ J. LANNOO, "Europese staalsancties bedoeld om VS pijn te doen" in *De Tijd*, 27.03.2002, 12.

8.1.3.2. Vergeldingsmaatregelen

8.1.3.2.1. Definitie

De WTO-regelgeving laat toe dat leden vergeldingsmaatregelen inlassen wanneer ze benadeeld zijn door de vrijwaringsacties ondernomen door een ander lid. Normaal gezien zou het importerende land de exporterende landen moeten compenseren maar als er geen overeenkomst bereikt wordt dan zijn de benadeelde partijen gerechtigd vergeldingsmaatregelen te treffen door een gelijkaardige actie te ondernemen zoals tarieven heffen op de uitvoer van het initiatiefnemende land. Dit is echter pas na drie jaar toegelaten door artikel 8, §3 van het Safeguards Agreement. De compensatie, die zou neerkomen op lagere invoertarieven voor Europese producten, die de VS verschuldigd waren aan de EU werd volgens de EU geschat op een waarde van 2,4 miljard euro. Maar vermits de VS niet vrijwillig compensaties aanboden voelde de EU zich gerechtigd represaillemaatregelen te treffen voor de staaluitvoer die ze moest derven.⁹⁸

De Europese Unie voelde zich bekocht door het Amerikaanse gedrag en een dag na de uitspraak van president Bush dreigde ze er al mee de zaak voor de DSB te slepen. De EU besepte wel dat zulke vroege vergeldingsmaatregelen, die dus niet legitiem zouden zijn, het conflict zouden kunnen verdiepen maar achtte dit nodig om de publieke steun voor vrije handel te behouden.⁹⁹

De VS wisten dat de EU beschikte over een gevarieerd arsenaal van reactiemogelijkheden en dat aldus vergelding wederzijds verzekerd was, ondanks de drie jaren-regel.

8.1.3.2.2. Herdistributie van sectorpreferenties in de VS

Midden maart 2002 publiceerde de EU een lijst met de geïmporteerde Amerikaanse producten die zouden onderworpen worden aan hogere invoertarieven. Deze lijst omvatte goederen zoals textiel, fruit, vruchtensap en motorfietsen, niet toevallig goederen vervaardigd in politiek cruciale Amerikaanse staten. De voorzitter van de

⁹⁸ J. LANNOO, *l.c.*, 13.

⁹⁹ M. RUUDA, *EU public demands retaliation against US*, 2002 (10.05.2004, EU Observer: <http://www.euobserver.com/index.phtml?aid=5925&sid=9>).

Europese Commissie, Romano Prodi, gaf toe dat deze producten bewust gekozen waren om de VS zo hard mogelijk te raken maar onmiddellijk van deze last zouden kwijtgescholden worden zodra de VS de vrijwaringsmaatregelen beëindigden. Het belangrijkste doelwit was Florida waar de Republikeinse partij van president Bush later dat jaar hoopte op een overwinning in de Congresverkiezingen en waar de president zelf zijn overwinning van 2000 te danken had.¹⁰⁰

In mei werd er al een duidelijker beeld geschapen over de geviseerde goederen. De EU diende twee lijsten van Amerikaanse producten in bij de WTO, de eerste lijst omvatte de goederen die al vanaf juni blootgesteld zouden worden aan hogere tarieven. De tweede lijst zou enkel gelden vanaf het moment dat de WTO haar toestemming had gegeven voor sanctionering.¹⁰¹

In een richtlijn van de Europese Raad van 13 juni 2002 bevestigde de EU haar bovenstaande beleidsstappen door daadwerkelijk invoerrechten op te leggen aan strategisch uitgekozen Amerikaanse producten.¹⁰²

Door zo vroeg handelssancties op te leggen voor de VS zou de EU zich op onontgonnen WTO-terrein begeven want de WTO had haar toestemming hiertoe nog niet gegeven. Om dit probleem op te lossen keerde men zich naar een andere twist, namelijk die over de Amerikaanse subsidiëring van export.¹⁰³

Daarbij kwam nog dat de VS al enkele toegevingen hadden gedaan sinds het optrekken van de tarieven in de gedaante van uitzonderingen op bepaalde staalproducten en bedrijven die niet meer onder het invoerregime zouden vallen. Hiertoe was er lobbywerk van de bovenste plank nodig geweest tussen de betrokken regeringen.¹⁰⁴ Er was dus al sprake van een deëscalatie van het conflict door de vrijstellingen die de VS verschaften en wanneer er voldoende Europese producten onder zouden vallen, beloofde P. Lamy de dreiging met sancties te laten vallen.¹⁰⁵

8.1.3.3. Trading Off: belastingsvoordelen voor Amerikaanse export¹⁰⁶

¹⁰⁰ J. LANNOO, *l.c.*, 12.

¹⁰¹ J. LANNOO, EU dreigt met 606 miljoen euro sancties tegen VS in *De Tijd*, 15.05.2002, 6.

¹⁰² L 157-Council Regulation 1031/2002 Brussel 13.06.2002

Council_Regulation_establishing_additional_customs_duties_on_imports_of_certain_products_originating_in_the_United_States_of_America,
http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/industry/steel/legis/index_en.htm, 15.06.2002.

¹⁰³ J. LANNOO, *l.c.*, 13.

¹⁰⁴ J. LANNOO, "Japan dreigt met handelssancties tegenover VS-staalheffingen" in *De Tijd*, 12.04.2002, 10.

¹⁰⁵ J. LANNOO, "EU-staalsancties verdwijnen tot na zomer in koelkast" in *De Tijd*, 04.07.2002, 30.

¹⁰⁶ X, "Cold Steel" in *The Economist*, (2003), ongepag. (05.04.2005, The Economist Newspaper Limited: http://www.economist.com/agenda/displaystory.cfm?story_id=2206255).

Een derde manier van te werk gaan is het onderhandelen en afwegen van wederzijds kwetsbare zones. Een wederzijds afschrikkingsmechanisme kan soms efficiënter zijn dan reële vergelding. Door te dreigen met een hardere aanpak op het gebied van de Amerikaanse belastingskwestie raakte de EU een zwakke plek van de VS. *Issue Linkage* op het internationale niveau tussen het staal- en het belastingsdossier kon zo de haalbare uitkomsten, namelijk het al dan niet intrekken van de invoerheffingen, op het interne Amerikaanse vlak beïnvloeden. Door dit geval van *Issue Linkage* had de EU dus een dossier ter hande aan de onderhandelingstafel dat de VS niet koud zou laten.

