KOMISJONI RAKENDUSMÄÄRUS (EL) 2023/104,

12. jaanuar 2023,

millega muudetakse Maailma Kaubandusorganisatsiooni vaidluste lahendamise organi aruande vastuvõtmise järel rakendusmäärust (EL) 2019/159, millega kehtestatakse lõplik kaitsemeede teatavate terasetoodete impordi suhtes

EUROOPA KOMISJON,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2015. aasta määrust (EL) 2015/478 impordi ühiste eeskirjade kohta ([1]) ning eriti selle artikleid 16 ja 20,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2015. aasta määrust (EL) 2015/755 teatavatest kolmandatest riikidest pärit impordi ühiste eeskirjade kohta ([2]) ning eriti selle artikleid 13 ja 16,

ning arvestades järgmist:

Taust

(1) Euroopa Komisjon kehtestas oma rakendusmäärusega (EL) 2018/1013 ([3]) (edaspidi „ajutine määrus“) ajutise kaitsemeetme teatavate terasetoodete suhtes. Euroopa Komisjon kehtestas oma rakendusmäärusega (EL) 2019/159 ([4]) (edaspidi „lõplik määrus“) lõpliku kaitsemeetme teatavate terasetoodete suhtes (edaspidi „kaitsemeede“).

(2) 13. märtsil 2020 taotles Türgi vaidluste lahendamist reguleerivate eeskirjade ja protseduuride käsitusleppe artiklite 1 ja 4, 1994. aasta üldise tolli- ja kaubanduskokkuleppe (GATT 1994) XXIII artikli lõike 1 ning kaitsemeetmete lepingu artikli 14 alusel konsultatsioone Euroopa Liiduga.

(3) Euroopa Liidu ja Türgi vahelised konsultatsioonid toimusid 29. aprillil 2020, kuid need ei lahendanud vaidlust.

(4) 16. juulil 2020 taotles Türgi vaekogu moodustamist. Vaekogu loodi 28. augustil 2020. Vaekogu aruanne edastati 29. aprillil 2022. Ükski pool ei vaidlustanud vaekogu aruannet ja vaidluste lahendamise organ võttis selle vastu 31. mail 2022 ([5]).

(5) WTO-le 5. augustil 2022 esitatud teatises ([6]) teatasid Türgi ja Euroopa Liit, et vaidluste lahendamist reguleerivate eeskirjade ja protseduuride käsitusleppe artikli 21 lõike 3 punkti b kohaselt leppisid nad kokku, et mõistlik aeg, mille jooksul Euroopa Liit rakendab vaidluste lahendamise organi soovitusi ja otsuseid vaidluses „European Union – Safeguard Measures on Certain Steel Products“ (DS595), lõpeb 16. jaanuaril 2023, s.o seitse kuud ja kuusteist päeva alates vaidluste lahendamise organi soovituste ja otsuste vastuvõtmist 31. mail 2022.

(6) Nende sündmuste tulemusel avaldas komisjon 24. augustil 2022 algatamisteate, ([7]) milles teavitas oma kavatsusest rakendada vaekogu aruannet, viies esialgses meetmes vaekogu leitud vasturääkivused kooskõlla WTO eeskirjadega, ning kutsus huvitatud pooli üles märkusi esitama.

(7) Mitu isikut esitas enne ettenähtud tähtaega märkused, mida võeti nõuetekohaselt arvesse.

([1]) ELT L 83, 27.3.2015, lk 16.
([2]) ELT L 123, 19.5.2015, lk 33.
([3]) Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2018/1013, millega kehtestatakse ajutised kaitsemeetmed teatavate terastoodete impordi suhtes (ELT L 181, 18.7.2018, lk 39).
([4]) Komisjoni 31. jaanuari 2019. aasta rakendusmäärus (EL) 2019/159, millega kehtestatakse lõplikud kaitsemeetmed teatavate terasetoodete impordi suhtes (ELT L 31, 1.2.2019, lk 27).
([5]) WT/DS595/R „European Union – Safeguard Measures on Certain Steel Products“ (Euroopa Liit – kaitsemeetmed teatavatele terasetoodetele), 29. aprill 2022.
([6]) WT/DS595/13, 9. august 2022.
([7]) ELT C 320, 24.8.2022, lk 47.

Huvitatud isikute märkused

(8) Mitu huvitatud isikut esitas pärast algatamisteate avaldamist märkused. Esialgse tähelepanekuna märkis komisjon, et mõned huvitatud isikute märkused kõigest kordasid vaekogu järeldusi.

(9) Komisjon analüüsis esmalt Türgi valitsuse konkreetseid märkusi, sest see oli pool, kes vaidlustas kaitsemeetme WTO vaidluste lahendamise organi ees, ning seejärel analüüsis teiste huvitatud isikute esitatud märkusi.

(10) Türgi valitsus väitis, et dokumentides puuduvad tõendid, mis võimaldaksid komisjonil siduda ettenägematuid sündmusi impordi kasvuga. Türgi valitsus märkis, et liigne tootmisvõimsus ja impordi kasv ei langenud ajaliselt kokku, et komisjon ei uurinud kolmandates riikides kehtivaid kaubanduse kaitsemeetmeid ega nende seost impordi kasvuga, mida oleks tulnud teha, ning et USA paragrahv 232 kehtestati pärast liitu suunatud impordi kasvu. Türgi valitsus väitis ka, et kui komisjon kasutab uut teavet, peaks ta võtma arvesse ka meetme kehtivusajal toimunud tingimuste muutusi, näiteks mitme riigi, sealhulgas ELi enda väljajätmist paragrahvi 232 kohaste meetmete kohaldamisalast.

(11) Komisjon ei nõustunud Türgi valitsuse seisukohaga, et meetme seda aspekti ei saa parandada. Nagu on üksikasjalikult näidatud lisa punktis 1.1, oli enne lõpliku kaitsemeetme kehtestamist saadaval piisavalt teavet, mis näitas selgelt, et import liitu on ettenägematute arengute tõttu kasvanud. Komisjon ei kasutanud käesoleva määruse lisa jaoks andmeid, mis ei olnud lõpliku meetme kehtestamise ajal kättesaadavad.

(12) Seoses olulise kahju ohtu puudutavate tähelepanekutega leidis Türgi valitsus, et dumpinguvastased ja tasakaalustavad meetmed ei saanud olla kodumaise tootmisharu taastumise põhjus. Seoses muude teguritega, millele komisjon oli tuginenud liidu tootmisharu 2017. aasta osalise paranemise selgitamiseks, märkis Türgi valitsus, et vaekogu järelduse kohaselt mõjutasid need tegurid kodumaist tootmisharu ja importi sarnasel viisil, mistõttu ei saa nendega sellist paranemist põhjendada, ning et miski ei näidanud, et nende tegurite muutused oleksid impordile kasulikumad kui kodumaisele tootmisharule.

(13) Sellega seoses viitas komisjon oma järeldustele lisa punktides 1.2.1ja 1.2.2, mis on vastuolus Türgi valitsuse väidetega.

(14) Viimasena märkis Türgi valitsus, et vaekogu jõudis järeldusele, et isegi kui import oleks 2018. aastal kasvanud, ei saa sellest automaatselt järeldada, et kodumaise tootmisharu olukord on üldiselt märkimisväärselt halvenenud, mida ilmselgelt tahetakse teha.

(15) Sellega seoses selgitas komisjon käesoleva määruse lisas kõiki elemente, mida ta võttis arvesse, et teha kindlaks, et i) oli tõenäoline, et impordi kasv jätkub, ning ii) sellisel kasvul oleks negatiivne mõju liidu tootmisharu majanduslikule olukorrale, võttes arvesse liidu ja maailma teraseturu põhitegurite hiljutist ja eeldatavat tulevast arengut. Seetõttu ei eeldatud komisjoni sisulises analüüsis, et kaitsemeetme puudumise korral põhjustaks impordi kasv iseenesest ja muid asjakohaseid elemente arvesse võtmata liidu tootmisharule olulist kahju. Pigem analüüsis komisjon üksikasjalikult asjakohaseid elemente, mille põhjal ta jõudis järeldusele, et kui meetmeid ei võeta, kannaks liidu tootmisharu olulist kahju. Seepärast Türgi valitsuse väidetega ei arvestatud.

(16) Mõned teised huvitatud isikud väitsid oma märkustes, et komisjon peaks meetme täielikult lõpetama, sest vaekogu järelduste laadi põhjal oli võimatu meedet teistmoodi rakendada.

(17) Selle üldise väite kohta märkis komisjon, et WTO eeskirjade kohaselt on tal õigus meedet rakendada ja viia see eeskirjadega kooskõlla nendes mõnes aspektis, mille vaekogu leidis olevat eeskirjadega vastuolus. Nagu on näidatud käesoleva määruse lisas, olid vaekogu järeldused sellist laadi, et võimaldasid komisjonil viia meetme kooskõlla asjakohaste WTO normidega, mistõttu ei olnud meetme lõpetamine vaekogu aruande alusel põhjendatud.

Impordi kasv ettenägematute sündmuste ja kohustuste mõju tõttu

(18) Üks huvitatud isik märkis, et USA paragrahvi 232 kohases meetmes on tehtud mitu muudatust ning et kaubavahetuse ümbersuunamise ohtu enam pole või on see palju väiksem, mistõttu tuleks kaitsemeede lõpetada.

(19) Komisjon märkis, et pärast lõpliku meetme kehtestamist toimunud sündmused ei kuulu nende andmete hulka, millele saab WTO vaidluste lahendamise organi aruande rakendamisel tugineda. Nagu algatamisteates mainiti, on käesoleva uurimise eesmärk täiendada esialgseid järeldusi andmetega, mis olid kättesaadavad juba esialgse uurimise ajal. Hilisemaid märkuseid ei võetud arvesse.

(20) Üks huvitatud isik väitis, et liitu suunatud import ei kasvanud ühegi liidu GATT 1994 alusel võetud kohustuse tõttu ja et komisjon ei maininud ühtegi neist kohustustest oma esialgses otsuses.

(21) Komisjon viitas oma selgitustele lisa punktis 1.3, mis lükkavad selle väite ümber.

(22) Üks huvitatud isik leidis, et ei olnud toimunud ettenägematuid sündmusi, mis põhjustanuks impordi kasvu, ning seetõttu ei saanud komisjon vaekogu aruande seda aspekti rakendada.

(23) Komisjon märkis, et see väide on faktiliselt vale, sest vaekogu kinnitas ([8]) ettenägematuid sündmusi, mida komisjon kirjeldas lõpliku kaitsemeetme määruses. Seetõttu lükati see põhjendamatuks peetud väide tagasi.

(24) Üks huvitatud isik märkis, et USA paragrahvist 232 tulenenud kaubavahetuse ümbersuunamise oht ja impordi kasv ei olnud tema riigiga seoses mitmel põhjusel asjakohane.

(25) Komisjon märkis, et impordi kasvu ja kaubavahetuse ümbersuunamise riski analüüsi ei tehtud iga ekspordiriigi kohta eraldi, vaid tervikuna, sest kaitsemeedet tuleb kohaldada *erga omnes*. Igal juhul tahtis komisjon juhtida tähelepanu, et see huvitatud isik ei keskendunud mitte ainult ühe ekspordiriigi konkreetsele olukorrale, vaid ka ühe terast kasutava tootmisharu olukorrale, jättes tähelepanuta selle ekspordiriigi tulemused kõigis teistes terast kasutavates turusegmentides. Seega ei arvestanud komisjon seda väidet.

Olulise kahju oht

(26) Mõned huvitatud isikud leidsid, et vaekogu järeldused meetme selle aspekti kohta olid sellist laadi, mis ei võimaldanud komisjonil meedet rakendada ilma seda lõpetamata.

(27) Komisjon ei nõustunud sellise väitega käesoleva määruse lisas esitatud põhjustel, millega ta tõestas, et esialgsed järeldused olid õiged ja nende põhjendusi tugevdasid käesoleva määruse lisas esitatud täiendavad andmed ja selgitused.

(28) Mõned huvitatud isikud tuletasid meelde vaekogu järeldust, et komisjoni selgituses dumpinguvastaste ja tasakaalustavate meetmete rolli kohta liidu tootmisharu osalises taastumises oli puudusi.

