KOMMISSIONENS GENNEMFØRELSESFORORDNING (EU) 2023/104

af 12. januar 2023

om ændring af gennemførelsesforordning (EU) 2019/159 om indførelse af endelige beskyttelsesforanstaltninger over for importen af visse stålprodukter på grundlag af en rapport vedtaget af Verdenshandelsorganisationens tvistbilæggelsesorgan

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/478 af 11. marts 2015 om fælles ordninger for indførsel ([1]), særlig artikel 16 og 20,

under henvisning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/755 af 29. april 2015 om fælles ordninger for indførsel fra visse tredjelande ([2]), særlig artikel 13 og 16, og

ud fra følgende betragtninger:

Sagsforløb

(1) Ved Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2018/1013 ([3]) (»forordningen om midlertidige foranstaltninger«) indførte Kommissionen midlertidige beskyttelsesforanstaltninger mod visse stålprodukter. Ved Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2019/159 ([4]) (»forordningen om endelige foranstaltninger«) indførte Kommissionen endelige beskyttelsesforanstaltninger mod visse stålprodukter.

(2) Den 13. marts 2020 anmodede Tyrkiet om konsultationer med Den Europæiske Union i henhold til artikel 1 og 4 i forståelsen vedrørende regler og procedurer for tvistbilæggelse, artikel XXIII:1 i den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel 1994 (GATT 1994) og artikel 14 i aftalen om beskyttelsesforanstaltninger.

(3) Der blev afholdt konsultationer mellem Den Europæiske Union og Tyrkiet den 29. april 2020, men tvisten blev ikke løst.

(4) Den 16. juli 2020 anmodede Tyrkiet om, at der blev nedsat et panel. Der blev nedsat et panel den 28. august 2020. Panelrapporten blev rundsendt den 29. april 2022. Da ingen af parterne appellerede panelets rapport, blev den vedtaget af tvistbilæggelsesorganet den 31. maj 2022 ([5]).

(5) Ved meddelelse til WTO af 5. august 2022 ([6]) meddelte Tyrkiet og Den Europæiske Union, at de i henhold til artikel 21.3, litra b), i *forståelsen vedrørende regler og procedurer for tvistbilæggelse* var blevet enige om, at Den Europæiske Unions rimelige frist til at gennemføre tvistbilæggelsesorganets henstillinger og afgørelser i tvisten *European Union — Safeguard Measures on Certain Steel Products* (DS595) udløber den 16. januar 2023, dvs. syv måneder og seksten dage fra datoen for vedtagelsen af tvistbilæggelsesorganets henstillinger og kendelser den 31. maj 2022.

(6) Som følge af disse begivenheder offentliggjorde Kommissionen den 24. august 2022 en indledningsmeddelelse ([7]), hvori den meddelte, at den havde til hensigt at gennemføre panelrapporten ved at bringe de oprindelige foranstaltninger i overensstemmelse med WTO-reglerne i de tilfælde, hvor panelet havde konstateret uoverensstemmelser, og opfordrede interesserede parter til at fremsætte bemærkninger.

(7) Flere parter fremsatte bemærkninger inden for den fastsatte frist, og der blev taget behørigt hensyn til disse bemærkninger.

([1]) EUT L 83 af 27.3.2015, s. 16.
([2]) EUT L 123 af 19.5.2015, s. 33.
([3]) Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2018/1013 af 17. juli 2017 om indførelse af endelige beskyttelsesforanstaltninger mod importen af visse stålprodukter (EUT L 181 af 18.7.2018, s. 39).
([4]) Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2019/159 af 31. januar 2019 om indførelse af endelige beskyttelsesforanstaltninger mod importen af visse stålprodukter (EUT L 31 af 1.2.2019, s. 27).
([5]) WT/DS595/R *European Union — Safeguard Measures on Certain Steel Products,* 29. april 2022.
([6]) WT/DS595/13 af 9. august 2022.
([7]) EUT C 320 af 24.8.2022, s. 47.

Indlæg fra de interesserede parter

(8) Flere interesserede parter fremsatte bemærkninger efter offentliggørelsen af indledningsmeddelelsen. Kommissionen bemærkede indledningsvis, at nogle af de interesserede parters bemærkninger blot var gentagelser af panelets konklusioner.

(9) Kommissionen analyserede først de specifikke bemærkninger fra den tyrkiske regering (»GOT«), da der var tale om den part, der anfægtede beskyttelsesforanstaltningerne ved WTO's tvistbilæggelsesorgan, og den analyserede derefter bemærkningerne fra de øvrige interesserede parter.

(10) Med hensyn til den uforudsete udvikling hævdede GOT, at der ikke er nogen dokumentation i rapporten, der ville gøre det muligt for Kommissionen at kæde de uforudsete udviklinger sammen med stigningen i importen. Den bemærkede, at der ikke var noget tidsmæssigt sammenfald mellem overkapacitet og stigningen i importen, at Kommissionen ikke foretog den nødvendige undersøgelse af de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter i tredjelande og deres forbindelse til stigningen i importen, og at USA's Section 232 blev indført, efter at stigningen i importen til Unionen fandt sted. Det blev endvidere hævdet, at hvis Kommissionen skulle anvende nye oplysninger, burde den også tage hensyn til de ændringer i betingelserne, der fandt sted i den periode, hvor foranstaltningen var i kraft, såsom udelukkelsen af flere lande, herunder Unionen, fra Section 232-foranstaltningerne.

(11) Kommissionen var uenig i GOT's synspunkt om, at dette aspekt af foranstaltningerne ikke kunne afhjælpes. Som det fremgår af afsnit 1.1 i bilaget, var der tilstrækkelige oplysninger til rådighed forud for indførelsen af de endelige beskyttelsesforanstaltninger, som tydeligt viste, at importen til Unionen var steget som følge af uforudsete udviklinger. Kommissionen anvendte ikke data, der ikke var tilgængelige på tidspunktet for indførelsen af de endelige foranstaltninger, med henblik på bilaget til denne forordning.

(12) Med hensyn til konklusionerne vedrørende truslen om alvorlig skade fandt GOT, at antidumping- og udligningsforanstaltningerne ikke kunne være årsagen til den indenlandske erhvervsgrens genrejsning. Med hensyn til de andre faktorer, som Kommissionen havde baseret sig på for at forklare den delvise forbedring af EU-erhvervsgrenens resultater i 2017, bemærkede GOT, at panelet havde konkluderet, at disse faktorer påvirkede den indenlandske erhvervsgren og importen på samme måde, at de derfor ikke kunne anvendes som forklaring på en sådan forbedring, og at der ikke var tegn på, at ændringer i disse faktorer ville gavne importen mere end den indenlandske erhvervsgren.

(13) I den forbindelse henviste Kommissionen til sine konklusioner i afsnit 1.2.1 og 1.2.2 i bilaget, der modsiger GOT's påstande.

(14) Endelig bemærkede GOT, at panelet havde konkluderet, at selv om importen skulle stige i 2018, ville dette ikke automatisk føre til den konklusion, at der var en betydelig samlet forringelse af den indenlandske erhvervsgrens situation, som tydeligvis var umiddelbart forestående.

(15) I denne forbindelse gjorde Kommissionen i denne forordning rede for alle de elementer, den tog i betragtning for at fastslå, at: i) importen sandsynligvis vil fortsætte med at stige, ii) en sådan stigning vil have negative virkninger for EU-erhvervsgrenens økonomiske situation i lyset af den seneste og den forventede fremtidige udvikling i nøglefaktorerne på stålmarkedet i Unionen og på verdensplan. I den materielle analyse, som Kommissionen foretog, blev det derfor ikke antaget, at en stigning i importen i sig selv og uden hensyntagen til andre relevante elementer ville forvolde EU-erhvervsgrenen alvorlig skade uden beskyttelsesforanstaltninger. Kommissionen foretog derimod en detaljeret analyse af de relevante elementer, der førte til den konklusion, at EU-erhvervsgrenen ville lide alvorlig skade, hvis der ikke blev vedtaget foranstaltninger. GOT's påstande blev derfor afvist.

(16) Med hensyn til bemærkningerne fra andre interesserede parter fremførte nogle af dem, at Kommissionen burde ophæve foranstaltningerne helt, fordi panelets konklusioner var af en sådan art, at de gjorde det umuligt at gennemføre foranstaltningerne på anden vis.

(17) Med hensyn til denne generelle påstand bemærkede Kommissionen, at den i henhold til WTO-reglerne har ret til at gennemføre foranstaltningerne og bringe dem i overensstemmelse med reglerne for så vidt angår de få aspekter, som ifølge panelet ikke var i overensstemmelse med reglerne. Som det fremgår af denne forordning, var panelets konklusioner af en art, der gjorde det muligt for Kommissionen at bringe foranstaltningerne i overensstemmelse med de relevante WTO-bestemmelser, og en ophævelse af foranstaltningerne var derfor ikke berettiget som følge af panelrapporten.

Øget import som følge af uforudsete udviklinger og virkninger af forpligtelser

(18) En interesseret part bemærkede, at der var sket flere ændringer af USA's Section 232-foranstaltning, og at risikoen for omlægning af handelen ikke længere eksisterede eller ville være meget mindre, og at beskyttelsesforanstaltningerne derfor burde ophæves.

(19) Kommissionen bemærkede, at den udvikling, der fandt sted efter indførelsen af de endelige foranstaltninger, falder uden for anvendelsesområdet for de data, der kan lægges til grund for gennemførelsen af tvistbilæggelsesorganets rapport. Formålet med denne undersøgelse er som nævnt i indledningsmeddelelsen at supplere de oprindelige konklusioner med oplysninger, der allerede var tilgængelige på det tidspunkt, hvor den oprindelige undersøgelse blev gennemført. Der blev ikke taget hensyn til efterfølgende faktiske omstændigheder.

(20) En interesseret part hævdede, at stigningen i importen til Unionen ikke fandt sted som følge af nogen af de forpligtelser, som Unionen havde påtaget sig i henhold til GATT 1994, og at Kommissionen ikke nævnte nogen af disse forpligtelser i sin oprindelige afgørelse.

(21) Kommissionen henviste til sine forklaringer i afsnit 1.3 i bilaget, som tilbageviser dette argument.

(22) En interesseret part mente ikke, at der havde været uforudsete udviklinger, der førte til en stigning i importen, og Kommissionen kunne derfor ikke gennemføre dette aspekt af panelrapporten.

(23) Kommissionen bemærkede, at denne erklæring var faktuelt ukorrekt, da panelet havde bekræftet ([8]) de uforudsete udviklinger, som Kommissionen havde beskrevet i de endelige beskyttelsesforanstaltninger. Denne påstand blev derfor afvist som ubegrundet.

(24) En interesseret part bemærkede, at risikoen for omlægning af handelen og øget import som følge af USA's Section 232 ikke var relevant for det pågældende land af en række årsager.

(25) Kommissionen bemærkede, at analysen af den øgede import og risikoen for omlægning af handelen ikke blev foretaget individuelt for hvert eksportland, men snarere som helhed, fordi beskyttelsesforanstaltningerne skal anvendes erga omnes. Under alle omstændigheder ønskede Kommissionen at påpege, at denne interesserede part ikke blot fokuserede på den specifikke situation i et eksportland, men også på den specifikke situation for en stålforbrugende industri, hvorved parten så bort fra dette eksportlands resultater i alle de andre stålforbrugende segmenter. Kommissionen afviste derfor denne påstand.

Trussel om alvorlig skade

(26) Nogle interesserede parter mente, at panelets konklusioner vedrørende dette aspekt af foranstaltningerne var af en sådan art, at Kommissionen ikke kunne gennemføre foranstaltningerne uden at bringe dem til ophør.

