PROVEDBENA UREDBA KOMISIJE (EU) 2023/104

od 12. siječnja 2023.

o izmjeni Provedbene uredbe (EU) 2019/159 o uvođenju konačnih zaštitnih mjera protiv uvoza određenih proizvoda od čelika na temelju izvješća koje je donijelo Tijelo za rješavanje sporova Svjetske trgovinske organizacije

EUROPSKA KOMISIJA,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) 2015/478 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2015. o zajedničkim pravilima za uvoz ([1]), a posebno njezine članke 16. i 20.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) 2015/755 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2015. o zajedničkim pravilima za uvoz iz određenih trećih zemalja ([2]), a posebno njezine članke 13. i 16.,

budući da:

Pozadina

(1) Provedbenom uredbom Komisije (EU) 2018/1013 ([3]) („privremena uredba") Komisija je uvela privremenu zaštitnu mjeru za određene proizvode od čelika. Provedbenom uredbom Komisije (EU) 2019/159 ([4]) („konačna uredba") Komisija je uvela konačnu zaštitnu mjeru za određene proizvode od čelika („zaštitna mjera").

(2) Turska je 13. ožujka 2020. zatražila savjetovanje s Europskom unijom u skladu s člancima 1. i 4. Dogovora o rješavanju sporova („DSU"), člankom XXIII. stavkom 1. Općeg sporazuma o carinama i trgovini iz 1994. („GATT iz 1994.") i člankom 14. Sporazuma o zaštitnim mjerama („AoS").

(3) Savjetovanja između Europske unije i Turske održana su 29. travnja 2020., ali spor nije riješen.

(4) Turska je 16. srpnja 2020. zatražila osnivanje povjerenstva. Povjerenstvo je osnovano 28. kolovoza 2020. Izvješće povjerenstva objavljeno je 29. travnja 2022. Budući da nijedna stranka nije osporila izvješće povjerenstva, Tijelo za rješavanje sporova donijelo ga je 31. svibnja 2022. ([5])

(5) U komunikaciji upućenoj WTO-u 5. kolovoza 2022. ([6]) Turska i Europska unija navele su da su se u skladu s člankom 21. stavkom 3. točkom (b) *Dogovora o rješavanju sporova* dogovorile da primjeren rok u kojem Europska unija treba provesti preporuke i odluke Tijela za rješavanje sporova u sporu *Europska unija – Zaštitne mjere za određene proizvode od čelika* (DS595) bude 16. siječnja 2023., što je sedam mjeseci i šesnaest dana od 31. svibnja 2022., odnosno datuma na koji je Tijelo za rješavanje sporova donijelo preporuke i odluke.

(6) Slijedom tih događaja Komisija je 24. kolovoza 2022. objavila Obavijest o pokretanju postupka ([7]) kojom je izvijestila o namjeri da provede Izvješće povjerenstva usklađivanjem izvorne mjere s pravilima WTO-a u slučajevima u kojima je povjerenstvo utvrdilo nedosljednosti te je pozvala zainteresirane strane da dostave primjedbe.

(7) Nekoliko strana dostavilo je primjedbe u propisanom roku, koje su na odgovarajući način uzete u obzir.

([1]) SL L 83, 27.3.2015., str. 16.
([2]) SL L 123, 19.5.2015., str. 33..
([3]) Provedbena uredba Komisije (EU) 2018/1013 o uvođenju privremenih zaštitnih mjera u vezi s uvozom određenih proizvoda od čelika (SL L 181, 18.7.2018., str. 39.).
([4]) Provedbena uredba Komisije (EU) 2019/159 od 31. siječnja 2019. o uvođenju konačnih zaštitnih mjera protiv uvoza određenih proizvoda od čelika (SL L 31, 1.2.2019., str. 27.).
([5]) WT/DS595/R *Europska unija – Zaštitne mjere za određene proizvode od čelika*, 29. travnja 2022.
([6]) WT/DS595/13, 9. kolovoza 2022.
([7]) SL C 320, 24.8.2022., str. 47.

Podnesci zainteresiranih strana

(8) Nekoliko zainteresiranih strana dostavilo je primjedbe nakon objave Obavijesti o pokretanju postupka. Komisija je preliminarno istaknula da su neke primjedbe zainteresiranih strana samo ponavljanje nalaza povjerenstva.

(9) Komisija je najprije analizirala određene primjedbe turske vlade jer je to bila strana koja je osporavala zaštitnu mjeru pred Tijelom za rješavanje sporova WTO-a, a zatim je analizirala primjedbe koje su dostavile druge zainteresirane strane.

(10) Kad je riječ o nepredviđenom razvoju događaja, turska vlada tvrdila je da u dokumentaciji nema dokaza na temelju kojih bi Komisija mogla povezati nepredviđeni razvoj događaja s povećanjem uvoza. Napomenula je da višak kapaciteta i povećanje uvoza nisu koincidirali, da Komisija nije provela potrebno ispitivanje mjera trgovinske zaštite u trećim zemljama i njihove povezanosti s povećanjem uvoza te da su mjere SAD-a na temelju odjeljka 232. uvedene nakon povećanja uvoza u Uniju. Turska vlada tvrdila je i da bi Komisija, ako upotrijebi nove informacije, trebala uzeti u obzir i promjene uvjeta do kojih je došlo u razdoblju u kojem je mjera bila na snazi, kao što je isključenje nekoliko zemalja iz mjera na temelju odjeljka 232., uključujući EU.

(11) Komisija se nije složila sa stajalištem turske vlade da se taj aspekt mjere ne može ispraviti. Kako je detaljno prikazano u odjeljku 1.1. Priloga, prije uvođenja konačne zaštitne mjere bilo je dostupno dovoljno informacija iz kojih je bilo jasno da se uvoz u Uniju povećao zbog nepredviđenog razvoja događaja. Komisija za potrebe Priloga ovoj Uredbi nije upotrijebila podatke koji nisu bili dostupni u trenutku uvođenja konačne mjere.

(12) U slučaju nalaza koji se odnose na prijetnju ozbiljne štete, turska vlada smatrala je da antidampinške i kompenzacijske mjere nisu mogle biti razlog oporavka domaće industrije. Kad je riječ o drugim čimbenicima kojima je Komisija objasnila djelomično poboljšanje rezultata industrije Unije 2017., turska vlada napomenula je da je povjerenstvo zaključilo da su ti čimbenici slično utjecali na domaću industriju i na uvoz, pa se nisu mogli upotrijebiti kao objašnjenje takvog poboljšanja te da ništa ne upućuje na to da bi promjene tih čimbenika više pogodovale uvozu nego domaćoj industriji.

(13) Komisija je u tom pogledu uputila na svoje nalaze iz odjeljaka 1.2.1. i 1.2.2. Priloga koji su u suprotnosti s tvrdnjama turske vlade.

(14) Na kraju, turska vlada napomenula je da je povjerenstvo zaključilo da se, čak i da se uvoz trebao povećati 2018., ne može automatski zaključiti da je položaj domaće industrije općenito znatno narušen, što je očito neminovno.

(15) U tom je pogledu Komisija u Prilogu ovoj Uredbi objasnila sve elemente koje je uzela u obzir kad je utvrdila sljedeće: i. vjerojatno je da će se uvoz nastaviti povećavati; ii. takvo povećanje negativno bi utjecalo na gospodarsko stanje industrije Unije s obzirom na nedavna i očekivana buduća kretanja ključnih čimbenika na tržištu čelika u Uniji i svijetu. Stoga Komisija u provedenoj materijalnoj analizi nije pretpostavila da bi u nedostatku zaštitih mjera povećanje uvoza samostalno i bez drugih relevantnih elemenata prouzročilo ozbiljnu štetu industriji Unije. Umjesto toga, Komisija je provela detaljnu analizu relevantnih elemenata na temelju kojih je došla do zaključka da bi bez donošenja mjera industrija Unije pretrpjela ozbiljnu štetu. Stoga su tvrdnje turske vlade odbačene.

(16) Kad je riječ o primjedbama primljenima od drugih zainteresiranih strana, u nekima od njih tvrdilo se da bi Komisija trebala potpuno ukinuti mjeru jer se zbog prirode nalaza povjerenstva ta mjera nije mogla drukčije provesti.

(17) Komisija je u pogledu te opće tvrdnje napomenula da u skladu s pravilima WTO-a ima pravo provesti mjeru i uskladiti je s pravilima u tim malobrojnim aspektima koje je povjerenstvo smatralo nedosljednima. Kako je vidljivo iz Priloga ovoj Uredbi, priroda nalaza povjerenstva Komisiji je omogućila da mjeru uskladi s relevantnim odredbama WTO-a i stoga nije bilo opravdano ukinuti mjeru zbog izvješća povjerenstva.

Povećanje uvoza zbog nepredviđenog razvoja događaja i učinaka obveza

(18) Jedna zainteresirana strana napomenula je da je mjera SAD-a na temelju odjeljka 232. doživjela nekoliko promjena i da rizik od preusmjeravanja trgovine više nije postojao ili bi bio puno manji, pa bi zaštitnu mjeru trebalo ukinuti.

(19) Komisija je napomenula da događaji nakon uvođenja konačne mjere nisu obuhvaćeni podacima koji bi mogli biti osnova za provedbu izvješća Tijela za rješavanje sporova. Kako je navedeno u Obavijesti o pokretanju postupka, svrha je ovog ispitnog postupka dopuniti izvorne nalaze podacima koji su već bili dostupni u vrijeme provedbe početnog ispitnog postupka. U obzir nisu uzete *ex post* činjenice.

(20) Jedna zainteresirana strana tvrdila je da do povećanja uvoza u Uniju nije došlo zbog obveza koje je Unija preuzela na temelju GATT-a iz 1994. i da Komisija u izvornoj odluci nije spomenula nijednu od tih obveza.

(21) Komisija je uputila na svoja objašnjenja u odjeljku 1.3. Priloga, koja opovrgavaju taj argument.

(22) Jedna zainteresirana strana smatrala je da nije bilo nepredviđenog razvoja događaja koji bi doveo do povećanja uvoza i da zbog toga Komisija nije mogla provesti taj aspekt izvješća povjerenstva.

(23) Komisija je napomenula da je ta izjava činjenično netočna jer je povjerenstvo potvrdilo ([8]) nepredviđeni razvoj događaja koje je Komisija opisala u konačnoj zaštitnoj mjeri. Stoga je ta tvrdnja odbijena kao neosnovana.

(24) Jedna zainteresirana strana napomenula je da rizik od preusmjeravanja trgovine i povećanog uvoza zbog primjene mjera SAD-a na temelju odjeljka 232. nije relevantan za njezinu zemlju zbog više razloga.

(25) Komisija je napomenula da analiza povećanog uvoza i rizika od preusmjeravanja trgovine nije provedena pojedinačno za svaku zemlju izvoznicu, nego u cjelini jer se zaštitna mjera treba primjenjivati *erga omnes*. U svakom slučaju, Komisija je željela istaknuti da se ta zainteresirana strana nije samo usredotočila na specifičnu situaciju jedne zemlje izvoznice nego i na specifičnu situaciju jedne industrije u kojoj se upotrebljava čelik, čime se zanemaruju svi rezultati te zemlje izvoznice u svim ostalim segmentima u kojima se upotrebljava čelik. Komisija je stoga odbacila tu tvrdnju.

Prijetnja ozbiljne štete

(26) Neke zainteresirane strane smatrale su da zbog prirode nalaza povjerenstva u pogledu tog aspekta mjere Komisija nije mogla provesti mjeru bez njezina ukidanja.

(27) Komisija se nije složila s tom tvrdnjom zbog razloga navedenih u Prilogu ovoj Uredbi, u kojem je dokazala da su izvorni nalazi valjani i svoje obrazloženje potkrijepila dodatnim podacima i objašnjenjima.

(28) Neke zainteresirane strane podsjetile su na nalaz povjerenstva da je Komisijino objašnjenje uloge antidampinških i kompenzacijskih mjera u djelomičnom oporavku industrije Unije manjkavo.

([8]) Vidjeti Izvješće povjerenstva, točku 7.117.