([8]) Vt vaekogu aruanne, punkt 7.117.

(29) Sellega seoses tunnistas komisjon, et vaekogu vaidlustas lõplikus määruses esitatud selgitused. Rakendamise eesmärk on aga just võimaldada uurimisasutusel parandada meetme neid aspekte, mida vaekogu pidas mingil määral puudulikuks, näiteks seda, millele need huvitatud isikud viitasid. Seega esitas komisjon vaekogu selle järelduse kohta lisa punktis 1.2.2 vajaliku lisateabe ja selgitused.

(30) Üks huvitatud isik väitis, et kui komisjon ei viidanud sõnaselgelt teatavatele teguritele, mis mõjutavad liidu tootmisharu olukorda, ei saa ta neid meetme rakendamisel oma põhjendustes kasutada.

(31) Komisjon märkis, et vaekogu oli vaidlustanud esialgse meetme teatavate andmete üksikasjalikkuse. Käesoleva määruse lisas nimetas komisjon elemendid, mida ta võttis arvesse esialgse otsuse tegemisel, kuid mida lõplikus määruses välja ei toodud. Komisjoni arvates tähendaks huvitatud isiku väitega nõustumine, et kui uurimisasutust kritiseeritakse selle eest, et ta ei ole esitanud oma selgitustes või põhjendustes piisavalt üksikasjalikku teavet, ei tohi ta seda rakendamise abil parandada. Komisjon ei nõustunud selle seisukohaga, sest leidis, et rakendamise eesmärk nimelt ongi võimaldada uurimisasutusel viia oma meede eeskirjadega kooskõlla, esitades näiteks parema ja täielikuma põhjenduse kui lõplikus määruses, nagu järeldas vaekogu. Seega lükkas komisjon selle väite tagasi.

(32) Mõned huvitatud isikud väitsid, et pelk impordi edasise kasvu väljavaade ei tooks liidu tootjatele tingimata kaasa olulist kahju.

(33) Komisjon analüüsis üksikasjalikult, kuidas toimus impordi edasine kasv ja millistel põhjustel tooks selline kasv kaasa olulise kahju liidu tootmisharule. Seepärast ei võetud seda väidet arvesse.

(34) Mõned huvitatud isikud esitasid väiteid seoses liidu tootmisharu tulemustega kaitsemeetme kehtestamisele järgnenud aastatel või pärast sellist sündmust tekkinud suundumustega, näiteks liidu tootjate ja muude kolmandate riikide olukorraga USA paragrahvi 232 kohase meetme alusel, impordi arenguga või energiakriisiga.

(35) Komisjon lükkas kõik need väited tagasi, sest need jäid sisu ja ajalise ulatuse poolest rakendamisest välja, kuna puudutasid sündmusi, mis ei olnud seotud lõpliku meetme kehtestamisega 2019. aasta alguses.

(36) Käesoleva määruse lisas esitatud põhjustel leidis komisjon, et ta rakendas WTO otsuse täielikult. Rakendusmäärust (EL) 2019/159 tuleks muuta, lisades käesoleva määruse lisas esitatud põhjenduse, mis täiendab esialgse uurimise järeldusi.

(37) Käesoleva määrusega ettenähtud meetmed on kooskõlas määruse (EL) 2015/478 artikli 3 lõike 3 ja määruse (EL) 2015/755 artikli 22 lõike 3 alusel loodud kaitsemeetmete komitee arvamusega,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA MÄÄRUSE.

Artikkel 1

Käesoleva määruse lisa tekst lisatakse määrusele (EL) 2019/159 V lisana.

Artikkel 2

Käesolev määrus jõustub järgmisel päeval pärast selle avaldamist *Euroopa Liidu Teatajas*.

Seda kohaldatakse alates 2. veebruarist 2019.

Käesolev määrus on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides.

Brüssel, 12. jaanuar 2023

Komisjoni nimel
president
Ursula VON DER LEYEN

LISA

„V LISA

Liidu turu atraktiivsus

1) Oma esialgses otsuses selgitas komisjon, et liidu teraseturg on impordi sihtturuna huvipakkuv nii suuruse kui ka hindade poolest ([1]). OECD andmetel ([2]) oli liidu turg kaitsemeetmetega lõppenud uurimise algatamisele eelnenud aastatel suurimate impordimahtudega territoorium, kuna sellel perioodil moodustas liidu import 13,8…18,4 % kogu maailma impordist.

2) Lisaks mahtudele oli liidu turg väga huvipakkuv ka hindade poolest. Asjakohaste andmete analüüs ([3]) näitas, et peamised liitu terast eksportivad riigid saavutasid suure osa oma ekspordi puhul (46…78 % vastavatest CN-koodidest) liidu turul kõrgema hinna kui see, mida saadi samade CN-koodide puhul muudel kolmandatel turgudel. Samuti oli EL nende riikide ekspordi jaoks oluline sihtturg, olles nende peamine või üks peamisi ekspordisihtkohti, hõlmates mõnel juhul üle 25 % ja asjaomasel aastal isegi kuni 32 % nende ekspordist ([4]).

3) Liidu turu atraktiivsust kinnitas ka asjaolu, et kuigi peamised terast eksportivad riigid ([5]) vähendasid eksporti kolmandatesse riikidesse, siis eksporti liitu suurendasid nad kiires tempos. Eelkõige vähenes nende riikide eksport muudesse kolmandatesse riikidesse 2018. aastal ([6]) enam kui 11 miljonit tonni (–8 %) võrreldes 2017. aastaga ([7]). Teisest küljest suurenes samal perioodil import nendest riikidest liitu enam kui 3 miljoni tonni võrra (+14 %) ([8]). Need vastandlikud suundumused näitasid, et kuigi import muudesse kolmandatesse riikidesse üldiselt vähenes, siis aina suurema liigse tootmisvõimsuse ja maailma turgudele juurdepääsu piiramise tingimustes (vt punktid 1.1.1 ja 1.1.2 allpool) ning arvestades, et omamaises tarbimises puudusid suuremad positiivsed suundumused, kasutasid eksportivad tootjad võimalust müüa liidu turule üha suuremaid koguseid.

4) Seetõttu näitavad eespool esitatud andmed üheselt mõistetavalt, et liidu turg oli eksportivatele tootjatele huvipakkuv nii mahtude kui ka hindade poolest.

1. **ANALÜÜS**

1.1. **Ettenägematute sündmuste tagajärjel kasvanud import**

5) Seepärast esitatakse järgmistes alapunktides lisateave ja üksikasjalikum selgitus, mis seob kõik tuvastatud ettenägematud sündmused toimunud impordi kasvuga, täiendades nõnda esialgseid järeldusi.

1.1.1. *Liitu suunatud impordi kasv, mis tuleneb maailma terasesektori liigsest tootmisvõimsusest*

6) Esialgsete otsuste kohaselt tõestas komisjon, et terasesektoris oli liigne tootmisvõimsus ja et vaatamata selle vähendamiseks tehtud jõupingutustele see uurimisperioodi jooksul siiski suurenes ([9]).

([1]) Vt ajutise määruse põhjendus 35 ja lõpliku määruse punkt 4.
([2]) Vt OECD, „Recent Developments in Steel Trade and Trade Policy Measures“ (Hiljutised suundumused terasekaubanduses ja kaubanduspoliitika meetmetes), DSTI/SC(2018)3, lk 9, tabel 3.
([3]) Allikas: kaubanduse peadirektoraadi arvutused Global Trade Atlas andmete põhjal (https://ihsmarkit.com/index.html) – toorandmed kättesaadavad tellimise korral – analüüsiperiood: 2014–2017. Üksikasjade jaoks vt toimikusse 30. novembril 2022 lisatud märkus, tabel 1.
([4]) *Ibid*.
([5]) Need riigid olid Hiina, India, Lõuna-Korea, Taiwan, Türgi, Ukraina ja Venemaa ning nende tooted moodustasid 2018. aastal ligikaudu 75 % kogu liitu suunatud impordist.
([6]) Terve 2018. aasta andmed on ekstrapoleeritud 2018. aasta jaanuarist novembrini kestnud perioodi kohta kättesaadavate andmete põhjal.
([7]) Allikas: Global Trade Atlas (https://ihsmarkit.com/index.html) – saadaval tellimise korral.
([8]) Vt ajutise määruse põhjendus 32.
([9]) Vt ajutise määruse põhjendused 31 ja 32 ning lõpliku määruse põhjendused 51–54.

7) Mitu allikat on järjekindlalt kinnitanud, et on otsene seos terasesektori liigse tootmisvõimsuse ja sellega ekspordile avaldatava mõju vahel. Näiteks märkis OECD: „Liigne terase tootmise võimsus avaldab terasetööstusele suurt mõju, mida sageli seostatakse ülepakkumise, madalate hindade ja väikese kasumlikkusega.“ ([10]) Organisatsioon märkis ka, et „maailma tasandil kandub liigse tootmisvõimsuse mõju edasi kaubanduse kaudu; liigne tootmisvõimsus võib põhjustada ekspordi tõusu, mis toob impordiga konkureerivatele kodumaistele tootjatele kaasa hinnalanguse ja turuosa vähenemise“ ([11]).

8) Muudki uuringud osutavad samasse suunda. Economic Policy Institute'i 2014. aasta dokumendis ([12]) märgiti: „Liigne tootmisvõimsus tähendab, et terasetootmisrajatised suudavad toota palju rohkem terast, kui turg nõuab. Kõrged püsikulud, kapitalimahukus ja terasetootmise ulatuslikkus ajendavad ülejääki eksportima turuhinnast madalama hinnaga. […] Liigne tootmisvõimsus põhjustab ületootmist ja ekspordi kasvu“ ning „tööstuse suur kapitalimahukus sunnib tootjaid püsikulude katmiseks tootmist maksimaalselt suurendama, mis omakorda sunnib neid müüma ületoodangut dumpinguhinnaga välisturgudele, eriti atraktiivsele USA turule, kui sisenõudlus tootmisega sammu ei pea. See on aastate jooksul korduvalt põhjustanud terasega ebaausa kauplemise kasvu.“

9) Samamoodi märkis Euroopa Komisjon 2016. aasta teatises: „Terasetoodangu ülejääk on viimasel ajal põhjustanud ekspordi plahvatusliku suurenemise, mis on maailma teraseturgu destabiliseerinud ja langetanud kogu maailmas terase hinda“ ([13]).

10) Seetõttu on olemas üldiselt aktsepteeritav majanduslik põhjendus sellele, miks eksportivad tootjad püüavad oma liigsest tootmisvõimsusest vabaneda kolmandate riikide turgudel (tavaliselt madalamate hindadega), et oma kulud vähemalt osaliselt katta.

11) Komisjon hindaski üksikasjalikumalt otsest seost terasesektoris olemasoleva kinnitatud (ja suureneva) liigse tootmisvõimsuse ja liitu suunduva impordi kasvu vahel.

12) Liigse tootmisvõimsuse olukorras ja kui eksportivatel tootjatel on stiimul oma liigsest tootmisvõimsusest vabanemiseks, suunduvad nad nendele turgudele, mis võimaldavad neil põhimõtteliselt müüa suuremaid koguseid (ideaalis) paremate hindadega (võrreldes muude kolmandate turgudega). Komisjon selgitas põhjendustes 1–4, et liit on eksportivatele tootjatele huvipakkuv turg nii suuruse kui ka hinnataseme poolest. Kättesaadavatest impordiandmetest nähtub ka, et liigse tootmisvõimsuse suurenemise perioodil kasvas import liitu kiiresti ja suures mahus ([14]) ning et tootmisvõimsus suurenes palju kiiremas tempos kui liidu tarbimine ([15]). Andmed näitasid ka, et import liitu kasvas jätkuvalt, samas kui eksport muudesse kolmandatesse riikidesse hoopis vähenes. Ajutises määruses esitatud andmetest ilmneb, et eksportivad tootjad lõid järjepidevalt alla liidu tootjate hindu (mõnel juhul märkimisväärselt), mis näitab nende sihikindlat püüdlust saada jätkuvalt kasu liidu turu ligitõmbavatest tingimustest ([16]). Kui arvestada tarbimise palju aeglasemat kasvu, ei saaks liidu tootmisharu hindadest püsivalt madalamate hindadega liitu suunatud impordi ulatust ja tempot kuidagi mõistlikult seletada, kui jätta arvestamata eksportivate tootjate liigset tootmisvõimsust.

