IZVEDBENA UREDBA KOMISIJE (EU) 2023/104

z dne 12. januarja 2023

o spremembi Izvedbene uredbe (EU) 2019/159 o uvedbi dokončnih zaščitnih ukrepov proti uvozu nekaterih izdelkov iz jekla na podlagi poročila, ki ga je sprejel Organ Svetovne trgovinske organizacije za reševanje sporov

EVROPSKA KOMISIJA JE –

ob upoštevanju Uredbe (EU) 2015/478 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2015 o skupnih pravilih za uvoz ([1]) ter zlasti členov 16 in 20 Uredbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) 2015/755 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2015 o skupnih pravilih za uvoz iz nekaterih tretjih držav ([2]) ter zlasti členov 13 in 16 Uredbe,

ob upoštevanju naslednjega:

Ozadje

(1) Komisija je z Izvedbeno uredbo Komisije (EU) 2018/1013 ([3]) uvedla začasni zaščitni ukrep za nekatere izdelke iz jekla. Evropska komisija je z Izvedbeno uredbo Komisije (EU) 2019/159 ([4]) (v nadaljnjem besedilu: dokončna uredba) uvedla dokončni zaščitni ukrep za nekatere izdelke iz jekla (v nadaljnjem besedilu: zaščitni ukrep).

(2) Turčija je 13. marca 2020 zahtevala posvetovanja z Evropsko unijo v skladu s členoma 1 in 4 dogovora o pravilih in postopkih za reševanje sporov, členom XXIII:1 Splošnega sporazuma o carinah in trgovini iz leta 1994 (GATT 1994) in členom 14 Sporazuma o zaščitnih ukrepih.

(3) Posvetovanja med Evropsko unijo in Turčijo so potekala 29. aprila 2020, vendar spor ni bil rešen.

(4) Turčija je 16. julija 2020 zahtevala ustanovitev sveta. Svet je bil ustanovljen 28. avgusta 2020. Poročilo sveta je bilo razposlano 29. aprila 2022. Ker se nobena od strani ni pritožila na poročilo sveta, ga je Organ za reševanje sporov sprejel 31. maja 2022 ([5]).

(5) Turčija in Evropska unija sta s sporočilom STO z dne 5. avgusta 2022 ([6]) sporočili, da sta se v skladu s členom 21(3)(b) dogovora o pravilih in postopkih za reševanje sporov dogovorili, da se razumen rok, v katerem lahko Evropska unija izvede priporočila in sklepe Organa za reševanje sporov v sporu Evropska unija – zaščitni ukrepi za nekatere izdelke iz jekla (DS595), izteče 16. januarja 2023, kar je sedem mesecev in šestnajst dni od dneva sprejetja priporočil in sklepov Organa za reševanje sporov 31. maja 2022.

(6) Zaradi teh dogodkov je Komisija 24. avgusta 2022 objavila obvestilo o začetku ([7]), v katerem je objavila, da namerava izvajati poročilo sveta tako, da bo prvotni ukrep uskladila s pravili STO v primerih, v katerih je svet odkril nedoslednosti, in pozvala zainteresirane strani, naj predložijo pripombe.

(7) Več strani je predložilo pripombe v predpisanem roku, ki so bile ustrezno upoštevane.

([1]) UL L 83, 27.3.2015, str. 16.
([2]) UL L 123, 19.5.2015, str. 33.
([3]) Izvedbena uredba Komisije (EU) 2018/1013 z dne 17. julija 2018 o uvedbi začasnih zaščitnih ukrepov za uvoz nekaterih izdelkov iz jekla (UL L 181, 18.7.2018, str. 39).
([4]) Izvedbena uredba Komisije (EU) 2019/159 z dne 31. januarja 2019 o uvedbi dokončnih zaščitnih ukrepov proti uvozu nekaterih izdelkov iz jekla (UL L 31, 1.2.2019, str. 27).
([5]) WT/DS595/R Evropska unija – zaščitni ukrepi za nekatere izdelke iz jekla, 29. april 2022.
([6]) WT/DS595/13, 9. avgust 2022.
([7]) UL C 320, 24.8.2022, str. 47.

Stališča zainteresiranih strani

(8) Po objavi obvestila o začetku je več zainteresiranih strani predložilo pripombe. Komisija je najprej ugotovila, da so bile nekatere pripombe zainteresiranih strani zgolj ponovitev ugotovitev sveta.

(9) Komisija je najprej analizirala posamezne pripombe turške vlade, saj je ta stran izpodbijala zaščitni ukrep pred Organom STO za reševanje sporov, nato pa je analizirala pripombe, ki so jih predložile druge zainteresirane strani.

(10) Kar zadeva nepredvidene dogodke, je turška vlada trdila, da v evidenci ni dokazov, ki bi Komisiji omogočili, da nepredvidene dogodke poveže s povečanjem uvoza. Navedla je, da presežna zmogljivost in povečanje uvoza nista časovno sovpadala, da Komisija ni opravila potrebne preučitve ukrepov v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite v tretjih državah in njihove povezave s povečanjem uvoza ter da je bil oddelek 232 zakona ZDA uveden po povečanju uvoza v Unijo. Turška vlada je nadalje trdila, da bi morala Komisija, če bi uporabila nove informacije, upoštevati tudi spremembe pogojev, do katerih je prišlo v obdobju veljavnosti ukrepa, kot je izključitev več držav, vključno s samo EU, iz ukrepov iz oddelka 232 zakona ZDA.

(11) Komisija se ni strinjala s stališči turške vlade, da tega vidika ukrepa ni bilo mogoče popraviti. Kot je podrobno prikazano v oddelku 1.1 Priloge, je bilo pred uvedbo dokončnega zaščitnega ukrepa na voljo dovolj informacij, ki so jasno pokazale, da se je uvoz v Unijo povečal zaradi nepredvidenih dogodkov. Komisija za namene priloge k tej uredbi ni uporabila nobenih podatkov, ki ob uvedbi dokončnega ukrepa niso bili na voljo.

(12) Kar zadeva ugotovitve v zvezi s tveganjem za nastanek resne škode, je turška vlada menila, da protidampinški in izravnalni ukrepi ne morejo biti razlog za okrevanje domače industrije. Kar zadeva druge dejavnike, na katere se je Komisija oprla pri pojasnitvi delnega izboljšanja uspešnosti industrije Unije v letu 2017, je turška vlada opozorila, da je svet ugotovil, da so ti dejavniki podobno vplivali tako na domačo industrijo kot uvoz, zato jih ni mogoče uporabiti kot razlago takega izboljšanja in da ni znakov, ki bi kazali, da bi spremembe teh dejavnikov koristile uvozu bolj kot domači industriji.

(13) V zvezi s tem se je Komisija sklicevala na svoje ugotovitve iz oddelkov 1.2.1 in 1.2.2 Priloge, ki so v nasprotju s trditvami turške vlade.

(14) Nazadnje je turška vlada opozorila, da je svet ugotovil, da tudi če bi se uvoz v letu 2018 povečal, to ne vodi samodejno do sklepa, da obstaja znatno splošno poslabšanje položaja domače industrije, ki je očitno neizbežno.

(15) V zvezi s tem je Komisija v prilogi k tej uredbi pojasnila vse elemente, ki jih je upoštevala pri ugotavljanju, in sicer da (i) se bo uvoz verjetno še naprej povečeval ter (ii) bi takšno povečanje negativno vplivalo na gospodarski položaj industrije Unije glede na nedavni in pričakovani prihodnji razvoj ključnih dejavnikov na trgu jekla v Uniji in po svetu. Zato v vsebinski analizi, ki jo je izvedla Komisija, ni bilo predvideno, da bi povečanje uvoza samo po sebi in brez upoštevanja drugih ustreznih elementov povzročilo resno škodo industriji Unije brez zaščitnega ukrepa. Namesto tega je Komisija izvedla podrobno analizo ustreznih elementov, na podlagi katere je sklenila, da bi industrija Unije utrpela resno škodo, če ne bi bil sprejet noben ukrep. Zato so bile trditve turške vlade zavrnjene.

(16) V pripombah, ki so jih predložile druge zainteresirane strani, so nekatere od njih trdile, da bi morala Komisija ukrep v celoti ukiniti, ker so bile ugotovitve sveta take narave, da ukrepa ni bilo mogoče izvesti na drugačen način.

(17) V zvezi s to splošno trditvijo je Komisija opozorila, da ima v skladu s pravili STO pravico izvesti ukrep in ga uskladiti s pravili v tistih redkih vidikih, za katere je svet ugotovil, da ni skladen z njimi. Kot je prikazano v prilogi k tej uredbi, so bile ugotovitve sveta takšne narave, da so Komisiji omogočile uskladitev ukrepa z ustreznimi določbami STO, zato ukinitev ukrepa na podlagi poročila sveta ni bila upravičena.

Povečanje uvoza zaradi nepredvidenih dogodkov in učinkov obveznosti

(18) Zainteresirana stran je navedla, da je prišlo do več sprememb ukrepa iz oddelka 232 zakona ZDA in da tveganje preusmeritve trgovine ni več obstajalo oziroma je bilo veliko manjše, zato bi bilo treba zaščitni ukrep ukiniti.

(19) Komisija je ugotovila, da je razvoj dogodkov po uvedbi dokončnega ukrepa zunaj obsega podatkov, na katere se je mogoče opreti pri izvajanju poročila Organa za reševanje sporov. Kot je navedeno v obvestilu o začetku, je namen te preiskave dopolniti prvotne ugotovitve s podatki, ki so bili že na voljo v času prvotne preiskave. Kasnejša dejstva niso bila upoštevana.

(20) Zainteresirana stran je trdila, da do povečanja uvoza v Unijo ni prišlo zaradi obveznosti, ki jih je Unija prevzela v okviru GATT 1994, in da Komisija v svoji prvotni določitvi ni omenila nobene od teh obveznosti.

(21) Komisija se je sklicevala na svoja pojasnila v oddelku 1.3 Priloge, ki to trditev zavračajo.

(22) Zainteresirana stran je menila, da ni bilo nepredvidenih dogodkov, ki bi povzročili povečanje uvoza, in da zato Komisija ni mogla izvesti tega vidika poročila sveta.

(23) Komisija je navedla, da je bila ta izjava napačna, saj je svet potrdil ([8]) nepredvidene dogodke, ki jih je Komisija opisala v dokončnem zaščitnem ukrepu. Ta trditev je bila zato zavrnjena kot neutemeljena.

(24) Zainteresirana stran je opozorila, da tveganje preusmeritve trgovine in povečanega uvoza zaradi oddelka 232 zakona ZDA za njeno državo iz več razlogov ni bilo relevantno.