(27) Kommissionen var uenig i denne type påstand af de årsager, der er anført i denne forordning, hvori den beviste, at de oprindelige undersøgelsesresultater var gyldige, og at begrundelsen herfor blev styrket af de yderligere oplysninger og forklaringer i denne forordning.

(28) Nogle interesserede parter mindede om panelets konklusion om, at Kommissionens forklaring vedrørende antidumping- og udligningsforanstaltningernes rolle i forbindelse med EU-erhvervsgrenens delvise genrejsning var mangelfuld.

([8]) Se panelrapporten, punkt 7.117.

(29) I denne forbindelse erkendte Kommissionen, at panelet anfægtede forklaringerne i forordningen om endelige foranstaltninger. Formålet med gennemførelsen er imidlertid netop at gøre det muligt for undersøgelsesmyndigheden at forbedre de aspekter af foranstaltningerne, som panelet i et vist omfang anså som mangelfulde, som f. eks. det aspekt, som disse interesserede parter henviser til. Kommissionen fremlagde således de nødvendige yderligere oplysninger og forklaringer i afsnit 1.2.2 i bilaget for så vidt angår panelets konklusion.

(30) En interesseret part hævdede, at hvis Kommissionen ikke udtrykkeligt henviste til visse faktorer som havende en indvirkning på EU-erhvervsgrenens situation, kunne den ikke anvende dem i sin begrundelse ved gennemførelsen af foranstaltningerne.

(31) Kommissionen bemærkede, at panelet havde rejst tvivl om detaljeringsniveauet i nogle tilfælde i forbindelse med de oprindelige foranstaltninger. I bilaget til denne forordning fremlægger Kommissionen de elementer, som den havde taget i betragtning, da den traf den oprindelige beslutning, men som ikke var præciseret i forordningen om endelige foranstaltninger. Efter Kommissionens opfattelse ville en accept af den interesserede parts påstand svare til at sige, at når en undersøgelsesmyndighed dømmes for ikke at have givet tilstrækkelige detaljer i sine forklaringer eller begrundelser, kan den ikke længere have mulighed for at afhjælpe dette ved hjælp af gennemførelsen. Kommissionen var uenig i dette synspunkt, da den mente, at formålet med en gennemførelse netop er at give en undersøgelsesmyndighed mulighed for at bringe sine foranstaltninger i overensstemmelse med gældende regler ved f.eks. at give en bedre og mere fuldstændig begrundelse end i forordningen om endelige foranstaltninger, hvilket panelet også havde konkluderet. Den afviste derfor påstanden.

(32) Nogle interesserede parter hævdede, at den blotte forventning om en yderligere stigning i importen ikke nødvendigvis ville føre til en situation med alvorlig skade for EU-producenterne.

(33) Kommissionen foretog en detaljeret analyse af, hvordan en yderligere stigning i importen ville finde sted, og årsagerne til, at en sådan stigning ville føre til en situation med alvorlig skade for EU-erhvervsgrenen. Denne påstand blev derfor afvist.

(34) Endelig fremsatte nogle interesserede parter argumenter såsom EU-erhvervsgrenens resultater i årene efter indførelsen af beskyttelsesforanstaltningerne eller den udvikling, der fandt sted herefter, såsom situationen for EU-producenter og andre tredjelande i henhold til USA's Section 232-foranstaltning, udviklingen i importen eller »energikrisen«.

(35) Kommissionen afviste alle disse påstande, da de faldt uden for det materielle og rettidige anvendelsesområde for gennemførelsesproceduren, fordi de vedrørte begivenheder, der ikke var forbundet med indførelsen af de endelige foranstaltninger i begyndelsen af 2019.

(36) Af de grunde, der er anført i bilaget til denne forordning, fandt Kommissionen, at den fuldt ud gennemførte WTO-afgørelsen. Gennemførelsesforordning (EU) 2019/159 bør ændres ved at tilføje begrundelsen i bilaget til nærværende forordning, som supplerer konklusionerne i den oprindelige undersøgelse.

(37) Foranstaltningerne i denne forordning er i overensstemmelse med udtalelse fra udvalget for beskyttelsesforanstaltninger, der er nedsat i henhold til henholdsvis artikel 3, stk. 3, i forordning (EU) 2015/478 og artikel 22, stk. 3, i forordning (EU) 2015/755 —

VEDTAGET DENNE FORORDNING:

Artikel 1

Teksten i bilaget til nærværende forordning tilføjes som bilag V til forordning (EU) 2019/159.

Artikel 2

Denne forordning træder i kraft dagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Den anvendes fra den 2. februar 2019.

Denne forordning er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.

Udfærdiget i Bruxelles, den 12. januar 2023.

På Kommissionens vegne
Ursula VON DER LEYEN
Formand

BILAG

»*BILAG V*

EU-markedets tiltrækningskraft

(1) I sin oprindelige afgørelse forklarede Kommissionen, at EU-markedet for stål var attraktivt for import med hensyn til størrelse og priser ([1]). I henhold til OECD-data ([2]) var EU-markedet i årene forud for indledningen af den undersøgelse, der førte til indførelsen af beskyttelsesforanstaltninger, det største importområde målt i mængder, idet det tegnede sig for mellem 13,8 % og 18,4 % af den globale importandel i hele denne periode.

(2) Ud over mængderne var EU-markedet også meget attraktivt med hensyn til priser. En analyse af de relevante data ([3]) viste faktisk, at de største ståleksporterende lande til Unionen for en stor del af deres eksport (fra 46 % til 78 % af de pågældende KN-koder) opnåede en højere pris på EU-markedet sammenlignet med de eksportpriser, der blev opnået på andre tredjelandsmarkeder for de samme KN-koder. For disse lande tegnede EU-markedet sig også for en betydelig del af deres eksport, idet det er de vigtigste eller blandt deres vigtigste eksportmarkeder, og i nogle tilfælde nåede det en andel på over 25 % og nåede endda op på 32 % i et givet år ([4]).

(3) EU-markedets tiltrækningskraft blev også bekræftet af det forhold, at selv om de største ståleksporterende lande ([5]) reducerede eksporten til tredjelande, øgede de deres eksport til Unionen hurtigt. Navnlig faldt eksporten til andre tredjelande fra disse oprindelseslande med mere end 11 mio. ton (–8 %) i 2018 ([6]) sammenlignet med 2017 ([7]). På den anden side steg importen til Unionen fra disse oprindelseslande i samme periode med mere end 3 mio. ton (+14 %) ([8]). Disse modsatrettede tendenser viste, at mens importen til andre tredjelande generelt faldt i en situation med stigende overkapacitet og øget begrænsning af adgangen til markeder på verdensplan (se afsnit 1.1.1 og 1.1.2 nedenfor), og da der ikke var nogen større positiv udvikling i disse landes hjemmemarkedsforbrug, udnyttede de eksporterende producenter muligheden for at afsætte stadig større mængder til EU-markedet.

(4) Ovenstående datasæt viser derfor, at EU-markedet utvetydigt var attraktivt for eksporterende producenter, både med hensyn til mængder og priser.

1. **ANALYSE**

1.1. Øget import som følge af uforudsete udviklinger

(5) Afsnittene nedenfor indeholder således yderligere oplysninger og en mere detaljeret forklaring, der knytter hver af de uforudsete udviklinger, der er konstateret, sammen med den stigning i importen, der fandt sted, og supplerer dermed de oprindelige undersøgelsesresultater.

1.1.1. *Stigning i importen til Unionen som følge af global overkapacitet i stålsektoren*

(6) I den oprindelige afgørelse fastslog Kommissionen, at der var overkapacitet i stålsektoren, og at trods bestræbelser på at reducere den var den ikke desto mindre steget i undersøgelsesperioden ([9]).

([1]) Se betragtning 35 i forordningen om midlertidig told og afdeling 4 i forordningen om endelig told.
([2]) Se OECD, »Recent Developments in Steel Trade and Trade Policy Measures«, DSTI/SC (2018) 3, s. 9, tabel 3.
([3]) *Kilde*: GD TRADE's beregninger af Global Trade Atlas-data (https://ihsmarkit.com/index.html) — rådata tilgængelige med abonnement — periode analyseret: 2014-2017. Nærmere oplysninger findes i notat af 30. november 2022 til dossieret, tabel 1.
([4]) *Ibid*.
([5]) Det drejede sig om følgende lande: Kina, Indien, Rusland, Sydkorea, Taiwan, Tyrkiet og Ukraine, og de tegnede sig for ca. 75 % af den samlede import til Unionen i 2018.
([6]) Data for hele 2018 ekstrapoleret på grundlag af de data, der foreligger for perioden januar-november 2018.
([7]) *Kilde*: Global Trade Atlas (https://ihsmarkit.com/index.html) — tilgængeligt med abonnement.
([8]) Se betragtning 32 i forordningen om midlertidig told.
([9]) Se betragtning 31 og 32 i forordningen om midlertidig told og betragtning 51 til 54 i forordningen om endelig told.

(7) Flere kilder har konsekvent bekræftet den direkte forbindelse mellem overskudskapaciteten i stålsektoren og dens indvirkning på eksporten. OECD bemærkede f.eks., at »uforholdsmæssigt store stålfremstillingskapaciteter har betydelige konsekvenser for stålindustrien, ofte forbundet med overforsyning, lave priser og ringe rentabilitet« ([10]). Den bemærkede også, at »på globalt plan overføres virkningerne af overskudskapacitet gennem handel, og overskudskapacitet kan føre til eksportstigninger, hvilket fører til prisfald og tab af markedsandele for importkonkurrerende indenlandske producenter« ([11]).

(8) På samme måde peger andre undersøgelser i samme retning. Et dokument fra Economic Policy Institute fra 2014 ([12]), hvori det blev bemærket, at »overskydende kapacitet betyder, at stålproduktionsanlæg har kapacitet til at producere langt mere stål end efterspørgslen på markedet. Høje faste omkostninger, kapitalintensitet og det store omfang af stålfremstilling tilskynder til eksport af overskuddet til priser, der ligger under markedspriserne. (...) Overskudskapacitet fører til overproduktion og stigende eksport«, og at »industriens høje kapitalintensitet får producenterne til at maksimere produktionen for at dække de faste omkostninger, hvilket igen får dem til at dumpe overskydende produktion på udenlandske markeder, navnlig det attraktive amerikanske marked, når den indenlandske efterspørgsel svigter. Dette har ført til gentagne stigninger i eksporten af stål handlet på urimelige vilkår i årenes løb«.

(9) På samme måde anførte Kommissionen i en meddelelse fra 2016 også, at »Overproduktionen af stål har for nylig ført til en dramatisk stigning i eksporten, destabilisering af de globale stålmarkeder og et fald i stålpriserne på verdensplan« ([13]).

(10) Der er derfor en generelt accepteret økonomisk begrundelse, der forklarer, at de eksporterende producenter afhænder deres overskydende kapacitet på tredjelandsmarkeder (normalt til lavere priser) for som minimum at bidrage til at dække en del af deres omkostninger.

(11) Kommissionen vurderede derefter nærmere den direkte forbindelse mellem den bekræftede (og stigende) overkapacitet i stålsektoren og stigningen i importen til Unionen.