Het gaat hier om de kwestie rond belastingsverminderingen voor Amerikaanse exporteurs waarrond al lange tijd een dispuut gaande is. De VS belasten hun burgers en bedrijven overal ter wereld, dus niet alleen wanneer hun verblijfplaats op Amerikaanse grondgebied is. De EU-landen daarentegen belasten alleen datgene dat verdiend en verkocht is op hun grondgebied. Zij eisen dus geen belastingen op de toegevoegde waarde op goederen verkocht in het buitenland. Hiermee bevoordeelt de EU haar exporteurs en plaatst ze de VS in een nadelige positie. De VS proberen hun exporteurs sinds lang te compenseren door een deel van hun buitenlandse winsten te sparen en niet te belasten. Dit is een hachelijke opdracht want de grens met overtredingen van internationale handelsregels en het verbod op exportsubsidies is klein.

Diverse pogingen zijn al ondernomen zoals het Domestic International Sales Corporations systeem dat van start ging in 1971 maar onwettig verklaard werd in 1976. De opvolger was het Foreign Sales Corporations systeem (FSC) maar het werd op zijn beurt illegaal bevonden, in 1999. Het roer werd weer omgeworpen en het Extra-Territorial Income systeem (ETI) was de uitkomst. De WTO stak er echter een stokje voor in 2002 door dit regime te beschouwen als een verboden systeem van exportsubsidies en ze verschaftte de EU de mogelijkheid sancties op te leggen, sancties die dus wel internationaal gelegitimeerd waren.¹⁰⁷

EU-commissaris Lamy dreigde met een verhoging van tarieven op een waaier van goederen als het ETI systeem niet afgeschaft zou zijn tegen maart 2004. De EU had de WTO op haar hand want ze had de toestemming gekregen de VS op het matje te

¹⁰⁷ J. LANNOO, *l.c.*, 13.

roepen en een strafbedrag van 4 miljard dollar te innen. Dit is niet toevallig het bedrag waarvoor de EU beweert schade te hebben geleden door de Amerikaanse vrijwaringsmaatregelen.

9. WTO-procedure

De strategie van de Europese Unie als reactie op de Amerikaanse staalinvoerheffingen bestond uit drie delen. Een eerste streefdoel was de compatibiliteit ervan testen met de WTO-regelgeving. Ten tweede zocht ze compensatie voor de verliezen die ze leed ten gevolge van de vrijwaringsmaatregelen, zoals voorzien door de WTO. Het gaat hier om het belang van de Europese exporteurs die geconfronteerd werden met belemmeringen in hun uitvoer naar de VS, cfr. supra. Ten slotte stonden er ook vrijwaringsmaatregelen op het programma. De EU wou haar eigen staalmarkt beschermen in geval van invoerstijgingen veroorzaakt door het Amerikaanse protectionisme, cfr. supra.¹⁰⁸

In dit hoofdstuk komt de WTO-procedure aan bod en hoe ze een invloed heeft gehad op de ontwikkeling van de feiten. De EU, samen met de andere ontevreden handelspartners van de VS, bracht de zaak voor de DSB van de WTO met het oog op het vernietigen van de tariefmuren.

9.1. Consultaties

De eerste stap in de geschillenregelingsprocedure is het aanvragen van consultaties door de aanklagers met de aangeklaagde partij. Op 7 maart 2002, een dag na de aankondiging van president Bush, vroeg de EU al om consultaties in de WTO met de VS. In de dagen en weken die daarop volgden sprongen vele andere leden de EU bij en de VS gingen akkoord met gemeenschappelijke consultaties met alle partijen op 11 april 2002. In dit onderlinge overleg werd er gezocht naar een akkoord tussen de partijen. De hoofdklacht van de EU, zoals al meerdere keren herhaald, was dat de moeilijkheden in de Amerikaanse sector niet veroorzaakt waren door gestegen invoer. Integendeel, de invoercijfers kenden een dalende trend sinds de laatste jaren. Ze zouden daarentegen het gevolg zijn van een ongestructureerde en inefficiënte industrie die jarenlang beschermd was geweest door AD en CVD. De Amerikaanse producenten mochten dan wel klagen over prijsdalingen, voor de rest van de wereld waren de Amerikaanse staalprijsen nog altijd significant hoger, ten gevolge van

¹⁰⁸ X, *European Commission response to US decision to impose protectionist duties on steel imports*, Brussel, 2002 (03.04.2005, Europese Unie: http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/industry/steel/legis/pr_180302.htm).

protectionistische ingrepen. Japan, Korea, China, Zwitserland, Brazilië en Nieuw-Zeeland vervoegden de EU in haar vraag naar consultaties met de VS. Werd er binnen de 60 dagen na de aanvraag tot consultaties, in mei 2002, geen akkoord bereikt tussen de partijen, dan had de aanklager volgens de WTO het recht de vorming van een Panel bij de DSB aan te vragen.¹⁰⁹

9.2. Panel-onderzoek

9.2.1. Samenstelling van het Panel

Geen van de consultaties gaven een resultaat dus rees de vraag naar een Panel. Het Panel, dat ad hoc wordt samengesteld, bestaat normaal gezien uit drie personen en heeft de opdracht de DSB raad te geven in verband met het conflict en de maatregelen die het best geschikt zijn om er een uitweg uit te vinden. Dit moet gebeuren in een tijdsspanne van zes maanden waarna het Panel een eindrapport moet uitbrengen dat rekening houdt met de conflictpartijen en derde partijen die een rechtstreeks belang bij de zaak hebben.¹¹⁰

In mei 2002 verzocht de EU al om de oprichting van een Panel maar deze wens werd pas werkelijkheid in juni 2002. In juli 2003 verstuurde het Panel zijn eindrapport naar de betrokken partijen met het besluit dat de Amerikaanse vrijwaringsheffingen illegaal waren.¹¹¹

9.2.2. Bevindingen van het Panel¹¹²

¹⁰⁹ *Ibid.*; L. CUYVERS en B. KERREMANS, *o.c.*, 163-164.

¹¹⁰ *Ibid.*, 164.

¹¹¹ X, *WTO issues final panel finding U.S. steel safeguard in violation of rules*, Washington, Inside Washington Publishers, 2003 (14.05.2004, Inside US Trade: <http://www.insidetrade.com>).

¹¹² WT/DS248/R_WT/DS249/R_WT/DS251/R_WT/DS252/R_WT/DS253/R_WT/DS254/R_WT/DS258/R_WT/DS259/R Final Reports of the Panel 03-3480 Genève 11.07.2003

Het Panel bevond de VS-maatregelen inconsistent met de GATT/WTO-regelgeving en trad de EU dus bij in haar standpunt. Het oordeelde dat aan het criterium van 'onvoorziene omstandigheden', die uitmondten in gestegen invoer met ernstige schade als gevolg, niet voldaan was. Ten tweede schoot ook de Amerikaanse bewijsvoering over de gestegen invoer zelf te kort volgens het Panel. Met andere woorden hadden ze niet voldoende aangetoond dat er wel degelijk sprake was van toenemende invoercijfers. Tevens de belangrijke causaliteitsvoorwaarde was niet vervuld. De VS slaagden er niet in de relatie aan te tonen tussen gestegen invoer en ernstige schade aan de binnenlandse producenten. Ten slotte bevond het Panel nog dat er een fout geslopen was in de beschermingstoebedeling van de verschillende staalproducten: het kon geen parallellisme ontdekken tussen de producten voor degenen de vrijwaringsvoorwaarden vervuld waren en de producten die overkoepeld werden door de vrijwaringsheffingen.

