REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) 2023/104 DELLA COMMISSIONE

del 12 gennaio 2023

che modifica il regolamento di esecuzione (UE) 2019/159 che istituisce misure di salvaguardia definitive nei confronti delle importazioni di determinati prodotti di acciaio a seguito di una relazione adottata dall'organo di conciliazione dell'Organizzazione mondiale del commercio

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il regolamento (UE) 2015/478 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2015, relativo al regime comune applicabile alle importazioni ([1]), in particolare gli articoli 16 e 20,

visto il regolamento (UE) 2015/755 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2015, relativo al regime comune applicabile alle importazioni da alcuni paesi terzi ([2]), in particolare gli articoli 13 e 16,

considerando quanto segue:

Contesto

(1) Con il regolamento di esecuzione (UE) 2018/1013 della Commissione ([3]) («il regolamento provvisorio»), la Commissione ha istituito una misura di salvaguardia provvisoria su determinati prodotti di acciaio. Con il regolamento di esecuzione (UE) 2019/159 della Commissione ([4]) («il regolamento definitivo»), la Commissione europea ha istituito una misura di salvaguardia definitiva su determinati prodotti di acciaio («la misura di salvaguardia»).

(2) Il 13 marzo 2020 la Turchia ha chiesto l'avvio di consultazioni con l'Unione europea ai sensi degli articoli 1 e 4 dell'Intesa sulle norme e sulle procedure che disciplinano la risoluzione delle controversie («DSU»), dell'articolo XXIII, paragrafo 1, dell'accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio 1994 (GATT 1994) e dell'articolo 14 dell'accordo sulle misure di salvaguardia.

(3) Le consultazioni tra l'Unione europea e la Turchia si sono svolte il 29 aprile 2020, ma non hanno permesso di risolvere la controversia.

(4) Il 16 luglio 2020 la Turchia ha chiesto la costituzione di un panel. Il 28 agosto 2020 è stato costituito un panel. La relazione del panel è stata diffusa il 29 aprile 2022. Poiché nessuna delle parti ha presentato ricorso contro la relazione del panel, l'organo di conciliazione (Dispute Settlement Body — DSB) l'ha adottata il 31 maggio 2022 ([5]).

(5) Con comunicazione all'OMC del 5 agosto 2022 ([6]), la Turchia e l'Unione europea hanno reso noto di aver concordato, a norma dell'articolo 21, paragrafo 3, lettera b), dell'*Intesa sulle norme e sulle procedure che disciplinano la risoluzione delle controversie*, che il periodo ragionevole per l'applicazione delle raccomandazioni e delle decisioni del DSB da parte dell'Unione europea nell'ambito della controversia *Unione europea: misure di salvaguardia su determinati prodotti di acciaio* (DS595) scadrà il 16 gennaio 2023, ossia sette mesi e sedici giorni dopo l'adozione delle raccomandazioni e delle decisioni del DSB, avvenuta in data 31 maggio 2022.

(6) A seguito di detti eventi, il 24 agosto 2022 la Commissione ha pubblicato un avviso di apertura ([7]) con cui ha comunicato l'intenzione di procedere all'attuazione della relazione del panel rendendo la misura originaria conforme al diritto dell'OMC per quanto riguarda i punti per i quali il panel aveva rilevato delle incompatibilità e ha invitato le parti interessate a presentare osservazioni.

(7) Entro il termine specificato diverse parti hanno presentato osservazioni, che sono state debitamente tenute in considerazione.

([1]) GU L 83 del 27.3.2015, pag. 16.
([2]) GU L 123 del 19.5.2015, pag. 33.
([3]) Regolamento di esecuzione (UE) 2018/1013 della Commissione, del 17 luglio 2018, che istituisce misure di salvaguardia provvisorie in relazione alle importazioni di determinati prodotti di acciaio (GU L 181 del 18.7.2018, pag. 39).
([4]) Regolamento di esecuzione (UE) 2019/159 della Commissione, del 31 gennaio 2019, che istituisce misure di salvaguardia definitive nei confronti delle importazioni di determinati prodotti di acciaio (GU L 31 dell'1.2.2019, pag. 27).
([5]) WT/DS595/R *Unione europea: misure di salvaguardia su determinati prodotti di acciaio,* 29 aprile 2022.
([6]) WT/DS595/13, 9 agosto 2022.
([7]) GU C 320 del 24.8.2022, pag. 47.

Osservazioni delle parti interessate

(8) Diverse parti interessate hanno presentato osservazioni in seguito alla pubblicazione dell'avviso di apertura. In via preliminare, la Commissione ha osservato che alcune delle osservazioni delle parti interessate erano mere ripetizioni delle risultanze del panel.

(9) La Commissione ha in primo luogo analizzato le specifiche osservazioni del governo della Turchia, dato che quest'ultima aveva contestato la misura di salvaguardia presso il DSB dell'OMC, e in secondo luogo ha esaminato le osservazioni delle altre parti interessate.

(10) Per quanto concerne gli sviluppi imprevisti, il governo della Turchia ha sostenuto che non vi era alcun elemento di prova che consentisse alla Commissione di collegare gli sviluppi imprevisti all'aumento delle importazioni. Ha inoltre osservato che non vi era coincidenza temporale fra la sovraccapacità e l'aumento delle importazioni, che la Commissione non aveva condotto il necessario esame delle misure di difesa commerciale nei paesi terzi e del loro nesso con l'aumento delle importazioni e che la Sezione 232 degli Stati Uniti era stata introdotta dopo il verificarsi dell'aumento delle importazioni nell'Unione. Il governo della Turchia ha inoltre dichiarato che la Commissione, nel caso in cui avesse inteso utilizzare nuove informazioni, avrebbe dovuto considerare anche le variazioni delle condizioni occorse durante il periodo in cui la misura era in vigore, quali l'esclusione di diversi paesi, tra cui la stessa UE, dalle misure di cui alla Sezione 232.

(11) La Commissione ha dissentito dall'opinione del governo della Turchia secondo cui non era possibile porre rimedio a tale aspetto della misura. Come descritto dettagliatamente nella sezione 1.1 dell'allegato, prima dell'istituzione della misura di salvaguardia definitiva erano disponibili informazioni sufficienti che indicavano chiaramente che le importazioni nell'Unione erano aumentate a seguito di sviluppi imprevisti. La Commissione non aveva usato alcun dato che non fosse disponibile al momento dell'istituzione della misura definitiva ai fini dell'allegato del presente regolamento.

(12) Per quanto riguarda le risultanze relative alla minaccia di grave pregiudizio, secondo il governo della Turchia le misure antidumping e compensative non potevano essere la ragione del recupero dell'industria interna. Per quanto riguarda gli altri fattori invocati dalla Commissione per spiegare il parziale miglioramento dei risultati dell'industria dell'Unione nel 2017, il governo della Turchia ha osservato che il panel aveva concluso che tali fattori penalizzavano l'industria interna e le importazioni in modo simile, per cui non potevano essere utilizzati per spiegare tale miglioramento, e che nulla indicava che eventuali variazioni di tali fattori avrebbero favorito le importazioni in misura maggiore rispetto all'industria interna.

(13) A tale riguardo la Commissione ha fatto riferimento alle proprie risultanze di cui alle sezioni 1.2.1 e 1.2.2 dell'allegato, che contraddicono le argomentazioni del governo della Turchia.

(14) Infine il governo della Turchia ha osservato che, secondo le conclusioni del panel, pur ipotizzando un aumento delle importazioni nel 2018, ciò non permetteva automaticamente di concludere che tale aumento avrebbe causato un deterioramento generale significativo e chiaramente imminente della situazione dell'industria interna.

(15) A tale riguardo, nell'allegato del presente regolamento la Commissione ha illustrato tutti gli elementi di cui ha tenuto conto per determinare che: i) le importazioni avrebbero probabilmente continuato ad aumentare; ii) tale aumento avrebbe avuto effetti negativi sulla situazione economica dell'industria dell'Unione alla luce dei recenti sviluppi e di quelli previsti per il futuro in relazione ai principali fattori nel mercato dell'acciaio dell'Unione e mondiale. L'analisi approfondita condotta dalla Commissione non ha dunque ipotizzato che, in assenza di una misura di salvaguardia, il solo aumento delle importazioni (senza considerare altri elementi pertinenti) avrebbe causato un grave pregiudizio all'industria dell'Unione. La Commissione ha invece condotto un'analisi dettagliata degli elementi pertinenti in base alla quale è giunta a concludere che, se non fosse stata adottata alcuna misura, l'industria dell'Unione avrebbe subito un grave pregiudizio. Le argomentazioni del governo della Turchia sono state pertanto respinte.

(16) Per quanto riguarda le osservazioni pervenute dalle altre parti interessate, alcune di esse hanno sostenuto che la Commissione dovrebbe revocare completamente la misura poiché le risultanze del panel erano tali da rendere impossibile l'attuazione della misura in modo diverso.

(17) In relazione a questa argomentazione generale, la Commissione ha osservato che le norme dell'OMC le riconoscono il diritto di dare attuazione alla misura e di renderla conforme alle norme nei pochi aspetti che il panel ha ritenuto incompatibili con il diritto dell'OMC. Come dimostrato nell'allegato del presente regolamento, le risultanze del panel erano tali da consentire alla Commissione di rendere la misura conforme alle pertinenti disposizioni dell'OMC; di conseguenza la revoca della misura non era giustificata alla luce della relazione del panel.

Aumento delle importazioni in seguito a sviluppi imprevisti e agli effetti degli obblighi

(18) Una delle parti interessate ha osservato che la misura statunitense di cui alla Sezione 232 aveva subito diverse modifiche e che il rischio di diversione degli scambi non esisteva più o sarebbe stato molto minore, per cui la misura di salvaguardia avrebbe dovuto essere revocata.

(19) La Commissione ha osservato che gli sviluppi occorsi dopo l'istituzione della misura definitiva non rientrano nel campo di applicazione dei dati su cui è possibile basarsi per l'attuazione della relazione del DSB. La finalità della presente inchiesta, come indicato nell'avviso di apertura, è integrare le risultanze iniziali con dati già disponibili al momento in cui è stata svolta l'inchiesta iniziale. Non sono stati presi in considerazione fatti ex post.

(20) Una parte interessata ha affermato che l'aumento delle importazioni nell'Unione non si era verificato a seguito degli obblighi assunti dall'Unione ai sensi del GATT 1994 e che la Commissione non aveva citato alcuno di tali obblighi nella sua determinazione iniziale.

(21) La Commissione ha fatto riferimento alle spiegazioni fornite nella sezione 1.3 dell'allegato, che confutano tale argomentazione.

(22) Una parte interessata ha ritenuto che non vi fossero stati sviluppi imprevisti atti a determinare un aumento delle importazioni, per cui la Commissione non poteva attuare tale aspetto della relazione del panel.

(23) La Commissione ha osservato che tale dichiarazione era errata da un punto di vista fattuale in quanto il panel aveva confermato ([8]) gli sviluppi imprevisti descritti dalla Commissione nella misura di salvaguardia definitiva. Tale argomentazione è stata pertanto respinta in quanto infondata.

(24) Una delle parti interessate ha osservato che il rischio di diversione degli scambi e l'aumento delle importazioni a seguito dell'applicazione della Sezione 232 degli Stati Uniti non riguardavano il suo paese per una serie di ragioni.

(25) La Commissione ha osservato che l'analisi dell'aumento delle importazioni e del rischio di diversione degli scambi non era stata condotta individualmente per ciascun paese esportatore bensì a livello generale, poiché la misura di salvaguardia deve essere applicata erga omnes. In ogni caso la Commissione ha voluto precisare che tale parte interessata si concentrava non solo sulla specifica situazione di un paese esportatore, ma anche sulla situazione specifica di un settore industriale utilizzatore di acciaio, ignorando quindi i risultati di tale paese esportatore in tutti gli altri segmenti utilizzatori di acciaio. La Commissione ha pertanto respinto tale argomentazione.

Minaccia di grave pregiudizio

(26) Alcune parti interessate hanno ritenuto che le risultanze del panel relative a questo aspetto della misura fossero tali da non consentire alla Commissione di attuare la misura senza revocarla.

(27) La Commissione ha dissentito da tale argomentazione per i motivi esposti nell'allegato del presente regolamento, in cui ha dimostrato che le risultanze iniziali erano valide e che la loro giustificazione è stata rafforzata dalle spiegazioni e dai dati aggiuntivi forniti nell'allegato del presente regolamento.

