KOMISSION TÄYTÄNTÖÖNPANOASETUS (EU) 2023/104,

annettu 12 päivänä tammikuuta 2023,

lopullisten suojatoimenpiteiden käyttöönotosta tiettyjen terästuotteiden tuonnissa annetun täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2019/159 muuttamisesta Maailman kauppajärjestön riitojenratkaisuelimen hyväksymän raportin johdosta

EUROOPAN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon 11 päivänä maaliskuuta 2015 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2015/478 ([1]) tuontiin sovellettavasta yhteisestä järjestelmästä ja erityisesti sen 16 ja 20 artiklan,

ottaa huomioon 29 päivänä huhtikuuta 2015 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2015/755 ([2]) tiettyjen kolmansien maiden tuontiin sovellettavasta yhteisestä menettelystä ja erityisesti sen 13 ja 16 artiklan,

sekä katsoo seuraavaa:

Tausta

(1) Komissio otti komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2018/1013 ([3]), jäljempänä 'väliaikaisia suojatoimenpiteitä koskeva asetus', käyttöön tiettyihin terästuotteisiin sovellettavan väliaikaisen suojatoimenpiteen. Euroopan komissio otti komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2019/159 ([4]), jäljempänä 'lopullisia suojatoimenpiteitä koskeva asetus', käyttöön tiettyihin terästuotteisiin sovellettavan lopullisen suojatoimenpiteen, jäljempänä 'suojatoimenpide'.

(2) Turkki pyysi 13 päivänä maaliskuuta 2020 riitojen ratkaisusta annettuja sääntöjä ja menettelyjä koskevan sopimuksen 1 ja 4 artiklan, tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen (GATT 1994 -sopimus) XXIII artiklan 1 kohdan ja suojatoimia koskevan sopimuksen 14 artiklan nojalla neuvotteluja Euroopan unionin kanssa.

(3) Euroopan unionin ja Turkin väliset neuvottelut pidettiin 29 päivänä huhtikuuta 2020, mutta ne eivät ratkaisseet riitaa.

(4) Turkki pyysi 16 päivänä heinäkuuta 2020 paneelin perustamista. Paneeli perustettiin 28 päivänä elokuuta 2020. Paneeliraportti julkaistiin 29 päivänä huhtikuuta 2022. Koska kumpikaan osapuoli ei valittanut paneeliraportista, riitojenratkaisuelin hyväksyi sen 31 päivänä toukokuuta 2022 ([5]).

(5) Turkki ja Euroopan unioni ilmoittivat WTO:lle 5 päivänä elokuuta 2022 antamassaan tiedonannossa ([6]), että ne olivat sopineet *riitojen ratkaisusta annettuja sääntöjä ja menettelyjä koskevan sopimuksen* 21.3(b) artiklan mukaisesti, että kohtuullinen määräaika, jonka kuluessa Euroopan unionin olisi pantava täytäntöön riitojenratkaisuelimen suositukset ja päätökset riita-asiassa European Union – Safeguard Measures on Certain Steel Products (DS595), päättyy 16 päivänä tammikuuta 2023, eli seitsemän kuukauden ja kuudentoista päivän kuluttua siitä, kun riitojenratkaisuelimen suositukset ja päätökset hyväksyttiin 31 päivänä toukokuuta 2022.

(6) Näiden tapahtumien johdosta komissio julkaisi 24 päivänä elokuuta 2022 vireillepanoilmoituksen ([7]), jossa se ilmoitti aikomuksestaan panna paneeliraportin täytäntöön saattamalla alkuperäisen toimenpiteen WTO:n sääntöjen mukaiseksi niiltä osin, joissa paneeli havaitsi epäjohdonmukaisuuksia, ja pyysi asianomaisia osapuolia toimittamaan huomautuksia.

(7) Useat osapuolet toimittivat huomautuksia asetetussa määräajassa, ja nämä huomautukset otettiin asianmukaisesti huomioon.

([1]) EUVL L 83, 27.3.2015, s. 16.
([2]) EUVL L 123, 19.5.2015, s. 33.
([3]) Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2018/1013 väliaikaisten suojatoimenpiteiden ottamisesta käyttöön tiettyjen terästuotteiden tuonnissa (EUVL L 181, 18.7.2018, s. 39).
([4]) Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2019/159, annettu 31 päivänä tammikuuta 2019, lopullisten suojatoimenpiteiden käyttöönotosta tiettyjen terästuotteiden tuonnissa (EUVL L 31, 1.2.2019, s. 27).
([5]) WT/DS595/R, European Union – Safeguard Measures on Certain Steel Products, 29. huhtikuuta 2022.
([6]) WT/DS595/13, 9. elokuuta 2022.
([7]) EUVL C 320, 24.8.2022, s. 47.

Asianomaisten osapuolten toimittamat huomautukset

(8) Useat asianomaiset osapuolet toimittivat huomautuksia vireillepanoilmoituksen julkaisemisen jälkeen. Komissio pani alustavasti merkille, että joissakin asianomaisten osapuolten esittämissä huomautuksissa vain toistettiin paneelin päätelmiä.

(9) Komissio analysoi ensin Turkin viranomaisten erityiset huomautukset, koska se oli osapuoli, joka riitautti suojatoimenpiteen WTO:n riitojenratkaisuelimessä. Tämän jälkeen komissio analysoi muiden asianomaisten osapuolten toimittamat huomautukset.

(10) Ennakoimattomien kehityssuuntausten osalta Turkin viranomaiset väittivät, että ei ole esitetty näyttöä, jonka perusteella komissio voisi yhdistää ennakoimattomat kehityssuuntaukset tuonnin lisääntymiseen. Ne totesivat, että ylikapasiteetti ja tuonnin lisääntyminen eivät osuneet ajallisesti yhteen, että komissio ei tehnyt tarvittavaa tutkimusta kaupan suojatoimista kolmansissa maissa ja niiden yhteydestä tuonnin lisääntymiseen ja että Yhdysvaltojen 232 § otettiin käyttöön unioniin suuntautuvan tuonnin lisääntymisen jälkeen. Lisäksi Turkin viranomaiset väittivät, että jos komissio käyttäisi uusia tietoja, sen olisi otettava huomioon myös toimenpiteen voimassaolon aikana tapahtuneet olosuhteiden muutokset, kuten useiden maiden, EU mukaan lukien, jättäminen 232 §:n mukaisten toimenpiteiden soveltamisalan ulkopuolelle.

(11) Komissio oli eri mieltä Turkin viranomaisten kanssa siitä, että tätä toimenpiteen näkökohtaa ei voitaisi korjata. Liitteessä olevassa jaksossa 1.1 esitetään yksityiskohtaisesti, että ennen lopullisen suojatoimenpiteen käyttöönottoa oli saatavilla riittävästi tietoja, jotka osoittivat selvästi, että tuonti unioniin oli lisääntynyt ennakoimattoman kehityksen seurauksena. Komissio ei käyttänyt tämän asetuksen liitteessä mitään tietoja, jotka eivät olleet saatavilla lopullisen toimenpiteen käyttöönoton ajankohtana.

(12) Vakavan vahingon uhkaa koskevien päätelmien osalta Turkin viranomaiset katsoivat, että polkumyynnin ja tukien vastaiset toimenpiteet eivät voineet olla kotimaisen tuotannonalan elpymisen syynä. Siltä osin kuin on kyse muista tekijöistä, joiden perusteella komissio oli selittänyt unionin tuotannonalan tuloksen osittaista parantumista vuonna 2017, Turkin viranomaiset huomauttivat paneelin päätelleen, että nämä tekijät vaikuttivat kotimaiseen tuotannonalaan ja tuontiin samalla tavalla eikä niitä siksi voitu käyttää selittämään tällaista parantumista ja että ei ollut viitteitä siitä, että näissä tekijöissä tapahtuvat muutokset hyödyttäisivät tuontia enemmän kuin kotimaista tuotannonalaa.

(13) Tältä osin komissio viittasi liitteessä olevissa jaksoissa 1.2.1 ja 1.2.2 esittämiinsä havaintoihin, jotka ovat ristiriidassa Turkin viranomaisten väitteiden kanssa.

(14) Lisäksi Turkin viranomaiset totesivat, että paneeli oli päätellyt, että vaikka tuonti olisikin lisääntynyt vuonna 2018, tästä ei automaattisesti voida tehdä sitä johtopäätöstä, että koko kotimaisen tuotannonalan asemassa tapahtuisi merkittävää ja välitöntä heikentymistä.

(15) Tältä osin komissio selitti tämän asetuksen liitteessä kaikki seikat, jotka se otti huomioon määrittäessään, että i) tuonnin lisääntyminen todennäköisesti jatkuisi; ii) tällainen lisääntyminen vaikuttaisi kielteisesti unionin tuotannonalan taloudelliseen tilanteeseen, kun otetaan huomioon keskeisten tekijöiden viimeaikainen ja odotettu tuleva kehitys unionin teräsmarkkinoilla ja maailmanlaajuisesti. Näin ollen komission tekemässä perusteellisessa analyysissa ei oletettu, että tuonnin lisääntyminen itsessään ja ottamatta huomioon muita asiaankuuluvia seikkoja aiheuttaisi vakavaa vahinkoa unionin tuotannonalalle, jos suojatoimenpidettä ei otettaisi käyttöön. Itse asiassa komissio teki asiaankuuluvista seikoista yksityiskohtaisen analyysin, jonka perusteella se tuli siihen johtopäätökseen, että jos toimenpidettä ei otettaisi käyttöön, unionin tuotannonalalle aiheutuisi vakavaa vahinkoa. Siksi Turkin viranomaisten väitteet hylättiin.

(16) Joissakin muilta asianomaisilta osapuolilta saaduissa huomautuksissa esitettiin, että komission olisi lopetettava toimenpiteen soveltaminen kokonaan, koska paneelin päätelmät olivat luonteeltaan sellaisia, ettei toimenpidettä olisi mahdollista toteuttaa eri tavalla.

(17) Tämän yleisen väitteen osalta komissio totesi, että WTO:n sääntöjen mukaan sillä on oikeus panna toimenpide täytäntöön ja saattaa se sääntöjen mukaiseksi niiltä harvoilta osin, jotka paneeli katsoi sääntöjen vastaisiksi. Kuten tämän asetuksen liitteestä käy ilmi, paneelin päätelmät olivat luonteeltaan sellaisia, että komissio pystyisi saattamaan toimenpiteen asiaa koskevien WTO:n säännösten mukaiseksi, minkä vuoksi toimenpiteen soveltamisen lopettaminen ei ollut perusteltua paneelin raportin nojalla.

Tuonnin lisääntyminen ennakoimattomien kehityssuuntausten ja velvoitteiden vaikutusten seurauksena

(18) Eräs asianomainen osapuoli huomautti, että Yhdysvaltojen 232 §:n mukaiseen toimenpiteeseen oli tehty useita muutoksia ja että kaupan uudelleensuuntaamisen riskiä ei enää ollut tai se oli paljon pienempi ja että näin ollen suojatoimenpiteen soveltaminen olisi lopetettava.

(19) Komissio totesi, että lopullisen toimenpiteen käyttöönoton jälkeen tapahtunut kehitys ei kuulu niiden tietojen piiriin, joita voidaan käyttää perustana riitojenratkaisuelimen kertomuksen täytäntöönpanossa. Kuten vireillepanoilmoituksessa mainitaan, tämän tutkimuksen tarkoituksena on täydentää alkuperäisiä päätelmiä tiedoilla, jotka olivat saatavilla jo alkuperäisen tutkimuksen toteuttamisen ajankohtana. Jälkikäteen tapahtuneita tosiasioita ei otettu huomioon.

(20) Eräs asianomainen osapuoli väitti, että unioniin suuntautuvan tuonnin lisääntyminen ei johtunut mistään GATT 1994 -sopimuksen mukaisista unionin velvoitteista ja että komissio ei maininnut yhtäkään näistä velvoitteista alkuperäisissä päätelmissään.

(21) Komissio viittasi liitteessä olevassa jaksossa 1.3 antamiinsa selityksiin, jotka kumoavat tämän väitteen.

(22) Eräs asianomainen osapuoli katsoi, että ei ollut ilmennyt tuonnin lisääntymiseen johtaneita ennakoimattomia kehityssuuntauksia ja että tämän vuoksi komissio ei voinut panna täytäntöön tätä paneeliraportin näkökohtaa.

(23) Komissio huomautti, että tämä väite on faktuaalisesti virheellinen, koska paneeli oli vahvistanut komission lopullisessa suojatoimenpiteessä kuvaamat ennakoimattomat kehityssuuntaukset. ([8]) Näin ollen tämä väite hylättiin perusteettomana.

(24) Eräs asianomainen osapuoli huomautti, että riski kaupan uudelleensuuntaamisesta ja tuonnin lisääntymisestä Yhdysvaltojen 232 §:n seurauksena ei ollut osapuolen kotimaan kannalta merkityksellinen monistakaan syistä.

(25) Komissio totesi, että tuonnin lisääntymistä ja kaupan uudelleensuuntaamisen riskiä ei analysoitu erikseen kunkin viejämaan osalta vaan kokonaisuutena, koska suojatoimenpidettä on tarkoitus soveltaa kaikkiin viejämaihin. Komissio halusi joka tapauksessa huomauttaa, että kyseinen asianomainen osapuoli keskittyi paitsi yhden viejämaan erityistilanteeseen myös vain yhden terästä käyttävän tuotannonalan erityistilanteeseen ja jätti näin ollen huomiotta kyseisen viejämaan kaikkien muiden terästä käyttävien segmenttien tuloksen. Näin ollen komissio hylkäsi tämän väitteen.

Vakavan vahingon uhka

(26) Jotkin asianomaiset osapuolet katsoivat, että toimenpiteen tätä näkökohtaa koskevat paneelin päätelmät olivat luonteeltaan sellaisia, että komissio ei voinut panna toimenpidettä täytäntöön lopettamatta sen soveltamista.

(27) Komissio oli eri mieltä tämän tyyppisten väitteiden kanssa. Syyt tähän on esitetty tämän asetuksen liitteessä, jossa komissio osoitti, että alkuperäiset päätelmät ovat päteviä ja että tämän asetuksen liitteessä annetut lisätiedot ja selitykset vahvistavat niiden perusteita.

(28) Jotkin asianomaiset osapuolet muistuttivat paneelin päätelmästä, jonka mukaan komission selitys polkumyynnin vastaisten toimenpiteiden ja tukien vastaisten toimenpiteiden merkityksestä unionin tuotannonalan osittaisessa elpymisessä oli virheellinen.