9.3. Bespreking en goedkeuring van het rapport door de DSB

Twintig dagen nadat het rapport beland is bij de conflictpartijen wordt dit verslag onder de loep genomen door de DSB. Deze laatste moet de opmerkingen van de eerste in acht nemen en binnen de 60 dagen keurt ze het rapport goed. Dit kan echter verhinderd worden: wanneer een van de leden beroep aantekent tegen het rapport bij het Beroepsorgaan (Appellate Body), wat de VS dan ook deden.¹¹³

9.4. Bevindingen van het Beroepsorgaan

Het Appellate Body heeft ook 60 dagen om uitspraak te doen en de DSB keurt ze dan goed, tenzij de uitspraak bij consensus wordt afgekeurd. Het Beroepsorgaan trad het Panel over de algemene lijn bij. Ze gaf het gelijk wat betreft de conclusie over de volgende criteria: onvoorziene omstandigheden, de bewijsvoering van gestegen

United States Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products,
http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/distabase_e.htm 11.07.2003, A-1.

¹¹³ L. CUYVERS en B. KERREMANS, *o.c.*, 163-164

invoer en het parallellisme tussen de staalgoederen die bescherming kregen en de producten die bescherming verdienden. De uitspraak luidde als volgt:

The Appellate Body *recommends* that the DSB request the United States to bring its safeguard measures, which have been found in this Report, and in the Panel Reports as modified by this Report, to be inconsistent with the *Agreement on Safeguards* and the GATT 1994, into conformity with its obligations under those Agreements.¹¹⁴

Met deze conclusie op 23 oktober 2003 eindigt de uitspraak van het Beroepsorgaan. Het was nu aan de VS om zich te schikken naar deze woorden. De VS kon immers niet verder procederen en daarbij was de EU nu gemachtigd sancties te ondernemen.

9.5. Keuzemogelijkheden van president Bush¹¹⁵

De Amerikaanse president stond voor twee mogelijkheden: ofwel hief hij de maatregelen op, ofwel behield hij ze. Wat volgt is een analyse van beide en de eventuele gevolgen.

Wanneer hij zou verzaken aan het besluit van het WTO Beroepsorgaan, zou hij ten eerste de staalproducenten en zijn politieke achterban in de staalstaten tevreden stellen. De staalconsumenten daarentegen zouden weer tekort gedaan worden en nog langer verlies lijden. Ook zou dit het signaal uitzenden naar de handelspartners dat de VS niet bereid zouden zijn de politieke kost te dragen van de eliminatie van de protectionistische maatregelen. Ten vierde liep hij ook het risico buitenlandse vergelding op zijn nek te halen, net nu de presidentiële campagne op het punt stond los te barsten.

De maatregelen opheffen zou een teken zijn van een herverdeling van de preferenties van de president. Het fenomeen van *reverberation* duikt hier op want de interne balans zou immers omslaan van producenten naar consumenten. Het WTO-besluit volgen zou ook juist op tijd zijn voor de presidentscampagne uit de startblokken zou schieten. Daarnaast zou het signaal naar de internationale

¹¹⁴ AB-2003-3 Report of the Appellate Body 03-5966 Genève 23.10.2003
United States Definitive Safeguard Measures on imports of certain steel products,
http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/distabase_e.htm 10.11.2003, 170.

¹¹⁵ HUFBAUER G.C. en GOODRICH B., *Next Move in Steel: Revocation or Retaliation?*,
Washington, 2003 (03.04.2005, Institute for International Economics:
<http://www.iie.com/publications/pb/pb02-1.htm>).

gemeenschap toe van een heel andere ondertoon voorzien zijn dan in het andere geval. Zijn elan zou dan weer conform zijn met het internationale gedachtengoed, hetgeen zijn politieke sterkte alleen maar ten goede zou komen en de dreiging met vergelding zou afwenden. De EU had immers beloofd de sancties af te schaffen zodra de VS zich zouden schikken naar de internationale regels.

Als men de situatie herbekijkt aan de hand van een afweging van politieke en economische argumenten wordt het volgende stramien duidelijk. Het economische argument vóór het behoud was voor de hand liggend: de belofte aan de staalproducenten. Het politieke argument ook, de president was de talrijke leden van de Steel Caucus immers wat verschuldigd nadat ze hem aan de TPA hadden geholpen. Als hij de maatregelen zou behouden tot maart 2005 zou hij zijn politieke basis uitdiepen en hun steun veilig stellen voor volgende handelsovereenkomsten.

Het politieke argument tegen het behoud van de maatregelen is het volgende. De Congresleden die staten vertegenwoordigen met een aanzienlijk aantal staalconsumenten én de staten die geviseerd worden door de Europese vergelding, zouden zeer opgelucht zijn als de maatregelen opgeheven werden.

De schade die de staalconsumenten ondervinden is het economische argument tegen het behoud. Het zou de internationale dimensie zijn die de balans doet overhellen van de producent naar de consument. Gezien de vrijwaringsmaatregelen wereldwijd beschouwd worden als een regelrechte aanval op de internationale handelsregels zou de president zijn ware economische leiderschap kunnen tonen door de consument nu te laten primeren in zijn beleid en de tarieven dan ook te verwijderen.

Uiteindelijk opteerde de president voor de eliminatie van de tarieven. In de volgende paragrafen zal er o.a. ingegaan worden op zijn fundering van die beslissing en hoe hij er een gevolg aan breide.

9.6. Uitvoering van het rapport door de aangeklaagde partij

Of het rapport nu komt van het Panel of van het Beroepsorgaan, de aangeklaagde partij is verplicht binnen de dertig dagen na de goedkeuring ervan door de DSB aan te geven hoe ze gevolg zal geven aan de aanbevelingen van het rapport.

Op 15 december 2003 maakte president Bush een einde aan de invoerheffingen, halfweg de voorziene periode van drie jaar en zo werd Europese vergelding vermeden. Op 10 december was het rapport goedgekeurd door de DSB en de VS stonden dus onder druk om hun maatregelen te vernietigen want de EU had gedreigd met sancties vijf dagen na de DSB-uitspraak. President Bush gaf als reden op dat het gewenste doel bereikt was na 21 maanden en dat voldoende consolidatie en herstructurering was doorgevoerd in deze periode.

In feite waren er drie redenen voor het afbreken van de maatregelen. Ten eerste beweerde de president dat de vrijwaringsmaatregelen gewerkt hadden. Ze hadden de staalindustrie voorzien van voldoende ademruimte om weer op kruissnelheid te kunnen functioneren en concurreren. Firma's fuseerden of voerden herstructureringen door en ongeveer vier miljoen ton onefficiënte staalcapaciteit was geëlimineerd. De productiekosten waren gedaald, de productiviteit de hoogte ingeschoten en de competitiviteit met buitenlandse producenten was nu beter.