(29) Komisija je u tom pogledu potvrdila da je povjerenstvo izrazilo neslaganje s objašnjenjima iz konačne uredbe. Međutim, svrha provedbe upravo jest omogućiti tijelu koje provodi ispitni postupak da poboljša one aspekte mjere koje je povjerenstvo donekle smatralo manjkavima, kao što je aspekt koji su navele te zainteresirane strane. Stoga je Komisija dostavila potrebne dodatne informacije i objašnjenja u odjeljku 1.2.2. Priloga u pogledu tog nalaza povjerenstva.

(30) Jedna zainteresirana strana tvrdila je da Komisija pri provedbi mjere nije mogla uzeti u obzir čimbenike za koje nije izričito navela da utječu na stanje industrije Unije.

(31) Komisija je napomenula da je povjerenstvu bio sporan stupanj detaljnosti nekih aspekata izvorne mjere. Komisija je u Prilogu ovoj Uredbi iznijela elemente koje je uzela u obzir pri donošenju izvorne odluke, a koji nisu bili navedeni u konačnoj uredbi. Prema mišljenju Komisije prihvaćanje tvrdnje zainteresirane strane značilo bi da, kad god se tijelu koje provodi ispitni postupak prigovori da u svojim objašnjenjima ili obrazloženjima nije pružilo dovoljno detalja, ono to više ne bi moglo ispraviti u provedbi. Komisija se nije složila s tim stajalištem jer je smatrala da svrha provedbe upravo jest omogućiti tijelu koje provodi ispitni postupak da uskladi svoju mjeru s nalazima povjerenstvima, npr. pružanjem boljeg i potpunijeg obrazloženja nego u konačnoj uredbi. Stoga je odbacila tu tvrdnju.

(32) Neke zainteresirane strane tvrdile su da sama mogućnost daljnjeg povećanja uvoza ne dovodi nužno do ozbiljne štete za proizvođače iz Unije.

(33) Komisija je detaljno analizirala kako bi došlo do daljnjeg povećanja uvoza i razloge zbog kojih bi takvo povećanje dovelo do ozbiljne štete za industriju Unije. Stoga je ta tvrdnja odbačena.

(34) Na kraju, neke zainteresirane strane iznijele su argumente koji su se odnosili na rezultate industrije Unije u godinama nakon uvođenja zaštitne mjere ili događaje koji su uslijedili, kao što su stanje proizvođača iz Unije i ostalih trećih zemalja zbog mjere SAD-a na temelju odjeljka 232., kretanje uvoza ili „energetska kriza”.

(35) Komisija je sve te tvrdnje odbacila jer sadržajno i vremenski nisu bile obuhvaćene provedbom te su se odnosile na događaje koji nisu bili povezani s uvođenjem konačne mjere početkom 2019.

(36) Zbog razloga navedenih u Prilogu ovoj Uredbi Komisija je smatrala da je u potpunosti provela odluku WTO-a. Provedbenu uredbu (EU) 2019/159 trebalo bi izmijeniti dodavanjem obrazloženja navedenog u Prilogu ovoj Uredbi, kojim se dopunjuju nalazi iz početnog ispitnog postupka.

(37) Mjere utvrđene u ovoj Uredbi u skladu su s mišljenjem Odbora za zaštitne mjere osnovanog u skladu s člankom 3. stavkom 3. Uredbe (EU) 2015/478 i člankom 22. stavkom 3. Uredbe (EU) 2015/755,

DONIJELA JE OVU UREDBU:

Članak 1.

Tekst naveden u Prilogu ovoj Uredbi dodaje se kao Prilog V. Uredbi (EU) 2019/159.

Članak 2.

Ova Uredba stupa na snagu sljedećeg dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

Primjenjuje se od 2. veljače 2019.

Ova je Uredba u cijelosti obvezujuća i izravno se primjenjuje u svim državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu 12. siječnja 2023.

Za Komisiju
Predsjednica
Ursula VON DER LEYEN

PRILOG

„PRILOG V.

Privlačnost tržišta Unije

(1) U svojoj izvornoj odluci Komisija je objasnila da je Unijino tržište čelika privlačno za uvoz zbog veličine i cijena ([1]). U tom pogledu, prema podacima OECD-a ([2]) tržište Unije je u godinama prije pokretanja ispitnog postupka koji je doveo do uvođenja zaštitne mjere bilo najveće uvozno područje u smislu obujma i činilo je od 13,8 % do 18,4 % globalnog uvoza tijekom tog razdoblja.

(2) Osim obujma, tržište Unije bilo je vrlo privlačno i zbog cijena. Konkretno, analiza relevantnih podataka ([3]) pokazala je da su glavne zemlje izvoznice čelika u Uniju za velik dio svojeg izvoza (od 46 % do 78 % predmetnih oznaka KN) ostvarile višu cijenu na tržištu Unije u usporedbi s izvoznim cijenama ostvarenima na ostalim trećim tržištima za iste oznake KN. Tržište Unije bilo je odredište znatnog udjela izvoza tih zemalja, odnosno bilo je njihovo glavno ili jedno od glavnih izvoznih odredišta, a taj je udio u nekim slučajevima iznosio više od 25 % i dosegnuo čak 32 % u određenoj godini ([4]).

(3) Privlačnost tržišta Unije potvrdila je i činjenica da su glavne zemlje izvoznice čelika ([5]) smanjivale izvoz u treće zemlje, a brzo povećavale svoj izvoz u Uniju. Konkretno, izvoz iz tih zemalja u ostale treće zemlje smanjio se 2018. ([6]) za više od 11 milijuna tona (–8 %) u usporedbi s 2017. ([7]) S druge strane, u istom se razdoblju uvoz u Uniju iz tih zemalja povećao za više od 3 milijuna tona (+14 %) ([8]). Ti suprotni trendovi pokazali su da, iako se uvoz u ostale treće zemlje općenito smanjio, proizvođači izvoznici su u kontekstu sve većeg viška kapaciteta i povećanog ograničenja pristupa tržištima u cijelom svijetu (vidjeti odjeljke 1.1.1. i 1.1.2. u nastavku) te u nedostatku značajnijih pozitivnih kretanja u svojoj domaćoj potrošnji iskoristili priliku da se sve većih količina riješe na tržištu Unije.

(4) Stoga navedeni skup podataka pokazuje da je tržište Unije nedvojbeno bilo privlačno proizvođačima izvoznicima i zbog obujma i zbog cijena.

1. **ANALIZA**

1.1. **Veći uvoz kao posljedica nepredviđenog razvoja događaja**

(5) U pododjeljcima u nastavku navode se dodatne informacije i detaljnije objašnjenje kojima se svaki utvrđeni nepredviđeni razvoj događaj povezuje s nastalim povećanjem uvoza, čime se dopunjuju izvorni nalazi.

1.1.1. *Povećanje uvoza u Uniju zbog globalnog viška kapaciteta u sektoru čelika*

(6) U izvornoj odluci Komisija je utvrdila da u sektoru čelika postoji višak kapaciteta koji se tijekom razdoblja ispitnog postupka povećao unatoč naporima da ga se smanji ([9]).

([1]) Vidjeti uvodnu izjavu 35. privremene uredbe i odjeljak 4. konačne uredbe.
([2]) Vidjeti OECD, *Recent Developments in Steel Trade and Trade Policy Measures* (Nedavna kretanja u trgovini čelikom i mjerama trgovinske politike), DSTI/SC(2018) 3, str. 9., tablica 3.
([3]) Izvor: izračuni Glavne uprave za trgovinu podataka iz baze podataka Global Trade Atlas (https://ihsmarkit.com/index.html) – neobrađeni podaci dostupni nakon pretplate – analizirano razdoblje: 2014.–2017. Za pojedinosti vidjeti bilješku u dokumentaciji od 30. studenoga 2022., tablica 1.
([4]) *Vidjeti prethodnu bilješku.*
([5]) To su bile sljedeće zemlje: Kina, Indija, Rusija, Južna Koreja, Tajvan, Turska i Ukrajina, čiji je izvoz u 2018. činio oko 75 % ukupnog uvoza u Uniju.
([6]) Podaci za cijelu 2018. ekstrapolirani su na temelju podataka dostupnih za razdoblje od siječnja do studenoga 2018.
([7]) Izvor: Global Trade Atlas (https://ihsmarkit.com/index.html) – dostupno uz pretplatu.
([8]) Vidjeti uvodnu izjavu 32. privremene uredbe.
([9]) Vidjeti uvodne izjave 31. i 32. privremene uredbe i uvodne izjave od 51. do 54. konačne uredbe.

(7) Nekoliko izvora dosljedno je potvrdilo izravnu vezu između viška kapaciteta u sektoru čelika i njegovih učinaka na izvoz. Na primjer, OECD navodi da ‚prekomjerne razine kapaciteta za proizvodnju čelika imaju važne posljedice za industriju čelika, koje se često povezuju s viškom ponude, niskim cijenama i slabom profitabilnošću' ([10]). Naveo je i da se ‚na globalnoj razini učinci viška kapaciteta prenose trgovinom; a višak kapaciteta može dovesti do naglog porasta izvoza, što dovodi do pada cijena i gubitka tržišnog udjela za domaće proizvođače koji konkuriraju uvozu' ([11]).

(8) Druge studije došle su do sličnih zaključaka. U dokumentu ([12]) Instituta za ekonomsku politiku iz 2014. navodi se: ‚Višak kapaciteta znači da postrojenja za proizvodnju čelika mogu proizvoditi mnogo više čelika nego što tržište zahtijeva. Visoki fiksni troškovi, intenzitet kapitala i veliki razmjeri proizvodnje čelika potiču izvoz viška po cijenama nižima od tržišnih. […] Višak kapaciteta dovodi do prekomjerne proizvodnje i naglog porasta izvoza' te ‚Visoki intenzitet kapitala u industriji navodi proizvođače da maksimalno povećaju proizvodnju kako bi pokrili fiksne troškove, a potom se rješavaju viška proizvodnje na inozemnim tržištima, pogotovo na privlačnom tržištu SAD-a, kada domaća potražnja zaostaje. To je tijekom godina dovelo do čestog naglog porasta čelika kojim se nepošteno trguje.'

(9) Isto tako, Europska komisija u Komunikaciji iz 2016. navodi: ‚Zbog prekomjerne proizvodnje čelika nedavno je došlo do drastičnog povećanja izvoza, što je dovelo do destabilizacije tržišta čelika i snižavanja cijena na svjetskoj razini.' ([13]).

(10) Stoga postoji opće prihvaćeno ekonomsko objašnjenje prema kojem se proizvođači izvoznici rješavaju viška kapaciteta na tržištima trećih zemalja (obično po nižim cijenama) kako bi barem djelomično pokrili svoje troškove.

(11) Komisija je zatim detaljnije procijenila izravnu vezu između potvrđenog postojećeg (i sve većeg) viška kapaciteta u sektoru čelika i povećanja uvoza u Uniju.

(12) U situaciji u kojoj imaju višak kapaciteta i poticaj da se riješe tog viška kapaciteta, proizvođači izvoznici usmjerili bi se na tržišta koja im u načelu omogućuju prodaju većih količina po, u idealnom slučaju, boljim cijenama (u usporedbi s ostalim trećim tržištima). U tom je pogledu Komisija u uvodnim izjavama od 1. do 4. objasnila da je Unija privlačno tržište za proizvođače izvoznike zbog veličine i cijena. Dostupni podaci o uvozu pokazali su i da se uvoz u Uniju brzo i u velikom obujmu povećao u razdoblju u kojem se povećavao i višak kapaciteta ([14]) te da se povećao mnogo brže od potrošnje u Uniji ([15]), a pokazali su i da se uvoz u Uniju nastavio povećavati, dok se trend izvoza u ostale treće zemlje kretao u suprotnom smjeru. Osim toga, podaci iz privremene uredbe pokazali su da su proizvođači izvoznici dosljedno snižavali cijene proizvođača iz Unije (u nekim slučajevima znatno), što pokazuje njihovu odlučnost da i dalje ostvaruju korist od privlačnih uvjeta na tržištu Unije ([16]). Razmjer i ritam uvoza u Uniju po stalno nižim cijenama od cijena industrije Unije, u kontekstu mnogo sporijeg rasta potrošnje, teško bi se uopće mogli razumno objasniti da ne postoji kontekst povećanog viška kapaciteta, koji je bio osnova ponašanja proizvođača izvoznika.

(13) Komisija je u skladu s tim zaključila da se uvoz u Uniju povećao zbog viška kapaciteta u sektoru čelika u početnom razdoblju ispitnog postupka.