(25) Komisija je ugotovila, da analiza povečanega uvoza in tveganja preusmeritve trgovine ni bila opravljena za vsako državo izvoznico posebej, temveč kot celota, ker je treba zaščitni ukrep uporabiti *erga omnes*. V vsakem primeru je Komisija želela poudariti, da se ta zainteresirana stran ni osredotočala le na poseben položaj ene države izvoznice, ampak tudi na poseben položaj ene industrije, ki uporablja jeklo, s čimer se ni upoštevala kakršna koli uspešnost te države izvoznice v vseh drugih segmentih, ki uporabljajo jeklo. Komisija je torej to trditev zavrnila.

Tveganje za nastanek resne škode

(26) Nekatere zainteresirane strani so menile, da so bile ugotovitve sveta v zvezi s tem vidikom ukrepa takšne narave, da Komisija ni mogla izvesti ukrepa, ne da bi ga ukinila.

(27) Komisija se s to vrsto trditve ni strinjala iz razlogov, navedenih v prilogi k tej uredbi, kjer je dokazala, da so bile prvotne ugotovitve veljavne, njihova utemeljitev pa je bila okrepljena z dodatnimi podatki in pojasnili iz priloge k tej uredbi.

(28) Nekatere zainteresirane strani so opozorile na ugotovitev sveta, da je bila razlaga Komisije glede vloge protidampinških in izravnalnih ukrepov pri delnem okrevanju industrije Unije napačna.

([8]) Glej poročilo sveta, točka 7.117.

(29) V zvezi s tem je Komisija priznala, da je svet izrazil pomisleke glede pojasnil iz dokončne uredbe. Vendar je namen izvajanja omogočiti preiskovalnemu organu, da izboljša tiste vidike ukrepa, za katere je svet menil, da so do neke mere pomanjkljivi, kot je tisti, na katerega se sklicujejo te zainteresirane strani. Zato je Komisija v oddelku 1.2.2 Priloge v zvezi s to ugotovitvijo sveta predložila potrebne dodatne informacije in pojasnila.

(30) Zainteresirana stran je trdila, da če Komisija nekaterih dejavnikov ne navede izrecno, kot da vplivajo na stanje industrije Unije, jih pri izvajanju ukrepa ne more uporabiti pri utemeljitvi.

(31) Komisija je navedla, da je svet izrazil pomisleke glede stopnje podrobnosti v nekaterih delih prvotnega ukrepa. Komisija je v prilogi k tej uredbi navedla elemente, ki jih je upoštevala pri sprejetju prvotne odločitve, vendar niso bili navedeni v dokončni uredbi. Komisija meni, da bi sprejetje trditve zainteresirane strani pomenilo, da preiskovalni organ, ki je deležen obsodbe, da v svojih obrazložitvah ali utemeljitvah ni bil dovolj natančen, nima več možnosti, da to pomanjkljivost odpravi pri izvajanju. Komisija se s tem stališčem ni strinjala, saj je menila, da je prav namen izvajanja omogočiti preiskovalnemu organu, da uskladi svoj ukrep, na primer z zagotavljanjem boljše in popolnejše obrazložitve kot v dokončni uredbi, kar ustreza tudi ugotovitvam sveta. Zato je trditev zavrnila.

(32) Nekatere zainteresirane strani so trdile, da zgolj možnost nadaljnjega povečanja uvoza ne bi nujno povzročila resne škode za proizvajalce Unije.

(33) Komisija je izvedla podrobno analizo načina nadaljnjega povečanja uvoza in razlogov, zakaj bi takšno povečanje povzročilo resno škodo industriji Unije. Ta trditev je bila zato zavrnjena.

(34) Nazadnje so nekatere zainteresirane strani navedle argumente, kot so uspešnost industrije Unije v letih po uvedbi zaščitnega ukrepa in razvoj dogodkov po njegovi uvedbi, položaj proizvajalcev Unije in drugih tretjih držav v okviru ukrepa iz oddelka 232 zakona ZDA, razvoj uvoza ter „energetska kriza“.

(35) Komisija je zavrnila vse te trditve, ker so bile zunaj vsebinskega in časovnega obsega izvajanja, saj so se nanašale na dogodke, ki niso bili povezani z uvedbo dokončnega ukrepa v začetku leta 2019.

(36) Iz razlogov, navedenih v prilogi k tej uredbi, je Komisija menila, da je v celoti izvedla odločitev STO. Izvedbeno uredbo (EU) 2019/159 bi bilo treba spremeniti tako, da se doda utemeljitev iz priloge k tej uredbi, ki dopolnjuje ugotovitve iz prvotne preiskave.

(37) Ukrepi iz te uredbe so v skladu z mnenjem Odbora za zaščitne ukrepe, ustanovljenega na podlagi člena 3(3) Uredbe (EU) 2015/478 oziroma člena 22(3) Uredbe (EU) 2015/755 –

SPREJELA NASLEDNJO UREDBO:

Člen 1

Besedilo iz priloge k tej uredbi se doda kot Priloga V k Uredbi (EU) 2019/159.

Člen 2

Ta uredba začne veljati dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.

Uporablja se od 2. februarja 2019.

Ta uredba je v celoti zavezujoča in se neposredno uporablja v vseh državah članicah.

V Bruslju, 12. januarja 2023

Za Komisijo
predsednica
Ursula VON DER LEYEN

PRILOGA

„PRILOGA V

Privlačnost trga Unije

(1) Komisija je v okviru prvotnega ugotavljanja pojasnila, da je trg jekla v Uniji privlačen za uvoz z vidika velikosti in cen ([1]). V zvezi s tem je bil po podatkih OECD ([2]) trg Unije v letih pred začetkom preiskave, na podlagi katere je bil uveden zaščitni ukrep, največje ozemlje uvoza z vidika obsega, saj je v zadevnem obdobju pomenil od 13,8 % do 18,4 % svetovnega deleža uvoza.

(2) Poleg obsega je bil trg Unije zelo privlačen tudi z vidika cen. Analiza ustreznih podatkov ([3]) je pokazala, da so glavne države izvoznice jekla v Unijo za velik delež izvoza (od 46 % do 78 % zadevnih oznak KN) na trgu Unije dosegle višjo ceno v primerjavi z izvoznimi cenami, ki so jih za iste oznake KN dosegale na drugih tretjih trgih. Za te države je trg Unije pomenil tudi pomemben delež izvoza, saj je njihov glavni izvozni trg ali eden od glavnih izvoznih trgov in je v nekaterih primerih dosegel več kot 25-odstotni delež, v določenem letu pa celo 32-odstotnega ([4]).

(3) Privlačnost trga Unije je potrjevalo tudi dejstvo, da so glavne države izvoznice jekla ([5]), medtem ko so zmanjševale izvoz v tretje države, pospešeno povečevale izvoz v Unijo. Natančneje, izvoz v druge tretje države iz teh držav izvoznic se je leta 2018 ([6]) v primerjavi z letom 2017 ([7]) zmanjšal za več kot 11 milijonov ton (–8 %). Nasprotno pa se je v istem obdobju uvoz iz teh držav izvoznic v Unijo povečal za več kot 3 milijone ton (+14 %) ([8]). Ta nasprotna trenda sta kazala, da so proizvajalci izvozniki, ko se je uvoz v druge tretje države na splošno zmanjševal, v razmerah povečevanja presežne zmogljivosti in večjih omejitev pri dostopu do trgov po svetu (glej oddelka 1.1.1 in 1.1.2 v nadaljevanju) ter ob neobstoju večjega pozitivnega razvoja dogodkov v domači potrošnji izkoristili priložnost in na trg Unije pošiljali vse večje količine.

(4) Navedeni nabor podatkov tako kaže, da je bil trg Unije nedvomno privlačen za proizvajalce izvoznike z vidika obsega in tudi z vidika cen.

1. **ANALIZA**

1.1. **Povečan uvoz zaradi nepredvidenega razvoja dogodkov**

(5) Pododdelki v nadaljevanju tako vsebujejo dodatne informacije in podrobnejša pojasnila, ki vsakega od opredeljenih nepredvidenih dogodkov povezujejo s povečanjem uvoza, s čimer dopolnjujejo prvotne ugotovitve.

1.1.1. *Povečanje uvoza v Unijo zaradi svetovne presežne zmogljivosti v jeklarskem sektorju*

(6) Komisija je pri prvotnem ugotavljanju ugotovila, da je v jeklarskem sektorju obstajala presežna zmogljivost in da se je ta kljub prizadevanjem za njeno zmanjšanje v obdobju preiskave povečala ([9]).

([1]) Glej uvodno izjavo 35 začasne uredbe in oddelek 4 dokončne uredbe.

([2]) Glej poročilo OECD z naslovom Recent Developments in Steel Trade and Trade Policy Measures (Nedavni razvoj dogodkov v trgovini z jeklom in ukrepi trgovinske politike), DSTI/SC(2018)3, str. 9, preglednica 3.

([3]) *Vir:* izračuni GD za trgovino na podlagi podatkov iz podatkovne zbirke Global Trade Atlas (https://ihsmarkit.com/index.html) – neobdelani podatki so na voljo na podlagi naročnine – analizirano obdobje: 2014–2017. Za podrobnosti glej obvestilo, priloženo dokumentaciji, z dne 30. novembra 2022, preglednica 1.

([4]) *Prav tam*.

([5]) Te države so bile: Kitajska, Indija, Rusija, Južna Koreja, Tajvan, Turčija in Ukrajina, leta 2018 pa so pomenile približno 75 % vsega uvoza v Unijo.

([6]) Podatki za celotno leto 2018 so ekstrapolirani na podlagi razpoložljivih podatkov za obdobje januar–november 2018.

([7]) *Vir:* podatkovna zbirka Global Trade Atlas (https://ihsmarkit.com/index.html) – na voljo na podlagi naročnine.

([8]) Glej uvodno izjavo 32 začasne uredbe.

([9]) Glej uvodni izjavi 31 in 32 začasne uredbe ter uvodne izjave 51 do 54 dokončne uredbe.

(7) Več virov je dosledno potrdilo neposredno povezavo med presežno zmogljivostjo v jeklarskem sektorju in njenimi učinki na izvoz. OECD je na primer navedel, da imajo ‚čezmerne ravni zmogljivosti proizvodnje jekla pomembne posledice za jeklarsko industrijo ter so pogosto povezane s čezmerno ponudbo, nizkimi cenami in majhno dobičkonosnostjo' ([10]). Navedel je tudi, da ‚se na svetovni ravni učinki presežne zmogljivosti prenašajo s trgovino; presežna zmogljivost lahko vodi do nenadnega porasta izvoza, to pa povzroči znižanje cen in izgubo tržnih deležev za domače proizvajalce, ki konkurirajo uvozu' ([11]).