Niet alleen was de industrie veel sterker dan 21 maanden ervoor, ook de economische omstandigheden die de vrijwaringsmaatregelen gerechtvaardigd hadden, waren nu veranderd. Invoer naar de VS was weer gedaald, prijzen vertoonden een opwaartse tendens en de vraag in Azië kende een heropflakking.

Ten slotte was de schade aan de Amerikaanse staalconsumenten nu zo buiten proportie met de voordelen voor de industrie dat de maatregelen niet langer houdbaar waren.¹¹⁶

De dreiging met Europese vergelding werd ontkend een reden te zijn voor de opzegging. Enkel een rapport van de ITC dat de maatregelen had geëvalueerd diende als grond voor deze beslissing.¹¹⁷

9.7. Mogelijkheid tot retorsiemaatregelen door de aanklagende partij

¹¹⁶ R. ZOELLICK, *Press Briefing by U.S. Trade Representative Robert Zoellick on Ending the Temporary Steel Safeguards*, Washington DC White House, 04.12.2003.

¹¹⁷ H. COREY, *U.S. promises self-initiation of trade cases after steel tariff repeal*, Washington, Inside Washington Publishers, 2003 (14.05.2004, Inside US Trade: <http://www.insidetrade.com>).

Wanneer de aangeklaagde staat in gebreke blijft bij de uitvoering van de aanbevelingen, bestaat er de mogelijkheid voor de aanklager om eenzijdige vergeldings- of retorsiemaatregelen te treffen, nadat de DSB hiervoor toestemming heeft verleend. De intrekking van concessies of van GATT-verplichtingen ten aanzien van de aangeklaagde partij zijn voorbeelden van zulke vergeldingsmaatregelen.

De EU dreigde echter al in maart 2002 met retorsies op andere vitale Amerikaanse sectoren wat radicaal indruiste tegen de internationale handelsregels. Ze zouden hun ingang vinden in juni 2002, cfr. supra, in het geval dat de VS zouden weigeren het verlies geleden door de EU te compenseren. Er werd overwogen 100 procent tarieven te heffen op verscheidene Amerikaanse goederen zoals rijst, citrusvruchten en kleding, niet toevallig producten afkomstig uit cruciale staten voor president Bush en zijn familie. Handelsvertegenwoordiger Lamy beweerde dat, hoewel zulke vroege maatregelen een escalatie van het conflict zouden kunnen teweegbrengen, ze nodig waren om het Europese publiek te sussen.¹¹⁸

Die escalatie kwam er, zoals te voorspellen was, want de VS schermde op hun beurt met vergelding als de EU zou doorgaan met haar maatregelen in juni tegen de Amerikaanse staattarieven. Zulke unilaterale acties, zonder te wachten op een WTO-uitspraak, zouden fataal zijn voor het multilaterale handelssysteem.¹¹⁹

In juli 2002 werden de Europese sancties echter uitgesteld tot eind september als antwoord op geleidelijke toegevingen van Amerikaanse kant in de vorm van een aanzienlijk aantal uitsluitingen van producten. De Europese Commissie beseftte dat sancties op dat moment eerder contraproductief zouden zijn om de VS definitief over de lijn te trekken.¹²⁰

Na de finale opzegging van de extra heffingen slikte ook de EU haar dreiging met sancties in.

9.8. Evaluatie

¹¹⁸ M. RUUDA, *EU public demands retaliation against US*, 2002 (10.05.2004, EU Observer: <http://www.euobserver.com/index.phtml?aid=5925&sid=9>); M. RUUDA, *US threatens EU with retaliation*, 2002 (10.05.2004, EU Observer: <http://www.euobserver.com/index.phtml?aid=6056&sid=9>).

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ X, *Last minute US steel concessions persuade EU to hold fire on sanctions*, Brussel, 2002 (03.04.2005, Europese Unie: http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/industry/steel/legis/pr_220702.htm).

De hamvraag na dit verhaal is of de maatregelen wel degelijk iets uitgehaald hebben. Is de Amerikaanse staalsector er op vooruit gegaan door de verhoogde invoertarieven? Ook het andere aspect van Bush' staalinitiatief wordt geëvalueerd: heeft de intrekking van de heffingen iets veranderd aan de sfeer waarin de multilaterale onderhandelingen verlopen in de OESO? Verder wordt er aandacht geschonken aan het nieuwe invoerlicentie- en controlesysteem dat president Bush implementeerde om de continuïteit te garanderen met de afgelopen 21 maanden. Dit om nog eens duidelijk te beklemtonen dat de extra heffingen niet de enige verandering geweest was: hij zag deze maatregelen als één van de meerdere maatregelen, en zelfs niet als de belangrijkste. Deze twee dimensies, die eerder een lange termijn aanpak viseerden, hadden deel uitgemaakt van de voedingsbodem voor de vrijwaringsmaatregelen die een ware schok hadden veroorzaakt. Deze acute ingreep had nu afgedaan en de staalindustrie was weer gezond genoeg om te kunnen teren op chronische, eerder passieve voorzieningen.

9.8.1. Hebben de vrijwaringsmaatregelen gewerkt?

Toen de president een eind maakte aan de invoerheffingen gedroeg hij zich niet als het verliezende kamp. Integendeel, hij beschouwde zijn beslissing als een overwinning. In dit deel wordt er onderzocht in welke mate hij kon spreken van een overwinning.

Er was inderdaad enige consolidering opgetreden tijdens de afgelopen 21 maanden. De vraag was nog maar of dit wel degelijk een gevolg was van de vrijwaringsmaatregelen of dat het louter om een toevallige samenloop van omstandigheden ging. Wat men kon zien was dat enkele hulpbehoevende firma's zoals National Steel en Bethlehem Steel opgeslorpt waren door grotere concurrenten. De goede samenwerking tussen de USWA en de grote staalproducenten was ook nog maar eens gebleken in de voorbije periode. Er waren immers talrijke arbeidsovereenkomsten gesloten die zorgden voor meer flexibele arbeidsvoorwaarden en hogere productiviteit en veel aandacht schonken aan de werknemers, zowel de actieve als de gepensioneerde.¹²¹

¹²¹ Presidential Action Regarding Steel Safeguard Measures uit Fact Sheet The Presidential Determination on Steel, 04.12.2003, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/12/20031204-6.html>; X, *Scrapped*, The Economist