([8]) Ks. paneeliraportin kohta 7.117.

(29) Tältä osin komissio myönsi, että paneeli oli eri mieltä lopullisia suojatoimenpiteitä koskevassa asetuksessa annetuista selityksistä. Täytäntöönpanon tarkoituksena on kuitenkin nimenomaan antaa tutkivalle viranomaiselle mahdollisuus parantaa niitä toimenpiteen näkökohtia, jotka paneeli on katsonut jossain määrin puutteellisiksi, kuten se, johon kyseiset asianomaiset osapuolet viittasivat. Näin ollen komissio toimitti liitteessä olevassa jaksossa 1.2.2 tarvittavat lisätiedot ja selitykset paneelin tämän päätelmän osalta.

(30) Eräs asianomainen osapuoli esitti, että koska komissio ei nimenomaisesti maininnut, että jotkin tekijät vaikuttavat unionin tuotannonalan tilanteeseen, komissio ei voisi käyttää niitä perusteluissaan pannessaan toimenpidettä täytäntöön.

(31) Komissio totesi, että paneeli oli ollut eri mieltä joissakin alkuperäisen toimenpiteen tapauksissa toimitettujen yksityiskohtien määrästä. Komissio esitti tämän asetuksen liitteessä ne seikat, jotka se oli ottanut huomioon tehdessään alkuperäistä päätöstä mutta joita ei mainittu lopullisia suojatoimenpiteitä koskevassa asetuksessa. Komissio katsoo, että asianomaisen osapuolen väitteen hyväksyminen tarkoittaisi sitä, että aina kun katsotaan, että tutkiva viranomainen ei ole antanut riittävän yksityiskohtaisia selityksiä tai perusteluja, sillä ei enää olisi mahdollisuutta korjata tilannetta täytäntöönpanon keinoin. Komissio oli eri mieltä tämän näkemyksen kanssa, koska se katsoi, että täytäntöönpanon tarkoituksena on nimenomaan antaa tutkivalle viranomaiselle mahdollisuus saattaa toimenpiteensä sääntöjen mukaiseksi esimerkiksi esittämällä lopullisia suojatoimenpiteitä koskevassa asetuksessa olevia perusteluja paremmat ja kattavammat perustelut, kuten paneelin päätelmissä todetaan. Näin ollen komissio hylkäsi väitteen.

(32) Jotkin asianomaiset osapuolet väittivät, että pelkkä näkymä tuonnin lisääntymisestä edelleen ei välttämättä johtaisi siihen, että unionin tuottajille aiheutuu vakavaa vahinkoa.

(33) Komissio analysoi yksityiskohtaisesti, miten tuonnin lisääntyminen edelleen tapahtuisi ja miksi tällainen lisääntyminen aiheuttaisi unionin tuotannonalalle vakavaa vahinkoa. Näin ollen tämä väite hylättiin.

(34) Lisäksi jotkin asianomaiset osapuolet esittivät väitteitä, jotka perustuivat esimerkiksi unionin tuotannonalan tulokseen suojatoimenpiteen käyttöönoton jälkeisinä vuosina tai suojatoimenpiteen käyttöönoton jälkeen tapahtuneeseen kehitykseen, kuten unionin tuottajien ja muiden kolmansien maiden tilanteeseen Yhdysvaltojen 232 §:n mukaisen toimenpiteen ollessa voimassa sekä tuonnin kehitykseen ja energiakriisiin.

(35) Komissio hylkäsi kaikki nämä väitteet, koska ne eivät kuuluneet täytäntöönpanomenettelyn aineelliseen tai ajalliseen soveltamisalaan, sillä ne koskivat tapahtumia, jotka eivät liittyneet lopullisen toimenpiteen käyttöönottoon vuoden 2019 alussa.

(36) Komissio katsoi tämän asetuksen liitteessä esitetyistä syistä, että se pani WTO:n päätöksen kaikilta osin täytäntöön. Täytäntöönpanoasetusta (EU) 2019/159 olisi muutettava lisäämällä siihen tämän asetuksen liitteessä olevat perustelut, joilla täydennetään alkuperäisessä tutkimuksessa tehtyjä päätelmiä.

(37) Tässä asetuksessa säädetyt toimenpiteet ovat asetuksen (EU) 2015/478 3 artiklan 3 kohdalla ja asetuksen (EU) 2015/755 22 artiklan 3 kohdalla perustetun suojatoimenpidekomitean lausunnon mukaisia,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN ASETUKSEN:

1 artikla

Lisätään tämän asetuksen liitteessä oleva teksti asetuksen (EU) 2019/159 liitteeksi V.

2 artikla

Tämä asetus tulee voimaan seuraavana päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

Sitä sovelletaan 2 päivästä helmikuuta 2019.

Tämä asetus on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.

Tehty Brysselissä 12 päivänä tammikuuta 2023.

Komission puolesta
Puheenjohtaja
Ursula VON DER LEYEN

LIITE

”LIITE

Unionin markkinoiden houkuttelevuus

(1) Komissio selitti alkuperäisissä päätelmissään, että unionin teräsmarkkinat olivat houkuttelevat tuonnille kokonsa ja hintojensa puolesta ([1]). OECD:n tietojen ([2]) mukaan suojatoimenpiteen käyttöönottoon johtaneiden tutkimusten vireillepanoa edeltävinä vuosina unionin markkinat olivat määrien perusteella suurin tuontialue, jonka osuus maailmanlaajuisesta tuonnista oli tänä aikana 13,8–18,4 prosenttia.

(2) Unionin markkinat olivat hyvin houkuttelevat niin määrien kuin hintojenkin kannalta. Asiaa koskevien tietojen analyysi ([3]) osoitti, että maat, jotka veivät eniten terästä unioniin, saivat unionin markkinoilla suurelle osalle viennistään (46–78 prosentille asianomaisista CN-koodeista) korkeamman hinnan verrattuna vientihintoihin, jonka ne saavuttivat samoille CN-koodeille muiden kolmansien maiden markkinoilla. Unionin markkinat myös muodostivat merkittävän osan näiden maiden viennistä, sillä ne olivat niiden tärkein vientikohde tai yksi tärkeimmistä vientikohteista, ja joissakin tapauksissa unionin markkinoille suuntautuneen viennin osuus oli yli 25 prosenttia ja tiettynä vuotena jopa 32 prosenttia ([4]).

(3) Unionin markkinoiden houkuttelevuuden vahvisti myös se, että vaikka tärkeimmät teräksen viejämaat ([5]) vähensivät vientiään kolmansiin maihin, ne lisäsivät vientiään unioniin nopeasti. Näiden maiden vienti muihin kolmansiin maihin väheni vuonna 2018 ([6]) yli 11 miljoonaa tonnia (–8 %) vuoteen 2017 verrattuna ([7]). Toisaalta tuonti unioniin näistä maista lisääntyi samalla ajanjaksolla yli 3 miljoonaa tonnia (+14 %) ([8]). Nämä vastakkaiset suuntaukset osoittivat, että vaikka tuonti muihin kolmansiin maihin väheni yleisesti, koska ylikapasiteetti lisääntyi ja markkinoille pääsyä rajoitettiin enemmän maailmanlaajuisesti (ks. jäljempänä 1.1.1 ja 1.1.2 jakso) ja koska viejämaiden kotimaisessa kulutuksessa ei tapahtunut merkittävää myönteistä kehitystä, vientiä harjoittavat tuottajat tarttuivat tilaisuuteen myydä yhä suurempia määriä unionin markkinoille.

(4) Näin ollen edellä esitetyt tiedot osoittavat, että unionin markkinat olivat yksiselitteisesti houkuttelevat vientiä harjoittaville tuottajille sekä määrien että hintojen puolesta.

1. **ANALYYSI**

1.1 **Tuonnin lisääntyminen ennakoimattoman kehityksen seurauksena**

(5) Jäljempänä olevissa alajaksoissa annetaan lisätietoja sekä yksityiskohtaisempi selitys, joka yhdistää kunkin yksilöidyn ennakoimattoman kehityssuuntauksen tuonnin lisääntymiseen ja täydentää näin alkuperäisiä havaintoja.

1.1.1 *Unioniin suuntautuvan tuonnin lisääntyminen teräsalan maailmanlaajuisen ylikapasiteetin vuoksi*

(6) Komissio totesi alkuperäisissä päätelmissään, että teräsalalla oli ylikapasiteettia siitä huolimatta, että sitä pyrittiin vähentämään. Ylikapasiteetti oli kuitenkin kasvanut tutkimusajanjakson aikana ([9]).

([1]) Ks. väliaikaisia suojatoimenpiteitä koskevan asetuksen johdanto-osan 35 kappale ja lopullisia suojatoimenpiteitä koskevan asetuksen 4 jakso.

([2]) Ks. OECD, Recent Developments in Steel Trade and Trade Policy Measure, DSTI/SC(2018)3, s. 9, taulukko 3.

([3]) *Lähde*: Kauppapolitiikan pääosaston laskelmat Global Trade Atlas -tietokannan (https://ihsmarkit.com/index.html) tiedoista (raakatiedot ovat saatavilla tilauksesta) – analysoitu ajanjakso: 2014–2017. Ks. lisätietoja 30.11.2022 päivättyyn asiakirja-aineistoon liitetyn huomautuksen taulukosta 1.

([4]) Ks. edellinen alaviite.

([5]) Kyseiset maat olivat Kiina, Intia, Venäjä, Etelä-Korea, Taiwan, Turkki ja Ukraina, ja niiden osuus unioniin suuntautuvasta kokonaistuonnista oli vuonna 2018 noin 75 prosenttia.

([6]) Koko vuoden 2018 tiedot on ekstrapoloitu vuoden 2018 tammi-marraskuun osalta saatavilla olevien tietojen perusteella.

([7]) *Lähde*: Global Trade Atlas (https://ihsmarkit.com/index.html) – saatavilla tilauksesta.

([8]) Ks. väliaikaisia suojatoimenpiteitä koskevan asetuksen johdanto-osan 32 kappale.

([9]) Ks. väliaikaisia suojatoimenpiteitä koskevan asetuksen johdanto-osan 31 ja 32 kappale ja lopullisia suojatoimenpiteitä koskevan asetuksen johdanto-osan 51–54 kappale.

(7) Useat lähteet ovat johdonmukaisesti vahvistaneet, että teräsalan ylikapasiteetin ja sen vientiin kohdistamien vaikutusten välillä on suora yhteys. Esimerkiksi OECD on todennut, että teräksenvalmistuksen ylikapasiteetilla on merkittäviä vaikutuksia terästeollisuuteen ja että siihen liittyy usein ylitarjontaa, alhaisia hintoja ja heikkoa kannattavuutta ([10]). OECD on todennut myös, että maailmanlaajuisella tasolla ylikapasiteetin vaikutukset välittyvät kaupan kautta ja että ylikapasiteetti voi johtaa viennin lisääntymiseen, mikä johtaa hintojen laskuun ja tuonnin kanssa kilpailevien kotimaisten tuottajien markkinaosuuksien menetyksiin ([11]).

(8) Myös muut tutkimukset osoittavat samaan suuntaan. Economic Policy Institute -ajatushautomon vuonna 2014 julkaisemassa asiakirjassa ([12]) todettiin, että ylikapasiteetti tarkoittaa sitä, että teräksentuotantolaitoksilla on valmiudet tuottaa paljon enemmän terästä kuin mihin markkinoilla on kysyntää. Korkeat kiinteät kustannukset, pääomaintensiivisyys ja terästuotannon laajamittaisuus kannustavat viemään ylijäämän alle markkinahinnan. Ylikapasiteetti johtaa ylituotantoon ja viennin lisääntymiseen. Teollisuudenalan korkea pääomaintensiteetti taas johtaa siihen, että tuottajat maksimoivat tuotannon kattaakseen kiinteät kustannukset, mikä puolestaan johtaa siihen, että ne myyvät ylituotantonsa polkumyyntihinnoin ulkomaisilla markkinoilla – erityisesti houkuttelevilla Yhdysvaltojen markkinoilla – kun kotimainen kysyntä on vähäistä. Tämä on johtanut vuosien varrella toistuvasti epäoikeudenmukaisesti myydyn teräksen viennin lisääntymiseen.

(9) Vastaavasti myös Euroopan komissio totesi vuonna 2016 antamassaan tiedonannossa, että ”teräksen ylituotannon vuoksi vienti on viime aikoina lisääntynyt merkittävästi, ja tämä on horjuttanut globaaleja teräsmarkkinoita ja painanut teräksen hinnat alas maailmanlaajuisesti” ([13]).

(10) Näin ollen on olemassa yleisesti hyväksytty taloudellinen perustelu, joka selittää sen, että vientiä harjoittavat tuottajat pyrkivät viemään ylikapasiteettinsa kolmansien maiden markkinoille (yleensä alhaisemmilla hinnoilla) kattaakseen ainakin osan kustannuksistaan.

(11) Tämän jälkeen komissio arvioi tarkemmin teräsalalla todetun (ja kasvavan) ylikapasiteetin ja unioniin suuntautuvan tuonnin lisääntymisen välistä suoraa yhteyttä.

(12) Ylikapasiteettitilanteessa vientiä harjoittavilla tuottajilla on kannustin päästä eroon ylikapasiteetistään, ja ne kohdistavat vientinsä niille markkinoille, joilla ne voivat periaatteessa myydä suurempia määriä ja ihannetapauksessa paremmilla hinnoilla (muiden kolmansien maiden markkinoihin verrattuna). Tältä osin komissio selitti johdanto-osan 1–4 kappaleessa, että unioni oli houkutteleva markkina-alue vientiä harjoittaville tuottajille sekä koon että hintatason puolesta. Saatavilla olevat tuontitiedot osoittivat myös, että tuonti unioniin oli lisääntynyt nopeasti ja suurella määrällä sillä ajanjaksolla, jonka aikana myös ylikapasiteetti kasvoi ([14]), ja että tuonnin lisääntyminen tapahtui paljon nopeammin kuin unionin kulutuksen lisääntyminen ([15]). Tiedot osoittivat myös, että tuonti unioniin jatkoi lisääntymistään, kun taas muihin kolmansiin maihin suuntautuvan viennin suuntaus oli päinvastainen. Lisäksi väliaikaisia suojatoimenpiteitä koskevan asetuksen tiedot osoittivat, että vientiä harjoittavat tuottajat alittivat johdonmukaisesti unionin tuottajien hinnat (joissakin tapauksissa merkittävästi) ([16]), mikä osoittaa niiden päättäväisyyden jatkaa unionin markkinoiden houkuttelevien olosuhteiden hyödyntämistä. Unionin tuotannonalan hintoja johdonmukaisesti alhaisemmilla hinnoilla tapahtuvan viennin suuruutta ja tahtia olisi kulutuksen lisääntyessä paljon hitaammin tuskin voitu alun perinkään selittää järkevästi ilman lisääntyvää ylikapasiteettia, joka oli vientiä harjoittavien tuottajien käyttäytymisen keskiössä.