13) Seega järeldas komisjon, et import liitu kasvas, sest esialgsel uurimisperioodil oli terasesektoris liigne tootmisvõimsus.

([10]) Vt OECD „Excess Capacity in the Global Steel Industry: The Current Situation and Ways Forward“ (Liigne tootmisvõimsus maailma terasetööstuses: hetkeolukord ja võimalikud suunad), 2015, lk 3.

([11]) Vt OECD „Evaluating the Financial Health of the Steel Industry“ (Terasetööstuse finantsseisundi hindamine), DSTI/SU/SC(2015)12/FINAL, 9. juuni 2017, lk 25.

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

([13]) Komisjoni 16. märtsi 2016. aasta teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele, Regioonide Komiteele ning Euroopa Investeerimispangale „Terasetööstus: püsivate töökohtade ja Euroopa majanduskasvu kaitsmine“, COM(2016) 155 final.

([14]) Vt OECD „Excess Capacity in the Global Steel Industry: The Current Situation and Ways Forward“ (Liigne tootmisvõimsus maailma terasetööstuses: hetkeolukord ja võimalikud suunad), 2015, lk 2, tabel.

([15]) Kogu uurimisperioodil kasvas import 71 % võrra, tarbimine aga 14 % võrra.

([16]) Hindade allalöömist vahemikus 1,2…23 % tõestati 17 tootekategoorias.

1.1.2. *Rohkem kaubanduse kaitsemeetmeid ja kaubandust piiravaid meetmeid kolmandates riikides*

14) Ajutise määruse põhjendustes 33 ja 34 selgitas komisjon, et terasesektoris suurenes märgatavalt kaubanduse kaitsemeetmete kasutamine, eriti ELi kaitsemeetmetega seotud uurimisele eelnenud aastatel. Ajutises määruses teatati, et kui ajavahemikul 2011–2013 algatati „aastas keskmiselt umbes 77 terasega seotud uurimist, suurenes see keskmine näitaja 2015.–2016. aastal 117ni“. Lisaks kehtestasid kolmandad riigid kogu 2017. aasta vältel jätkuvalt kaubandust piiravaid meetmeid ([17]).

15) Komisjon täheldas analüüsitud andmete ([18]) põhjal kokkuvõtvalt, et ajavahemikul 2013–2017 kehtestati terasetoodete suhtes enam kui 300 kaubanduse kaitsemeedet ([19]).

16) Neid arve lähemalt vaadeldes ilmnes, et need meetmed oli kehtestanud suur hulk riike (vähemalt 24 jurisdiktsiooni), sealhulgas kõik peamised terast importivad riigid ([20]). Aastatel 2013–2017 kehtestasid need riigid 157 meedet, s.o kokku rohkem kui 52 % meetmest.

17) Samal ajal kehtis sellel perioodil paljudes jurisdiktsioonides suur hulk meetmeid peamiste liitu eksportivate riikide suhtes. Tuues näiteks seitse suurimat liitu eksportijat, ([21]) täheldas komisjon, et nende suhtes kohaldati ligikaudu 200 meedet, s.o ligikaudu 66 % kõigist vähemalt 24 erinevas kolmandas riigis kehtivatest meetmetest.

18) Seetõttu kinnitas komisjon, et kaubanduse kaitsemeetmete ulatus, st üksikute meetmete arv ja nendest mõjutatud riikide (nii meetmeid kehtestavad kui ka meetmete kohaldamisalasse kuuluvad riigid) arv, oli väga suur. Lisaks märkis komisjon, et algse toimiku andmed viitavad sellele, et need arvud võivad olla isegi üsna tagasihoidlikud ([22]). Nende meetmete alusel kehtestatud tollimaksud näisid piisavalt kõrged, et mõjutada nendele turgudele siseneva impordi taset võrreldes nende meetmete kehtestamisele eelnenud perioodiga. See kajastus kaubanduse kaitsemeetmete kohaldamisalasse kuuluvatest riikidest kolmandatele turgudele suunatud ekspordi üldises vähenemises (vt põhjendus 19), olenemata sellest, et üldised turutingimused ei olnud märkimisväärselt muutunud ([23]) ega põhjendaks seega põhimõtteliselt ekspordi vähenemist sellises mahus, kui seda ei oleks mõjutanud ranged meetmed.

19) Komisjon kinnitas analüüsitud andmete põhjal, et kaubanduse kaitsemeetmete kehtestamise tavaline mõju seisnes selles, et pärast meetmete kehtestamist vähenes meetmete kohaldamisalasse kuuluvatesse riikidesse suunatav import (paljudel juhtudel märkimisväärses ulatuses). Komisjon täheldas, et tema enda analüüs terasetoodete ([24]) kaubanduse kaitsemeetmeid käsitlevate uurimiste kohta näitas, et võrreldes meetmete kehtestamise kaasa toonud impordi tasemega uurimisperioodil vähenes import keskmiselt kuni 82 % võrra. Nendel juhtudel oli mõjutatud impordimaht märkimisväärne ([25]). Komisjon kinnitas ka, et kolmandate riikide kehtestatud terasesektori

([17]) Vt ajutise määruse põhjendus 33.

([18]) Allikas: WTO, Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP) – väljavõte tehtud 28.11.2018 kell 10.58.

([19]) Hõlmab kaitsemeetme alla kuuluvaid terasetooteid, ei hõlma Euroopa Liidu kehtestatud meetmeid ega ELi eksportivate tootjate impordi suhtes kehtestatud kaitsemeetmeid. Ülevaate saamiseks Euroopa Liidu kaubanduse kaitsemeetmetest, mis kehtestati kaitsemeetme kohaldamisalasse kuuluvatele tootekategooriatele, vt lisa 1.B komisjoni 2. septembri 2019. aasta rakendusmäärusele (EL) 2019/1382, millega muudetakse teatavaid määrusi, millega kehtestatakse dumpingu- või subsiidiumivastased meetmed kaitsemeetmete kohaldamisalasse kuuluvate teatavate terasetoodete suhtes (ELT L 227, 3.9.2019, lk 1).

([20]) Uurimisperioodi peamiste terast importivate riikide kohta vt OECD, „Recent developments in steel trade and trade policy measures – A closer look at non-tariff trade measures“ (Hiljutised suundumused terasekaubanduses ja kaubanduspoliitika meetmetes – mittetariifsete kaubandusmeetmete täpsem ülevaade“,DSTI/SC(2018) 3, 26. jaanuar 2018, lk 9, tabel 3. Kättesaadav siin (https://one.oecd.org/document/DSTI/SC(2018)3/en/pdf).

([21]) Need riigid olid (tähestiku järjekorras): Hiina (10 %), India (9 %), Korea (10 %), Taiwan (5 %), Türgi (22 %), Ukraina (7 %) ja Venemaa (14 %). Nendest riikidest pärit import moodustas ajavahemikul 2013–2017 keskmiselt ligikaudu 75 % vaatlusaluse toote impordist liitu.

([22]) Vt Euroferi 16. aprilli 2018. aasta esialgse uurimise esildise põhjendus 76 koos üksikasjalikuma teabega iga vaadeldava meetme kohta, mis on esitatud lisas A07 D.1. Andmete allikas: SBB Platts.

([23]) Vt CRU andmed: 2017. ja 2018. aasta tarbimine oli üsna stabiilne (kasv vaid umbes 2 %).

([24]) Sarnast suundumust täheldati, kui hinnati kaubanduse kaitsemeetmete mõju muudele toodetele peale terase.

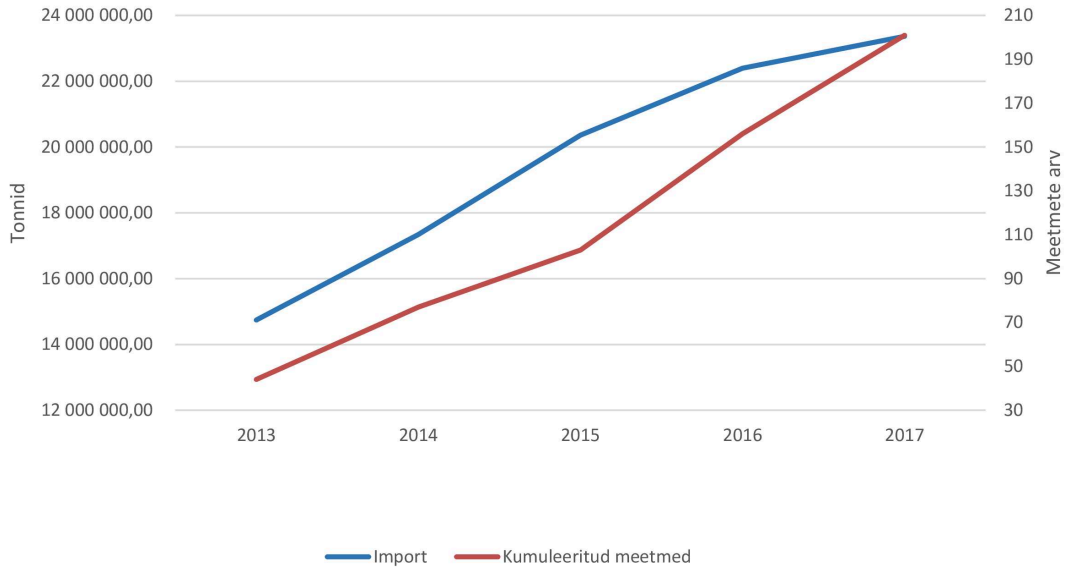
([25]) Need meetmed mõjutasid kokku ligikaudu 15 miljonit tonni kombineeritud importi, millest vaid veidi üle 2 miljoni tonni sisenes turule pärast meetmete võtmist. Üksikasjade jaoks vt toimikusse lisatud märkus, tabel 2.

kaubanduse kaitsemeetmetel oli sarnane mõju. Komisjon kinnitas 26st hinnatud juhtumist koosneva valimi puhul, ([26]) et import vähenes keskmiselt 73 % ja et mõjutatud kogused olid samuti asjakohased ([27]). Seetõttu vähendasid nendesse riikidesse ja sealhulgas vähemalt osaliselt liidu turule suunatud ekspordi mahtu kolmandate riikide kehtestatud kaubanduse kaitsemeetmed.

20) Selget seost kolmandates riikides kaubanduse kaitsemeetmete arvu suurenemise ja liidu turule suunatava impordi kasvu vahel näitavad ka peamistest terast eksportivatest riikidest pärit ja liitu suunatava ekspordiga seotud vastandlikud suundumused, mida on selgitatud põhjenduses 3 ([28]). Arvestades kolmandate riikide kehtestatud kaubanduse kaitsemeetmete suurt hulka ja nende mõju meetmeid kehtestavatesse riikidesse suunatava impordi mahtudele (mida on üksikasjalikult kirjeldatud põhjendustes 18 ja 19), kinnitab see suundumus, et nende võimet eksportida kolmandatesse riikidesse piirati olulisel määral. Seepärast püüdsid nad nendest lisamahtudest (mida mõjutas ka liigne tootmisvõimsus) vabaneda huvipakkuval liidu turul, kus seetõttu kasvas import samal perioodil järjepidevalt oluliselt kiiremini kui tarbimine.

21) Neid suundumusi annab edasi alljärgnev joonis ([29]).

Joonis 1. Seitsmest kõige rohkem importivast riigist liitu suunatud impordi areng ja nende kehtestatud kumuleeritud meetmed



([26]) Vt toimikusse 30. novembril 2022 lisatud märkus, tabel 3.

([27]) Kaubanduse kaitsemeetme kehtestamiseks peavad iga uurimisega seotud mahud ületama miinimumtaset. Terasega kaubeldakse tavaliselt suhteliselt suurtes kogustes, nagu on näha ELi kaubanduse kaitsemeetmete praktika näidetest ja valimisse kuuluvatest muude kolmandate riikide kaubanduse kaitsemeetmete juhtumitest.

([28]) Uurimisperioodil oli nende riikide osakaal kogu liitu suunatud impordist järjepidevalt ligikaudu 75 %.

