UITVOERINGSVERORDENING (EU) 2023/104 VAN DE COMMISSIE

van 12 januari 2023

tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) 2019/159 tot instelling van definitieve vrijwaringsmaatregelen ten aanzien van de invoer van bepaalde staalproducten naar aanleiding van een door het orgaan voor geschillenbeslechting van de Wereldhandelsorganisatie vastgesteld verslag

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien Verordening (EU) 2015/478 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2015 betreffende de gemeenschappelijke regeling voor de invoer ([1]), en met name de artikelen 16 en 20,

Gezien Verordening (EU) 2015/755 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2015 betreffende de gemeenschappelijke regeling voor de invoer uit bepaalde derde landen ([2]), en met name de artikelen 13 en 16,

Overwegende hetgeen volgt:

Achtergrond

(1) Bij Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1013 ([3]) ("de voorlopige verordening") heeft de Commissie een voorlopige vrijwaringsmaatregel ten aanzien van bepaalde staalproducten ingesteld. Bij Uitvoeringsverordening (EU) 2019/159 ([4]) ("de definitieve verordening") heeft de Commissie een definitieve vrijwaringsmaatregel ten aanzien van bepaalde staalproducten ("de vrijwaringsmaatregel") ingesteld.

(2) Op 13 maart 2020 verzocht Turkije om overleg met de Europese Unie overeenkomstig de artikelen 1 en 4 van het Memorandum van overeenstemming inzake de regels en procedures betreffende de beslechting van geschillen ("DSU"), artikel XXIII:1, van de Algemene Overeenkomst betreffende tarieven en handel 1994 ("GATT 1994") en artikel 14 van de Overeenkomst inzake vrijwaringsmaatregelen ("AoS").

(3) Op 29 april 2020 vond overleg tussen de Europese Unie en Turkije plaats, dat niet leidde tot de oplossing van het geschil.

(4) Op 16 juli 2020 verzocht Turkije om de instelling van een panel. Op 28 augustus 2020 werd een panel ingesteld. Het panelverslag werd op 29 april 2022 verspreid. Omdat geen van de partijen beroep aantekende tegen het panelverslag, werd het op 31 mei 2022 goedgekeurd door het orgaan voor geschillenbeslechting ("DSB") ([5]).

(5) Bij mededeling aan de WTO van 5 augustus 2022 ([6]) deelden Turkije en de Europese Unie mee dat zij overeenkomstig artikel 21.3 b) het Memorandum van overeenstemming inzake de regels en procedures betreffende de beslechting van geschillen waren overeengekomen dat de redelijke termijn voor de uitvoering van de aanbevelingen en uitspraak van het DSB door de Europese Unie in het geschil European Union — Safeguard Measures on Certain Steel Products (DS595) op 16 januari 2023 zal verstrijken — 7 maanden en 16 dagen na de dag van de goedkeuring van de aanbevelingen en uitspraak van het DSB op 31 mei 2022.

(6) Naar aanleiding van deze gebeurtenissen maakte de Commissie op 24 augustus 2022 een bericht van opening ([7]) bekend, waarin zij haar voornemen kenbaar maakte om uitvoering te geven aan het panelverslag door de oorspronkelijke maatregel voor de gevallen waarin het panel inconsistenties had vastgesteld in overeenstemming te brengen met de WTO-regels, en zij belanghebbende partijen uitnodigde opmerkingen te maken.

(7) Verschillende partijen dienden binnen de vastgestelde termijn opmerkingen in, die naar behoren in aanmerking werden genomen.

([1]) PB L 83 van 27.3.2015, blz. 16.
([2]) PB L 123 van 19.5.2015, blz. 33.
([3]) Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1013 van de Commissie tot instelling van voorlopige vrijwaringsmaatregelen ten aanzien van de invoer van bepaalde staalproducten (PB L 181 van 18.7.2018, blz. 39).
([4]) Uitvoeringsverordening (EU) 2019/159 van de Commissie van 31 januari 2019 tot instelling van definitieve vrijwaringsmaatregelen ten aanzien van de invoer van bepaalde staalproducten (PB L 31 van 1.2.2019, blz. 27).
([5]) WT/DS595/R, *European Union — Safeguard Measures on Certain Steel Products*, 29 april 2022.
([6]) WT/DS595/13, 9 augustus 2022.
([7]) PB C 320 van 24.8.2022, blz. 47.

Ingediende opmerkingen van belanghebbenden

(8) Verschillende belanghebbenden hebben na de bekendmaking van het bericht van inleiding opmerkingen ingediend. Om te beginnen merkte de Commissie op dat sommige van de opmerkingen van de belanghebbenden slechts een herhaling van de bevindingen van het panel waren.

(9) De Commissie heeft eerst de specifieke opmerkingen van de Turkse overheid geanalyseerd, aangezien deze de partij was die de vrijwaringsmaatregel voor het DSB van de WTO betwistte, en heeft vervolgens de opmerkingen van de andere belanghebbenden geanalyseerd.

(10) Met betrekking tot onvoorziene ontwikkelingen voerde de Turkse overheid aan dat in het dossier geen feiten te vinden zijn op basis waarvan de Commissie de onvoorziene ontwikkelingen kan koppelen aan de toename van de invoer. Zij merkte op dat overcapaciteit en de toename van de invoer niet in dezelfde periode vielen, dat de Commissie niet het noodzakelijke onderzoek heeft verricht naar de handelsbeschermingsmaatregelen in derde landen en naar het verband ervan met de toename van de invoer, en dat de maatregelen van de VS op grond van Section 232 werden ingevoerd na de toename van de invoer in de Unie. Voorts voerde de Turkse overheid aan dat indien de Commissie nieuwe informatie gebruikt, zij ook rekening moet houden met de veranderende omstandigheden in de periode waarin de maatregel van kracht was, zoals de uitsluiting van verschillende landen — waaronder de EU zelf — van maatregelen op grond van Section 232.

(11) De Commissie was het niet eens met het standpunt van de Turkse overheid dat dit aspect van de maatregel niet kon worden hersteld. Zoals in punt 1.1 van de bijlage uitvoerig is aangetoond, was er vóór de instelling van de definitieve vrijwaringsmaatregel voldoende informatie beschikbaar waaruit duidelijk bleek dat de invoer in de Unie was toegenomen als gevolg van onvoorziene ontwikkelingen. De Commissie heeft voor de toepassing van de bijlage bij deze verordening geen gegevens gebruikt die ten tijde van de instelling van de definitieve maatregel niet beschikbaar waren.

(12) Wat de bevindingen in verband met de dreiging van ernstige schade betreft, was de Turkse overheid van oordeel dat de antidumping- en compenserende maatregelen niet de reden konden zijn voor het herstel van de binnenlandse bedrijfstak. Wat betreft de andere factoren die volgens de Commissie de gedeeltelijke verbetering van de prestaties van de bedrijfstak van de Unie in 2017 verklaarden, merkte de Turkse overheid op dat het panel had geconcludeerd dat deze factoren op vergelijkbare wijze gevolgen hadden voor de binnenlandse bedrijfstak en de invoer en derhalve niet als verklaring voor een dergelijke verbetering konden worden gebruikt en dat niets erop duidde dat veranderingen in deze factoren sterker ten goede zouden komen aan de invoer dan aan de binnenlandse producenten.

(13) In dit verband verwees de Commissie naar haar bevindingen in de punten 1.2.1 en 1.2.2 van de bijlage, die de beweringen van de Turkse overheid tegenspreken.

(14) Tot slot merkte de Turkse overheid op dat het panel had geconcludeerd dat zelfs wanneer de invoer in 2018 is toegenomen, dit niet automatisch betekent dat er sprake is van een aanzienlijke algemene verslechtering van de positie van de binnenlandse bedrijfstak, waarop duidelijk een kans bestaat.

(15) In dit verband lichtte de Commissie in de bijlage bij deze verordening alle elementen toe waarmee zij rekening heeft gehouden om te bepalen dat: i) de invoer waarschijnlijk verder zou toenemen, en ii) een dergelijke toename negatieve gevolgen zou hebben voor de economische situatie van de bedrijfstak van de Unie in het licht van de recente en verwachte toekomstige ontwikkelingen van belangrijke factoren op de staalmarkt van de Unie en de wereld. In de door de Commissie verrichte inhoudelijke analyse werd derhalve niet aangenomen dat een toename van de invoer op zich en zonder andere relevante elementen in aanmerking te nemen, zou leiden tot ernstige schade voor de bedrijfstak van de Unie bij het ontbreken van een vrijwaringsmaatregel. In plaats daarvan verrichte de Commissie een gedetailleerde analyse van de relevante elementen, die leidde tot de conclusie dat de bedrijfstak van de Unie ernstige schade zou lijden wanneer geen maatregel zou worden goedgekeurd. De argumenten van de Turkse overheid werden derhalve afgewezen.

(16) Wat betreft de opmerkingen die van andere belanghebbende partijen werden ontvangen, stelden enkele van hen dat de Commissie de maatregel helemaal moest beëindigen, omdat de bevindingen van het panel van zodanige aard waren dat het onmogelijk was om de maatregel op andere wijze uit te voeren.

(17) Met betrekking tot deze algemene bewering merkte de Commissie op dat zij op grond van de WTO-regels het recht heeft om de maatregel uit te voeren en deze in overeenstemming te brengen met de regels wat die paar aspecten betreft die volgens het panel niet in overeenstemming met deze regels waren. Zoals aangetoond in de bijlage bij deze verordening, waren de bevindingen van het panel van zodanige aard dat de Commissie de maatregel in overeenstemming kon brengen met de desbetreffende WTO-bepalingen en was de beëindiging van de maatregel derhalve niet gerechtvaardigd op grond van het panelverslag.

Toename van de invoer als gevolg van onvoorziene ontwikkelingen en gevolgen van verplichtingen

(18) Een belanghebbende merkte op dat de maatregel van de VS op grond van Section 232 verschillende wijzigingen had ondergaan en dat het risico van verlegging van het handelsverkeer niet langer bestond of veel kleiner zou zijn, en dat de vrijwaringsmaatregel daarom moest worden beëindigd.

(19) De Commissie merkte op dat ontwikkelingen die na het instellen van de definitieve maatregel plaatsvonden buiten de omvang van de gegevens vielen die konden worden gebruikt voor de uitvoering van het DSB-verslag. Het doel van dit onderzoek is, zoals opgemerkt in het bericht van opening, het aanvullen van de oorspronkelijke bevindingen met gegevens die reeds beschikbaar waren op het moment dat het oorspronkelijke onderzoek werd uitgevoerd. Feiten achteraf werden niet in aanmerking genomen.

(20) Een belanghebbende partij beweerde dat de toename van de invoer in de Unie niet het gevolg was van enige door de Unie aangegane verplichting in het kader van GATT 1994 en dat de Commissie geen van deze verplichtingen noemde in haar oorspronkelijke vaststelling.

(21) De Commissie verwees naar haar uitleg in punt 1.3 van deze bijlage, waarmee deze stelling wordt ontkracht.

(22) Een belanghebbende partij was van mening dat er geen sprake was geweest van onvoorziene ontwikkelingen die leidden tot een toename van de invoer en dat de Commissie derhalve dit aspect van het panelverslag niet kon uitvoeren.

(23) De Commissie merkte op dat dit standpunt feitelijk incorrect was, aangezien het panel de door de Commissie in de definitieve vrijwaring beschreven onvoorziene ontwikkelingen had bevestigd ([8]). Dit argument werd daarom afgewezen.

(24) Een belanghebbende merkte op dat het risico van verlegging van het handelsverkeer en een toename van de invoer als gevolg van de maatregel van de VS op grond van Section 232 om een aantal redenen niet relevant was voor zijn land.

(25) De Commissie merkte op dat de analyse van de toegenomen invoer en het risico op een verlegging van het handelsverkeer niet afzonderlijk voor elk land van uitvoer was uitgevoerd, maar voor alle landen, omdat de vrijwaringsmaatregel voor alle landen moet worden toegepast. De Commissie wilde in ieder geval opmerken dat deze belanghebbende partij zich niet alleen richtte op de specifieke situatie van één land van uitvoer, maar ook op de specifieke situatie van één staalverbruikende bedrijfstak, waarbij alle prestaties van dit land van uitvoer in alle andere staalverbruikende segmenten werden genegeerd. De Commissie heeft dit argument derhalve afgewezen.

Dreiging van ernstige schade

(26) Sommige belanghebbende partijen waren van mening dat de bevindingen van het panel met betrekking tot dit aspect van de maatregel van zodanige aard waren dat de Commissie de maatregel niet kon uitvoeren zonder deze te beëindigen.