([10]) Vidjeti OECD, *Excess Capacity in the Global Steel Industry: The Current Situation and Ways Forward* (Višak kapaciteta u globalnoj industriji čelika: trenutačna situacija i daljnji koraci), 2015., str. 3.

([11]) Vidjeti OECD, *Evaluating the Financial Health of the Steel Industry* (Procjena financijskog zdravlja industrije čelika), DSTI/SU/SC (2015) 12/FINAL, 9. lipnja 2017., str. 25.

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

([13]) Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i Europskoj investicijskoj banci – ‚Industrija čelika: očuvanje održivih radnih mjesta i rasta u Europi'; COM(2016) 155 final, 16.3.2016.

([14]) Vidjeti OECD, *Excess Capacity in the Global Steel Industry: The Current Situation and Ways Forward* (Višak kapaciteta u globalnoj industriji čelika: trenutačno stanje i daljnji koraci), 2015., tablica na str. 2.

([15]) Tijekom razdoblja ispitnog postupka uvoz se povećao za 71 %, a potrošnja za 14 %.

([16]) Konkretno, sniženje cijena utvrđeno je za 17 kategorija proizvoda u rasponu od 1,2 % do 23 %.

1.1.2. *Povećanje mjera trgovinske zaštite i restriktivnih trgovinskih mjera u trećim zemljama*

(14) U uvodnim izjavama 33. i 34. privremene uredbe Komisija je objasnila da je došlo do znatnog povećanja upotrebe instrumenata trgovinske zaštite u sektoru čelika, posebno u godinama prije pokretanja ispitnog postupka o zaštitnim mjerama EU-a. U privremenoj je uredbi navedeno da je ‚u razdoblju od 2011. do 2013. godišnje u prosjeku pokrenuto oko 77 ispitnih postupaka povezanih s čelikom, dok je u razdoblju od 2015. do 2016. taj prosjek porastao na 117'. Osim toga, treće zemlje su tijekom 2017. nastavile uvoditi restriktivne trgovinske mjere ([17]).

(15) Ukupno gledano, Komisija je na temelju podataka ([18]) koje je analizirala primijetila da je u razdoblju 2013.–2017. uvedeno više od 300 mjera trgovinske zaštite za proizvode od čelika ([19])

(16) Raščlamba tih podataka pokazala je da su te mjere uvele brojne zemlje (najmanje 24 jurisdikcije), među kojima su i sve glavne zemlje uvoznice čelika ([20]). Te su zemlje uvele 157 mjera u razdoblju 2013.–2017., tj. više od 52 % ukupnog broja.

(17) Istodobno se na glavne zemlje izvoznice u Uniju u tom razdoblju primjenjivao velik broj mjera u brojnim jurisdikcijama. Uzimajući kao primjer sedam najvećih izvoznika u Uniju ([21]), Komisija je primijetila da se na njih primjenjivalo oko 200 mjera, odnosno oko 66 % ukupnog broja mjera koje su bile na snazi u najmanje 24 treće zemlje.

(18) Stoga je Komisija potvrdila da je opseg mjera trgovinske zaštite u smislu broja pojedinačnih mjera i zahvaćenih zemalja (koje uvode mjere i na koje se te mjere primjenjuju) bio vrlo velik. Komisija je nadalje napomenula da podaci iz izvorne dokumentacije upućuju na to da bi te brojke mogle biti čak i prilično konzervativne ([22]). Osim toga, činilo se da su pristojbe uvedene na temelju tih mjera dovoljno visoke da utječu na razinu uvoza koji ulazi na ta tržišta u usporedbi s razdobljem prije uvođenja tih mjera. To se odrazilo u ukupnom smanjenju izvoza iz zemalja na koje se primjenjuju mjere trgovinske zaštite na treća tržišta (vidjeti uvodnu izjavu 19.), unatoč činjenici da se opći uvjeti na tržištu nisu znatno promijenili ([23]), pa smanjenje obujma izvoza takvih razmjera u načelu ne bi bilo opravdano da nije bilo učinaka razine mjera.

(19) Kad je riječ o tome, Komisija je na temelju analiziranih podataka potvrdila da je zajednički učinak uvođenja mjera trgovinske zaštite bilo smanjenje (u mnogim slučajevima znatno) uvoza u zemlje na koje se primjenjivale mjere u razdoblju nakon njihova uvođenja. U tom pogledu, Komisija je na temelju analize vlastitih ispitnih postupaka u vezi s mjerama trgovinske zaštite za proizvode od čelika ([24]) primijetila da se uvoz u prosjeku smanjio za do 82 % u usporedbi s razinom uvoza u razdoblju ispitnog postupka koji je doveo do uvođenja mjera. U tim je slučajevima

([17]) Vidjeti uvodnu izjavu 33. privremene uredbe.

([18]) Izvor: WTO, Portal integriranih trgovinskih informacija (I-TIP) – preuzeto 28. studenoga 2018., 10:58.

([19]) Te mjere obuhvaćaju proizvode od čelika za koje su uvedene zaštitne mjere, a isključuju mjere koje je uvela Europska unija i mjere uvedene protiv uvoza proizvođača izvoznika iz EU-a. Za pregled mjera trgovinske zaštite koje je Europska unija uvela za kategorije proizvoda koje podliježu i zaštitnoj mjeri vidjeti Prilog 1.B Provedbenoj uredbi Komisije (EU) 2019/1382 od 2. rujna 2019. o izmjeni određenih uredbi o uvođenju antidampinških ili antisubvencijskih mjera za određene proizvode od čelika koji podliježu zaštitnim mjerama; SL L 227, 3.9.2019., str. 1..

([20]) Glavne zemlje uvoznice čelika u razdoblju ispitnog postupka navedene su u OECD, *Recent developments in steel trade and trade policy measures – A closer look at non-tariff trade measures* (Nedavna kretanja u trgovini čelikom i mjerama trgovinske politike – detaljna analiza necarinskih trgovinskih mjera), DSTI/SC(2018) 3 od 26. siječnja 2018., str. 9., tablica 3. Dostupno na sljedećoj poveznici. (https://one.oecd.org/document/DSTI/SC(2018)3/en/pdf)

([21]) To su bile sljedeće zemlje (navedene abecednim redom): Kina (10 %), Indija (9 %), Koreja (10 %), Rusija (14 %), Tajvan (5 %), Turska (22 %) i Ukrajina (7 %). U prosjeku su činile oko 75 % uvoza predmetnog proizvoda u Uniju u razdoblju 2013.–2017.

([22]) Vidjeti uvodnu izjavu 76. podneska Europske konfederacije proizvođača željeza i čelika (EUROFER) od 16. travnja 2018. u početnom ispitnom postupku, povezanog s detaljnijim informacijama o svakoj razmatranoj mjeri, kako je navedeno u Prilogu A07 D.1. Izvor podataka: SBB Platts.

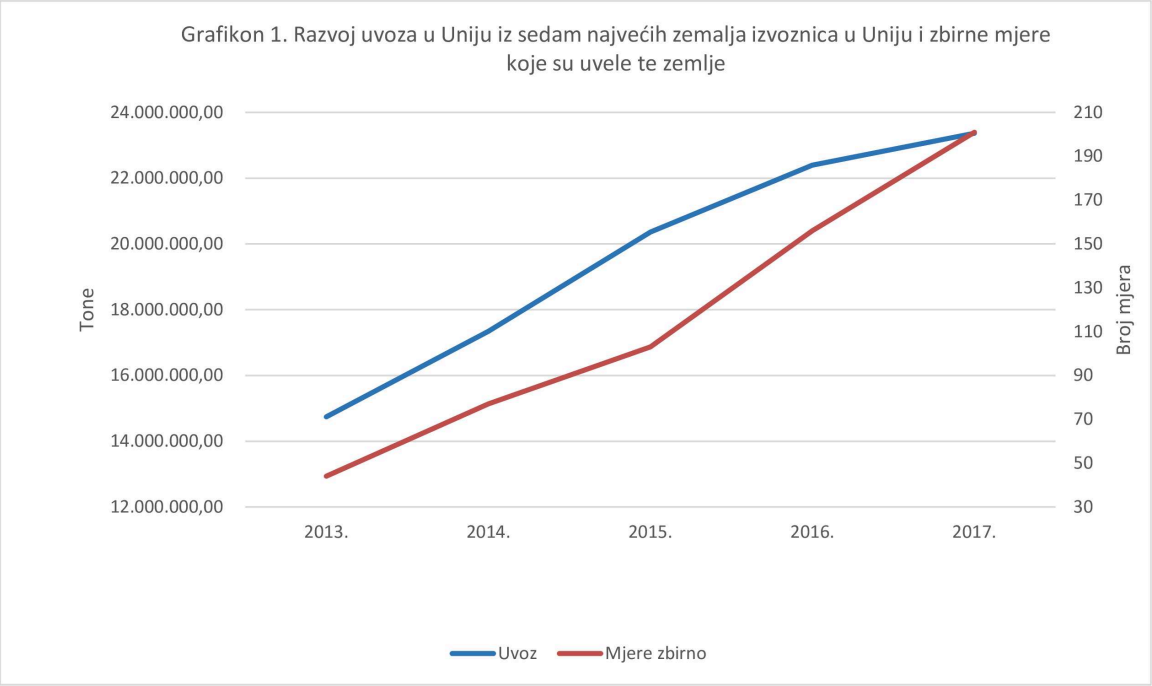
([23]) Vidjeti podatke iz baze podataka CRU: potrošnja za 2017. i 2018. bila je prilično stabilna (povećanje od oko samo 2 %).

([24]) Sličan trend zabilježen je i pri procjeni učinka mjera trgovinske zaštite na proizvode koji nisu proizvodi od čelika.

obujam uvoza na koji su mjere utjecale bio znatan ([25]). Komisija je potvrdila i da su mjere trgovinske zaštite za čelik imale sličan učinak kada su ih uvele treće zemlje. U uzorku od 26 ocijenjenih slučajeva ([26]) Komisija je potvrdila da se uvoz u prosjeku smanjio za 73 % te da je relevantan i obujam na koji su mjere utjecale ([27]). Stoga je uvođenjem mjera trgovinske zaštite u trećim zemljama smanjen obujam izvoza u te zemlje, koji je barem djelomično usmjeren na tržište Unije.

(20) Nadalje, još jedan skup podataka koji pokazuju jasnu vezu između sve većeg broja mjera trgovinske zaštite u trećim zemljama i povećanja uvoza na tržište Unije suprotni su trendovi izvoza glavnih zemalja izvoznica čelika u Uniju objašnjeni u uvodnoj izjavi 3. ([28]) S obzirom na veliku količinu mjera trgovinske zaštite koje su uvele treće zemlje i njihove učinke na obujam uvoza u zemlje koje su uvele mjeru (kako je detaljno opisano u uvodnim izjavama 18. i 19.), taj trend potvrđuje da je njihova mogućnost izvoza u treće zemlje znatno ograničena. Stoga su se nastojale riješiti tih dodatnih količina (na koje je također utjecao višak kapaciteta) na privlačnom tržištu Unije, koje je zbog toga u istom razdoblju zabilježilo stalno povećanje uvoza znatno većim tempom od kretanja potrošnje.

(21) Grafikon ([29]) u nastavku prikazuje te trendove.



([25]) Te su mjere utjecale na oko 15 milijuna tona kombiniranog uvoza, od čega je tek nešto više od 2 milijuna tona nastavilo ulaziti na tržište nakon uvođenja mjera. Za pojedinosti vidjeti bilješku u dokumentaciji, tablica 2.

([26]) Vidjeti bilješku u dokumentaciji od 30. studenoga 2022., tablica 3.

([27]) Da bi se uvela mjera trgovinske zaštite, količine na koje se odnosi svaki ispitni postupak moraju biti iznad razine *de minimis*. Osim toga, čelikom se obično trguje u prilično velikim količinama, kako je vidljivo iz primjera iz prakse instrumenta trgovinske zaštite EU-a i iz uzorkovanih slučajeva mjera trgovinske zaštite u ostalim trećim zemljama.

([28]) Te su zemlje sustavno činile oko 75 % ukupnog uvoza u Uniju u razdoblju ispitnog postupka.

([29]) Izvor: za uvoz u Uniju: Eurostat; za mjere trgovinske zaštite: WTO, Portal integriranih trgovinskih informacija (I-TIP).