(12) I en situation med overkapacitet og med et incitament til at afsætte deres overskydende kapacitet vil de eksporterende producenter fokusere på de markeder, der i princippet gør det muligt for dem at sælge større mængder til ideelt set bedre priser (sammenlignet med andre tredjelandsmarkeder). I den forbindelse forklarede Kommissionen i betragtning 1 til 4, at Unionen var et attraktivt marked for eksporterende producenter, både med hensyn til størrelse og prisniveau. De foreliggende importdata viste også, at importen til Unionen var steget hurtigt og i store mængder i den periode, hvor overkapaciteten også var stigende ([14]), og at den steg i et meget hurtigere tempo end EU-forbruget ([15]), og den viste også, at importen til Unionen fortsatte med at stige, mens tendensen i eksporten til andre tredjelande var den modsatte. Desuden viste data i forordningen om midlertidig told, at de eksporterende producenter konsekvent underbød EU-producenterne (i nogle tilfælde betydeligt), hvilket viser, at de er fast besluttet på fortsat at drage fordel af de attraktive vilkår på EU-markedet ([16]). Omfanget og hastigheden af importen til Unionen til konsekvent lavere priser end EU-erhvervsgrenens priser i en situation med en meget langsommere vækst i forbruget kunne i første omgang næppe have været tilstrækkeligt forklaret, hvis det ikke havde været for en situation med stigende overkapacitet, som var kernen i de eksporterende producenters adfærd.

(13) Kommissionen konkluderede derfor, at importen til Unionen steg som følge af overkapacitet i stålsektoren i den oprindelige undersøgelsesperiode.

([10]) Se OECD's »Excess Capacity in the Global Steel Industry: The Current Situation and Ways Forward«, 2015, s. 3.

([11]) Se OECD's »Evaluating the Financial Health of the Steel Industry«, DSTI/SU/SC(2015) 12/FINAL af 9. juni 2017, s. 25.

([12]) Findes på: https://www.epi.org/publication/surging-steel-imports.

([13]) Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget og Den Europæiske Investeringsbank — »Stål: Bevaring af holdbare jobs og vækst i Europa«, COM(2016) 155 final af 16.3.2016.

([14]) Se OECD's »Excess Capacity in the Global Steel Industry: The Current Situation and Ways Forward«, 2015, tabel på s. 2.

([15]) I løbet af undersøgelsesperioden steg importen med 71 %, mens forbruget steg med 14 %.

([16]) Nærmere bestemt blev der konstateret underbud for 17 varekategorier med et interval på mellem 1,2 % og 23 %.

1.1.2. *Forøgelse af handelsbeskyttelsesforanstaltninger og handelsrestriktive foranstaltninger i tredjelande*

(14) I betragtning 33 og 34 i forordningen om midlertidig told forklarede Kommissionen, at der var sket en betydelig stigning i anvendelsen af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter i stålsektoren, navnlig i årene forud for indledningen af EU's beskyttelsesundersøgelse. I forordningen om midlertidig told hedder det, at »mens der i perioden 2011-2013 i gennemsnit var blevet indledt ca. 77 stålrelaterede undersøgelser om året, steg dette gennemsnit til 117 i perioden 2015-2016«. Endvidere fortsatte tredjelande i 2017 med at indføre handelsbegrænsende foranstaltninger ([17]).

(15) Overordnet set bemærkede Kommissionen ud fra de data ([18]), den analyserede, at der var blevet indført mere end 300 handelsbeskyttelsesforanstaltninger over for stålprodukter ([19]) i perioden 2013-2017.

(16) En opdeling af disse tal viste, at disse foranstaltninger var blevet indført af et stort antal lande (mindst 24 jurisdiktioner) og blandt dem alle de største stålimporterende lande ([20]). Disse lande havde indført 157 foranstaltninger i perioden 2013-2017, dvs. mere end 52 % af det samlede antal.

(17) Samtidig var de største eksportlande til Unionen i denne periode genstand for et stort antal foranstaltninger i mange jurisdiktioner. Med de syv største eksportører til Unionen ([21]) som eksempel bemærkede Kommissionen, at de var omfattet af ca. 200 foranstaltninger, dvs. ca. 66 % af de samlede gældende foranstaltninger i mindst 24 forskellige tredjelande.

(18) Kommissionen bekræftede derfor, at omfanget af de handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger var meget betydeligt med hensyn til antallet af individuelle foranstaltninger og de berørte lande (både ved at indføre og være omfattet af foranstaltningerne). Kommissionen bemærkede endvidere, at oplysningerne i det oprindelige dokument tydede på, at disse tal endog kunne være forholdsvis konservative ([22]). Desuden syntes den told, der blev indført i henhold til disse foranstaltninger, at være tilstrækkelig høj til at påvirke omfanget af importen til disse markeder, i forhold til perioden før disse foranstaltninger blev indført. Dette afspejledes i et generelt fald i eksporten fra lande, der er omfattet af handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger, til tredjelandsmarkeder (se betragtning 19), selv om de overordnede markedsvilkår ikke havde ændret sig væsentligt ([23]), og derfor i princippet ikke ville berettige en reduktion af de eksporterede mængder i et sådant omfang, hvis det ikke var for virkningerne af foranstaltningernes niveau.

(19) I den forbindelse bekræftede Kommissionen på grundlag af de analyserede oplysninger, at en fælles virkning af indførelsen af handelsbeskyttelsesforanstaltninger var en (i mange tilfælde betydelig) nedgang i importen til de lande, der var omfattet af foranstaltningerne, i perioden efter indførelsen af disse foranstaltninger. I den forbindelse bemærkede Kommissionen på grundlag af en analyse af sine egne undersøgelser af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter over for stålprodukter ([24]), at importen i gennemsnit faldt med op til 82 % i forhold til det importniveau

([17]) Se betragtning 33 i forordningen om midlertidig told.

([18]) *Kilde*: WTO, Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP) — Udtræk foretaget den 28/11/2018, 10:58.

([19]) Omfatter disse stålprodukter under beskyttelsesforanstaltningerne og udelukker de foranstaltninger, der er indført af Den Europæiske Union og dem, der blev indført mod import fra eksporterende producenter i EU. En oversigt over de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, som Den Europæiske Union har indført over for varekategorier, der også er omfattet af beskyttelsesforanstaltningerne, findes i bilag 1.B. til Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2019/1382 af 2. september 2019 om ændring af visse forordninger om indførelse af antidumping- eller antisubsidieforanstaltninger over for visse stålprodukter omfattet af beskyttelsesforanstaltninger (EUT L 227 af 3.9.2019, s. 1).

([20]) Med hensyn til de vigtigste stålimporterende lande i undersøgelsesperioden henvises til OECD, »Recent developments in steel trade and trade policy measures — A closer look at non-tariff trade measures«, DSTI/SC (2018)3 af 26. januar 2018, s. 9, tabel 3. Findes på følgende link: (https://one.oecd.org/document/DSTI/SC(2018)3/en/pdf).

([21]) Disse lande var (i alfabetisk rækkefølge): Indien (9 %), Kina (10 %), Korea (10 %), Rusland (14 %), Taiwan (5 %), Tyrkiet (22 %) og Ukraine (7 %). De tegnede sig i gennemsnit for ca. 75 % af importen af den pågældende vare til Unionen i perioden 2013-2017.

([22]) Se betragtning 76 i Eurofers indlæg af 16. april 2018 i den oprindelige undersøgelse, der er knyttet til mere detaljerede oplysninger om hver af de påtænkte foranstaltninger, jf. bilag A07 D.1. *Datakilde*: SBB Platts.

([23]) Se CRU-data: forbruget i 2017 og 2018 var ret stabilt (kun ca. 2 % stigning).

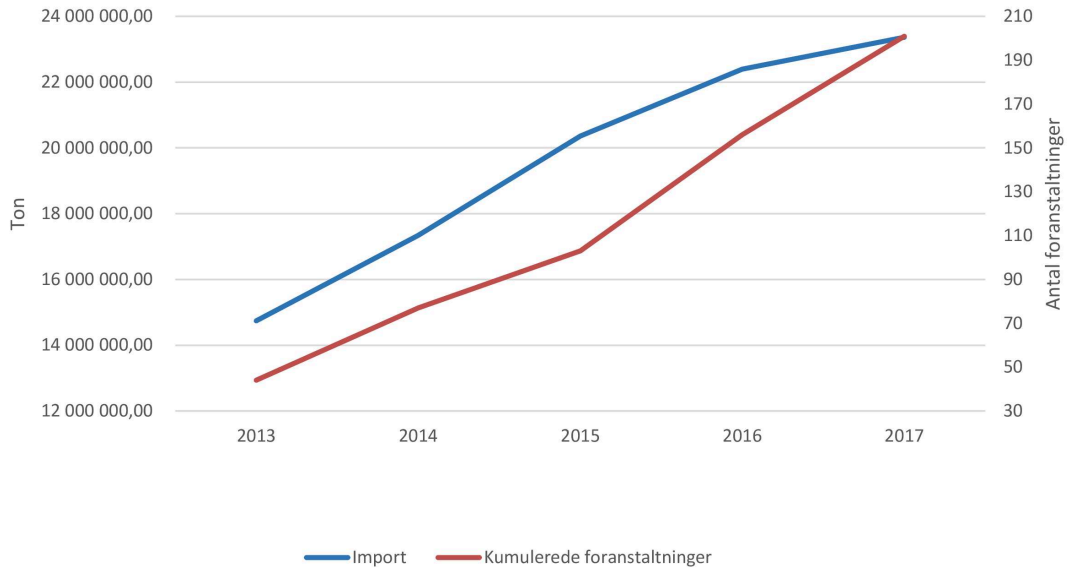
([24]) Der blev konstateret en lignende tendens ved vurderingen af virkningen af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter på andre produkter end stål.

i undersøgelsesperioden, der førte til indførelsen af foranstaltninger. I disse tilfælde var de berørte importmængder betydelige ([25]). Kommissionen bekræftede også, at handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter over for stål havde en lignende virkning, når de blev indført af tredjelande. I en stikprøve på 26 vurderede tilfælde ([26]) bekræftede Kommissionen, at faldet i importen i gennemsnit var på 73 %, og at de berørte mængder også var relevante ([27]). Derfor reducerede tredjelandes indførelse af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter mængden af eksport til disse lande, som i det mindste delvist var rettet mod EU-markedet.

(20) Et andet sæt data, der viser den klare sammenhæng mellem det stigende antal handelsbeskyttelsesforanstaltninger i tredjelande og stigningen i importen til EU-markedet, er de modsatrettede tendenser i eksporten fra de vigtigste ståleksporterende lande til Unionen, der er beskrevet i betragtning 3 ([28]). I betragtning af det store antal handelsbeskyttelsesforanstaltninger, som tredjelande har indført, og de virkninger, de har på importmængden til de lande, der indfører foranstaltninger (jf. betragtning 18 og 19), bekræfter denne tendens, at deres evne til at eksportere til tredjelande blev væsentligt indskrænket. De forsøgte derfor at afsætte disse yderligere mængder (også påvirket af overkapacitet) til det attraktive EU-marked, der som følge heraf oplevede en konsekvent stigning i importen i samme periode i et tempo, der var betydeligt højere end udviklingen i forbruget.

(21) Diagrammet nedenfor ([29]) illustrerer disse tendenser.

Figur 1: Udvikling i importen til Unionen fra de syv største eksportlande til Unionen og kumulerede foranstaltninger indført af disse lande



([25]) Ca. 15 mio. ton samlet import, der er berørt af disse foranstaltninger, hvoraf kun lidt over 2 mio. ton fortsatte med at komme ind på markedet efter foranstaltningerne. Nærmere oplysninger findes i noten til dossieret, tabel 2.

([26]) Se note til sagen af 30. november 2022, tabel 3.

([27]) For at indføre et handelspolitisk beskyttelsesinstrument skal de mængder, der er omfattet af hver undersøgelse, ligge over bagatelgrænsen. Desuden handles stål normalt i temmelig store mængder, som det fremgår af eksemplerne fra EU's praksis med handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter og fra de udvalgte tilfælde af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter i andre tredjelande.