(27) De Commissie was het oneens met deze bewering, om de in de bijlage bij deze verordening uiteengezette redenen, waarin zij bewees dat de oorspronkelijke bevindingen deugdelijk waren en de rechtvaardiging ervan werd versterkt door de aanvullende gegevens en verklaringen in de bijlage bij deze verordening.

(28) Sommige belanghebbende partijen herinnerden aan de bevinding van het panel dat de toelichting van de Commissie van de rol van de antidumping- en compenserende maatregelen bij het gedeeltelijke herstel van de bedrijfstak van de Unie gebrekkig was.

([8]) Zie panelverslag, punt 7.117.

(29) In dit opzicht erkende de Commissie dat het panel niet tevreden was met de in de definitieve verordening verstrekte toelichting. Het doel van de uitvoeringsexercitie bestaat er echter juist in de onderzoeksautoriteit in staat te stellen de aspecten van de maatregel te verbeteren die volgens het panel in zekere mate gebrekkig waren, zoals het aspect waarnaar de belanghebbende partijen verwezen. De Commissie verstrekte dus wat deze bevinding van het panel betreft de noodzakelijke aanvullende informatie en toelichtingen in punt 1.2.2 van de bijlage.

(30) Een belanghebbende partij stelde dat de Commissie sommige factoren met gevolgen voor de situatie van de bedrijfstak van de Unie niet in haar redenering bij de uitvoering van de maatregel kan gebruiken wanneer zij hiernaar niet uitdrukkelijk heeft verwezen.

(31) De Commissie merkte op dat het panel in sommige gevallen in verband met de oorspronkelijke maatregel bezwaar had gemaakt tegen het niveau van gedetailleerdheid. In de bijlage bij deze verordening presenteerde de Commissie de elementen die zij in aanmerking had genomen bij het nemen van het oorspronkelijke besluit, maar die niet in de definitieve verordening waren uiteengezet. De Commissie was van mening dat het instemmen met de bewering van de belanghebbende partij zou betekenen dat elke keer dat een onderzoeksautoriteit wordt veroordeeld omdat haar toelichting of redenering onvoldoende gedetailleerd is, zij niet langer de mogelijkheid heeft om dit door middel van uitvoering te verhelpen. De Commissie was het oneens met dit standpunt, aangezien het doel van een uitvoering er juist in bestaat een onderzoeksautoriteit in staat te stellen haar maatregel in overeenstemming te brengen, door bijvoorbeeld een betere en volledigere redenering te verstrekken dan in de definitieve verordening, aangezien dit de bevindingen van het panel waren. Zij wees het argument dienovereenkomstig af.

(32) Sommige belanghebbende partijen stelden dat het vooruitzicht van een verdere toename van de invoer op zich niet noodzakelijkerwijs zou leiden tot een situatie van ernstige schade voor producenten in de Unie.

(33) De Commissie heeft een gedetailleerde analyse verricht van de vraag hoe een verdere toename van de invoer zou plaatsvinden en de redenen waarom een dergelijke invoer zou leiden tot een situatie van ernstige schade voor de bedrijfstak van de Unie. Dit argument werd derhalve afgewezen.

(34) Tot slot hebben sommige belanghebbenden argumenten aangevoerd zoals de prestaties van de bedrijfstak van de Unie in jaren na de instelling van de vrijwaringsmaatregel of ontwikkelingen die zich na een dergelijke gebeurtenis hebben voorgedaan, zoals de situatie van producenten in de Unie en andere derde landen in het kader van de maatregel van de VS op grond van Section 232, de ontwikkeling van de invoer of de "energiecrisis".

(35) De Commissie wees al deze argumenten af, aangezien zij buiten het inhoudelijke toepassingsgebied en de tijd van de uitvoeringsexercitie vielen, omdat zij gebeurtenissen betroffen die geen verband hielden met het instellen van de definitieve maatregel in het begin van 2019.

(36) Om de in de bijlage bij deze verordening genoemde redenen was de Commissie van oordeel dat zij de WTO-uitspraak volledig had uitgevoerd. Uitvoeringsverordening (EU) 2019/159 moet worden gewijzigd door hieraan de in de bijlage bij deze verordening opgenomen redenering toe te voegen, die de bevindingen van het oorspronkelijke onderzoek aanvult.

(37) De in deze verordening vervatte maatregelen zijn in overeenstemming met het advies van het bij artikel 3, lid 3, van Verordening (EU) 2015/478 respectievelijk artikel 22, lid 3, van Verordening (EU) 2015/755 ingestelde Comité vrijwaringsmaatregelen,

HEEFT DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

De tekst van de bijlage bij deze verordening wordt als bijlage V aan Uitvoeringsverordening (EU) 2019/159 toegevoegd.

Artikel 2

Deze verordening treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Zij is van toepassing met ingang van 2 februari 2019.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel, 12 januari 2023.

Voor de Commissie
De voorzitter
Ursula VON DER LEYEN

BIJLAGE

"BIJLAGE V

Aantrekkelijkheid van de markt van de Unie

(1) In haar oorspronkelijke vaststelling heeft de Commissie uitgelegd dat de staalmarkt van de Unie qua omvang en prijzen aantrekkelijk was voor invoer ([1]). In dat verband was de markt van de Unie volgens gegevens van de OESO ([2]) in de jaren voorafgaand aan de opening van het onderzoek dat tot het instellen van een vrijwaringsmaatregel heeft geleid qua volume het grootste gebied van invoer en was zij gedurende die periode goed voor 13,8 % tot 18,4 % van het mondiale aandeel in de invoer.

(2) Niet alleen qua volume, maar ook qua prijzen was de markt van de Unie erg aantrekkelijk. Uit een analyse van de relevante gegevens ([3]) bleek namelijk dat de belangrijkste landen die staal naar de Unie uitvoeren, voor een groot deel van hun uitvoer (van 46 % tot 78 % van de betrokken GN-codes) op de markt van de Unie een hogere prijs kregen in vergelijking met de verkregen uitvoerprijzen voor dezelfde GN-codes op de markten van andere derde landen. Voor deze landen vertegenwoordigde de markt van de Unie ook een belangrijk aandeel van hun uitvoer, als belangrijkste of een van de belangrijkste uitvoerbestemmingen, met een aandeel dat in sommige gevallen meer dan 25 % en in een bepaald jaar zelfs 32 % bedroeg ([4]).

(3) De aantrekkelijkheid van de markt van de Unie werd ook bevestigd door het feit dat de belangrijkste staalexporterende landen ([5]) hun uitvoer naar derde landen verlaagden en tegelijkertijd hun uitvoer naar de Unie snel opvoerden. Zo daalde de uitvoer naar andere derde landen met meer dan 11 miljoen ton (–8 %) in 2018 ([6]) ten opzichte van 2017 ([7]). De invoer in de Unie uit deze landen steeg in dezelfde periode daarentegen met meer dan 3 miljoen ton (+14 %) ([8]). Deze tegengestelde trends gaven aan dat hoewel de invoer naar andere derde landen in het algemeen afnam, de producenten-exporteurs in een context van toenemende overcapaciteit en steeds meer beperkingen op de toegang tot markten wereldwijd (zie punten 1.1.1 en 1.1.2), en bij gebrek aan significante positieve ontwikkelingen in hun binnenlands verbruik, toch de kans grepen om steeds grotere volumes af te zetten op de markt van de Unie.

(4) Derhalve blijkt uit bovenstaande gegevensreeks ondubbelzinnig dat de markt van de Unie zowel qua volume als qua prijs aantrekkelijk was voor producenten-exporteurs.

1. **ANALYSE**

1.1. **Toegenomen invoer door onvoorziene ontwikkelingen**

(5) De volgende punten bevatten daarom aanvullende informatie en een gedetailleerdere toelichting waarin alle vastgestelde onvoorziene ontwikkelingen worden gekoppeld aan de geconstateerde toename van de invoer, ter aanvulling op de oorspronkelijke bevindingen.

1.1.1. *Toename van de invoer in de Unie wegens wereldwijde overcapaciteit in de staalsector*

(6) In de oorspronkelijke vaststelling concludeerde de Commissie dat er sprake was van overcapaciteit in de staalsector, en dat die ondanks de inspanningen om de overcapaciteit terug te dringen, was toegenomen tijdens het onderzoektijdvak ([9]).

([1]) Zie overweging 35 van de voorlopige verordening en punt 4 van de definitieve verordening.
([2]) Zie OESO, "Recent Developments in Steel Trade and Trade Policy Measures", DSTI/SC(2018)3, blz. 9, tabel 3.
([3]) *Bron:* berekeningen van DG Handel aan de hand van gegevens van de Global Trade Atlas (https://ihsmarkit.com/index.html) — onbewerkte gegevens beschikbaar bij abonnement — geanalyseerde periode: 2014-2017. Zie voor nadere informatie de nota bij het dossier van 30 november 2022, tabel 1.
([4]) *Ibidem*.
([5]) Deze landen zijn: China, India, Rusland, Zuid-Korea, Taiwan, Turkije en Oekraïne, die in 2018 ongeveer 75 % van de totale invoer in de Unie vertegenwoordigden.
([6]) Gegevens voor het volledige jaar 2018 geëxtrapoleerd op basis van de beschikbare gegevens voor de periode januari-november 2018.
([7]) *Bron:* Global Trade Atlas (https://ihsmarkit.com/index.html) — beschikbaar bij abonnement.
([8]) Zie overweging 32 van de voorlopige verordening.
([9]) Zie overwegingen 31 en 32 van de voorlopige verordening en overwegingen 51 tot en met 54 van de definitieve verordening.

(7) Uit diverse bronnen bleek consequent dat er een rechtstreekse verband bestond tussen de overcapaciteit in de staalsector en de gevolgen voor de uitvoer. De OESO merkte bijvoorbeeld op dat "buitensporige niveaus van de capaciteit voor het maken van staal belangrijke gevolgen hebben voor de staalindustrie en vaak gepaard gaan met een overaanbod, lage prijzen en een zwakke winstgevendheid" ([10]). Zij wees er ook op dat "de gevolgen van overcapaciteit op mondiaal niveau worden doorgegeven via de handel; overcapaciteit kan leiden tot toenames van de uitvoer, wat leidt tot dalende prijzen en een verlies van marktaandeel voor binnenlandse producenten die met invoer moeten concurreren" ([11]).

(8) Ook andere studies wijzen in dezelfde richting. In een document van het "Economic Policy Institute" uit 2014 ([12]) wordt het volgende vermeld: "Overcapaciteit betekent dat productiefaciliteiten voor staal de capaciteit hebben om veel meer staal te produceren dan de markt vraagt. Hoge vaste kosten, kapitaalintensiteit, en de grootschaligheid van de staalproductie zetten ertoe aan om het overschot uit te voeren tegen lagere tarieven dan de markttarieven. [...] Overcapaciteit leidt tot overproductie en tot toenames van de uitvoer" en "[d]e hoge kapitaalintensiteit van de industrie zet producenten ertoe aan de productie te maximaliseren om de vaste kosten te dekken, waardoor zij de overtollige productie vervolgens op buitenlandse markten dumpen — met name de aantrekkelijke markt van de Verenigde Staten — wanneer de binnenlandse vraag achterblijft. Dat heeft de afgelopen jaren geleid tot herhaalde toenames van oneerlijk verhandeld staal".

(9) In dezelfde geest merkte de Europese Commissie in een mededeling uit 2016 ook op dat "de overproductie van staal [...] recentelijk [heeft] geleid tot een drastische toename van de uitvoer, waardoor de wereldwijde staalmarkt uit balans raakte en de staalprijzen wereldwijd daalden" ([13]).

(10) Derhalve bestaat er een algemeen aanvaarde economische logica die het gedrag van producenten-exporteurs verklaart waarbij zij hun overtollige capaciteit op de markten van derde landen van de hand doen (vaak tegen lagere prijzen) om in ieder geval een deel van hun kosten te kunnen dekken.

(11) Vervolgens heeft de Commissie het rechtstreekse verband tussen de bevestigde bestaande (en toenemende) overcapaciteit in de staalsector en de toename van de invoer in de Unie nader onderzocht.