(22) Komisija je primijetila i da u tom razdoblju nije zabilježeno znatno smanjenje ukupne potrošnje čelika koje bi objasnilo takvo smanjenje izvoza u treće zemlje. Stoga bi jedino razumno objašnjenje smanjenja izvoza u ostale treće zemlje bio ograničavajući učinak širokog raspona mjera trgovinske zaštite ili drugih restriktivnih trgovinskih mjera koje su uvedene u brojnim jurisdikcijama.

(23) Stoga je Komisija zaključila da je povećanje instrumenata trgovinske zaštite i drugih restriktivnih trgovinskih mjera u trećim zemljama dovelo do povećanog uvoza u Uniju tijekom razmatranog razdoblja.

1.1.3. *Mjere SAD-a na temelju 232.*

(24) U uvodnim izjavama od 58. do 61. konačne uredbe Komisija je objasnila vezu između mjera SAD-a na temelju odjeljka 232. i povećanja uvoza u Uniju. Osim toga, u uvodnim izjavama od 101. do 110. konačne uredbe Komisija je procijenila i razvoj uvoza na tržišta Unije i SAD-a ([30]).

(25) Budući da podaci na temelju kojih je utvrđeno povećanje uvoza pokrivaju razdoblje do kraja lipnja 2018. (kraj zadnjeg razdoblja), oni obuhvaćaju kretanja uvoza u Uniju i u SAD u relativno kratkom razdoblju nakon što su na snagu stupile mjere SAD-a na temelju odjeljka 232. Međutim, kako je objašnjeno u uvodnoj izjavi 58. konačne uredbe, ispitni postupak koji je doveo do mjera SAD-a već je pokrenut u travnju 2017., a izvješće koje je bilo osnova za kasnije donošenje mjera objavljeno je u siječnju 2018., što znači da su već postojale naznake preusmjeravanja trgovine.

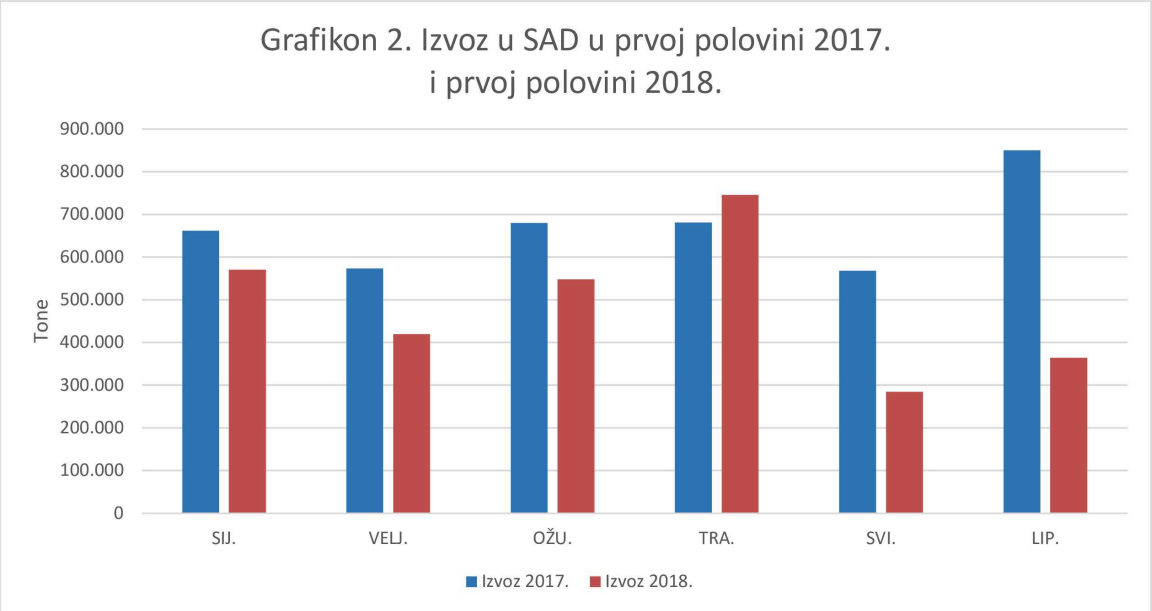
(26) Podaci su pokazali da, iako se u prvoj polovini 2018. uvoz u SAD smanjio za gotovo milijun tona (–7 %) u usporedbi s istim razdobljem 2017., uvoz u Uniju slijedio je gotovo identičan suprotni trend, uz povećanje uvoza od 1,2 milijuna tona (+7 %).

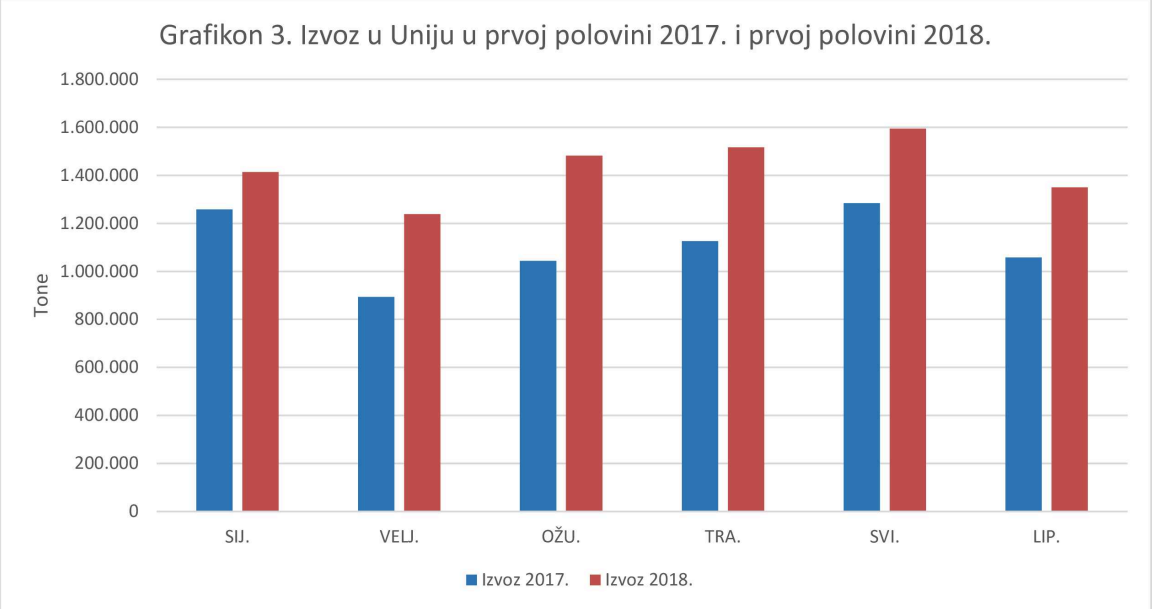
(27) Taj je trend objašnjen jer su i glavne zemlje izvoznice čelika u Uniju izvozile relevantne količine na tržište SAD-a. Dok se obujam izvoza u SAD smanjio (zbog učinaka pristojbe od 25 % iz mjera SAD-a na temelju odjeljka 232.), istodobno se povećao obujam izvoza nekih od tih zemalja u Uniju. Nadalje, kako je objašnjeno u prethodno navedenoj uvodnoj izjavi 3., izvoz iz tih zemalja na ostala treća tržišta općenito se smanjio.

(28) Stoga je nemogućnost izvoza istih količina u SAD nakon stupanja na snagu mjera SAD-a na temelju odjeljka 232. dovela zemlje izvoznice u situaciju u kojoj su morale tražiti druga tržišta za svoj čelik. U tom je slučaju tržište Unije zemljama izvoznicama bilo logično odredište jer je bilo vrlo privlačno u smislu veličine i cijena u usporedbi s ostalim trećim tržištima, što je dovelo do povećanog uvoza, posebno iz zemalja kojima se obujam izvoza u SAD smanjio. Ti su trendovi prikazani na grafikonima u nastavku ([31]).

([30]) Kako bi objasnila vezu između mjera SAD-a na temelju odjeljka 232. i povećanog uvoza, Komisija u tim uvodnim izjavama upućuje samo na podatke do uključivo lipnja 2018. To je zbog toga što povećanje uvoza procijenjeno u konačnoj uredbi obuhvaća razdoblje do tog mjeseca.

([31]) Izvor: GTA, kumulirani izvoz iz Turske, Koreje, Rusije i Tajvana u Sjedinjene Američke Države (grafikon 2.) i kumulirani izvoz iz istih zemalja u SAD i Uniju (grafikon 3.).





(29) S obzirom na te činjenice, Komisija je potvrdila da je povećanje uvoza u Uniju do kojeg je došlo u razdoblju ispitnog postupka rezultat (zajedno s drugim utvrđenim nepredviđenim razvojem događaja) mjera SAD-a na temelju odjeljka 232.

Kumulativna procjena

(30) Komisija je zaključila i da je do povećanja uvoza došlo zbog kombinacije svih utvrđenih nepredviđenih razvoja događaja (globalni višak kapaciteta, povećanje mjera trgovinske zaštite i restriktivnih trgovinskih mjera u trećim zemljama i mjera SAD-a na temelju odjeljka 232.). Istodobno postojanje nekoliko nepredviđenih razvoja događaja potvrđuje nalaz o logičnoj vezi između povećanja uvoza u Uniju, koja je bila privlačno i veliko tržište za izvoz čelika, i utvrđenih nepredviđenih razvoja događaja.

1.2. **Prijetnja ozbiljne štete**

(31) Izvorno je utvrđeno da bi bez zaštitne mjere koju je Unija uvela postojala prijetnja ozbiljne štete za domaće proizvođače jer se očekivalo da će se uvoz nastaviti povećavati, posebno (ali ne samo) zbog preusmjeravanja trgovine uzrokovanog mjerom SAD-a na temelju odjeljka 232., a time i pritisak uvoza u smislu cijena i obujma ([32]). U ovom odjeljku Uredbe detaljnije će se razraditi zašto je prijetnja ozbiljne štete postojala i bila utemeljena s obzirom na dokaze dostupne u trenutku uvođenja konačne mjere. U tu će se svrhu u ovom odjeljku Uredbe pružiti dodatna objašnjenja i pojašnjenja o sljedećim aspektima na temelju kojih se može utvrditi prijetnja ozbiljne štete: i. stanje industrije Unije i obrazloženje njezina djelomičnog oporavka 2017., ii. uloga mjera trgovinske zaštite EU-a u stanju industrije Unije, iii. učinak mjera SAD-a na temelju odjeljka 232. – uključujući nedavni razvoj uvoza u Uniju, iv. najnovije kretanje cijena čelika i sirovina, v. trenutačno stanje mjera trgovinske zaštite u trećim zemljama i višak kapaciteta te vi. tržišni izgledi i prognoze.

Kontinuirana privlačnost tržišta Unije

(32) U prethodno navedenim uvodnim izjavama od 1. do 4. Komisija je objasnila da je tržište Unije bilo privlačno zbog veličine i cijena te kako su ta obilježja pridonijela povećanju količine uvoza na tržište Unije u razdoblju ispitnog postupka.

(33) Komisija je smatrala da su ta obilježja ostala ista na kraju ispitnog postupka koji je doveo do uvođenja konačne zaštitne mjere, što potvrđuje da je 2018. tržište Unije i dalje bilo privlačno tržište zbog veličine ([33]) i cijena. Glavne zemlje izvoznice čelika u Uniju postigle su višu cijenu na tržištu Unije u usporedbi s izvoznim cijenama postignutima na ostalim trećim tržištima, i to za 48 % do 81 % predmetnih oznaka KN ([34]). Time je potvrđena kontinuirana privlačnost zbog cijena. Kad je riječ o veličini, Unija je i dalje bila važno izvozno tržište, na koje su neke zemlje izvoznice izvozile gotovo 40 %, a neke oko 25 % ukupnog izvoza, ovisno o zemlji izvoznici ([35]).

(34) Nadalje, Komisija je zaključila da među procijenjenim podacima, uključujući podneske zainteresiranih strana, nije bilo elemenata koji bi ukazali na to da će tržište Unije u bliskoj budućnosti postati manje privlačno. Štoviše, kako je prikazano u ovom Prilogu (vidjeti kao primjer pododjeljke 1.2.3. i 1.2.5. u nastavku), bilo je sve manje alternativnih tržišta na kojima su proizvođači izvoznici mogli dosegnuti isti ili sličan obujam izvoza kao u prošlosti, zbog čega bi se dodatno povećao pritisak uvoza na privlačno tržište Unije.