([28]) Disse lande tegnede sig konsekvent for ca. 75 % af den samlede import til Unionen i undersøgelsesperioden.

([29]) *Kilde*: For import til Unionen: Eurostat, for handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter: WTO, Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP).

(22) Kommissionen bemærkede også, at det samlede stålforbrug ikke oplevede nogen større nedgang i denne periode, der kunne forklare et sådant fald i eksporten til tredjelande. Faldet i eksporten til andre tredjelande kan derfor kun med rimelighed forklares med den begrænsende virkning af den brede vifte af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter eller andre handelsbegrænsende foranstaltninger, der er indført af et stort antal jurisdiktioner.

(23) Kommissionen konkluderede derfor, at stigningen i handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter og andre handelsbegrænsende foranstaltninger på tværs af tredjelande havde ført til øget import til Unionen i den betragtede periode.

1.1.3. *USA's Section 232-foranstaltning*

(24) I betragtning 58 til 61 i forordningen om endelig told forklarede Kommissionen forbindelsen mellem USA's Section 232-foranstaltninger og stigningen i importen til Unionen. Desuden vurderede Kommissionen i betragtning 101 til 110 i forordningen om endelig told også udviklingen i importen til både EU-markedet og det amerikanske marked ([30]).

(25) Da de data, der blev vurderet til at fastslå en stigning i importen, ophørte ved udgangen af juni 2018 (udgangen af den seneste periode), omfattede de tendenser i importen til Unionen og USA i en forholdsvis kort periode, efter at USA's Section 232 trådte i kraft. Som forklaret i betragtning 58 i forordningen om endelig told var den undersøgelse, der førte til indførelsen af den amerikanske foranstaltning, imidlertid allerede blevet indledt i april 2017, og den rapport, der dannede grundlag for den senere vedtagelse af foranstaltningen, blev offentliggjort i januar 2018, og følgelig blev de første tegn på omlægning af handelen derfor allerede identificeret.

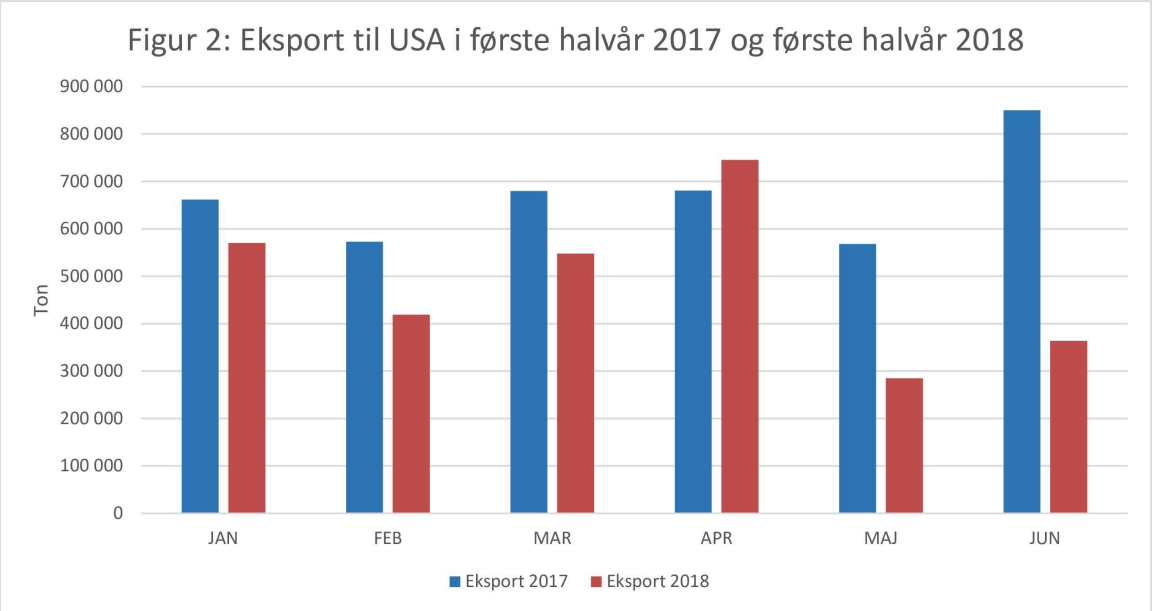
(26) Dataene viste, at mens importen til USA i første halvdel af 2018 faldt med næsten 1 mio. ton (–7 %) sammenlignet med samme periode i 2017, fulgte importen til Unionen en næsten identisk modsat tendens med en stigning i importen på 1,2 mio. ton (+7 %).

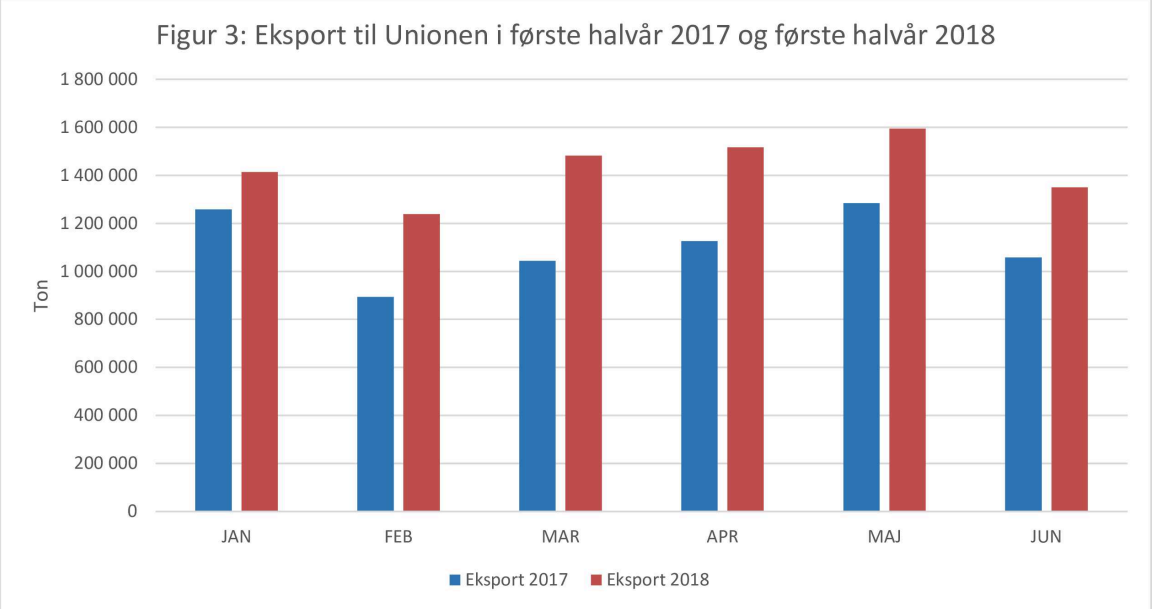
(27) Denne tendens forklares med, at de største ståleksporterende lande til Unionen også eksporterede relevante mængder til det amerikanske marked. Mens eksportmængderne til USA var faldende (som følge af virkningerne af tolden på 25 % i henhold til USA's Section 232), steg eksportmængden fra nogle af disse lande til Unionen parallelt hermed. Desuden faldt eksporten fra disse lande til andre tredjelandsmarkeder generelt, jf. betragtning 3 ovenfor.

(28) Den manglende mulighed for at eksportere de samme mængder til USA efter ikrafttrædelsen af den amerikanske Section 232-foranstaltning bragte derfor de eksporterende lande i en situation, hvor de var tvunget til at søge andre afsætningsmuligheder for deres stål. Da EU-markedet i dette tilfælde var meget attraktivt med hensyn til størrelse og priser sammenlignet med andre tredjelandsmarkeder, var det et naturligt mål for eksportlandene, og dette resulterede i øget import, navnlig fra oprindelseslande, som mistede eksportmængder til USA. Disse tendenser fremgår af nedenstående diagrammer ([31]).

([30]) Med henblik på at forklare forbindelsen mellem USA's Section 232 og den øgede import har Kommissionen i disse betragtninger kun henvist til dataene til og med juni 2018. Årsagen er, at den stigning i importen, der vurderes i forordningen om endelig told, dækker indtil denne måned.

([31]) *Kilde*: GTA, kumuleret eksport fra Tyrkiet, Korea, Rusland og Taiwan til USA (figur 2) og kumuleret eksport fra de samme lande til USA og Unionen (figur 3).





(29) På baggrund af disse kendsgerninger bekræftede Kommissionen, at den stigning i importen til Unionen, der fandt sted i undersøgelsesperioden, var et resultat (sammen med de øvrige uforudsete udviklinger, der er konstateret) af USA's Section 232-foranstaltning.

Kumulativ vurdering

(30) Kommissionen konkluderede også, at stigningen i importen fandt sted som følge af kombinationen af alle de konstaterede uforudsete udviklinger (global overkapacitet, forøgelse af handelsbeskyttelsesforanstaltninger og handelsrestriktive foranstaltninger i tredjelande og USA's Section 232-foranstaltning). Flere uforudsete udviklinger styrker samtidig konklusionen om, at der er en logisk forbindelse mellem stigningen i importen til Unionen, som var et attraktivt og stort marked for ståleksport, og de konstaterede uforudsete udviklinger.

1.2. **Trussel om alvorlig skade**

(31) I den oprindelige afgørelse blev det fastslået, at hvis Unionen ikke indførte en beskyttelsesforanstaltning, var der en trussel om alvorlig skade for de indenlandske producenter, da importen forventedes at fortsætte med at stige, navnlig som følge af (men ikke begrænset til) handelsomlægning med oprindelse i USA's Section 232-foranstaltning, og dermed øge importpresset med hensyn til priser og mængder ([32]). I dette afsnit af forordningen vil der blive redegjort nærmere for, hvorfor der forelå en trussel om alvorlig skade, og hvorfor den var velbegrundet i lyset af de beviser, der var til rådighed på tidspunktet for indførelsen af den endelige foranstaltning. Med henblik herpå vil denne del af forordningen indeholde yderligere forklaringer og præciseringer vedrørende følgende aspekter, der fører til konstateringen af, at der foreligger en trussel om alvorlig skade: i) EU-erhvervsgrenens situation og årsagerne til dens delvise genrejsning i 2017, ii) den rolle, som EU's handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter spiller for EU-erhvervsgrenens situation, iii) virkningen af USA's Section 232-foranstaltning — herunder den seneste udvikling i importen til Unionen, iv) den seneste udvikling i priserne på stål og råmaterialer, v) status for handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter i tredjelande og overkapacitet, vi) markedsudsigter og -prognoser.

EU-markedets fortsatte tiltrækningskraft

(32) I betragtning 1 til 4 ovenfor forklarede Kommissionen, hvordan EU-markedet var attraktivt med hensyn til størrelse og priser, og hvordan disse karakteristika bidrog til en stigende import til EU-markedet i undersøgelsesperioden.

(33) Kommissionen fandt, at disse træk fortsat var de samme ved afslutningen af den undersøgelse, der førte til indførelsen af den endelige beskyttelsesforanstaltning, hvilket bekræftede, at EU-markedet i 2018 fortsat var et attraktivt marked med hensyn til størrelse ([33]) og priser. De vigtigste ståleksporterende lande til EU opnåede en højere pris på EU-markedet sammenlignet med de eksportpriser, der blev opnået på andre tredjelandsmarkeder, for 48 % til 81 % af de pågældende KN-koder ([34]). Dermed bekræftes den fortsatte tiltrækningskraft med hensyn til priser. Med hensyn til størrelse var Unionen fortsat et relevant eksportmarked, der for nogle eksporterende lande tegnede sig for næsten 40 % og for nogle af dem ca. 25 % af deres samlede eksport, afhængigt af eksportlandet ([35]).