(12) Bij overcapaciteit, en wanneer er ook een prikkel bestaat om overtollige capaciteit van de hand te doen, richten producenten-exporteurs zich op die markten waarop zij in principe hogere volumes kunnen verkopen, idealiter tegen betere prijzen (in vergelijking met andere derde landen). Dienaangaande legde de Commissie in de overwegingen 1 tot en met 4 uit dat de Unie zowel wat de omvang als wat de prijsniveaus betreft een aantrekkelijke markt was voor producenten-exporteurs. Uit de beschikbare invoergegevens bleek ook dat de invoer in de Unie snel en met grote hoeveelheden was toegenomen in de periode waarin ook de overcapaciteit toenam ([14]), en dat de invoer en de overcapaciteit veel sneller stegen dan het verbruik in de Unie ([15]), en er bleek eveneens uit dat de invoer in de Unie bleef toenemen terwijl de tendens voor de uitvoer naar andere derde landen tegengesteld verliep. Daarnaast bleek uit gegevens in de voorlopige verordening dat er sprake was van een consequente (in sommige gevallen aanzienlijke) prijsonderbieding van producenten-exporteurs ten opzichte van de producenten in de Unie, hetgeen aantoont dat zij vastberaden zijn om te blijven profiteren van de aantrekkelijke omstandigheden op de markt van de Unie ([16]). De omvang en het tempo van de invoer in de Unie tegen prijzen die consequent lager waren dan die van de bedrijfstak van de Unie, in een context van een veel tragere groei van het verbruik, had überhaupt niet redelijkerwijs kunnen worden verklaard zonder de toenemende overcapaciteit, die centraal stond in het gedrag van de producenten-exporteurs.

(13) De Commissie concludeerde dan ook dat de invoer in de Unie was toegenomen ten gevolge van de overcapaciteit in de staalsector in het oorspronkelijke onderzoektijdvak.

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

([11]) Zie OESO "Evaluating the Financial Health of the Steel Industry", DSTI/SU/SC(2015)12/FINAL, 9 juni 2017, blz. 25.

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

([13]) Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank — Staal: behoud van duurzame banen en groei in Europa; COM(2016) 155 final van 16.3.2016.

([14]) Zie OESO "Excess Capacity in the Global Steel Industry: The Current Situation and Ways Forward", 2015, tabel op blz. 2.

([15]) Tijdens het onderzoektijdvak steeg de invoer met 71 %, terwijl het verbruik met 14 % toenam.

([16]) Meer bepaald werd er voor 17 productcategorieën prijsonderbieding vastgesteld, die varieerde tussen 1,2 % en 23 %.

1.1.2. *Toename van handelsbeschermingsmaatregelen en handelsbeperkende maatregelen in derde landen*

(14) In de overwegingen 33 en 34 van de voorlopige verordening heeft de Commissie toegelicht dat het gebruik van handelsbeschermingsinstrumenten in de staalsector aanzienlijk was toegenomen, met name in de jaren voorafgaand aan de opening van het vrijwaringsonderzoek van de EU. In de voorlopige verordening wordt gesteld dat "[d]aar waar in de periode 2011-2013 per jaar gemiddeld ongeveer 77 staalgerelateerde onderzoeken werden geopend, [...] dit gemiddelde volgens WTO-statistieken in de periode 2015-2016 [steeg] naar 117". Bovendien bleven derde landen gedurende 2017 handelsbeperkende maatregelen opleggen ([17]).

(15) Over het geheel genomen maakte de Commissie uit de gegevens ([18]) die zij had geanalyseerd op dat er in de periode 2013-2017 meer dan 300 handelsbeschermingsmaatregelen voor staalproducten ([19]) werden ingesteld.

(16) Uit een uitsplitsing van deze cijfers bleek dat deze maatregelen waren ingesteld door een groot aantal landen (minstens 24 rechtsgebieden), waaronder alle belangrijke staalimporterende landen ([20]). In de periode 2013-2017 hadden deze landen 157 maatregelen ingesteld, d.w.z. meer dan 52 % van het totaal.

(17) Tegelijkertijd werden de belangrijkste uitvoerende landen naar de Unie in deze periode onderworpen aan een groot aantal maatregelen in diverse rechtsgebieden. De Commissie nam de zeven belangrijkste exporteurs naar de Unie ([21]) als voorbeeld en stelde vast dat voor hen ongeveer 200 maatregelen golden, oftewel ongeveer 66 % van de totale geldende maatregelen in minstens 24 verschillende derde landen.

(18) Derhalve bevestigde de Commissie dat de omvang van de handelsbeschermingsmaatregelen qua aantal individuele maatregelen en getroffen landen (zowel de landen die maatregelen instellen als de landen waarvoor zij gelden) zeer aanzienlijk was. De Commissie merkte voorts op dat de gegevens bij het oorspronkelijke dossier erop leken te wijzen dat deze cijfers zelfs redelijk conservatief konden zijn ([22]). Bovendien leken de rechten die op grond van die maatregelen werden ingesteld hoog genoeg om van invloed te zijn op het niveau van de invoer in die markten, vergeleken met de periode voordat deze maatregelen van kracht waren. Dat kwam tot uiting in een algemene daling van de uitvoer uit aan handelsbeschermingsmaatregelen onderworpen landen naar de markten van derde landen (zie overweging 19), ondanks het feit dat de algemene marktomstandigheden niet ingrijpend waren gewijzigd ([23]) en zonder de effecten van de maatregelen in principe dus niet zouden volstaan om een uitvoervolume van een dergelijke omvang te rechtvaardigen.

(19) In dit verband heeft de Commissie op basis van de geanalyseerde gegevens bevestigd dat de instelling van handelsbeschermende maatregelen in de daaropvolgende periode vaak leidde tot een (in veel gevallen aanzienlijke) daling van de invoer in de landen waarop maatregelen van toepassing waren. In dat opzicht heeft de Commissie op basis van een analyse van haar eigen onderzoek op het gebied van handelsbeschermingsinstrumenten gericht op staalproducten ([24]) vastgesteld dat de invoer gemiddeld met maar liefst 82 % daalde, vergeleken met de omvang van de invoer in het onderzoektijdvak dat tot de instelling van maatregelen heeft geleid. In die gevallen waren de

([17]) Zie overweging 33 van de voorlopige verordening.

([18]) *Bron:* WTO, Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP) — Extractie van 28.11.2018, 10:58.

([19]) Dit heeft betrekking op de staalproducten die onder de vrijwaringsmaatregel vallen, met uitzondering van de maatregelen die zijn ingesteld door de Europese Unie, en de maatregelen die zijn ingesteld op invoer van producenten-exporteurs uit de EU. Zie bijlage 1.B bij Uitvoeringsverordening (EU) 2019/1382 van de Commissie van 2 september 2019 tot wijziging van bepaalde verordeningen tot instelling van antidumping- of antisubsidiemaatregelen ten aanzien van bepaalde staalproducten waarop vrijwaringsmaatregelen van toepassing zijn, voor een overzicht van de handelsbeschermingsmaatregelen die door de Europese Unie zijn ingesteld ten aanzien van productcategorieën waarop de vrijwaringsmaatregel ook van toepassing is (PB L 227 van 3.9.2019, blz. 1).

([20]) Voor een verwijzing naar de belangrijkste staalimporterende landen in het onderzoektijdvak, zie OESO "Recent developments in steel trade and trade policy measures — A closer look at non-tariff trade measures", DSTI/SC(2018)3, van 26 januari 2018, blz. 9, tabel 3. Te raadplegen via de volgende link: (https://one.oecd.org/document/DSTI/SC(2018)3/en/pdf)

([21]) Deze landen waren (in alfabetische volgorde): China (10 %), India (9 %), Korea (10 %), Oekraïne (7 %), Rusland (14 %), Taiwan (5 %) en Turkije (22 %). Zij vertegenwoordigden gemiddeld ongeveer 75 % van de invoer van het betrokken product in de Unie in de periode 2013-2017.

([22]) Zie overweging 76 van de opmerkingen van Eurofer van 16 april 2018 in het oorspronkelijke onderzoek, in verband met meer gedetailleerde gegevens over alle overwogen maatregelen, zoals verstrekt in bijlage A07 D.1. *Bron gegevens:* SBB Platts.

([23]) Zie CRU-gegevens: het verbruik voor de jaren 2017 en 2018 was redelijk stabiel (slechts een stijging van ongeveer 2 %).

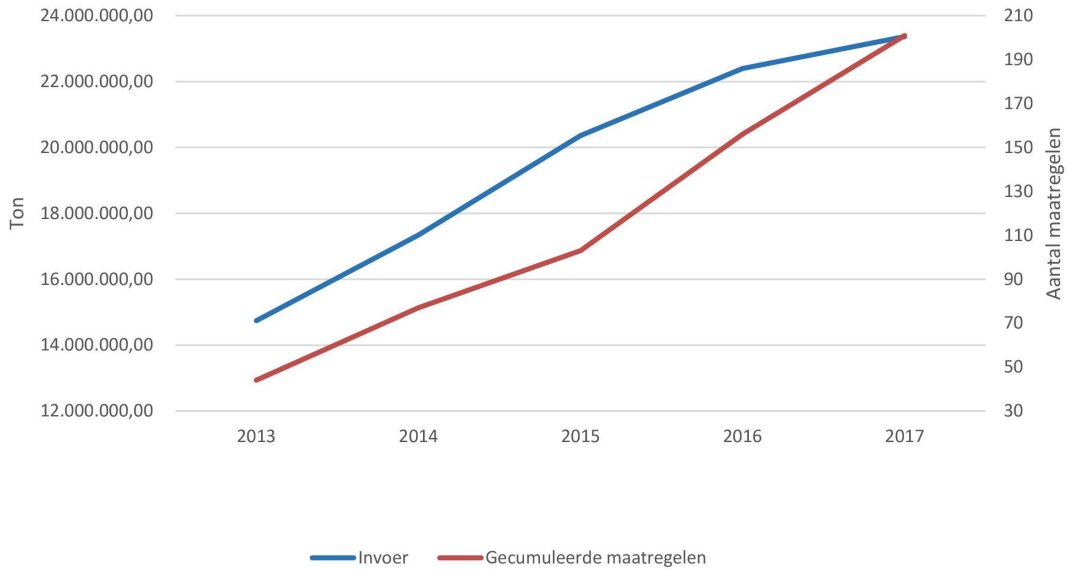
([24]) Bij de evaluatie van de effecten van handelsbeschermingsmaatregelen op andere producten dan staal werd een vergelijkbare trend vastgesteld.

betrokken ingevoerde hoeveelheden aanzienlijk ([25]). De Commissie bevestigde ook dat handelsbeschermingsmaatregelen voor staal een vergelijkbaar effect hadden wanneer zij werden ingesteld door derde landen. In een steekproef van 26 beoordeelde gevallen ([26]) bevestigde de Commissie dat de daling van de invoer gemiddeld 73 % bedroeg, en dat de betrokken volumes ook relevant waren ([27]). De instelling van handelsbeschermingsmaatregelen door derde landen heeft dus geleid tot een lager volume van de uitvoer naar die landen, die, ten minste voor een deel, gericht was op de markt van de Unie.

(20) Bovendien bleek uit een andere gegevensreeks waarin een duidelijk verband werd aangetoond tussen het toenemende aantal handelsbeschermingsmaatregelen in derde landen en de stijging van de invoer in de markt van de Unie, een tegengestelde trend bij de uitvoer uit de belangrijkste landen die staal uitvoeren naar de Unie, zoals uitgelegd in overweging 3 ([28]). Gelet op het grote aantal door derde landen ingestelde handelsbeschermingsmaatregelen en de gevolgen die deze maatregelen hebben voor de ingevoerde hoeveelheden in de landen die een maatregel opleggen (zoals beschreven in overwegingen 18 en 19), bevestigt deze trend dat hun vermogen om uit te voeren naar derde landen aanzienlijk werd beknot. Derhalve probeerden zij deze extra volumes (die ook werden beïnvloed door overcapaciteit) af te zetten op de aantrekkelijke markt van de Unie, die ten gevolge daarvan in dezelfde periode te maken kreeg met een consequente stijging van de invoer, die aanmerkelijk sneller verliep dan de evolutie van het verbruik.

(21) Onderstaande grafiek ([29]) illustreert deze trends.

Grafiek 1: Evolutie van de invoer in de Unie uit, en de gecumuleerde maatregelen opgelegd door, de 7 grootste landen van uitvoer naar de Unie



([25]) De maatregelen hadden betrekking op ongeveer 15 miljoen ton gecombineerde invoer, waarvan slechts iets meer dan 2 miljoen ton nog op de markt kwam na de maatregelen. Zie voor nadere informatie de nota bij het dossier, tabel 2.

([26]) Zie de nota bij het dossier van 30 november 2022, tabel 3.

([27]) Om een handelsbeschermingsmaatregel op te leggen, moeten de volumes waarop elk onderzoek betrekking heeft, boven de de-minimisdrempel liggen. Bovendien wordt staal vaak in eerder grote hoeveelheden verhandeld, zoals blijkt uit de voorbeelden uit de praktijk inzake handelsbeschermingsinstrumenten in de EU en uit de in de steekproef opgenomen handelsbeschermingsmaatregelen in andere derde landen.

([28]) Deze landen vertegenwoordigden tijdens het onderzoektijdvak consequent ongeveer 75 % van de totale invoer in de Unie.

([29]) *Bron:* voor invoer in de Unie: Eurostat; voor handelsbeschermingsmaatregelen: WTO, Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP).