1.2.1. *Stanje industrije Unije i čimbenici njezina djelomičnog oporavka 2017.*

(35) U odjeljku VI.1. privremene uredbe i odjeljcima od 5.1. do 5.3. konačne uredbe objašnjeno je stanje industrije Unije na kraju analiziranog razdoblja te razvoj pokazatelja štete od 2013., uz zaključak da je industrija Unije u nestabilnom i ranjivom položaju.

(36) Nalaz o ranjivosti unatoč djelomičnom poboljšanju 2017. objašnjen je nizom čimbenika zbog kojih je industrija Unije tek 2017. dosegnula ukupno zdravije razine profitabilnosti nego prethodnih godina unatoč stalnom povećanju uvoza ([36]).

(37) Prvo, industrija Unije je tijekom analiziranog razdoblja općenito imala nisku profitabilnost, ostvarujući gubitke (2013.) ili vrlo nisku razinu dobiti (2014.–2016.). Iako je 2017. industrija prvi put u petogodišnjem razdoblju ostvarila zdraviju razinu profitabilnosti, to nije dosegnulo razmjere koji bi nadoknadili rezultate iz prethodnog četverogodišnjeg razdoblja. Čak je i te godine profitabilnost u brojnim kategorijama proizvoda ostala niska. U tri

([32]) Vidjeti uvodne izjave 90. i 110. konačne uredbe.

([33]) Vidjeti Odbor za čelik OECD-a, *Recent Developments in Steel Trade and Trade Policy Measures* (Nedavna kretanja u trgovini čelikom i mjerama trgovinske politike), 17. i 18. rujna 2018., str. 8., tablica 2. (koja pokazuje da je Unija 2018. dodatno učvrstila svoj položaj glavne zemlje izvoznice čelika u svijetu).

([34]) Izvor: izračuni Glavne uprave TRADE na temelju podataka iz baze podataka Global Trade Atlas (https://ihsmarkit.com/index.html) – neobrađeni podaci dostupni uz pretplatu. Za pojedinosti vidjeti bilješku u dokumentaciji od 30. studenoga 2022., tablica 1.

([35]) *Vidjeti prethodnu bilješku.*

([36]) Uvođenje mjera trgovinske zaštite za neke kategorije proizvoda također je pridonijelo tom poboljšanju, ali je njihova posebna uloga analizirana u odjeljku 1.2.2.

kategorije proizvoda i dalje su se ostvarivali gubici, a 13 kategorija proizvoda bilo je na pragu isplativosti. Samo se sedam kategorija proizvoda oporavilo do razine dobiti veće od 6 % u 2017. ([37]) U tom se pogledu ključni drukčiji čimbenik 2017. odnosio na kretanje i razinu jediničnih prodajnih cijena i razliku u odnosu na troškove proizvodnje u usporedbi s prethodnim godinama. Kad je riječ o cijeni, 2017. se povećala za oko 18 % u odnosu na prethodnu godinu (povećanje od 106 EUR/tona). S druge strane, iako su se i troškovi proizvodnje povećali te godine (za 82 EUR/tona u usporedbi s prethodnom godinom) ([38]), industrija Unije uspjela je postići najveću (pozitivnu) maržu između njih u analiziranom razdoblju (36 EUR/tona), što je dovelo do veće profitabilnosti ([39]). Međutim, prema najnovijim kretanjima analiziranima u ispitnom postupku, nije se očekivalo da će ta iznimna ([40]) situacija biti dugotrajna te su postojali jasni trendovi koji su upućivali na to da već počela mijenjati (vidjeti odjeljak 1.2.4.).

(38) Drugo, iako je industrija Unije 2017. uspjela povećati svoj obujam prodaje za 7 % u usporedbi s 2013. ([41]), što je pridonijelo djelomičnom poboljšanju njezinih rezultata u toj godini, očito je da nije mogla u potpunosti iskoristiti znatno veće povećanje potrošnje u istom razdoblju (+14 %) ([42]) na tržištu Unije iako je 2017. i dalje imala dovoljan raspoloživi kapacitet (76 % iskorištenosti kapaciteta 2017. u usporedbi sa 75 % u 2016.) ([43]) za daljnje povećanje domaće prodaje. Vrijedi napomenuti da je industrija Unije u 2017. tek neznatno poboljšala svoju iskorištenost kapaciteta u usporedbi s prethodnom godinom. Takvi slabi rezultati mogli bi se objasniti znatnim povećanjem pritiska uvoza (u pogledu obujma i cijena) s kojim se industrija Unije suočila u ocijenjenom razdoblju. Štoviše, uvozu je povećanje potrošnje pogodovalo puno više nego proizvođačima iz Unije. Dok su proizvođači iz Unije stalno gubili tržišni udio u odnosu na prethodnu godinu (s 87,2 % na 81,9 %) ([44]), uvoz se drastično povećao (+71 %) ([45]), što je povećanje njegova tržišnog udjela s 12,7 % u 2013. na 18,8 % u 2017. ([46]) Tržišni udio uvoza u posljednjem razdoblju iznosio je 18,8 %, što je čak više nego 2017. (18,1 %). Ti bi se trendovi mogli objasniti stalnim sniženjem cijena uvoza ([47]), zbog čega industrija Unije nije mogla ostvariti puni (ili barem veći) potencijal tržišnih kretanja.

(39) Treće, iako su se tržišni uvjeti općenito poboljšali (zbog povećanja potrošnje, domaće prodaje i razina cijena), industrija Unije još uvijek to nije mogla pretvoriti u veću zaposlenost, koja je pretrpjela gubitak od gotovo 10 000 radnika u Uniji u razdoblju 2013.–2017. ([48]) Razina zaposlenosti 2017. čak se malo smanjila u usporedbi s 2016. Naposljetku, zalihe su tijekom razdoblja ispitnog postupka porasle za 19 % te su 2017. ostale visoke ([49]).

(40) Stoga je industrija Unije 2017. djelomično poboljšala svoje rezultate zbog kombinacije čimbenika, posebno povećanja potrošnje i domaće prodaje te veće razlike između cijene čelika i sirovina ([50]), ali je to poboljšanje ipak ograničio pritisak uvoza u toj godini, što ju je spriječilo da ostvari veću korist od takvih postojećih čimbenika. Kontinuirani gubitak tržišnog udjela i stalno sniženje cijena u svim kategorijama proizvoda odnosno radna mjesta koja nije mogla vratiti bili su jasni znakovi da to nije stanje industrije koja se u potpunosti oporavila od učinaka negativnih rezultata prethodnih godina te da je pritisak uvoza imao ključnu ulogu u sprečavanju takvog oporavka.

([37]) Uvodna izjava 53. privremene uredbe.
([38]) Vidjeti tablicu 15. konačne uredbe.
([39]) Ti su trendovi procijenjeni za predmetni proizvod, a ne za pojedinačne kategorije proizvoda.
([40]) Na temelju usporedbe svih godina u analiziranom razdoblju.
([41]) Vidjeti tablicu 4. konačne uredbe.
([42]) *Vidjeti prethodnu bilješku.*
([43]) Vidjeti tablicu 5. konačne uredbe.
([44]) Vidjeti tablicu 4. konačne uredbe.
([45]) Vidjeti tablicu 2. konačne uredbe.
([46]) *Vidjeti prethodnu bilješku.*
([47]) Vidjeti Prilog III. privremenoj uredbi.
([48]) Vidjeti tablicu 7. konačne uredbe.
([49]) Vidjeti tablicu 5. konačne uredbe.
([50]) Vidjeti odjeljak 1.2.2. za objašnjenje uloge nedavnih mjera trgovinske zaštite u rezultatima industrije Unije 2017.

(41) Budući da su se neki od tih čimbenika koji su se pozitivno kretali u 2017. promijenili u 2018. (vidjeti u nastavku najnoviji razvoj događaja i očekivane rezultate u pogledu cijena čelika i sirovina te očekivana kretanja potrošnje) u situaciji u kojoj se očekivalo da će se pritisak uvoza povećati u pogledu obujma i cijena, učinak na financijsko stanje industrije Unije bio bi negativan.

(42) Drugim riječima, iako se industrija Unije mogla djelomično oporaviti zahvaljujući kumuliranom pozitivnom kretanju niza ključnih čimbenika na tržištu i sporijeg povećanja uvoza 2017. u usporedbi s prethodnim godinama ([51]), negativan zaokret većine tih čimbenika krajem 2018. nužno bi doveo do pogoršanja stanja industrije Unije u okolnostima stalnog povećanja pritiska uvoza, koji zbog njegovih razmjera i očekivanog prevladavajućeg tržišnog konteksta Unija ovog puta ne bi mogla izdržati. Zbog toga je stanje industrije Unije na kraju razdoblja ispitnog postupka bilo osjetljivo na daljnji nagli porast uvoza.

1.2.2. *Uloga mjera trgovinske zaštite Unije u stanju industrije Unije 2017.*

(43) U ovom odjeljku Komisija pruža potrebna dodatna objašnjenja i popratne podatke o ulozi mjera trgovinske zaštite u djelomičnom oporavku industrije Unije u 2017.

(44) U tu je svrhu Komisija najprije odabrala mjere uvedene 2015. i 2016. jer je smatrala da bi to bile mjere čiji bi se učinci mogli djelomično pripisati rezultatima industrije Unije 2017. ([52]) Stoga je na temelju tih parametara Komisija prije 2017. uvela šest mjera trgovinske zaštite na uvoz iz kategorija proizvoda na koje se naknadno primjenjivala zaštitna mjera ([53]).

(45) Te su mjere bile sljedeće ([54]): Provedbena uredba Komisije (EU) 2015/501 ([55]), Provedbena uredba Komisije (EU) 2016/181 ([56]), Provedbena uredba Komisije (EU) 2016/1778 ([57]), Provedbena uredba Komisije (EU) 2016/113 ([58]), Provedbena uredba Komisije (EU) 2016/1777 ([59]) i Provedbena uredba Komisije (EU) 2017/969 ([60]).

([51]) Ukupni uvoz povećao se za oko milijun tona, a njegov se tržišni udio povećao sa 17,9 % na 18,1 % od 2016. do 2017., što je manje nego povećanje u odnosu na prethodnu godinu u apsolutnom i relativnom smislu.

([52]) U tom je pogledu Komisija primjerice smatrala da je mjera trgovinske zaštite iz 2013. uvedena previše davno da bi bila povezana s boljim rezultatima Unije u 2017. te da odabrane mjere stoga predstavljaju točniju i prikladniju osnovu za analizu.

([53]) Opseg mjere trgovinske zaštite za određeni proizvod, u smislu obuhvaćenih oznaka KN, u nekim slučajevima možda ne odgovara u potpunosti definiciji proizvoda u odgovarajućoj kategoriji proizvoda na koju se primjenjuje zaštitna mjera, zbog čega je ova ocjena približna.

([54]) Upućivanja se odnose na uredbe kojima se uvodi privremena mjera jer se pretpostavljalo da pristojba (privremena ili konačna) u praksi ima sličan učinak na količine kojima se trguje sve dok je na snazi. U svim tim slučajevima ispitni postupak doveo je do uvođenja konačne mjere.

([55]) Provedbena uredba Komisije (EU) 2015/501 od 24. ožujka 2015. o uvođenju privremene antidampinške pristojbe na uvoz hladnovaljanih ravnih proizvoda od nehrđajućeg čelika podrijetlom iz Narodne Republike Kine i Tajvana, SL L 79, 25.3.2015., str. 23.

([56]) Provedbena uredba Komisije (EU) 2016/181 od 10. veljače 2016. o uvođenju privremene antidampinške pristojbe na uvoz određenih hladnovaljanih plosnatih čeličnih proizvoda podrijetlom iz Narodne Republike Kine i Ruske Federacije, SL L 37, 12.2.2016., str. 1.

([57]) Provedbena uredba Komisije (EU) 2016/1778 od 6. listopada 2016. o uvođenju privremene antidampinške pristojbe na uvoz određenih toplovaljanih plosnatih proizvoda od željeza, nelegiranog čelika ili drugog legiranog čelika podrijetlom iz Narodne Republike Kine, SL L 272, 7.10.2016., str. 33.