Dit was gebeurd *sinds* de tarieven waren aangekondigd maar daarom is niet nog bewezen dat de tarieven aan de *oorsprong* lagen van deze resultaten. G. C. Hufbauer, een expert terzake aan het Institute for International Economics, introduceert hier de *post hoc ergo propter hoc*-vergissing: iets wat gebeurt na een feit, is gebeurd ten gevolge van dat feit. President Bush schreef alle krediet van de verbeteringen in de sector toe aan de heffingen. Maar Hufbauer beweert het tegenovergestelde: door de prijs van staal kunstmatig op te voeren, groeien de winstcijfers van de noodlijdende bedrijven waardoor het duurder wordt om deze bedrijven over te nemen en hun stervensproces alleen maar uitgerekt wordt. Daarbij had Europa deze fase van fusies al een tijd achter de rug, maar dit zonder de hulp van tarieven. Ook al hadden de tarieven de staalinvoer doen afnemen, toch waren ze alleen maar een doekje voor het bloeden geweest, want volgens Hufbauer had de industrie nog altijd nood aan ingrijpende herstructureringen en consolidaties.¹²²

De EU volgde deze redenering, wat al bleek uit een rapport van de Europese Commissie aan de Raad van juli 2002¹²³. Hierin uit ze vernietigende kritiek aan het adres van de VS. Over de impact van de vrijwaringsmaatregelen op de Amerikaanse markt en andere markten besluit ze:

(...) that the safeguards are producing very large artificial price increases, thereby encouraging the maintenance of uneconomic capacity and that withdrawal next year will cause further market disruption. Paradoxically, by any yardstick it is the US economy (in particular steel users) and the international and domestic reputation of US trade policy that have suffered from the adoption of these measures, whereas the economic impact outside the US and on the EU has been so far more limited.¹²⁴

Wat betreft de gevolgen voor de Amerikaanse markt schrijft de Commissie dat de Amerikaanse prijzen, die voordien al een relatief hoog niveau haalden, nog meer gestegen zijn sinds 5 maart 2002. De kunst zo een hoog prijsniveau te hanteren is volgens de EC enkel mogelijk doordat de Amerikaanse overheid veel bescherming verleent aan haar industrie in de vorm van antidumping- en subsidierechten.

Newspaper Ltd, 2003 (29.04.2005, The Economist Global Agenda: <http://www.economist.com>).

¹²² R. WINKEL, "Staalindustrie VS is iets gezonder, maar nauwelijks afgeslankt" in *De Tijd*, 06.12.2003, 12 (05.04.2004, Mediargus: <http://www.mediargus.be/>); X, *Scrapped*, The Economist Newspaper Ltd, 2003.

¹²³ Report_from_the_Commission_to_the_Council_on_Steel_re-balancing_action, COM(2002) 428 final, Brussel, 17.07.2002, http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0428en01.pdf.

¹²⁴ Report_from_the_Commission_to_the_Council, 2.

Bovendien beweert ze dat de VS zich ook schuldig maken aan subsidiëring van staalfirma's. Hieronder verstaat ze voorzieningen zoals de federale pensioenssystemen, loongarantieschema's en belastingsverminderingen.

De hoge prijzen die hieruit volgen hebben een negatieve invloed op de Amerikaanse productie. Bedrijven die normaal gezien over de kop zouden moeten gaan, blijven toch op de markt door de aantrekkelijke hoge prijzen. Deze tendens zou dan wel eens fataal kunnen zijn voor de industrie: bedrijven die terugkomen en blijven produceren kunnen een prijsdaling veroorzaken. Een prijsdaling die zo scherp en plots is dat de zeepbel van de hoge prijzen doorpikt wordt.

Volgens de EC had de VS dus juist het omgekeerde bereikt van wat ze voor ogen hadden. In plaats van herstructureringen, zoals het sluiten van oneconomische fabrieken, en de bevordering van de competitiviteit, verzwakten ze de Amerikaanse staalindustrie. Na het intrekken van de beschermingsmaatregelen, en dus een stijging van de invoercijfers, zouden de prijsniveaus immers kelderen en het was nog maar de vraag of de open Amerikaanse markt de concurrentie zou aankunnen met het Westen, laat staan de oosterse landen. Ironisch genoeg was het nu de beurt aan de EU om de VS te beschuldigen van marktverstoringen en onefficiënte staalcapaciteit, twee problemen die aan de basis lagen van het protectionistische staalbeleid van president Bush.

De consequenties voor de rest van de wereld waren ook niet te onderschatten. Het protectionistische initiatief van de VS heeft een kettingreactie van handelsomleidingen, cfr. supra, veroorzaakt. Daarenboven hebben ze de drempel verlaagd voor andere landen om zelf vrijwaringsmaatregelen te nemen.

9.8.2. Gevolgen van de opheffing voor de multilaterale onderhandelingen

Ook het belang van internationale onderhandelingen in de OESO als basis voor de afbouw van subsidiëringen in de staalsector werd benadrukt. Sterker nog, de inspanningen zouden verdubbeld worden om de OESO-onderhandelingen vooruit te stuwten.

The lifting of the steel safeguard measures improves the climate in international steel trade and helps to rebuild trust into the multilateral system. I am confident that this view is shared by other participants in the OECD negotiations, and I

believe that the chances of reaching an agreement in 2004 have greatly increased.¹²⁵

Met deze uitspraak uitte Herwig Schlögl, Gedeputeerd Secretaris-Generaal van de OESO en tevens de voorzitter van de High Level Group on Steel, zijn genoegen met de beslissing van president Bush.

9.8.3. Invoerlicentie- en controleprogramma

Dit systeem, dat aanvankelijk enkel zolang zou duren als de vrijwaringsmaatregelen, laat toe snel en adequaat te reageren op toekomstige invoerstijgingen. Het is belangrijk de juiste informatie te verwerven en aan de hand hiervan de staalinvoer van dichtbij te volgen. Concreet houdt het in dat alle invoerders van staal die getroffen waren door de extra heffingen, voortaan een licentieaanvraag moeten indienen bij het Amerikaanse Handelsdepartement. Daarna zijn ze verplicht bepaalde statistische informatie te leveren over hun invoerschema voordat ze de licentie krijgen. Deze informatie zal dan als basis dienen voor het controleprogramma dat invoerstijgingen detecteert.¹²⁶

Op deze manier weet de Administratie precies hoeveel staal op de Amerikaanse markt gaat aankomen en kan ze eventueel optreden tegen een plotse toename van de invoer.¹²⁷

9.8.4. Verkiezingsuitslag

¹²⁵ X, *OECD Steel Subsidy Talks Given Boost*, 2003 (10.04.2005, OECD: http://www.oecd.org/document/36/0,2340,en_2649_34221_21296100_1_1_1_1,00.html).

¹²⁶ 67 FR 79845 Final Rule 19_CFR_Part_360 Washington 20.12.2002
Steel_Import_Licensing_and_Surge_Monitoring,
http://www.ia.ita.doc.gov/steel/license/steel_final_rule.txt 31.12.2002

¹²⁷ J. LANNOO, "Bush schaft hogere invoertarieven af" in *De Tijd*, 05.12.2003, 12 (05.04.2004, Mediargus: <http://www.mediargus.be/>).