(28) Alcune parti interessate hanno richiamato la risultanza del panel secondo cui la spiegazione della Commissione circa il ruolo svolto dalle misure antidumping e compensative nella ripresa parziale dell'industria dell'Unione era viziata.

([8]) Cfr. la relazione del panel, punto 7.117.

(29) A tale riguardo la Commissione ha preso atto che il panel aveva contestato le spiegazioni fornite nel regolamento definitivo. Tuttavia lo scopo dell'esercizio di attuazione è precisamente quello di consentire all'autorità incaricata dell'inchiesta di migliorare gli aspetti della misura che il panel ha ritenuto in qualche misura viziati, come quello cui si riferivano tali parti interessate. In relazione a tale risultanza del panel la Commissione ha pertanto fornito le necessarie informazioni e spiegazioni aggiuntive nella sezione 1.2.2 dell'allegato.

(30) Una parte interessata ha sostenuto che la Commissione, poiché non aveva fatto esplicito riferimento ad alcuni fattori ritenuti penalizzanti per la situazione dell'industria dell'Unione, non poteva utilizzarli nel proprio ragionamento in sede di attuazione della misura.

(31) La Commissione ha osservato che il panel aveva contestato il livello di approfondimento di alcuni aspetti della misura originaria. Nell'allegato del presente regolamento la Commissione ha presentato gli elementi di cui aveva tenuto conto nell'adottare la decisione iniziale ma che non erano stati enunciati nel regolamento definitivo. A giudizio della Commissione, accogliere l'argomentazione della parte interessata equivarrebbe ad affermare che ogniqualvolta un'autorità incaricata dell'inchiesta viene condannata per non aver garantito un livello di approfondimento sufficiente nelle sue spiegazioni o nei suoi ragionamenti, essa non può più avere l'opportunità di porre rimedio a tale carenza in fase di attuazione. La Commissione ha dissentito da tale opinione poiché ritiene che lo scopo dell'attuazione sia precisamente quello di consentire all'autorità incaricata dell'inchiesta di rendere la sua misura conforme, per esempio fornendo un ragionamento migliore e più completo rispetto a quello del regolamento definitivo, conformemente alle risultanze del panel. La Commissione ha pertanto respinto tale argomentazione.

(32) Alcune parti interessate hanno sostenuto che la mera prospettiva di un ulteriore aumento delle importazioni non avrebbe necessariamente comportato una situazione di grave pregiudizio per i produttori dell'Unione.

(33) La Commissione ha condotto un'analisi dettagliata delle modalità con cui si sarebbe verificato un ulteriore aumento delle importazioni e dei motivi per i quali tale aumento avrebbe determinato una situazione di grave pregiudizio per l'industria dell'Unione. Tale argomentazione è stata pertanto respinta.

(34) Infine alcune parti interessate hanno addotto argomentazioni quali i risultati dell'industria dell'Unione negli anni successivi all'istituzione della misura di salvaguardia o gli sviluppi occorsi dopo tale evento, come la situazione dei produttori dell'Unione e di altri paesi terzi alla luce della misura statunitense di cui alla Sezione 232, l'evoluzione delle importazioni o la «crisi energetica».

(35) La Commissione ha respinto la totalità di tali argomentazioni in quanto non rientravano nell'ambito di applicazione materiale e temporale dell'esercizio di attuazione, dato che riguardavano eventi non collegati all'istituzione della misura definitiva all'inizio del 2019.

(36) Per i motivi illustrati nell'allegato del presente regolamento la Commissione ha ritenuto di aver attuato appieno la decisione dell'OMC. Il regolamento di esecuzione (UE) 2019/159 dovrebbe essere modificato aggiungendo i ragionamenti contenuti nell'allegato del presente regolamento, che integra le risultanze dell'inchiesta iniziale.

(37) Le misure di cui al presente regolamento sono conformi al parere del comitato per le misure di salvaguardia istituito in conformità dell'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2015/478 e dell'articolo 22, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2015/755,

HA ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

Articolo 1

Il testo che figura nell'allegato del presente regolamento è aggiunto come allegato V del regolamento (UE) 2019/159.

Articolo 2

Il presente regolamento entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Esso si applica a decorrere dal 2 febbraio 2019.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Fatto a Bruxelles, il 12 gennaio 2023

Per la Commissione
La presidente
Ursula VON DER LEYEN

ALLEGATO

«ALLEGATO V

Attrattiva del mercato dell'Unione

1) Nella sua determinazione iniziale, la Commissione aveva spiegato che il mercato dell'acciaio dell'Unione era interessante per le importazioni in termini sia di prezzi che di dimensioni ([1]). A tale riguardo, secondo i dati dell'OCSE ([2]), negli anni precedenti l'apertura dell'inchiesta che ha portato all'istituzione di una misura di salvaguardia, il mercato dell'Unione rappresentava il territorio d'importazione più grande in termini di volumi, con una quota compresa tra il 13,8 % e il 18,4 % delle importazioni globali per l'intero periodo.

2) Oltre che in termini di volumi, il mercato dell'Unione era molto interessante anche in termini di prezzi. Da un'analisi dei dati pertinenti ([3]) è infatti emerso che i principali paesi esportatori di acciaio verso l'Unione conseguivano, per un'elevata percentuale delle loro esportazioni (dal 46 % al 78 % dei codici NC in questione), un prezzo più alto nel mercato dell'Unione rispetto ai prezzi all'esportazione conseguiti in altri mercati di paesi terzi per gli stessi codici NC. Per tali paesi il mercato dell'Unione rappresentava anche una quota importante delle loro esportazioni, essendo la principale o una delle principali destinazioni di esportazione, con quote che in alcuni casi superavano il 25 % e che hanno raggiunto persino il 32 % in un determinato anno ([4]).

3) L'attrattiva del mercato dell'Unione è stata confermata anche dal fatto che i principali paesi esportatori di acciaio ([5]), se da un lato riducevano le esportazioni verso paesi terzi, dall'altro aumentavano rapidamente le esportazioni verso l'Unione. In particolare, le esportazioni dai principali paesi esportatori di acciaio verso altri paesi terzi sono diminuite di oltre 11 milioni di tonnellate (– 8 %) nel 2018 ([6]) rispetto al 2017 ([7]). D'altro canto, nello stesso periodo le importazioni dai principali paesi esportatori di acciaio verso l'Unione sono aumentate di più di 3 milioni di tonnellate (+ 14 %) ([8]). Tali tendenze opposte hanno messo in evidenza che, se da un lato le importazioni verso altri paesi terzi erano generalmente in diminuzione, in un contesto di crescente sovraccapacità e di aumento delle restrizioni di accesso ai mercati a livello mondiale (cfr. le sezioni 1.1.1 e 1.1.2), nonché in assenza di sviluppi positivi di rilievo del consumo interno nei paesi esportatori, i produttori esportatori hanno colto l'opportunità di vendere volumi ancora maggiori nel mercato dell'Unione.

4) La serie di dati di cui sopra dimostra dunque in modo inequivocabile l'attrattiva esercitata dal mercato dell'Unione sui produttori esportatori in termini sia volumi che di prezzi.

1. **ANALISI**

1.1. **Aumento delle importazioni in seguito a sviluppi imprevisti**

5) Le sottosezioni seguenti forniscono informazioni aggiuntive e una spiegazione più dettagliata del nesso tra ciascuno degli sviluppi imprevisti individuati e l'aumento delle importazioni verificatosi, integrando così le risultanze iniziali.

1.1.1. *Aumento delle importazioni nell'Unione dovuto alla sovraccapacità globale nel settore dell'acciaio*

6) Nella determinazione iniziale la Commissione aveva accertato che il settore dell'acciaio era caratterizzato da una sovraccapacità che, nonostante gli sforzi tesi a ridurla, era invece aumentata durante il periodo dell'inchiesta ([9]).

([1]) Cfr. il considerando 35 del regolamento provvisorio e la sezione 4 del regolamento definitivo.
([2]) Cfr. OCSE, "Recent Developments in Steel Trade and Trade Policy Measures", DSTI/SC(2018)3, pag. 9, tabella 3.
([3]) Fonte: Calcoli della DG Commercio basati su dati del Global Trade Atlas (https://ihsmarkit.com/index.html) — dati grezzi consultabili previa sottoscrizione di un abbonamento — periodo analizzato: 2014-2017. Per ulteriori dettagli cfr. la nota al fascicolo del 30 novembre 2022, tabella 1.
([4]) *Ibidem*.
([5]) I paesi in questione erano: Cina, Corea del Sud, India, Russia, Taiwan, Turchia e Ucraina, che nel 2018 rappresentavano circa il 75 % delle importazioni totali nell'Unione.
([6]) Dati per l'intero 2018 estrapolati dai dati disponibili per il periodo gennaio-novembre 2018.
([7]) Fonte: Global Trade Atlas (https://ihsmarkit.com/index.html) — consultabile previa sottoscrizione di un abbonamento.
([8]) Cfr. il considerando 32 del regolamento provvisorio.
([9]) Cfr. i considerando 31 e 32 del regolamento provvisorio e i considerando da 51 a 54 del regolamento definitivo.

7) Diverse fonti hanno costantemente confermato il nesso diretto tra l'eccesso di capacità nel settore dell'acciaio e i suoi effetti sulle esportazioni. Per esempio, l'OCSE ha osservato che livelli eccessivi di capacità produttiva di acciaio hanno ripercussioni importanti sull'industria siderurgica, spesso associate a eccesso di offerta, prezzi bassi e scarsa redditività ([10]). Ha osservato inoltre che, a livello globale, gli effetti dell'eccesso di capacità si propagano attraverso il commercio; l'eccesso di capacità può causare impennate delle esportazioni con conseguenti cali dei prezzi e perdite di quote di mercato per i produttori nazionali che si trovano ad affrontare la concorrenza delle importazioni ([11]).

8) Anche altri studi puntano nella stessa direzione. In un documento dell'Economic Policy Institute del 2014 ([12]) si osserva che l'eccesso di capacità implica che gli impianti di produzione di acciaio hanno la capacità di produrre molto più acciaio di quanto richiesto dal mercato. Costi fissi elevati, intensità di capitale e l'ampia scala della produzione dell'acciaio favoriscono l'esportazione dell'eccedenza a prezzi inferiori a quelli di mercato. L'eccesso di capacità determina una sovrapproduzione e impennate delle esportazioni, mentre l'elevata intensità di capitale che caratterizza il settore induce i produttori a massimizzare la produzione per coprire i costi fissi, il che a sua volta li spinge, quando la domanda interna ristagna, a vendere l'eccesso di produzione a prezzi di dumping sui mercati esteri, in particolare sul mercato statunitense, data l'attrattiva di quest'ultimo. Ciò ha determinato ripetute impennate delle esportazioni di acciaio a condizioni commerciali sleali nel corso degli anni.

9) Analogamente, in una comunicazione del 2016 anche la Commissione europea aveva dichiarato: "L'eccesso di produzione di acciaio ha portato di recente a un drastico aumento delle esportazioni, destabilizzando i mercati e abbattendo i prezzi a livello mondiale" ([13]).

10) Esiste dunque una logica economica generalmente accettata che spiega il comportamento dei produttori esportatori che scaricano l'eccesso di capacità nei mercati dei paesi terzi (solitamente a prezzi inferiori) per contribuire a coprire almeno una parte dei costi sostenuti.

11) La Commissione ha poi valutato in modo più dettagliato il nesso diretto tra la sovraccapacità esistente (e crescente) confermata nel settore dell'acciaio e l'aumento delle importazioni nell'Unione.

12) I produttori esportatori, in una situazione di sovraccapacità che li induce a trovare sbocchi per l'eccesso di capacità produttiva, si orientano verso quei mercati che in linea di principio consentono loro di vendere volumi più elevati a prezzi possibilmente migliori (rispetto ad altri mercati di paesi terzi). A tale riguardo, nei considerando da 1 a 4 la Commissione ha spiegato che l'Unione rappresentava un mercato interessante per i produttori esportatori in termini sia di dimensioni sia di livelli dei prezzi. Anche i dati disponibili sulle importazioni hanno mostrato che le importazioni nell'Unione erano aumentate rapidamente, in grandi volumi e a un ritmo molto più veloce rispetto al consumo nell'Unione ([14]) nel periodo in cui anche la sovraccapacità era in aumento ([15]); i dati hanno inoltre mostrato che le importazioni nell'Unione continuavano ad aumentare mentre la tendenza delle esportazioni verso altri paesi terzi era di segno opposto. I dati contenuti nel regolamento provvisorio indicavano altresì che i produttori esportatori applicavano costantemente prezzi inferiori (in alcuni casi significativamente inferiori) a quelli dei produttori dell'Unione, mostrando così la loro intenzione di continuare a beneficiare delle condizioni favorevoli del mercato dell'Unione ([16]). Sarebbe stato difficile spiegare in modo ragionevole l'entità e il ritmo delle importazioni nell'Unione a prezzi costantemente inferiori a quelli dell'industria dell'Unione, in una situazione di crescita del consumo molto più lenta, se non ricercandone la causa in un contesto di sovraccapacità crescente, che era alla base del comportamento dei produttori esportatori.