([58]) Provedbena uredba Komisije (EU) 2016/113 od 28. siječnja 2016. o uvođenju privremene antidampinške pristojbe na uvoz čeličnih šipki visoke otpornosti na zamor za armirani beton podrijetlom iz Narodne Republike Kine, SL L 23, 29.1.2016., str. 16.

([59]) Provedbena uredba Komisije (EU) 2016/1777 od 6. listopada 2016. o uvođenju privremene antidampinške pristojbe na uvoz određenih teških ploča od nelegiranog ili drugog legiranog čelika podrijetlom iz Narodne Republike Kine, SL L 272, 7.10.2016., str. 5.

([60]) Provedbena uredba Komisije (EU) 2017/969 od 8. lipnja 2017. o uvođenju konačnih kompenzacijskih pristojbi na uvoz određenih toplovaljanih plosnatih proizvoda od željeza, nelegiranog čelika ili drugoga legiranog čelika podrijetlom iz Narodne Republike Kine i izmjeni Provedbene uredbe Komisije (EU) 2017/649 o uvođenju konačne antidampinške pristojbe na uvoz određenih toplovaljanih plosnatih proizvoda od željeza, nelegiranog čelika ili drugoga legiranog čelika podrijetlom iz Narodne Republike Kine, SL L 146, 9.6.2017., str. 17.

(46) Komisija je primijetila da se profitabilnost proizvođača iz Unije u tim kategorijama proizvoda sustavno poboljšavala u godini nakon uvođenja mjera. Konkretno, Komisija je utvrdila da se profitabilnost 2017. općenito poboljšala ([61]) iako je u brojnim kategorijama proizvoda ostala niska, osobito u onima na koje su se primjenjivale nedavne mjere trgovinske zaštite, te da su se 2017. uvozne cijene iz trećih zemalja (osim onih na koje su se primjenjivale predmetne mjere trgovinske zaštite) općenito privremeno povećale nakon uvođenja mjera trgovinske zaštite ([62]).

(47) Nadalje, količine na koje su utjecale nedavne mjere trgovinske zaštite činile su oko 40 % ukupnog uvoza u kategorijama proizvoda na koje su se primjenjivale nedavne mjere trgovinske zaštite u razmatranom razdoblju ([63]), a u godinama nakon uvođenja tih mjera trgovinske zaštite njihov obujam na tržištu Unije smanjio se za više od 90 % ([64]). Stoga je znatno smanjenje nepoštenog uvoza nakon uvođenja mjera proizvođačima iz Unije i drugim zemljama izvoznicama općenito omogućilo da u 2017. povećaju svoje prodajne cijene.

(48) Nadalje, u svim kategorijama proizvoda na koje se primjenjuju nedavne mjere trgovinske zaštite profitabilnost se znatno poboljšala ([65]), a u nekoliko se kategorija u 2017. poboljšala za više od 6 % ([66]). Stanje se više razlikovalo u ostalim kategorijama, pri čemu je nekoliko kategorija premašilo ili dosegnulo gotovo 6 % profitabilnosti ([67]), profitabilnost drugih kategorija se poboljšala, ali je i dalje bila slaba ili niska ([68]), dok su ostale kategorije bilježile gubitke ili profitabilnost od oko 1 % ([69]), neovisno o nedavnim trendovima. To pokazuje da razvoj profitabilnosti nije bio homogen za sve kategorije i da je općenito većina kategorija ([70]) 2017. bilježila gubitke ili imala nezdravu razinu profitabilnosti čak i ako se njihovo stanje u nekim slučajevima poboljšalo u usporedbi s prethodnom godinom. To potvrđuje krhkost općeg stanja industrije Unije unatoč poboljšanju stanja u odnosu na prethodne godine.

(49) Međutim, kako je objašnjeno u nastavku, trend povećanja cijena 2017. bio je privremen i počeo se mijenjati 2018. kada se Unija suočila s porastom uvoza uglavnom iz trećih zemalja na koje se ne primjenjuju mjere trgovinske zaštite i preusmjeravanjem trgovine uzrokovanim mjerama SAD-a na temelju odjeljka 232. To potvrđuje obujam uvoza u posljednjem razdoblju, koji je dosegnuo rekordnih 31 314 tona unatoč nedavnom uvođenju mjera trgovinske zaštite za neke kategorije proizvoda. To je pokazalo da su nedavne mjere trgovinske zaštite, iako su pridonijele djelomičnom i privremenom poboljšanju industrije Unije, koristile i zemljama izvoznicama na koje se ne primjenjuju mjere i koje su također počele znatno povećavati svoju prisutnost na tržištu Unije ([71]).

(50) Stoga je Komisija potvrdila da je uvođenje mjera trgovinske zaštite u slučaju tih kategorija pridonijelo ukupnim rezultatima proizvođača iz Unije ([72]).

([61]) Izvor: analiza pokazatelja štete Glavne uprave TRADE koja je objavljena u relevantnim mjerama i analizi odgovora na upitnik koje je dostavila industrija Unije po kategoriji proizvoda u okviru početnog ispitnog postupka o zaštitnim mjerama. Za pojedinosti vidjeti bilješku u dokumentaciji od 30. studenoga 2022., tablica 4.

([62]) Izvor: Eurostat.

([63]) Zbroj uvoza na koji se primjenjuju mjere trgovinske zaštite iz tih ispitnih postupaka (iako se odnose na različita razdoblja ispitnog postupka i različite godine, npr. od 2013. do 2015.) bio je nešto veći od 5 milijuna tona.

([64]) Izvor: analiza Glavne uprave TRADE vlastitih predmeta trgovinske zaštite u pogledu obujma uvoza u relevantnom razdoblju ispitnog postupka i Eurostat za podatke o uvozu nakon razdoblja svakog od tih ispitnih postupaka za tu provedbu.

([65]) Kategorije 1, 2, 7, 9, 12 i 13.

([66]) Kategorije 1, 2 i 9.

([67]) Vidjeti kategorije 4, 8 i 14.

([68]) Vidjeti kategorije 5, 6, 15, 16 i 26.

([69]) Vidjeti kategorije 3, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 25 i 28.

([70]) Privremena mjera primjenjuje se na najmanje 15 od ukupno 23 kategorije (za koje je raščlamba navedena u Prilogu III. privremenoj uredbi).

([71]) Na primjer, Turska je povećala svoju prisutnost na tržištu Unije u kategoriji 1, za koju su protiv Kine uvedene mjere trgovinske zaštite u listopadu 2016., s 1 062 247 tona 2016. na 2 milijuna tona 2017. (i gotovo 3 milijuna tona 2018.). Sličan je primjer Indija, čiji se izvoz povećao s 443 551 tona na 1 121 334 tona u 2017., ili Egipat, čiji se izvoz povećao s 47 400 tona u 2016. na 409 432 tona u 2017.

([72]) U odjeljku 1.2.1. objašnjeni su razlozi za ukupno poboljšanje industrije Unije u pogledu predmetnog proizvoda.

(51) Osim toga, iz obrazloženja u odjeljcima 1.2.1. i 1.2.2. je jasno da neki čimbenici kojima je objašnjen djelomičan oporavak Unije (npr. potrošnja) nisu jednako ili slično utjecali na proizvođače iz Unije i zemlje izvoznice, odnosno proizvođači iz Unije i zemlje izvoznice nisu imale jednaku ili sličnu korist od njih, jer su potonje uspjele znatno povećati svoju prisutnost na tržištu Unije (+71 % u obujmu) na štetu proizvođača iz Unije koji su izgubili tržišni udio i zabilježili relativno skromno povećanje ukupnog obujma prodaje (+7 %) u usporedbi sa stalnim rastom uvoza.

1.2.3. *Učinak mjera SAD-a na temelju odjeljka 232.*

(52) Komisija je u konačnoj uredbi ([73]) zaključila da bi mjere SAD-a na temelju odjeljka 232. mogle znatno preusmjeriti trgovinu na tržište Unije.

(53) Komisija je u tom pogledu provela detaljniju analizu općih obrazaca uvoza u Uniju i SAD i zatim dodatno analizirala ponašanje određenih zemalja izvoznica. Ta je analiza pokazala da se, kada se uvoz u SAD i Uniju u prvoj polovini 2018. usporedi s prvom polovinom 2017., uvoz u SAD smanjio za gotovo milijun tona (–7 %) u usporedbi s istim razdobljem 2017., dok je uvoz u Uniju slijedio gotovo istovjetan suprotni trend s povećanjem uvoza od 1,2 milijuna tona (+7 %) (vidjeti prethodno navedenu uvodnu izjavu 26.). Pri procjeni kretanja u drugoj polovini 2018. i istom razdoblju 2017. ti suprotni trendovi postaju još izraženiji. Štoviše, uvoz u SAD smanjio se za 2,4 milijuna tona (–19 %), dok se uvoz u Uniju povećao za više od 2 milijuna tona (+15 %) ([74]).

(54) To je dovelo do ukupnog godišnjeg smanjenja uvoza u SAD od 3,3 milijuna tona (–13 %) i povećanja uvoza u Uniju od 3,2 milijuna tona (+11 %), od čega je 72 % ukupnog smanjenja uvoza u SAD i 63 % povećanja uvoza u Uniju zabilježeno u drugoj polovini 2018. ([75])

(55) Stoga su ubrzanje i povećanje tih trendova uvoza u drugoj polovini 2018. pokazali da su mjere SAD-a na temelju odjeljka 232. imale sve veći učinak jer su bile na snazi već nekoliko mjeseci te da su se zemlje izvoznice brzo prilagođavale novom stanju na tržištu ([76]).

(56) Detaljnije promatrajući ponašanje zemalja izvoznica prema tržištu SAD-a i EU-a, Komisija je potvrdila taj trend. Na primjer, zemlje kao što su Turska, Rusija, Južna Koreja i Tajvan ([77]), čiji je izvoz u SAD i Uniju činio znatan dio obujma, zabilježile su u 2018. sljedeće trendove u usporedbi s 2017.: Turska je smanjila svoj izvoz u SAD za oko 850 000 tona (–45 %) i povećala svoj izvoz u Uniju za 2,6 milijuna tona (+56 %). Slično tome, izvoz Rusije u SAD smanjio se za više od 250 000 tona (–36 %), a u Uniju se povećao za 870 000 tona (+23 %), izvoz Južne Koreje u

([73]) Vidjeti uvodne izjave od 57. do 62. i tablicu 12. konačne uredbe.

([74]) Kako bi se taj obujam stavio u kontekst, osnovni izračun na temelju prosječne cijene čelika u Uniji 2017. pokazuje da je industrija EU-a zbog tog dodatnog uvoza mogla pretrpjeti gubitke u domaćoj prodaji od oko 1,4 milijarde EUR. To pokazuje da je potencijalni učinak te dodatne prodaje bio relevantan.

([75]) Dok je povećanje uvoza u Uniju od 2016. do 2017. bilo znatno manje, oko milijun tona.

([76]) Vidjeti i Odbor za čelik OECD-a, *Recent Developments in Steel Trade and Trade Policy Measures* (Nedavna kretanja u trgovini čelikom i mjerama trgovinske politike), 17. i 18. rujna 2018., str. 8., tablica 2.

([77]) U trenutku donošenja konačne zaštitne mjere na snazi su bile samo sljedeće četiri mjere trgovinske zaštite koje su utjecale na uvoz u Uniju (tri protiv Rusije i jedna protiv Tajvana): Provedbena uredba Komisije (EU) 2017/1795 od 5. listopada 2017. o uvođenju konačne antidampinške pristojbe na uvoz određenih toplovaljanih plosnatih proizvoda od željeza, nelegiranog čelika ili drugog legiranog čelika podrijetlom iz Brazila, Irana, Rusije i Ukrajine te o završetku ispitnog postupka u vezi s uvozom određenih toplovaljanih plosnatih proizvoda od željeza, nelegiranog čelika ili drugog legiranog čelika podrijetlom iz Srbije, SL L 258, 6.10.2017., str. 24. Provedbena uredba Komisije (EU) 2016/1328 od 29. srpnja 2016. o uvođenju konačne antidampinške pristojbe i konačnoj naplati privremene pristojbe uvedene na uvoz određenih hladnovaljanih plosnatih čeličnih proizvoda podrijetlom iz Narodne Republike Kine i Ruske Federacije, SL L 210, 4.8.2016., str. 1. Provedbena uredba Komisije (EU) 2018/1469 od 1. listopada 2018. o uvođenju konačne antidampinške pristojbe na uvoz određenih bešavnih cijevi od željeza ili čelika podrijetlom iz Rusije i Ukrajine nakon revizije zbog predstojećeg isteka mjera u skladu s člankom 11. stavkom 2. Uredbe (EU) 2016/1036 Europskog parlamenta i Vijeća, SL L 246, 2.10.2018., str. 20. Provedbena uredba Komisije (EU) 2015/1429 od 26. kolovoza 2015. o uvođenju privremene antidampinške pristojbe na uvoz hladnovaljanih ravnih proizvoda od nehrđajućeg čelika podrijetlom iz Narodne Republike Kine i Tajvana, SL L 224, 27.8.2015., str. 10.