De strategie van president Bush heeft vruchten afgeworpen. Wat betreft zijn electorale resultaten is de uitkomst duidelijk: hij is bezig aan zijn tweede ambtstermijn na de overwinning op presidentskandidaat John Kerry in het najaar van 2004. De Europese dreiging met vergelding had de druk op de ketel om de tarieven af te schaffen verhoogd want ze viseerde politiek vitale staten voor zijn herverkiezingscampagne zoals Florida. Hij had wel moeilijkheden kunnen verwachten uit de hoek van de staalindustrie en vakbonden die niet opgezet waren met de intrekking van de tarieven maar dat heeft hem blijkbaar geen parten gespeeld. Hij haalde immers zijn slag binnen in West-Virginia, Florida, Pennsylvania en Ohio, de belangrijkste staalstaten.

Besluit

Het antwoord op de vraag naar de strategie van president Bush in het staaldispuut liep centraal in deze analyse. Hij heeft geprobeerd om aan zoveel mogelijk wensen tegemoet te komen en er aan zo weinig mogelijk te verzaken. Hoeveel tegenstand zijn beslissing ook ondervond, er kan niet ontkend worden dat de manier waarop hij het binnenlandse en het internationale platform bespeeld heeft, getuigt van een grote kennis van zaken van hem en zijn entourage en van een doordachte beleidsplanning en -uitvoering. Om voor de VS en hemzelf een optimale uitkomst te creëren is zijn strategie namelijk de meest geschikte gebleken. Dat bewijzen de volgende argumenten. Ten eerste is hij wel degelijk tegemoetgekomen aan de eisen van zijn noodlijdende staalsector, wat ook een verdienste is van de sector zelf. Haar macht mag dan wel tanende zijn, toch heeft ze nog altijd een stevige greep op de Administratie. Hij heeft ze de beloofde adempauze gegund, ook al werd die vervroegd afgebroken. Zijn strategie is ook de adequaatste gebleken wat betreft zijn eigen verkiezingswensen. Met betrekking tot zijn herverkiezing tot president in 2004 mogen zeker de invloed en het stemgedrag van de kiezers in de staalstaten niet verwaarloosd worden. Door tijdig de maatregelen in te trekken heeft hij ook de internationale handelsrelaties gered die op de korrel waren genomen door zijn protectionistische gedrag. Vervolgens is de rol van de WTO niet verder ondermijnd door er vervroegd een einde aan te maken. De VS, als één van 's werelds grootste economieën, hadden al een slecht voorbeeld gesteld voor de andere leden. Hadden de VS hun protectionistisch beleid tot op het bot doorgevoerd, dan zouden ze het nut van de internationale handelsregels serieus op de proef hebben gesteld. Ten slotte is het hem ook gelukt de TPA binnen te halen, door de steun van talrijke leden van de Steel Caucus.

Dat de handelspartners niet in staat waren hem tegen te houden is enerzijds te wijten aan de speling die de WTO-regelgeving verschaft met betrekking tot de toepassing van vrijwaringsmaatregelen en anderzijds aan de té belangrijke invloed van persoonlijke doeleinden en zijn eigen economie.

President Bush mag het spel dan niet gespeeld hebben volgens de WTO-regels, toch is hij er in geslaagd er de beste situatie uit te puren die hij kon, tot grote ergernis van de EU en de andere handelspartners. Hij heeft getoond dat hij klaar staat voor zijn economie, wat hem alleen maar populairder kan maken in het binnenland. Naar het buitenland toe heeft hij een escalatie van het conflict vermeden, wat een indruk van toegevingsgezindheid nalaat, hoewel hij wel onder druk stond van het WTO-

besluit. Hij heeft de internationale context gebruikt en zelfs op het spel gezet om zijn grootste persoonlijke wens, herverkozen worden tot president van de Verenigde Staten, te verwezenlijken. Wat hem ook gelukt is.

Referenties

- X, "Bob Zoellick's Grand Strategy" in *The Economist*, 362, (2002), 8261, p. 50.
- X, "Cold Steel" in *The Economist*, (2003), ongepag. (05.04.2005, The Economist Newspaper Limited:
http://www.economist.com/agenda/displaystory.cfm?story_id=2206255).
- X, Conclusions of the High-Level Meeting on Steel, 2001 (20.03.2005, OECD:
http://www.oecd.org/document/2/0,2340,en_2649_34221_2728962_1_1_1_1,00.html).
- X, *EU adopts temporary measures to guard against floods of steel imports resulting from US protectionism*, Brussel, 2002 (03.04.2005, Europese Unie:
http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/industry/steel/legis/pr_270302.htm).
- X, *European Commission response to US decision to impose protectionist duties on steel imports*, Brussel, 2002 (03.04.2005, Europese Unie:
http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/industry/steel/legis/pr_180302.htm).
- X, "George Bush, protectionist" in *The Economist*, 362, (2002), 8263, p.13.
- X, *Governments discuss Market Conditions, further Capacity Cuts, at OECD Steel Talks*, 2002 (20.03.2005, OECD:
http://www.oecd.org/documentprint/0,2477,en_2649_34487_2074994_1_1_1_1,00.html).
- X, "Handelsoorlog dreigt tussen VS en rest wereld" in *NRC Handelsblad*, 06.03.2002, ongepag. (05.04.2005, NRC Handelsblad Online:
<http://www.nrc.nl/nieuws/economie/1015396219800.html>).
- X, *House Letter Urging Action On Steel*, Washington, Inside Washington Publishers, 2001 (14.05.2004, Inside US Trade: <http://www.insidetrade.com>).
- X, *ITC steel finding to face WTO challenge if it leads to trade restraints*, Washington, Inside Washington Publishers, 2001 (14.05.2004, Inside US Trade: <http://www.insidetrade.com>).
- X, *Last minute US steel concessions persuade EU to hold fire on sanctions*, Brussel, 2002 (03.04.2005, Europese Unie:
http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/industry/steel/legis/pr_220702.htm).
- X, OECD Steel Subsidy Talks Given Boost, 2003 (10.04.2005, OECD:
http://www.oecd.org/document/36/0,2340,en_2649_34221_21296100_1_1_1_1,00.html).