(13) Näin ollen komissio päätteli, että tuonti unioniin lisääntyi alkuperäisellä tutkimusajanjaksolla teräsalan ylikapasiteetin seurauksena.

([10]) Ks. OECD, Excess Capacity in the Global Steel Industry: The Current Situation and Ways Forward, 2015, s. 3.
([11]) Ks. OECD, Evaluating the Financial Health of the Steel Industry, DSTI/SU/SC(2015)12/FINAL, 9.6.2017, s. 25.
([12]) Saatavilla osoitteessa https://www.epi.org/publication/surging-steel-imports
([13]) Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan investointipankille ”Euroopan terästeollisuuden kestävän työllisyyden ja kasvun turvaaminen”, COM(2016) 155 final, 16.3.2016.
([14]) Ks. OECD, Excess Capacity in the Global Steel Industry: The Current Situation and Ways Forward, 2015, taulukko, s. 2.
([15]) Tutkimusajanjakson aikana tuonti kasvoi 71 prosenttia, kun taas kulutus kasvoi 14 prosenttia.
([16]) Hintojen alittavuutta todettiin 17 tuoteluokassa, ja se oli suuruudeltaan 1,2–23 prosenttia.

1.1.2 *Kaupan suojatoimenpiteiden ja kauppaa rajoittavien toimenpiteiden lisääntyminen kolmansissa maissa*

(14) Väliaikaisia suojatoimenpiteitä koskevan asetuksen johdanto-osan 33 ja 34 kappaleessa komissio selitti, että kaupan suojatoimien käyttö teräsalalla oli lisääntynyt merkittävästi erityisesti EU:n suojatoimenpidetutkimuksen vireillepanoa edeltävinä vuosina. Väliaikaisia suojatoimenpiteitä koskevassa asetuksessa todetaan, että ”vuosina 2011–2013 aloitettiin vuosittain keskimäärin noin 77 teräkseen liittyvää tutkimusta, mutta vuosina 2015–2016 tämä keskiarvo oli jo 117”. Lisäksi kolmannet maat ottivat edelleen käyttöön kauppaa rajoittavia toimenpiteitä koko vuoden 2017 ajan ([17]).

(15) Kaiken kaikkiaan komissio havaitsi analysoimiensa tietojen ([18]) perusteella, että vuosina 2013–2017 oli otettu käyttöön yli 300 terästuotteisiin sovellettavaa kaupan suojatoimea ([19]).

(16) Näiden lukujen erittely osoitti, että tällaisia toimenpiteitä oli ottanut käyttöön suuri määrä maita (vähintään 24 lainkäyttöaluetta), niiden joukossa kaikki tärkeimmät teräksen tuojamaat ([20]). Nämä maat olivat vuosina 2013–2017 ottaneet käyttöön 157 toimenpidettä, eli yli 52 prosenttia kokonaismäärästä.

(17) Samaan aikaan unioniin eniten vieviin maihin sovellettiin tänä ajanjaksona runsaasti toimenpiteitä useilla lainkäyttöalueilla. Komissio esimerkiksi havaitsi, että seitsemään tärkeimpään unioniin vievään maahan ([21]) sovellettiin noin 200:ta toimenpidettä, mikä oli noin 66 prosenttia kaikista toimenpiteistä, joita oli otettu käyttöön vähintään 24:ssä eri kolmannessa maassa.

(18) Näin ollen komissio vahvisti, että kaupan suojatoimet olivat erittäin laajamittaisia, kun tarkastellaan yksittäisten toimenpiteiden lukumäärää sekä niiden maiden lukumäärää, joihin toimenpiteet vaikuttivat (sekä toimia käyttöön ottaneet että niiden kohteena olevat maat). Komissio totesi myös, että alkuperäisessä asiakirja-aineistossa olevat tiedot viittasivat siihen, että nämä luvut voivat olla jopa melko varovaisia ([22]). Lisäksi näytti siltä, että toimenpiteiden nojalla käyttöön otetut tullit olivat riittävän korkeita vaikuttaakseen kyseisille markkinoille tulevan tuonnin määrään verrattuna toimenpiteiden käyttöönottoa edeltävään ajanjaksoon. Tämä näkyi kaupan suojatoimien kohteena olevista maista kolmansien maiden markkinoille suuntautuvan viennin yleisenä vähenemisenä (ks. johdanto-osan 19 kappale) huolimatta siitä, että yleiset markkinaolosuhteet eivät olleet muuttuneet merkittävästi ([23]), eivätkä ne näin ollen periaatteessa selittäisi vientimäärien näin suurta vähenemistä ilman toimenpiteiden tason vaikutuksia.

(19) Tältä osin komissio vahvisti analysoitujen tietojen perusteella, että kaupan suojatoimien käyttöönoton yhteisenä vaikutuksena oli, että toimien kohteena oleviin maihin suuntautuva tuonti väheni (useissa tapauksissa merkittävästi) toimien käyttöönottoa seuranneena ajanjaksona. Tässä yhteydessä komissio totesi, että sen terästuotteisiin sovellettavia kaupan suojatoimia koskevien omien tutkimusten analyysin perusteella ([24]) tuonti väheni keskimäärin jopa 82 prosenttia toimenpiteiden käyttöönottoon johtaneen tutkimusajanjakson tuontimääriin verrattuna. Näissä

([17]) Ks. väliaikaisia suojatoimenpiteitä koskevan asetuksen johdanto-osan 33 kappale.

([18]) *Lähde*: WTO, Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP) – tiedot haettu 28.11.2018, 10:58.

([19]) Suojatoimet, joita sovellettiin suojatoimenpiteen piiriin kuuluviin terästuotteisiin, pois lukien Euroopan unionin käyttöön ottamat toimenpiteet sekä vientiä harjoittavia EU:n tuottajia vastaan käyttöön otetut toimenpiteet. Ks. Euroopan komission tiettyihin suojatoimenpiteiden kohteena oleviin terästuotteisiin sovellettavien polkumyyntitoimenpiteiden tai tukien vastaisten toimenpiteiden käyttöönotosta annettujen tiettyjen asetusten muuttamisesta 2 päivänä syyskuuta 2019 antaman komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2019/1382 liitteessä 1.B esitetty yleiskatsaus Euroopan unionin käyttöön ottamista kaupan suojatoimista, joita sovelletaan myös suojatoimenpiteen kohteena oleviin tuoteluokkiin (EUVL L 227, 3.9.2019, s. 1).

([20]) Lisätietoja tärkeimmistä teräksen tuojamaista tutkimusajanjaksolla, ks. OECD, Recent developments in steel trade and trade policy measures - A closer look at non-tariff trade measures, DSTI/SC(2018)3, 26.1.2018, s. 9, taulukko 3. Saatavilla seuraavasta osoitteesta: https://one.oecd.org/document/DSTI/SC(2018)3/en/pdf

([21]) Nämä maat olivat (aakkosjärjestyksessä lueteltuina) Intia (9 %), Kiina (10 %), Korea (10 %), Taiwan (5 %), Turkki (22 %), Ukraina (7 %), Venäjä (14 %). Niiden osuus tarkasteltavana olevan tuotteen tuonnista unioniin oli keskimäärin noin 75 prosenttia vuosina 2013–2017.

([22]) Ks. EUROFERin 16. huhtikuuta 2018 alkuperäisessä tutkimuksessa esittämien huomautusten johdanto-osan 76 kappale, joka liittyy kutakin tarkasteltua toimenpidettä koskeviin yksityiskohtaisempiin tietoihin, jotka on annettu liitteessä A07 D.1. Tietolähde: SBB Platts.

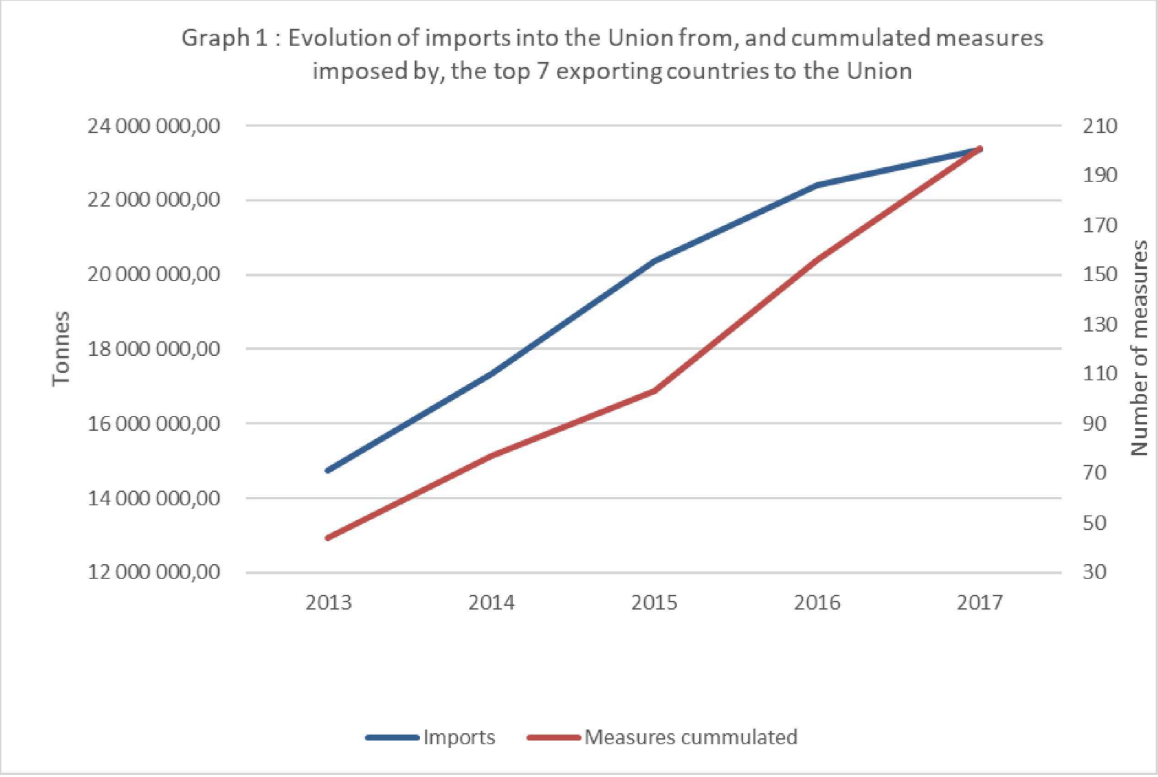
([23]) Ks. CRU:n tiedot: kulutus vuosina 2017 ja 2018 oli melko vakaata (kasvua oli vain noin 2 prosenttia).

([24]) Samanlainen suuntaus oli havaittavissa, kun arvioitiin kaupan suojatoimien vaikutusta muihin tuotteisiin kuin teräkseen.

tapauksissa sen tuonnin määrä, johon toimet vaikuttivat, oli merkittävä ([25]). Komissio vahvisti myös, että teräkseen sovelletuilla kaupan suojatoimilla oli samanlainen vaikutus myös silloin, kun niitä ottivat käyttöön kolmannet maat. Komissio vahvisti 26 arvioidusta tapauksesta koostuvan otoksen ([26]) perusteella, että tuonti väheni keskimäärin 73 prosenttia ja että myös määrät, joihin toimet vaikuttivat, olivat merkityksellisiä ([27]). Näin ollen se, että kolmannet maat ottivat käyttöön kaupan suojatoimia, vähensi kyseisiin maihin suuntautuvaa vientiä, joka ainakin osittain ohjautui unionin markkinoille.

(20) Lisäksi tärkeimpien teräksen viejämaiden unioniin suuntautuvan viennin vastakkaiset suuntaukset, jotka on selitetty johdanto-osan 3 kappaleessa, ovat toinen tietokokonaisuus, joka osoittaa, että kolmansissa maissa käyttöön otettujen kaupan suojatoimien määrän lisääntymisen ja unionin markkinoille suuntautuvan tuonnin lisääntymisen välillä on selkeä yhteys ([28]). Kun otetaan huomioon kolmansien maiden käyttöön ottamien kaupan suojatoimien suuri määrä ja niiden vaikutukset toimenpiteen käyttöön ottaneisiin maihin suuntautuvan tuonnin määrään (ks. johdanto-osan 18 ja 19 kappale), tämä suuntaus vahvistaa, että tärkeimpien teräksen viejämaiden kyky viedä kolmansiin maihin väheni merkittävästi. Sen vuoksi ne pyrkivät myymään ylimääräiset määrät (joihin vaikutti myös ylikapasiteetti) houkutteleville unionin markkinoille, joille suuntautuva tuonti lisääntyi tämän seurauksena jatkuvasti samana ajanjaksona huomattavasti nopeammin kuin kulutus.

(21) Seuraava kaavio ([29]) kuvaa näitä suuntauksia.



([25]) Noin 15 miljoonaa tonnia näiden toimenpiteiden kohteena olevaa yhdistettyä tuontia, josta vain hieman yli 2 miljoonaa tonnia pääsi markkinoille vielä toimenpiteiden käyttöönoton jälkeen. Ks. lisätietoja asiakirja-aineistoon liitetyn huomautuksen taulukosta 2.

([26]) Ks. 30.11.2022 päivättyyn asiakirja-aineistoon liitetty huomautus, taulukko 3.

([27]) Kaupan suojatoimen käyttöönotto edellyttää, että kunkin tutkimuksen kohteena olevat määrät ylittävät vähimmäistason. Lisäksi terästä myydään yleensä melko suurina määrinä, kuten esimerkeistä EU:n kaupan suojatoimia koskevista käytännöistä ja muissa kolmansissa maissa käyttöön otetuista kaupan suojatoimista koostuvaan otokseen valituista tapauksista käy ilmi.

([28]) Näiden maiden osuus unioniin suuntautuvasta kokonaistuonnista oli tutkimusajanjaksolla johdonmukaisesti noin 75 prosenttia.