(34) Kommissionen konkluderede desuden, at der ikke var elementer blandt de vurderede data, herunder bemærkninger fra interesserede parter, der tyder på, at EU-markedet ville blive mindre attraktivt i den nærmeste fremtid. Som det fremgår af dette bilag (se f.eks. underafsnit 1.2.3 og 1.2.5 nedenfor) var der faktisk en stigende mangel på alternative afsætningsmuligheder, hvor de eksporterende producenter kunne opnå samme eller lignende eksportmængder som tidligere, og som følge heraf ville importpresset på det attraktive EU-marked stige yderligere.

1.2.1. *EU-erhvervsgrenens situation og faktorer, der forklarer dens delvise genrejsning i 2017*

(35) Afsnit VI.1 i forordningen om midlertidig told og afsnit 5.1-5.3 i forordningen om endelig told forklarede EU-erhvervsgrenens situation ved udgangen af den analyserede periode og udviklingen i skadesindikatorerne siden 2013 og konkluderede, at EU-erhvervsgrenen befandt sig i en skrøbelig og sårbar situation.

(36) Konstateringen af sårbarhed til trods for en delvis forbedring i 2017 blev forklaret ved en række faktorer, der gjorde det muligt for EU-erhvervsgrenen at nå et generelt sundere rentabilitetsniveau end i tidligere år, selv om importen fortsat steg ([36]).

(37) For det første viste EU-erhvervsgrenens rentabilitet i hele den analyserede periode generelt dårlige resultater, idet den led tab (2013) eller opnåede et meget lavt overskud (2014-2016). Selv om erhvervsgrenen i 2017 for første gang i en periode på fem år opnåede et sundere rentabilitetsniveau, nåede dette ikke op på et niveau, der kunne kompensere for de tidligere resultater over en fireårig periode. Selv i det år var rentabiliteten for en lang række

([32]) Se betragtning 90 og 110 i forordningen om endelig told.

([33]) Se OECD's stålkomité — Recent developments in steel trade and trade policy measures, 17.-18. september, 2018, s. 8, tabel 2 (hvoraf det fremgår, at Unionen i 2018 yderligere konsoliderede sin position som det vigtigste stålimporterende land på verdensplan).

([34]) *Kilde*: GD TRADE's beregninger af data fra Global Trade Atlas (https://ihsmarkit.com/index.html) — rådata tilgængelige med abonnement. Nærmere oplysninger findes i notat til dossieret af 30. november 2022, tabel 1.

([35]) *Ibid.*

([36]) Indførelsen af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter på visse varekategorier bidrog også til denne forbedring, men deres specifikke rolle analyseres i afsnit 1.2.2.

produktkategorier fortsat lav. Tre varekategorier forblev tabsgivende og 13 varekategorier lå tæt på break-even. Kun syv varekategorier kunne genetablere en fortjeneste på over 6 % i 2017 ([37]). I denne henseende var en anden vigtig faktor i 2017 relateret til udviklingen og niveauet af erhvervsgrenens enhedssalgspriser og forskellen i forhold til produktionsomkostningerne sammenlignet med de tidligere år. Med hensyn til prisen steg den i 2017 med ca. 18 % i forhold til det foregående år (stigning på 106 EUR/ton). Selv om produktionsomkostningerne også steg i det år (med 82 EUR/ton sammenlignet med det foregående år) ([38]), var EU-erhvervsgrenen samtidig i stand til at opnå den største (positive) margen mellem de to i den analyserede periode (36 EUR/ton), hvilket resulterede i en højere rentabilitet ([39]). Ifølge den seneste udvikling, der blev analyseret i undersøgelsen, forventedes denne ekstraordinære ([40]) situation imidlertid ikke at være af langvarig karakter, og der var klare tendenser, der viste, at den allerede var vendt (se afsnit 1.2.4).

(38) Selv om EU-erhvervsgrenen for det andet var i stand til at øge sin salgsmængde samlet set med 7 % i 2017 i forhold til 2013 ([41]), hvilket delvist bidrog til at forbedre dens resultater i det pågældende år, var den tydeligvis ikke i stand til fuldt ud at drage fordel af en meget større stigning i forbruget i samme periode (+14 %) ([42]) på EU-markedet, selv om den fortsat havde tilstrækkelig kapacitet til rådighed i 2017 (76 % i 2017 af kapacitetsudnyttelsen sammenlignet med 75 % i 2016) ([43]) til at øge sit hjemmemarkedssalg yderligere. Det er værd at bemærke, at EU-erhvervsgrenen knap nok forbedrede sin kapacitetsudnyttelse i 2017 i forhold til året før. Sådanne negative resultater kunne forklares ved det betydelige stigende importpres (i form af mængder og priser), som EU-erhvervsgrenen var udsat for i den betragtede periode. Faktisk nød importen i langt større omfang end EU-producenterne godt af stigningen i forbruget. Mens EU-producenterne konsekvent mistede markedsandele fra år til år (fra 87,2 % til 81,9 %) ([44]), oplevede importen en drastisk stigning (+71 %) ([45]), hvilket svarer til en stigning i dens markedsandel fra 12,7 % i 2013 til 18,8 % i 2017 ([46]). Importens markedsandel ved udgangen af den seneste periode var 18,8 %, hvilket var endnu højere end i 2017 (18,1 %). Disse tendenser kan forklares ved det konsekvente underbud fra importen ([47]), som dermed forhindrede EU-erhvervsgrenen i at realisere enten det fulde (eller i det mindste et større) potentiale i markedsudviklingen.

(39) For det tredje var EU-erhvervsgrenen, selv om markedsforholdene generelt blev forbedret (med øget forbrug, hjemmemarkedssalg og prisniveau), stadig ikke i stand til at omsætte dette til mere beskæftigelse, idet den havde mistet næsten 10 000 arbejdstagere i Unionen i perioden 2013-2017 ([48]). I 2017 faldt beskæftigelsesniveauet endda meget lidt i forhold til 2016. Endelig voksede lagerbeholdningerne med 19 % i undersøgelsesperioden og forblev høje i 2017 ([49]).

(40) EU-erhvervsgrenen forbedrede derfor delvist sine resultater i 2017 som følge af en kombination af faktorer, navnlig stigningen i forbruget og hjemmemarkedssalget og den højere forskel mellem stål- og råvarepriserne ([50]), men denne forbedring var ikke desto mindre begrænset af omfanget af det importpres, som EU-erhvervsgrenen var udsat for i det pågældende år, hvilket ikke gjorde det muligt for EU-erhvervsgrenen i højere grad at drage fordel af sådanne eksisterende faktorer. Det fortsatte tab af markedsandel og det vedvarende underbud på tværs af varekategorier eller de arbejdspladser, som EU-erhvervsgrenen ikke var i stand til at genvinde, var klare tegn på, at dens situation ikke svarede til situationen for en erhvervsgren, der havde genrejst sig fuldt ud efter virkningerne af tidligere negative resultater i de foregående år, og at importpresset spillede en central rolle med hensyn til at hindre en sådan genrejsning.

([37]) Se betragtning 53 i forordningen om midlertidig told.
([38]) Se tabel 15 i forordningen om endelig told.
([39]) Disse tendenser blev vurderet for den pågældende vare og ikke for de enkelte varekategorier.
([40]) Baseret på en sammenligning af alle årene i den analyserede periode.
([41]) Se tabel 4 i forordningen om endelig told.
([42]) *Ibid.*
([43]) Se tabel 5 i forordningen om endelig told.
([44]) Se tabel 4 i forordningen om endelig told.
([45]) Se tabel 2 i forordningen om endelig told.
([46]) *Ibid.*
([47]) Jf. bilag III til forordningen om midlertidig told.
([48]) Se tabel 7 i forordningen om endelig told.
([49]) Se tabel 5 i forordningen om endelig told.
([50]) Se afsnit 1.2.2 for en redegørelse for den rolle, som de seneste handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter spiller for EU-erhvervsgrenens resultater i 2017.

(41) Da nogle af disse faktorer, der udviklede sig positivt i 2017, vendte i 2018 (se den seneste udvikling og de forventede resultater i stål- og råvarepriserne og de forventede tendenser i forbruget nedenfor) i en situation, hvor importpresset forventedes at stige i form af mængder og priser, ville virkningen på EU-erhvervsgrenens finansielle situation være negativ.

(42) Med andre ord, mens EU-erhvervsgrenen var i stand til delvis at komme sig takket være den kumulative positive udvikling i en række nøglefaktorer på markedet og den langsommere stigning i importen i 2017 sammenlignet med tidligere år ([51]), ville den negative udvikling, som de fleste af disse faktorer viste ved udgangen af 2018, nødvendigvis resultere i en forværring af EU-erhvervsgrenens situation i forhold til den fortsatte yderligere stigning i importpresset, som EU-erhvervsgrenen denne gang på grund af omfanget og den forventede fremherskende markedssituation ikke ville være i stand til at modstå. Som følge heraf var EU-erhvervsgrenens situation ved udgangen af undersøgelsesperioden sårbar over for en yderligere stigning i importen.

1.2.2. *Den rolle, som EU's handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter spiller for EU-erhvervsgrenens situation i 2017*

(43) I dette afsnit fremlægger Kommissionen de nødvendige yderligere forklaringer og støttedata vedrørende den rolle, som handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter spiller for EU-erhvervsgrenens delvise genrejsning i 2017.

(44) For det første udvalgte Kommissionen de foranstaltninger, der blev indført i 2015 og 2016, fordi den mente, at det ville være de foranstaltninger, som virkningerne på EU-erhvervsgrenens resultater i 2017 delvis kunne tilskrives ([52]). Under disse parametre havde Kommissionen derfor før 2017 indført seks handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter på import fra varekategorier, som efterfølgende var omfattet af beskyttelsesforanstaltningerne ([53]).

(45) Der var tale om følgende foranstaltninger ([54]): Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2015/501 ([55]), Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/181 ([56]), Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/1778 ([57]), Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/113 ([58]), Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/1777 ([59]) og Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2017/969 ([60]).

([51]) Den samlede import steg med ca. 1 mio. ton, og dens markedsandel steg fra 17,9 % til 18,1 % fra 2016 til 2017, hvilket er mindre end tidligere stigninger fra år til år både i absolutte og relative tal.

([52]) I den forbindelse fandt Kommissionen, at f.eks. et handelspolitisk beskyttelsesinstrument, der blev indført i 2013, ville ligge for langt tilbage i tiden til at kunne forbindes med EU's forbedrede resultater i 2017, og at de udvalgte foranstaltninger derfor udgør et mere præcist og hensigtsmæssigt grundlag for analysen.

([53]) I nogle tilfælde vil anvendelsesområdet for et handelspolitisk beskyttelsesinstrument for en bestemt vare, for så vidt angår de KN-koder, der er omfattet, muligvis ikke svare fuldt ud til varedefinitionen for den tilsvarende varekategori under beskyttelsesforanstaltningerne, og denne vurdering er derfor en tilnærmelse.

([54]) Disse henvisninger til disse forordninger vedrører de forordninger, der indfører midlertidige foranstaltninger, fordi det af praktiske grunde, så længe der var indført (midlertidig eller endelig) told, blev antaget, at de havde en tilsvarende indvirkning på de handlede mængder. I alle disse tilfælde førte undersøgelsen til indførelse af en endelig foranstaltning.

([55]) Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2015/501 af 24. marts 2015 om indførelse af en midlertidig antidumpingtold på importen af koldvalsede flade produkter af rustfrit stål med oprindelse i Folkerepublikken Kina og Taiwan (EUT L 79 af 25.3.2015, s. 23).