(22) De Commissie stelde ook vast dat er in die periode geen belangrijke daling van het totale staalverbruik plaatsvond die een dergelijke daling van de uitvoer naar derde landen kon verklaren. Bijgevolg kon de daling van de uitvoer naar andere derde landen alleen redelijkerwijs worden verklaard door het beperkende effect van de brede waaier aan handelsbeschermingsmaatregelen of andere handelsbeperkende maatregelen die door een groot aantal rechtsgebieden werden opgelegd.

(23) De Commissie concludeerde dan ook dat de toename van het gebruik van handelsbeschermingsinstrumenten en andere handelsbeperkende maatregelen in derde landen tijdens de beoordelingsperiode tot een hogere invoer in de Unie had geleid.

1.1.3. *Maatregel van de VS op grond van Section 232*

(24) In de overwegingen 58 tot en met 61 van de definitieve verordening heeft de Commissie het verband tussen de maatregelen van de VS op grond van Section 232 uitgelegd. Daarnaast evalueerde de Commissie in de overwegingen 101 tot en met 110 van de definitieve verordening ook de evolutie van de invoer in zowel de markt van de Unie als van de VS ([30]).

(25) Aangezien de gegevens die werden beoordeeld om een stijging van de invoer vast te stellen, de periode tot en met eind juni 2018 bestrijken (einde van de meest recente periode of "MRP"), betreffen zij de trends inzake de invoer in de Unie en in de VS voor een relatief korte periode nadat Section 232 van de VS van kracht werd. Toch werd het onderzoek dat tot de maatregel van de VS heeft geleid al in april 2017 geopend, zoals uiteengezet in overweging 58 van de definitieve verordening, en werd het verslag waarin de grondslag voor de vaststelling van de maatregel werd gelegd, in januari 2018 gepubliceerd en waren de eerste tekenen van de verlegging van het handelsverkeer dus al geconstateerd.

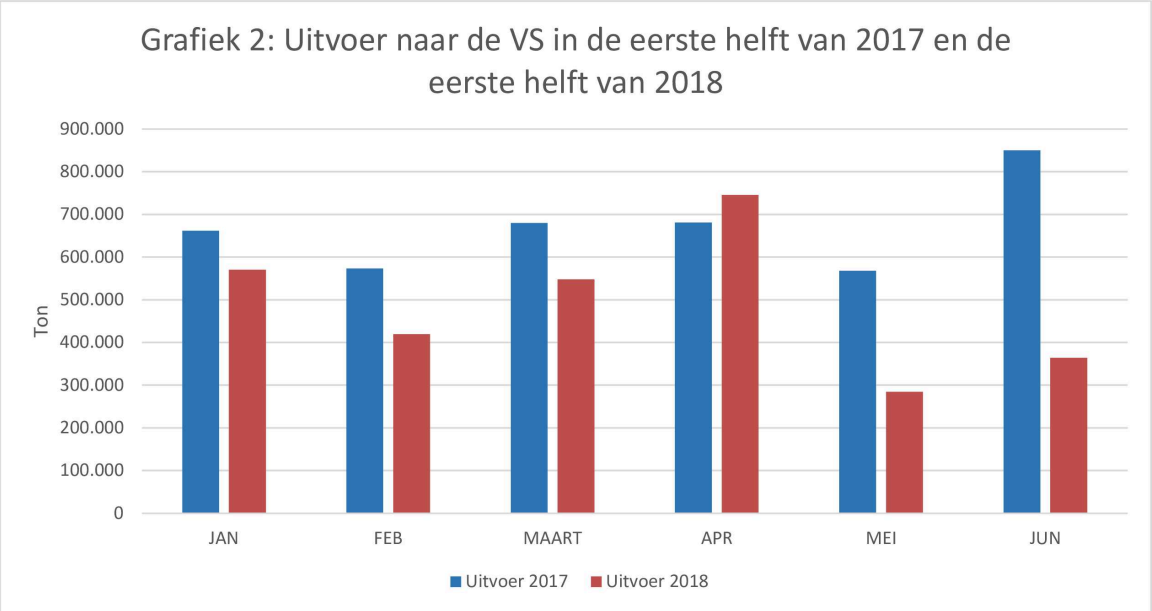
(26) De gegevens toonden aan dat de invoer in de VS tijdens de eerste helft van 2018 met bijna één miljoen ton (–7 %) daalde ten opzichte van dezelfde periode in 2017, maar dat de invoer in de Unie een bijna identieke tegengestelde tendens aanhield, met een stijging van de invoer van 1,2 miljoen ton (+7 %).

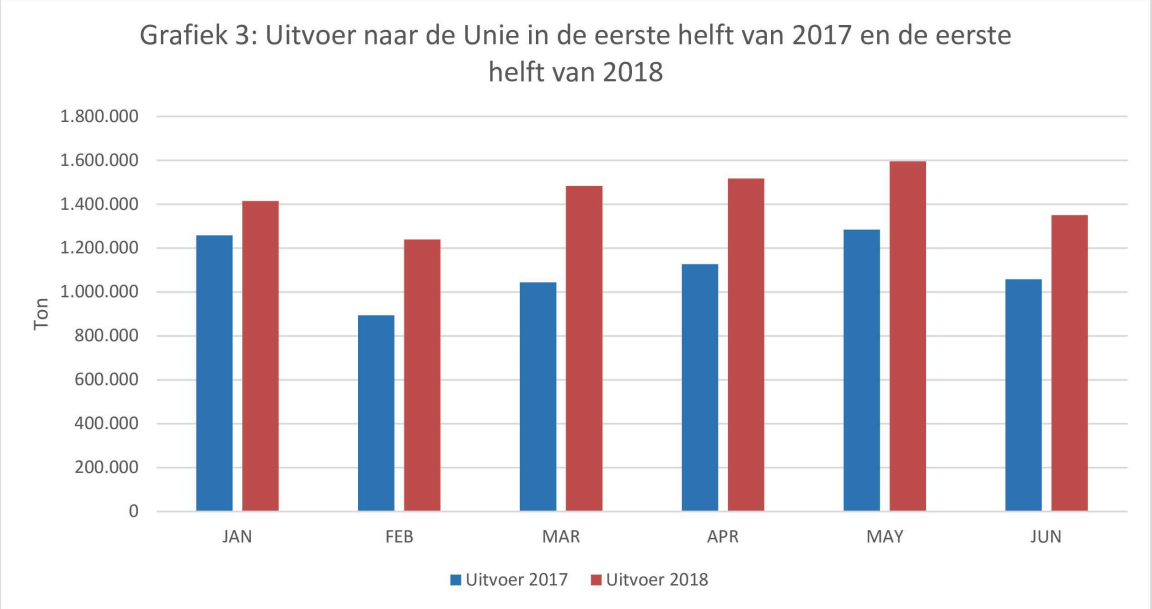
(27) Deze tendens wordt verklaard door het feit dat de belangrijkste landen die staal uitvoeren naar de Unie ook relevante hoeveelheden naar de markt van de VS hebben uitgevoerd. Terwijl het uitvoervolume naar de VS daalde (door de effecten van het recht van 25 % in het kader van Section 232 van de VS), nam het volume van de uitvoer van een aantal van deze landen naar de Unie parallel hieraan toe. Bovendien, en zoals toegelicht in overweging 3, is de uitvoer van deze landen naar andere derde markten over het algemeen afgenomen.

(28) Derhalve verkeerden de landen van uitvoer door het onvermogen om na de inwerkingtreding van de maatregel van de VS op grond van Section 232 dezelfde hoeveelheden uit te voeren naar de VS in een situatie waarin zij gedwongen werden andere afzetmarkten te vinden voor hun staal. In dit geval was de markt van de Unie door haar aantrekkelijkheid qua omvang en prijzen in vergelijking met andere derde markten een logische bestemming voor landen van uitvoer, en dat leidde tot een stijging van de invoer, met name uit landen die hun uitvoervolume naar de VS zagen dalen. Deze tendensen blijken uit de volgende grafieken ([31]).

([30]) Om het verband tussen Section 232 van de VS en de gestegen invoer te verklaren, verwijst de Commissie in die overwegingen alleen naar de gegevens van de periode tot en met juni 2018. De reden daarvoor is dat de toename van de invoer die in de definitieve verordening wordt beoordeeld, tot en met die maand loopt.

([31]) *Bron:* GTA, gecumuleerde uitvoer uit Turkije, Korea, Rusland en Taiwan naar de Verenigde Staten (grafiek 2); en gecumuleerde uitvoer uit dezelfde landen naar de VS en de Unie (grafiek 3).





(29) Gelet op deze feiten heeft de Commissie bevestigd dat de stijging van de invoer in de Unie die plaatsvond in het onderzoektijdvak het resultaat was (samen met de andere vastgestelde onvoorziene ontwikkelingen) van de maatregel van de VS op grond van Section 232.

Cumulatieve beoordeling

(30) De Commissie heeft ook geconcludeerd dat de stijging van de invoer zich voordeed naar aanleiding van de combinatie van alle vastgestelde onvoorziene ontwikkelingen (de mondiale overcapaciteit, de toename van handelsbeschermingsmaatregelen en handelsbeperkende maatregelen in derde landen en de maatregel van de VS op grond van Section 232). Het bestaan van diverse onvoorziene ontwikkelingen op hetzelfde moment versterkt de vaststelling van een logisch verband tussen de stijging van de invoer in de Unie, een aantrekkelijke en belangrijke markt voor de uitvoer van staal, en de vastgestelde onvoorziene ontwikkelingen.

1.2. **Dreiging van ernstige schade**

(31) In de oorspronkelijke vaststelling werd bepaald dat indien de Unie geen vrijwaringsmaatregel zou instellen, er een dreiging van ernstige schade zou bestaan voor de binnenlandse producenten, aangezien de invoer naar verwachting zou blijven stijgen, met name door (onder meer) een verlegging van het handelsverkeer door de maatregel van de VS op grond van Section 232, en dus voor extra invoerdruk zou zorgen met betrekking tot de prijzen en volumes ([32]). In dit onderdeel van de verordening zal meer in detail worden ingegaan op waarom er sprake was van een dreiging van ernstige schade, en waarom die vaststelling gegrond was gelet op het bewijs dat ten tijde van de instelling van de definitieve maatregel beschikbaar was. Daartoe bevat dit onderdeel van de verordening aanvullende toelichtingen en verklaringen inzake de volgende aspecten die tot de vaststelling van een dreiging van ernstige schade hebben geleid: i) de situatie van de bedrijfstak van de Unie en de redenen die het gedeeltelijke herstel ervan in 2017 verklaarden; ii) de rol van de handelsbeschermingsmaatregelen van de EU in de situatie van de bedrijfstak van de Unie; iii) het effect van de maatregel van de VS op grond van Section 232 — met inbegrip van de recente evolutie van de invoer in de Unie; iv) de meest recente evolutie van de prijzen van staal en grondstoffen; v) de stand van zaken met betrekking tot handelsbeschermingsmaatregelen in derde landen en overcapaciteit, en vi) de vooruitzichten en prognoses voor de markt.

Blijvende aantrekkelijkheid van de markt van de Unie

(32) In de overwegingen 1 en 4 heeft de Commissie uitgelegd dat de markt van de Unie aantrekkelijk was op het gebied van omvang en prijzen en heeft zij toegelicht hoe deze kenmerken tijdens het onderzoektijdvak hebben bijgedragen tot een stijging van de ingevoerde hoeveelheden in de markt van de Unie.

(33) De Commissie heeft geoordeeld dat deze kenmerken aan het einde van het onderzoek dat tot de instelling van de definitieve vrijwaringsmaatregel heeft geleid, gelijk zijn gebleven, hetgeen bevestigt dat de markt van de Unie in 2018 nog altijd een aantrekkelijke markt was qua omvang ([33]) en qua prijzen. De belangrijkste landen van uitvoer van staal naar de Unie kregen, in vergelijking met de uitvoerprijzen die op andere derde markten werden verkregen, voor 48 % tot 81 % van de betrokken GN-codes een hogere prijs op de markt van de Unie ([34]). Dat is een bevestiging van de blijvende aantrekkelijkheid qua prijzen. Wat de omvang betreft, bleef de Unie een relevante uitvoermarkt, die voor sommige landen van uitvoer bijna 40 % en voor andere ongeveer 25 % van hun totale uitvoer voor haar rekening nam, afhankelijk van het land van uitvoer ([35]).

(34) Bovendien concludeerde de Commissie dat de beoordeelde gegevens, met inbegrip van de opmerkingen van belanghebbenden, geen elementen bevatten waaruit bleek dat de markt van de Unie in de nabije toekomst minder aantrekkelijk zou worden. Zoals blijkt uit deze bijlage (zie bijvoorbeeld de punten 1.2.3 en 1.2.5) waren er namelijk steeds minder alternatieve afzetmarkten waar producenten-exporteurs dezelfde of vergelijkbare uitvoervolumes konden behalen als in het verleden, en zou de druk van de invoer op de aantrekkelijke markt van de Unie ten gevolge daarvan nog verder stijgen.