SAD smanjio se za više od 880 000 tona (–27 %), dok se u Uniju povećao za oko 250 000 tona (+8 %), a izvoz Tajvana u SAD smanjio se za oko 160 000 tona (–14 %), dok se u Uniju povećao za više od 500 000 tona (+40 %) ([78]).

(57) Stoga su ti podaci pokazali da su proizvođači izvoznici općenito mogli na tržište Unije otpremiti barem dio količina koje nisu uspjeli izvesti u SAD-u i u nekim slučajevima povećati svoju prisutnost na tržištu Unije u mjeri koja znatno premašuje izgubljeni obujam izvoza u SAD. S obzirom na veličinu tržišta SAD-a ([79]) i na činjenicu da su se mjere SAD-a na temelju odjeljka 232. primjenjivale svega nekoliko mjeseci i stoga još nisu sasvim donijele predviđene učinke ([80]), bilo je razumno očekivati da će se obujam izvoza u SAD nastaviti znatno smanjivati i da će se proizvođači izvoznici moći prilagoditi tim okolnostima i dodatno povećati svoju prisutnost na tržištu Unije.

(58) Komisija je stoga potvrdila da bi mjere SAD-a na temelju odjeljka 232. mogle u bliskoj budućnosti uzrokovati još veće preusmjeravanje trgovine na tržište Unije.

1.2.4. *Najnovije kretanje cijena čelika i sirovina*

(59) Komisija je u konačnoj uredbi napomenula da su ‚cijene čelika u Uniji počele pratiti tendenciju pada od trećeg tromjesečja 2018.' ([81]).

(60) U prethodno navedenom odjeljku 1.2.1. Komisija u tom je pogledu primijetila da je jedan od čimbenika djelomičnog poboljšanja rezultata industrije Unije 2017. bila veća razlika između cijene čelika i troška sirovina nego u bilo kojoj prethodnoj godini analiziranog razdoblja. Međutim, daljnja detaljna analiza najnovijih kretanja prije uvođenja konačne mjere pokazala je da se trend mijenjao i da se pozitivna razlika između cijene čelika i troška sirovina postupno smanjivala te da bi to stoga negativno utjecalo na gospodarske rezultate industrije Unije.

(61) Kako je prikazano na grafikonu 4. u nastavku ([82]), cijene čelika u Uniji stalno su se smanjivale u drugoj polovini 2018. Moglo se očekivati da će se taj trend nastaviti s obzirom na neizvjesne tržišne izglede (vidjeti odjeljak 1.2.6.) i kao rezultat kontinuiranog i sve većeg pritiska uvoza u smislu obujma i cijena, koji bi zbog pogoršanja ili neizvjesnih tržišnih uvjeta vjerojatno imao negativan učinak na cijene, zbog čega industrija Unije ne bi mogla prilagoditi cijene povećanim troškovima. Iz grafikona 5. ([83]) vidljivo je kako se cijena nekih od glavnih sirovina za proizvodnju čelika stalno povećavala tijekom istog razdoblja.

([78]) Izvor: za uvoz iz SAD-a – GTA, za uvoz u EU – Eurostat.

([79]) Tržište čelika SAD-a bilo je po veličini među glavnim uvoznim odredištima – vidjeti OECD, *Recent Developments in Steel Trade and Trade Policy Measures* (Nedavna kretanja u trgovini čelikom i mjerama trgovinske politike), DSTI/SC(2018) 3, str. 9., tablica 3.

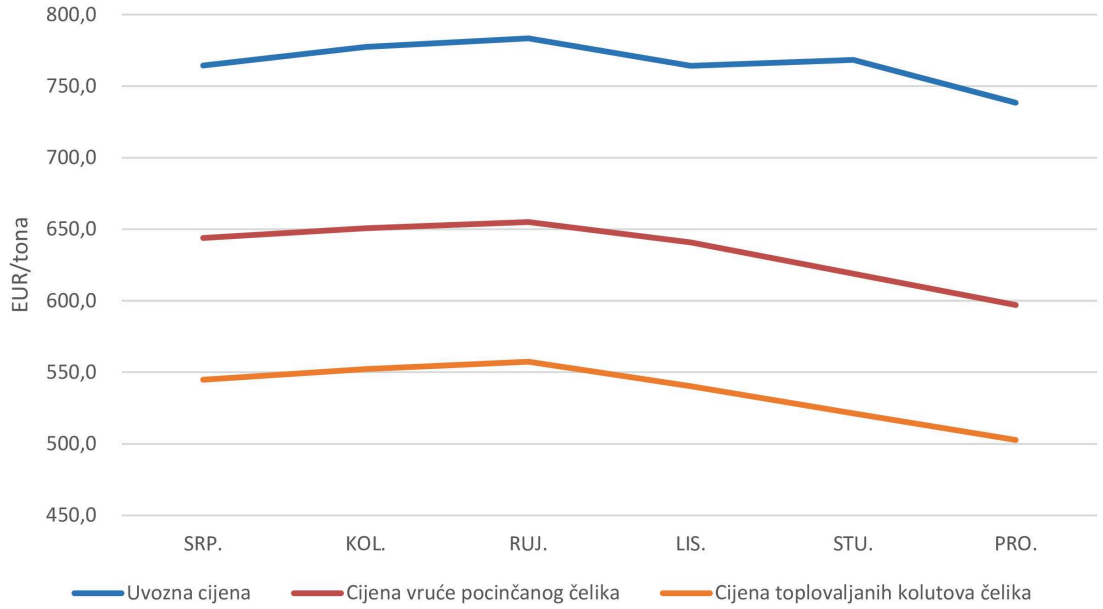
([80]) Vidjeti uvodnu izjavu 35. privremene uredbe: ‚SAD je izračunao da bi se uvođenjem jedinstvene carine za proizvode na temelju mjera iz odjeljka 232., kojima se ne izuzima gotovo ni jedna zemlja, uvoz mogao smanjiti za oko 13 milijuna tona, što odgovara 7 % potrošnje Unije.'

([81]) Vidjeti uvodnu izjavu 89. konačne uredbe.

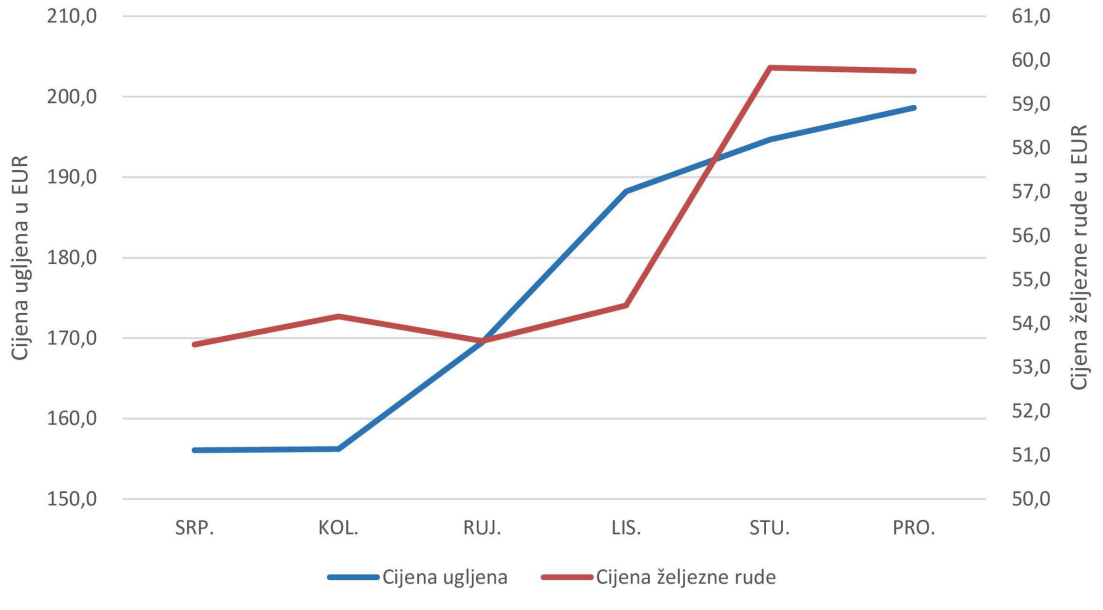
([82]) Izvor: Eurostat za uvozne cijene i S&P Global Commodity Insights za cijene vruće pocinčanog čelika i toplovaljanih kolutova čelika.

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

Grafikon 4. Cijene vruće pocinčanog čelika (HDG), toplovaljanih kolutova čelika (HRC) i uvozne cijene u drugoj polovini 2018.



Grafikon 5. Cijene željezne rude i ugljena u EUR u drugoj polovini 2018.



(62) Stoga bi takva kombinacija trendova, za koje nije bilo naznaka promjene u bliskoj budućnosti, doveli industriju Unije u još teže financijsko stanje.

(63) Osim toga, Komisija je smatrala da bi se i na tržištu na kojem se nije očekivao znatan rast trendovi sniženja domaćih cijena utvrđeni u početnom ispitnom postupku dodatno pogoršali u vjerojatnom scenariju dodatnog pritiska uvoza. To bi dodatno otežalo situaciju proizvođačima iz Unije, koji bi se morali odlučiti hoće li se natjecati za tržišni udio na štetu održivijih cijena ili će zadržati višu razinu cijena na štetu daljnjeg gubitka tržišnog udjela. Oba bi scenarija negativno utjecala na njihove financijske rezultate.

(64) Nadalje, Komisija je napomenula da se to kretanje cijena podudaralo s razdobljem u kojem je privremena zaštitna mjera već bila na snazi (od sredine srpnja 2018.). Stoga se pokazalo da su neovisno o mjeri zemlje izvoznice imale još agresivnije ponašanje pri uvozu i kontinuirani interes za ulazak na tržište Unije s velikim količinama unatoč privremenoj zaštitnoj mjeri koja je na snazi.

1.2.5. *Trenutačno stanje mjera trgovinske zaštite u trećim zemljama i višak kapaciteta*

(65) Komisija je u odjeljcima 1.1.1. i 1.1.2. objasnila razvoj i nedavnu situaciju u pogledu viška kapaciteta i mjera trgovinske zaštite u trećim zemljama. S obzirom na te informacije, Komisija je smatrala da promjena postojećeg stanja u bliskoj budućnosti nije vjerojatna. Na primjer, mjere trgovinske zaštite obično se uvode na razdoblje od pet godina i mogu se dodatno produljiti. Konkretno, s obzirom na to da su mnoge mjere uvedene nekoliko godina prije donošenja zaštitne mjere EU-a za čelik ([84]), očekivalo se da će se nastaviti primjenjivati barem u neposrednoj budućnosti. Kad je riječ o višku kapaciteta, izvješća na koja se pozvala Komisija nisu upućivala na to da će se višak kapaciteta znatno smanjiti, nego da bi se globalni višak kapaciteta u tom sektoru čak mogao dodatno pogoršati ([85]). Štoviše, i Globalni forum o višku kapaciteta u industriji čelika bio je vrlo jasan kada je zaključio da je višak kapaciteta krajem 2018. i dalje problem. Napomenuo je da ‚višak kapaciteta za proizvodnju čelika je globalni izazov koji i dalje opterećuje sektor te stvara znatne poteškoće proizvođačima čelika u naprednim gospodarstvima, gospodarstvima u usponu i gospodarstvima u razvoju' ([86]).