([29]) *Allikas*: import liitu: Eurostat; kaubanduse kaitsemeetmed: WTO, Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP).

22) Komisjon märkis ka, et kuigi see seletaks kolmandatesse riikidesse suunatava ekspordi säärast vähenemist, siis üldine terase tarbimine sellel perioodil oluliselt ei vähenenud. Järelikult saab muudesse kolmandatesse riikidesse suunatava ekspordi kahanemist mõistlikult põhjendada vaid paljude jurisdiktsioonide kehtestatud suure hulga kaubanduse kaitsemeetmete või muude kaubandust piiravate meetmete piirava mõjuga.

23) Sellest lähtuvalt järeldas komisjon, et kaubanduse kaitsemeetmete ja muude kaubandust piiravate meetmete suurem kasutamine kolmandates riikides suurendas vaatlusalusel perioodil importi liitu.

1.1.3. *USA paragrahvi 232 kohased meetmed*

24) Lõpliku määruse põhjendustes 58–61 selgitas komisjon seost USA paragrahvi 232 alusel võetud meetmete ja liitu suunatud impordi suurenemise vahel. Lisaks hindas komisjon lõpliku määruse põhjendustes 101–110 nii liitu kui ka USA turgudele suunatava impordi arengut ([30]).

25) Impordi kasvu kindlaksmääramiseks hinnatud andmed hõlmasid aega kuni 2018. aasta juuni lõpuni (hiliseima perioodi lõpp), mis tähendab, et need puudutasid liitu ja USAsse suunatava impordi suundumusi suhteliselt lühikese aja jooksul pärast USA paragrahvi 232 jõustumist. Nagu on aga selgitatud lõpliku määruse põhjenduses 58, algatati USA meetme kehtestamise kaasa toonud uurimine juba 2017. aasta aprillis ja aruanne, millega pandi alus meetme hilisemale vastuvõtmisele, avaldati 2018. aasta jaanuaris, nii et esimesed kaubavahetuse ümbersuunamise märgid olid juba avastatud.

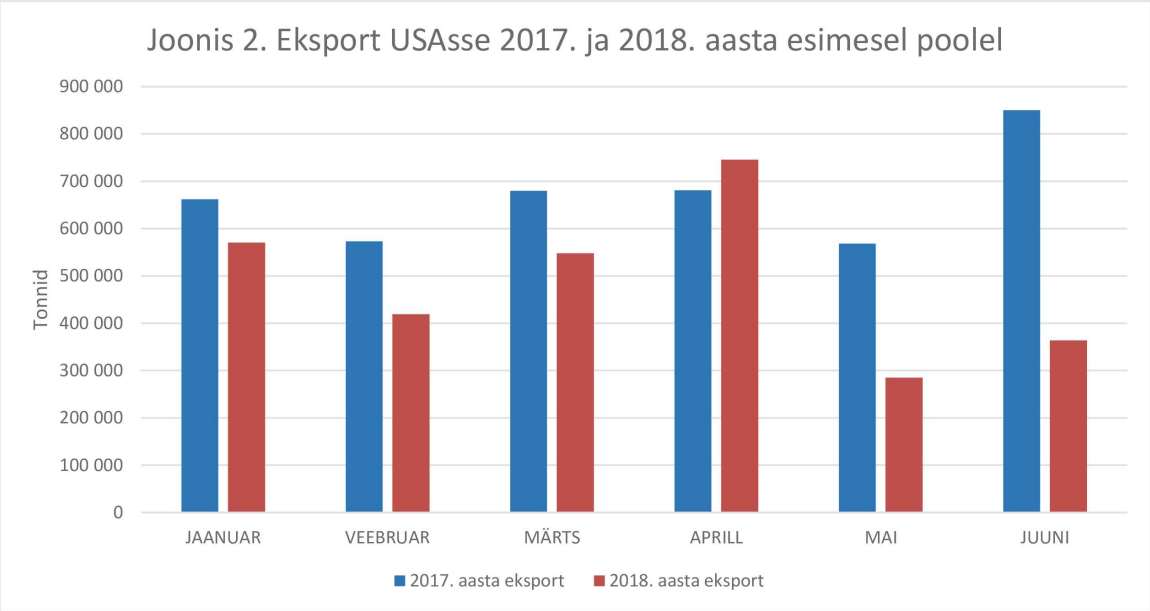
26) Andmed näitasid, et kui 2018. aasta esimesel poolel kahanes import USAsse 2017. aasta sama perioodiga võrreldes peaaegu ühe miljoni tonni võrra (–7 %), siis liitu suunatud impordis esines peaaegu sama suur vastupidine suundumus, s.o import kasvas 1,2 miljoni tonni võrra (+7 %).

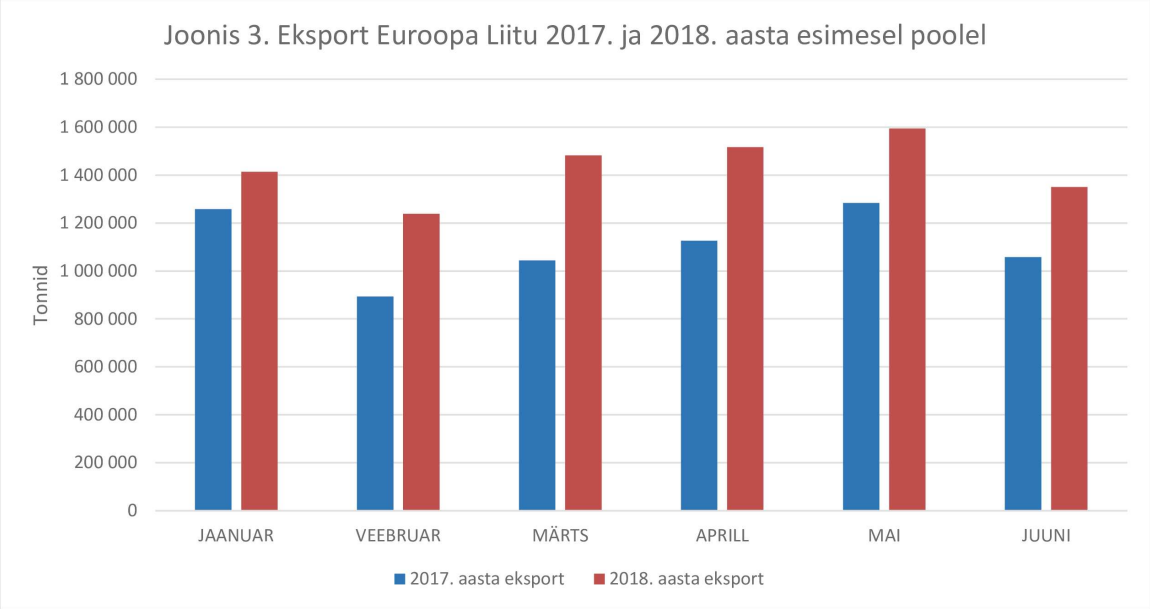
27) Seda suundumust põhjendab asjaolu, et peamised terast liitu eksportivad riigid eksportisid asjakohases mahus ka USA turule. Samal ajal, kui ekspordimahud USAsse vähenesid (USA paragrahvi 232 alusel kehtestatud 25 % tollimaksu mõju tõttu), kasvas paralleelselt osa nimetatud riikidest liitu suunatud ekspordi maht. Nagu on selgitatud eespool põhjenduses 3, kahanes nende riikide eksport muudele kolmandatele turgudele.

28) Võimatus eksportida USAsse samu koguseid pärast USA paragrahvi 232 kohase meetme jõustumist asetas ekspordiriigid olukorda, kus nad olid sunnitud otsima oma terasele muid turustusvõimalusi. Liidu turg oli suuruse ja hindade poolest muude kolmandate turgudega võrreldes väga huvipakkuv ning seetõttu ekspordiriikide jaoks ilmselge sihtturg, mis tõi kaasa impordi kasvu, eelkõige riikidest, mille ekspordimaht USAsse kahanes. Need suundumused on toodud esile alljärgnevatel joonistel ([31]).

([30]) USA paragrahvi 232 ja impordi kasvu vahelise seose selgitamiseks viitab komisjon nendes põhjendustes ainult kuni 2018. aasta juuni andmetele, sest lõplikus määruses hinnatud impordi kasv hõlmab ajavahemikku kuni selle kuuni.

([31]) *Allikas*: GTA andmebaas, kumuleeritud eksport Türgist, Koreast, Venemaalt ja Taiwanist Ameerika Ühendriikidesse (joonis 2) ning kumuleeritud eksport samadest riikidest USAsse ja liitu (joonis 3).





29) Selliseid asjaolusid arvestades kinnitas komisjon, et uurimisperioodil toimunud liitu suunatud impordi kasv (koos muude tõestatud ettenägematute sündmustega) tulenes USA paragrahvi 232 kohasest meetmest.

Kumulatiivne hinnang

30) Samuti jõudis komisjon järeldusele, et impordi kasv tulenes kõigi tuvastatud ettenägematute sündmuste (liigne tootmisvõimsus kogu maailmas, kaubanduse kaitsemeetmete ja kaubandust piiravate meetmete suurem kasutamine kolmandates riikides ning USA paragrahvi 232 kohane meede) koosmõjust. Mitme ettenägematu sündmuse samaaegne olemasolu toetab järeldust, et on loogiline seos liitu kui terase eksportijatele huvipakkuvale suurele turule suunatava impordi kasvu ja tuvastatud ettenägematute sündmuste vahel.

1.2. **OLULISE KAHJU OHT**

31) Esialgses otsuses leiti, et kui liit ei kehtesta kaitsemeedet, tekib kodumaistele tootjatele olulise kahju oht, sest eeldati impordi jätkuvat kasvu, eelkõige (kuid mitte ainult) USA paragrahvi 232 kohasest meetmest ajendatud kaubanduse ümbersuunamise tõttu, ning seega suureneb impordisurve hindadele ja mahtudele ([32]). Määruse selles punktis selgitatakse üksikasjalikumalt, miks tekkis olulise kahju oht ja kuidas see oli lõpliku meetme kehtestamise ajal kättesaadavate tõendite alusel hästi põhjendatud. Selleks esitatakse määruse selles osas lisaselgitusi ja -täpsustusi järgmiste aspektide kohta, mille alusel tuvastati olulise kahju oht: i) liidu tootmisharu olukord ja selle 2017. aasta osalise taastumise põhjused; ii) ELi kaubanduse kaitsemeetmete osa liidu tootmisharu olukorras; iii) USA paragrahvi 232 kohase meetme mõju, sealhulgas hiljutised muutused liitu suunatud impordis; iv) terase ja tooraine hindade viimased muutused; v) kaubanduse kaitsemeetmete hetkeseis kolmandates riikides ja liigne tootmisvõimsus; vi) turu väljavaated ja prognoosid.

Liidu turu jätkuv atraktiivsus

32) Eespool põhjendustes 1–4 selgitas komisjon, kuidas liidu turg oli suuruse ja hindade poolest huvipakkuv ning kuidas need omadused aitasid uurimisperioodil kaasa liidu turule suunatud impordi kasvule.

33) Komisjon leidis, et need omadused jäid lõpliku kaitsemeetme kehtestamise kaasa toonud uurimise lõpus samaks, kinnitades, et 2018. aastal oli liidu turg jätkuvalt huvipakkuv nii suuruse ([33]) kui ka hindade poolest. Asjaomastest CN-koodidest 48…81 % puhul saavutasid peamised liitu terast eksportivad riigid liidu turul kõrgema hinna kui muudel kolmandatel turgudel ([34]). See kinnitab, et liidu turg pakub hindade poolest jätkuvalt huvi. Suuruse poolest oli liit jätkuvalt oluline eksporditurg, moodustades mõne ekspordiriigi koguekspordist peaaegu 40 % ja mõne puhul ligikaudu 25 %, olenevalt riigist ([35]).

34) Komisjon jõudis järeldusele, et hinnatud ja sealhulgas huvitatud isikute esitatud andmetes ei viidanud miski sellele, et huvi liidu turu vastu lähitulevikus väheneks. Nagu ilmneb käesolevast lisast (vt näited allpool punktides 1.2.3 ja 1.2.5), oli hoopis aina vähem alternatiivseid turustusvõimalusi, mille puhul olnuks eksportivatel tootjatel võimalik saavutada sama või sarnane ekspordimaht kui varem, ning selle tulemusena suurenes veelgi impordisurve atraktiivsele liidu turule.