- X, *Our Union*, s.d. (30.03.2005, United Steelworkers of America:
<http://www.uswa.org/uswa/program/content/301.php>).
- X, “Politiek weegt loodzwaar op staalbesluit Bush” in *De Tijd*, 05.03.2002, p.32
 (06.04.2004, Mediargus: <http://www.mediargus.be/>).
- X, “Romancing Big Steel” in *The Economist*, 362, (2002), 8260, p.48.
- X, “Rust never sleeps” in *The Economist*, 362, (2002), 8263, p.62.
- X, *Safeguard Measures* (WTO:
http://www.wto.org/english/tratop_e/safeg_e/safeg_e.htm).
- X, *Scrapped*, The Economist Newspaper Ltd, 2003 (29.04.2005, The Economist
 Global Agenda: <http://www.economist.com>).
- X, *Steel Caucus Roster – 109th Congress* (06.04.2005, United States House of
 Representatives:
http://www.house.gov/english/Steel_Caucus_roster-109th_Congress.htm).
- X, *The EU and the WTO*, s.d. (06.04.2004, Europese Commissie:
http://europa.eu.int/comm/trade/issues/newround/doha_da/index_en.htm).
- X, *The U.S. Steel Import Crisis*, s.d. (20.03.2005, International Trade Administration:
<http://www.ita.doc.gov/media/ch2.pdf>).
- X, *Understanding safeguard investigations: Section 201, Trade Act of 1974 (Global
 Safeguard Investigations), Import Relief for Domestic Industries*, 1974
 (05.04.2004, USITC: <http://www.usitc.gov/us201.htm>).
- X, *Understanding the WTO: Principles of the Trading System* (03.04.2005, WTO:
http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm).
- X, *United States Code: Main Page* (20.03.2005, Federal Government Printing
 Office: <http://www.gpoaccess.gov/uscode/about.html>).
- X, *US attacked in WTO committee over ITC injury vote in Steel 201*, Washington,
 Inside Washington Publishers, 2001 (14.05.2004, Inside US Trade:
<http://www.insidetrade.com>).
- X, *U.S. looks to delay WTO action on steel 201 Appellate Body ruling*, Washington,
 Inside Washington Publishers, 2001 (14.05.2004, Inside US Trade:
<http://www.insidetrade.com>).
- X, *White House Steel Remedy sees tariff drop after first year*, Washington, Inside
 Washington Publishers, 2002 (14.05.2004, Inside US Trade:
<http://www.insidetrade.com>).
- X, *WTO issues final panel finding U.S. steel safeguard in violation of rules*,

- Washington, Inside Washington Publishers, 2003 (14.05.2004, Inside US Trade: <http://www.insidetrade.com>).
- ARNOLD J., *Steel spat could mean wider worries*, 06.03.2002 (05.04.2005, BBC News: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/1857678.stm>).
- BALCEREK T., “Canada, Mexico express relief, reaffirm NAFTA” in *American Metal Market*, 110, (2002), 45, p.1 (05.04.2004, Academic Search Premier: <http://www.libis.be/>).
- BELT B.D., *A letter from the PBGC's Executive Director*, Washington DC (11.04.2005, PBGC Online: <http://www.pbgc.gov/about/default.htm>).
- CHAVANNES M., “VS dreigen buitenlands staal te weren”, in *NRC Handelsblad*, 01.03.2002, ongepag. (05.04.2005, NRC Handelsblad Online: <http://www.nrc.nl/geld/voorjou/1014963760384.html>).
- CHAVANNES M., “Bush denkt met name aan de kiezer”, in *NRC Handelsblad*, 06.03.2002, ongepag. (05.04.2005, NRC Handelsblad Online: <http://www.nrc.nl/geld/voorjou/1015396219250.html>).
- COREY H., *U.S. promises self-initiation of trade cases after steel tariff repeal*, Washington, Inside Washington Publishers, 2003 (14.05.2004, Inside US Trade: <http://www.insidetrade.com>).
- CUYVERS L. en KERREMANS B., *Internationale Economische Organisaties*, Antwerpen/Apeldoorn, Garant, 2003, 148.
- DE LEYE E., “Amerikaanse antidumpingmaatregelen kunnen staalmarkt verstoren” in *De Tijd*, 18.07.2001, ongepag. (05.04.2004, Mediargus: <http://www.mediargus.be/>).
- DE LEYE E., “Amerikaanse staalproducenten vragen regering Bush financiële hulp” in *De Tijd*, 06.12.2001, 9 (05.04.2004, Mediargus: <http://www.mediargus.be/>).
- DE LEYE E., “Amerikaans protectionisme kan staalnijverheid niet redden” in *De Tijd*, 07.03.2002, 2 (05.04.2004, Mediargus: <http://www.mediargus.be/>).
- FRIEDEN J. en MARTIN L.A., “International Political Economy. The State of the Sub-Discipline” in B. KERREMANS (ed.), *International Political Economy*, Leuven, KULeuven, 2003, 238.
- HAMILTON C. en REED G.C., “Economic Aspects of Voluntary Export Restraints” in D. GREENAWAY (ed.), *Current Issues in International Trade*, Nottingham, Macmillan Press LTD, 1996, 104.
- HOWELL T.R., NOELLERT W.A., KREIER J.G. en WOLFF A.W., *Steel*

- and the State: Government Intervention and Steel's Structural Crisis*, Westview Press, 1988, 1.
- HUFBAUER G.C. en GOODRICH B., *Steel: Big Problems, Better Solutions* (03.04.2005, Institute for International Economics: <http://www.iie.com/publications/pb/pb1-9.htm>).
- HUFBAUER G.C. en GOODRICH B., *Time for a Grand Bargain in Steel?* (03.04.2005, Institute for International Economics: <http://www.iie.com/publications/pb/pb02-1.htm>).
- HUFBAUER G.C. en GOODRICH B., *Next Move in Steel: Revocation or Retaliation?* (03.04.2005, Institute for International Economics: <http://www.iie.com/publications/pb/pb02-1.htm>).
- KERREMANS B., *De Hoed van Uncle Sam – De Federale Politieke Besluitvorming in de Verenigde Staten van Amerika*, Leuven, ACCO, 2001, 463p.
- KRUGMAN P.R. en OBSTFELD M., *Economie Internationale*, Brussel, De Boeck, 1995, ongepag.
- LANNOO J., “Europese staalmaatregelen treffen vooral bondgenoten” in *De Tijd*, 21.03.2002, 13 (05.04.2004, Mediargus: <http://www.mediargus.be/>).
- LANNOO J., “Europese staalsancties bedoeld om VS pijn te doen” in *De Tijd*, 27.03.2002, 12.
- LANNOO J., “Japan dreigt met handelssancties tegenover VS-staalheffingen” in *De Tijd*, 12.04.2002, 10.
- LANNOO J., EU dreigt met 606 miljoen euro sancties tegen VS in *De Tijd*, 15.05.2002, 6.
- LANNOO J., “EU-staalsancties verdwijnen tot na zomer in koelkast” in *De Tijd*, 04.07.2002, 30.
- LANNOO J., “Bush schaft hogere invoertarieven af” in *De Tijd*, 05.12.2003, 12 (05.04.2004, Mediargus: <http://www.mediargus.be/>).
- LAWRENCE R. Z. en STANKARD N., “America’s Sorry Trade Performance” in *International Economy*, 18, (2004), 1, p.37 (04.04.2004, Academic Search Premier: <http://www.libis.be/>).
- MOORE M.O., “The Rise and Fall of Big Steel’s Influence on U.S. Trade Policy” in A.O. KRUEGER (ed.), *The Political Economy of Trade Protection*, Chicago, The University of Chicago Press, 1996, 17.