(66) Dokazani učinci tih čimbenika na tržištu Unije u obliku znatnog povećanja uvoza detaljno su opisani u prethodno navedenom odjeljku 1.1. i u konačnoj uredbi. Budući da su se morali nastaviti primjenjivati u bliskoj budućnosti, očekivalo se da će njihovi učinci biti iste prirode te bi stoga, zajedno s mjerama SAD-a na temelju odjeljka 232., doveli do daljnjeg povećanja uvoza u Uniju, što bi imalo negativne učinke na industriju Unije ako se ne uvede zaštitna mjera.

(67) Stoga je Komisija zaključila da će ti elementi u bliskoj budućnosti i dalje imati važnu ulogu na Unijinu tržištu čelika te su stoga relevantni za analizu prijetnje ozbiljne štete.

1.2.6. *Tržišni izgledi i prognoze*

(68) Tijekom analiziranog razdoblja potrošnja čelika na tržištu Unije povećavala se iz godine u godinu ([87]). Taj je trend industriji Unije omogućio da općenito poveća i obujam prodaje, a i da u određenoj mjeri ublaži učinke pritiska uvoza kojem je bila izložena u obliku stalnog snižavanja cijena i stalnog gubitka tržišnog udjela. Kako je objašnjeno u odjeljku 1.2.1., to povećanje prodaje u kontekstu oporavka cijena 2017. (općenito i u usporedbi s kretanjem

([84]) Oko 140 ispitnih postupaka koji su doveli do donošenja mjera pokrenuto je 2015. ili kasnije, stoga je njihovo trajanje u načelu bilo predviđeno barem do 2021. (to jest najmanje dvije godine nakon završetka ispitnog postupka EU-a o zaštitnim mjerama). Izvor: WTO, Portal integriranih trgovinskih informacija (I-TIP).

([85]) Vidjeti OECD, *Recent Developments in Steelmaking Capacity* (Nedavna kretanja kapaciteta proizvodnje čelika), DSTI/SC(2018) 2/FINAL: ‚ažurirane informacije o najavljenim investicijskim projektima upućuju na to da je trenutačno u tijeku proširenje bruto kapaciteta za gotovo 52 milijuna tona koji bi mogli početi s radom tijekom trogodišnjeg razdoblja 2018.–2020. Trenutačno je u fazi planiranja dodatnih 39 milijuna tona dodatnih kapaciteta za moguće pokretanje tijekom istog razdoblja.'

([86]) Globalni forum o višku kapaciteta u industriji čelika, Izvješće ministara, 20. rujna 2018., točka 2.

([87]) Konačna uredba, tablica 4.

troškova) omogućilo je industriji Unije da se djelomično oporavi od stalnih negativnih financijskih rezultata prethodnih godina. Komisija je u odjeljku 1.2.4. primijetila silazni trend cijena čelika u Uniji i usporedno povećanje cijena sirovina.

(69) Komisija je zatim ocijenila gospodarske izglede i prognoze za razdoblje nakon završetka ispitnog postupka kako bi procijenila postoji li prijetnja ozbiljne štete i analizirala različite specijalizirane tržišne izvore.

(70) U tom pogledu izvori su dosljedno upućivali na scenarij neizvjesnosti i smanjenja svjetske potražnje za čelikom u bliskoj budućnosti. Svjetsko udruženje za čelik napomenulo je da će se ‚smanjenje potražnje za čelikom nastaviti i 2019. (…). Brexit bez dogovora i trgovinski rat predstavljaju rizike.' ([88]) Ujedno je podsjetilo: ‚Iako se snažan oporavak potražnje za čelikom 2017. nastavio 2018., rizici su se povećali. Sve veće trgovinske napetosti i nestabilna kretanja valuta povećavaju neizvjesnost.' ([89])

(71) OECD je napomenuo da su ‚izgledi za oporavak (uvjeta na tržištu čelika) slabi zbog trajnih strukturnih neravnoteža' ([90]). Drugi tržišni izvori potvrdili su tu neizvjesnost, na primjer S&P Global Platts u izvješću *Global Market Outlook* (Globalni izgledi za tržište) iz prosinca 2018.

(72) Nadalje, Svjetski forum o višku kapaciteta u industriji čelika zaključio je u rujnu 2018.: ‚Iako su se uvjeti na tržištu čelika 2017. donekle ciklički oporavili, temeljni trend globalne potražnje za čelikom i dalje je slab, a višak kapaciteta i dalje je znatan.' ([91])

(73) Isto tako, Eurofer (Udruženje EU-a za čelik) napomenuo je da ‚(…) trenutačne napetosti u trgovinskim odnosima s SAD-om i smanjenje globalne potražnje upućuju na to da bi se vanjski rizici mogli dalje povećavati, što bi pak povećalo neizvjesnost i dovelo do slabljenja izgleda za korisnike čelika iz EU-a' ([92]).

(74) Dakle, analizirani podaci iz različitih izvora dosljedno su pokazali da se u najboljem slučaju očekivalo skromno povećanje potrošnje čelika, iako ni to nije bilo sigurno jer su se izgledi pogoršavali zbog sve veće neizvjesnosti. Posljedično bi zbog stagnacije globalne potražnje za čelikom bilo još vjerojatnije da će izvoznici prodavati čelik na privlačnom tržištu Unije.

Zaključak o prijetnji ozbiljne štete

(75) Podaci analizirani u ovom odjeljku potvrdili su da bi se relevantni obujam uvoza vrlo vjerojatno povećao i da bi se time pritisak uvoza na obujam i cijene nastavio zbog stalnog viška kapaciteta i sve više mjera trgovinske zaštite u trećim zemljama, koji bi nastavili utjecati na izvoz. Osim toga, učinci mjera SAD-a na temelju odjeljka 232. sigurno bi se jače osjetili u sljedećim mjesecima, čime bi se povećao pritisak na tržište Unije zbog povećanog rizika od preusmjeravanja trgovine, čiji su se prvi znakovi već pojavili.

(76) U tom je kontekstu Komisija potvrdila i suprotna kretanja cijena čelika i sirovina u drugoj polovini 2018. te neizvjesne tržišne izglede u bliskoj budućnosti.

(77) Stoga je, s obzirom na elemente analizirane u ovom Prilogu i nalaze u izvornoj odluci, Komisija potvrdila da postoji prijetnja ozbiljne štete i da bi se takva ozbiljna šteta ostvarila da Komisija nije uvela konačnu zaštitnu mjeru.

([88]) Vidjeti Svjetsko udruženje za čelik, *Global Steel Market Outlook* (Globalni izgledi za tržište čelika), sastanak Odbora za čelik OECD-a, 17. rujna 2018.

([89]) Vidjeti Svjetsko udruženje za čelik, *Worldsteel Short Range Outlook October 2018* (Kratkoročni izgledi Svjetskog udruženja za čelik, listopad 2018.), priopćenje za medije.

([90]) Vidjeti OECD-ovo izvješće *Steel Market Developments* (Kretanja na tržištu čelika), 85. sjednica Odbora za čelik, rujan 2018. Vidjeti i stranice 7. i 8. OECD-ova izvješća *Global Economic Outlook* (Globalni gospodarski izgledi) od 17. rujna 2018., koje pokazuje da su se očekivanja rasta smanjila (i u Uniji) i da je ‚globalna trgovina usporila zbog sve veće neizvjesnosti u pogledu trgovinske politike'.

([91]) Globalni forum o višku kapaciteta u industriji čelika, Izvješće ministara, 20. rujna 2018., točka 2.

([92]) Vidjeti EUROFER, *Economic and Steel Market Outlook 2018-2019* (Prognoze za gospodarstvo i tržište čelika 2018.–2019.), 25. listopada 2018.

1.3. **Obveze čiji je učinak doveo do povećanja uvoza**

(78) Članak XIX. stavak 1. točka (a) Općeg sporazuma o carinama i trgovini 1994. u relevantnom dijelu propisuje da ‚ako se zbog … učinka obveza [članice] na temelju ovog Sporazuma, uključujući carinske koncesije, bilo koji proizvod uvozi na državno područje te [članice] u takvim povećanim količinama …'.

(79) Predmetni *proizvod* obuhvaća nekoliko tarifnih stavki ([93]).

(80) Za sve te tarifne stavke Europska unija je, kao rezultat carinskih koncesija preuzetih u prošlim krugovima multilateralnih trgovinskih pregovora, preuzela sljedeće carinske obveze ([94]):

— 0 % *ad valorem*

(81) Te su koncesije u vrijeme odluke o zaštitnoj mjeri uvrštene u dio I. odjeljak II. rasporeda koncesija i obveza Europske unije, koji je potvrđen 1. prosinca 2016. kao raspored EU CLXXIII – Europska unija ([95]), kako je izmijenjen. Stupac za ‚ostale carine i davanja' u tom rasporedu koji se odnosi na navedene tarifne stavke bio je prazan.

(82) Kao rezultat tih koncesija uvrštenih u raspored koncesija i obveza Europske unije priložen GATT-u i ugrađen u skladu s člankom II. stavkom 7. Općeg sporazuma o carinama i trgovini iz 1994., Europska unija je u trenutku određivanja zaštitnih mjera imala sljedeće ‚obveze na temelju Općeg sporazuma o carinama i trgovini iz 1994.': članak XI. stavak 1. kojim se zabranjuju necarinska ograničenja na uvoz prethodno navedenih proizvoda i, što je važno istaknuti, članak II. stavak 1. točka (a) i članak II. stavak 1. točka (b) prva i druga rečenica Općeg sporazuma o carinama i trgovini iz 1994. U skladu s prvom rečenicom članka II. stavka 1. točke (b), ako ne postoji primjenjiva iznimka, EU ne smije uvesti uobičajene carine na predmetni proizvod koje premašuju one utvrđene i predviđene u odgovarajućem dijelu rasporeda koncesija i obveza EU-a, tj. nultu stopu utvrđenu za svaku od obuhvaćenih tarifnih stavki. U vrijeme izvorne odluke o zaštitnoj mjeri i uvođenja konačne zaštitne mjere, uvozne carine EU-a na proizvod obuhvaćen zaštitnom mjerom iznosile su 0 %. Drugim riječima, za redovne carinske pristojbe ove su primijenjene carine već bile najviše dopuštene u skladu s člankom II. stavkom 1. točkom (a) i prvom rečenicom članka II. stavka 1. točke (b) Općeg sporazuma o carinama i trgovini iz 1994. Kad je riječ o drugim carinama ili davanjima, u skladu s drugom rečenicom članka II. stavka 1. točke (b) nije bilo moguće uvesti druge dodatne carine ili davanja osim redovnih carinskih pristojbi.

(83) Proizvod na koji se primjenjuje zaštitna mjera uvozio se u povećanim količinama (kako je utvrđeno konačnom zaštitnom mjerom) *kao rezultat* prethodno navedenih obveza preuzetih u okviru Općeg sporazuma o carinama i trgovini 1994. (članak XI. stavak 1., članak II. stavak 1. točka (a) i prva i druga rečenica članka II. stavka 1. točke (b) Općeg sporazuma o carinama i trgovini 1994.) jer su te obveze, zajedno s carinskim koncesijama koje je Europska unija preuzela u uzastopnim krugovima multilateralnih trgovinskih pregovora, poboljšale i osigurale uvjete pristupa tržištu za uvoz proizvoda koji podliježe zaštitnoj mjeri na tržištu Europske unije. Prethodno navedene carinske obveze Europske unije stoga su dovele do povećanja uvoza i EU-u nisu dale manevarski prostor za povećanje redovnih carinskih pristojbi bez uvođenja zaštitne mjere. To istodobno objašnjava kako su predmetne obveze dovele do povećanja uvoza koji je prijetio nanošenjem ozbiljne štete.

(84) Navedene obveze iz GATT-a istodobno su spriječile EU da poveća uvozne carine koje se primjenjuju na predmetni proizvod. To su stoga bile ‚obveze Europske unije iz GATT-a iz 1994. [koje] ograničavaju njezinu sposobnost za sprečavanje ili otklanjanje štete zbog povećanja uvoza'. Europska unija istodobno je ‚obustavila te obveze kao posljedicu' svoje zaštitne mjere."

([93]) Vidjeti Prilog I. konačnoj uredbi.
([94]) Za dodatne pojedinosti vidjeti bilješku u dokumentaciji od 30. studenoga 2022., tablica 5.
([95]) Dokument WTO-a WT/Let/1220.