1.2.1. *Liidu tootmisharu olukord ja selle 2017 aasta osalise taastumise tegurid*

35) Ajutise määruse VI jao punktis 1 ja lõpliku määruse punktides 5.1–5.3 selgitati liidu tootmisharu olukorda analüüsiperioodi lõpus ja kahjunäitajate muutumist alates 2013. aastast, järeldades, et liidu tootmisharu oli ebakindlas ja haavatavas seisus.

36) Haavatavust, mille osalist vähenemist küll 2017. aastal täheldati, põhjendati mitme teguriga, mis võimaldasid liidu tootmisharul saavutada alles 2017. aastal üldiselt suurema kasumlikkuse kui eelnenud aastatel, hoolimata impordi pidevast kasvust ([36]).

37) Esiteks oli liidu tootmisharu kasumlikkus kogu analüüsiperioodil üldiselt kehv: kanti kahjumit (2013) või saavutati väga väike kasum (2014–2016). Kui 2017. aastal muutus tootmisharu esimest korda viie aasta jooksul piisavalt kasumlikuks, ei olnud see siiski suurusjärgus, mis korvaks varasema nelja aasta tulemused. Isegi sellel aastal jäi kasumlikkus paljudes tootekategooriates madalaks. Kolm tootekategooriat jätkasid kahjumiga ja 13 tootekategooria kasum oli tasuvuse piiril. Vaid seitse tootekategooriat suutsid 2017. aastal taastuda nii palju, et kasum ületas 6 % ([37]).

([32]) Vt lõpliku määruse põhjendused 90 ja 110.

([33]) Vt OECD terasekomitee, „Recent developments in steel trade and trade policy measures“ (Hiljutised suundumused terasekaubanduses ja kaubanduspoliitika meetmetes), 17.–18. september 2018, lk 8, tabel 2 (näitab, et 2018. aastal tugevdas liit veelgi oma positsiooni peamise terast importiva riigina maailmas).

([34]) *Allikas*: kaubanduse peadirektoraadi arvutused GTA andmete põhjal (https://ihsmarkit.com/index.html) – toorandmed kättesaadavad tellimise korral. Üksikasjade jaoks vt toimikusse 30. novembril 2022 lisatud märkus, tabel 1.

([35]) *Ibid.*

([36]) Kasvule aitas kaasa ka kaubanduse kaitsemeetmete kehtestamine teatavatele tootekategooriatele; nende konkreetset rolli analüüsitakse punktis 1.2.2.

([37]) Ajutise määruse põhjendus 53.

Tähtsad tegurid, mis 2017. aastal erinesid, olid ühiku müügihindade muutumine ja tase ning tootmiskulude erinevus võrreldes eelmiste aastatega. Hind tõusis 2017. aastal eelmise aastaga võrreldes ligikaudu 18 % võrra (kasv 106 eurot/tonn). Kuigi sellel aastal suurenesid ka tootmiskulud (82 euro võrra tonni kohta võrreldes eelmise aastaga), ([38]) suutis liidu tootmisharu saavutada analüüsiperioodil nende kahe näitaja vahel kõige suurema (positiivse) vahe (36 eurot/tonn), mis tõi kaasa suurema kasumlikkuse ([39]). Uurimise käigus analüüsitud viimaste suundumuste kohaselt eeldati siiski, et see erandlik ([40]) olukord ei ole pikaajaline, ning ilmnesid selged märgid, et olukord oli juba pöördumas (vt punkt 1.2.4).

38) Teiseks, kuigi liidu tootmisharu suutis 2017. aastal suurendada oma müügimahtu 2013. aastaga võrreldes kokku 7 %, ([41]) mis aitas tal sellel aastal oma tulemusi osaliselt parandada, ei saanud ta ilmselgelt täit kasu sama perioodi tarbimise palju suuremast kasvust (+14 %) ([42]) liidu turul, olgugi et tal oli omamaise müügi suurendamiseks 2017. aastal jätkuvalt piisav tootmisvõimsus (2017. aastal rakendati 76 % tootmisvõimsusest võrreldes 75 %ga 2016. aastal) ([43]). Liidu tootmisharu parandas tootmisvõimsuse rakendamist 2017. aastal eelnenud aastaga võrreldes väga vähe. Sellist vähenenud tulemuslikkust võib põhjendada liidu tootmisharule avalduva märkimisväärselt suurenenud impordisurvega (mahtude ja hindade poolest) hindamisperioodil. Tarbimise kasvust said palju rohkem kasu importijad kui liidu tootjad. Kui liidu tootjad kaotasid aasta-aastalt pidevalt turuosa (87,2 %-lt 81,9 %ni), ([44]) siis import kasvas järsult (+71 %), ([45]) nii et impordi turuosa suurenes 12,7 %-lt 2013. aastal 18,8 %ni 2017. aastal ([46]). Hiliseimal perioodil oli impordi turuosa 18,8 %, st isegi suurem kui 2017. aastal (18,1 %). Neid suundumusi võib põhjendada sellega, et import lõi hindu järjepidevalt alla, ([47]) mis ei võimaldanud liidu tootmisharul turusuundumuste potentsiaali täielikult (või vähemalt suuremal määral) ära kasutada.

39) Kolmandaks – kuigi turutingimused üldiselt paranesid (tarbimise, omamaise müügi ja hindade kasv), ei suutnud liidu tootmisharu ikkagi tööhõivet suurendada, arvestades et ajavahemikul 2013–2017 vähenes liidus töötajate arv peaaegu 10 000 võrra ([48]). Võrreldes 2016. aastaga tööhõive tase 2017. aastal isegi veidi vähenes. Varud kasvasid uurimisperioodil 19 % võrra ja jäid 2017. aastal kõrgele tasemele ([49]).

40) Liidu tootmisharu suurendas 2017. aastal osaliselt oma tulemuslikkust tänu mitme teguri koostoimele, eelkõige tarbimise ja omamaise müügi kasv ning suurem erinevus terase ja tooraine hindade vahel, ([50]) kuid seda edu piiras siiski sellel aastal kogetud impordisurve, mis ei võimaldanud liidu tootmisharul sellistest teguritest suuremat kasu saada. Pidev turuosa kadu ja hindade allalöömine eri tootekategooriates või suutmatus töökohti taastada olid selged märgid, et tootmisharu ei olnud eelnenud aastate negatiivsete tulemuste mõjust täielikult toibunud ning et impordisurvel oli taastumise takistamisel suur osa.

([38]) Vt lõpliku määruse tabel 15.
([39]) Neid suundumusi hinnati seoses vaatlusaluse toote, mitte üksikute tootekategooriatega.
([40]) Analüüsiperioodi kõigi aastate võrdluse põhjal.
([41]) Vt lõpliku määruse tabel 4.
([42]) *Ibid.*
([43]) Vt lõpliku määruse tabel 5.
([44]) Vt lõpliku määruse tabel 4.
([45]) Vt lõpliku määruse tabel 2.
([46]) *Ibid.*
([47]) Vt ajutise määruse III lisa.
([48]) Vt lõpliku määruse tabel 7.
([49]) Vt lõpliku määruse tabel 5.
([50]) Vt punkt 1.2.2, kus selgitatakse hiljutiste kaubanduse kaitsemeetmete rolli liidu tootmisharu tulemuslikkuses 2017. aastal.

41) Kuna osa nende 2017. aastal positiivselt arenenud tegurite suund pöördus 2018. aastal (vt allpool terase ja tooraine hindadega seotud viimased suundumused ja oodatav tulemuslikkus ning eeldatavad suundumused tarbimises) olukorras, kus võis eeldada impordisurve suurenemist mahtude ja hindade poolest, oli mõju liidu tootmisharu finantsolukorrale negatiivne.

42) Teisisõnu, kuigi liidu tootmisharu suutis osaliselt taastuda tänu sellele, et mitu olulist tegurit turul samal ajal positiivses suunas arenesid ning import 2017. aastal võrreldes eelmiste aastatega aeglustus, ([51]) oli paratamatu, et enamiku nende tegurite negatiivne pööre 2018. aasta lõpus halvendas liidu tootmisharu olukorda, arvestades impordisurve jätkuvat suurenemist, millega liidu tootmisharu ei suutnud seekord selle ulatuse ja eeldatava valitseva turuolukorra tõttu toime tulla. Selle tulemusena oli liidu tootmisharu uurimisperioodi lõpus impordi edasise kasvu suhtes haavatav.

1.2.2. *Liidu kaubanduse kaitsemeetmete roll liidu tootmisharu olukorras 2017. aastal*

43) Käesolevas osas esitab komisjon vajalikud täiendavad selgitused ja toetavad andmed selle kohta, milline oli kaubanduse kaitsemeetmete osa liidu tootmisharu osalises taastumises 2017. aastal.

44) Selleks valis komisjon esmalt välja 2015. ja 2016. aastal kehtestatud meetmed, sest ta leidis, et need on meetmed, mis liidu tootmisharu tulemuslikkust 2017. aastal osaliselt mõjutasid ([52]). Enne 2017. aastat kehtestas komisjon kuus kaubanduse kaitsemeedet impordile tootekategooriates, mille suhtes kohaldati hiljem kaitsemeedet ([53]).

45) Kõnealused meetmed olid järgmised: ([54]) komisjoni rakendusmäärus (EL) 2015/501, ([55]) komisjoni rakendusmäärus (EL) 2016/181, ([56]) komisjoni rakendusmäärus (EL) 2016/1778, ([57]) komisjoni rakendusmäärus (EL) 2016/113, ([58]) komisjoni rakendusmäärus (EL) 2016/1777 ([59]) ja komisjoni rakendusmäärus (EL) 2017/969 ([60]).

([51]) Koguimport suurenes ligikaudu 1 miljoni tonni võrra ja selle turuosa kasvas 17,9 %-lt 2016. aastal 18,1 %ni 2017. aastal, mis on nii absoluut- kui ka suhtelises arvestuses vähem kui samad aastase intervalliga näitajad eelmistel aastatel.

([52]) Komisjon leidis, et näiteks 2013. aastal kehtestatud kaubanduse kaitsemeede oleks ajaliselt liiga kaugel, et seostada seda liidu paremate tulemustega 2017. aastal, ning seetõttu on analüüsis täpsem ja sobivam lähtuda valitud meetmetest.

([53]) Mõnel juhul ei pruugi kaubanduse kaitsemeetme kohaldamisala teatava toote suhtes, s.o hõlmatud CN-koodid, olla kaitsemeetme raames täielikult kooskõlas vastava tootekategooria tootemääratlusega, mistõttu see hinnang on umbkaudne.

([54]) Need on viited määrustele, millega kehtestati ajutine meede, sest praktilistel kaalutlustel eeldati, et kuni kehtis (ajutine või lõplik) tollimaks, oli sellel kaubeldavatele mahtudele sarnane mõju. Kõigil neil juhtudel kehtestati uurimise tulemusel lõplik meede.

([55]) Komisjoni 24. märtsi 2015. aasta rakendusmäärus (EL) 2015/501, millega kehtestatakse ajutine dumpinguvastane tollimaks Hiina Rahvavabariigist ja Taiwanist pärit roostevabast terasest külmvaltsitud lehtmaterjali impordi suhtes (ELT L 79, 25.3.2015, lk 23).

([56]) Komisjoni 10. veebruari 2016. aasta rakendusmäärus (EL) 2016/181, millega kehtestatakse ajutine dumpinguvastane tollimaks teatavate Hiina Rahvavabariigist ja Venemaa Föderatsioonist pärit külmvaltsitud lehtterastoodete impordi suhtes (ELT L 37, 12.2.2016, lk 1).

([57]) Komisjoni 6. oktoobri 2016. aasta rakendusmäärus (EL) 2016/1778, millega kehtestatakse Hiina Rahvavabariigist pärit teatavate rauast või legeerimata terasest või muust legeerterasest kuumvaltsitud lehttoodete impordi suhtes ajutine dumpinguvastane tollimaks (ELT L 272, 7.10.2016, lk 33).