13) La Commissione ha pertanto concluso che nel periodo dell'inchiesta iniziale le importazioni nell'Unione sono aumentate a causa della sovraccapacità nel settore dell'acciaio.

([10]) Cfr. OCSE, "Excess Capacity in the Global Steel Industry: The Current Situation and Ways Forward", 2015, pag. 3.

([11]) Cfr. OCSE, "Evaluating the Financial Health of the Steel Industry", DSTI/SU/SC(2015)12/FINAL, 9 giugno 2017, pag. 25.

([12]) Disponibile al seguente indirizzo: https://www.epi.org/publication/surging-steel-imports.

([13]) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti — "Acciaio mantenere occupazione sostenibile e crescita in Europa"; COM (2016) 155 final, 16.3.2016.

([14]) Durante l'intero periodo dell'inchiesta le importazioni sono aumentate del 71 % mentre il consumo è aumentato del 14 %.

([15]) Cfr. OCSE, "Excess Capacity in the Global Steel Industry: The Current Situation and Ways Forward", 2015, tabella a pag. 2.

([16]) Più specificamente, l'undercutting dei prezzi è stato accertato per 17 categorie di prodotti, con livelli compresi tra l'1,2 % e il 23 %.

1.1.2. *Aumento delle misure di difesa commerciale e delle misure restrittive degli scambi nei paesi terzi*

14) Ai considerando 33 e 34 del regolamento provvisorio la Commissione spiegava che vi era stato un significativo aumento del ricorso a strumenti di difesa commerciale nel settore dell'acciaio, in particolare negli anni precedenti l'apertura dell'inchiesta di salvaguardia dell'UE. Secondo il regolamento provvisorio, "[...] se nel periodo 2011-2013 ogni anno erano state aperte in media circa 77 indagini sull'acciaio, nel periodo 2015-2016 questa media è salita a 117". Inoltre i paesi terzi hanno continuato a imporre misure restrittive degli scambi per tutto il 2017 ([17]).

15) In termini generali, la Commissione ha rilevato dai dati ([18]) analizzati che nel periodo 2013-2017 erano state imposte oltre 300 misure di difesa commerciale sui prodotti siderurgici ([19]).

16) Una ripartizione di tali dati ha rivelato che dette misure erano state istituite da un gran numero di paesi (almeno 24 giurisdizioni), tra cui tutti i principali paesi importatori di acciaio ([20]). Tali paesi avevano istituito 157 misure nel periodo 2013-2017, ossia più del 52 % del totale.

17) Allo stesso tempo, in tale periodo i paesi con maggiori esportazioni verso l'Unione erano soggetti a un gran numero di misure in numerose giurisdizioni. Per quanto riguarda, per esempio, i sette maggiori esportatori verso l'Unione ([21]), la Commissione ha osservato che essi erano soggetti a circa 200 misure, ossia il 66 % circa del totale delle misure in vigore in almeno 24 paesi terzi diversi.

18) La Commissione ha pertanto confermato che l'entità delle misure di difesa commerciale, in termini di numero di singole misure e di paesi interessati (considerando sia i paesi che avevano istituito le misure sia quelli che vi erano soggetti) era molto significativa. La Commissione ha altresì osservato che in base ai dati del fascicolo iniziale tali cifre potevano addirittura essere considerate piuttosto prudenti ([22]). Inoltre i dazi istituiti in forza di tali misure sembravano essere sufficientemente elevati da incidere sul livello delle importazioni in detti mercati rispetto al periodo precedente l'entrata in vigore delle misure. Ciò si è tradotto in un calo complessivo delle esportazioni dai paesi soggetti a misure di difesa commerciale verso i mercati di paesi terzi (cfr. il considerando 19), nonostante le condizioni generali del mercato non fossero cambiate in maniera significativa ([23]) e quindi non giustificassero, in linea di principio, una riduzione di tale entità dei volumi esportati se non per gli effetti derivanti dal livello delle misure imposte.

19) A tale riguardo la Commissione ha confermato, sulla base dei dati analizzati, che un effetto comune dell'istituzione di misure di difesa commerciale è stata la riduzione (in molti casi significativa) delle importazioni nei paesi soggetti alle misure nel periodo successivo alla loro istituzione. A questo proposito la Commissione ha osservato che, sulla base di un'analisi delle proprie inchieste di difesa commerciale relative ai prodotti siderurgici ([24]), le importazioni erano calate in media fino all'82 % rispetto al livello delle importazioni nel periodo dell'inchiesta che aveva portato

([17]) Cfr. il considerando 33 del regolamento provvisorio.

([18]) Fonte: WTO, Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP) — Dati estratti il 28.11.2018 alle 10:58.

([19]) Riguardanti i prodotti siderurgici oggetto della misura di salvaguardia ed escluse le misure imposte dall'Unione europea e quelle istituite nei confronti delle importazioni dei produttori esportatori dell'UE. Per una panoramica delle misure di difesa commerciale istituite dall'Unione europea per le categorie di prodotti soggette anche alla misura di salvaguardia cfr. l'allegato 1.B del regolamento di esecuzione (UE) 2019/1382 della Commissione, del 2 settembre 2019, che modifica alcuni regolamenti che istituiscono misure antidumping o antisovvenzioni su determinati prodotti di acciaio soggetti a misure di salvaguardia; GU L 227 del 3.9.2019, pag. 1.

([20]) Per maggiori dettagli sui principali paesi importatori di acciaio nel periodo dell'inchiesta cfr. il documento dell'OCSE "Recent developments in steel trade and trade policy measures — A closer look at non-tariff trade measures", DSTI/SC(2018)3, del 26 gennaio 2018, pag. 9, tabella 3, disponibile al seguente link. (https://one.oecd.org/document/DSTI/SC(2018)3/en/pdf).

([21]) I paesi in questione erano (in ordine alfabetico): Cina (10 %), Corea (10 %), India (9 %), Russia (14 %), Taiwan (5 %), Turchia (22 %) e Ucraina (7 %). Tali paesi rappresentavano in media il 75 % circa delle importazioni nell'Unione del prodotto in esame nel periodo 2013-2017.

([22]) Cfr. il considerando 76 del contributo di EUROFER del 16 aprile 2018 nell'inchiesta iniziale, legato a informazioni più particolareggiate su ciascuna delle misure considerate, fornite nell'allegato A07 D.1. Fonte dei dati: SBB Platts.

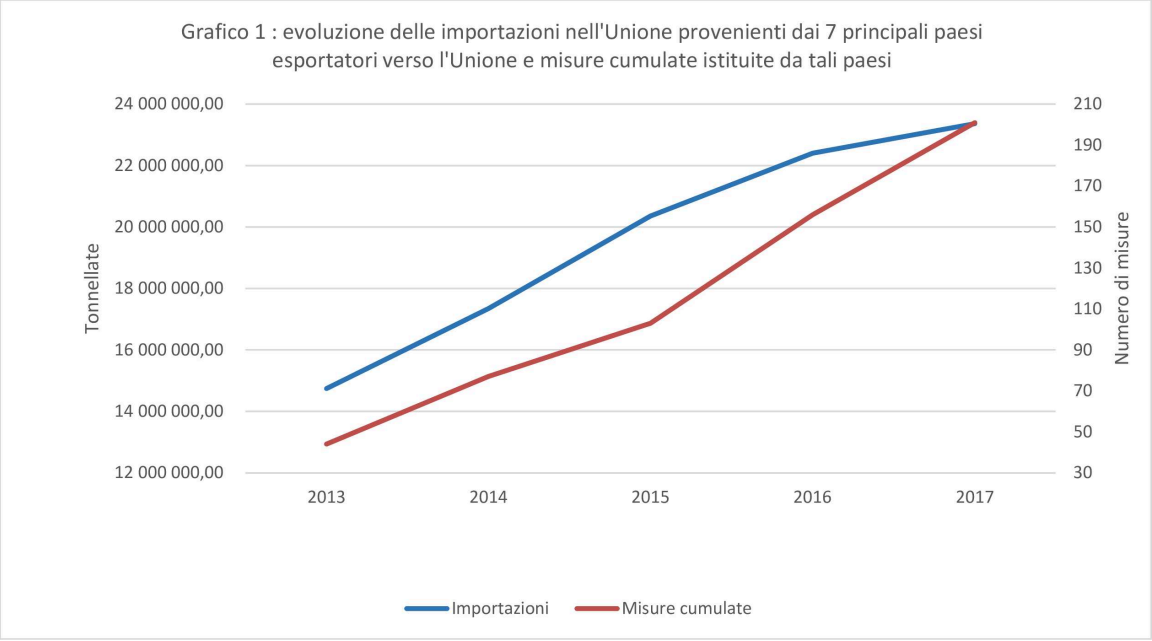
([23]) Cfr. i dati della CRU: il consumo relativo agli anni 2017 e 2018 si è mantenuto piuttosto stabile (solo un aumento del 2 % circa).

([24]) Una simile tendenza è stata osservata in fase di valutazione dell'impatto delle misure di difesa commerciale su prodotti diversi dall'acciaio.

all'istituzione delle misure. In tali casi i volumi delle importazioni interessate sono stati significativi ([25]). La Commissione ha confermato inoltre che le misure di difesa commerciale sull'acciaio istituite da paesi terzi avevano avuto un effetto simile. In un campione di 26 casi valutati ([26]), la Commissione ha confermato che la riduzione delle importazioni era stata in media del 73 % e che anche i volumi interessati erano rilevanti ([27]). L'istituzione di misure di difesa commerciale da parte di paesi terzi ha pertanto ridotto il volume delle esportazioni verso tali paesi indirizzandole, almeno in parte, verso il mercato dell'Unione.

20) Un'ulteriore serie di dati che conferma un chiaro nesso tra l'aumento del numero di misure di difesa commerciale nei paesi terzi e l'incremento delle importazioni nel mercato dell'Unione è la tendenza di segno contrario che ha interessato le esportazioni dei principali paesi esportatori di acciaio verso l'Unione, come illustrato al considerando 3 ([28]). In considerazione del gran numero di misure di difesa commerciale istituite da paesi terzi e dei loro effetti sui volumi delle importazioni verso i paesi che avevano imposto tali misure (come descritto nei considerando 18 e 19), questa tendenza conferma che la capacità dei principali paesi esportatori di acciaio di esportare verso paesi terzi è stata notevolmente ridimensionata. Essi hanno dunque cercato di liberarsi di tali volumi aggiuntivi (determinati anche dall'eccesso di capacità produttiva) vendendoli nel mercato dell'Unione, data l'attrattiva di quest'ultimo, in cui si è quindi registrato un aumento costante delle importazioni nello stesso periodo a un ritmo sostanzialmente più elevato rispetto all'evoluzione del consumo.

21) Tali tendenze sono illustrate nel grafico seguente ([29]).



([25]) Tali misure hanno interessato circa 15 milioni di tonnellate di importazioni combinate, di cui solo poco più di 2 milioni di tonnellate hanno continuato a raggiungere il mercato dopo l'istituzione delle misure. Per maggiori dettagli cfr. la nota al fascicolo, tabella 2.

([26]) Cfr. la nota al fascicolo del 30 novembre 2022, tabella 3.

([27]) Per istituire una misura di difesa commerciale, i volumi interessati da ciascuna inchiesta devono essere superiori al livello minimo. Inoltre gli scambi di acciaio avvengono solitamente in volumi piuttosto elevati, come osservato negli esempi di pratiche di difesa commerciale dell'UE e nei casi inclusi nel campione riguardanti misure di difesa commerciale in altri paesi terzi.

([28]) Tali paesi hanno costantemente rappresentato circa il 75 % delle importazioni totali nell'Unione durante il periodo dell'inchiesta.

([29]) Fonte: per le importazioni nell'Unione: Eurostat; per le misure di difesa commerciale: WTO, Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP).