1.2.1. *Situatie van de bedrijfstak van de Unie en de factoren om zijn gedeeltelijke herstel in 2017 te verklaren*

(35) In punt VI.1 van de voorlopige verordening en in de punten 5.1 tot en met 5.3 van de definitieve verordening wordt de situatie van de bedrijfstak van de Unie aan het einde van de geanalyseerde periode toegelicht, evenals de evolutie van de schade-indicatoren sinds 2013, waarna wordt geconcludeerd dat de bedrijfstak van de Unie zich in een zwakke en kwetsbare positie bevindt.

(36) Ondanks een gedeeltelijke verbetering in 2017 werd de vaststelling van kwetsbaarheid verklaard door een aantal factoren waardoor de bedrijfstak van de Unie alleen in 2017 een algemeen gezonder winstgevendheidsniveau kon bereiken dan in voorgaande jaren, ondanks een voortdurend stijgende invoer ([36]).

(37) Ten eerste was de winstgevendheid van de bedrijfstak van de Unie tijdens de geanalyseerde periode over het algemeen pover, waarbij er verlies werd geleden (2013) of een zeer laag winstniveau werd behaald (2014-2016). Hoewel de bedrijfstak in 2017 voor het eerst in een periode van vijf jaar een gezonder winstgevendheidsniveau behaalde, was dat niet van dien aard dat het de eerdere prestaties gedurende een periode van vier jaar kon compenseren. Zelfs in dat jaar bleef de winstgevendheid voor een groot aantal productcategorieën laag. Drie

([32]) Zie overwegingen 90 en 110 van de definitieve verordening.

([33]) Zie ook Staalcomité van de OESO — Recent developments in steel trade and trade policy measures, 17-18 september 2018, blz. 8, tabel 2 (waaruit blijkt dat de Unie in 2018 haar positie als belangrijkste staalimporterend land wereldwijd verder consolideerde).

([34]) *Bron:* berekeningen van DG Handel aan de hand van gegevens van de Global Trade Atlas (https://ihsmarkit.com/index.html) — ruwe gegevens beschikbaar bij abonnement. Zie voor nadere informatie de nota bij het dossier van 30 november 2022, tabel 1.

([35]) *Ibidem*.

([36]) De instelling van handelsbeschermingsmaatregelen voor een aantal productcategorieën heeft ook bijgedragen tot deze verbetering, maar de specifieke rol daarvan wordt in punt 1.2.2 geanalyseerd.

productcategorieën bleven verliesgevend en 13 productcategorieën zaten dicht bij het kostendekkend niveau. Slechts zeven productcategorieën konden in 2017 een herstel inzetten en een winstniveau boven 6 % behalen ([37]). In dit verband had een belangrijke verschilfactor in 2017 betrekking op de evolutie en het niveau van de verkoopprijzen per eenheid en het verschil met de productiekosten vergeleken met die van de jaren voordien. De prijs steeg in 2017 met ongeveer 18 % ten opzichte van het jaar daarvoor (een stijging van 106 EUR/ton). Hoewel de productiekosten in dat jaar eveneens stegen (met 82 EUR/ton vergeleken met het jaar daarvoor) ([38]), kon de bedrijfstak van de Unie tegelijkertijd de grootste (positieve) marge tussen beide behalen in de geanalyseerde periode (36 EUR/ton), wat tot een hogere winstgevendheid heeft geleid ([39]). Deze uitzonderlijke ([40]) situatie zou, volgens de meest recente ontwikkelingen die in het onderzoek werden geanalyseerd, naar verwachting echter niet lang duren, en er waren duidelijke trends waaruit bleek dat de situatie zich al aan het omkeren was (zie punt 1.2.4).

(38) Ten tweede kon de bedrijfstak van de Unie zijn verkoopvolume in 2017 over het geheel genomen weliswaar met 7 % verhogen vergeleken met 2013 ([41]), hetgeen hielp om zijn prestaties in dat jaar deels te verbeteren, maar was de bedrijfstak er duidelijk niet toe in staat in datzelfde jaar ten volle te profiteren van een veel hogere stijging van het verbruik (+14 %) ([42]) op de markt van de Unie, hoewel de bedrijfstak in 2017 nog altijd voldoende capaciteit beschikbaar had (een bezettingsgraad van 76 % in 2017, in vergelijking met 75 % in 2016) ([43]) om zijn binnenlandse verkoop verder te verhogen. Het is opmerkelijk dat de bedrijfstak van de Unie zijn bezettingsgraad in 2017 nauwelijks verbeterde in vergelijking met het jaar daarvoor. Een dergelijke slechtere prestatie is te verklaren door de aanzienlijk oplopende druk van de invoer (op het gebied van het volume en de prijzen) die de bedrijfstak van de Unie tijdens de beoordelingsperiode ondervond. De invoer profiteerde namelijk veel sterker van de stijging van het verbruik dan de producenten in de Unie. Terwijl de producenten in de Unie op jaarbasis consequent marktaandeel verloren (van 87,2 % naar 81,9 %) ([44]), liet de invoer een drastische toename zien (+71 %) ([45]), goed voor een stijging van het marktaandeel van 12,7 % in 2013 naar 18,8 % in 2017 ([46]). Het marktaandeel van de invoer bedroeg in de MRP 18,8 %, wat zelfs hoger was dan in 2017 (18,1 %). Deze tendensen kunnen worden verklaard door de constante prijsonderbieding van de invoer ([47]), wat de bedrijfstak van de Unie ervan weerhield het volledige potentieel van de marktontwikkelingen (of toch een groter deel daarvan) te benutten.

(39) Ten derde kon de bedrijfstak van de Unie, hoewel de marktomstandigheden in het algemeen verbeterden (met een hoger verbruik, meer binnenlandse verkoop en hogere prijsniveaus), dit niet omzetten in meer werkgelegenheid, waarbij in de periode 2013-2017 bijna 10 000 banen verloren gingen in de Unie ([48]). De werkgelegenheidsgraad daalde in 2017 zelfs zeer licht vergeleken met 2016. Ten slotte nam de voorraad tijdens het onderzoektijdvak met 19 % toe en bleef die in 2017 hoog ([49]).

(40) De bedrijfstak van de Unie verbeterde zijn prestaties in 2017 derhalve gedeeltelijk ten gevolge van een combinatie van factoren, met name de stijging van het verbruik en van de binnenlandse verkoop en het grotere verschil in prijzen tussen staal en grondstoffen ([50]), maar die verbetering werd desondanks beperkt door de invoerdruk die dat jaar werd gevoeld, waardoor de bedrijfstak van de Unie niet sterker kon profiteren van die bestaande factoren. Het constante verlies van marktaandeel en de aanhoudende prijsonderbieding in alle productcategorieën, en de banen die definitief verloren gingen, waren duidelijke signalen dat de situatie van de bedrijfstak niet zodanig was dat die volledig hersteld was van de gevolgen van eerdere negatieve prestaties in voorgaande jaren en dat de invoerdruk een belangrijke belemmerende factor was voor een dergelijk herstel.

([37]) Overweging 53 van de voorlopige verordening.
([38]) Zie tabel 15 van de definitieve verordening.
([39]) Deze trends werden geëvalueerd voor het betrokken product, en niet voor afzonderlijke productcategorieën.
([40]) Gebaseerd op een vergelijking van alle jaren in de geanalyseerde periode.
([41]) Zie tabel 4 van de definitieve verordening.
([42]) *Ibidem*.
([43]) Zie tabel 5 van de definitieve verordening.
([44]) Zie tabel 4 van de definitieve verordening.
([45]) Zie tabel 2 van de definitieve verordening.
([46]) *Ibidem*.
([47]) Zie bijlage III bij de voorlopige verordening.
([48]) Zie tabel 7 van de definitieve verordening.
([49]) Zie tabel 5 van de definitieve verordening.
([50]) Zie punt 1.2.2 voor een toelichting bij de rol van recente handelsbeschermingsmaatregelen in de prestaties van de bedrijfstak van de Unie in 2017.

(41) Aangezien een aantal van deze factoren die in 2017 een positieve ontwikkeling kenden in 2018 een omgekeerde tendens lieten zien (zie hieronder voor de meest recente ontwikkelingen en de verwachte prestaties voor de prijzen van staal en grondstoffen, alsook voor de verwachte tendensen wat het verbruik aangaat) in een situatie waarin de druk van de invoer naar verwachting zou toenemen wat het volume en de prijzen betrof, zou de invloed op de financiële situatie van de bedrijfstak van de Unie negatief zijn.

(42) Met andere woorden zou de negatieve tendens die veel van deze factoren aan het einde van 2018 lieten zien, ondanks het gedeeltelijke herstel van de bedrijfstak van de Unie wegens de gecombineerde positieve ontwikkelingen van een reeks belangrijke factoren op de markt en een langzamere toename van de invoer in 2017 vergeleken met voorgaande jaren ([51]), noodzakelijkerwijs leiden tot een verslechtering van de situatie van de bedrijfstak van de Unie ten opzichte van de aanhoudende verdere stijging van de invoerdruk, waaraan de bedrijfstak van de Unie door de omvang en de verwachte heersende marktcontext dit keer geen weerstand zou kunnen bieden. Bijgevolg was de bedrijfstak van de Unie aan het einde van het onderzoektijdvak kwetsbaar voor een verdere toename van de invoer.

1.2.2. *De rol van de handelsbeschermingsmaatregelen van de Unie in de situatie van de bedrijfstak van de Unie in 2017*

(43) In dit deel verstrekt de Commissie de nodige aanvullende toelichtingen en ondersteunende gegevens over de rol van de HBI-maatregelen bij het gedeeltelijke herstel van de bedrijfstak van de Unie in 2017.

(44) Hiertoe heeft de Commissie eerst die maatregelen geselecteerd die in de jaren 2015 en 2016 zijn ingesteld, omdat de Commissie van mening was dat het de gevolgen van die maatregelen zouden zijn waaraan de prestaties van de bedrijfstak van de Unie in 2017 gedeeltelijk zouden kunnen worden toegeschreven ([52]). Op basis van deze parameters had de Commissie vóór 2017 dus zes handelsbeschermingsmaatregelen ingesteld ten aanzien van de invoer uit productcategorieën waarvoor nadien de vrijwaringsmaatregel zou gelden ([53]).

(45) Het betreft de volgende maatregelen ([54]): Uitvoeringsverordening (EU) 2015/501 van de Commissie ([55]), Uitvoeringsverordening (EU) 2016/181 van de Commissie ([56]), Uitvoeringsverordening (EU) 2016/1778 van de Commissie ([57]), Uitvoeringsverordening (EU) 2016/113 van de Commissie ([58]), Uitvoeringsverordening (EU) 2016/1777 van de Commissie ([59]) en Uitvoeringsverordening (EU) 2017/969 van de Commissie ([60]).

([51]) De totale invoer nam met ongeveer 1 miljoen ton toe en het marktaandeel steeg van 17,9 % in 2016 naar 18,1 % in 2017, wat zowel in absolute als in relatieve cijfers minder is dan eerdere toenames op jaarbasis.

([52]) In dat opzicht was de Commissie van oordeel dat een handelsbeschermingsmaatregel die bijvoorbeeld in 2013 was opgelegd, te ver in het verleden zou liggen om verband te kunnen houden met de verbeterde prestaties van de Unie in 2017 en dat de geselecteerde maatregelen derhalve een meer nauwkeurige en geschikte basis vormen voor de analyse.

([53]) In sommige gevallen komt het toepassingsgebied van een handelsbeschermingsmaatregel voor een bepaald product, wat de betrokken GN-codes betreft, niet volledig overeen met de productomschrijving van de bijbehorende productcategorie die onder de vrijwaringsmaatregel valt; derhalve is dit een beoordeling bij benadering.

([54]) De verwijzingen naar deze verordeningen hebben betrekking op de verordeningen tot instelling van een voorlopige maatregel; uit praktische overwegingen werd er immers van uitgegaan dat zolang een recht (voorlopig of definitief) van toepassing was, het een vergelijkbaar effect had op de verhandelde hoeveelheden. In al deze gevallen heeft het onderzoek tot de instelling van een definitieve maatregel geleid.

([55]) Uitvoeringsverordening (EU) 2015/501 van de Commissie van 24 maart 2015 tot instelling van een voorlopig antidumpingrecht op koudgewalste platte producten van roestvrij staal van oorsprong uit de Volksrepubliek China en Taiwan (PB L 79 van 25.3.2015, blz. 23).