([29]) *Lähde*: Unioniin suuntautuvan tuonnin osalta: Eurostat; kaupan suojatoimien osalta: WTO, Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP).

(22) Komissio havaitsi myös, että teräksen kokonaiskulutuksessa ei kyseisenä ajanjaksona tapahtunut merkittävää vähenemistä, joka selittäisi kolmansiin maihin suuntautuvan viennin vähenemisen. Näin ollen muihin kolmansiin maihin suuntautuvan viennin väheneminen voidaan selittää järkevästi vain erilaisten kaupan suojatoimien tai useilla lainkäyttöalueilla käyttöön otettujen muiden kauppaa rajoittavien toimenpiteiden rajoittavilla vaikutuksilla.

(23) Näin ollen komissio päätteli, että kaupan suojatoimien ja muiden kauppaa rajoittavien toimenpiteiden lisääntyminen kolmansissa maissa oli lisännyt tuontia unioniin tarkastelujaksolla.

1.1.3 *Yhdysvaltojen 232 §:n mukainen toimenpide*

(24) Komissio selitti lopullisia suojatoimenpiteitä koskevan asetuksen johdanto-osan 58–61 kappaleessa Yhdysvaltojen 232 §:n mukaisten toimenpiteiden ja unioniin suuntautuneen viennin lisääntymisen välisen yhteyden. Lisäksi komissio arvioi lopullisia suojatoimenpiteitä koskevan asetuksen johdanto-osan 101–110 kappaleessa sekä unionin että Yhdysvaltojen markkinoille suuntautuvan tuonnin kehitystä ([30]).

(25) Koska tuonnin lisääntymisen määrittämiseksi arvioidut tiedot ulottuivat vain kesäkuun 2018 loppuun asti (viimeisimmän kauden loppu), ne kattoivat unioniin ja Yhdysvaltoihin suuntautuvan tuonnin suuntaukset suhteellisen lyhyen ajan sen jälkeen, kun Yhdysvaltojen 232 § tuli voimaan. Kuten lopullisia suojatoimenpiteitä koskevan asetuksen johdanto-osan 58 kappaleessa selitetään, Yhdysvaltojen toimenpiteeseen johtanut tutkimus oli kuitenkin pantu vireille jo huhtikuussa 2017, ja raportti, joka muodosti perustan toimenpiteen myöhemmälle hyväksymiselle, julkaistiin tammikuussa 2018, joten ensimmäiset merkit kaupan uudelleensuuntaamisesta oli jo havaittu.

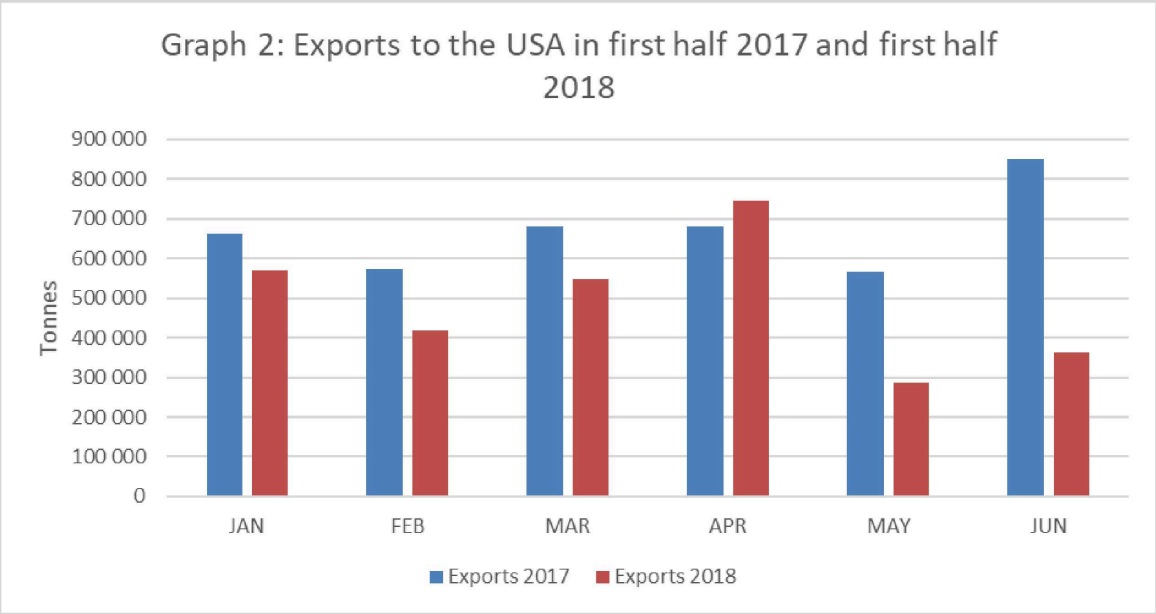
(26) Tiedot osoittivat, että samalla kun tuonti Yhdysvaltoihin väheni vuoden 2018 alkupuoliskon aikana lähes miljoona tonnia (–7 %) verrattuna samaan ajanjaksoon vuonna 2017, tuonti unioniin noudatti lähes päinvastaista suuntausta ja lisääntyi 1,2 miljoonalla tonnilla (+7 %).

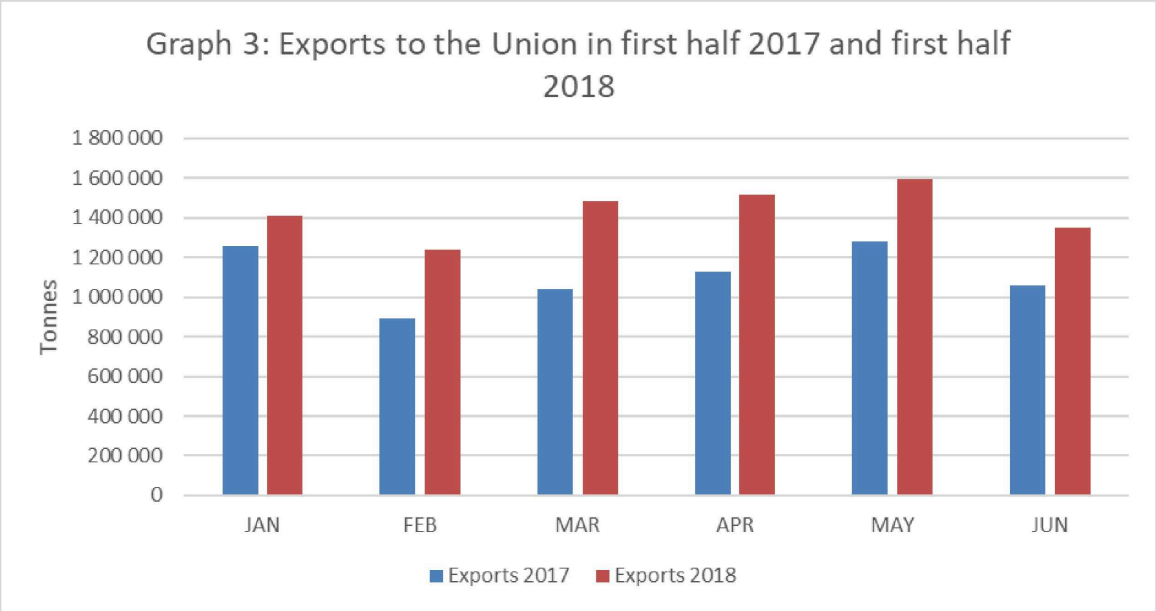
(27) Tätä suuntausta selittää se, että maat, jotka veivät eniten terästä unioniin, veivät merkittäviä määriä myös Yhdysvaltojen markkinoille. Vaikka vientimäärät Yhdysvaltoihin vähenivät (Yhdysvaltojen 232 §:n mukaisen 25 prosentin tullin vaikutusten seurauksena), joidenkin maiden vientimäärät unioniin kasvoivat samanaikaisesti. Lisäksi vienti näistä maista muiden kolmansien maiden markkinoille väheni yleisesti, kuten edellä johdanto-osan 3 kappaleessa selitetään.

(28) Näin ollen se, että Yhdysvaltoihin ei voitu viedä samoja määriä sen jälkeen, kun Yhdysvaltojen 232 §:n mukainen toimenpide tuli voimaan, asetti viejämaat tilanteeseen, jossa niiden oli pakko etsiä teräkselleen muita markkinoita. Koska unionin markkinat olivat kokonsa ja hintojensa puolesta erittäin houkuttelevat muiden kolmansien maiden markkinoihin verrattuna, unionin markkinat olivat tässä tapauksessa luonnollinen kohde viejämaille, ja tämä lisäsi tuontia erityisesti sellaisista alkuperämaista, jotka menettivät Yhdysvaltoihin suuntautuvia vientimääriä. Nämä suuntaukset näkyvät jäljempänä olevissa kaavioissa ([31]):

([30]) Yhdysvaltojen 232 §:n ja lisääntyneen tuonnin välisen yhteyden selittämiseksi komissio viittaa kyseisissä johdanto-osan kappaleissa ainoastaan kesäkuuhun 2018 asti ulottuviin tietoihin (kesäkuun tiedot mukaan luettuina). Syynä on se, että lopullisia suojatoimenpiteitä koskevan asetuksen tuonnin lisääntymistä koskeva arviointi ulottuu kyseiseen kuukauteen asti.

([31]) *Lähde*: GTA, kumulatiivinen vienti Turkista, Koreasta, Venäjältä ja Taiwanista Yhdysvaltoihin (kaavio 2); ja kumulatiivinen vienti samoista maista Yhdysvaltoihin ja unioniin (kaavio 3).





(29) Näiden tosiseikkojen perusteella komissio vahvisti, että tutkimusajanjaksolla tapahtunut unioniin suuntautuvan tuonnin lisääntyminen oli seurausta (muiden todettujen ennakoimattomien kehityssuuntausten lisäksi) Yhdysvaltojen 232 §:n mukaisesta toimenpiteestä.

Kumulatiivinen arviointi

(30) Komissio päätteli myös, että tuonnin kasvu johtui kaikkien yksilöityjen ennakoimattomien kehityssuuntausten (maailmanlaajuinen ylikapasiteetti, kaupan suojatoimenpiteiden ja kauppaa rajoittavien toimenpiteiden lisääntyminen kolmansissa maissa sekä Yhdysvaltojen 232 §:n mukainen toimenpide) yhdistelmästä. Useiden ennakoimattomien kehityssuuntausten esiintyminen samaan aikaan vahvistaa päätelmää siitä, että unioniin (jonka markkinat olivat houkuttelevat ja merkittävät teräksen viennille) suuntautuvan tuonnin lisääntymisen ja yksilöityjen ennakoimattomien kehityssuuntausten välillä oli looginen yhteys.

1.2 **Vakavan vahingon uhka**

(31) Alkuperäisissä päätelmissä vahvistettiin, että jos unioni ei ottaisi käyttöön suojatoimenpidettä, kotimaisille tuottajille aiheutuisi vakavan vahingon uhka, koska tuonnin odotettiin kasvavan edelleen etenkin (mutta ei ainoastaan) Yhdysvaltojen 232 §:n mukaisesta toimenpiteestä johtuvan kaupan uudelleensuuntaamisen vuoksi ja kohdistavan siten tuontipainetta hintoihin ja määriin ([32]). Tässä asetuksen jaksossa selitetään yksityiskohtaisemmin, miksi vakavan vahingon uhka oli olemassa ja miksi se oli perusteltu lopullisen toimenpiteen käyttöönottohetkellä saatavilla olleen näytön valossa. Tätä varten asetuksen tässä jaksossa annetaan lisäselvityksiä ja selvennyksiä seuraavista seikoista, jotka johtivat vakavan vahingon uhan toteamiseen: i) unionin tuotannonalan tilanne ja syyt, jotka selittävät sen osittaisen elpymisen vuonna 2017; ii) EU:n kaupan suojatoimien rooli unionin tuotannonalan tilanteessa; iii) Yhdysvaltojen 232 §:n mukaisen toimenpiteen vaikutus – mukaan lukien unioniin suuntautuvan tuonnin viimeaikainen kehitys; iv) teräksen ja raaka-aineiden hintojen viimeisin kehitys; v) kaupan suojatoimien tilanne kolmansissa maissa ja ylikapasiteetti; vi) markkinanäkymät ja -ennusteet.

Unionin markkinoiden jatkuva houkuttelevuus

(32) Edellä johdanto-osan 1–4 kappaleessa komissio selitti, että unionin markkinat olivat kokonsa ja hintojensa puolesta houkuttelevat ja että nämä ominaisuudet vaikuttivat unionin markkinoille suuntautuvan tuonnin määrän lisääntymiseen tutkimusajanjaksolla.

(33) Komissio katsoi, että nämä ominaisuudet pysyivät samoina lopullisen suojatoimenpiteen käyttöönottoon johtaneen tutkimuksen lopussa ja vahvisti, että unionin markkinat olivat vuonna 2018 edelleen kokonsa ([33]) ja hintojensa puolesta houkuttelevat. Tärkeimmät terästä unioniin vievät maat saivat 48–81 prosentille asianomaisista CN-koodeista korkeamman hinnan unionin markkinoilla muiden kolmansien maiden markkinoilla saavutettuihin vientihintoihin verrattuna ([34]). Tämä vahvisti, että unionin markkinat olivat hintojensa puolesta edelleen houkuttelevat. Kokonsa puolesta unioni oli edelleen merkittävä vientimarkkina-alue, jonka osuus viejämaiden kokonaisviennistä oli joidenkin maiden kohdalla lähes 40 prosenttia ja joidenkin kohdalla noin 25 prosenttia ([35]).

(34) Lisäksi komissio päätteli, että arvioiduissa tiedoissa – asianomaisten osapuolten toimittamat huomautukset mukaan lukien – ei ollut tekijöitä, jotka viittaisivat siihen, että unionin markkinoiden houkuttelevuus tulisi vähenemään lähitulevaisuudessa. Kuten tässä liitteessä osoitetaan (ks. esimerkiksi jäljempänä 1.2.3 ja 1.2.5 alajakso), vientiä harjoittavilta tuottajilta itse asiassa puuttuivat yhä enenevässä määrin vaihtoehtoiset markkinat, joilla ne pystyivät saavuttamaan samat tai samankaltaiset vientimäärät kuin aiemmin, minkä seurauksena houkutteleviin unionin markkinoihin kohdistuva tuontipaine lisääntyisi entisestään.