(8) Podobno tudi druge študije nakazujejo enake razmere. V dokumentu možganskega trusta Economic Policy Institute iz leta 2014 ([12]) je navedeno: ‚Presežna zmogljivost pomeni, da lahko obrati za proizvodnjo jekla proizvedejo veliko več jekla, kot je na trgu povpraševanja. Visoki fiksni stroški, kapitalska intenzivnost in velik obseg proizvodnje jekla spodbujajo […] k izvozu presežka pod tržnimi cenami.' ‚Presežna zmogljivost vodi do čezmerne proizvodnje in nenadnega povečanja izvoza', ‚[v]isoka kapitalska intenzivnost industrije pa proizvajalce sili k temu, da čim bolj povečajo proizvodnjo in tako pokrijejo fiksne stroške, to pa jih nadalje vodi k temu, da presežno proizvodnjo usmerijo na tuje trge – zlasti na privlačen trg ZDA –, ko domače povpraševanje slabi. To je v zadnjih letih povzročilo več povečanj nepoštene trgovine z jeklom.'

(9) Podobno je tudi Evropska komisija v sporočilu iz leta 2016 navedla, da je ‚presežna proizvodnja jekla nedavno pripeljala do močnega povečanja izvoza, kar je destabiliziralo svetovni trg jekla in znižalo cene jekla po vsem svetu' ([13]).

(10) Zato obstajajo splošno sprejeti ekonomski razlogi, ki pojasnjujejo, da proizvajalci izvozniki presežno zmogljivost usmerjajo na trge tretjih držav (običajno po nižjih cenah), da bi s tem vsaj prispevali h kritju dela stroškov.

(11) Komisija je nato podrobneje ocenila neposredno povezavo med potrjeno obstoječo (in vse večjo) presežno zmogljivostjo v jeklarskem sektorju in povečanjem uvoza v Unijo.

(12) Proizvajalci izvozniki bi se v razmerah presežne zmogljivosti in ker jim je v interesu, da preusmerijo presežno zmogljivost, posvetili tistim trgom, na katerih lahko načeloma prodajajo večje količine po, če je mogoče, boljših cenah (v primerjavi z drugimi tretjimi trgi). V zvezi s tem je Komisija v uvodnih izjavah 1 do 4 pojasnila, da je Unija za proizvajalce izvoznike privlačen trg z vidika velikosti in ravni cen. Razpoložljivi podatki o uvozu so prav tako pokazali, da se je tudi uvoz v Unijo v obdobju, ko se je povečevala presežna zmogljivost, povečeval hitro in v velikih količinah ([14]) ter veliko hitreje kot potrošnja v Uniji ([15]), pokazali pa so tudi, da se je uvoz v Unijo še naprej povečeval, trend izvoza v druge tretje države pa je bil obraten. Poleg tega so podatki iz začasne uredbe pokazali, da so proizvajalci izvozniki dosledno nelojalno nižali prodajne cene proizvajalcev Unije (v nekaterih primerih občutno), kar izkazuje njihovo odločenost, da še naprej izkoriščajo privlačne pogoje trga Unije ([16]). Obsega in hitrosti uvoza v Unijo po cenah, ki so bile vztrajno nižje od cen industrije Unije, v razmerah veliko počasnejše rasti potrošnje sploh ne bi bilo mogoče razumno pojasniti z drugim kot z vse večjo presežno zmogljivostjo, ki je bila v jedru ravnanja proizvajalcev izvoznikov.

(13) V skladu s tem je Komisija sklenila, da se je uvoz v Unijo povečal zaradi presežne zmogljivosti v jeklarskem sektorju v prvotnem obdobju preiskave.

([10]) Glej poročilo OECD z naslovom Excess Capacity in the Global Steel Industry: The Current Situation and Ways Forward (Presežna zmogljivost v svetovni jeklarski industriji: sedanje stanje in poti naprej), 2015, str. 3.

([11]) Glej poročilo OECD z naslovom Evaluating the Financial Health of the Steel Industry (Ocena finančnega stanja jeklarske industrije), DSTI/SU/SC(2015)12/FINAL, 9. junij 2017, str. 25.

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

([13]) Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki z naslovom Jeklarska industrija: ohranjanje trajnostnih delovnih mest in rasti v Evropi; COM(2016) 155 final z dne 16. marca 2016.

([14]) Glej poročilo OECD z naslovom Excess Capacity in the Global Steel Industry: The Current Situation and Ways Forward (Presežna zmogljivost v svetovni jeklarski industriji: sedanje stanje in poti naprej), 2015, preglednica na str. 2.

([15]) V obdobju preiskave se je uvoz povečal za 71 %, potrošnja pa za 14 %.

([16]) Natančneje, nelojalno nižanje prodajnih cen je bilo ugotovljeno za 17 kategorij izdelkov, znašalo pa je med 1,2 % in 23 %.

1.1.2. *Povečanje uporabe ukrepov trgovinske zaščite in omejevalnih trgovinskih ukrepov v tretjih državah*

(14) Komisija je v uvodnih izjavah 33 in 34 začasne uredbe pojasnila, da se je uporaba instrumentov trgovinske zaščite v jeklarskem sektorju močno povečala zlasti v letih pred začetkom preiskave za uvedbo zaščitnih ukrepov EU. V začasni uredbi je navedeno, da ‚je bilo v obdobju 2011–2013 letno v povprečju uvedenih približno 77 preiskav na področju jekla, v obdobju 2015–2016 pa se je to povprečje povečalo na 117‘. Poleg tega so tretje države skozi vse leto 2017 še naprej uvajale omejevalne trgovinske ukrepe ([17]).

(15) Na splošno je Komisija iz podatkov ([18]), ki jih je analizirala, ugotovila, da je bilo v obdobju 2013–2017 v zvezi z izdelki iz jekla uvedenih več kot 300 ukrepov trgovinske zaščite ([19]).

(16) Razčlenitev teh podatkov je razkrila, da je te ukrepe uvedlo veliko držav (najmanj 24 jurisdikcij), med njimi vse glavne države uvoznice jekla ([20]). Te države so v obdobju 2013–2017 uvedle 157 ukrepov, tj. več kot 52 % vseh.

(17) Hkrati so v tem obdobju za največje države izvoznice v Unijo veljali najrazličnejši ukrepi v številnih jurisdikcijah. Če kot primer vzamemo sedem največjih izvoznikov v Unijo ([21]), je Komisija ugotovila, da je zanje veljalo približno 200 ukrepov, kar je približno 66 % vseh ukrepov, uvedenih v najmanj 24 različnih tretjih državah.

(18) Zato je Komisija potrdila, da je bila razsežnost ukrepov v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite z vidika števila posameznih ukrepov in držav, ki jih je to zadevalo (držav, ki so ukrepe uvedle, in držav, za katere so ukrepi veljali), zelo velika. Komisija je nadalje ugotovila, da podatki iz izvirne dokumentacije nakazujejo, da so ti podatki morda celo precej konservativni ([22]). Poleg tega so se dajatve, uvedene na podlagi teh ukrepov, zdele dovolj visoke, da so vplivale na raven uvoza na zadevne trge v primerjavi z obdobjem pred uvedbo zadevnih ukrepov. To se je odražalo v splošnem zmanjšanju izvoza iz držav, za katere so veljali ukrepi v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite, na tretje trge (glej uvodno izjavo 19), kljub dejstvu, da se splošne tržne razmere niso bistveno spremenile ([23]) in tako načeloma ne bi utemeljevale tako velikega zmanjšanja izvoženih količin, če ne bi šlo za učinke ravni ukrepov.

(19) V zvezi s tem je Komisija na podlagi analiziranih podatkov potrdila, da je bil skupni učinek uvedbe ukrepov trgovinske zaščite (v veliko primerih znatno) zmanjšanje uvoza v države, za katere so ukrepi veljali, v obdobju po njihovi uvedbi. V zvezi s tem je Komisija ugotovila, da se je na podlagi analize njenih preiskav instrumenta trgovinske zaščite v zvezi z izdelki iz jekla ([24]) uvoz v povprečju zmanjšal za do 82 % v primerjavi z ravnjo uvoza v obdobju preiskave, na podlagi katere so bili ukrepi uvedeni. V teh primerih je bil obseg uvoza, na katerega je to

([17]) Glej uvodno izjavo 33 začasne uredbe.

([18]) Vir: STO, portal za integrirano trgovinsko informiranost (Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP)) – pridobljeno 28. novembra 2018 ob 10.58.

([19]) Zajeti so izdelki iz jekla iz zaščitnega ukrepa, izključeni pa ukrepi, ki jih je uvedla Evropska unija, in ukrepi, uvedeni zoper uvoz s strani proizvajalcev izvoznikov EU. Za pregled ukrepov v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite, ki jih je Evropska unija uvedla za kategorije izdelkov, za katere velja tudi zaščitni ukrep, glej Prilogo 1.B. k Izvedbeni uredbi Komisije (EU) 2019/1382 z dne 2. septembra 2019 o spremembi nekaterih uredb, ki uvajajo protidampinške ali protisubvencijske ukrepe za nekatere izdelke iz jekla, za katere veljajo zaščitni ukrepi (UL L 227, 3.9.2019, str. 1).

([20]) Za pregled glavnih držav uvoznic jekla v obdobju preiskave glej poročilo OECD z naslovom Recent developments in steel trade and trade policy measures – A closer look at non-tariff trade measures (Nedavni razvoj dogodkov v trgovini z jeklom in ukrepi trgovinske politike – natančnejši pregled netarifnih trgovinskih ukrepov), DSTI/SC(2018)3, 26. januar 2018, str. 9, preglednica 3. Na voljo na tej povezavi (https://one.oecd.org/document/DSTI/SC(2018)3/en/pdf).

([21]) Te države so bile (po abecednem vrstnem redu): Indija (9 %), Kitajska (10 %), Koreja (10 %), Rusija (14 %), Tajvan (5 %), Turčija (22 %) in Ukrajina (7 %). V povprečju so pomenile približno 75 % uvoza zadevnega izdelka v Unijo v obdobju 2013–2017.

([22]) Glej uvodno izjavo 76 stališča EUROFER z dne 16. aprila 2018 v prvotni preiskavi v zvezi z natančnejšimi informacijami o vsakem od obravnavanih ukrepov, ki je na voljo v Prilogi A07 D.1. Vir podatkov: SBB Platts.