([58]) Komisjoni 28. jaanuari 2016. aasta rakendusmäärus (EL) 2016/113 ajutise dumpinguvastase tollimaksu kehtestamise kohta Hiina Rahvavabariigist pärit kõrge väsimustugevusega terasest betooni sarrusvarraste impordi suhtes (ELT L 23, 29.1.2016, lk 16).

([59]) Komisjoni 6. oktoobri 2016. aasta rakendusmäärus (EL) 2016/1777, millega kehtestatakse ajutine dumpinguvastane tollimaks teatavate Hiina Rahvavabariigist pärit legeerimata terasest või muust legeerterasest raskplaatide impordi suhtes (ELT L 272, 7.10.2016, lk 5).

([60]) Komisjoni 8. juuni 2017. aasta rakendusmäärus (EL) 2017/969, millega kehtestatakse Hiina Rahvavabariigist pärinevate teatavate rauast või legeerimata terasest või muust legeerterasest kuumvaltsitud lehttoodete impordi suhtes lõplik tasakaalustav tollimaks ja muudetakse komisjoni rakendusmäärust (EL) 2017/649, millega kehtestatakse Hiina Rahvavabariigist pärinevate teatavate rauast või legeerimata terasest või muust legeerterasest kuumvaltsitud lehttoodete impordi suhtes lõplik dumpinguvastane tollimaks (ELT L 146, 9.6.2017, lk 17).

46) Komisjon täheldas, et meetmete kehtestamisele järgnenud aastal paranes järjepidevalt liidu tootjate kasumlikkus nendes tootekategooriates. Nimelt leidis komisjon, et 2017. aastal kasumlikkus üldiselt paranes, ([61]) kuigi mitmes tootekategoorias jäi kasumlikkus väikeseks, eelkõige hiljutiste kaubanduse kaitsemeetmete kohaldamisalasse kuuluvates tootekategooriates, ning et (kõnealuste kaubanduse kaitsemeetmete kohaldamisalast välja jäävate) kolmandate riikide impordihinnad tõusid ajutiselt 2017. aastal pärast kaubanduse kaitsemeetmete kehtestamist ([62]).

47) Vaatlusperioodil moodustasid hiljutiste kaubanduse kaitsemeetmete kohaldamisalasse kuuluvates tootekategooriates hiljutistest kaubanduse kaitsemeetmetest mõjutatud mahud ligikaudu 40 % koguimpordist ([63]) ning kaubanduse kaitsemeetmete kehtestamisele järgnenud aastatel vähenesid nende mahud liidu turul rohkem kui 90 % võrra ([64]). Seetõttu võimaldas meetmete kehtestamisega kaasnenud ebaõiglase impordi märkimisväärne vähenemine liidu tootjatel ja teistel ekspordiriikidel 2017. aastal oma müügihindu üldiselt tõsta.

48) Hiljutiste kaubanduse kaitsemeetmete kohaldamisalasse kuuluvate kõigi tootekategooriate kasumlikkus tõusis märkimisväärselt ([65]) ning mitmes tootekategoorias ületas kasumlikkus 2017. aastal 6 % ([66]). Ülejäänud kategooriate puhul oli seis mitmekesisem: väheste kategooriate kasumlikkus oli peaaegu 6 % või üle selle, ([67]) oli kategooriaid, mille tulemusid paranesid, kuid mille kasumlikkus oli endiselt nõrk või väike, ([68]) ning teisi, mis olid kahjumis või umbes 1 % kasumlikkusega, ([69]) olenemata viimase aja suundumustest. See näitab, et kasumlikkuse areng ei olnud kategooriates samasugune ja üldiselt oli enamik kategooriaid ([70]) 2017. aastal kas kahjumis või ebapiisava kasumlikkusega, isegi kui mõnel juhul oli olukord võrreldes eelmise aastaga paranenud. Järelikult leiab kinnitust liidu tootmisharu üldine ebakindel olukord, hoolimata sellest, et seis oli parem kui eelnenud aastal.

49) Nagu allpool selgitatakse, oli hinnatõusu suundumus 2017. aastal siiski ajutine ja hakkas pöörduma 2018. aastal, kui peamiselt kaubanduse kaitsemeetmete kohaldamisalast välja jäävatest kolmandatest riikidest liitu suunatud import kasvas hüppeliselt ja USA paragrahvi 232 kohane meede põhjustas kaubavahetuse ümbersuunamise. Seda näitab hiliseima perioodi impordimaht (rekordilised 31 314 tonni), mis saavutati hoolimata sellest, et teatavates tootekategooriates olid hiljuti kehtestatud kaubanduse kaitsemeetmed. See näitas, et kuigi hiljutised kaubanduse kaitsemeetmed aitasid kaasa liidu tootmisharu osalisele ja ajutisele paranemisele, olid need kasulikud ka meetmete kohaldamisalast väljajäävatele ekspordiriikidele, mis olid samuti hakanud märkimisväärselt suurendama oma kohalolekut liidu turul ([71]).

50) Seetõttu kinnitas komisjon, et kaubanduse kaitsemeetmete kehtestamine aitas kaasa liidu tootjate üldisele tulemuslikkusele vähemalt nendes kategooriates ([72]).

([61]) Allikas: kaubanduse peadirektoraadi analüüs asjakohaseid meetmeid käsitlevates õigusaktides avaldatud kahjunäitajate kohta ja esialgses kaitsemeetmete uurimises esitatud küsimustikus liidu tootmisharu antud vastuste analüüs tootekategooriate kaupa. Üksikasjade jaoks vt toimikusse 30. novembril 2022 lisatud märkus, tabel 4.

([62]) Allikas: Eurostat.

([63]) Nendest uurimistest tulenevate kaubanduse kaitsemeetmete kohaldamisalasse kuuluva impordi summa (kuigi tegemist on erinevate uurimisperioodide ja erinevate aastatega, nt 2013–2015) oli veidi üle 5 miljoni tonni.

([64]) Allikas: kaubanduse peadirektoraadi analüüs tema enda asjakohase uurimisperioodi impordimahuga seotud kaubanduse kaitsemeetmete juhtumite kohta ning Eurostati impordiandmed iga uurimisperioodi kohta.

([65]) Kategooriad 1, 2, 7, 9, 12 ja 13.

([66]) Kategooriad 1, 2 ja 9.

([67]) Vt kategooriad 4, 8 ja 14.

([68]) Vt kategooriad 5, 6, 15, 16 ja 26.

([69]) Vt kategooriad 3, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 25 ja 28.

([70]) Vähemalt viisteist kategooriast kahekümne kolmest, mille suhtes kohaldatakse ajutist meedet (mille jaotus on esitatud ajutise määruse III lisas).

([71]) Näiteks 1. kategoorias, kus Hiina suhtes kohaldati 2016. aasta oktoobris kaubanduse kaitsemeetmeid, suurendas Türgi oma kohalolekut liidu turul 1 062 247 tonnilt 2016. aastal 2 miljoni tonnini 2017. aastal ja peaaegu 3 miljoni tonnini 2018. aastal. Samamoodi suurenes 2017. aastal Indiast imporditud maht 443 551 tonnilt 1 121 334 tonnini või Egiptusest imporditud maht 47 400 tonnilt 2016. aastal 409 432 tonnini 2017. aastal.

([72]) Punktis 1.2.1 põhjendati liidu tootmisharu olukorra üldist paranemist seoses vaatlusaluse tootega.

51) Punktides 1.2.1 ja 1.2.2 esitatud selgitused näitavad selgelt, et mõned liidu osalist taastumist põhjendavad tegurid (nt tarbimine) ei mõjutanud liidu tootjaid ja ekspordiriike võrdselt või sarnaselt ega toonud neile ühepalju kasu, kuna viimased suutsid oluliselt suurendada oma kohalolekut liidu turul (impordimaht +71 %) liidu tootjate arvelt, kes kaotasid turuosa ja kelle üldine müügimaht kasvas suhteliselt vähe (+7 %) võrreldes impordi jätkuva kasvuga.

1.2.3. *USA paragrahvi 232 kohase meetme mõju*

52) Lõplikus määruses ([73]) jõudis komisjon järeldusele, et USA paragrahv 232 põhjustas kaubavahetuse märkimisväärse ümbersuunamise liidu turule.

53) Komisjon tegi üksikasjalikuma analüüsi liitu ja USAsse suunduva impordi kohta üldiselt ja analüüsis seejärel täiendavalt kindlate ekspordiriikide tegevust. Võrreldes 2018. aasta esimese poole importi USAsse ja liitu 2017. aasta esimese poolega, näitab analüüs, et import USAsse vähenes 2017. aasta sama perioodiga võrreldes peaaegu ühe miljoni tonni võrra (–7 %) ning liitu suunatud impordi puhul esines peaaegu sama vastupidine suundumus – import suurenes 1,2 miljoni tonni võrra (+7 %) (vt põhjendus 26 eespool). Kui hinnata 2018. aasta teise poole ja 2017. aasta sama perioodi suundumusi, tulevad need vastandlikud trendid teravamalt esile. Nimelt vähenes siis import USAsse 2,4 miljoni tonni võrra (–19 %), samas kui import liitu suurenes enam kui 2 miljoni tonni võrra (+15 %) ([74]).

54) Selle tulemusel vähenes import USAsse aastas 3,3 miljoni tonni võrra (–13 %) ja import liitu suurenes 3,2 miljoni tonni võrra (+11 %); 72 % sellest USAsse imporditud kogumahu kahanemisest ja 63 % liitu suunatud impordi kasvust toimus 2018. aasta teisel poolel ([75]).

55) Seetõttu näitas nende impordisuundumuste 2018. aasta teisel poolel kiirenemise tempo ja ulatus, et USA paragrahvi 232 kohase meetme mõju järk-järgult suurenes, sest see oli kehtinud juba paar kuud, ning et ekspordiriigid kohanesid kiiresti uue turuolukorraga ([76]).

56) Uurides lähemalt nii USA kui ka ELi turule eksportivate riikide käitumist, kinnitas komisjon seda suundumust. Näiteks sellistes riikides nagu Türgi, Venemaa, Lõuna-Korea ja Taiwan, ([77]) mille eksport moodustas märkimisväärse osa USAsse ja liitu suunatud ekspordist, ilmnesid 2018. aastal võrreldes 2017. aastaga järgmised suundumused: Türgi vähendas eksporti USAsse ligikaudu 850 000 tonni võrra (–45 %) ja suurendas eksporti liitu 2,6 miljoni tonni võrra (+56 %); samamoodi kahanes Venemaa eksport USAsse enam kui 250 000 tonni võrra (–36 %) ja eksport liitu kasvas 870 000 tonni võrra (+23 %); Lõuna-Korea eksport USAsse kahanes enam kui 880 000 tonni

([73]) Vt lõpliku määruse põhjendused 57–62 ja tabel 12.

([74]) Mahule konteksti andmiseks: lihtne arvutus, mille aluseks on 2017. aasta keskmine terase hind liidus, näitab, et ELi tootmisharu võis selle täiendava impordi tulemusel kaotada ligikaudu 1,4 miljardi euro väärtuses kodumaist müüki. See näitab, et täiendava müügi võimalik mõju oli asjakohane.

([75]) Samas kui liitu suunatud impordi kasv aastatel 2016–2017 oli tunduvalt väiksem, ligikaudu 1 miljon tonni.

([76]) Vt ka OECD terasekomitee, „Recent developments in steel trade and trade policy measures“ (Hiljutised suundumused terasekaubanduses ja kaubanduspoliitika meetmetes), 17.–18. september 2018, lk 8, tabel 2.