1.2.1 *Unionin tuotannonalan tilanne ja tekijät, jotka selittävät sen osittaisen elpymisen vuonna 2017*

(35) Väliaikaisia suojatoimenpiteitä koskevan asetuksen VI.1 jaksossa ja lopullisia suojatoimenpiteitä koskevan asetuksen 5.1–5.3 jaksossa selitetään, mikä oli unionin tuotannonalan tilanne analysoidun ajanjakson lopussa ja miten vahinkoindikaattorit olivat kehittyneet vuodesta 2013 lähtien, sekä todettiin, että tuotannonalan tilanne unionissa oli heikko ja että tuotannonala oli vaikeassa asemassa.

(36) Se, että tuotannonalan todettiin olevan vaikeassa asemassa vuonna 2017 tapahtuneesta tilanteen osittaisesta kohentumisesta huolimatta, selittyi useilla tekijöillä, joiden vuoksi unionin tuotannonala pystyi saavuttamaan yleisesti vasta vuonna 2017 terveemmän kannattavuustason kuin aiempina vuosina, vaikka tuonti lisääntyi jatkuvasti ([36]).

(37) Ensinnäkin unionin tuotannonalan kannattavuus koko tarkastelujakson ajan oli yleisesti ottaen heikko, ja sille aiheutui tappioita (2013) tai se saavutti vain erittäin vähäisiä voittoja (2014–2016). Vaikka tuotannonala saavutti vuonna 2017 ensimmäisen kerran viiteen vuoteen terveemmän kannattavuustason, kannattavuus ei noussut niin suureksi, että se olisi korvannut edellisen neljän vuoden aikana saavutetun tuloksen. Tuonakin vuonna useiden tuoteluokkien kannattavuus pysyi alhaisena. Kolme tuoteluokkaa tuotti tappiota ja 13 tuoteluokkaa oli lähellä

([32]) Ks. lopullisia suojatoimenpiteitä koskevan asetuksen johdanto-osan 90 ja 110 kappale.

([33]) Ks. OECD:n teräskomitea – Recent developments in steel trade and trade policy measures, 17.–18. syyskuuta 2018, s. 8, taulukko 2 (josta käy ilmi, että vuonna 2018 unionin asema maailman tärkeimpänä teräksen tuojamaana vahvistui edelleen).

([34]) *Lähde*: Kauppapolitiikan pääosaston laskelmat Global Trade Atlas -tietokannan (https://ihsmarkit.com/index.html) tiedoista – raakatiedot ovat saatavilla tilauksesta. Ks. lisätietoja 30.11.2022 päivättyyn asiakirja-aineistoon liitetyn huomautuksen taulukosta 1.

([35]) Ks. edellinen alaviite.

([36]) Myös joihinkin tuoteluokkiin sovellettavien kaupan suojatoimien käyttöönotto vaikutti tilanteen parantumiseen, mutta niiden täsmällistä roolia analysoidaan 1.2.2 jaksossa.

kannattavuusrajaa. Ainoastaan seitsemän tuoteluokkaa pääsi vuonna 2017 voitoissa yli 6 prosentin tasolle ([37]). Tältä osin keskeinen poikkeava tekijä vuonna 2017 liittyi unionin tuotannonalan yksikkömyyntihintojen kehitykseen ja tasoon sekä yksikkömyyntihintojen ja tuotantokustannusten väliseen eroon aiempiin vuosiin verrattuna. Hinta nousi vuonna 2017 noin 18 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna (kasvua oli 106 euroa/tonni). Vaikka myös tuotantokustannukset nousivat samana vuonna (kasvua oli 82 euroa/tonni edelliseen vuoteen verrattuna) ([38]), unionin tuotannonala pystyi saavuttamaan suurimman (positiivisen) marginaalin näiden kahden välillä tarkastelujaksolla (36 euroa/tonni), mikä paransi kannattavuutta ([39]). Tutkimuksessa analysoitujen viimeisimpien kehityssuuntausten perusteella tämän poikkeuksellisen ([40]) tilanteen ei kuitenkaan odotettu olevan luonteeltaan pitkäkestoinen, ja havaittavissa oli selviä suuntauksia, jotka osoittivat sen olevan jo kääntymässä (ks. 1.2.4 jakso).

(38) Toiseksi, vaikka unionin tuotannonala pystyi kasvattamaan kokonaismyyntimääräänsä 7 prosenttia vuonna 2017 vuoteen 2013 verrattuna ([41]), mikä osaltaan paransi sen tulosta osittain kyseisenä vuonna, tuotannonala ei selvästikään kyennyt hyötymään täysimääräisesti kulutuksen paljon suuremmasta kasvusta (+14 prosenttia) unionin markkinoilla samalla kaudella ([42]), vaikka sillä oli vuonna 2017 edelleen käytettävissään riittävästi kapasiteettia (kapasiteetin käyttöaste oli 76 prosenttia vuonna 2017 verrattuna 75 prosenttiin vuonna 2016) ([43]) kotimarkkinamyynnin lisäämiseksi edelleen. On huomionarvoista, että unionin tuotannonala paransi kapasiteetin käyttöastettaan vain niukasti vuonna 2017 edelliseen vuoteen verrattuna. Tällaista alentunutta suorituskykyä voidaan selittää merkittävästi kasvaneella tuontipaineella (määrien ja hintojen osalta), jota kohdistui unionin tuotannonalaan tarkastelujaksolla. Tuonti itse asiassa hyötyi kulutuksen kasvusta paljon enemmän kuin unionin tuottajat. Samalla kun unionin tuottajat menettivät johdonmukaisesti markkinaosuuttaan vuodesta toiseen (87,2 prosentista 81,9 prosenttiin) ([44]), tuonti kasvoi jyrkästi (+71 %) ([45]), mikä tarkoittaa tuonnin markkinaosuuden kasvamista 12,7 prosentista 18,8 prosenttiin vuosina 2013–2017 ([46]). Tuonnin markkinaosuus viimeisimpänä kautena oli 18,8 prosenttia, mikä oli jopa enemmän kuin vuonna 2017 (18,1 %). Nämä suuntaukset voivat selittyä tuonnin jatkuvalla hinnan alittavuudella ([47]), mikä esti unionin tuotannonalaa hyödyntämästä markkinakehityksen täyttä (tai ainakin suurempaa) potentiaalia.

(39) Kolmanneksi, vaikka markkinaolosuhteet yleisesti ottaen paranivat (kulutuksen ja kotimarkkinamyynnin lisääntyessä ja hintatason noustessa), unionin tuotannonala – jolta oli vuosina 2013–2017 hävinnyt lähes 10 000 työpaikkaa ([48]) – ei edelleenkään pystynyt muuttamaan tätä työllisyyden kasvuksi. Työllisyyden taso jopa laski hieman vuonna 2017 vuoteen 2016 verrattuna. Lisäksi varastot kasvoivat 19 prosenttia tutkimusajanjakson aikana ja pysyivät korkeina vuonna 2017 ([49]).

(40) Näin ollen unionin tuotannonalan tuloksellisuus parani osittain vuonna 2017 useiden tekijöiden seurauksena, etenkin kulutuksen ja kotimarkkinamyynnin lisääntymisen sekä teräksen ja raaka-aineiden hintojen välisen suuremman eron vuoksi ([50]), mutta parannusta rajoitti unionin markkinoihin kyseisenä vuonna kohdistunut tuontipaine, jonka vuoksi unionin tuotannonala ei pystynyt hyötymään enemmän tällaisista tekijöistä. Markkinaosuuden jatkuva menettäminen ja jatkuva hinnan alittavuus eri tuoteluokissa tai se, että työpaikkoja ei kyetty saamaan takaisin, olivat selviä merkkejä siitä, että unionin tuotannonala ei ollut täysin toipunut aiempien vuosien negatiivisen tuloksellisuuden vaikutuksista ja että tuontipaineella oli keskeinen rooli elpymisen estymisessä.

([37]) Väliaikaisia suojatoimenpiteitä koskevan asetuksen johdanto-osan 53 kappale.
([38]) Ks. lopullisia suojatoimenpiteitä koskevan asetuksen taulukko 15.
([39]) Näitä suuntauksia arvioitiin tarkasteltavana olevan tuotteen eikä yksittäisten tuoteluokkien osalta.
([40]) Tarkastelujakson kaikkien vuosien vertailun perusteella.
([41]) Ks. lopullisia suojatoimenpiteitä koskevan asetuksen taulukko 4.
([42]) Ks. edellinen alaviite.
([43]) Ks. lopullisia suojatoimenpiteitä koskevan asetuksen taulukko 5.
([44]) Ks. lopullisia suojatoimenpiteitä koskevan asetuksen taulukko 4.
([45]) Ks. lopullisia suojatoimenpiteitä koskevan asetuksen taulukko 2.
([46]) Ks. edellinen alaviite.
([47]) Ks. väliaikaisia suojatoimenpiteitä koskevan asetuksen liite III.
([48]) Ks. lopullisia suojatoimenpiteitä koskevan asetuksen taulukko 7.
([49]) Ks. lopullisia suojatoimenpiteitä koskevan asetuksen taulukko 5.
([50]) Ks. 1.2.2 jakso, jossa selitetään viimeaikaisten kaupan suojatoimien merkitys unionin tuotannonalan tuloksellisuudelle vuonna 2017.

(41) Koska jotkin näistä tekijöistä, jotka kehittyivät myönteisesti vuonna 2017, kääntyivät vuonna 2018 (ks. jäljempänä viimeisimmät kehityssuuntaukset ja teräksen ja raaka-aineiden hintojen odotettu kehitys sekä kulutuksen odotetut suuntaukset) tilanteessa, jossa tuontipaineen odotettiin lisääntyvän määrien ja hintojen osalta, vaikutus unionin tuotannonalan taloudelliseen tilanteeseen olisi negatiivinen.

(42) Toisin sanoen, vaikka unionin tuotannonala pystyi osittain elpymään useiden keskeisten markkinatekijöiden myönteisen kumulatiivisen kehityksen ansiosta sekä siksi, että tuonti lisääntyi hitaammin vuonna 2017 edellisiin vuosiin verrattuna ([51]), useimmissa näistä tekijöistä vuoden 2018 lopussa tapahtunut kielteinen käänne johtaisi väistämättä unionin tuotannonalan tilanteen heikkenemiseen samalla, kun tuontipaine – jota unionin tuotannonala ei sen suuruuden ja odotettavissa olevan vallitsevan markkinatilanteen vuoksi pystyisi tällä kertaa kestämään – kasvaisi edelleen jatkuvasti. Näin ollen unionin tuotannonala oli tutkimusajanjakson lopussa altis edelleen lisääntyvälle tuonnille.

1.2.2 *Unionin kaupan suojatoimien merkitys unionin tuotannonalan tilanteelle vuonna 2017*

(43) Komissio antaa tässä jaksossa tarvittavat lisäselitykset ja taustatiedot kaupan suojatoimien merkityksestä unionin tuotannonalan osittaiselle elpymiselle vuonna 2017.

(44) Ensinnäkin komissio valitsi tätä varten vuosina 2015 ja 2016 käyttöön otetut toimenpiteet, koska se katsoi, että unionin tuotannonalan tuloksen parantuminen vuonna 2017 voitiin osittain laskea juuri näiden toimenpiteiden vaikutusten ansioksi ([52]). Komissio oli ennen vuotta 2017 ottanut näiden parametrien mukaisesti käyttöön kuusi kaupan suojatoimea, joita sovellettiin suojatoimenpiteen kohteena myöhemmin olleisiin tuoteluokkiin kuuluvien tuotteiden tuontiin ([53]).

(45) Toimenpiteet olivat seuraavat ([54]): komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2015/501 ([55]), komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2016/181 ([56]), komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2016/1778 ([57]), komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2016/113 ([58]), komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2016/1777 ([59]) ja komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2017/969 ([60]).

([51]) Kokonaistuonti kasvoi noin miljoona tonnia, ja sen markkinaosuus nousi 17,9 prosentista 18,1 prosenttiin vuosina 2016–2017, mikä on vähemmän kuin edelliset vuosikasvut sekä absoluuttisesti että suhteellisesti.

([52]) Tässä yhteydessä komissio katsoi, että esimerkiksi vuonna 2013 käyttöön otettu kaupan suojatoimi olisi ajallisesti liian etäällä, jotta se voitaisiin yhdistää unionin vuonna 2017 parantuneeseen tulokseen, ja näin ollen valitut toimenpiteet tarjoavat tarkemman ja tarkoituksenmukaisemman perustan analyysille.

([53]) Joissakin tapauksissa tiettyyn tuotteeseen sovellettavan kaupan suojatoimen soveltamisala ei CN-koodien osalta välttämättä vastaa täysin suojatoimenpiteessä vastaavasta tuoteluokasta käytettyä tuotteen määritelmää, joten tämä arviointi on likimääräinen.

([54]) Viittaukset kyseisiin asetuksiin liittyvät jonkin väliaikaisen toimenpiteen käyttöönottoa koskeviin asetuksiin, koska käytännön syistä niin kauan kuin jokin tulli (väliaikainen tai lopullinen) oli käytössä, sillä oletettiin olevan samanlainen vaikutus kaupan kohteena oleviin määriin. Kaikissa näissä tapauksissa tutkimus johti lopullisen toimenpiteen käyttöönottoon.

([55]) Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2015/501, annettu 24 päivänä maaliskuuta 2015, Kiinan kansantasavallasta ja Taiwanista peräisin olevien ruostumattomasta teräksestä valmistettujen kylmävalssattujen levyvalmisteiden tuontia koskevan väliaikaisen polkumyyntitullin käyttöön ottamisesta (EUVL L 79, 25.3.2015, s. 23).

([56]) Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2016/181, annettu 10 päivänä helmikuuta 2016, väliaikaisen polkumyyntitullin käyttöönotosta tiettyjen Kiinan kansantasavallasta ja Venäjän federaatiosta peräisin olevien kylmävalssattujen teräslevytuotteiden tuonnissa (EUVL L 37, 12.2.2016, s. 1).

([57]) Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2016/1778, annettu 6 päivänä lokakuuta 2016, väliaikaisen polkumyyntitullin käyttöön ottamisesta Kiinan kansantasavallasta peräisin olevien tiettyjen raudasta, seostamattomasta teräksestä tai muusta seosteräksestä valmistettujen kuumavalssattujen levyvalmisteiden tuonnissa (EUVL L 272, 7.10.2016, s. 33).