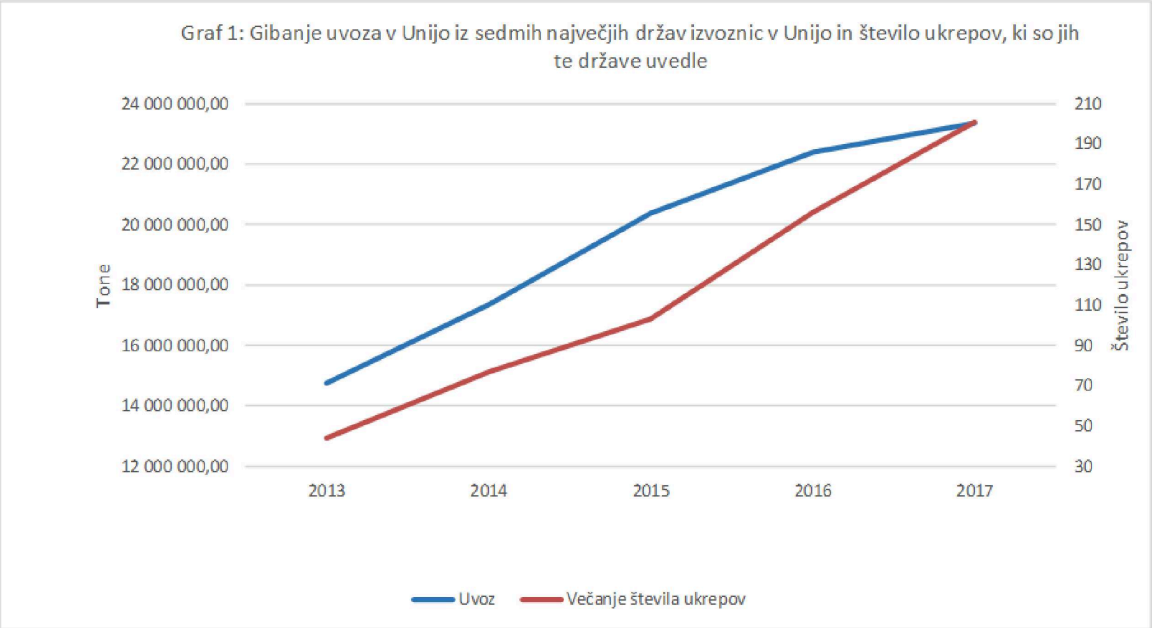
([23]) Glej podatke CRU: potrošnja v letih 2017 in 2018 je bila razmeroma stabilna (le približno dvoodstotno povečanje).

([24]) Podoben trend je bil ugotovljen pri oceni učinka ukrepov v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite na izdelke, ki niso iz jekla.

vplivalo, znaten ([25]). Komisija je tudi potrdila, da so imeli ukrepi v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite za jeklo podoben učinek, ko so jih uvedle tretje države. Na vzorcu 26 ocenjenih primerov ([26]) je potrdila, da je bilo zmanjšanje uvoza v povprečju 73-odstotno in da so bile nezanemarljive tudi količine, na katere je to vplivalo ([27]). Zato se je zaradi ukrepov v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite, ki so jih uvedle tretje države, zmanjšal obseg izvoza v zadevne države, ki je bil vsaj delno usmerjen na trg Unije.

(20) Poleg tega je še drug nabor podatkov, ki izkazuje jasno povezavo med vse večjim številom ukrepov trgovinske zaščite v tretjih državah in povečanjem uvoza na trg Unije, nasproten trend izvoza glavnih držav izvoznic jekla v Unijo, pojasnjen v uvodni izjavi 3 ([28]). Glede na veliko število ukrepov trgovinske zaščite, ki so jih uvedle tretje države, in učinke teh ukrepov na obseg uvoza v države, ki so uvedle ukrep (kot je podrobneje pojasnjeno v uvodnih izjavah 18 in 19), ta trend potrjuje, da je bila njihova zmožnost izvoza v tretje države močno ovirana. Tako so te države poskušale dodatne količine (na katere je vplivala tudi presežna zmogljivost) usmeriti na privlačen trg Unije, ki se je posledično v istem obdobju srečeval s stalnim povečevanjem uvoza, katerega hitrost je znatno presegala razvoj potrošnje.

(21) Spodnji graf ([29]) prikazuje te trende.



([25]) Ti ukrepi so vplivali na približno 15 milijonov ton skupnega uvoza, od katerih jih je po uvedbi ukrepov na trg še naprej prihajalo le nekaj več kot dva milijona ton. Za podrobnosti glej obvestilo, priloženo dokumentaciji, preglednica 2.

([26]) Glej obvestilo, priloženo dokumentaciji, z dne 30. novembra 2022, preglednica 3.

([27]) Za uvedbo ukrepa v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite morajo obsegi, ki jih zadeva posamezna preiskava, preseči prag *de minimis*. Poleg tega se z jeklom običajno trguje v precej velikih količinah, kot je razvidno iz primerov prakse EU v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite in iz vzorčenih primerov ukrepov v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite v drugih tretjih državah.

([28]) Te države so stalno predstavljale približno 75 % vsega uvoza v Unijo v obdobju preiskave.

([29]) Vir: za uvoz v Unijo: Eurostat; za ukrepe v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite: STO, portal za integrirano trgovinsko informiranost (Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP)).

(22) Komisija je tudi ugotovila, da se v zadevnem obdobju skupna poraba jekla ni bistveno zmanjšala, kar bi lahko pojasnilo tako zmanjšanje izvoza v tretje države. Tako bi bilo mogoče zmanjšanje izvoza v druge tretje države razumno pojasniti le z omejevalnim učinkom najrazličnejših ukrepov v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite ali drugih omejevalnih trgovinskih ukrepov, ki jih je uvedlo veliko jurisdikcij.

(23) Tako je Komisija sklenila, da se je zaradi povečanja števila ukrepov trgovinske zaščite in drugih omejevalnih trgovinskih ukrepov v tretjih državah povečal uvoz v Unijo v obravnavanem obdobju.

1.1.3. *Ukrepi iz oddelka 232 zakona ZDA*

(24) Komisija je v uvodnih izjavah 58 do 61 dokončne uredbe pojasnila povezavo med ukrepi iz oddelka 232 zakona ZDA in povečanjem uvoza v Unijo. Poleg tega je v uvodnih izjavah 101 do 110 dokončne uredbe ocenila tudi razvoj uvoza na trga Unije in ZDA ([30]).

(25) Ker so se podatki, ocenjeni za ugotovitev povečanja uvoza, končali konec junija 2018 (konec zadnjega obdobja), so zajemali trende uvoza v Unijo in ZDA za razmeroma kratko obdobje po začetku veljavnosti oddelka 232 zakona ZDA. Kljub temu se je, kot je pojasnjeno v uvodni izjavi 58 dokončne uredbe, preiskava, na podlagi katere je bil uveden ukrep ZDA, začela že aprila 2017, poročilo, ki je bilo podlaga za poznejše sprejetje ukrepa, pa je bilo objavljeno januarja 2018, tako da so že bili ugotovljeni prvi znaki preusmeritve trgovine.

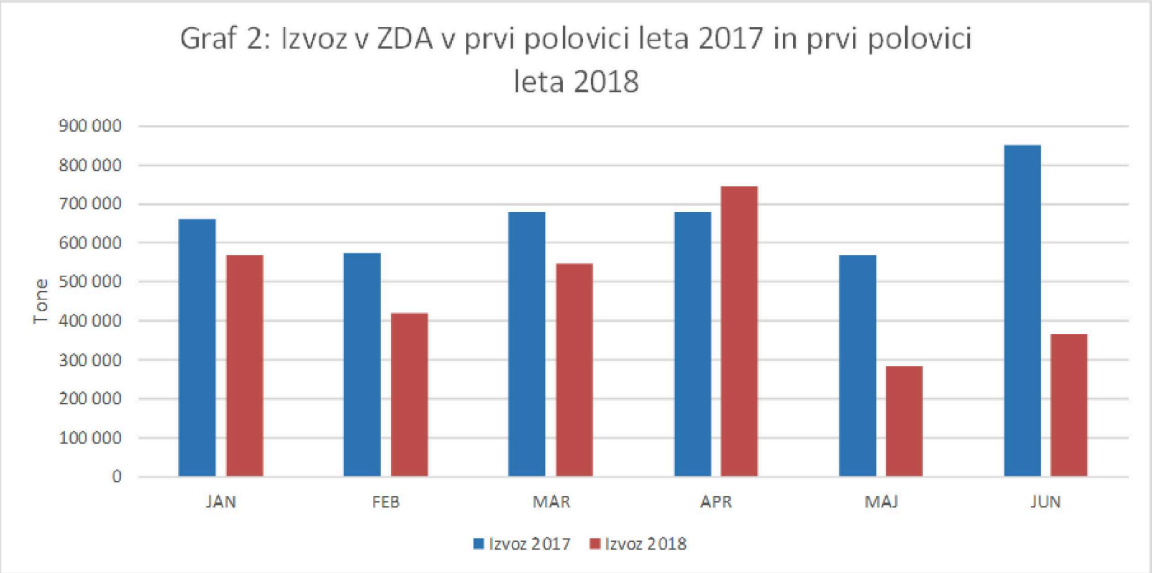
(26) Podatki so pokazali, da se je uvoz v ZDA v prvi polovici leta 2018 v primerjavi z enakim obdobjem leta 2017 zmanjšal za skoraj milijon ton (–7 %), uvoz v Unijo pa je imel skoraj enak nasprotni trend, saj se je povečal za 1,2 milijona ton (+7 %).

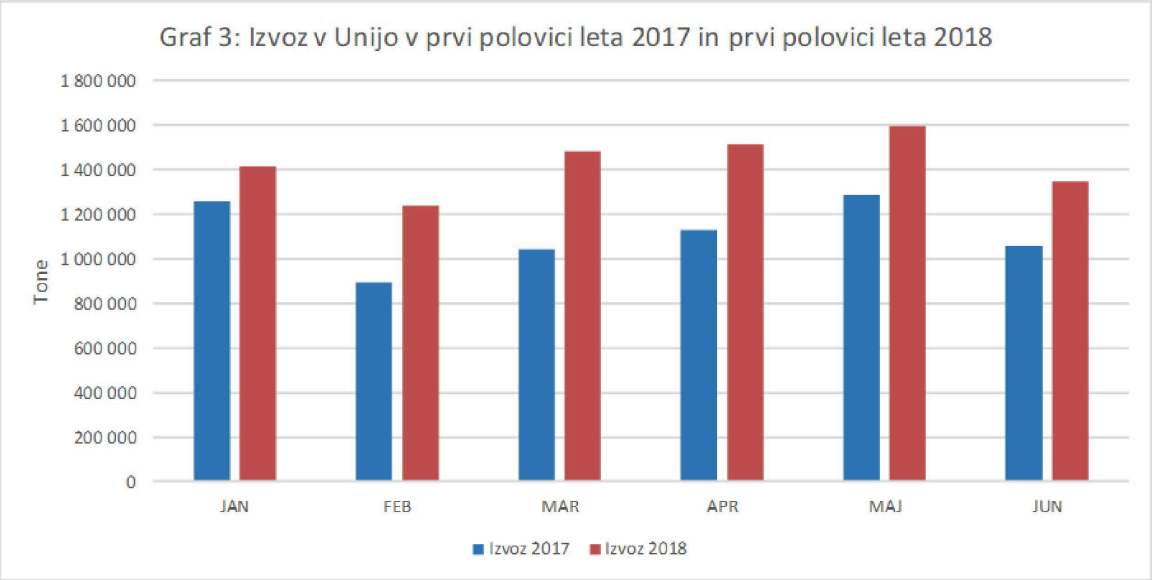
(27) Ta trend je pojasnjen, saj so glavne države izvoznice jekla v Unijo tudi na trg ZDA izvažale pomembne količine. Medtem ko se je obseg izvoza v ZDA zmanjševal (zaradi učinkov 25-odstotne dajatve na podlagi oddelka 232 zakona ZDA), se je hkrati povečeval obseg izvoza nekaterih od teh držav v Unijo. Poleg tega, kot je pojasnjeno v uvodni izjavi 3, se je izvoz iz teh držav na druge tretje trge na splošno zmanjšal.