([56]) Uitvoeringsverordening (EU) 2016/181 van de Commissie van 10 februari 2016 tot instelling van een voorlopig antidumpingrecht op bepaalde koudgewalste platte staalproducten van oorsprong uit de Volksrepubliek China en de Russische Federatie (PB L 37 van 12.2.2016, blz. 1).

([57]) Uitvoeringsverordening (EU) 2016/1778 van de Commissie van 6 oktober 2016 tot instelling van een voorlopig antidumpingrecht op bepaalde warmgewalste platte producten van ijzer, van niet-gelegeerd staal of van ander gelegeerd staal van oorsprong uit de Volksrepubliek China (PB L 272 van 7.10.2016, blz. 33).

([58]) Uitvoeringsverordening (EU) 2016/113 van de Commissie van 28 januari 2016 tot instelling van een voorlopig antidumpingrecht op staven betonstaal die zeer goed tegen metaalmoeheid zijn bestand, van oorsprong uit de Volksrepubliek China (PB L 23 van 29.1.2016, blz. 16).

([59]) Uitvoeringsverordening (EU) 2016/1777 van de Commissie van 6 oktober 2016 tot oplegging van een voorlopig antidumpingrecht op bepaalde zware plaat van niet-gelegeerd staal of van ander gelegeerd staal van oorsprong uit de Volksrepubliek China (PB L 272 van 7.10.2016, blz. 5).

([60]) Uitvoeringsverordening (EU) 2017/969 van de Commissie van 8 juni 2017 tot instelling van een definitief compenserend recht op bepaalde warmgewalste platte producten van ijzer, van niet-gelegeerd staal of van ander gelegeerd staal van oorsprong uit de Volksrepubliek China en tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) 2017/649 van de Commissie tot instelling van een definitief antidumpingrecht op bepaalde warmgewalste platte producten van ijzer, van niet-gelegeerd staal of van ander gelegeerd staal van oorsprong uit de Volksrepubliek China (PB L 146 van 9.6.2017, blz. 17).

(46) De Commissie heeft geconstateerd dat de winstgevendheid van de producenten in de Unie in deze productcategorieën stelselmatig verbeterde in het jaar na de instelling van de maatregelen. De Commissie stelde met name vast dat de winstgevendheid in 2017 over het algemeen verbeterde ([61]), hoewel de winstgevendheid voor een groot aantal productcategorieën laag bleef, in het bijzonder voor de productcategorieën waarop recente handelsbeschermingsmaatregelen van toepassing waren, en dat de invoerprijzen van derde landen (waarvoor de handelsbeschermingsmaatregelen in kwestie niet golden) in 2017 over het algemeen tijdelijk stegen na de instelling van de handelsbeschermingsmaatregelen ([62]).

(47) Bovendien vertegenwoordigden de volumes waarop de recente handelsbeschermingsmaatregelen van toepassing waren ongeveer 40 % van de totale invoer in de productcategorieën die in de beoordelingsperiode aan recente handelsbeschermingsmaatregelen onderworpen waren ([63]) en daalden hun volumes in de jaren na de instelling van die handelsbeschermingsmaatregelen met meer dan 90 % ([64]). Door de aanzienlijke afname van oneerlijke invoer als gevolg van de instelling van maatregelen, konden de producenten in de Unie en andere landen van uitvoer hun verkoopprijzen in 2017 dus in het algemeen verhogen.

(48) Bovendien kenden alle productcategorieën waarop recente handelsbeschermingsmaatregelen van toepassing waren een aanzienlijke verbetering van de winstgevendheid ([65]), die voor diverse categorieën meer dan 6 % bedroeg in 2017 ([66]). Voor de overige categorieën was het beeld diverser, met een aantal categorieën die bijna 6 % of net iets meer dan 6 % winstgevendheid behaalden ([67]), andere categorieën die beterschap vertoonden, maar nog altijd kampten met een zwakke of lage winstgevendheid ([68]), en nog andere categorieën die verlies leden of rond 1 % winstgevendheid zaten ([69]), ongeacht de recente ontwikkelingen. Dat toont aan dat het beeld wat de evolutie van de winstgevendheid betreft niet homogeen was voor alle categorieën en dat de meeste categorieën ([70]) in 2017 over het algemeen hetzij verliesgevend waren, hetzij een ongezond winstgevendheidsniveau kenden, zelfs als hun situatie in sommige gevallen was verbeterd ten opzichte van het voorgaande jaar. Dit bevestigt de kwetsbaarheid van de algemene situatie van de bedrijfstak van de Unie, ondanks het feit dat de situatie beter was dan het jaar daarvoor.

(49) Zoals hieronder toegelicht was de tendens van stijgende prijzen in 2017 tijdelijk en begon het tij in 2018 te keren, toen de Unie te maken kreeg met een toename van de invoer, hoofdzakelijk uit derde landen waarop geen handelsbeschermingsmaatregelen van toepassing waren, en met de verlegging van het handelsverkeer door de maatregel van de VS op grond van Section 232. Dat blijkt uit het invoervolume in de MRP, dat ondanks de instelling van recente handelsbeschermingsmaatregelen in sommige productcategorieën een recordpeil bereikte van 31 314 ton. Daaruit bleek dat hoewel recente handelsbeschermingsmaatregelen bijdroegen tot de gedeeltelijke en tijdelijke verbetering van de bedrijfstak van de Unie, zij ook gunstig waren voor de landen van uitvoer die niet onder de maatregelen vielen, aangezien die landen hun aanwezigheid op de markt van de Unie ook aanzienlijk begonnen te verhogen ([71]).

(50) De Commissie bevestigde derhalve dat de instelling van handelsbeschermingsmaatregelen een bijdrage heeft geleverd aan de algemene prestaties van de producenten in de Unie, voor zover de maatregelen betrekking hadden op deze categorieën ([72]).

([61]) *Bron*: analyse van DG Handel van de in de relevante maatregelen gepubliceerde schade-indicatoren en analyse van de antwoorden op de vragenlijst die per productcategorie door de bedrijfstak van de Unie werden verstrekt in het kader van het oorspronkelijke vrijwaringsonderzoek. Zie voor nadere informatie de nota bij het dossier van 30 november 2022, tabel 4.

([62]) *Bron:* Eurostat.

([63]) De som van de invoer waarop handelsbeschermingsmaatregelen van toepassing zijn, lag in deze onderzoeken (hoewel het verschillende onderzoektijdvakken en verschillende jaren betreft, bv. 2013 tot en met 2015) net boven 5 miljoen ton.

([64]) *Bron:* analyse van DG Handel van de eigen zaken in verband met handelsbeschermingsinstrumenten voor het invoervolume in het relevante onderzoektijdvak, en Eurostat voor de invoercijfers na het onderzoektijdvak voor elk van de onderzoeken voor deze uitvoering.

([65]) Voor de categorieën 1, 2, 7, 9, 12 en 13.

([66]) Voor de categorieën 1, 2 en 9.

([67]) Zie categorieën 4, 8 en 14.

([68]) Zie categorieën 5, 6, 15, 16 en 26

([69]) Zie categorieën 3, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 25 en 28.

([70]) Minstens 15 van in totaal 23 categorieën waarvoor een voorlopige maatregel geldt (waarvoor een uitsplitsing werd opgenomen in bijlage III bij de voorlopige verordening).

([71]) Zo verhoogde Turkije zijn aanwezigheid op de markt van de Unie in categorie 1, waarin China in oktober 2016 aan handelsbeschermingsmaatregelen werd onderworpen, van 1 062 247 ton in 2016 tot 2 miljoen ton in 2017 (en bijna 3 miljoen ton in 2018). Ook India liet een toename optekenen, van 443 551 ton naar 1 121 334 ton in 2017, net als Egypte, van 47 400 ton in 2016 naar 409 432 ton in 2017.

([72]) In punt 1.2.1 worden de redenen voor de algemene verbetering van de bedrijfstak van de Unie ten aanzien van het betrokken product toegelicht.

(51) Daarnaast blijkt uit de redenering in de punten 1.2.1 en 1.2.2 duidelijk dat sommige factoren die het gedeeltelijke herstel van de Unie (bv. verbruik) verklaarden, niet op gelijke of vergelijkbare wijze van invloed waren op of ten goede kwamen aan de producenten in de Unie en de landen van uitvoer, aangezien laatstgenoemden hun aanwezigheid op de markt van de Unie sterk konden verhogen (+71 % qua volume) ten koste van de producenten in de Unie, die marktaandeel verloren en hun algemene verkoophoeveelheden slechts beperkt zagen stijgen (+7 %) in vergelijking met de aanhoudende groei van de invoer.

1.2.3. *Gevolgen van de maatregel van de VS op grond van Section 232*

(52) In de definitieve verordening ([73]) kwam de Commissie tot de conclusie dat Section 232 van de VS zou leiden tot een aanzienlijke verlegging van het handelsverkeer naar de markt van de Unie.

(53) In dit verband heeft de Commissie een meer gedetailleerde analyse van de patronen van invoer in de Unie en de VS verricht, in algemene termen en vervolgens met een nadere analyse van het gedrag van bepaalde landen van uitvoer. Uit deze analyse bleek bij een vergelijking van de invoer in de VS en in de Unie in de eerste helft van 2018 met de eerste helft van 2017 dat de invoer in de VS met bijna één miljoen ton afnam (–7 %) ten opzichte van dezelfde periode in 2017 en dat de invoer in de Unie zich bijna precies in de tegenovergestelde richting ontwikkelde, met een toename van de invoer van 1,2 miljoen ton (+7 %) (zie overweging 26). Bij de beoordeling van de ontwikkelingen in de tweede helft van 2018 en dezelfde periode in 2017, komen deze tegengestelde trends nog duidelijker naar voren. De invoer in de VS nam met 2,4 miljoen ton (–19 %) af, terwijl de invoer in de Unie toenam met meer dan 2 miljoen ton (+15 %) ([74]).

(54) Dit leidde tot een totale jaarlijkse afname van de invoer in de VS van 3,3 miljoen ton (–13 %) en een toename van de invoer in de Unie van 3,2 miljoen ton (+11 %), waarvan 72 % van de afname van het totale volume in de VS en 63 % van de toename van de invoer in de Unie in de tweede helft van 2018 plaatsvond ([75]).

(55) Uit het tempo en de omvang waarmee deze invoertrends in de tweede helft van 2018 werden versneld, bleek dus dat de gevolgen van de maatregel van de VS op grond van Section 232 geleidelijk toenamen, aangezien deze reeds een paar maanden was ingevoerd, en dat landen van uitvoer zich snel aanpasten aan de nieuwe marktsituatie ([76]).

(56) De Commissie heeft het gedrag van landen van uitvoer naar de markt van zowel de VS als de Unie meer in detail bekeken en deze trend bevestigd. Voor landen zoals Turkije, Rusland, Zuid-Korea en Taiwan ([77]), die goed waren voor aanzienlijke uitvoervolumes naar de VS en de Unie, werden in 2018, in vergelijking met 2017, bijvoorbeeld de volgende trends waargenomen: de uitvoer van Turkije naar de VS nam met ongeveer 850 000 ton (–45 %) af en zijn uitvoer naar de Unie nam met 2,6 miljoen ton (+56 %) toe. De uitvoer van Rusland naar de VS nam op vergelijkbare

([73]) Zie de overwegingen 57 tot en met 62 en tabel 12 van de definitieve verordening.

([74]) Om dit volume in de juiste context te plaatsen: uit een basisberekening aan de hand van de gemiddelde staalprijs in de Unie in 2017 blijkt dat de bedrijfstak van de Unie ongeveer 1,4 miljard EUR aan binnenlandse verkoop zou kunnen verliezen als gevolg van deze extra invoer. Hieruit blijkt dus dat de potentiële gevolgen van deze extra verkoop relevant waren.

([75]) Terwijl de toename van de invoer in de Unie van 2016 tot 2017 veel beperkter was, met ongeveer 1 miljoen ton.

([76]) Zie ook Staalcomité van de OESO — Recent developments in steel trade and trade policy measures, 17-18 september 2018, blz. 8, tabel 2.