22) La Commissione ha inoltre osservato che il consumo complessivo di acciaio non aveva registrato alcuna riduzione rilevante in tale periodo, il che spiegherebbe un simile calo delle esportazioni verso i paesi terzi. La riduzione delle esportazioni verso altri paesi terzi potrebbe pertanto essere ragionevolmente spiegata solo dall'effetto limitante dell'ampia gamma di misure di difesa commerciale o di altre misure restrittive degli scambi istituite da numerose giurisdizioni.

23) La Commissione ha quindi concluso che l'aumento degli strumenti di difesa commerciale e di altre misure restrittive degli scambi nei paesi terzi aveva determinato un incremento delle importazioni nell'Unione nel corso del periodo in esame.

1.1.3. *Misura statunitense di cui alla Sezione 232*

24) Ai considerando da 58 a 61 del regolamento definitivo la Commissione ha spiegato il nesso tra le misure statunitensi di cui alla Sezione 232 e l'aumento delle importazioni nell'Unione. Ai considerando da 101 a 110 del regolamento definitivo la Commissione ha inoltre valutato anche l'evoluzione delle importazioni sia nel mercato dell'Unione sia in quello degli Stati Uniti ([30]).

25) I dati valutati per determinare un aumento delle importazioni, poiché si interrompevano alla fine di giugno 2018 (termine del "periodo più recente"), servivano a illustrare le tendenze delle importazioni nell'Unione e negli Stati Uniti per un periodo relativamente breve successivo all'entrata in vigore della Sezione 232 degli Stati Uniti. Tuttavia, come spiegato al considerando 58 del regolamento definitivo, l'inchiesta che ha portato alla misura degli Stati Uniti era già stata avviata nell'aprile del 2017 e la relazione in base alla quale era stata successivamente adottata la misura era stata pubblicata nel gennaio 2018, per cui i primi segnali di diversione degli scambi erano già stati rilevati.

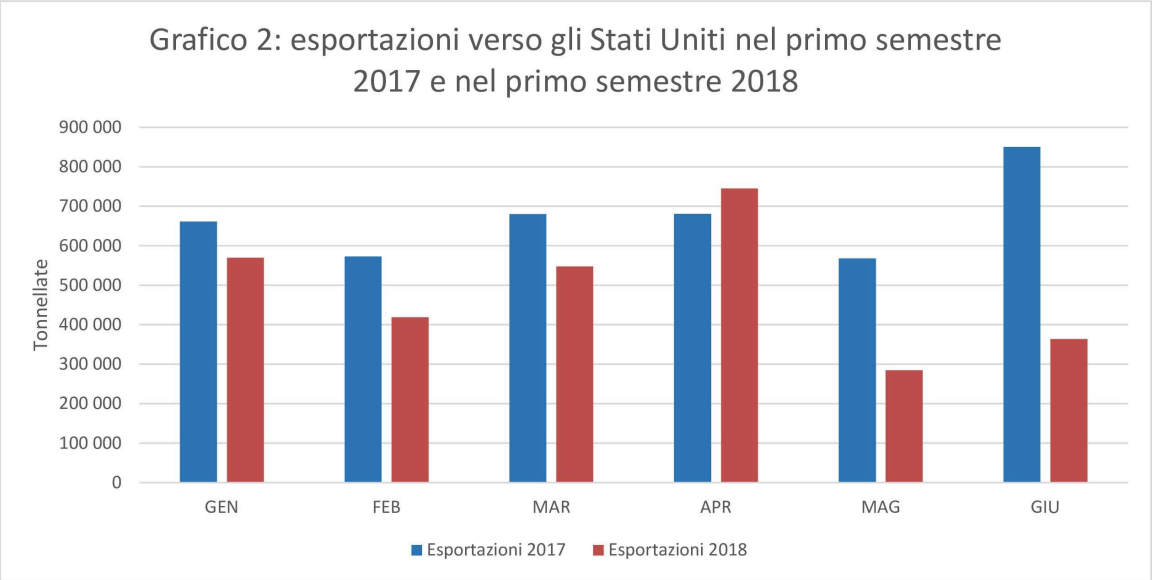
26) I dati indicavano che, mentre nel primo semestre del 2018 le importazioni negli Stati Uniti erano diminuite di quasi un milione di tonnellate (– 7 %) rispetto allo stesso periodo del 2017, le importazioni nell'Unione seguivano una tendenza opposta quasi identica, con un aumento delle importazioni pari a 1,2 milioni di tonnellate (+ 7 %).

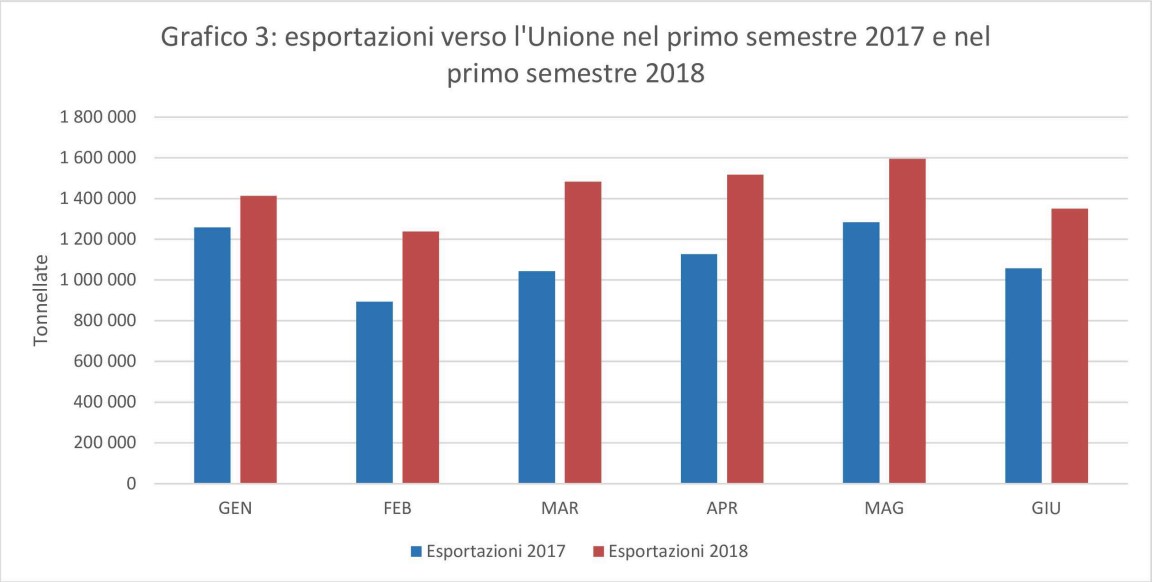
27) La spiegazione di tale tendenza è da ricercare nel fatto che i principali paesi esportatori di acciaio verso l'Unione esportavano volumi rilevanti anche nel mercato statunitense. Mentre i volumi delle esportazioni verso gli Stati Uniti calavano (a causa degli effetti del dazio del 25 % imposto a norma della Sezione 232 degli Stati Uniti), il volume delle esportazioni di alcuni di tali paesi nell'Unione cresceva di pari passo. Inoltre, come spiegato al considerando 3, in generale le esportazioni da tali paesi verso i mercati di altri paesi terzi diminuivano.

28) L'impossibilità di esportare gli stessi quantitativi negli Stati Uniti dopo l'entrata in vigore della misura statunitense di cui alla Sezione 232 ha pertanto obbligato i paesi esportatori a cercare altri sbocchi per il loro acciaio. In questo caso il mercato dell'Unione, data la sua elevata attrattiva in termini di dimensioni e di prezzi rispetto ai mercati di altri paesi terzi, ha rappresentato lo sbocco naturale per i paesi esportatori, il che ha determinato un aumento delle importazioni, in particolare dai paesi che avevano perso volumi di esportazione negli Stati Uniti. Tali tendenze sono illustrate nei grafici seguenti ([31]).

([30]) Ai fini della spiegazione del nesso tra la Sezione 232 degli Stati Uniti e l'aumento delle importazioni, la Commissione fa riferimento, nell'ambito di tali considerando, solo ai dati fino a giugno 2018 incluso, in quanto l'aumento delle importazioni valutato nel regolamento definitivo riguarda il periodo fino a tale mese.

([31]) Fonte: GTA, esportazioni cumulate da Turchia, Corea, Russia e Taiwan verso gli Stati Uniti (grafico 2), ed esportazioni cumulate dagli stessi paesi verso gli Stati Uniti e l'Unione (grafico 3).





29) Alla luce di quanto precede, la Commissione ha confermato che l'aumento delle importazioni nell'Unione verificatosi durante il periodo dell'inchiesta è stato causato dalla misura statunitense di cui alla Sezione 232 (insieme agli altri sviluppi imprevisti accertati).

Valutazione cumulativa

30) La Commissione ha inoltre concluso che l'aumento delle importazioni è derivato dalla combinazione di tutti gli sviluppi imprevisti accertati (ossia la sovraccapacità globale, l'aumento delle misure di difesa commerciale e delle misure restrittive degli scambi nei paesi terzi e la misura statunitense di cui alla Sezione 232). La coesistenza di diversi sviluppi imprevisti corrobora la conclusione relativa al nesso logico tra l'aumento delle importazioni nell'Unione, che rappresentava un mercato interessante e importante per gli esportatori di acciaio, e gli sviluppi imprevisti accertati.

1.2. **Minaccia di grave pregiudizio**

31) La determinazione iniziale aveva accertato che, se l'Unione non avesse imposto una misura di salvaguardia, ne sarebbe derivata una minaccia di grave pregiudizio per i produttori interni, dovuta alla previsione di un continuo aumento delle importazioni, in particolare (ma non solo) a causa della diversione degli scambi provocata dalla misura statunitense di cui alla Sezione 232, e quindi all'aumento della pressione esercitata dalle importazioni in termini di prezzo e di volumi ([32]). La presente sezione del regolamento approfondirà il motivo dell'esistenza della minaccia di grave pregiudizio e della sua fondatezza alla luce degli elementi di prova disponibili all'epoca dell'istituzione della misura definitiva. A tal fine, la presente sezione del regolamento fornirà ulteriori spiegazioni e chiarimenti sui seguenti aspetti che hanno portato a constatare una minaccia di grave pregiudizio: i) situazione dell'industria dell'Unione e motivi che ne spiegano la parziale ripresa nel 2017; ii) ruolo delle misure di difesa commerciale dell'UE nella situazione dell'industria dell'Unione; iii) impatto della misura statunitense di cui alla Sezione 232, compresa l'evoluzione recente delle importazioni nell'Unione; iv) evoluzione più recente dei prezzi dell'acciaio e delle materie prime; v) situazione per quanto riguarda le misure di difesa commerciale nei paesi terzi e la sovraccapacità; vi) prospettive e previsioni di mercato.

Costante attrattiva del mercato dell'Unione

32) Ai considerando da 1 a 4 la Commissione ha spiegato quale fosse l'attrattiva esercitata dal mercato dell'Unione in termini di dimensioni e di prezzi e come tali caratteristiche abbiano contribuito all'aumento delle importazioni nel mercato dell'Unione durante il periodo dell'inchiesta.

33) La Commissione ha ritenuto che tali caratteristiche fossero rimaste invariate alla fine dell'inchiesta che aveva portato all'istituzione della misura di salvaguardia definitiva, confermando che nel 2018 il mercato dell'Unione rimaneva un mercato interessante in termini di dimensioni ([33]) e di prezzi. I principali paesi esportatori di acciaio verso l'Unione ottenevano un prezzo più elevato nel mercato dell'Unione rispetto ai prezzi all'esportazione conseguiti nei mercati di altri paesi terzi per una quota compresa tra il 48 % e l'81 % dei codici NC in esame ([34]), il che conferma quindi la persistente attrattiva in termini di prezzi. Per quanto riguarda le dimensioni, l'Unione rimaneva un importante mercato di esportazione, in quanto rappresentava per alcuni paesi esportatori quasi il 40 % e per altri circa il 25 % delle esportazioni totali, a seconda del paese esportatore ([35]).

34) La Commissione ha inoltre concluso che tra i dati valutati, compresi i contributi delle parti interessate, non vi erano elementi che suggerissero una minore attrattiva del mercato dell'Unione nell'immediato futuro. In effetti, come illustrato nel presente allegato (cfr. ad esempio le sottosezioni 1.2.3 e 1.2.5), vi era una crescente mancanza di sbocchi alternativi atti a consentire ai produttori esportatori di raggiungere volumi di esportazioni uguali o simili a quelli del passato, il che avrebbe determinato un ulteriore aumento della pressione esercitata dalle importazioni sul mercato dell'Unione, data l'attrattiva di quest'ultimo.