([56]) Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/181 af 10. februar 2016 om indførelse af en midlertidig antidumpingtold på importen af visse koldvalsede flade produkter af stål med oprindelse i Folkerepublikken Kina og Den Russiske Føderation (EUT L 37 af 12.2.2016, s. 1).

([57]) Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/1778 af 6. oktober 2016 om indførelse af en midlertidig antidumpingtold på importen af visse varmvalsede flade produkter af jern og ulegeret stål eller andre former for legeret stål med oprindelse i Folkerepublikken Kina (EUT L 272 af 7.10.2016, s. 33).

([58]) Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/113 af 28. januar 2016 om indførelse af en midlertidig antidumpingtold på importen af armeringsstænger af stål med høj udmattelsesstyrke med oprindelse i Folkerepublikken Kina (EUT L 23 af 29.1.2016, s. 16).

([59]) Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/1777 af 6. oktober 2016 om indførelse af en midlertidig antidumpingtold på importen af visse tykke plader af ulegeret stål eller andre former for legeret stål med oprindelse i Folkerepublikken Kina (EUT L 272 af 7.10.2016, s. 5).

([60]) Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2017/969 af 8. juni 2017 om indførelse af en endelig udligningstold på importen af visse varmvalsede flade produkter af jern og ulegeret stål eller andre former for legeret stål med oprindelse i Folkerepublikken Kina og om ændring af Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2017/649 om indførelse af en endelig antidumpingtold på importen af visse varmvalsede flade produkter af jern og ulegeret stål eller andre former for legeret stål med oprindelse i Folkerepublikken Kina (EUT L 146 af 9.6.2017, s. 17).

(46) Kommissionen bemærkede, at EU-producenternes rentabilitet i disse varekategorier systematisk blev forbedret i året efter indførelsen af foranstaltninger. Kommissionen fandt navnlig, at rentabiliteten generelt forbedredes i 2017 ([61]), selv om rentabiliteten for et stort antal varer i kategorien fortsat var lav, navnlig for de varekategorier, der er omfattet af de seneste handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter, og at importpriserne fra tredjelande (andre end dem, der er omfattet af de pågældende handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter) generelt steg midlertidigt i 2017 efter indførelsen af de handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter ([62]).

(47) Desuden udgjorde de mængder, der var berørt af de nylige handelsbeskyttelsesforanstaltninger, ca. 40 % af den samlede import inden for de varekategorier, der var omfattet af de nylige handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter i den betragtede periode ([63]), og i årene efter indførelsen af disse handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter faldt deres mængder på EU-markedet med mere end 90 % ([64]). Den betydelige reduktion af den illoyale import, der fulgte efter indførelsen af foranstaltninger, gjorde det derfor generelt muligt for EU-producenter og andre eksporterende lande at øge deres salgspriser i 2017.

(48) Desuden oplevede alle varekategorier, der er omfattet af de seneste handelsbeskyttelsesforanstaltninger, en betydelig forbedring af rentabiliteten ([65]), hvoraf flere oversteg 6 % i 2017 ([66]). For resten af kategorierne var billedet mere forskelligartet, idet nogle få kategorier oversteg eller nåede op på næsten 6 % rentabilitet ([67]), andre kategorier blev bedre, men stadig havde svage eller lave rentabilitetsniveauer ([68]), og andre tabsgivende eller med ca. 1 % rentabilitet ([69]), uanset de seneste tendenser. Det viser således, at billedet med hensyn til udviklingen i rentabiliteten ikke var ensartet blandt kategorierne, og at de fleste kategorier ([70]) generelt i 2017 enten var tabsgivende eller havde usunde rentabilitetsniveauer, selv om deres situation i nogle tilfælde var blevet bedre sammenlignet med det foregående år. Det bekræftes således, at EU-erhvervsgrenens generelle situation er skrøbelig, selv om situationen er bedre end det foregående år.

(49) Som forklaret nedenfor var tendensen med stigende priser i 2017 dog midlertidig og begyndte at vende i 2018, hvor Unionen stod over for en kraftig stigning i importen hovedsagelig fra tredjelande, der ikke var omfattet af handelsbeskyttelsesforanstaltninger, og den handelsomlægning, der skyldtes USA's Section 232-foranstaltning. Dette fremgår af importmængden ved udgangen af den seneste periode, som nåede et rekordhøjt tal på 31 314 ton til trods for indførelsen af de seneste handelsbeskyttelsesforanstaltninger inden for visse varekategorier. Dette viste, at selv om de seneste handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter bidrog til en delvis og midlertidig forbedring af EU-erhvervsgrenen, var de også til gavn for de eksporterende lande, der ikke var omfattet af foranstaltninger, og som også var begyndt at øge deres tilstedeværelse på EU-markedet betydeligt ([71]).

(50) Kommissionen bekræftede derfor, at indførelsen af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter bidrog til EU-producenternes samlede resultater for så vidt angår disse kategorier ([72]).

([61]) *Kilde*: GD TRADE's analyse af de skadesindikatorer, der er offentliggjort i de relevante foranstaltninger, og analyse af spørgeskemabesvarelserne fra EU-erhvervsgrenen pr. varekategori inden for rammerne af den oprindelige beskyttelsesundersøgelse. Nærmere oplysninger findes i note til dossieret af 30. november 2022, tabel 4.

([62]) *Kilde*: Eurostat.

([63]) Summen af den import, der er omfattet af handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter i forbindelse med disse undersøgelser (selv om de vedrører forskellige undersøgelsesperioder og forskellige år, f.eks. 2013-2015), var lidt over 5 mio. ton.

([64]) *Kilde*: GD TRADE's analyse af sine egne sager om handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter for importmængden i den relevante undersøgelsesperiode og Eurostat for importtal efter undersøgelsesperioden for hver af disse undersøgelser med henblik på denne gennemførelse.

([65]) Kategori 1, 2, 7, 9, 12 og 13.

([66]) Kategori 1, 2 og 9.

([67]) Se kategori 4, 8 og 14.

([68]) Se kategori 5, 6, 15, 16 og 26.

([69]) Se kategori 3, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 25 og 28.

([70]) Mindst 15 kategorier ud af i alt 23 kategorier, der er omfattet af en midlertidig foranstaltning (for hvilke der blev givet en opdeling i bilag III til forordningen om midlertidig told).

([71]) F.eks. øgede Tyrkiet sin tilstedeværelse på EU-markedet i kategori 1, hvor Kina blev underlagt handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger i oktober 2016, fra 1 062 247 ton i 2016 til 2 mio. ton i 2017 (og næsten 3 mio. ton i 2018). På samme måde øgede Indien fra 443 551 ton til 1 121 334 ton i 2017, og Egypten øgede fra 47 400 ton i 2016 til 409 432 ton i 2017.

([72]) I afsnit 1.2.1. forklares årsagerne til EU-erhvervsgrenens generelle forbedring med hensyn til den pågældende vare.

(51) Desuden viste ræsonnementet i afsnit 1.2.1 og 1.2.2 klart, at nogle af de faktorer, der forklarer den delvise genrejsning af Unionen (f.eks. forbruget), ikke påvirkede eller gavnede EU-producenter og eksporterende lande i lige høj grad eller på samme måde, da sidstnævnte var i stand til at øge deres tilstedeværelse på EU-markedet betydeligt (+71 % i mængder) på bekostning af EU-producenterne, som mistede markedsandele, og kun oplevede en relativt beskeden stigning i de samlede salgsmængder (+7 %) sammenlignet med den fortsatte vækst i importen.

1.2.3. *Virkningen af USA's Section 232-foranstaltning*

(52) I forordningen om endelig told ([73]) nåede Kommissionen frem til den konklusion, at USA's Section 232 ville kunne medføre en betydelig omlægning af handelen til EU-markedet.

(53) I den forbindelse har Kommissionen foretaget en mere detaljeret analyse af importmønstrene til Unionen og USA, både generelt og derefter med en yderligere analyse af visse eksportlandes adfærd. Denne analyse viste, at når importen til USA og Unionen i første halvdel af 2018 sammenlignes med første halvdel af 2017, faldt importen til USA med næsten 1 mio. ton (–7 %) sammenlignet med samme periode i 2017, hvor importen til Unionen fulgte en næsten identisk modsat tendens med en stigning i importen på 1,2 mio. ton (+7 %) (jf. betragtning 26 ovenfor). Ved vurderingen af udviklingen i andet halvår af 2018 og samme periode i 2017 bliver disse modsatrettede tendenser mere akutte. Faktisk faldt importen til USA med 2,4 mio. ton (–19 %), mens importen til Unionen steg med mere end 2 mio. ton (+15 %) ([74]).

(54) Dette resulterede i en samlet årlig reduktion af importen til USA på 3,3 mio. ton (–13 %) og en stigning i importen til Unionen på 3,2 mio. ton (+11 %), hvoraf 72 % af de samlede mængder kom fra en reduktion i importen til USA, og 63 % af stigningen i importen til Unionen fandt sted i andet halvår af 2018 ([75]).

(55) Det tempo og omfang, hvormed denne udvikling i importen steg i anden halvdel af 2018, viste derfor, at virkningen af USA's Section 232-foranstaltning gradvist fik større effekt, da den allerede havde været i kraft i et par måneder, og at eksportlandene hurtigt tilpassede sig den nye markedssituation ([76]).

(56) Ved at se nærmere på de eksporterende landes adfærd på både det amerikanske marked og EU-markedet bekræftede Kommissionen denne tendens. F.eks. havde lande som Tyrkiet, Rusland, Sydkorea og Taiwan ([77]), som tegnede sig for betydelige eksportmængder til USA og Unionen, følgende tendenser i 2018 sammenlignet med 2017: Tyrkiet reducerede sin eksport til USA med ca. 850 000 ton (–45 %) og øgede sin eksport til Unionen med 2,6 mio. ton (+56 %). Tilsvarende faldt Ruslands eksport til USA med mere end 250 000 ton (–36 %) og steg med 870 000 ton (+23 %) i Unionen, Sydkoreas eksport til USA faldt med mere end 880 000 ton (–27 %), mens den steg i Unionen

([73]) Se betragtning 57 til 62 og tabel 12 i forordningen om endelig told.

([74]) For at sætte denne mængde i sammenhæng viser en grundlæggende beregning på grundlag af den gennemsnitlige stålpris i EU i 2017, at EU-erhvervsgrenen kan gå glip af et salg på hjemmemarkedet til en værdi af ca. 1,4 mia. EUR på grund af denne ekstra import. Det fremgår således, at den potentielle virkning af dette yderligere salg var relevant.

([75]) Mens stigningen i importen til Unionen fra 2016 til 2017 var meget mindre, nemlig ca. 1 mio. ton.

([76]) Se også OECD's stålkomité — Recent developments in steel trade and trade policy measures, 17.-18 september 2018, s. 8, tabel 2.