- NELL P.G./LAMBEENS S., *Visie van een interne bron op het staalconflict*, Fribourg/Zwitserland, 06-12-2004 (Interview).
- PUTNAM R.D., "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games" in B. KERREMANS (ed.), *International Political Economy*, Leuven, KULeuven, 2003, 427-460.
- RUUDA M., *EU public demands retaliation against US*, 2002 (10.05.2004, EU Observer: <http://www.euobserver.com/index.phtml?aid=5925&sid=9>).
- RUUDA M., *US threatens EU with retaliation*, 2002 (10.05.2004, EU Observer: <http://www.euobserver.com/index.phtml?aid=6056&sid=9>).
- THE WHITE HOUSE, *Steel Action Program*, 1999 (07.04.2004, Office of the Press Secretary: <http://www.ustr.gov/sectors/industry/steelact.pdf>).
- WINKEL R., "Staalindustrie VS is iets gezonder, maar nauwelijks afgeslankt" in *De Tijd*, 06.12.2003, 12 (05.04.2004, Mediargus: <http://www.mediargus.be/>).
- ZOELLICK R., *Press Briefing by U.S. Trade Representative Robert Zoellick on Ending the Temporary Steel Safeguards*, Washington DC White House, 04.12.2003.

Bijlage 1. Vergelijking productiekosten van kleine en geïntegreerde bedrijven

Producer	March 1998	April 2000
Japanese Integrated Firms	474	496
U.S. Integrated Firms	483	481
German Integrated Firms	467	440
Brazil	441	389
South Korea	336	378
U.S. Mini-mills	394	376
Former Soviet Republics	331	283

Bron: Europese Commissie, *Estimated Pretax Cost of production for Sheet Products, 1998 and 2000 (\$ per Metric Tonne)*, 2002 (20.04.2005, Europese Unie Online: http://europa.eu.int/eur-ex/lex/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0428en01.pdf).

Bijlage 2. Tewerkstelling in de staalindustrie (duizenden)

Country/group	1974	1990	1999
Austria	44	21	12
Belgium	69	26	20
Denmark	2	1	1
Finland	10	10	7
France	158	46	38
Germany ^a	232	125	78
Greece	0	3	2
Ireland	1	1	0
Italy	96	56	39
Luxembourg	23	9	4
Netherlands	25	17	12
Portugal	4	4	2
Spain	89	36	22
Sweden	51	26	13
United Kingdom	194	51	31
European Union	998	434	280
Australia	42	30	24
Brazil	118	115	59
Canada	77	53	57
Japan	459	305	208
South Africa	100	112	55
South Korea	n.a.	67	64
United States	521	204	153
Yugoslavia ^b	42	69	15
Total for all listed countries	2,357	1,388	836

n.a. = not available

a. West Germany in 1974.

b. Varying definitions.

Source: International Iron and Steel Institute (2001b).

Bron: HUFBAUER G.C. en GOODRICH B., *Employment in the steel industry*, 2001 (03.04.2005, Institute for International Economics: <http://www.iie.com/publications/pb/pb01-9-tables.pdf>).

Bijlage 3. De getarifeerde staalproducten

- **Flat Products:** A tariff of 30% will be imposed on imports of plate, hot-rolled sheet, cold-rolled sheet, and coated sheet. This remedy provides substantial relief for the sector of the industry that has been hardest hit by imports and which is the anchor for many struggling U.S. companies. This tariff is higher than the 20% tariff recommended by the plurality of ITC commissioners. The higher tariff enhances the ability of U.S. producers to adjust to import competition without placing an undue burden on U.S. steel consumers or on the country as a whole.
- **Tin Mill Products:** A tariff of 30% will be imposed on imports of tin mill products. The ITC commissioners were evenly divided as to whether imports were a substantial cause of serious injury to the domestic industry. As permitted by the statute, the President has decided to treat the commissioners' findings as an affirmative determination, and has therefore decided that relief is appropriate. A tariff of 30% is appropriate for the same reasons that such a tariff is appropriate for other flat products.
- **Hot-Rolled Bar and Cold-Finished Bar:** A tariff of 30% will be imposed on imports of hot-rolled bar and cold-finished bar. This tariff is higher than the 20% tariff recommended by the plurality of ITC commissioners. The higher tariff enhances the ability of U.S. producers to adjust to import competition without placing an undue burden on U.S. steel consumers or on the country as a whole.
- **Rebar:** A tariff of 15% will be imposed on imports of rebar. This tariff is higher than the 10% tariff recommended by the plurality of ITC commissioners. The higher tariff enhances the ability of U.S. producers to adjust to import competition without placing an undue burden on U.S. steel consumers or on the country as a whole.
- **Certain Tubular Products:** A tariff of 15% will be imposed on imports of certain welded tubular products. This tariff will provide a higher level of relief than the tariff-rate quota recommended by a majority of ITC commissioners.
- **Carbon and Alloy Fittings and Flanges:** A tariff of 13% will be imposed on imports of carbon and alloy fittings and flanges. This tariff is equal to the tariff recommended by the plurality of ITC commissioners. This tariff is sufficient to facilitate industry restructuring without unduly burdening U.S. steel consumers or the country as a whole.
- **Stainless Steel Bar:** A tariff of 15% will be imposed on imports of stainless steel bar. This tariff is equal to the tariff recommended by the plurality of ITC commissioners. This tariff is sufficient to facilitate industry restructuring without unduly burdening U.S. steel consumers or the country as a whole.
- **Stainless Steel Rod** A tariff of 15% will be imposed on imports of stainless steel rod. This tariff is lower than the tariff recommended by the three commissioner plurality. Given the conditions prevailing in the domestic stainless steel market, this tariff is sufficient to facilitate industry restructuring without unduly burdening U.S. steel consumers or the country as a whole.

- **Stainless Steel Wire:** A tariff of 8% will be imposed on imports of stainless steel wire. The commissioners were evenly divided as to whether imports were a substantial cause of serious injury to the domestic industry. As permitted by the statute, the President has decided to treat the commissioners' findings as an affirmative determination, and has therefore decided that relief is appropriate. This tariff is sufficient to facilitate industry restructuring without unduly burdening U.S. steel consumers or the country as a whole.
- **Slab:** Imports of slab will be subject to a tariff rate quota (TRQ). The in-quota volume will be set at 5.4 million short tons. The out-of-quota tariff will be 30%. A majority of ITC Commissioners recommended a tariff-rate quota on slab, with an in-quota volume roughly equivalent to imports in 2000 and an out-of-quota tariff of 20%. Slab is an input for a key segment of the domestic industry. Given market circumstances, including the level of current demand, the TRQ announced today is sufficient to ensure continued access to slab without undermining the relief applied to other flat products.

Bron: PRESIDENT G.W. BUSH, *Fact Sheet* The Presidential Determination on Steel *Components of the President's decision*, 05.03.2002.