1.2.1. *Situazione dell'industria dell'Unione e fattori che ne spiegano la parziale ripresa nel 2017*

35) La sezione VI.1 del regolamento provvisorio e le sezioni da 5.1 a 5.3 del regolamento definitivo hanno spiegato la situazione dell'industria dell'Unione alla fine del periodo analizzato e l'evoluzione degli indicatori di pregiudizio dal 2013, con la conclusione che l'industria dell'Unione versava in una posizione fragile e vulnerabile.

36) La spiegazione di tale posizione di vulnerabilità malgrado un parziale miglioramento nel 2017 era da ricercare in una serie di fattori che solo nel 2017 avevano consentito all'industria dell'Unione di raggiungere livelli di redditività nel complesso migliori rispetto agli anni precedenti, nonostante il continuo aumento delle importazioni ([36]).

37) In primo luogo, durante l'intero periodo analizzato l'industria dell'Unione ha ottenuto risultati generalmente scarsi in termini di redditività, sostenendo perdite (2013) o conseguendo un livello di profitti molto basso (2014-2016). Nel 2017 il settore ha ottenuto per la prima volta in cinque anni un livello di redditività più elevato, ma non tale da compensare i risultati del quadriennio precedente. Anche nel 2017 la redditività è rimasta bassa per un gran numero

([32]) Cfr. i considerando 90 e 110 del regolamento definitivo.

([33]) Cfr. il documento del comitato per l'acciaio dell'OCSE "Recent developments in steel trade and trade policy measures", 17-18 settembre 2018, pag. 8, tabella 2 (che mostra come nel 2018 l'Unione stesse ulteriormente consolidando la propria posizione di principale importatore mondiale di acciaio).

([34]) Fonte: calcoli della DG Commercio basati sui dati del Global Trade Atlas (https://ihsmarkit.com/index.html) — dati grezzi consultabili previa sottoscrizione di un abbonamento. Per maggiori dettagli cfr. la nota al fascicolo del 30 novembre 2022, tabella 1.

([35]) *Ibidem*.

([36]) Anche l'istituzione di misure di difesa commerciale su alcune categorie di prodotti aveva contribuito a tale miglioramento, ma il loro ruolo specifico è analizzato nella sezione 1.2.2.

di categorie di prodotti. Tre categorie di prodotti sono rimaste in perdita e 13 si sono avvicinate al punto di pareggio. Solo sette categorie di prodotti hanno potuto recuperare un livello di profitto superiore al 6 % nel 2017 ([37]). A tale riguardo, nel 2017 uno dei principali elementi di differenza ha riguardato l'evoluzione e il livello dei prezzi di vendita unitari dell'industria dell'Unione nonché la differenza tra questi ultimi e i costi di produzione rispetto agli anni precedenti. Nel 2017 il prezzo è aumentato del 18 % circa rispetto all'anno precedente (aumento di 106 EUR/tonnellata). Contemporaneamente, sebbene nel 2017 anche il costo di produzione sia aumentato (di 82 EUR/tonnellata rispetto all'anno precedente) ([38]), l'industria dell'Unione è stata in grado di conseguire il margine (positivo) più elevato tra prezzi di vendita e costi di produzione nel periodo analizzato (36 EUR/tonnellata), con il conseguente aumento della redditività ([39]). Tuttavia, in base ai più recenti sviluppi analizzati nel corso dell'inchiesta, non ci si attendeva che una simile situazione eccezionale ([40]) potesse durare a lungo, dato che si ravvisavano chiari segnali di un'inversione di tendenza già in corso (cfr. la sezione 1.2.4).

38) In secondo luogo, sebbene sia riuscita ad aumentare il volume complessivo delle vendite del 7 % nel 2017 rispetto al 2013 ([41]), contribuendo al parziale miglioramento dei suoi risultati per tale anno, l'industria dell'Unione è stata chiaramente incapace di beneficiare appieno di un aumento del consumo molto più elevato nello stesso periodo (+ 14 %) ([42]) nel mercato dell'Unione, sebbene nel 2017 continuasse a disporre di capacità sufficiente (76 % di utilizzo degli impianti nel 2017 rispetto al 75 % nel 2016) ([43]) per incrementare ulteriormente le proprie vendite sul mercato interno. È da rilevare che nel 2017 il tasso di utilizzo degli impianti dell'industria dell'Unione è migliorato di poco rispetto all'anno precedente. Si tratta di risultati limitati, che possono essere spiegati dalla notevole e crescente pressione (in termini sia di volumi sia di prezzi) che le importazioni hanno esercitato sull'industria dell'Unione durante il periodo valutato. Le importazioni hanno infatti beneficiato dell'aumento del consumo in misura molto maggiore rispetto ai produttori dell'Unione. Mentre i produttori dell'Unione hanno costantemente perso quota di mercato su base annua (dall'87,2 % all'81,9 %) ([44]), le importazioni hanno registrato un drastico aumento (+ 71 %) ([45]) e un incremento della relativa quota di mercato, che dal 12,7 % nel 2013 è passata al 18,8 % nel 2017 ([46]). La quota di mercato delle importazioni nel periodo più recente si è attestata al 18,8 %, una percentuale più elevata persino di quella del 2017 (18,1 %). Tali tendenze potrebbero essere spiegate da un costante undercutting dei prezzi delle importazioni ([47]), che ha impedito all'industria dell'Unione di realizzare appieno (o almeno in misura maggiore) il potenziale offerto dagli sviluppi del mercato.

39) In terzo luogo, nonostante il miglioramento complessivo delle condizioni del mercato (con un aumento del consumo, delle vendite sul mercato interno e dei livelli di prezzo), l'industria dell'Unione non era ancora riuscita a trasformare tali vantaggi in un aumento dell'occupazione: nel periodo 2013-2017 si è infatti registrata una perdita di quasi 10 000 posti di lavoro nell'Unione ([48]). Nel 2017 il livello di occupazione è addirittura diminuito, pur se in misura molto ridotta, rispetto al 2016. Infine le scorte sono aumentate del 19 % nel periodo dell'inchiesta e si sono mantenute elevate nel 2017 ([49]).

40) L'industria dell'Unione ha quindi ottenuto un parziale miglioramento dei propri risultati nel 2017 grazie a una combinazione di fattori, in particolare l'aumento del consumo e delle vendite sul mercato interno e una maggiore differenza tra il prezzo dell'acciaio e quelle delle materie prime ([50]); tale miglioramento è stato però limitato dal grado di pressione esercitata in tale anno, che ha impedito all'industria dell'Unione di beneficiare di tali fattori in maggior misura. La perdita costante di quota di mercato, il persistente undercutting in tutte le categorie di prodotti o i posti di lavoro che non era riuscita a recuperare indicavano chiaramente che l'industria dell'Unione non si era pienamente ripresa dalle conseguenze dei risultati negativi degli anni precedenti, e che la pressione esercitata dalle importazioni giocava un ruolo fondamentale nell'impedire tale ripresa.

([37]) Considerando 53 del regolamento provvisorio.
([38]) Cfr. la tabella 15 del regolamento definitivo.
([39]) Tali tendenze sono state valutate per il prodotto in esame e non per le singole categorie di prodotti.
([40]) Sulla base di un confronto che ha riguardato tutti gli anni del periodo analizzato.
([41]) Cfr. la tabella 4 del regolamento definitivo.
([42]) *Ibidem*.
([43]) Cfr. la tabella 5 del regolamento definitivo.
([44]) Cfr. la tabella 4 del regolamento definitivo.
([45]) Cfr. la tabella 2 del regolamento definitivo.
([46]) *Ibidem*.
([47]) Cfr. l'allegato III del regolamento provvisorio.
([48]) Cfr. la tabella 7 del regolamento definitivo.
([49]) Cfr. la tabella 5 del regolamento definitivo.
([50]) Cfr. la sezione 1.2.2. per una spiegazione del ruolo delle recenti misure di difesa commerciale nei risultati dell'industria dell'Unione del 2017.

41) Poiché alcuni di questi fattori, che nel 2017 avevano registrato un andamento positivo, stavano subendo un'inversione di tendenza nel 2018 (cfr. infra per gli ultimi sviluppi e l'andamento previsto dei prezzi dell'acciaio e delle materie prime nonché del consumo) in una situazione che lasciava prevedere un aumento della pressione delle importazioni in termini di volumi e prezzi, l'impatto sulla situazione finanziaria dell'industria dell'Unione sarebbe stato negativo.

42) In altri termini, sebbene l'industria dell'Unione fosse parzialmente riuscita a riprendersi grazie a una combinazione di sviluppi positivi di diversi fattori chiave del mercato e a una minore crescita delle importazioni nel 2017 rispetto agli anni precedenti ([51]), la svolta negativa registrata dalla maggior parte di tali fattori alla fine del 2018 avrebbe necessariamente causato un peggioramento della situazione dell'industria dell'Unione alla luce dell'ulteriore e continuo aumento della pressione esercitata dalle importazioni, che, stante la sua intensità e il contesto di mercato atteso, questa volta l'industria dell'Unione non sarebbe stata in grado di sostenere. Alla fine del periodo dell'inchiesta l'industria dell'Unione versava pertanto in una situazione di vulnerabilità a un'ulteriore impennata delle importazioni.

1.2.2. *Ruolo delle misure di difesa commerciale dell'UE nella situazione dell'industria dell'Unione nel 2017*

43) Nella presente sezione la Commissione fornisce le spiegazioni aggiuntive e i dati giustificativi necessari in merito al ruolo delle misure di difesa commerciale nella ripresa parziale dell'industria dell'Unione nel 2017.

44) In primo luogo, per tale esercizio la Commissione ha selezionato le misure istituite negli anni 2015 e 2016 in quanto ha ritenuto che fossero quelle alle quali potevano essere in parte attribuiti gli effetti sui risultati dell'industria dell'Unione nel 2017 ([52]). In base a tali parametri, prima del 2017 la Commissione aveva istituito sei misure di difesa commerciale sulle importazioni di categorie di prodotti successivamente assoggettate alla misura di salvaguardia ([53]).

45) Si tratta delle seguenti misure ([54]): regolamento di esecuzione (UE) 2015/501 della Commissione ([55]), regolamento di esecuzione (UE) 2016/181 della Commissione ([56]), regolamento di esecuzione (UE) 2016/1778 della Commissione ([57]), regolamento di esecuzione (UE) 2016/113 della Commissione ([58]), regolamento di esecuzione (UE) 2016/1777 della Commissione ([59]) e regolamento di esecuzione (UE) 2017/969 della Commissione ([60]).

([51]) Le importazioni totali sono aumentate di circa 1 milione di tonnellate e la loro quota di mercato è salita dal 17,9 % al 18,1 % tra il 2016 e il 2017, un aumento inferiore ai precedenti incrementi su base annua in termini sia assoluti sia relativi.

([52]) A tale riguardo la Commissione ha ritenuto ad esempio che una misura di difesa commerciale istituita nel 2013 fosse troppo lontana nel tempo per essere collegata al miglioramento dei risultati dell'Unione nel 2017; le misure selezionate offrono quindi una base più precisa e adeguata per l'analisi.

([53]) In alcuni casi l'ambito di applicazione di una misura di difesa commerciale imposta su determinato prodotto (in termini di codici NC contemplati) può non corrispondere interamente alla definizione di prodotto della relativa categoria di prodotti oggetto della misura di salvaguardia, per cui questa valutazione è approssimativa.

([54]) Tali riferimenti riguardano i regolamenti che istituiscono una misura provvisoria poiché, a fini pratici, finché era in vigore un dazio (provvisorio o definitivo) si è ritenuto che l'impatto delle misure provvisorie sui volumi scambiati fosse simile a quello delle misure definitive. In tutti i casi di cui sopra, l'inchiesta ha portato all'istituzione di misure definitive.

([55]) Regolamento di esecuzione (UE) 2015/501 della Commissione, del 24 marzo 2015, che istituisce un dazio antidumping provvisorio sulle importazioni di prodotti piatti di acciaio inossidabile laminati a freddo originari della Repubblica popolare cinese e di Taiwan (GU L 79 del 25.3.2015, pag. 23).

([56]) Regolamento di esecuzione (UE) 2016/181 della Commissione, del 10 febbraio 2016, che istituisce un dazio antidumping provvisorio sulle importazioni di alcuni prodotti piatti di acciaio laminati a freddo originari della Repubblica popolare cinese e della Federazione russa (GU L 37 del 12.2.2016, pag. 1).