(28) Tako so bile države izvoznice, ker po začetku veljavnosti ukrepa iz oddelka 232 zakona ZDA v ZDA niso več mogle izvažati enakih količin, prisiljene iskati druge trge za svoje jeklo. V tem primeru je bil trg Unije, ker je bil v primerjavi z drugimi tretjimi trgi zelo privlačen z vidika velikosti in cen, naravna tarča za države izvoznice, rezultat tega pa je bilo povečanje uvoza, zlasti iz držav, ki niso mogle več izvažati v ZDA. Ti trendi so prikazani v spodnjih grafih ([31]).

([30]) Komisija se pri pojasnjevanju povezave med oddelkom 232 zakona ZDA in večjim uvozom v navedenih uvodnih izjavah sklicuje le na podatke do vključno junija 2018. Razlog je, da povečanje uvoza, ocenjeno v dokončni uredbi, zajema obdobje do junija.

([31]) Vir: GTA, skupni izvoz iz Turčije, Koreje, Rusije in Tajvana v Združene države (graf 2) ter skupni izvoz iz istih držav v ZDA in Unijo (graf 3).





(29) Komisija je na podlagi teh dejstev potrdila, da je bilo povečanje uvoza v Unijo v obdobju preiskave posledica (skupaj z ugotovljenimi nepredvidenimi dogodki) ukrepa iz oddelka 232 zakona ZDA.

Kumulativna presoja

(30) Komisija je sklenila tudi, da je bilo povečanje uvoza posledica kombinacije vseh opredeljenih nepredvidenih dogodkov (svetovna presežna zmogljivost, večje število ukrepov trgovinske zaščite in omejevalni trgovinski ukrepi v tretjih državah ter ukrep iz oddelka 232 zakona ZDA). Obstoj več nepredvidenih dogodkov hkrati potrjuje ugotovitev o obstoju logične povezave med povečanjem uvoza v Unijo, ki je bila privlačen in pomemben trg za izvoz jekla, in opredeljenimi nepredvidenimi dogodki.

1.2. **Tveganje za nastanek resne škode**

(31) Pri prvotnem ugotavljanju je bilo opredeljeno, da če Unija ne bi uvedla zaščitnega ukrepa, bi obstajalo tveganje za nastanek resne škode za domače proizvajalce, saj naj bi se uvoz še naprej povečeval (med drugim) zlasti zaradi preusmeritve trgovine zaradi ukrepa iz oddelka 232 zakona ZDA, da bi se torej povečal pritisk uvoza z vidika cene in količin ([32]). V tem oddelku Uredbe je podrobneje pojasnjeno, zakaj je tveganje za nastanek resne škode obstajalo in je bilo dobro utemeljeno na podlagi dokazov, razpoložljivih v času uvedbe dokončnega ukrepa. V ta namen ta oddelek Uredbe vsebuje dodatne razlage in pojasnila v zvezi z naslednjimi vidiki, ki so privedli do ugotovitve tveganja za nastanek resne škode: (i) položaj industrije Unije in razlogi, ki pojasnjujejo njeno delno okrevanje leta 2017; (ii) vloga ukrepov EU v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite v položaju industrije Unije; (iii) učinek ukrepa iz oddelka 232 zakona ZDA – vključno z nedavnim gibanjem uvoza v Unijo; (iv) najnovejše gibanje cen jekla in surovin; (v) stanje ukrepov v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite v tretjih državah in presežna zmogljivost; (vi) tržni obeti in napovedi.

Stalna privlačnost trga Unije

(32) Komisija je v uvodnih izjavah 1 do 4 pojasnila, da je bil trg Unije privlačen z vidika velikosti in cen ter da so te značilnosti prispevale k povečanju uvoza na trg Unije v obdobju preiskave.

(33) Komisija je menila, da so te značilnosti ostale enake tudi ob koncu preiskave, na podlagi katere je bil uveden dokončni zaščitni ukrep, kar potrjuje, da je bil leta 2018 trg Unije še vedno privlačen z vidika velikosti ([33]) in cen. Glavne države izvoznice jekla v Unijo so na trgu Unije za 48 % do 81 % zadevnih oznak KN dosegle višjo ceno v primerjavi z izvoznimi cenami, doseženimi na drugih tretjih trgih ([34]). To potrjuje stalno privlačnost z vidika cen. Kar zadeva velikost, je bila Unija še naprej pomemben izvozni trg, saj je za nekatere države izvoznice pomenila skoraj 40 % in za druge približno 25 % vsega izvoza, odvisno od države izvoznice ([35]).

(34) Nadalje je Komisija sklenila, da med ocenjenimi podatki, vključno s stališči zainteresiranih strani, ni bilo elementov, ki bi nakazovali, da bo trg Unije v bližnji prihodnosti postal manj privlačen. Dejansko je, kot je navedeno v tej prilogi (glej na primer pododdelka 1.2.3 in 1.2.5), vse bolj primanjkovalo alternativnih trgov za proizvajalce izvoznike, na katerih bi ti lahko dosegali enake ali podobne količine izvoza kot v preteklosti, zato bi se lahko pritisk uvoza na privlačnem trgu Unije še dodatno povečal.

1.2.1. *Položaj industrije Unije in dejavniki, ki pojasnjujejo njeno delno okrevanje leta 2017*

(35) V oddelku VI.1 začasne uredbe in oddelkih 5.1 do 5.3 dokončne uredbe sta pojasnjena položaj industrije Unije ob koncu analiziranega obdobja in gibanje kazalnikov škode od leta 2013, pri čemer je ugotovljeno, da je bila industrija Unije v občutljivem in ranljivem položaju.

(36) Ugotovitev o ranljivosti kljub delnemu izboljšanju leta 2017 je bila pojasnjena z več dejavniki, ki so industriji Unije omogočili, da je kljub uvozu, ki se je stalno povečeval, šele leta 2017 dosegla na splošno bolj zdrave ravni dobičkonosnosti kot v predhodnih letih ([36]).

(37) Prvič, dobičkonosnost industrije Unije v analiziranem obdobju je pokazala na splošno slabo uspešnost, saj je imela izgube (leta 2013) ali dosegala zelo nizke ravni dobička (2014–2016). Medtem ko je industrija leta 2017 prvič v petletnem obdobju dosegla bolj zdravo raven dobičkonosnosti, ta ni bila tolikšna, da bi nadomestila slabo uspešnost v predhodnih štirih letih. Celo v tistem letu je dobičkonosnost za veliko kategorij izdelkov ostala nizka. Tri kategorije izdelkov so še naprej prinašale izgubo, 13 kategorij izdelkov pa je bilo blizu praga dobičkonosnosti.

([32]) Glej uvodni izjavi 90 in 110 dokončne uredbe.

([33]) Glej poročilo Odbora OECD za jeklo z naslovom Recent developments in steel trade and trade policy measures (Nedavni razvoj dogodkov v trgovini z jeklom in ukrepi trgovinske politike), 17. in 18. september 2018, str. 8, preglednica 2 (ki prikazuje, da je Unija leta 2018 nadalje utrjevala svoj položaj največje države uvoznice jekla na svetu.

([34]) *Vir:* izračuni GD za trgovino na podlagi podatkov iz podatkovne zbirke Global Trade Atlas (https://ihsmarkit.com/index.html) – neobdelani podatki so na voljo na podlagi naročnine. Za podrobnosti glej obvestilo, priloženo dokumentaciji, z dne 30. novembra 2022, preglednica 1.

([35]) *Prav tam.*

([36]) K temu izboljšanju je prispevala tudi uvedba ukrepov v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite za nekatere kategorije izdelkov, vendar je njihova konkretna vloga analizirana v oddelku 1.2.2.

Leta 2017 je le sedem kategorij izdelkov doseglo raven dobičkonosnosti nad 6 % ([37]). V zvezi s tem je bil ključni dejavnik za razliko v letu 2017 povezan z gibanjem in ravnjo prodajnih cen na enoto ter razliko med stroški proizvodnje v primerjavi s predhodnimi leti. Cena se je leta 2017 zvišala za približno 18 % glede na predhodno leto (povečanje za 106 EUR/tono). Hkrati je lahko industrija Unije, čeprav so se stroški proizvodnje tisto leto prav tako zvišali (za 82 EUR/tono v primerjavi s predhodnim letom) ([38]), v analiziranem obdobju dosegla največjo (pozitivno) maržo (36 EUR/tono), kar je privedlo do večje dobičkonosnosti ([39]). Vendar se glede na najnovejši razvoj dogodkov, analiziran v preiskavi, ni pričakovalo, da bodo te izjemne ([40]) razmere daljšega trajanja, prav tako so se kazali jasni trendi, da se stvari že obračajo v drugo smer (glej oddelek 1.2.4).

(38) Drugič, medtem ko je lahko industrija Unije leta 2017 v primerjavi z letom 2013 na splošno povečala obseg prodaje za 7 % ([41]), kar je prispevalo k delnemu izboljšanju njene uspešnosti v zadevnem letu, pa očitno ni mogla v celoti izkoristiti veliko večje potrošnje v istem obdobju (+14 %) ([42]) na trgu Unije, čeprav je imela leta 2017 še vedno na voljo dovolj zmogljivosti (76-odstotna izkoriščenost zmogljivosti leta 2017 v primerjavi s 75-odstotno leta 2016) ([43]), da bi lahko še povečala domačo prodajo. Omeniti je treba, da je industrija Unije leta 2017 komajda izboljšala svojo izkoriščenost zmogljivosti v primerjavi s predhodnim letom. Tako zmanjšano uspešnost bi bilo mogoče pojasniti s precejšnjim vse večjim pritiskom uvoza (z vidika obsega in cen), ki ga je industrija Unije utrpela v ocenjenem obdobju. Pravzaprav je imel od povečanja potrošnje uvoz veliko večjo korist kot proizvajalci Unije. Medtem ko so proizvajalci Unije vsako leto stalno izgubljali tržni delež (s 87,2 % na 81,9 %) ([44]), se je uvoz drastično povečal (+71 %) ([45]), kar je pomenilo povečanje njegovega tržnega deleža z 12,7 % leta 2013 na 18,8 % leta 2017 ([46]). Tržni delež uvoza je v zadnjem obdobju znašal 18,8 %, kar je bilo še več kot leta 2017 (18,1 %). Te trende bi bilo mogoče pojasniti z vztrajnim nelojalnim nižanjem prodajnih cen s strani uvoza ([47]), kar je industriji Unije preprečilo, da bi izkoristila celoten (ali vsaj večji) potencial gibanj na trgu.