([77]) Op het moment van goedkeuring van de definitieve vrijwaringsmaatregel, bestonden slechts de volgende vier handelsbeschermingsmaatregelen die gevolgen hadden voor de invoer in de Unie (drie tegen Rusland en één tegen Taiwan): Uitvoeringsverordening (EU) 2017/1795 van de Commissie van 5 oktober 2017 tot instelling van een definitief antidumpingrecht op bepaalde warmgewalste platte producten van ijzer, van niet-gelegeerd staal of van ander gelegeerd staal van oorsprong uit Brazilië, Iran, Rusland en Oekraïne, en tot beëindiging van het onderzoek naar de invoer van bepaalde warmgewalste platte producten van ijzer, van niet-gelegeerd staal of van ander gelegeerd staal van oorsprong uit Servië (PB L 258 van 6.10.2017, blz. 24); Uitvoeringsverordening (EU) 2016/1328 van de Commissie van 29 juli 2016 tot instelling van een definitief antidumpingrecht en tot definitieve inning van het voorlopige antidumpingrecht op bepaalde koudgewalste platte staalproducten van oorsprong uit de Volksrepubliek China en de Russische Federatie (PB L 210 van 4.8.2016, blz. 1); Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1469 van de Commissie van 1 oktober 2018 tot instelling van een definitief antidumpingrecht op bepaalde naadloze buizen en pijpen, van ijzer of van staal, van oorsprong uit Rusland en Oekraïne, naar aanleiding van een nieuw onderzoek in verband met het vervallen van de maatregelen op grond van artikel 11, lid 2, van Verordening (EU) 2016/1036 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 246 van 2.10.2018, blz. 20), en Uitvoeringsverordening (EU) 2015/1429 van de Commissie van 26 augustus 2015 tot instelling van een definitief antidumpingrecht op koudgewalste platte producten van roestvrij staal van oorsprong uit de Volksrepubliek China en Taiwan (PB L 224 van 27.8.2015, blz. 10).

wijze af met meer dan 250 000 ton (–36 %) en zijn uitvoer naar de Unie nam toe met 870 000 ton (+23 %). De uitvoer van Zuid-Korea naar de VS nam met meer dan 880 000 ton (–27 %) af, terwijl zijn uitvoer naar de Unie met ongeveer 250 000 ton (+8 %) toenam. De uitvoer van Taiwan naar de VS nam tot slot met ongeveer 160 000 ton (–14 %) af, terwijl zijn uitvoer naar de Unie met meer dan 500 000 ton (+40 %) toenam ([78]).

(57) Derhalve bleek uit deze cijfers dat de producenten-exporteurs over het algemeen in staat waren om ten minste een deel van de in de VS verloren volumes naar de markt van de Unie te verzenden en om in sommige gevallen hun aanwezigheid op de markt van de Unie uit te breiden tot meer dan de in de VS verloren volumes. Gezien de omvang van de markt van de VS ([79]) en het feit dat de maatregel van de VS op grond van Section 232 pas een paar maanden werd toegepast en de volledige beoogde effecten daarom nog niet waren gerealiseerd ([80]), was het redelijk om te verwachten dat de uitvoer naar de VS verder met grote volumes zou afnemen en dat producenten-exporteurs zich zouden kunnen aanpassen aan deze omstandigheden en hun aanwezigheid op de markt van de Unie nog verder zouden kunnen uitbreiden.

(58) De Commissie bevestigde derhalve dat de maatregel van de VS op grond van Section 232 in de nabije toekomst waarschijnlijk een nog grotere verlegging van de uitvoer naar de markt van de Unie zou veroorzaken.

1.2.4. *Meest recente ontwikkeling van de prijzen voor staal en grondstoffen*

(59) In de definitieve verordening merkt de Commissie op dat "de staalprijzen in de Unie vanaf het derde kwartaal van 2018 een neerwaartse trend [begonnen] te volgen" ([81]).

(60) In dit verband merkte de Commissie onder punt 1.2.1 op dat een van de factoren die een gedeeltelijke verbetering van de prestaties van de bedrijfstak van de Unie in 2017 konden verklaren, bestond in het feit dat het verschil tussen de staalprijs en de prijs voor grondstoffen groter was dan in enige van de voorgaande jaren van de geanalyseerde periode. Uit een nadere gedetailleerde analyse van de meeste recente ontwikkelingen voorafgaand aan het instellen van een definitieve maatregel bleek echter dat de trend omboog en dat het positieve verschil tussen de twee prijzen steeds kleiner werd en dit daarom negatieve gevolgen zou hebben voor de economische prestaties van de bedrijfstak van de Unie.

(61) Zoals aangetoond in grafiek 4 ([82]) daalden de staalprijzen in de Unie in de tweede helft van 2018 gestaag. Deze trend zou zich naar verwachting voortzetten in het licht van de onzekere marktvooruitzichten (zie punt 1.2.6) en als gevolg van de voortdurende en toenemende druk van de invoer in termen van volumes en prijzen, die bij verslechterende of onzekere marktomstandigheden waarschijnlijk zouden leiden tot dalende prijzen, waardoor de bedrijfstak van de Unie zijn prijzen niet kon aanpassen aan de hogere kosten. In grafiek 5 ([83]) kan worden gezien hoe de prijs van sommige van de belangrijkste grondstoffen voor de productie van staal in dezelfde periode constant steeg.

([78]) *Bron:* voor de invoer in de VS (GTA); voor de invoer in de Unie (Eurostat).

([79]) De staalmarkt van de VS behoorde wat de omvang ervan betreft tot de belangrijkste bestemmingen voor de invoer — Zie OESO, "Recent Developments in Steel Trade and Trade Policy Measures", DSTI/SC(2018)3, blz. 9, tabel 3.

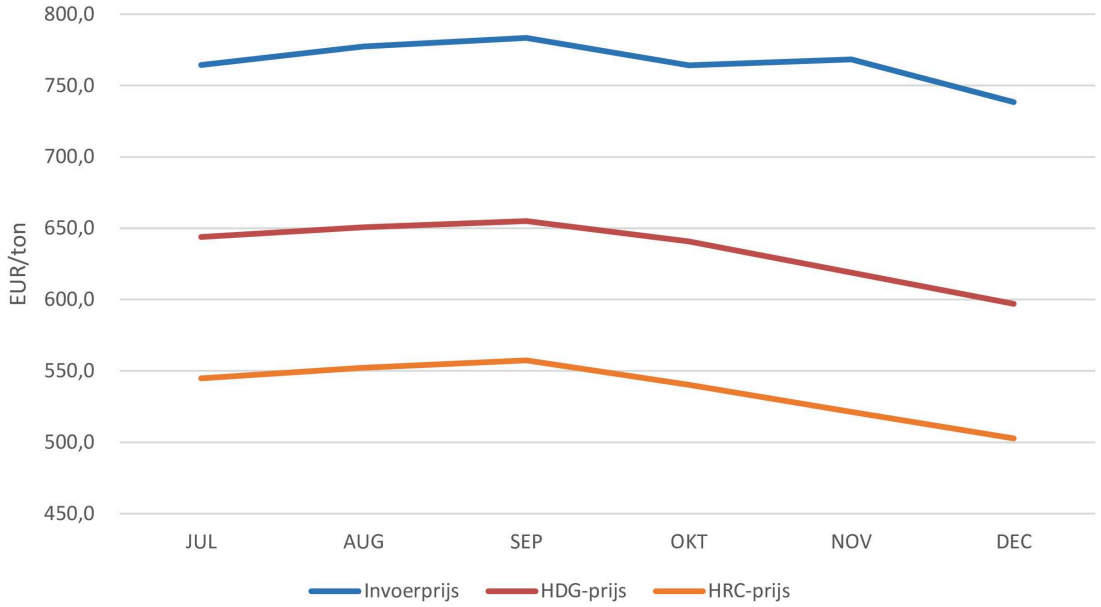
([80]) Zie overweging 35 van de voorlopige verordening: De VS heeft berekend dat de instelling van een enkel tarief voor alle producten krachtens de maatregelen op grond van afdeling 232 met uitsluiting van vrijwel geen enkel land, de invoer vermindert met ongeveer 13 miljoen ton — wat overeenkomt met 7 % van het verbruik in de Unie.

([81]) Zie overweging 89 van de definitieve verordening.

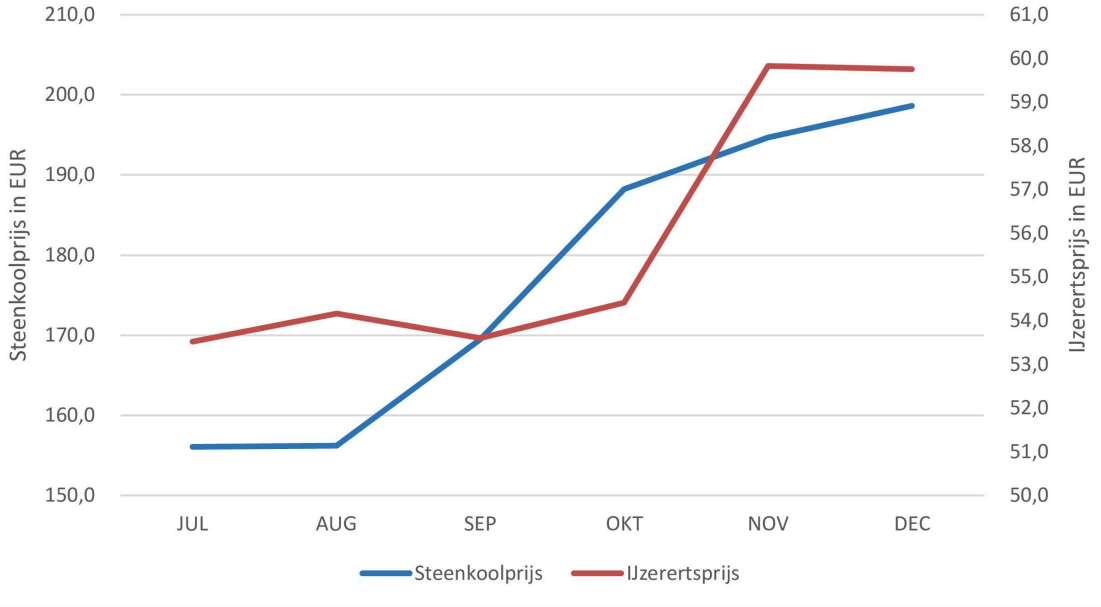
([82]) *Bron:* Eurostat voor de invoerprijzen en S&P Global Commodity Insights voor de prijzen van thermisch verzinkte platen en warmgewalst breedband.

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

Grafiek 4: Prijzen van koudgewalst platstaal (HDG), warmgewalst breedband (HRC) en bij invoer in de tweede helft van 2018



Grafiek 5: Prijzen van ijzererts en steenkool in EUR in de tweede helft van 2018



(62) Dergelijke gecombineerde trends, zonder tekenen dat deze zich in de nabije toekomst zouden omkeren, zouden de bedrijfstak van de Unie derhalve in een nog lastigere financiële situatie doen terechtkomen.

(63) Daarnaast was de Commissie van oordeel dat de trends van het onderbieden van de binnenlandse prijzen, zoals geïdentificeerd in het oorspronkelijke onderzoek, in een waarschijnlijk scenario van een verdere druk van de invoer en op een markt waarop geen aanzienlijke groei zou plaatsvinden, nog verder zouden verergeren. Dit zou leiden tot aanvullende problemen voor producenten in de Unie, die om marktaandeel zouden moeten concurreren, wat ten koste zou gaan van houdbaardere prijzen, of een hogere prijs zouden moeten handhaven, waarbij zij een steeds groter marktaandeel zouden verliezen. In beide scenario's zouden de financiële prestaties negatief worden beïnvloed.

(64) De Commissie merkte bovendien op dat deze prijsontwikkeling samenviel met de periode waarin reeds een voorlopige vrijwaringsmaatregel van kracht was (sinds medio juli 2018). Hieruit bleek dat de landen van uitvoer een steeds agressiever invoergedrag vertoonden in het kader van de maatregel en dat zij nog steeds interesse hadden in het invoeren van grote volumes in de markt van de Unie, ondanks het feit dat een voorlopige vrijwaringsmaatregel was ingevoerd.

1.2.5. *Stand van zaken met betrekking tot handelsbeschermingsmaatregelen in derde landen en overcapaciteit*

(65) Onder de punten 1.1.1 en 1.1.2 lichtte de Commissie de ontwikkeling en meer recente situatie in verband met overcapaciteit en handelsbeschermingsmaatregelen in derde landen toe. Gezien die informatie was de Commissie van oordeel dat het zeer onwaarschijnlijk was dat de bestaande situatie in de nabije toekomst zou worden omgekeerd. Handelsbeschermingsmaatregelen worden bijvoorbeeld normaal gesproken voor een periode van vijf jaar opgelegd en kunnen nog verder worden verlengd. Met name omdat veel van de maatregelen binnen de paar jaar voorafgaand aan de goedkeuring van de vrijwaringsmaatregel voor staal van de Unie ([84]) waren opgelegd, zouden zij ten minste in de onmiddellijke toekomst nog van kracht zijn. Wat de overcapaciteit betreft, duidden de verslagen waarnaar de Commissie verwees er niet op dat er tekenen waren dat de overcapaciteit in aanzienlijke mate zou worden beperkt en in plaats daarvan eerder op een verdere verslechtering van de situatie van mondiale overcapaciteit ([85]). Het Mondiaal Forum over de overcapaciteit van staal kwam ook tot de duidelijke conclusie dat de overcapaciteit eind 2018 nog steeds een probleem was. Het merkte op dat de overcapaciteit voor het maken van staal nog steeds een mondiaal probleem voor de sector was en leidde tot aanzienlijke problemen voor staalproducenten in geavanceerde, opkomende en ontwikkelingseconomieën ([86]).