([77]) Lõpliku kaitsemeetme vastuvõtmise ajal kehtisid ainult neli järgmist liitu suunatud importi mõjutavat kaubanduse kaitsemeedet (kolm Venemaa ja üks Taiwani vastu): komisjoni 5. oktoobri 2017. aasta rakendusmäärus (EL) 2017/1795, millega kehtestatakse Brasiiliast, Iraanist, Ukrainast ja Venemaalt pärit teatavate rauast, legeerimata terasest või muust legeerterasest kuumvaltsitud lehttoodete impordi suhtes lõplik dumpinguvastane tollimaks ja lõpetatakse uurimine Serbiast pärit teatavate rauast, legeerimata terasest või muust legeerterasest kuumvaltsitud lehttoodete impordi suhtes, ELT L 258, 6.10.2017, lk 24; komisjoni 29. juuli 2016. aasta rakendusmäärus (EL) 2016/1328, millega kehtestatakse teatavate Hiina Rahvavabariigist ja Venemaa Föderatsioonist pärit külmvaltsitud lehtterastoodete impordi suhtes lõplik dumpinguvastane tollimaks ja nõutakse lõplikult sisse kõnealuse impordi suhtes kehtestatud ajutine tollimaks, ELT L 210, 4.8.2016, lk 1; komisjoni 1. oktoobri 2018. aasta rakendusmäärus (EL) 2018/1469, millega kehtestatakse pärast Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/1036 artikli 11 lõike 2 kohast aegumise läbivaatamist lõplik dumpinguvastane tollimaks teatavate Venemaalt ja Ukrainast pärit rauast või terasest õmblusteta torude impordi suhtes, ELT L 246, 2.10.2018, lk 20; komisjoni 26. augusti 2015. aasta rakendusmäärus (EL) 2015/1429, millega kehtestatakse lõplik dumpinguvastane tollimaks Hiina Rahvavabariigist ja Taiwanist pärit roostevabast terasest külmvaltsitud lehtmaterjali impordi suhtes (ELT L 224, 27.8.2015, lk 10).

võrra (–27 %), kuid eksport liitu kasvas ligikaudu 250 000 tonni võrra (+8 %) ning Taiwani eksport USAsse kahanes ligikaudu 160 000 tonni võrra (–14 %), samas kui eksport liitu kasvas enam kui 500 000 tonni võrra (+40 %) ([78]).

57) Näitajad viitavad sellele, et üldiselt suutsid eksportivad tootjad tarnida vähemalt osa USAs kahanenud mahtudest liidu turule ja teatavatel juhtudel suurendada oma kohalolekut liidu turul tunduvalt suuremas mahus kui USAs kahanenud kogused. Arvestades USA turu suurust ([79]) ja asjaolu, et USA paragrahvi 232 kohast meedet oli alles mõned kuud kohaldatud, mistõttu ei olnud see veel täielikult saavutanud kavandatud mõju, ([80]) oli mõistlik eeldada, et eksport USAsse kahaneb jätkuvalt suurtes kogustes ja et eksportivad tootjad suudavad nende oludega kohaneda ja oma kohalolekut liidu turul veelgi suurendada.

58) Seetõttu kinnitas komisjon, et USA paragrahvi 232 kohane meede võib lähitulevikus põhjustada ekspordi veelgi suurema ümbersuunamise liidu turule.

1.2.4. *Terase ja tooraine hindade viimased muutused*

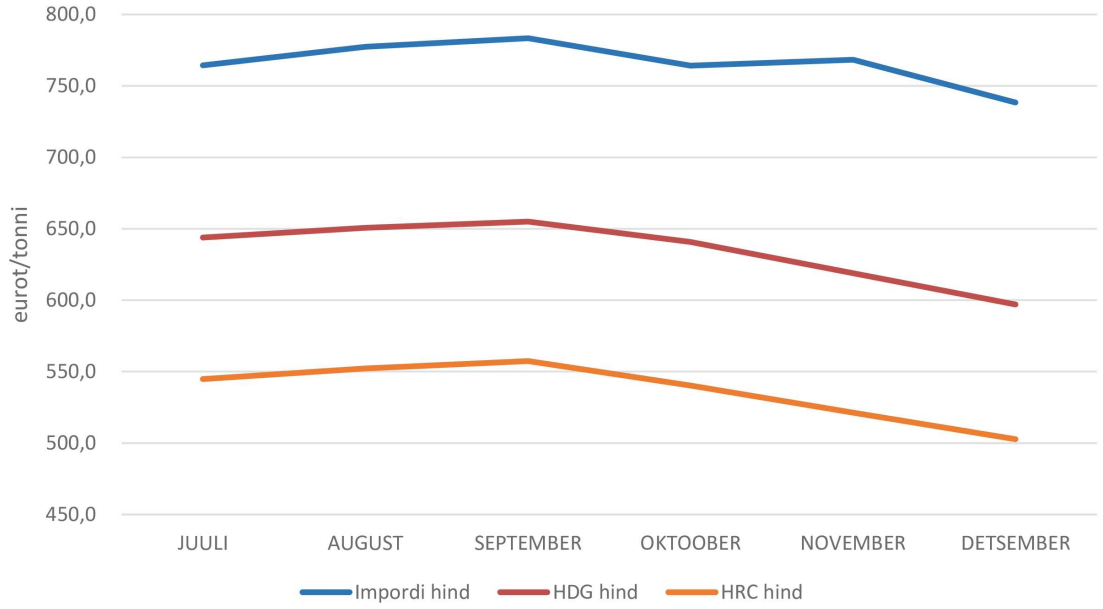
59) Lõplikus määruses märkis komisjon, et liidus hakkasid „alates 2018. aasta kolmandast kvartalist terase hinnad langema“ ([81]).

60) Sellega seoses märkis komisjon eespool punktis 1.2.1, et üks tegureid, mis põhjendas liidu tootmisharu tulemuslikkuse osalist paranemist 2017. aastal, oli see, et terase hinna ja toorainekulude erinevus oli suurem kui ühelgi eelneval analüüsiperioodi aastal. Samas näitas lõpliku meetme kehtestamisele eelnenud viimaste suundumuste täiendav üksikasjalik analüüs, et suundumus oli pöördumas ja positiivne erinevus nende kahe vahel vähenes järk-järgult, mistõttu oleks sellel negatiivne mõju liidu tootmisharu majandustulemustele.

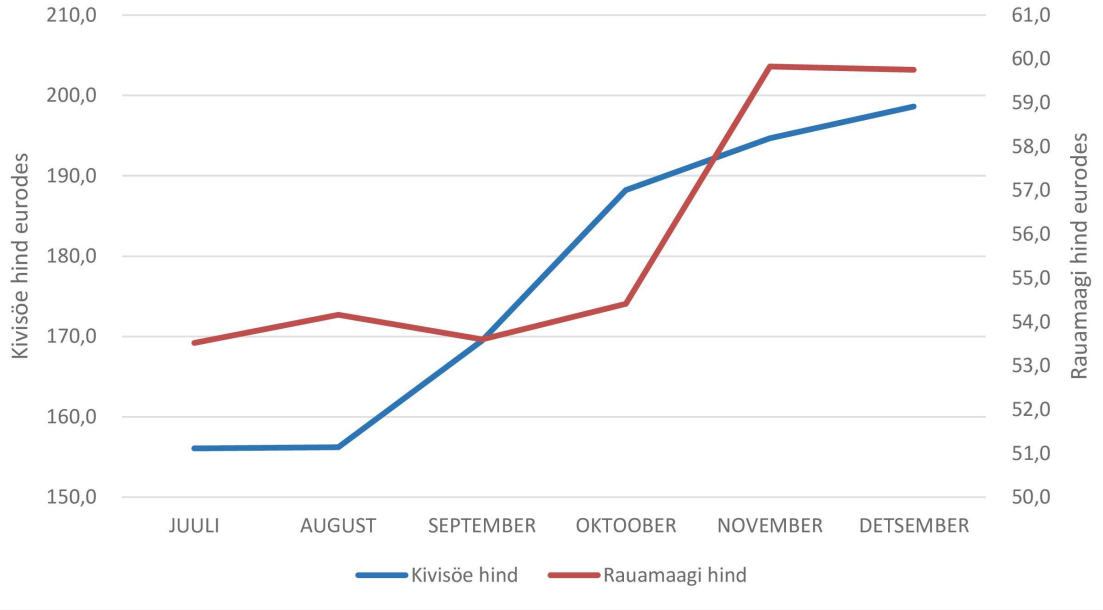
61) Allpool esitatud joonis 4 ([82]) näitab, et 2018. aasta teisel poolel langesid liidu terase hinnad järjepidevalt. Eeldati, et see suundumus jätkub, arvestades ebakindlaid turuväljavaateid (vt punkt 1.2.6) ning jätkuvat ja suurenevat impordisurvet mahtudele ja hindadele, millel oleks halvenevate või ebakindlate turutingimuste tõttu tõenäoliselt hindu langetav mõju, nii et liidu tootmisharu ei saaks oma hindu suurenenud kulude järgi kohandada. Joonisel 5 ([83]) on näha, kuidas teatavate peamiste terase tootmisel kasutatavate toorainete hind samal perioodil pidevalt tõusis.

([78]) *Allikas:* USAsse suunatud impordi puhul GTA andmebaas; ELi suunatud impordi puhul Eurostat.
([79]) USA teraseturg oli üks suurimaid impordisihtkohti – vt OECD, „Recent Developments in Steel Trade and Trade Policy Measures“ (Hiljutised suundumused terasekaubanduses ja kaubanduspoliitika meetmetes), DSTI/SC(2018)3, lk 9, tabel 3.
([80]) Vt ajutise määruse põhjendus 35: „USA on arvutanud, et kõigile toodetele paragrahvi 232 alusel ühtse tariifi kehtestamine, jätmata välja peaaegu ühtegi riiki, peaks vähendama importi umbes 13 miljoni tonni võrra, mis vastab 7 %-le liidu tarbimisest.“
([81]) Vt lõpliku määruse põhjendus 89.
([82]) Allikas: impordihindade puhul Eurostat ning kuumtsingitud (HDG) ja kuumvaltsitud poolide (HRC) hindade puhul S&P Global Commodity Insights.
([83]) Allikas: S&P Global Commodity Insights.

Joonis 4. Kuumtsingitud poolide (HDG), kuumvaltsitud poolide (HRC) ja impordi hinnad 2018. aasta teisel poolel



Joonis 5. Rauamaagi ja kivisöe hinnad eurodes 2018. aasta teisel poolel



62) Selliste suundumuste kombinatsioon, mis ei näidanud lähiajal pöördumise märke, asetas liidu tootmisharu veelgi pingelisemasse finantsolukorda.

63) Komisjon leidis ka, et tõenäolise täiendava impordisurve stsenaariumi korral ja turul, mis ei tohiks eelduste kohaselt märkimisväärselt kasvada, süvenevad veelgi esialgses uurimises tuvastatud omamaiste hindade allalöömise suundumused. See tekitas veelgi raskusi liidu tootjatele, kes pidid otsustama, kas jätkusuutlikumate hindade nõudmise asemel konkureerida turuosa pärast või säilitada kõrgem hinnatase ja kaotada turuosa veelgi. Mõlemal juhul oli mõju majandustulemustele negatiivne.

64) Komisjon märkis ka, et selline hindade areng langes kokku perioodiga, kui ajutine kaitsemeede juba kehtis (alates 2018. aasta juuli keskpaigast). See näitas, et ekspordiriikide käitumine liitu eksportimisel oli meetme raames veelgi agressiivsem, ning viitas nende jätkuvale huvile siseneda liidu turule suurte mahtudega, hoolimata ajutise kaitsemeetme kehtimisest.

1.2.5. *Kaubanduse kaitsemeetmete hetkeseis kolmandates riikides ja liigne tootmisvõimsus*

65) Punktides 1.1.1 ja 1.1.2 selgitas komisjon liigse tootmisvõimsuse ja kaubanduse kaitsemeetmete arengut ja hiljutist olukorda kolmandates riikides. Seda teavet arvesse võttes pidas komisjon väga ebatõenäoliseks, et olukord lähitulevikus muutub. Näiteks kehtestatakse kaubanduse kaitsemeetmed tavaliselt viieks aastaks ja seda aega saab pikendada. Paljud meetmed kehtestati paar aastat enne ELi terasesektori kaitsemeetme vastuvõtmist, ([84]) nii et need pidid jääma kehtima vähemalt lähitulevikuks. Komisjoni viidatud aruannete kohaselt ei olnud märke sellest, et liigne tootmisvõimsus oleks märkimisväärselt vähenenud. Kui üldse, siis paistis neist, et sektori liigse tootmisvõimsuse olukord maailmas võib veelgi halveneda ([85]). Ka terasetööstuse liigse tootmisvõimsuse ülemaailmne foorum jõudis väga selgelt järeldusele, et liigne tootmisvõimsus oli 2018. aasta lõpus endiselt probleem. Foorumil märgiti: „Liigne terase tootmise võimsus kui sektorit jätkuvalt painav ülemaailmne probleem tekitab märkimisväärseid raskusi nii arenenud riikide, tärkava turumajandusega riikide kui ka arenguriikide terasetootjatele“ ([86]).