([58]) Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2016/113, annettu 28 päivänä tammikuuta 2016, Ilmoitus Kiinan kansantasavallasta peräisin olevan väsymiskestävyydeltään hyvän betoniteräksen tuontia koskevan polkumyynnin vastaisen menettelyn vireillepanosta (EUVL L 23, 29.1.2016, s. 16).

([59]) Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2016/1777, annettu 6 päivänä lokakuuta 2016, väliaikaisen polkumyyntitullin käyttöön ottamisesta Kiinan kansantasavallasta peräisin olevan tietyn seostamattomasta teräksestä tai muusta seosteräksestä valmistetun raskaslevyn tuonnissa (EUVL L 272, 7.10.2016, s. 5).

([60]) Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2017/969, annettu 8 päivänä kesäkuuta 2017, lopullisen tasoitustullin käyttöön ottamisesta Kiinan kansantasavallasta peräisin olevien tiettyjen raudasta, seostamattomasta teräksestä tai muusta seosteräksestä valmistettujen kuumavalssattujen levyvalmisteiden tuonnissa ja lopullisen polkumyyntitullin käyttöön ottamisesta Kiinan kansantasavallasta peräisin olevien tiettyjen raudasta, seostamattomasta teräksestä tai muusta seosteräksestä valmistettujen kuumavalssattujen levyvalmisteiden tuonnissa annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2017/649 muuttamisesta (EUVL L 146, 9.6.2017, s. 17).

(46) Komissio havaitsi, että unionin tuottajien kannattavuus näissä tuoteluokissa parani järjestelmällisesti toimenpiteiden käyttöönottoa seuraavana vuotena. Komissio havaitsi erityisesti, että kannattavuus parani yleisesti vuonna 2017 ([61]), vaikka useiden luokkien tuotteiden kannattavuus pysyi alhaisena, erityisesti sellaisten tuoteluokkien osalta, joihin sovellettiin hiljattain käyttöön otettuja kaupan suojatoimia, ja että kolmansien maiden (muiden kuin kyseisten kaupan suojatoimien kohteena olevien maiden) tuontihinnat nousivat yleensä väliaikaisesti vuonna 2017 kaupan suojatoimien käyttöönoton jälkeen ([62]).

(47) Lisäksi määrät, joihin hiljattain käyttöön otetut kaupan suojatoimenpiteet vaikuttivat, olivat noin 40 prosenttia hiljattain käyttöön otettujen kaupan suojatoimien kohteena tarkastelujaksolla olleiden tuoteluokkien kokonaistuonnista ([63]), ja kyseisten kaupan suojatoimien käyttöönottoa seuranneina vuosina niiden määrät unionin markkinoilla laskivat yli 90 prosenttia ([64]). Näin ollen unionin tuottajat ja muut viejämaat pystyivät yleisesti nostamaan myyntihintojaan vuonna 2017, kun epäterve tuonti väheni merkittävästi toimenpiteiden käyttöönoton seurauksena.

(48) Lisäksi kaikissa äskettäin käyttöön otettujen kaupan suojatoimenpiteiden piiriin kuuluvissa tuoteluokissa ([65]) kannattavuus parani merkittävästi, ja useat niistä ([66]) pääsivät yli 6 prosentin tasolle vuonna 2017. Muissa luokissa tilanne oli monipuolisempi: muutamat luokat ([67]) ylittivät 6 prosentin kannattavuuden tai pääsivät lähelle sitä; eräiden muiden luokkien ([68]) tilanne parani, mutta niiden kannattavuus oli edelleen heikkoa tai alhaisia, ja jotkin luokat ([69]) olivat tappiollisia tai saavuttivat noin yhden prosentin kannattavuuden viimeaikaisista suuntauksista riippumatta. Tämä osoittaa, että kannattavuuden kehityksen osalta luokkien tilanne ei ollut yhdenmukainen ja että useimmat luokat ([70]) olivat kokonaisuudessaan vuonna 2017 joko tappiollisia tai saavuttivat epäterveitä kannattavuustasoja, vaikka niiden tilanne olikin joissakin tapauksissa parantunut edelliseen vuoteen verrattuna. Tämä vahvistaa, että unionin tuotannonalan tilanne oli kokonaisuudessaan heikko, vaikka tilanne olikin parempi kuin edellisenä vuotena.

(49) Kuten jäljempänä selitetään, hinnoittelun noususuuntaus vuonna 2017 oli kuitenkin väliaikainen ja alkoi kääntyä vuonna 2018, jolloin unioniin suuntautuva tuonti – joka oli peräisin pääasiassa sellaisista kolmansista maista, joihin ei sovellettu kaupan suojatoimia – lisääntyi voimakkaasti samalla, kun tapahtui Yhdysvaltojen 232 §:n mukaisen toimenpiteen aiheuttamaa kaupan uudelleensuuntaamista. Tämä käy ilmi viimeisimmän kauden tuontimäärästä, joka nousi ennätykselliseen 31 314 tonniin huolimatta kaupan suojatoimien äskettäisestä käyttöönotosta joissakin tuoteluokissa. Tämä osoitti, että vaikka viimeaikaiset kaupan suojatoimet edistivät unionin tuotannonalan tilanteen osittaista ja tilapäistä kohentumista, ne hyödyttivät myös niitä viejämaita, joihin ei sovellettu toimenpiteitä ja jotka olivat myös alkaneet lisätä merkittävästi läsnäoloaan unionin markkinoilla ([71]).

(50) Näin ollen komissio vahvisti, että kaupan suojatoimien käyttöönotto edisti unionin tuottajien kokonaistulosta näiden luokkien kohdalla ([72]).

([61]) *Lähde*: Kauppapolitiikan pääosaston analyysi asianomaisissa toimenpiteissä julkaistuista vahinkoindikaattoreista sekä analyysi vastauksista, joita unionin tuotannonala antoi kyselylomakkeeseen tuoteluokittain alkuperäisen suojatoimenpidetutkimuksen yhteydessä. Ks. lisätietoja 30.11.2022 päivättyyn asiakirja-aineistoon liitetyn huomautuksen taulukosta 4.

([62]) *Lähde*: Eurostat.

([63]) Näiden tutkimusten (vaikka ne koskevatkin eri tutkimusajanjaksoja ja eri vuosia, esimerkiksi vuosia 2013–2015) seurauksena asetettujen kaupan suojatoimien kohteena olevan tuonnin yhteenlaskettu määrä oli hieman yli 5 miljoonaa tonnia.

([64]) *Lähde*: Tuonnin määrän osalta kauppapolitiikan pääosaston analyysi omista kaupan suojatoimia koskevista tapauksista asianomaisella tutkimusajanjaksolla sekä kunkin täytäntöönpanoa koskevan tutkimuksen tutkimusajanjakson jälkeisten tuontilukujen osalta Eurostat.

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

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

([67]) Ks. luokat 4, 8 ja 14.

([68]) Ks. luokat 5, 6, 15, 16 ja 26.

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

([70]) Vähintään 15 luokkaa yhteensä 23:sta väliaikaisen toimenpiteen kohteena olevasta luokasta (joiden erittely on väliaikaisia suojatoimenpiteitä koskevan asetuksen liitteessä III).

([71]) Esimerkiksi Turkki lisäsi läsnäoloaan unionin markkinoilla luokassa 1, jossa Kiinaan alettiin soveltaa kaupan suojatoimia lokakuussa 2016, 1 062 247 tonnista 2 miljoonaan tonniin vuosina 2016–2017 (ja lähes 3 miljoonaan tonniin vuonna 2018). Vastaavasti Intian läsnäolo kasvoi 443 551 tonnista 1 121 334 tonniin vuonna 2017, ja Egyptin läsnäolo 47 400 tonnista 409 432 tonniin vuosina 2016–2017.

([72]) Edellä 1.2.1 jaksossa selitettiin syyt, jotka olivat unionin tuotannonalan yleisen kohentumisen taustalla tarkasteltavana olevan tuotteen osalta.

(51) Lisäksi 1.2.1 ja 1.2.2 jaksossa esitetyt perustelut osoittivat selvästi, että jotkin unionin osittaista elpymistä selittävät tekijät (esim. kulutus) eivät vaikuttaneet yhtäläisesti unionin tuottajiin ja viejämaihin tai hyödyttäneet niitä yhtä paljon tai samalla tavalla, koska viimeksi mainitut pystyivät lisäämään läsnäoloaan unionin markkinoilla merkittävästi (+71 % määrinä ilmaistuna), mikä haittasi unionin tuottajia, jotka menettivät markkinaosuuttaan ja joiden kokonaismyyntimäärät lisääntyivät vain suhteellisen vähän (+7 %) tuonnin jatkuvaan kasvuun verrattuna.

1.2.3 *Yhdysvaltojen 232 §:n mukaisen toimenpiteen vaikutus*

(52) Lopullisia suojatoimenpiteitä koskevassa asetuksessa komissio päätteli, että Yhdysvaltojen 232 § aiheuttaisi merkittävää kaupan uudelleensuuntaamista unionin markkinoille ([73]).

(53) Tähän liittyen komissio on tehnyt yksityiskohtaisemman analyysin unioniin ja Yhdysvaltoihin suuntautuvan tuonnin rakenteesta ensin yleisesti ja analysoiden sitten edelleen tiettyjen viejämaiden käyttäytymistä. Analyysi osoitti, että verrattaessa Yhdysvaltoihin ja unioniin suuntautuvaa tuontia vuoden 2018 ensimmäisellä puoliskolla vuoden 2017 ensimmäiseen puoliskoon tuonti Yhdysvaltoihin väheni lähes miljoona tonnia (–7 %) verrattuna samaan ajanjaksoon vuonna 2017, kun taas tuonti unioniin noudatti lähes päinvastaista suuntausta ja lisääntyi 1,2 miljoonaa tonnia (+7 %) (ks. edellä johdanto-osan 26 kappale). Kun arvioidaan vuoden 2018 jälkipuoliskolla ja samalla ajanjaksolla vuonna 2017 tapahtunutta kehitystä, näistä vastakkaisista suuntauksista tulee entistä selvempiä. Itse asiassa tuonti Yhdysvaltoihin väheni 2,4 miljoonaa tonnia (–19 %) samalla, kun tuonti unioniin lisääntyi yli 2 miljoonaa tonnia (+15 %) ([74]).

(54) Tämän seurauksena vuosittainen tuonti Yhdysvaltoihin väheni kokonaisuudessaan 3,3 miljoonaa tonnia (–13 %) ja tuonti unioniin lisääntyi 3,2 miljoonaa tonnia (+11 %). Yhdysvaltoihin suuntautuvan tuonnin vähenemisestä 72 prosenttia ja unioniin suuntautuvan tuonnin lisääntymisestä 63 prosenttia tapahtui vuoden 2018 jälkipuoliskolla ([75]).

(55) Näin ollen se tahti ja määrä, jolla tuonnin kehityssuuntaukset kiihtyivät vuoden 2018 jälkipuoliskolla, osoittivat, että Yhdysvaltojen 232 §:n mukainen toimenpide alkoi vaikuttaa asteittain yhä enemmän, koska se oli ollut käytössä jo muutaman kuukauden ajan, ja että viejämaat sopeutuivat nopeasti uuteen markkinatilanteeseen ([76]).

(56) Komissio vahvisti tämän suuntauksen tarkastellessaan lähemmin sekä Yhdysvaltojen että EU:n markkinoille vievien maiden käyttäytymistä. Esimerkiksi Turkin, Venäjän, Etelä-Korean ja Taiwanin ([77]) vientimäärät, joiden osuus Yhdysvaltoihin ja unioniin suuntautuvasta viennistä oli merkittävä, kehittyivät vuonna 2018 vuoteen 2017 verrattuna seuraavasti: Turkin vienti Yhdysvaltoihin väheni noin 850 000 tonnia (–45 %), ja sen vienti unioniin lisääntyi 2,6 miljoonaa tonnia (+56 %). Vastaavasti Venäjän vienti Yhdysvaltoihin väheni yli 250 000 tonnia (–36 %), ja sen vienti unioniin lisääntyi 870 000 tonnia (+23 %); Etelä-Korean vienti Yhdysvaltoihin väheni yli 880 000

([73]) Ks. lopullisia suojatoimenpiteitä koskevan asetuksen johdanto-osan 57–62 kappale ja taulukko 12.

([74]) Peruslaskelma, jossa käytettiin teräksen keskimääräistä hintaa unionissa vuonna 2017 ja joka osoittaa, että EU:n tuotannonala voisi menettää noin 1,4 miljardin euron arvosta kotimarkkinamyyntiä tämän lisätuonnin takia, asettaa tämän määrän asianmukaiseen yhteyteen. Tämä osoittaa, että tämän lisämyynnin mahdollinen vaikutus oli merkityksellinen.

([75]) Vuosina 2016–2017 tuonti unioniin taas lisääntyi paljon vähemmän, eli noin miljoona tonnia.

([76]) Ks. myös OECD:n teräskomitea – Recent developments in steel trade and trade policy measures, 17.–18. syyskuuta 2018, s. 8, taulukko 2.

([77]) Lopullisen suojatoimenpiteen hyväksymisajankohtana ainoastaan seuraavat neljä unioniin suuntautuvaan tuontiin vaikuttavaa kaupan suojatoimea olivat käytössä (kolme toimea kohdistui Venäjään ja yksi Taiwaniin). Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2017/1795, annettu 5 päivänä lokakuuta 2017, lopullisen polkumyyntitullin käyttöön ottamisesta Brasiliasta, Iranista, Venäjältä ja Ukrainasta peräisin olevien tiettyjen raudasta, seostamattomasta teräksestä tai muusta seosteräksestä valmistettujen kuumavalssattujen levyvalmisteiden tuonnissa ja Serbiasta peräisin olevien raudasta, seostamattomasta teräksestä tai muusta seosteräksestä valmistettujen kuumavalssattujen levyvalmisteiden tuontia koskevan tutkimuksen päättämisestä (EUVL L 258, 6.10.2017, s. 24). Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2016/1328, annettu 29 päivänä heinäkuuta 2016, lopullisen polkumyyntitullin käyttöönotosta tiettyjen Kiinan kansantasavallasta ja Venäjän federaatiosta peräisin olevien kylmävalssattujen teräslevytuotteiden tuonnissa ja kyseisessä tuonnissa käyttöön otetun väliaikaisen tullin lopullisesta kantamisesta (EUVL L 210, 4.8.2016, s. 1). Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2018/1469, annettu 1 päivänä lokakuuta 2018, lopullisen polkumyyntitullin käyttöönotosta tiettyjen Venäjältä ja Ukrainasta peräisin olevien raudasta tai teräksestä valmistettujen saumattomien putkien tuonnissa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/1036 11 artiklan 2 kohdan mukaisen toimenpiteiden voimassaolon päättymistä koskevan tarkastelun jälkeen (EUVL L 246, 2.10.2018, s. 20). Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2015/1429, annettu 26 päivänä elokuuta 2015, Kiinan kansantasavallasta ja Taiwanista peräisin olevien ruostumattomasta teräksestä valmistettujen kylmävalssattujen levyvalmisteiden tuontia koskevan lopullisen polkumyyntitullin käyttöön ottamisesta (EUVL L 224, 27.8.2015, s. 10).

tonnia (–27 %) samalla, kun sen vienti unioniin lisääntyi noin 250 000 tonnia (+8 %); ja Taiwanin vienti Yhdysvaltoihin väheni noin 160 000 tonnia (–14 %) samalla, kun sen vienti unioniin lisääntyi 500 000 tonnia (+40 %) ([78]).