(66) De bewezen effecten van deze factoren op de markt van de Unie in de vorm van een aanzienlijke toename van de invoer werden onder punt 1.1 uiteengezet, alsook in de definitieve verordening. Aangezien deze in de nabije toekomst zouden blijven bestaan, werd verwacht dat de effecten ervan van dezelfde aard zouden zijn en derhalve, samen met de maatregel van de VS op grond van Section 232, zouden leiden tot een verdere toename van de invoer in de Unie, met hieruit voortvloeiende negatieve effecten voor de bedrijfstak van de Unie, indien geen vrijwaringsmaatregel zou zijn opgelegd.

(67) De Commissie concludeerde derhalve dat deze elementen in de nabije toekomst een belangrijke rol zouden blijven spelen op de staalmarkt van de Unie en dus relevant waren voor de analyse van een dreiging van ernstige schade.

1.2.6. *Marktvooruitzichten en -verwachtingen*

(68) In de volledige geanalyseerde periode nam het verbruik van staal op de markt van de Unie jaarlijks toe ([87]). Dankzij deze trend kon de bedrijfstak van de Unie over het algemeen ook zijn verkoopvolumes verhogen, zodat de effecten van de druk van de invoer op de bedrijfstak, die tot uiting kwam in de aanhoudende prijsonderbieding en het gestage verlies aan marktaandeel, in zekere mate konden worden verzacht. Zoals uitgelegd in punt 1.2.1 kon de

([84]) Rond de 140 van de onderzoeken die leidden tot de goedkeuring van maatregelen gingen in 2015 of later van start, waardoor de looptijd ervan in principe tot ten minste 2021 zou zijn (ten minste twee jaar na de afsluiting van het vrijwaringsonderzoek van de Unie). *Bron:* WTO, Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP).

([85]) Zie OESO, "Recent Developments in Steelmaking Capacity", DSTI/SC(2018)2/FINAL, waarin werd vermeld dat de bijgewerkte informatie inzake aangekondigde investeringsprojecten erop duidde dat op dat moment bijna 52 miljoen ton aan aanvullende brutocapaciteit werd ontwikkeld en in de periode van drie jaar van 2018 tot en met 2020 op gang zou kunnen komen. Nog eens 39 miljoen ton aan aanvullende capaciteit werd op dat moment gepland, voor een mogelijke start tijdens dezelfde periode.

([86]) Mondiaal Forum over de overcapaciteit van staal, Ministerieel Rapport, 20 september 2018, paragraaf 2.

([87]) Definitieve verordening, tabel 4.

bedrijfstak van de Unie dankzij deze toename van de verkoop in een context van een herstel van de prijzen (zowel in algemene termen als in vergelijking met de ontwikkeling van de kosten) zich in 2017 gedeeltelijk herstellen van voortdurende negatieve financiële prestaties in de jaren ervoor. In punt 1.2.4 wees de Commissie op een neerwaartse trend wat de staalprijzen in de Unie betreft en een gelijktijdige stijging van de prijzen voor grondstoffen.

(69) De Commissie beoordeelde vervolgens de economische vooruitzichten en verwachtingen voor de periode die zou volgen op de afsluiting van het onderzoek teneinde vast te stellen of sprake was van een dreiging van ernstige schade, waarbij zij verschillende gespecialiseerde marktbronnen analyseerde.

(70) In dit opzicht werd in bronnen consequent gewezen op een scenario van onzekerheid en daling van de wereldwijde vraag naar staal in de nabije toekomst. De Worldsteel Association merkte op dat de vertraging van de vraag naar staal zich zal voortzetten tot 2019. Volgens de Worldsteel Association vormden een brexit zonder overeenkomst en een handelsoorlog risico's ([88]). Ze herinnerde er bovendien aan dat hoewel het in 2017 waargenomen krachtige herstel van de vraag naar staal zich ook in 2018 voortzette, de risico's waren toegenomen. Steeds meer spanningen op handelsgebied en volatiele wisselkoersschommelingen leidden tot een toename van de onzekerheid ([89]).

(71) De OESO merkte op dat het herstel (van de situatie op de staalmarkt) kwetsbaar leek vanwege aanhoudende structurele onevenwichtigheden ([90]). Ook andere marktbronnen, zoals S&P Global Platts, in zijn Global Market Outlook van december 2018, wezen op dit gevoel van onzekerheid.

(72) Het Mondiaal Forum over de overcapaciteit van staal kwam bovendien in september 2018 tot de conclusie dat "hoewel de omstandigheden op de staalmarkt in 2017 enig cyclisch herstel vertoonden, de onderliggende trend in verband met de mondiale vraag naar staal zwak bleef en de overcapaciteit aanzienlijk bleef" ([91]).

(73) In dezelfde geest merkte Eurofer (een samenwerkingsverband voor staal in de Unie) op dat "(...) de bestaande spanningen op handelsgebied met de VS en de afname van de mondiale vraag erop duidden dat de externe risico's konden toenemen, wat vervolgens de onzekerheid zou vergroten en zou leiden tot zwakkere vooruitzichten voor staalgebruikers in de Unie" ([92]).

(74) Uit de geanalyseerde gegevens uit verschillende bronnen bleek consequent dat in het beste geval sprake zou zijn van een beperkte toename van het staalverbruik, hoewel zelfs dit niet zeker was, aangezien de vooruitzichten slechter werden vanwege de toenemende onzekerheid. Als gevolg hiervan zou de stagnerende mondiale vraag naar staal het nog waarschijnlijker maken dat exporteurs van staal zouden verkopen op de aantrekkelijke markt van de Unie.

Conclusie betreffende de dreiging van ernstige schade

(75) Dit in dit punt geanalyseerde gegevens bevestigden dat het zeer waarschijnlijk was dat de invoer met relevante volumes zou toenemen en dat de druk die van de invoer uitging derhalve zou blijven bestaan, zowel op de volumes als op de prijzen, als gevolg van de aanhoudende overcapaciteit en het toenemende aantal handelsbeschermingsmaatregelen in derde landen, waarvan de gevolgen voor de uitvoer zouden blijven bestaan. Bovendien zouden de gevolgen van de maatregel van de VS op grond van Section 232 in de loop der maanden hoogstwaarschijnlijk nog sterker worden gevoeld en dus de druk op de markt van de Unie verergeren door een toegenomen risico op een verlegging van het handelsverkeer, waarvan de eerste tekenen reeds merkbaar waren.

(76) Tegen deze achtergrond bevestigde de Commissie ook de tegengestelde trends voor de staal- en grondstoffenprijzen in de tweede helft van 2018 en de onzekere marktvooruitzichten voor de nabije toekomst.

(77) Met het oog op de in deze bijlage geanalyseerde elementen en de bevindingen van de oorspronkelijke vaststelling bevestigde de Commissie derhalve dat er een dreiging van ernstige schade bestond en dat een dergelijke ernstige schade zou zijn ontstaan wanneer de Commissie geen definitieve vrijwaringsmaatregel had ingesteld.

([88]) Zie Worldsteel Association — Global Steel Market Outlook — OECD Steel Committee Meeting, 17 september 2018.
([89]) Zie Worldsteel Association — Worldsteel Short Range Outlook October 2018, persbericht.
([90]) Zie OESO, "Steel Market Developments", 85e zitting van het Staalcomité, september 2018. Zie ook de bladzijden 7 en 8 van de Global Economic Outlook van de OESO van 17 september 2018, waarin de groeiverwachtingen (ook in de Unie) naar beneden werden bijgesteld en waarin werd opgemerkt dat "de mondiale handel was vertraagd in een context van toenemende onzekerheden in verband met het handelsbeleid".
([91]) Mondiaal Forum over de overcapaciteit van staal, Ministerieel Rapport, 20 september 2018, paragraaf 2.
([92]) Zie Eurofer — Economic and Steel Market Outlook 2018-2019, 25 oktober 2018.

1.3. **Verplichtingen met een toename van de invoer tot gevolg**

(78) In het desbetreffende deel van artikel XIX:1(a) van de GATT 1994 is bepaald: "Indien, ten gevolge van [...] de door een verdragsluitende partij krachtens deze Overeenkomst aangegane verplichtingen, met inbegrip van tariefconcessies, een product op het grondgebied van die verdragsluitende partij wordt ingevoerd in dermate toegenomen hoeveelheden [...]."

(79) Het *product* in kwestie omvat verschillende tarieflijnen ([93]).

(80) Op deze tarieflijnen heeft de Europese Unie de volgende tariefverbintenissen, als gevolg van de tariefconcessies die in eerdere ronden van multilaterale handelsonderhandelingen zijn gedaan ([94]):

— ad-valoremrecht van 0 %.

(81) Deze concessies werden op het moment van de vaststelling van de vrijwaring vastgelegd in deel I, afdeling II, van de Lijst van Concessies en Verbintenissen van de Europese Unie, op 1 december 2016 gecertificeerd als lijst EU CLXXIII — Europese Unie ([95]), zoals gewijzigd. De kolom voor andere rechten en heffingen van die lijst en met betrekking tot de bovengenoemde tarieflijnen was leeg.

(82) Als gevolg van deze concessies die zijn vastgelegd in de Lijst van Concessies en Verbintenissen van de Europese Unie in de bijlage bij de GATT en opgenomen overeenkomstig artikel II:7 van de GATT 1994, had de Unie op het moment van de vaststelling van de vrijwaring *verplichtingen op grond van de GATT 1994*, en met name de volgende: artikel XI:1, dat niet-tarifaire beperkingen op de invoer van de bovengenoemde producten verbiedt en vooral ook artikel II:1(a) en artikel II:1(b), eerste en tweede zin, van de GATT 1994. Op grond van artikel II:1(b), eerste zin, mag de Unie, indien geen uitzondering van toepassing is, geen gewone invoerrechten heffen op het product in kwestie die hoger zijn dan die in het relevante deel van de Lijst van Concessies en Verbintenissen van de Europese Unie zijn vermeld, dat wil zeggen de maximale tarieven zoals hierboven bedoeld voor elk van de tarieflijnen die hieronder vallen. Op het moment van de oorspronkelijke vaststelling van de vrijwaring en op het moment van instellen van de definitieve vrijwaringsmaatregel waren de door de Unie toegepaste tarieven voor de producten die onder de vrijwaring vielen afhankelijk van de desbetreffende tarieflijn. Met andere woorden: voor gewone invoerrechten hadden de toegepaste tarieven reeds de op grond van artikel II:1(a), en artikel II:1(b), eerste zin, GATT 1994 toegestane maximale hoogte. Wat andere rechten of heffingen betreft, bestond geen flexibiliteit op grond van artikel II:1(b), tweede zin, voor het invoeren van aanvullende andere rechten of heffingen dan gewone invoerrechten.

(83) Het product waarop de vrijwaring van toepassing is, werd met verhoogde hoeveelheden ingevoerd (zoals vastgesteld in de definitieve vrijwaring) *als gevolg van* de bovenstaande verplichtingen die waren aangegaan in het kader van de GATT 1994 (artikel XI:1, artikel II:1(a), en artikel II:1(b), eerste en tweede zin GATT 1994), omdat deze verplichtingen, in combinatie met de tariefconcessies die de Europese Unie in opeenvolgende ronden van multilaterale handelsonderhandelingen had gedaan, de voorwaarden voor markttoegang voor de invoer van het product waarop de vrijwaring van toepassing is in de markt van de Unie verbeterden en waarborgden. De bovengenoemde tariefverbintenissen van de Europese Unie leidden dus tot de toename van de invoer en boden de Unie geen speelruimte om de gewone invoerrechten te verhogen in plaats van een vrijwaringsmaatregel in te voeren. Dit verklaart tegelijkertijd hoe de verplichtingen in kwestie leidden tot de toename van de invoer die een dreiging van ernstige schade met zich meebracht.

(84) De gespecificeerde GATT-verplichtingen leidden er tegelijkertijd toe dat de Unie de toegepaste invoerrechten voor het product in kwestie niet kon verhogen. Het waren dus "verplichtingen van de Unie uit hoofde van de GATT 1994 die haar mogelijkheden beperkten om schade als gevolg van een toename van de invoer te voorkomen of te herstellen". De vrijwaringsmaatregel leidde er dus tegelijkertijd toe dat de Unie "deze verplichtingen opschortte""

([93]) Zie bijlage I bij de definitieve verordening.
([94]) Zie voor nadere informatie de nota bij het dossier van 30 november 2022, tabel 5.
([95]) WTO doc. WT/Let/1220.