([57]) Regolamento di esecuzione (UE) 2016/1778 della Commissione, del 6 ottobre 2016, che istituisce un dazio antidumping provvisorio sulle importazioni di determinati prodotti piatti laminati a caldo, di ferro, di acciai non legati o di altri acciai legati originari della Repubblica popolare cinese (GU L 272 del 7.10.2016, pag. 33).

([58]) Regolamento di esecuzione (UE) 2016/113 della Commissione, del 28 gennaio 2016, che istituisce un dazio antidumping provvisorio sulle importazioni di barre per cemento armato in acciaio ad alta resistenza originarie della Repubblica popolare cinese (GU L 23 del 29.1.2016, pag. 16).

([59]) Regolamento di esecuzione (UE) 2016/1777 della Commissione, del 6 ottobre 2016, che istituisce un dazio antidumping provvisorio sulle importazioni di alcuni tipi di lamiera pesante di acciai non legati o di altri acciai legati originari della Repubblica popolare cinese (GU L 272 del 7.10.2016, pag. 5).

([60]) Regolamento di esecuzione (UE) 2017/969 della Commissione, dell'8 giugno 2017, che istituisce dazi compensativi definitivi sulle importazioni di determinati prodotti piatti laminati a caldo, di ferro, di acciai non legati o di altri acciai legati originari della Repubblica popolare cinese e che modifica il regolamento di esecuzione (UE) 2017/649 della Commissione che istituisce un dazio antidumping definitivo sulle importazioni di determinati prodotti piatti laminati a caldo, di ferro, di acciai non legati o di altri acciai legati originari della Repubblica popolare cinese (GU L 146 del 9.6.2017, pag. 17).

46) La Commissione ha osservato che la redditività dei produttori dell'Unione in tali categorie di prodotti migliorava sistematicamente l'anno successivo all'istituzione delle misure. La Commissione ha riscontrato in particolare che nel 2017 la redditività nel complesso è migliorata ([61]), pur restando bassa per un gran numero di categorie di prodotti, in particolare per quelle soggette a misure di difesa commerciale recenti, e che i prezzi all'importazione dei paesi terzi (diversi da quelli soggetti alle misure di difesa commerciale in questione) nel complesso sono temporaneamente aumentati nel 2017 dopo l'istituzione delle misure di difesa commerciale ([62]).

47) Inoltre i volumi interessati dalle misure di difesa commerciale recenti rappresentavano circa il 40 % delle importazioni totali nelle categorie di prodotti soggette a tali misure durante il periodo in esame ([63]); negli anni successivi all'istituzione delle misure di difesa commerciale i loro volumi nel mercato dell'Unione sono diminuiti di oltre il 90 % ([64]). In generale la sostanziale riduzione delle importazioni oggetto di pratiche commerciali sleali conseguente all'istituzione delle misure ha quindi consentito ai produttori dell'Unione e ad altri paesi esportatori di aumentare i loro prezzi di vendita nel 2017.

48) Inoltre tutte le categorie di prodotti soggette alle misure di difesa commerciale recenti hanno registrato significativi miglioramenti della redditività ([65]), molti dei quali hanno superato il 6 % nel 2017 ([66]). Per le restanti categorie, il quadro è stato più diversificato, con poche categorie che hanno superato o si sono avvicinate a un livello di redditività del 6 % ([67]), altre categorie in miglioramento ma con livelli di redditività ancora deboli o bassi ([68]) e altre in perdita o prossime a un livello di redditività dell'1 % ([69]), indipendentemente dalle tendenze recenti. Ciò dimostra che l'andamento della redditività non era omogeneo tra le diverse categorie e che nel complesso la maggior parte delle categorie ([70]) nel 2017 era in perdita o registrava scarsi livelli di redditività, anche se la loro situazione era in alcuni casi migliorata rispetto all'anno precedente. Quanto sopra conferma quindi la fragilità della situazione complessiva dell'industria dell'Unione nonostante un miglioramento rispetto all'anno precedente.

49) Tuttavia, come spiegato di seguito, la tendenza all'aumento dei prezzi nel 2017 è stata temporanea e ha iniziato a segnare un'inversione nel 2018 quando l'Unione ha affrontato un'impennata delle importazioni principalmente da paesi terzi non soggetti a misure di difesa commerciale e la diversione degli scambi causata dalla misura statunitense di cui alla Sezione 232. Ciò è dimostrato dal volume delle importazioni nel periodo più recente, che aveva raggiunto il dato record di 31 314 tonnellate nonostante la recente imposizione di misure di difesa commerciale in alcune categorie di prodotti. Ciò dimostra che, nonostante la recente imposizione di misure di difesa commerciale avesse contribuito a un miglioramento parziale e temporaneo della situazione dell'industria dell'Unione, tali misure avevano arrecato vantaggio anche ai paesi esportatori non soggetti alle stesse, i quali avevano infatti iniziato ad accrescere in misura significativa la loro presenza sul mercato dell'Unione ([71]).

50) La Commissione ha quindi confermato che l'istituzione di misure di difesa commerciale aveva contribuito all'andamento generale dei risultati dei produttori dell'Unione in relazione a tali categorie ([72]).

([61]) Fonte: analisi della DG Commercio degli indicatori di pregiudizio pubblicati nelle relative misure e analisi delle risposte al questionario fornite dall'industria dell'Unione per ciascuna categoria di prodotti nel quadro dell'inchiesta di salvaguardia iniziale. Per maggiori dettagli cfr. la nota al fascicolo del 30 novembre 2022, tabella 4.

([62]) Fonte: Eurostat.

([63]) Il totale delle importazioni assoggettate a misure di difesa commerciale da tali inchieste (pur se queste riguardano periodi di inchiesta diversi e anni diversi, ossia dal 2013 al 2015) è stato di poco superiore a 5 milioni di tonnellate.

([64]) Fonte: analisi della DG Commercio dei propri casi di inchiesta relativi a strumenti di difesa commerciale per il volume delle importazioni nel periodo di inchiesta in questione, ed Eurostat per i dati sulle importazioni successive al periodo di inchiesta di ognuna delle inchieste considerate per la presente attuazione.

([65]) Categorie 1, 2, 7, 9, 12 e 13.

([66]) Categorie 1, 2 e 9.

([67]) Cfr. le categorie 4, 8 e 14.

([68]) Cfr. le categorie 5, 6, 15, 16 e 26.

([69]) Cfr. le categorie 3, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 25 e 28.

([70]) Almeno 15 su un totale di 23 categorie soggette a una misura provvisoria (una ripartizione delle quali era stata fornita nell'allegato III del regolamento provvisorio).

([71]) Per esempio, la Turchia ha aumentato la sua presenza nel mercato dell'Unione nella categoria 1 (in relazione alla quale la Cina era stata assoggettata a misure di difesa commerciale nell'ottobre 2016), passando da 1 062 247 tonnellate nel 2016 a 2 milioni di tonnellate nel 2017 (e circa 3 milioni di tonnellate nel 2018). Analogamente, l'India è passata da 443 551 tonnellate a 1 121 334 tonnellate nel 2017, e l'Egitto è passato da 47 400 tonnellate nel 2016 a 409 432 tonnellate nel 2017.

([72]) Nella sezione 1.2.1. sono stati spiegati i motivi alla base del miglioramento generale della situazione dell'industria dell'Unione per quanto riguarda il prodotto in esame.

51) I ragionamenti di cui alle sezioni 1.2.1 e 1.2.2 hanno inoltre mostrato con chiarezza che alcuni fattori alla base della parziale ripresa dell'Unione (ad es. il consumo) non avevano pregiudicato o favorito in misura uguale o simile i produttori dell'Unione e i paesi esportatori, dato che questi ultimi erano riusciti ad aumentare in misura significativa (+ 71 % in termini di volumi) la loro presenza nel mercato dell'Unione a spese dei produttori dell'Unione, che avevano perso quote di mercato e avevano registrato solo un incremento dei volumi di vendita complessivi relativamente moderato (+ 7 %) rispetto alla crescita costante delle importazioni.

1.2.3. *Incidenza della misura statunitense di cui alla Sezione 232*

52) Nel regolamento definitivo ([73]) la Commissione è giunta alla conclusione che la Sezione 232 degli Stati Uniti avrebbe portato a una notevole diversione degli scambi nel mercato dell'Unione.

53) A tale riguardo la Commissione ha condotto un'analisi più approfondita dell'andamento delle importazioni nell'Unione e negli Stati Uniti, sia in termini generali sia analizzando specificamente il comportamento di alcuni paesi esportatori. Dall'analisi, che ha messo a confronto le importazioni negli Stati Uniti e nell'Unione del primo semestre del 2018 con quelle del primo semestre del 2017, è emerso che le importazioni negli Stati Uniti erano diminuite di quasi un milione di tonnellate (– 7 %) rispetto allo stesso periodo del 2017, mentre le importazioni nell'Unione avevano seguito una tendenza opposta quasi identica, con un aumento di 1,2 milioni di tonnellate (+ 7 %) (cfr. il considerando 26). Dalla valutazione degli sviluppi del secondo semestre del 2018 e dello stesso periodo del 2017 emerge che tali tendenze opposte si sono accentuate. Le importazioni negli Stati Uniti sono infatti diminuite di 2,4 milioni di tonnellate (– 19 %) mentre le importazioni nell'Unione sono aumentate di oltre 2 milioni di tonnellate (+ 15 %) ([74]).

54) Ciò ha determinato una riduzione annuale complessiva delle importazioni negli Stati Uniti pari a 3,3 milioni di tonnellate (– 13 %) e un aumento delle importazioni nell'Unione di 3,2 milioni di tonnellate (+ 11 %); il 72 % della riduzione totale dei volumi negli Stati Uniti e il 63 % dell'aumento delle importazioni nell'Unione si sono verificati nel secondo semestre del 2018 ([75]).

55) Il ritmo e l'entità dell'accelerazione subita da queste tendenze delle importazioni nel secondo semestre del 2018 hanno quindi dimostrato che l'incidenza della misura statunitense di cui alla Sezione 232, che era già in vigore da alcuni mesi, stava progressivamente aumentando, e che i paesi esportatori si stavano rapidamente adeguando alla nuova situazione di mercato ([76]).

56) Analizzando in dettaglio il comportamento dei paesi esportatori verso il mercato statunitense e dell'UE, la Commissione ha confermato tale tendenza. Per esempio, paesi come la Turchia, la Russia, la Corea del Sud e Taiwan ([77]), che esportavano volumi significativi negli Stati Uniti e nell'Unione, hanno registrato i seguenti andamenti nel 2018 rispetto al 2017: la Turchia ha ridotto le esportazioni negli Stati Uniti di 850 000 tonnellate circa (– 45 %) e ha aumentato le esportazioni verso l'Unione di 2,6 milioni di tonnellate (+ 56 %). Analogamente, le

([73]) Cfr. i considerando da 57 a 62 e la tabella 12 del regolamento definitivo.

([74]) Per contestualizzare tale volume, un calcolo di base avente come riferimento il prezzo medio dell'acciaio nell'Unione nel 2017 mostra che l'industria dell'UE poteva perdere opportunità per un valore di circa 1,4 miliardi di EUR di vendite sul mercato interno a causa di tali importazioni aggiuntive. Ciò dimostra che l'impatto potenziale di tali vendite aggiuntive è stato significativo.

([75]) Mentre l'aumento delle importazioni nell'Unione dal 2016 al 2017 è stato molto più contenuto, circa 1 milione di tonnellate.

([76]) Cfr. anche il documento del comitato per l'acciaio dell'OCSE "Recent developments in steel trade and trade policy measures", 17-18 settembre 2018, pag. 8, tabella 2.