(57) Nämä luvut osoittivat, että vientiä harjoittavat tuottajat pystyivät yleensä laivaamaan ainakin osan Yhdysvalloissa menetetyistä määristä unionin markkinoille ja joissakin tapauksissa lisäämään läsnäoloaan unionin markkinoilla selvästi Yhdysvalloissa menetettyjä määriä enemmän. Kun otetaan huomioon Yhdysvaltojen markkinoiden koko ([79]) sekä se, että Yhdysvaltojen 232 §:n mukaista toimenpidettä oli sovellettu vasta joitakin kuukausia eikä se siis ollut vielä tuottanut kaikkia aiottuja vaikutuksiaan ([80]), oli perusteltua odottaa, että vienti Yhdysvaltoihin vähenisi edelleen merkittävästi ja että vientiä harjoittavat tuottajat pystyisivät mukautumaan näihin olosuhteisiin ja lisäämään entisestään läsnäoloaan unionin markkinoilla.

(58) Näin ollen komissio vahvisti, että Yhdysvaltojen 232 §:n mukainen toimenpide aiheuttaisi todennäköisesti lähitulevaisuudessa entistä enemmän viennin uudelleensuuntaamista unionin markkinoille.

1.2.4 *Teräksen ja raaka-aineiden hintojen viimeisin kehitys*

(59) Lopullisia suojatoimenpiteitä koskevassa asetuksessa komissio totesi, että ”teräksen hintojen laskusuuntaus unionissa alkoi vuoden 2018 kolmannen neljänneksen jälkeen” ([81]).

(60) Tähän liittyen komissio totesi edellä 1.2.1 jaksossa, että yksi unionin tuotannonalan tuloksen osittaista parantumista vuonna 2017 selittävistä tekijöistä oli se, että teräksen hinnan ja raaka-ainekustannusten välinen ero oli suurempi kuin yhdenkään arviointijakson aiemman vuoden aikana. Tarkempi yksityiskohtainen analyysi viimeisimmästä kehityksestä ennen lopullisen toimenpiteen käyttöönottoa osoitti kuitenkin, että suuntaus oli kääntymässä ja että tämä positiivinen ero pieneni asteittain, millä olisi kielteinen vaikutus unionin tuotannonalan taloudelliseen suorituskykyyn.

(61) Kuten jäljempänä olevasta kaaviosta 4 ([82]) käy ilmi, teräksen hinnat laskivat unionissa tasaisesti vuoden 2018 jälkipuoliskolla. Tämän suuntauksen voitiin odottaa jatkuvan, koska markkinanäkymät olivat epävarmat (ks. 1.2.6 jakso) ja koska määriin ja hintoihin kohdistui jatkuvasti yhä kasvavaa tuontipainetta. Heikkenevissä tai epävarmoissa markkinaolosuhteissa tämä todennäköisesti aiheuttaisi hintojen laskua, minkä seurauksena unionin tuotannonala ei pystyisi mukauttamaan hintojaan kohonneisiin kustannuksiin. Kaaviosta 5 ([83]) käy ilmi, että joidenkin tärkeimpien teräksenvalmistuksen raaka-aineiden hinnat nousivat jatkuvasti samalla ajanjaksolla.

([78]) *Lähde*: GTA (Yhdysvaltoihin suuntatuvan tuonnin osalta); Eurostat (EU:hun suuntatuvan tuonnin osalta).

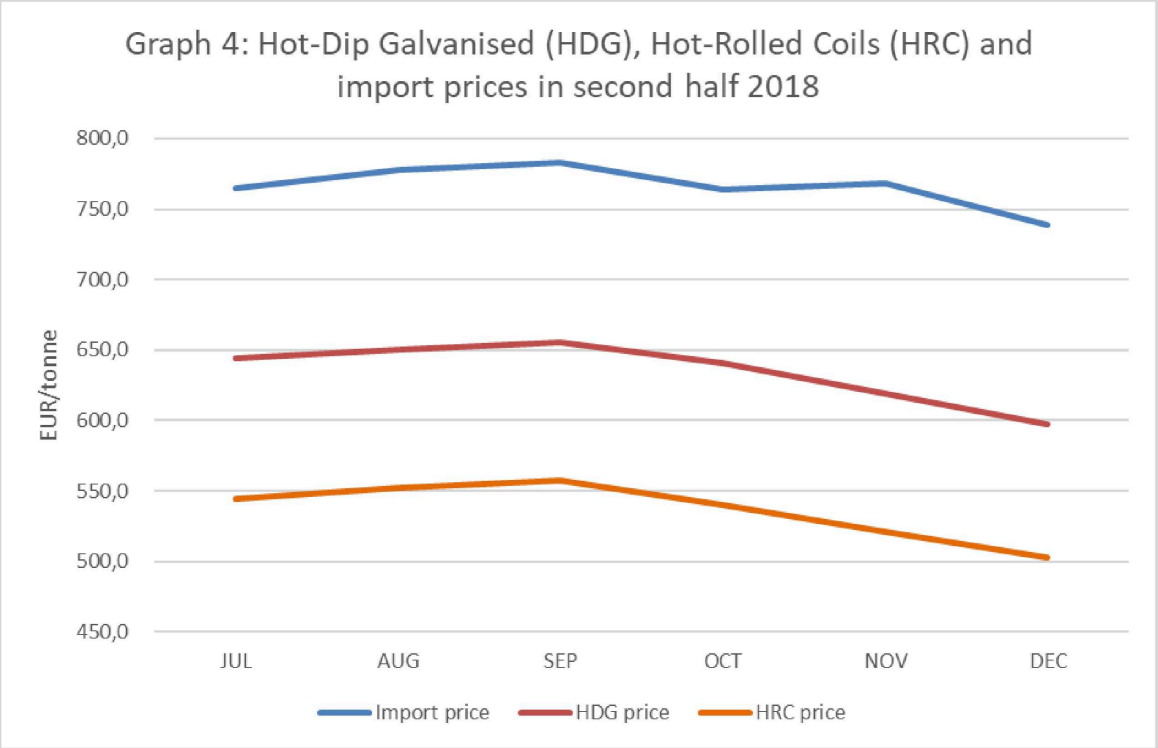
([79]) Yhdysvaltojen teräsmarkkinat olivat kokonsa puolesta yksi suurimmista tuontikohteista – ks. OECD, Recent Developments in Steel Trade and Trade Policy Measures, DSTI/SC(2018)3, s. 9, taulukko 3.

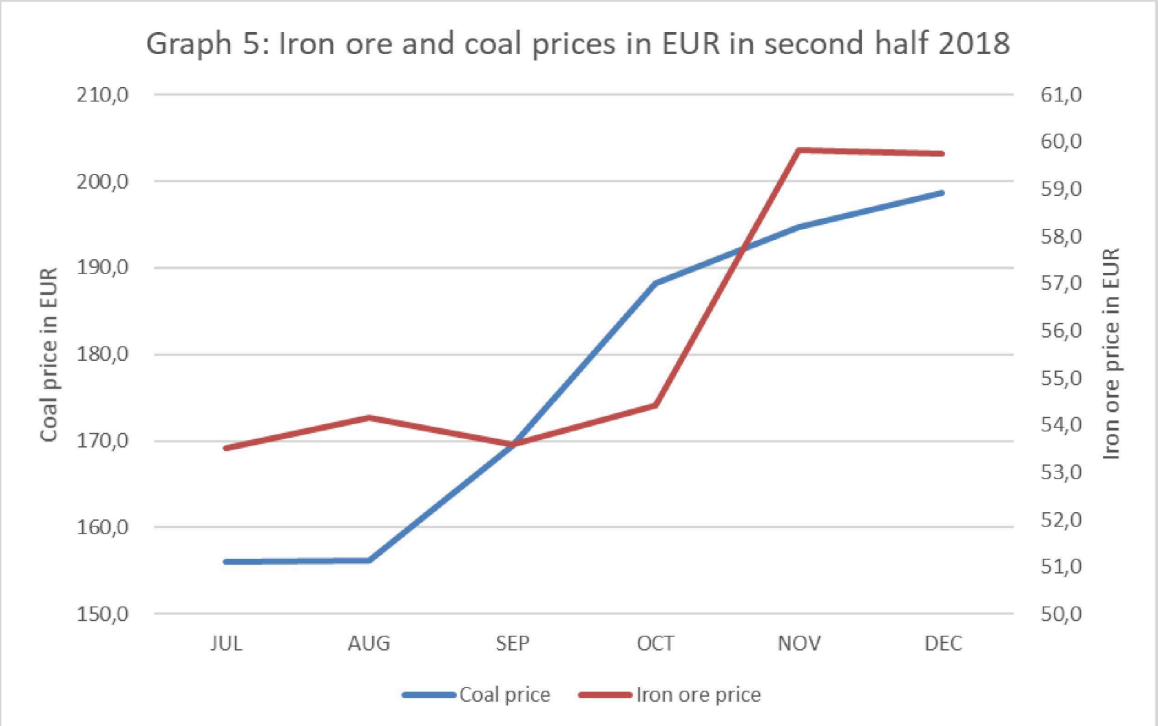
([80]) Ks. väliaikaisia suojatoimenpiteitä koskevan asetuksen johdanto-osan 35 kappale: ”Yhdysvallat on laskenut, että yhden 232 §:ään pohjautuvien toimenpiteiden nojalla käyttöön otetun kaikkia tuotteita koskevan tullin, jonka ulkopuolelle ei jää lähestulkoon yksikään maa, pitäisi vähentää tuontia noin 13 miljoonaa tonnia, mikä vastaa 7:ää prosenttia unionin kulutuksesta”.

([81]) Ks. lopullisia suojatoimenpiteitä koskevan asetuksen johdanto-osan 89 kappale.

([82]) *Lähde*: Eurostat (vientihintojen osalta) ja S&P Global Commodity Insights (kuumasinkityn teräksen ja kuumavalssattujen kelojen osalta).

([83]) *Lähde*: S&P Global Commodity Insights.


Graph 4: Hot-Dip Galvanised (HDG), Hot-Rolled Coils (HRC) and import prices in second half 2018
800,0
750,0
700,0
650,0
600,0
550,0
500,0
450,0
EUR/tonne
JUL
AUG
SEP
OCT
NOV
DEC
Import price
HDG price
HRC price


Graph 5: Iron ore and coal prices in EUR in second half 2018
210,0
200,0
190,0
180,0
170,0
160,0
150,0
Coal price in EUR
61,0
60,0
59,0
58,0
57,0
56,0
55,0
54,0
53,0
52,0
51,0
50,0
Iron ore price in EUR
JUL
AUG
SEP
OCT
NOV
DEC
Coal price
Iron ore price

(62) Tällaiset yhdistetyt suuntaukset, joiden kääntymisestä lähitulevaisuudessa ei ollut merkkejä, asettaisivat näin ollen unionin tuotannonalan entistä kireämpään taloudelliseen tilanteeseen.

(63) Lisäksi komissio katsoi, että tilanteessa, jossa tuontipaineet todennäköisesti lisääntyisivät entisestään ja jossa markkinoilla ei olisi merkittävää kasvua, alkuperäisessä tutkimuksessa havaittu kotimarkkinahintojen alittavuus pahenisi entisestään. Tämä aiheuttaisi lisää vaikeuksia unionin tuottajille, joiden olisi tehtävä valinta kahden vaihtoehdon välillä: joko kilpailla markkinaosuudesta kestävämpien hintojen kustannuksella tai pitää hinnat korkeammalla tasolla markkinaosuuden menettämisen uhalla. Kumpikin skenaario vaikuttaisi kielteisesti unionin tuotannonalan taloudelliseen suorituskykyyn.

(64) Lisäksi komissio pani merkille, että tämä hintakehitys tapahtui aikana, jolloin väliaikainen suojatoimenpide oli jo käytössä (heinäkuun 2018 puolivälin jälkeen). Tämä osoitti, että viejämaiden tuontikäyttäytyminen toimenpiteen aikana oli entistäkin aggressiivisempaa ja että ne olivat edelleen kiinnostuneita viemään suuria määriä unionin markkinoille siitä huolimatta, että väliaikainen suojatoimenpide oli käytössä.

1.2.5 *Kaupan suojatoimien tilanne kolmansissa maissa ja ylikapasiteetti*

(65) Komissio teki 1.1.1 ja 1.1.2 jaksossa selkoa ylikapasiteetin ja kaupan suojatoimien kehityksestä ja viimeaikaisesta tilanteesta kolmansissa maissa. Näiden tietojen perusteella komissio katsoi, että oli erittäin epätodennäköistä, että vallitseva tilanne muuttuisi lähitulevaisuudessa. Esimerkiksi kaupan suojatoimet otetaan yleensä käyttöön viiden vuoden ajanjaksoksi, jota voidaan jatkaa edelleen. Koska monet toimenpiteistä oli otettu käyttöön viimeistään muutamaa vuotta ennen teräkseen sovellettavan EU:n suojatoimenpiteen hyväksymistä ([84]), niiden oli määrä jatkua ainakin lähitulevaisuudessa. Komission mainitsemat raportit eivät viitanneet siihen, että ylikapasiteetti tulisi vähenemään merkittävästi; ne viittasivat pikemminkin siihen, että alan maailmanlaajuinen ylikapasiteetti voisi lisääntyä entisestään ([85]). Myös terästeollisuuden ylikapasiteettia käsittelevä globaali foorumi totesi itse asiassa hyvin selvästi, että ylikapasiteetti oli vuoden 2018 lopulla edelleen jatkuva ongelma. Foorumissa todettiin, että teräksenvalmistusalaa maailmanlaajuisesti vaivaava ylikapasiteetti aiheuttaa merkittäviä vaikeuksia teräksentuottajille niin kehittyneissä, nousevissa kuin kehittyvissäkin talouksissa ([86]).