66) Mõju, mida need tegurid avaldasid liidu turul impordi märkimisväärse kasvu näol, kirjeldatakse üksikasjalikult eespool punktis 1.1 ja lõplikus määruses. Kuna need tegurid pidid lähitulevikus kehtima jääma, eeldati, et nende mõju jätkub samas vaimus, mistõttu põhjustavad need koos USA paragrahvi 232 kohase meetmega veelgi liitu suunatud impordi kasvu, avaldades kaitsemeetme kehtestama jätmise korral liidu tootmisharule negatiivset mõju.

67) Seetõttu järeldas komisjon, et nendel aspektidel on liidu teraseturul lähitulevikus jätkuvalt tähtis osa ja seega olid need olulise kahju ohu analüüsimiseks asjakohased.

1.2.6. *Turu väljavaated ja prognoosid*

68) Analüüsiperioodil suurenes terase tarbimine liidu turul aasta-aastalt ([87]). See suundumus võimaldas liidu tootmisharul üldiselt suurendada ka oma müügimahtu, mis omakorda võimaldas mingil määral leevendada liidu tootmisharule avalduvat impordisurve mõju, mida iseloomustas pidev hindade allalöömine ja turuosa vähenemine. Nagu on selgitatud punktis 1.2.1, võimaldas müügi kasv 2017. aastal hindade taastumise olukorras (nii üldiselt kui ka võrreldes kulude arenguga) liidu tootmisharul eelnenud aastate pidevatest negatiivsetest finantstulemustest

([84]) Meetmete vastuvõtmisega lõppenud uurimistest ligikaudu 140 alustati 2015. aastal või hiljem, nii et need olid määratud kestma põhimõtteliselt vähemalt 2021. aastani (s.o vähemalt kaks aastat pärast ELi kaitsemeetmete uurimise lõpetamist). Allikas: WTO, Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP).

([85]) Vt OECD, „Recent Developments in Steelmaking Capacity“ (Hiljutised suundumused terase tootmise võimsuses), DSTI/SC(2018)2/FINAL: „ajakohane teave väljakuulutatud investeerimisprojektide kohta viitab sellele, et praegu suurendatakse tootmisvõimsust kokku ligikaudu 52 miljoni tonni võrra, mis võib rakenduda kolmeaastase perioodi 2018–2020 jooksul. Praegu kavandatakse tootmisvõimsuse suurendamist täiendava 39 miljoni tonni võrra, mis võib rakenduda samal perioodil.“

([86]) Terasetööstuse liigse tootmisvõimsuse ülemaailmne foorum, ministrite aruanne, 20. september 2018, lõige 2.

([87]) Lõplik määrus, tabel 4.

osaliselt taastuda. Punktis 1.2.4 täheldas komisjon terase hindade langustrendi liidus paralleelselt tooraine hindade tõusuga.

69) Seejärel analüüsis komisjon mitut turuandmete allikat, et hinnata uurimise lõpetamisele järgneva perioodi majanduslikke väljavaateid ja prognoose ning olulise kahju ohu olemasolu.

70) Siinkohal viitasid andmeallikad järjekindlalt ebakindluse ja lähitulevikus ülemaailmse terasenõudluse vähenemise stsenaariumile. Maailma Teraseühendus märkis, et „terasenõudluse aeglustumine jätkub ka 2019. aastal […]. Riske põhjustavad kokkuleppeta Brexit ja kaubandussõda.“ ([88]) Teraseühendus meenutas ka, et „kuigi 2017. aasta terasenõudluse tugev taastumine kandus üle 2018. aastasse, on riskid suurenenud. Kasvavad kaubanduspinged ja volatiilsed valuutakursside kõikumised suurendavad ebakindlust“ ([89]).

71) OECD märkis, et „(teraseturu tingimuste) taastumine paistab püsiva struktuurilise tasakaalustamatuse tõttu ebakindel.“ ([90]) Sellist ebakindlustunnet väljendasid ka teised turuandmete allikad, nagu S&P Global Platts oma 2018. aasta detsembri maailmaturu arenguväljavaates.

72) Septembris 2018 järeldas terasetööstuse liigse tootmisvõimsuse ülemaailmne foorum, et „kuigi teraseturu tingimused on 2017. aastal mõningal määral tsükliliselt taastunud, on ülemaailmne terasenõudlus põhisuundumuselt endiselt väike ja liigne tootmisvõimsus on märkimisväärne“ ([91]).

73) Samamoodi märkis Eurofer (Euroopa Teraseühendus), et „[…] jätkuvad kaubandustülid USAga ja ülemaailmse nõudluse vähenemine viitavad sellele, et välisriskid võivad jätkuvalt suureneda, mis omakorda suurendaks ebakindlust ja tooks kaasa ELi terasekasutajate väljavaadete nõrgenemise“ ([92]).

74) Eri allikatest saadud andmete analüüs näitas seega järjepidevalt, et parimal juhul eeldati terase tarbimise mõõdukat kasvu, kuigi ka selles ei saanud kindel olla, sest ebakindluse kasvades väljavaated halvenesid. Selle tulemusel suurendas ülemaailmse terasenõudluse stagneerumine veelgi tõenäosust, et terase eksportijad müüvad seda atraktiivsele liidu turule.

Järeldused olulise kahju ohu kohta

75) Selles osas kinnitasid analüüsitud andmed, et oli väga tõenäoline, et tulenevalt püsivast liigsest tootmisvõimsusest ja aina suuremast arvust kaubanduse kaitsemeetmetest kolmandates riikides, mille mõju ekspordile jätkub, suurenevad impordi asjakohased mahud ja jätkub impordisurve nii mahtudele kui ka hindadele. Lisaks oli USA paragrahvi 232 mõju tõenäoliselt tugevamalt tunda mõne kuu möödudes, sest surve liidu turule suurenes kaubavahetuse ümbersuunamise ohu suurenemise tõttu, mille esimesed märgid olid juba ilmnenud.

76) Seda arvesse võttes kinnitas komisjon ka 2018. aasta teise poole terase ja tooraine hindade vastandlikke suundumusi ning lähituleviku ebakindlat turuväljavaadet.

77) Seetõttu kinnitas komisjon käesolevas lisas analüüsitud elemente ja esialgses otsuses tehtud järeldusi arvestades, et oli olemas olulise kahju oht ja see oluline kahju oleks tekkinud, kui komisjon ei oleks lõplikku kaitsemeedet kehtestanud.

([88]) Vt Maailma Teraseühendus, maailma teraseturu arenguväljavaade, OECD terasekomitee koosolek, 17. september 2018.

([89]) Vt Maailma Teraseühendus, „Worldsteel Short Range Outlook October 2018“ (Teraseühenduse lühiajaline arenguväljavaade 2018. aasta oktoobri kohta), pressiteade.

([90]) Vt OECD teraseturu suundumused, terasekomitee 85. istungjärk, september 2018. Vt ka OECD 17. septembri 2018. aasta maailmamajanduse arenguväljavaate lk 7 ja 8 eeldatava kasvu allapoole korrigeerimise kohta (ka liidus) ja milles nenditakse, et „ebakindlamaks muutuva kaubanduspoliitika oludes on maailmakaubandus aeglustunud“.

([91]) Terasetööstuse liigse tootmisvõimsuse ülemaailmne foorum, ministrite aruanne, 20. september 2018, lõige 2.

([92]) Vt Eurofer, majanduse ja teraseturu arenguväljavaade 2018–2019, 25. oktoober 2018.

1.3. **Impordi kasvu põhjustanud kohustused**

78) GATT 1994 XIX artikli lõike 1 punktis a on sätestatud: „Kui […] käesoleva kokkuleppe järgsete [liikme] kohustuste mõjul, sealhulgas tariifikontsessioonide tulemusel imporditakse mis tahes toodet [liikme] territooriumile sellistes suurendatud kogustes […].“

79) Kõnealune toode hõlmab mitut tariifirida ([93]).

80) Euroopa Liidul on kõigil nendel tariifiridadel mitmepoolsete kaubandusläbirääkimiste eelmistes voorudes tehtud tariifikontsessioonide tulemusena järgmised tariifikohustused ([94]):

— 0 %-line väärtuseline tollimaks

81) Need kontsessioonid kanti kaitsemeetmete kindlaksmääramise ajal Euroopa Liidu kontsessioonide ja kohustuste loendi I osa II jakku, mis on 1. detsembril 2016 muudetud kujul kinnitatud kui CLXXIII loend – Euroopa Liit ([95]). Selles loendis esitatud veerg „Muud tollimaksud ja tasud“ oli eespool osutatud tariifiridade puhul tühi.

82) Nende GATTile lisatud ja GATT 1994 II artikli lõike 7 alusel kaasatud Euroopa Liidu kontsessioonide ja kohustuste loendisse kantud kontsessioonide tulemusena olid Euroopa Liidul kaitsemeetmete kindlaksmääramise ajal eelkõige järgmised GATT 1994 alusel tekkinud kohustused, mis tulenevad GATT 1994 XI artikli lõikest 1, millega keelatakse mittetariifsed piirangud eespool loetletud toodete impordile, ning II artikli lõike 1 punktist a ja II artikli lõike 1 punkti b esimesest ja teisest lausest. Seejuures ei tohi II artikli lõike 1 punkti b esimese lause kohaselt EL kohaldatava erandi puudumise korral kehtestada kõnealusele tootele harilikke tollimakse, mis on suuremad kui ELi kontsessioonide ja kohustuste loendi vastavas osas sätestatud, st eespool iga tariifirea kohta esitatud nullmäärad. Esialgse kaitsemeetme kindlaksmääramise ja lõpliku kaitsemeetme kehtestamise ajal olid ELi kaitsemeetme kohaldamisalasse kuuluvale tootele kehtivad imporditariifid 0 %. Teisisõnu olid need harilike tollimaksude puhul kohaldatavad tariifid juba GATT 1994 II artikli lõike 1 punkti a ja II artikli lõike 1 punkti b esimese lause alusel lubatud maksimummäärad. II artikli lõike 1 punkti b teise lause alusel ei olnud paindlikkust harilike tollimaksude kõrval muude tollimaksude või tasude kehtestamiseks.

83) Kaitsemeetme kohaldamisalasse kuuluvat toodet imporditi suuremates kogustes (nagu nenditud lõpliku kaitsemeetme määruses) GATT 1994 (XI artikli lõige 1, II artikli lõike 1 punkt a ja punkti b esimene ja teine lause) alusel võetud kohustuste tulemusel, sest need kohustused koos Euroopa Liidu mitmepoolsete kaubandusläbirääkimiste järjestikustes voorudes sõlmitud tariifikontsessioonidega parandasid ja kindlustasid Euroopa Liidu turul kehtivate kaitsemeetmete kohaldamisalasse kuuluva imporditoote turulepääsu tingimusi. Eespool nimetatud Euroopa Liidu tariifikohustused tõid seega kaasa impordi kasvu ega andnud ELile võimalust tõsta kaitsemeetme kehtestamise asemel harilikke tollimakse. See selgitab, kuidas kõnealused kohustused tõid kaasa impordi kasvu, mis ähvardas põhjustada olulist kahju.

84) Samal ajal takistasid nimetatud GATTi kohustused ELil kõnealuse toote suhtes kohaldatavate imporditollimaksude tõstmist. Need olid seega Euroopa Liidu GATT 1994 kohustused, mis piirasid tema suutlikkust ära hoida või heastada impordi suurenemisest tulenevat kahju. Samal ajal peatas Euroopa Liit need kohustused tulenevalt oma kaitsemeetmest.“

([93]) Vt lõpliku määruse I lisa.
([94]) Üksikasjade jaoks vt toimikusse 30. novembril 2022 lisatud märkus, tabel 5.
([95]) WTO dokument WT/Let/1220.