([77]) På tidspunktet for vedtagelsen af den endelige beskyttelsesforanstaltning var kun følgende fire handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter vedrørende importen til Unionen i kraft (tre over for Rusland og en over for Taiwan): Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2017/1795 af 5. oktober 2017 om indførelse af en endelig antidumpingtold på importen af visse varmvalsede flade produkter af jern og ulegeret stål eller andre former for legeret stål med oprindelse i Brasilien, Iran, Rusland og Ukraine og om afslutning af undersøgelsen af importen af visse varmvalsede flade produkter af jern og ulegeret stål eller andre former for legeret stål med oprindelse i Serbien (EUT L 258 af 6.10.2017, s. 24). Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/1328 af 29. juli 2016 om indførelse af en endelig antidumpingtold og endelig opkrævning af den midlertidige told på importen af visse koldvalsede flade produkter af stål med oprindelse i Folkerepublikken Kina og Den Russiske Føderation (EUT L 210 af 4.8.2016, s. 1). Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2018/1469 af 1. oktober 2018 om indførelse af en endelig antidumpingtold på importen af visse sømløse rør af jern eller stål med oprindelse i Rusland og Ukraine efter en udløbsundersøgelse i henhold til artikel 11, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1036 (EUT L 246 af 2.10.2018, s. 20). Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2015/1429 af 26. august 2015 om indførelse af en endelig antidumpingtold på importen af koldvalsede flade produkter af rustfrit stål med oprindelse i Folkerepublikken Kina og Taiwan (EUT L 224 af 27.8.2015, s. 10).

med ca. 250 000 ton (+8 %), og endelig faldt Taiwans eksport til USA med ca. 160 000 ton (–14 %), mens den steg med mere end 500 000 ton (+40 %) i Unionen ([78]).

(57) Disse tal viste derfor, at de eksporterende producenter generelt var i stand til at sende i det mindste en del af de mængder, der blev mistet i USA, til EU-markedet og i nogle tilfælde at øge deres tilstedeværelse på EU-markedet langt mere end de mængder, der blev mistet i USA. I betragtning af det amerikanske markeds størrelse ([79]) og det forhold, at den amerikanske Section 232-foranstaltning kun havde været anvendt i nogle måneder og derfor endnu ikke havde haft de fulde tilsigtede virkninger ([80]), var det rimeligt at forvente, at eksporten til USA fortsat ville falde i betydelige mængder, og at de eksporterende producenter ville være i stand til at tilpasse sig disse omstændigheder og øge deres tilstedeværelse på EU-markedet endnu mere.

(58) Kommissionen bekræftede derfor, at USA's Section 232-foranstaltning sandsynligvis ville forårsage en endnu større omdirigering af eksporten til EU-markedet i den nærmeste fremtid.

1.2.4. *Seneste udvikling i priserne på stål og råmaterialer*

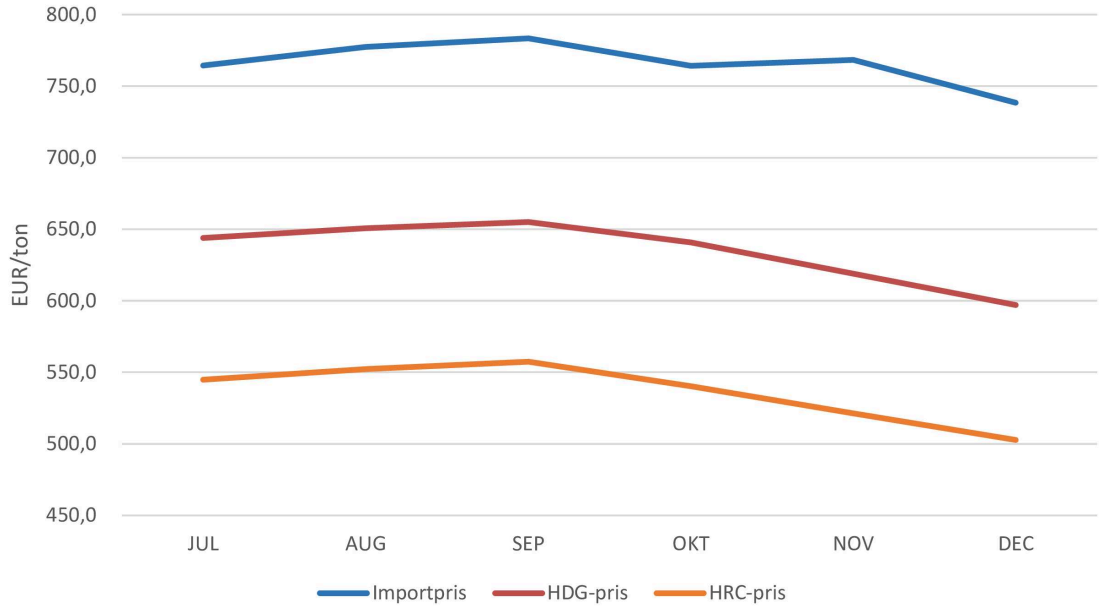
(59) I forordningen om endelig told bemærkede Kommissionen, at »stålpriserne i Unionen begyndte at følge en faldende tendens siden tredje kvartal af 2018« ([81]).

(60) I den forbindelse bemærkede Kommissionen i afsnit 1.2.1 ovenfor, at en af de faktorer, der forklarede en delvis forbedring af EU-erhvervsgrenens resultater i 2017, var, at forskellen mellem stålprisen og råvareomkostningerne var højere end i nogen af de foregående år i den analyserede periode. En yderligere detaljeret analyse af den seneste udvikling forud for indførelsen af en endelig foranstaltning viste imidlertid, at tendensen vendte, og at den positive forskel mellem de to gradvist kom under pres, og at dette derfor ville have en negativ indvirkning på EU-erhvervsgrenens økonomiske resultater.

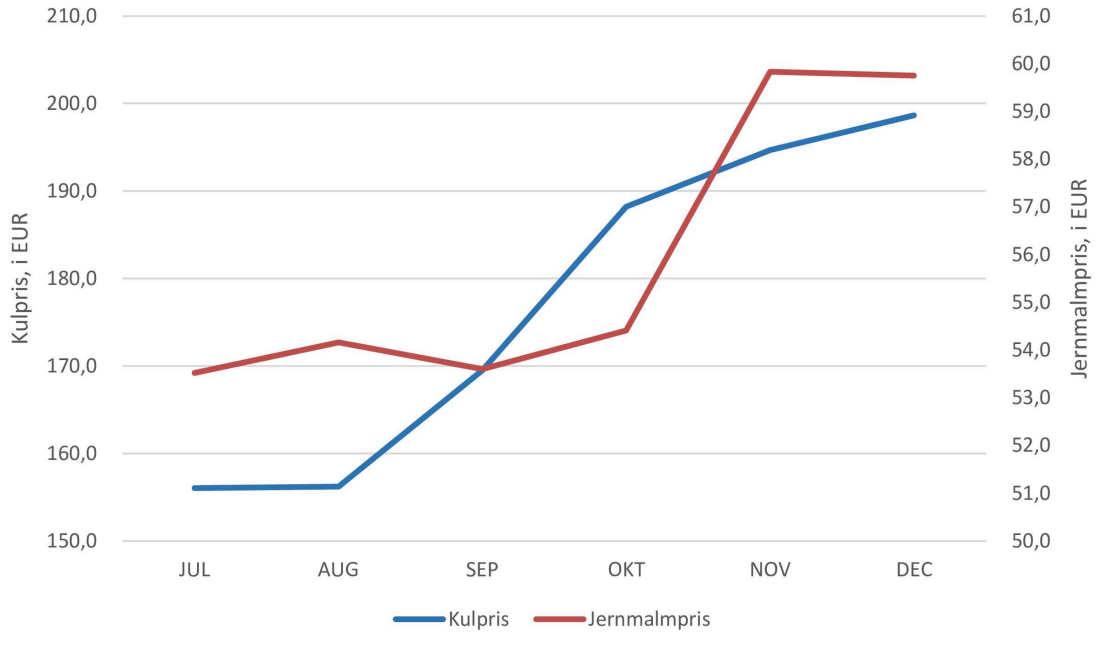
(61) Som det fremgår af figur 4 nedenfor ([82]), faldt stålpriserne i Unionen støt i anden halvdel af 2018. Denne tendens kan forventes at fortsætte i lyset af de usikre markedsudsigter (se afsnit 1.2.6) og som følge af det vedvarende og stigende pres fra importen med hensyn til mængder og priser, som i forbindelse med forværrede eller usikre markedsvilkår sandsynligvis vil have en negativ indvirkning på priserne og dermed ikke give EU-erhvervsgrenen mulighed for at tilpasse sine priser til de øgede omkostninger. I figur 5 ([83]) ses det, at prisen på nogle af de vigtigste råmaterialer til stålfremstilling steg konstant i samme periode.

([78]) *Kilde*: for USA's import (GTA), for EU's import (Eurostat).
([79]) Det amerikanske stålmarked var blandt de største importdestinationer efter størrelse — se OECD, »Recent Developments in Steel Trade and Trade Policy Measures«, DSTI/SC (2018)3, s. 9, tabel 3.
([80]) Se betragtning 35 i forordningen om midlertidige foranstaltninger: »USA har beregnet, at indførelsen af en generel told, jf. foranstaltningerne i henhold til Section 232, hvor næsten intet land er udelukket, bør reducere importen med ca. 13 mio. ton, svarende til 7 % af EU-forbruget«.
([81]) Se betragtning 89 i forordningen om endelig told.
([82]) *Kilde*: Eurostat for importpriser og S&P Global Commodity Insights for priserne på HDG og HRC.
([83]) *Kilde*: S&P Global Commodity Insights.

Figur 4 Priser på varmgalvaniserede varer (HDG), varmvalsede bredbånd (HRC) og importpriser i andet halvår 2018



Figur 5 Priser på jernmalm og kul i EUR i andet halvår 2018



(62) Derfor ville sådanne kombinerede tendenser, for hvilke der ikke var tegn på vending i den nærmeste fremtid, bringe EU-erhvervsgrenen i en endnu mere vanskelig finansiel situation.

(63) Desuden mente Kommissionen, at i et sandsynligt scenario med yderligere pres fra importen og på et marked, der ikke ville opleve nogen væsentlig vækst, ville de tendenser til underbud af hjemmemarkedspriserne, der blev konstateret i den oprindelige undersøgelse, blive yderligere forværret. Det skaber yderligere vanskeligheder for EU-producenter, som vil blive konfronteret med beslutningen om enten at konkurrere om markedsandele på bekostning af mere bæredygtige priser eller at bevare et højere prisniveau på bekostning af fortsat at miste markedsandele. I begge scenarier vil deres finansielle resultater blive påvirket negativt.

(64) Kommissionen bemærkede endvidere, at denne prisudvikling faldt sammen med den periode, hvor der allerede var indført en midlertidig beskyttelsesforanstaltning (siden midten af juli 2018). Det viser derfor, at eksportlandene udviste en endnu mere aggressiv importadfærd under foranstaltningerne, samt deres fortsatte interesse i at komme ind på EU-markedet i store mængder, selv om der var indført midlertidige beskyttelsesforanstaltninger.

1.2.5. *Status for handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter i tredjelande og overkapacitet*

(65) I afsnit 1.1.1 og 1.1.2 forklarede Kommissionen udviklingen og den seneste situation med hensyn til overkapacitet og handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter i tredjelande. På baggrund af disse oplysninger fandt Kommissionen, at det var højst usandsynligt, at den nuværende situation ville blive vendt i den nærmeste fremtid. Handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter indføres f.eks. normalt for en periode på fem år, og de kan forlænges yderligere. Navnlig fordi mange af foranstaltningerne var blevet indført i de få år, der gik forud for vedtagelsen af EU's stålbeskyttelsesforanstaltning ([84]), ville de blive opretholdt som minimum i den nærmeste fremtid. Med hensyn til overkapacitet antydede de rapporter, som Kommissionen henviste til, ikke, at der var tegn på, at overkapaciteten ville falde betydeligt. De antydede nærmere modsat, at situationen med global overkapacitet i sektoren endda kunne forværres yderligere ([85]). Faktisk var det globale forum om overkapacitet på stålområdet også meget tydeligt med hensyn til at konkludere, at overkapacitet fortsat var et vedvarende problem i slutningen af 2018. Det bemærkede, at »overskydende stålproduktionskapacitet — en global udfordring, der fortsat plager sektoren — skaber betydelige vanskeligheder for stålproducenter i både udviklede økonomier, vækstøkonomier og udviklingslande« ([86]).