(66) Edellä 1.1 jaksossa sekä lopullisia suojatoimenpiteitä koskevassa asetuksessa on esitetty yksityiskohtaisesti näiden tekijöiden toteen näytetyt vaikutukset, jotka aiheuttivat unionin markkinoille suuntautuvan tuonnin merkittävää lisääntymistä. Koska ylikapasiteetin ja kaupan suojatoimien odotettiin jatkuvan lähitulevaisuudessa, niiden vaikutusten odotettiin näin ollen olevan luonteeltaan samanlaisia, minkä vuoksi ne yhdessä Yhdysvaltojen 232 §:n mukaisen toimenpiteen kanssa lisäisivät tuontia unioniin entisestään, mikä taas vaikuttaisi kielteisesti unionin tuotannonalaan, jos suojatoimenpiteitä ei otettaisi käyttöön.

(67) Siksi komissio päätteli, että näillä tekijöillä olisi merkittävä rooli unionin teräsmarkkinoilla lähitulevaisuudessakin ja että ne olivat näin ollen merkityksellisiä vakavan vahingon uhkaa koskevan analyysin kannalta.

1.2.6 *Markkinanäkymät ja -ennusteet*

(68) Teräksen kulutus unionin markkinoilla lisääntyi vuodesta toiseen koko tarkastelujakson ajan ([87]). Tämän suuntauksen ansiosta unionin tuotannonala pystyi yleisesti myös kasvattamaan myyntimääräänsä, mikä puolestaan auttoi sitä jossain määrin lieventämään siihen kohdistuvan tuontipaineen vaikutuksia, jotka näkyivät jatkuvana hintojen alittavuutena ja markkinaosuuden tasaisena menettämisenä. Edellä 1.2.1 jaksossa selitettiin, että kun hinnat elpyivät (sekä yleisesti että kustannusten kehitykseen verrattuna) vuonna 2017, myynnin kasvu auttoi unionin

([84]) Toimenpiteiden hyväksymiseen johtaneista tutkimuksista noin 140 pantiin vireille vuonna 2015 tai sen jälkeen, joten toimenpiteiden oli periaatteessa määrä olla voimassa vähintään vuoteen 2021 asti (eli vähintään kaksi vuotta EU:n suojatoimenpidetutkimuksen päättymisen jälkeen). *Lähde*: WTO, Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP).

([85]) Ks. OECD, Recent Developments in Steelmaking Capacity, DSTI/SC(2018)2/FINAL: ilmoitettuja investointihankkeita koskevat päivitetyt tiedot viittaavat siihen, että tällä hetkellä ollaan toteuttamassa määrältään lähes 52 miljoonan tonnin kapasiteetin bruttolisäyksiä, jotka voitaisiin ottaa käyttöön vuosina 2018–2020. Tällä hetkellä on lisäksi suunnitteilla 39 miljoonan tonnin kapasiteetin lisäykset, jotka voidaan mahdollisesti käynnistää samalla ajanjaksolla.

([86]) Terästeollisuuden ylikapasiteettia käsittelevä globaali foorumi, ministeritason raportti, 20.9.2018, kohta 2.

([87]) Lopullisia suojatoimenpiteitä koskeva asetus, taulukko 4.

tuotannonalaa elpymään osittain edellisten vuosien johdonmukaisesti negatiivisesta taloudellisesta suorituskyvystä. Komissio totesi 1.2.4 jaksossa, että teräksen hinnat laskivat unionissa samanaikaisesti raaka-aineiden hintojen nousun kanssa.

(69) Tämän jälkeen komissio arvioi tutkimuksen päättymistä seuraavan ajanjakson talousnäkymiä ja -ennusteita tarkastelemalla useita erikoistuneita markkinalähteitä arvioidakseen vakavan vahingon uhan olemassaoloa.

(70) Tältä osin lähteet viittasivat johdonmukaisesti epävarmoihin näkymiin ja teräksen maailmanlaajuisen kysynnän hiipumiseen lähitulevaisuudessa. Worldsteel Association totesi, että teräksen kysynnän kasvun hidastuminen jatkuisi vuonna 2019 ja että sopimukseton brexit ja kauppasota aiheuttaisivat riskejä ([88]). Järjestö myös muistutti, että vaikka vuonna 2017 havaittu teräksen kysynnän elpyminen jatkui vuonna 2018, riskit olivat lisääntyneet, ja että kaupan jännitteiden lisääntyminen ja valuuttakurssien epävakaus lisäsivät epävarmuutta ([89]).

(71) OECD on todennut, että teräsmarkkinoiden olosuhteiden elpyminen näyttää hauraalta jatkuvan rakenteellisen epätasapainon vuoksi ([90]). Myös S&P Global Platts ilmaisi saman epävarmuuden tunteen joulukuun 2018 Global Market Outlook -julkaisussaan.

(72) Lisäksi terästeollisuuden ylikapasiteettia käsittelevä globaali foorumi totesi syyskuussa 2018, että vaikka teräsmarkkinoiden olosuhteissa on ollut havaittavissa jonkin verran myönteistä suhdannekehitystä vuonna 2017, taustalla oleva teräksen maailmanlaajuinen kysyntä on edelleen heikkoa ja ylikapasiteetti on edelleen merkittävä ([91]).

(73) Vastaavasti Eurofer (EU:n teräsalan järjestö) totesi, että jatkuvat kauppaa koskevat hankaukset EU:n ja Yhdysvaltojen välillä sekä maailmanlaajuisen kysynnän hiipuminen viittaavat siihen, että ulkoiset riskit voivat edelleen kasvaa, mikä puolestaan lisäisi epävarmuutta ja heikentäisi EU:n teräksenkäyttäjien näkymiä ([92]).

(74) Useista eri lähteistä peräisin olevat analysoidut tiedot osoittivat siis johdonmukaisesti, että odotuksena oli, että parhaimmillaankin teräksen kulutus lisääntyisi vain vähän, vaikka edes tämä ei ollut varmaa, koska näkymät heikkenivät epävarmuuden lisääntyessä. Tästä seuraisi se, että paikallaan pysyvän teräksen maailmanlaajuisen kysynnän vuoksi teräksen viejät myisivät terästä houkutteleville unionin markkinoille entistä todennäköisemmin.

Vakavan vahingon uhkaa koskevat päätelmät

(75) Tässä jaksossa analysoidut tiedot vahvistivat, että tuonti hyvin todennäköisesti lisääntyisi merkittävästi ja että näin ollen sekä määriin että hintoihin kohdistuva tuontipaine jatkuisi kolmansien maiden jatkuvan ylikapasiteetin ja vientiin edelleen vaikuttavien, yhä lisääntyvien kaupan suojatoimien vuoksi. Lisäksi Yhdysvaltojen 232 §:n vaikutukset hyvin todennäköisesti voimistuisivat kuukausien kuluessa, mikä lisäisi entisestään unionin markkinoihin kohdistuvaa painetta aiheuttamalla suuremman riskin kaupan uudelleensuuntaamisesta, josta oli jo havaittavissa ensimmäisiä merkkejä.

(76) Tätä taustaa vasten komissio vahvisti myös teräksen ja raaka-aineiden hintojen vastakkaiset suuntaukset vuoden 2018 jälkipuoliskolla sekä epävarmat markkinanäkymät lähitulevaisuudessa.

(77) Näin ollen komissio vahvisti tässä liitteessä analysoitujen seikkojen sekä alkuperäisissä päätelmissä esitettyjen havaintojen perusteella, että vakavan vahingon uhka oli olemassa ja että tällainen vakava vahinko olisi toteutunut, jos komissio ei olisi ottanut käyttöön lopullista suojatoimenpidettä.

([88]) Ks. Worldsteel Association – Global Steel Market Outlook – OECD:n teräskomitean kokous, 17.9.2018.
([89]) Ks. Worldsteel Association - Worldsteel Short Range Outlook, lokakuu 2018, lehdistötiedote.
([90]) Ks. OECD Steel Market Developments, teräskomitean 85. istunto, syyskuu 2018. Ks. myös OECD:n 17. syyskuuta 2018 julkaiseman Global Economic Outlook -raportin sivut 7 ja 8, joissa todetaan, että kasvuodotuksia on tarkistettu alaspäin (myös unionissa) ja että maailmanlaajuinen kauppa on hidastunut kauppapolitiikan epävarmuuden lisääntyessä.
([91]) Terästeollisuuden ylikapasiteettia käsittelevä globaali foorumi, ministeritason raportti, 20.9.2018, kohta 2.
([92]) Ks. EUROFER – Economic and Steel Market Outlook 2018-2019, 25.10.2018.

1.3 **Velvoitteet, joiden vaikutuksesta tuonti lisääntyi**

(78) GATT 1994 -sopimuksen XIX artiklan 1 kohdan a alakohdan asianomaisessa osassa määrätään, että jos [jäsenelle] kyseisen sopimuksen mukaisesti aiheutuvien velvoitteiden, tullimyönnytykset mukaan luettuina, vaikutusten seurauksena mitä tahansa tuotetta tuodaan kyseisen [jäsenen] alueelle sellaisina lisääntyneinä määrinä, että […].

(79) Kyseinen *tuote* koostuu useista tullinimikkeistä ([93]).

(80) Kaikkien näiden tullinimikkeiden osalta Euroopan unioni on tehnyt monenvälisten kauppaneuvottelujen aiemmilla neuvottelukierroksilla seuraavat tullisitoumukset ([94]):

— Arvotulli 0 %

(81) Nämä myönnytykset kirjattiin suojatoimenpiteiden määrittämisen yhteydessä luetteloksi EU CLXXIII – European Union ([95]) 1. joulukuuta 2016 vahvistetun Euroopan unionin sidonta- ja myönnytysluettelon I osan II jaksoon, sellaisena kuin se on muutettuna. Kyseisen luettelon sarake ”muut tullit ja maksut” oli edellä mainittujen tullinimikkeiden osalta tyhjä.

(82) Näiden GATT-sopimukseen liitettyyn ja siihen GATT 1994 -sopimuksen II artiklan 7 kohdan mukaisesti sisällytettyyn Euroopan unionin sidonta- ja myönnytysluetteloon kirjattujen myönnytysten seurauksena Euroopan unionilla oli suojatoimenpiteiden määrittämisen ajankohtana seuraavat *GATT 1994 -sopimuksesta johtuvat velvoitteet*: XI artiklan 1 kohta, jossa kielletään tullien ulkopuolisten rajoitusten asettaminen edellä lueteltujen tuotteiden tuonnille, sekä varsinkin GATT 1994 -sopimuksen II artiklan 1 kohdan a alakohta ja II artiklan 1 kohdan b alakohdan ensimmäinen ja toinen virke. GATT 1994 -sopimuksen II artiklan 1 kohdan b alakohdan ensimmäisen virkkeen nojalla EU ei voi ilman poikkeusta ottaa käyttöön kyseessä olevan tuotteen osalta tulleja, jotka ovat suuremmat kuin EU:n sitoumus- ja myönnytysluettelon asianomaisessa osassa vahvistetut tullit, jotka ovat tässä tapauksessa kunkin tullinimikkeen osalta nolla prosenttia. Alkuperäisen suojatoimenpiteen määrittämisen ja lopullisen suojatoimenpiteen käyttöönoton ajankohtana EU:n suojatoimenpiteen kohteena olevaan tuotteeseen soveltama tuontitulli oli 0 prosenttia. Toisin sanoen tavanomaisten tullien osalta nämä sovelletut tariffit olivat jo GATT 1994 -sopimuksen II artiklan 1 kohdan a alakohdan ja II artiklan 1 kohdan b alakohdan ensimmäisen virkkeen nojalla sallitun enimmäismäärän suuruiset. Sopimuksen II artiklan 1 kohdan b alakohdan toisessa virkkeessä ei ole joustavuutta, joka olisi mahdollistanut muiden kuin tavanomaisten tullien tai muiden maksujen käyttöön ottamisen.

(83) Suojatoimenpiteen kohteena olevan tuotteen tuonti lisääntyi (kuten lopullisessa suojatoimenpiteessä vahvistettiin) GATT 1994 -sopimuksen XI artiklan 1 kohdan, II artiklan 1 kohdan a alakohdan ja II artiklan 1 kohdan b alakohdan ensimmäisen ja toisen virkkeen mukaisten edellä mainittujen velvoitteiden *seurauksena*, koska nämä velvoitteet yhdistettyinä tullimyönnytyksiin, joita Euroopan unioni teki monenvälisten kauppaneuvotteluiden peräkkäisillä kierroksilla, paransivat suojatoimenpiteen kohteena olevan tuotteen tuonnin markkinoillepääsyn edellytyksiä Euroopan unionin markkinoilla ja turvasivat ne. Edellä mainitut Euroopan unionin tullisitoumukset johtivat näin ollen tuonnin lisääntymiseen eivätkä jättäneet EU:lle mahdollisuutta nostaa tavanomaisia tulleja suojatoimenpiteen käyttöönoton sijasta. Tämä selittää samalla, miten kyseiset velvoitteet lisäsivät tuontia, joka uhkasi aiheuttaa vakavan vahingon.

(84) Mainitut GATT-sopimuksen velvoitteet estivät yhtäaikaisesti EU:ta korottamasta kyseessä olevaan tuotteeseen sovellettavia tuontitulleja. Nämä olivat siis ne GATT 1994 -sopimuksesta johtuvat Euroopan unionin velvoitteet, jotka rajoittivat sen kykyä estää tai korjata tuonnin lisääntymisestä aiheutuva vahinko. Samanaikaisesti Euroopan unioni keskeytti kyseisten velvoitteiden soveltamisen suojatoimenpiteensä käyttöönoton seurauksena.”

([93]) Ks. lopullisia suojatoimenpiteitä koskevan asetuksen liite I.
([94]) Ks. lisätietoja 30. marraskuuta 2022 päivättyyn asiakirja-aineistoon liitetyn huomautuksen taulukosta 5.
([95]) WTO doc. WT/Let/1220.