(39) Tretjič, medtem ko so se tržne razmere na splošno izboljšale (potrošnja je bila večja, ravni domače prodaje in cen so bile višje), industrija Unije tega še vedno ni mogla prenesti v večjo zaposlenost, saj je v obdobju 2013–2017 v Uniji delo izgubilo skoraj 10 000 delavcev ([48]). Leta 2017 se je stopnja zaposlenosti v primerjavi z letom 2016 celo nekoliko znižala. Nazadnje, zaloge so se v obdobju preiskave povečale za 19 % in leta 2017 ostale visoke ([49]).

(40) Industrija Unije je tako leta 2017 delno izboljšala svojo uspešnost zaradi kombinacije dejavnikov, zlasti povečanja potrošnje in domače prodaje ter večje razlike med ceno jekla in surovin ([50]), vendar je bilo to izboljšanje omejeno zaradi stopnje pritiska uvoza tisto leto, zaradi česar industrija Unije ni mogla v večji meri izkoristiti teh obstoječih dejavnikov. Stalno izgubljanje tržnega deleža in vztrajno nelojalno nižanje prodajnih cen v vseh kategorijah izdelkov ali delovna mesta, ki jih industrija ni mogla nadomestiti, so bili jasni znaki, da si industrija ni popolnoma opomogla od učinkov negativnega poslovanja v predhodnih letih in da je pritisk uvoza tisti, ki pomembno ovira okrevanje.

([37]) Uvodna izjava 53 začasne uredbe.
([38]) Glej preglednico 15 v dokončni uredbi.
([39]) Ti trendi so bili ocenjeni za zadevni izdelek in ne za posamezne kategorije izdelkov.
([40]) Na podlagi primerjave vseh let v analiziranem obdobju.
([41]) Glej preglednico 4 v dokončni uredbi.
([42]) *Prav tam*.
([43]) Glej preglednico 5 v dokončni uredbi.
([44]) Glej preglednico 4 v dokončni uredbi.
([45]) Glej preglednico 2 v dokončni uredbi.
([46]) *Prav tam*.
([47]) Glej Prilogo III k začasni uredbi.
([48]) Glej preglednico 7 v dokončni uredbi.
([49]) Glej preglednico 5 v dokončni uredbi.
([50]) Glej oddelek 1.2.2 za pojasnilo vloge nedavnih ukrepov v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite v uspešnosti industrije Unije leta 2017.

(41) Ker so se nekateri od teh dejavnikov, ki so se leta 2017 razvijali pozitivno, leta 2018 poslabšali (glej v nadaljevanju zadnji razvoj dogodkov in pričakovano gibanje cen jekla in surovin ter pričakovane trende v potrošnji), po pričakovanjih pa naj bi se v teh razmerah pritisk uvoza z vidika obsega in cen povečal, bi bil učinek na finančni položaj industrije Unije torej negativen.

(42) Povedano drugače, medtem ko si je industrija Unije lahko delno opomogla zaradi kumulativnega pozitivnega razvoja vrste ključnih dejavnikov na trgu in počasnejšega povečevanja uvoza leta 2017 v primerjavi s predhodnimi leti ([51]), pa bi negativni obrat, ki ga je večina teh dejavnikov izkazovala konec leta 2018, neizogibno povzročil poslabšanje položaja industrije Unije glede na vztrajno nadaljnje povečevanje pritiska uvoza, ki ga takrat zaradi njegovega obsega in pričakovanih prevladujočih razmer na trgu industrija Unije ne bi mogla zdržati. Posledično je bil položaj industrije Unije ob koncu obdobja preiskave ranljiv za nadaljnje povečevanje uvoza.

1.2.2. *Vloga ukrepov Unije v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite v položaju industrije Unije leta 2017*

(43) V tem oddelku Komisija navaja potrebna dodatna pojasnila in podatke za podkrepitev glede vloge, ki so jo imeli ukrepi v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite pri delnem okrevanju industrije Unije leta 2017.

(44) Komisija je za izvedbo tega najprej izbrala ukrepe, uvedene v letih 2015 in 2016, ker je menila, da so bili to ukrepi, ki bi jim bilo mogoče delno pripisati učinke na uspešnost industrije Unije leta 2017 ([52]). Komisija je zato pred letom 2017, v okviru teh parametrov, uvedla šest ukrepov v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite za uvoz iz kategorij izdelkov, za katere je pozneje veljal zaščitni ukrep ([53]).

(45) Ukrepi so bili naslednji ([54]): Izvedbena uredba Komisije (EU) 2015/501 ([55]), Izvedbena uredba Komisije (EU) 2016/181 ([56]), Izvedbena uredba Komisije (EU) 2016/1778 ([57]), Izvedbena uredba Komisije (EU) 2016/113 ([58]), Izvedbena uredba Komisije (EU) 2016/1777 ([59]) in Izvedbena uredba Komisije (EU) 2017/969 ([60]).

([51]) Skupni uvoz se je povečal za približno milijon ton, njegov tržni delež pa se je s 17,9 % leta 2016 povečal na 18,1 % leta 2017, kar je manj od prejšnjega medletnega povečanja v absolutnem in tudi relativnem smislu.

([52]) V zvezi s tem je Komisija menila, da bi bil na primer ukrep v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite, uveden leta 2013, časovno preveč oddaljen, da bi ga bilo mogoče povezati z boljšo uspešnostjo industrije Unije leta 2017, zato izbrani ukrepi zagotavljajo natančnejšo in ustreznejšo podlago za analizo.

([53]) V nekaterih primerih se obseg ukrepa v zvezi s trgovinsko zaščito za določen izdelek, z vidika zajetih oznak KN, morda ne ujema povsem z opredelitvijo izdelka za ustrezno kategorijo izdelka, za katero velja zaščitni ukrep, zato je ta ocena približna.

([54]) Ti sklici na te uredbe se nanašajo na uredbe o uvedbi začasnega ukrepa, ker se je iz praktičnih razlogov predpostavljalo, da dokler je dajatev (začasna ali dokončna) vzpostavljena, ima podoben učinek na količine, s katerimi se trguje. V vseh teh primerih je preiskava privedla do uvedbe dokončnega ukrepa.

([55]) Izvedbena uredba Komisije (EU) 2015/501 z dne 24. marca 2015 o uvedbi začasne protidampinške dajatve na uvoz hladno valjanih ploščatih izdelkov iz nerjavnega jekla s poreklom iz Ljudske republike Kitajske in Tajvana (UL L 79, 25.3.2015, str. 23).

([56]) Izvedbena uredba Komisije (EU) 2016/181 z dne 10. februarja 2016 o uvedbi začasne protidampinške dajatve na uvoz nekaterih hladno valjanih ploščatih izdelkov iz jekla s poreklom iz Ljudske republike Kitajske in Ruske federacije (UL L 37, 12.2.2016, str. 1).

([57]) Izvedbena uredba Komisije (EU) 2016/1778 z dne 6. oktobra 2016 o uvedbi začasne protidampinške dajatve na uvoz nekaterih vroče valjanih ploščatih izdelkov iz železa, nelegiranega jekla ali drugega legiranega jekla s poreklom iz Ljudske republike Kitajske (UL L 272, 7.10.2016, str. 33).

([58]) Uredba Komisije (EU) 2016/113 z dne 28. januarja 2016 o uvedbi začasne protidampinške dajatve na uvoz armaturnih palic iz jekla z visoko odpornostjo proti utrujenosti s poreklom iz Ljudske republike Kitajske (UL L 23, 29.1.2016, str. 16).

([59]) Izvedbena uredba Komisije (EU) 2016/1777 z dne 6. oktobra 2016 o uvedbi začasne protidampinške dajatve na uvoz nekaterih debelih pločevin iz nelegiranega jekla ali drugih legiranih jekel s poreklom iz Ljudske republike Kitajske (UL L 272, 7.10.2016, str. 5).

([60]) Izvedbena uredba Komisije (EU) 2017/969 z dne 8. junija 2017 o uvedbi dokončnih izravnalnih dajatev na uvoz nekaterih vroče valjanih ploščatih izdelkov iz železa, nelegiranega jekla ali drugega legiranega jekla s poreklom iz Ljudske republike Kitajske in spremembi Izvedbene uredbe Komisije (EU) 2017/649 o uvedbi dokončne protidampinške dajatve na uvoz nekaterih vroče valjanih ploščatih izdelkov iz železa, nelegiranega jekla ali drugega legiranega jekla s poreklom iz Ljudske republike Kitajske (UL L 146, 9.6.2017, str. 17).

(46) Komisija je ugotovila, da se je dobičkonosnost proizvajalcev Unije v teh kategorijah izdelkov sistematično izboljšala v letu po uvedbi ukrepov. Natančneje, ugotovila je, da se je dobičkonosnost leta 2017 na splošno izboljšala ([61]), čeprav je za veliko izdelkov kategorije dobičkonosnost ostala majhna, zlasti za kategorije izdelkov, za katere veljajo nedavni ukrepi v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite, ter da so se uvozne cene tretjih držav (razen tistih, za katere so veljali zadevni ukrepi v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite) leta 2017 na splošno začasno zvišale po uvedbi ukrepov v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite ([62]).

(47) Poleg tega so obsegi, na katere so vplivali nedavni ukrepi trgovinske zaščite, pomenili približno 40 % vsega uvoza v kategorijah izdelkov, za katere so veljali nedavni ukrepi v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite v obravnavanem obdobju ([63]), v letih po uvedbi teh ukrepov v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite pa se je njihov obseg na trgu Unije zmanjšal za več kot 90 % ([64]). Tako je veliko zmanjšanje uvoza, s katerim se je nepošteno trgovalo, do katerega je prišlo po uvedbi ukrepov, proizvajalcem Unije in drugim državam izvoznicam leta 2017 na splošno omogočilo, da so zvišali svoje prodajne cene.

(48) Poleg tega se je dobičkonosnost vseh kategorij izdelkov, za katere so veljali nedavni ukrepi trgovinske zaščite, močno izboljšala ([65]), pri nekaterih je presegla 6 % leta 2017 ([66]). Pri preostalih kategorijah je bilo stanje bolj raznoliko, saj je nekaj kategorij preseglo 6-odstotno dobičkonosnost ali jo skoraj doseglo ([67]), pri drugih kategorijah se je dobičkonosnost izboljšala, a je bila še vedno šibka ali majhna ([68]), spet druge kategorije pa so imele izgubo ali pa približno enoodstotno dobičkonosnost ([69]), ne glede na zadnje trende. To kaže, da stanje v smislu gibanja dobičkonosnosti med kategorijami ni bilo homogeno ter da je na splošno večina kategorij ([70]) leta 2017 bodisi ustvarjala izgubo ali pa so bile stopnje dobičkonosnosti nezadostne, čeprav se je njihovo stanje v primerjavi s predhodnim letom v nekaterih primerih izboljšalo. To potrjuje krhkost splošnega položaja industrije Unije, čeprav je bil položaj boljši kot predhodno leto.