([77]) All'epoca dell'adozione della misura di salvaguardia definitiva erano in vigore solo le quattro misure di difesa commerciale indicate di seguito, riguardanti le importazioni nell'Unione (tre nei confronti della Russia e una nei confronti di Taiwan): regolamento di esecuzione (UE) 2017/1795 della Commissione, del 5 ottobre 2017, che istituisce un dazio antidumping definitivo sulle importazioni di taluni prodotti piatti laminati a caldo, di ferro, di acciai non legati o di altri acciai legati originari del Brasile, dell'Iran, della Russia e dell'Ucraina e che chiude l'inchiesta riguardante le importazioni di taluni prodotti piatti laminati a caldo, di ferro, di acciai non legati o di altri acciai legati originari della Serbia (GU L 258 del 6.10.2017, pag. 24); regolamento di esecuzione (UE) 2016/1328 della Commissione, del 29 luglio 2016, che istituisce un dazio antidumping definitivo e dispone la riscossione definitiva del dazio provvisorio istituito sulle importazioni di alcuni prodotti piatti di acciaio laminati a freddo originari della Repubblica popolare cinese e della Federazione russa (GU L 210 del 4.8.2016, pag. 1); regolamento di esecuzione (UE) 2018/1469 della Commissione, del 1º ottobre 2018, che istituisce un dazio antidumping definitivo sulle importazioni di alcuni tubi senza saldature, di ferro o di acciaio, originari della Russia e dell'Ucraina in seguito al riesame in previsione della scadenza a norma dell'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2016/1036 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 246 del 2.10.2018, pag. 20); regolamento di esecuzione (UE) 2015/1429 della Commissione, del 26 agosto 2015, che istituisce un dazio antidumping definitivo sulle importazioni di prodotti piatti di acciaio inossidabile laminati a freddo originari della Repubblica popolare cinese e di Taiwan (GU L 224 del 27.8.2015, pag. 10).

esportazioni della Russia negli Stati Uniti sono diminuite di oltre 250 000 tonnellate (– 36 %) e quelle verso l'Unione sono aumentate di 870 000 tonnellate (+ 23 %); le esportazioni della Corea del Sud negli Stati Uniti sono diminuite di oltre 880 000 tonnellate (– 27 %) mentre quelle verso l'Unione sono aumentate di circa 250 000 tonnellate (+ 8 %); infine le esportazioni di Taiwan negli Stati Uniti sono diminuite di circa 160 000 tonnellate (– 14 %) mentre quelle verso l'Unione sono aumentate di oltre 500 000 tonnellate (+ 40 %) ([78]).

57) Tali dati mostravano quindi che i produttori esportatori erano generalmente in grado di spedire nel mercato dell'Unione almeno una parte dei volumi persi negli Stati Uniti e, in alcuni casi, di aumentare la loro presenza nel mercato dell'Unione ben al di sopra dei volumi persi negli Stati Uniti. Date le dimensioni del mercato statunitense ([79]) e considerando che la misura di cui alla Sezione 232 era in vigore da pochi mesi e non aveva quindi ancora prodotto gli effetti previsti ([80]), era ragionevole attendersi che i volumi delle esportazioni verso gli Stati Uniti avrebbero continuato a registrare un calo significativo e che i produttori esportatori sarebbero riusciti ad adeguarsi a tali circostanze e ad aumentare ancora di più la loro presenza nel mercato dell'Unione.

58) La Commissione ha pertanto confermato che la misura statunitense di cui alla Sezione 232 avrebbe causato nel futuro immediato una diversione degli scambi persino maggiore per quanto riguarda le esportazioni nel mercato dell'Unione.

1.2.4. *Evoluzione più recente dei prezzi dell'acciaio e delle materie prime*

59) Secondo quanto osservato dalla Commissione nel regolamento definitivo, "i prezzi dell'acciaio nell'Unione hanno iniziato [inoltre] a seguire una tendenza al ribasso dal terzo trimestre del 2018" ([81]).

60) A tale riguardo, nella sezione 1.2.1 la Commissione ha osservato che uno dei fattori alla base del parziale miglioramento dei risultati dell'industria dell'Unione nel 2017 era la differenza tra il prezzo dell'acciaio e il costo delle materie prime, che si era rivelata maggiore rispetto agli anni precedenti del periodo analizzato. Un'ulteriore analisi dettagliata degli sviluppi più recenti prima dell'istituzione delle misure definitive ha tuttavia mostrato che era in atto un'inversione di tendenza e che la differenza positiva tra prezzi e costi si stava progressivamente riducendo, il che avrebbe avuto un impatto negativo sui risultati economici dell'industria dell'Unione.

61) Come illustrato nel grafico 4 ([82]), i prezzi dell'acciaio nell'Unione hanno registrato una flessione costante nel secondo semestre del 2018. Era prevedibile che tale tendenza potesse continuare, alla luce dell'incertezza delle prospettive di mercato (cfr. la sezione 1.2.6) e a seguito della costante e crescente pressione esercitata dalle importazioni in termini di volumi e di prezzi, elementi che, nel contesto dell'incertezza o di un peggioramento delle condizioni del mercato, avrebbero avuto con ogni probabilità un effetto al ribasso sui prezzi, impedendo così all'industria dell'Unione di adeguare i suoi prezzi ai maggiori costi. Nel grafico 5 ([83]) si osserva come il prezzo di alcune delle principali materie prime siderurgiche fosse in costante aumento nello stesso periodo.

([78]) Fonte: per le importazioni statunitensi (GTA); per le importazioni dell'UE (Eurostat).

([79]) Il mercato statunitense dell'acciaio era tra le principali destinazioni delle importazioni in termini di dimensioni — Cfr. OCSE, "Recent Developments in Steel Trade and Trade Policy Measures", DSTI/SC(2018)3, pag. 9, tabella 3.

([80]) Cfr. il considerando 35 del regolamento provvisorio: "Gli Stati Uniti hanno calcolato che l'istituzione di una singola tariffa trasversale in base alle misure adottate ai sensi della Sezione 232, senza escludere quasi nessun paese, dovrebbe ridurre le importazioni di circa 13 milioni di tonnellate, pari al 7 % del consumo dell'Unione".

([81]) Cfr. il considerando 89 del regolamento definitivo.

([82]) Fonte: Eurostat per i prezzi all'importazione e S&P Global Commodity Insights per i prezzi dell'acciaio zincato a caldo (HDG) e dei coil laminati a caldo (HRC).

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

Grafico 4: prezzi dell'acciaio zincato a caldo (HDG), dei coil laminati a caldo (HRC) e prezzi all'importazione nel secondo semestre 2018

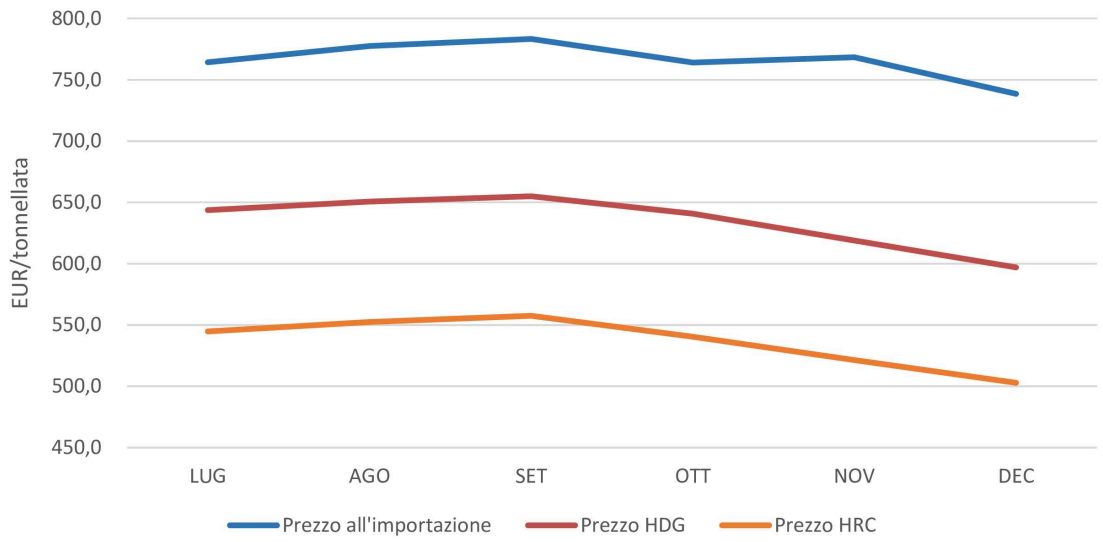
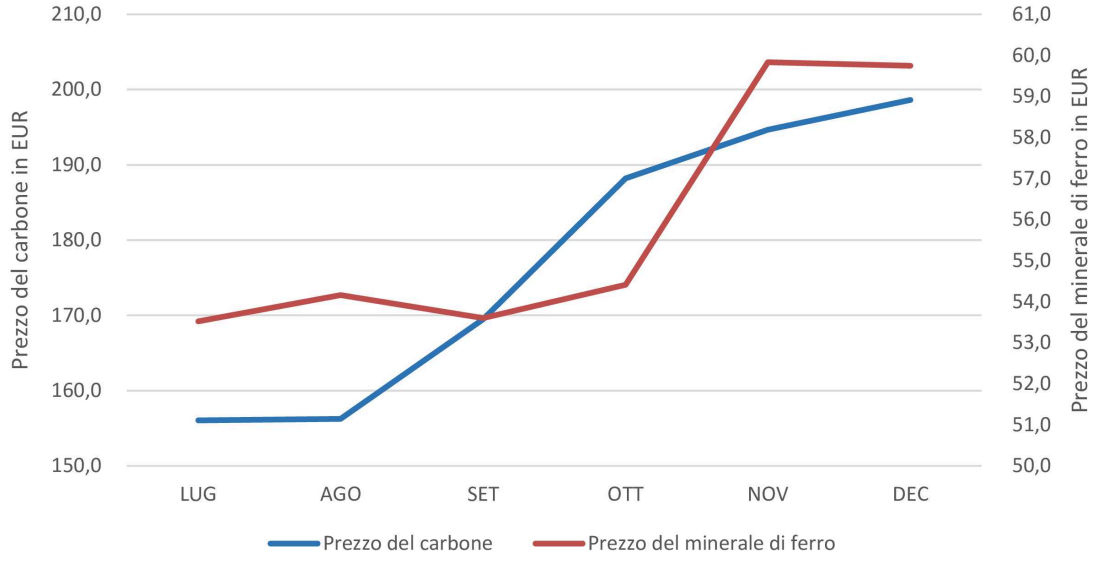


Grafico 5: prezzi del minerale di ferro e del carbone in EUR nel secondo semestre 2018



62) Tali tendenze combinate, per le quali non si ravvisavano segnali di inversione nell'immediato futuro, avrebbero quindi messo l'industria dell'Unione in una situazione finanziaria ancora più difficile.

63) La Commissione ha ritenuto che, data la probabilità di un'ulteriore pressione derivante dalle importazioni e in un mercato destinato a non registrare alcuna crescita significativa, le tendenze rilevate nell'inchiesta iniziale in relazione all'undercutting dei prezzi praticati sul mercato interno si sarebbero ulteriormente esacerbate. Ciò avrebbe creato difficoltà aggiuntive ai produttori dell'Unione, che avrebbero dovuto scegliere se puntare a mantenere la loro quota di mercato, a discapito di prezzi più sostenibili, o mantenere un livello di prezzi più elevato pur continuando a perdere quota di mercato. In entrambi gli scenari i loro risultati finanziari avrebbero subito un impatto negativo.

64) La Commissione ha inoltre osservato che tale evoluzione dei prezzi è coincisa con il periodo in cui era già in vigore una misura di salvaguardia provvisoria (da metà luglio 2018), il che dimostra che i paesi esportatori stavano assumendo un comportamento ancora più aggressivo in relazione alle importazioni nel quadro della misura di salvaguardia, con l'intenzione di continuare a introdurre grandi volumi nel mercato dell'Unione nonostante fosse in vigore una misura di salvaguardia provvisoria.

1.2.5. *Situazione per quanto riguarda le misure di difesa commerciale nei paesi terzi e la sovraccapacità*

65) Nelle sezioni 1.1.1 e 1.1.2 la Commissione ha spiegato l'evoluzione e la situazione più recente per quanto riguarda la sovraccapacità e le misure di difesa commerciale nei paesi terzi. Alla luce di tali informazioni, la Commissione ha ritenuto altamente improbabile che nell'immediato futuro si potesse verificare un'inversione della situazione esistente in tale momento. Per esempio, le misure di difesa commerciale sono solitamente istituite per un periodo di cinque anni e possono essere prorogate. Poiché molte delle misure erano state istituite pochi anni prima dell'adozione della misura di salvaguardia dell'UE sull'acciaio ([84]), esse erano destinate a restare in vigore almeno nell'immediato futuro. Riguardo alla sovraccapacità, secondo le relazioni cui la Commissione ha fatto riferimento non vi erano segnali che consentissero di prevedere una significativa riduzione della sovraccapacità; al contrario tali relazioni indicavano che la situazione di sovraccapacità globale del settore avrebbe potuto peggiorare ulteriormente ([85]). Anche il Forum mondiale sull'eccesso di capacità produttiva di acciaio aveva infatti concluso molto chiaramente che la sovraccapacità rappresentava un problema persistente alla fine del 2018. Il Forum osservava come l'eccesso di capacità produttiva nel settore siderurgico — una sfida globale che continuava ad affliggere il settore — creasse notevoli difficoltà ai produttori di acciaio sia delle economie avanzate che di quelle emergenti e in via di sviluppo ([86]).