(66) De påviste virkninger, som disse faktorer havde forårsaget på EU-markedet i form af en betydelig stigning i importen, blev beskrevet i afsnit 1.1 ovenfor samt i forordningen om endelig told. Da virkningerne heraf forventedes at fortsætte i den nærmeste fremtid, forventedes de at være af samme art og ville derfor sammen med USA's Section 232-foranstaltning skabe en yderligere stigning i importen til Unionen med deraf følgende negative virkninger for EU-erhvervsgrenen, hvis der ikke blev indført beskyttelsesforanstaltninger.

(67) Kommissionen konkluderede derfor, at disse elementer fortsat ville spille en vigtig rolle på Unionens stålmarked i den nærmeste fremtid og derfor var relevante for analysen af en trussel om alvorlig skade.

1.2.6. *Markedsudsigter og -prognoser*

(68) I hele den analyserede periode steg forbruget af stål på EU-markedet fra år til år ([87]). Denne tendens gjorde det muligt for EU-erhvervsgrenen generelt også at øge sin salgsmængde, hvilket igen gjorde det muligt for den i et vist omfang at afbøde virkningerne af det importpres, den var udsat for, og som fremgik af det vedvarende underbud og det konstante tab af markedsandel. Som forklaret i afsnit 1.2.1 gjorde denne stigning i salget i 2017 i forbindelse med

([84]) Omkring 140 af de undersøgelser, der førte til vedtagelsen af foranstaltninger, blev indledt i 2015 eller senere, hvorfor deres varighed i princippet blev fastsat til mindst 2021 (dvs. mindst to år efter afslutningen af EU's beskyttelsesundersøgelse). *Kilde*: WTO, Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP).

([85]) Se OECD, »Recent Developments in Steelmaking Capacity«, DSTI/SC(2018)2/FINAL: »de opdaterede oplysninger om bebudede investeringsprojekter tyder på, at der i øjeblikket er næsten 52 mio. ton bruttokapacitetsudvidelser undervejs, som kan tages i brug i løbet af den treårige periode 2018-20. Yderligere 39 mio. ton kapacitetsforøgelser er i øjeblikket i planlægningsfasen for eventuel opstart i samme periode«.

([86]) Det globale forum om overkapacitet på stålområdet, ministerrapport, 20. september 2018, punkt 2.

([87]) Forordningen om endelig told, tabel 4.

et opsving i priserne (både generelt og sammenlignet med udviklingen i omkostningerne) EU-erhvervsgrenen i stand til delvist at genrejse sig efter et konsekvent negativt finansielt resultat i de foregående år. I afsnit 1.2.4 observerede Kommissionen en nedadgående tendens i stålpriserne i Unionen parallelt med en stigning i råvarepriserne.

(69) Kommissionen vurderede derefter de økonomiske udsigter og prognoser for den periode, der ville følge efter undersøgelsens afslutning, med henblik på at vurdere, om der forelå en trussel om alvorlig skade, idet den analyserede en række forskellige specialiserede markedskilder.

(70) I den forbindelse pegede kilderne konsekvent på et scenarie med usikkerhed og nedkøling af den globale efterspørgsel efter stål i den nærmeste fremtid. Worldsteel Association bemærkede, at »nedgangen i efterspørgslen efter stål vil fortsætte ind i 2019 (...). Brexit uden en aftale og handelskrigen udgør risici« ([88]). Den mindede også om, at »selv om den kraftige stigning i efterspørgslen efter stål i 2017 fortsatte i 2018, er risiciene steget. Stigende handelsspændinger og volatile valutakursbevægelser øger usikkerheden« ([89]).

(71) OECD bemærkede, at »genopretningen (af forholdene på stålmarkedet) ser ud til at være skrøbelig på grund af vedvarende strukturelle ubalancer« ([90]). Andre markedskilder, såsom S&P Global Platts, gentog denne følelse af usikkerhed i Global Market Outlook fra december 2018.

(72) Desuden konkluderede det globale forum om overkapacitet på stålområdet i september 2018, at »selv om forholdene på stålmarkedet har vist et vist cyklisk opsving i 2017, er den underliggende tendens i den globale efterspørgsel efter stål fortsat svag, og overskudskapaciteten er fortsat betydelig« ([91]).

(73) På samme måde bemærkede Eurofer (en EU-stålsammenslutning), at »(...) de igangværende handelsgnidninger med USA og afkølingen af den globale efterspørgsel tyder på, at eksterne risici kan fortsætte med at stige, hvilket igen vil øge usikkerheden og føre til svækkede udsigter for EU's stålbrugere« ([92]).

(74) De data, der blev analyseret fra en række forskellige kilder, viste derfor konsekvent, at forventningen var, at der i bedste fald ville ske en beskeden stigning i stålforbruget, selv om dette ikke engang var sikkert, da udsigterne forværredes på baggrund af stigende usikkerhed. Som følge heraf ville den stagnerende globale efterspørgsel efter stål gøre det endnu mere sandsynligt, at ståleksportørerne ville sælge til det attraktive EU-marked.

Konklusion vedrørende trussel om alvorlig skade

(75) De data, der blev analyseret i dette afsnit, bekræftede, at importen sandsynligvis ville stige i de relevante mængder, og at importpresset derfor ville fortsætte, både på mængder og priser, som følge af den vedvarende overkapacitet og det stigende antal handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter i tredjelande, hvis virkninger på eksporten ville fortsætte. Desuden ville virkningerne af USA's Section 232 sandsynligvis blive mere mærkbare, efterhånden som månederne gik, hvilket ville øge presset på EU-markedet gennem en øget risiko for omlægning af handelen, og de første tegn herpå var allerede blevet til virkelighed.

(76) På denne baggrund bekræftede Kommissionen også de modsatrettede tendenser for stål- og råvarepriserne i anden halvdel af 2018 og de usikre markedsudsigter for den nærmeste fremtid.

(77) På baggrund af de elementer, der er analyseret i dette bilag, og konklusionerne i den oprindelige afgørelse bekræftede Kommissionen derfor, at der var fare for alvorlig skade, og at der ville være opstået en sådan alvorlig skade, hvis Kommissionen ikke havde indført en endelig beskyttelsesforanstaltning.

([88]) Se Worldsteel Association — Global Steel Market Outlook — møde i OECD's stålkomité, 17. september 2018.
([89]) Se Worldsteel Association — Worldsteel Short Range Outlook, oktober 2018, pressemeddelelse.
([90]) Se OECD Steel Market Developments, 85. møde i stålkomitéen, september 2018. Se også side 7 og 8 i OECD's Global Economic Outlook, 17. september 2018, der viser en nedjustering af vækstforventningerne (også i Unionen), og at »den globale handel er aftaget som følge af voksende usikkerhed i handelspolitikken«.
([91]) Det globale forum om overkapacitet på stålområdet, ministerrapport, 20. september 2018, punkt 2.
([92]) Se EUROFER — Economic and Steel Market Outlook 2018-2019, 25. oktober 2018.

1.3. **Forpligtelser, hvis virkning medførte stigningen i importen**

(78) I artikel XIX, stk. 1, litra a), i GATT 1994 bestemmes det i den relevante del: »[hvis] der som følge ... af virkningen af de forpligtelser, som et [medlem] har påtaget sig i henhold til denne overenskomst, herunder toldindrømmelser, importeres et produkt til det pågældende [medlems] område i så forøgede mængder ...«.

(79) Det pågældende produkt består af flere toldpositioner ([93]).

(80) Med hensyn til alle disse toldpositioner har Den Europæiske Union som følge af toldindrømmelser, der er indgået i tidligere runder af multilaterale handelsforhandlinger, følgende toldforpligtelser ([94]):

— 0 % værditold

(81) Disse indrømmelser blev på tidspunktet for fastsættelsen af beskyttelsesforanstaltningerne opført i del I, afdeling II, på Den Europæiske Unions liste over indrømmelser og forpligtelser, der blev certificeret som liste EU CLXXIII — Den Europæiske Union den 1. december 2016 ([95]), som ændret. Kolonnen for »andre afgifter og gebyrer« i denne liste og vedrørende ovennævnte toldpositioner var tom.

(82) Som følge af disse indrømmelser, der er opført på Den Europæiske Unions liste over indrømmelser og forpligtelser, der er knyttet som bilag til GATT og indarbejdet i henhold til artikel II, stk. 7, i GATT 1994, havde Den Europæiske Union på tidspunktet for fastsættelsen af beskyttelsesforanstaltningerne navnlig følgende forpligtelser i henhold til GATT 1994: Artikel XI, stk. 1, der forbyder ikke-toldmæssige importrestriktioner for ovennævnte produkter, og, hvad der er vigtigt, artikel II, stk. 1, litra a), og artikel II, stk. 1, litra b), første og andet punktum, i GATT 1994. I henhold til artikel II, stk. 1, litra b), første punktum, må Unionen ikke i mangel af en gældende undtagelse pålægge det pågældende produkt almindelig told ud over den told, der er fastsat i den relevante del af EU's liste over indrømmelser og forpligtelser, dvs. de ovenfor anførte nultoldssatser for hver af de omfattede toldpositioner. På tidspunktet for den oprindelige fastlæggelse med henblik på beskyttelsesforanstaltningerne og for indførelsen af de endelige beskyttelsesforanstaltninger var EU's importtold på den vare, der var omfattet af beskyttelsesforanstaltningerne, på 0 %. For almindelig told var disse toldsatser med andre ord allerede de højeste tilladte satser i henhold til artikel II, stk. 1, litra a), og artikel II, stk. 1, litra b), første punktum, i GATT 1994. Med hensyn til anden told eller andre afgifter var der i henhold til artikel II, stk. 1, litra b), andet punktum, ingen fleksibilitet med hensyn til at indføre anden tillægstold end almindelig told.

(83) Den vare, der var omfattet af beskyttelsesforanstaltningerne, blev importeret i større mængder (som fastsat i den endelige beskyttelsesforanstaltning) som følge af ovennævnte forpligtelser i henhold til GATT 1994 (artikel XI, stk. 1, artikel II, stk. 1, litra a), og artikel II, stk. 1, litra b), første og andet punktum, i GATT 1994), fordi disse forpligtelser, kombineret med de toldindrømmelser, som Unionen gav i de successive runder af multilaterale handelsforhandlinger, forbedrede og sikrede betingelserne for markedsadgang for import af den vare, der var omfattet af beskyttelsesforanstaltningerne, på EU-markedet. Ovennævnte toldforpligtelser fra Den Europæiske Unions side førte således til en stigning i importen og gav ikke EU noget spillerum til at forhøje den almindelige told i stedet for at indføre en beskyttelsesforanstaltning. Dette forklarer samtidig, hvordan de pågældende forpligtelser medførte en stigning i importen, som truede med at forvolde alvorlig skade.

(84) De anførte GATT-forpligtelser forhindrede samtidig Unionen i at forhøje de gældende importafgifter på det pågældende produkt. Det var således Den Europæiske Unions »forpligtelser i henhold til GATT 1994, [som] begrænsede dens evne til at forebygge eller afhjælpe skade som følge af en stigning i importen«. Samtidig har Den Europæiske Union »suspenderet disse forpligtelser som følge af« sin beskyttelsesforanstaltning.«

([93]) Se bilag I til forordningen om endelig told.
([94]) For yderligere oplysninger henvises til notat til dossieret af 30. november 2022, tabel 5.
([95]) WTO-dok. WT/Let/1220.