(49) Vendar je bil trend zviševanja cen leta 2017, kot je pojasnjeno v nadaljevanju, začasen in se je začel obračati leta 2018, ko je bila Unija soočena z nenadnim porastom uvoza zlasti iz tretjih držav, za katere ukrepi trgovinske zaščite niso veljali in ki jih ni prizadela preusmeritev trgovine zaradi ukrepa iz oddelka 232 zakona ZDA. To dokazuje obseg uvoza v zadnjem obdobju, ki je dosegel rekordnih 31 314 ton kljub uvedbi nedavnih ukrepov trgovinske zaščite za nekatere kategorije izdelkov. To je pokazalo, da so nedavni ukrepi v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite sicer prispevali k delnemu in začasnemu izboljšanju industrije Unije, vendar so hkrati koristili tudi tistim državam izvoznicam, za katere ukrepi niso veljali, saj so te prav tako začele močno povečevati svojo prisotnost na trgu Unije ([71]).

(50) Tako je Komisija potrdila, da je uvedba ukrepov v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite prispevala k splošni uspešnosti proizvajalcev Unije, kar zadeva navedene kategorije ([72]).

([61]) Vir: analiza, ki jo je GD za trgovino izvedel v zvezi s kazalniki škode, objavljenimi v zadevnih ukrepih, in analiza izpolnjenih vprašalnikov, ki jih je industrija Unije zagotovila po kategorijah izdelkov v okviru prvotne preiskave za uvedbo zaščitnih ukrepov. Za podrobnosti glej obvestilo, priloženo dokumentaciji, z dne 30. novembra 2022, preglednica 4.

([62]) Vir: Eurostat.

([63]) Vsota uvoza, za katerega so veljali ukrepi v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite, uvedeni na podlagi preiskav (čeprav se nanašajo na različna obdobja preiskave in različna leta, npr. 2013 do 2015), je znašala nekoliko več kot 5 milijonov ton.

([64]) Vir: analiza, ki jo je GD za trgovino izvedel za lastne primere instrumentov trgovinske zaščite za obseg uvoza v zadevnem obdobju preiskave, in Eurostat za podatke o uvozu po obdobju preiskave za vsako od zadevnih preiskav za to izvajanje.

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

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

([67]) Glej kategorije 4, 8 in 14.

([68]) Glej kategorije 5, 6, 15, 16 in 26.

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

([70]) Najmanj petnajst kategorij od skupno triindvajsetih, za katere je veljal začasni ukrep (za katere je bila razčlenitev navedena v Prilogi III k začasni uredbi).

([71]) Na primer, Turčija je povečala svojo prisotnost na trgu Unije v kategoriji 1, v kateri so bili oktobra 2016 za Kitajsko uvedeni ukrepi v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite, in sicer z 1 062 247 ton leta 2016 na 2 milijona ton leta 2017 (in skoraj 3 milijone ton leta 2018). Podobno je Indija povečala svojo prisotnost s 443 551 ton na 1 121 334 ton leta 2017 ali Egipt s 47 400 ton leta 2016 na 409 432 ton leta 2017.

([72]) V oddelku 1.2.1 so pojasnjeni razlogi za splošno izboljšanje industrije Unije v zvezi z zadevnim izdelkom.

(51) Poleg tega je utemeljitev v oddelkih 1.2.1 in 1.2.2 jasno pokazala, da nekateri dejavniki, ki pojasnjujejo delno okrevanje Unije (npr. potrošnja), na proizvajalce Unije in države izvoznice niso vplivali ali jim koristili v enaki ali podobni meri, saj so države izvoznice lahko močno povečale (+71 % po obsegu) svojo prisotnost na trgu Unije v škodo proizvajalcev Unije, ki so izgubili tržni delež in v primerjavi s stalno rastjo uvoza le razmeroma skromno povečali splošni obseg prodaje (+7 %).

1.2.3. *Učinek ukrepa iz oddelka 232 zakona ZDA*

(52) Komisija je v dokončni uredbi ([73]) ugotovila, da bo oddelek 232 zakona ZDA povzročil precejšnjo preusmeritev trgovine na trg Unije.

(53) V zvezi s tem je Komisija izvedla podrobnejšo analizo vzorcev uvoza v Unijo in ZDA v splošnem smislu ter nato analizirala ravnanje določenih držav izvoznic. Analiza je pokazala, da se je pri primerjavi uvoza v ZDA in Unijo v prvi polovici leta 2018 s prvo polovico leta 2017 uvoz v ZDA zmanjšal za skoraj en milijon ton (–7 %), v primerjavi z enakim obdobjem leta 2017 pa je uvoz v Unijo izkazal skoraj identičen obraten trend, tj. povečanje uvoza za 1,2 milijona ton (+7 %) (glej uvodno izjavo 26). Pri oceni razvoja dogodkov v drugi polovici leta 2018 in enakem obdobju leta 2017 sta ta obratna trenda še očitnejša. Uvoz v ZDA se je dejansko zmanjšal za 2,4 milijona ton (–19 %), uvoz v Unijo pa se je povečal za več kot 2 milijona ton (+15 %) ([74]).

(54) Rezultat tega je bilo splošno letno zmanjšanje uvoza v ZDA za 3,3 milijona ton (–13 %) in povečanje uvoza v Unijo za 3,2 milijona ton (+11 %), pri čemer je do 72-odstotnega zmanjšanja celotnega obsega za ZDA in 63-odstotnega povečanje uvoza v Unijo prišlo v drugi polovici leta 2018 ([75]).

(55) Tako sta hitrost in obseg povečanja trendov uvoza v drugi polovici leta 2018 pokazala, da je bil učinek ukrepa iz oddelka 232 zakona ZDA vse večji, ko je veljal že nekaj mesecev, ter da so se države izvoznice hitro prilagajale novim razmeram na trgu ([76]).

(56) Komisija je ta trend potrdila po preverjanju ravnanja držav, ki so izvažale na trg ZDA in na trg Unije. Na primer, države, kot so Turčija, Rusija, Južna Koreja in Tajvan ([77]), ki so v ZDA in Unijo izvažale velike količine, so leta 2018 v primerjavi z letom 2017 izkazale naslednje trende: Turčija je zmanjšala izvoz v ZDA za približno 850 000 ton (–45 %) in povečala izvoz v Unijo za 2,6 milijona ton (+56 %). Podobno se je izvoz Rusije v ZDA zmanjšal za več kot 250 000 ton (–36 %), izvoz v Unijo pa se je povečal za 870 000 ton (+23 %); izvoz Južne Koreje v ZDA se je

([73]) Glej uvodne izjave 57 do 62 in preglednico 12 v dokončni uredbi.

([74]) Če bi ta obseg postavili v kontekst: osnovni izračun s povprečno ceno jekla v Uniji leta 2017 pokaže, da bi lahko industrija EU zaradi tega dodatnega uvoza izgubila domačo prodajo v vrednosti približno 1,4 milijarde EUR. To kaže, da je bil potencialni vpliv te dodatne prodaje pomemben.

([75]) Povečanje uvoza v Unijo v letih 2016 in 2017 je bilo veliko manjše, in sicer je znašalo približno milijon ton.

([76]) Glej tudi poročilo Odbora OECD za jeklo z naslovom Recent developments in steel trade and trade policy measures (Nedavni razvoj dogodkov v trgovini z jeklom in ukrepi trgovinske politike), 17. in 18. september 2018, str. 8, preglednica 2.

([77]) V času sprejetja dokončnega zaščitnega ukrepa so bili vzpostavljeni le naslednji štirje ukrepi v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite, ki so vplivali na uvoz v Unijo (trije zoper Rusijo in eden zoper Tajvan): Izvedbena uredba Komisije (EU) 2017/1795 z dne 5. oktobra 2017 o uvedbi dokončne protidampinške dajatve na uvoz nekaterih vroče valjanih ploščatih izdelkov iz železa, nelegiranega jekla ali drugega legiranega jekla s poreklom iz Brazilije, Irana, Rusije in Ukrajine ter o zaključku preiskave o uvozu nekaterih vroče valjanih ploščatih izdelkov iz železa, nelegiranega jekla ali drugega legiranega jekla s poreklom iz Srbije (UL L 258, 6.10.2017, str. 24). Izvedbena uredba Komisije (EU) 2016/1328 z dne 29. julija 2016 o uvedbi dokončne protidampinške dajatve in dokončnem pobiranju začasne dajatve, uvedene na uvoz nekaterih hladno valjanih ploščatih izdelkov iz jekla s poreklom iz Ljudske republike Kitajske in Ruske federacije (UL L 210, 4.8.2016, str. 1). Izvedbena uredba Komisije (EU) 2018/1469 z dne 1. oktobra 2018 o uvedbi dokončne protidampinške dajatve na uvoz nekaterih brezšivnih cevi iz železa ali jekla s poreklom iz Rusije in Ukrajine po pregledu zaradi izteka ukrepa v skladu s členom 11(2) Uredbe (EU) 2016/1036 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 246, 2.10.2018, str. 20); Izvedbena uredba Komisije (EU) 2015/1429 z dne 26. avgusta 2015 o uvedbi dokončne protidampinške dajatve na uvoz hladno valjanih ploščatih izdelkov iz nerjavnega jekla s poreklom iz Ljudske republike Kitajske in Tajvana (UL L 224, 27.8.2015, str. 10).

zmanjšal za več kot 880 000 ton (–27 %), izvoz v Unijo pa se je povečal za približno 250 000 ton (+8 %); izvoz Tajvana v ZDA se je zmanjšal za približno 160 000 ton (–14 %), izvoz v Unijo pa se je povečal za več kot 500 000 ton (+40 %) ([78]).

(57) Tako so ti podatki pokazali, da so lahko proizvajalci izvozniki na splošno vsaj del količin, izgubljenih za ZDA, pošiljali na trg Unije, v nekaterih primerih pa so lahko svojo prisotnost na trgu Unije povečali za količine, ki so precej presegale količine, izgubljene za ZDA. Glede na velikost trga ZDA ([79]) in glede na dejstvo, da se je ukrep iz oddelka 232 zakona ZDA uporabljal šele nekaj mesecev in zato še ni dosegel vseh predvidenih učinkov ([80]), je bilo razumno pričakovati, da se bo izvoz v ZDA še naprej pomembno zmanjševal ter da se bodo proizvajalci izvozniki lahko prilagodili razmeram in še bolj povečali prisotnost na trgu Unije.

(58) Komisija je zato potrdila, da bi lahko ukrep iz oddelka 232 zakona ZDA v bližnji prihodnosti povzročil še večjo preusmeritev izvoza na trg Unije.

1.2.4. *Najnovejše gibanje cen jekla in surovin*

(59) Komisija je v dokončni uredbi navedla, da ‚so cene jekla v Uniji od tretjega četrtletja leta 2018 začele upadati' ([81]).