66) Nella sezione 1.1 e nel regolamento definitivo sono stati descritti gli effetti comprovati di tali fattori nel mercato dell'Unione, manifestatisi sotto forma di un aumento sostanziale delle importazioni. Poiché la sovraccapacità e le misure di difesa commerciale dei paesi terzi erano destinate a permanere nell'immediato futuro, si prevedeva che avrebbero avuto effetti simili e avrebbero concorso, insieme alla misura statunitense di cui alla Sezione 232, a generare un ulteriore aumento delle importazioni nell'Unione, con conseguenti effetti negativi sull'industria dell'Unione, qualora non fosse istituita una misura di salvaguardia.

67) La Commissione ha quindi concluso che tali elementi avrebbero continuato a svolgere un ruolo importante nel mercato dell'acciaio dell'Unione nell'immediato futuro ed erano quindi pertinenti per l'analisi della minaccia di grave pregiudizio.

1.2.6. *Prospettive e previsioni di mercato*

68) Durante l'intero periodo analizzato, il consumo di acciaio nel mercato dell'Unione è aumentato su base annua ([87]). Nel complesso tale tendenza ha consentito anche all'industria dell'Unione di aumentare i suoi volumi di vendite e quindi di alleviare in certa misura gli effetti della pressione cui era soggetta a causa delle importazioni, pressione dimostrata dal persistente undercutting dei prezzi e dalla costante perdita di quota di mercato. Come spiegato nella

([84]) Circa 140 delle inchieste che hanno portato all'adozione di misure sono state aperte nel 2015 o negli anni successivi, quindi erano destinate a durare, in linea di principio, almeno fino al 2021 (ossia almeno fino a due anni dopo la conclusione dell'inchiesta di salvaguardia dell'UE). Fonte: WTO, Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP).

([85]) Cfr. il documento dell'OCSE "Recent Developments in Steelmaking Capacity", DSTI/SC(2018)2/FINAL, secondo cui dalle informazioni aggiornate sui progetti di investimento annunciati risultava in corso di realizzazione un aumento della capacità produttiva lorda pari a 52 milioni di tonnellate, con una possibile entrata in funzione nel triennio 2018-20. Un altro aumento della capacità produttiva pari a 39 milioni di tonnellate era al momento in fase di pianificazione, con un possibile avviamento nello stesso periodo.

([86]) Forum mondiale sull'eccesso di capacità produttiva di acciaio, relazione ministeriale, 20 settembre 2018, paragrafo 2.

([87]) Regolamento definitivo, tabella 4.

sezione 1.2.1, nel 2017 tale incremento delle vendite nel contesto di una ripresa dei prezzi (sia in termini complessivi sia rispetto all'evoluzione dei costi) aveva consentito all'industria dell'Unione di riprendersi in parte dai risultati finanziari costantemente negativi degli anni precedenti. Nella sezione 1.2.4 la Commissione ha osservato una tendenza al ribasso dei prezzi dell'acciaio nell'Unione parallelamente a un aumento dei prezzi delle materie prime.

69) La Commissione ha poi valutato le prospettive e le previsioni economiche del periodo successivo alla conclusione dell'inchiesta al fine di valutare l'esistenza di una minaccia di grave pregiudizio, analizzando svariate fonti di mercato specializzate.

70) A tale riguardo le fonti hanno costantemente previsto uno scenario di incertezza e raffreddamento della domanda mondiale di acciaio nel futuro immediato. La World Steel Association aveva osservato che il rallentamento della domanda di acciaio sarebbe proseguito nel 2019 e che una Brexit senza accordo e una guerra commerciale avrebbero comportato dei rischi ([88]). Ha inoltre ricordato che, sebbene la forte ripresa della domanda di acciaio registrata nel 2017 fosse proseguita nel 2018, i rischi erano aumentati, e che un incremento delle tensioni commerciali e la volatilità delle fluttuazioni valutarie aumentavano le incertezze ([89]).

71) Secondo l'OCSE, la ripresa delle condizioni del mercato dell'acciaio appariva fragile a causa di persistenti squilibri strutturali ([90]). Altre fonti del mercato, come S&P Global Platts, hanno ribadito questo sentimento di incertezza nel Global Market Outlook di dicembre 2018.

72) Inoltre nel settembre 2018 il Forum mondiale sull'eccesso di capacità produttiva di acciaio aveva concluso che, malgrado una certa ripresa ciclica delle condizioni del mercato dell'acciaio nel 2017, la tendenza sottostante della domanda globale di acciaio restava debole e l'eccesso di capacità significativo ([91]).

73) Analogamente, Eurofer (associazione europea della siderurgia) ha osservato che i conflitti commerciali in corso con gli Stati Uniti e il raffreddamento della domanda globale suggerivano che i rischi esterni avrebbero potuto continuare ad aumentare, portando ad un aumento dell'incertezza e a un indebolimento delle prospettive per gli utilizzatori europei di acciaio ([92]).

74) Tutti i dati analizzati provenienti da varie fonti indicavano quindi che nella migliore delle ipotesi ci si attendeva un aumento moderato del consumo di acciaio, senza però averne la certezza dato il peggioramento delle prospettive in un contesto di crescente incertezza. La stagnazione della domanda globale di acciaio avrebbe quindi reso ancora più probabile la possibilità per gli esportatori di acciaio di vendere nel mercato dell'Unione, data l'attrattiva di quest'ultimo.

Conclusione relativa alla minaccia di grave pregiudizio

75) I dati analizzati nella presente sezione hanno confermato che i volumi delle importazioni sarebbero molto probabilmente aumentati in misura significativa e che la pressione derivante dalle importazioni era quindi destinata a continuare, in termini sia di volumi sia di prezzi, a causa della persistente sovraccapacità e del numero crescente di misure di difesa commerciale nei paesi terzi, i cui effetti sulle esportazioni sarebbero proseguiti. Inoltre gli effetti della misura statunitense di cui alla Sezione 232 si sarebbero con ogni probabilità manifestati più intensamente con il trascorrere dei mesi, esercitando quindi sul mercato dell'Unione un'ulteriore pressione derivante dall'aumento del rischio di diversione degli scambi, i cui primi segnali era già stati avvertiti.

76) In tale contesto la Commissione ha anche confermato le tendenze opposte dei prezzi dell'acciaio e delle materie prime nel secondo semestre del 2018 e l'incertezza delle prospettive di mercato nel futuro immediato.

77) Pertanto, alla luce degli elementi analizzati nel presente allegato e delle risultanze della determinazione iniziale, la Commissione ha confermato che vi era una minaccia di grave pregiudizio, che si sarebbe concretizzato se la Commissione non avesse istituito una misura di salvaguardia definitiva.

([88]) Cfr. World Steel Association — Global Steel Market Outlook — Riunione del comitato per l'acciaio dell'OCSE, 17 settembre 2018.

([89]) Cfr. World Steel Association — Worldsteel Short Range Outlook, ottobre 2018, comunicato stampa.

([90]) Cfr. OCSE, "Steel Market Developments", 85ª sessione del comitato per l'acciaio, settembre 2018. Cfr. anche le pagine 7 e 8 del documento dell'OCSE "Global Economic Outlook", del 17 settembre 2018, che indicava una revisione al ribasso delle aspettative di crescita (anche nell'Unione) e mostrava come il commercio globale avesse registrato un rallentamento nel contesto di crescenti incertezze relative alla politica commerciale.

([91]) Forum mondiale sull'eccesso di capacità produttiva di acciaio, relazione ministeriale, 20 settembre 2018, paragrafo 2.

([92]) Cfr. "EUROFER – Economic and Steel Market Outlook 2018-2019", 25 ottobre 2018.

1.3. **Obblighi i cui effetti hanno determinato un aumento delle importazioni**

78) L'articolo XIX, paragrafo 1, lettera a), del GATT 1994 stabilisce, nella parte pertinente, che "se, [...] per effetto degli obblighi, ivi comprese le concessioni tariffarie, assunti da un membro in virtù del presente accordo, un prodotto viene importato nel territorio di tale membro in quantità talmente accresciute [...]".

79) Il *prodotto* in questione comprende diverse linee tariffarie ([93]).

80) A seguito di concessioni tariffarie di precedenti cicli di negoziati commerciali multilaterali, su tutte queste linee tariffarie l'Unione europea ha gli impegni tariffari indicati di seguito ([94]):

— 0 % ad valorem.

81) Al momento della determinazione relativa alla misura di salvaguardia tali concessioni sono state inserite nella parte I, sezione II, dell'elenco delle concessioni e degli impegni dell'Unione europea, certificato come elenco UE CLXXIII — Unione europea il 1° dicembre 2016 ([95]), quale modificato. Per quanto riguarda le suddette linee tariffarie, la colonna "altri dazi e oneri" di tale elenco era vuota.

82) In ragione di tali concessioni inserite nell'elenco delle concessioni e degli impegni dell'Unione europea allegato al GATT e divenute parte integrante dell'accordo ai sensi dell'articolo II, paragrafo 7, del GATT 1994, al momento della determinazione relativa alla misura di salvaguardia l'Unione europea aveva *assunto obblighi ai sensi del GATT 1994*, in particolare: l'articolo XI, paragrafo 1, che proibisce le restrizioni non tariffarie sulle importazioni dei prodotti sopra elencati e, soprattutto, l'articolo II, paragrafo 1, lettera a), e l'articolo II, paragrafo 1, lettera b), prima e seconda frase, del GATT 1994. Ai sensi dell'articolo II, paragrafo 1, lettera b), prima frase, all'UE non è consentito, in assenza di deroghe applicabili, istituire dazi doganali ordinari sul prodotto in questione superiori a quelli stabiliti e previsti nella parte pertinente dell'elenco di concessioni e impegni dell'UE, ossia all'aliquota zero indicata per ciascuna delle linee tariffarie in questione. All'epoca della determinazione iniziale relativa alla misura di salvaguardia nonché dell'istituzione della misura di salvaguardia definitiva, i dazi all'importazione applicati dall'UE sul prodotto oggetto della misura di salvaguardia erano pari a 0 %. In altri termini, per i dazi doganali ordinari, i dazi applicati erano già quelli massimi consentiti dall'articolo II, paragrafo 1, lettera a), e dall'articolo II, paragrafo 1, lettera b), prima frase, del GATT 1994. Per quanto riguarda altri dazi od oneri, l'articolo II, paragrafo 1, lettera b), seconda frase, non prevedeva alcuna flessibilità per l'introduzione di altri dazi od oneri aggiuntivi oltre i dazi doganali ordinari.

83) Il prodotto soggetto alla misura di salvaguardia era importato in quantitativi crescenti (come accertato nella misura di salvaguardia definitiva) *in conseguenza* dei suddetti obblighi assunti ai sensi del GATT 1994 [articolo XI, paragrafo 1, articolo II, paragrafo 1, lettera a), e articolo II, paragrafo 1, lettera b), prima e seconda frase, del GATT 1994] poiché tali obblighi, uniti alle concessioni tariffarie accordate dall'Unione europea nei successivi cicli di negoziati commerciali multilaterali, miglioravano e garantivano le condizioni di accesso al mercato per le importazioni del prodotto soggetto alla misura di salvaguardia sul mercato dell'Unione europea. Gli impegni tariffari dell'Unione europea di cui sopra hanno quindi determinato l'aumento delle importazioni e non hanno lasciato all'UE alcun margine per aumentare i dazi doganali ordinari anziché introdurre una misura di salvaguardia. Ciò spiega anche in che modo gli obblighi in questione hanno determinato l'aumento delle importazioni che minacciava di causare un grave pregiudizio.

84) Allo stesso tempo, gli obblighi previsti dal GATT e sopra indicati impedivano all'UE di aumentare i dazi all'importazione applicati sul prodotto in questione. Questi erano dunque gli obblighi assunti dall'Unione europea ai sensi del GATT 1994 che hanno limitato la capacità dell'UE di prevenire o porre rimedio al pregiudizio derivante dall'aumento delle importazioni. Parallelamente, l'Unione europea ha sospeso tali obblighi a seguito dell'applicazione della propria misura di salvaguardia.».

([93]) Cfr. l'allegato I del regolamento definitivo.

([94]) Per ulteriori dettagli cfr. la nota al fascicolo del 30 novembre 2022, tabella 5.

([95]) WTO doc. WT/Let/1220.