(60) V zvezi s tem je Komisija v oddelku 1.2.1 navedla, da je eden od dejavnikov, ki pojasnjuje delno izboljšanje uspešnosti industrije Unije leta 2017, ta, da je bila razlika med ceno jekla in stroški surovin večja kot v katerem koli predhodnem letu analiziranega obdobja. Vendar je nadaljnja analiza najnovejšega razvoja dogodkov pred uvedbo dokončnega ukrepa pokazala, da se je trend obračal ter da se je pozitivna razlika med ceno jekla in stroški surovin postopno manjšala, to pa bi negativno vplivalo na gospodarsko uspešnost industrije Unije.

(61) Kot prikazuje graf 4 ([82]), so se v drugi polovici leta 2018 cene jekla v Uniji vztrajno nižale. Pričakovati je bilo mogoče, da se bo ta trend nadaljeval zaradi negotovih tržnih obetov (glej oddelek 1.2.6) ter zaradi stalnega in vse večjega pritiska uvoza v smislu obsega in cen, kar bi imelo glede na vse slabše ali negotove razmere na trgu verjetno negativen učinek na cene, zaradi česar industrija Unije svojih cen ne bi mogla prilagoditi višjim stroškom. Graf 5 ([83]) prikazuje, kako so se cene nekaterih glavnih surovin za proizvodnjo jekla v istem obdobju stalno višale.

([78]) Vir: za uvoz v ZDA (GTA); za uvoz v EU (Eurostat).

([79]) Trg jekla ZDA je bil po velikosti ena najpomembnejših uvoznih destinacij – glej poročilo OECD z naslovom Recent Developments in Steel Trade and Trade Policy Measures (Nedavni razvoj dogodkov v trgovini z jeklom in ukrepi trgovinske politike), DSTI/SC(2018)3, str. 9, preglednica 3.

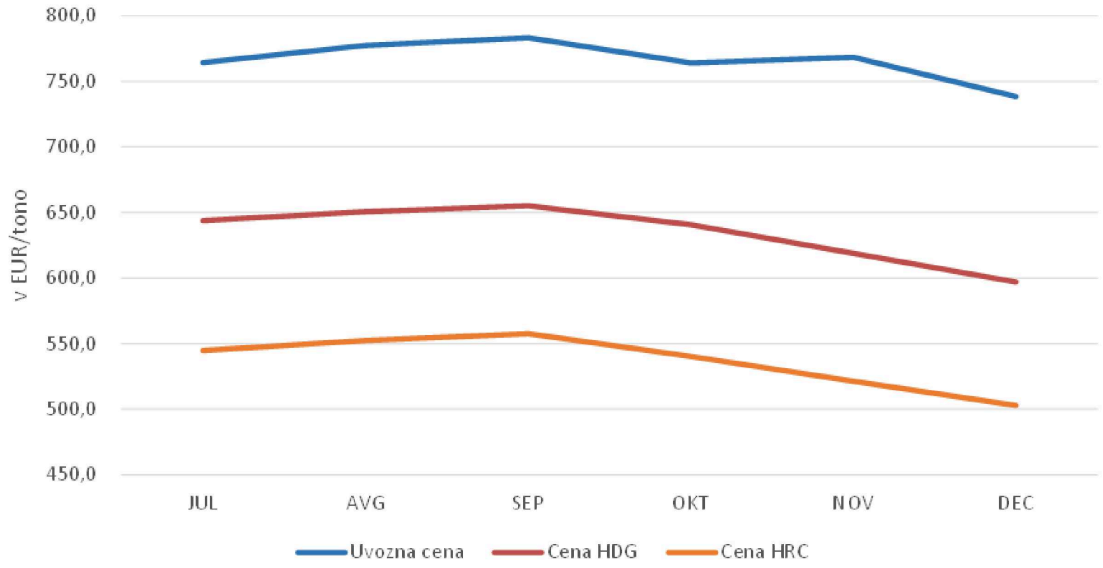
([80]) Glej uvodno izjavo 35 v začasni uredbi: ‚ZDA so izračunale, da bi morala uvedba enotne dajatve za vse izdelke z ukrepom na podlagi oddelka 232, pri kateri ne bi bila izključena skoraj nobena država, zmanjšati uvoz za približno 13 milijonov ton, kar ustreza 7 % potrošnje v Uniji.'

([81]) Glej uvodno izjavo 89 v dokončni uredbi.

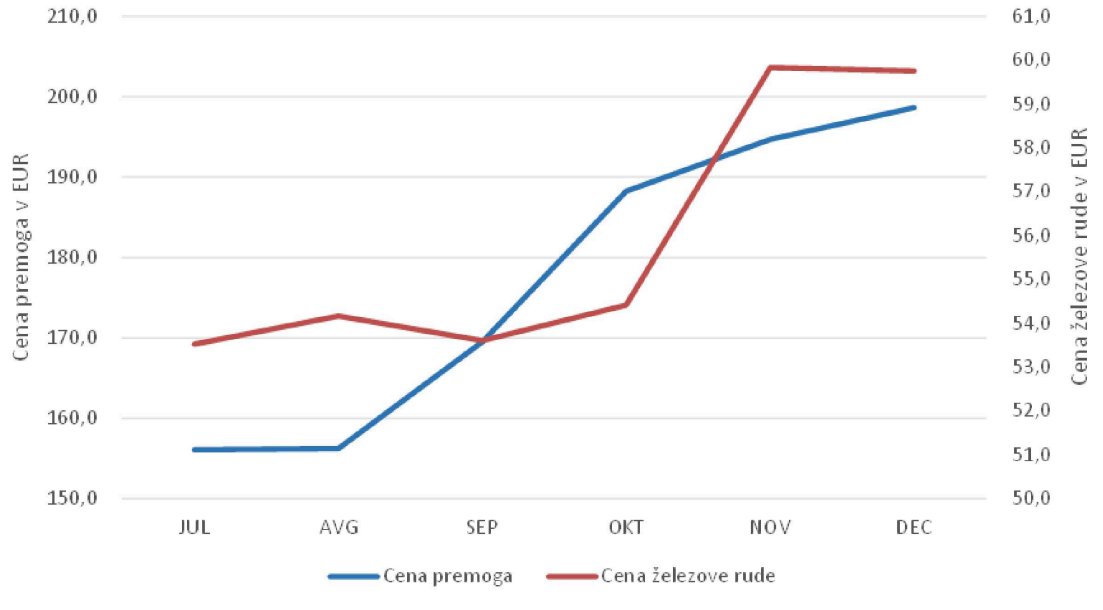
([82]) Vir: Eurostat za uvozne cene ter S&P Global Commodity Insights za cene vroče potopno galvaniziranega jekla (HDG) in vroče valjane kolobarje (HRC).

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

Graf 4: Cena vroče potopno galvaniziranega jekla (HDG), cena vroče valjanih kolobarjev (HRC) in uvozna cena v drugi polovici leta 2018



Graf 5: Cene železove rude in premoga v EUR v drugi polovici leta 2018



(62) Tako bi ti skupni trendi, za katere ni bilo znakov izboljšanja v bližnji prihodnosti, industrijo Unije spravili še v bolj nevzdržen finančni položaj.

(63) Poleg tega je Komisija menila, da bi se ob upoštevanju verjetnega nadaljnjega pritiska uvoza in dejstva, da trg ne bo doživljal pomembnejše rasti, trendi nelojalnega nižanja domačih cen, ugotovljeni v prvotni preiskavi, še poslabšali. To bi ustvarilo dodatne težave za proizvajalce Unije, ki bi se morali odločiti, ali bodo tekmovali za tržni delež na račun bolj vzdržnih cen ali pa bodo ohranili višje ravni cen na račun nadaljnjega izgubljanja tržnega deleža. V obeh primerih bi bil vpliv na njihovo finančno uspešnost negativen.

(64) Poleg tega je Komisija ugotovila, da se je to gibanje cen časovno prekrivalo z obdobjem, ko je bil začasni zaščitni ukrep že vzpostavljen (od sredine julija 2018). To kaže na to, da so bile države izvoznice v času veljavnosti ukrepa izvozno še bolj agresivne in da so bile še naprej odločene na trg Unije vstopati z velikimi količinami kljub veljavnemu začasnemu zaščitnemu ukrepu.

1.2.5. *Stanje ukrepov v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite v tretjih državah in presežna zmogljivost*

(65) Komisija je v oddelkih 1.1.1 in 1.1.2 pojasnila razvoj in nedavno stanje v zvezi s presežno zmogljivostjo in ukrepi v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite v tretjih državah. Na podlagi teh informacij je menila, da je malo verjetno, da se bo obstoječe stanje v bližnji prihodnosti spremenilo. Na primer, ukrepi v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite se običajno uvedejo za obdobje petih let in jih je mogoče podaljšati. Zlasti naj bi številni ukrepi, ker so bili uvedeni v petih letih pred sprejetjem zaščitnega ukrepa EU za jeklo ([84]), še naprej veljali vsaj v bližnji prihodnosti. Kar zadeva presežno zmogljivost, poročila, na katera se je sklicevala Komisija, niso navajala znakov, da se bo presežna zmogljivost pomembneje zmanjšala; nasprotno, navajala so, da bi se lahko stanje svetovne presežne zmogljivosti v sektorju še poslabšalo ([85]). Svetovni forum o presežni jeklarski zmogljivosti je dejansko zelo jasno ugotovil, da je bila konec leta 2018 presežna zmogljivost še vedno težava. Navedel je: ‚Presežna jeklarska zmogljivost – svetovni izziv, ki še vedno pesti sektor – proizvajalcem jekla povzroča velike težave, tako v razvitih gospodarstvih kot tudi gospodarstvih v vzponu in v razvoju' ([86]).

(66) Dokazani učinki, ki so jih ti dejavniki imeli na trgu Unije v obliki velikega povečanja uvoza, so podrobneje opisani v oddelku 1.1 in v dokončni uredbi. Ker naj bi se v bližnji prihodnosti nadaljevali, naj bi bili njihovi učinki po pričakovanjih enaki in bi zato skupaj z ukrepom iz oddelka 232 zakona ZDA povzročili še dodatno povečanje uvoza v Unijo, s posledičnimi negativnimi učinki na industrijo Unije, če zaščitni ukrep ne bi bil uveden.

(67) Zato je Komisija sklenila, da bodo imeli ti elementi v bližnji prihodnosti še naprej pomembno vlogo na trgu jekla Unije in so zato pomembni za analizo tveganja za nastanek resne škode.

1.2.6. *Tržni obeti in napovedi*

(68) V analiziranem obdobju se je potrošnja jekla na trgu Unije vsako leto povečala ([87]). Tako je lahko tudi industrija Unije na splošno povečala obseg prodaje, to pa ji je omogočilo, da je do neke mere zmanjšala pritisk uvoza, ki ga je bila deležna ter ki se je izražal z vztrajnim nelojalnim nižanjem prodajnih cen in vztrajno izgubo tržnega deleža. Kot je pojasnjeno v oddelku 1.2.1, je leta 2017 to povečanje prodaje v razmerah okrevanja cen (v splošnem smislu in

([84]) Približno 140 preiskav, na podlagi katerih so bili sprejeti ukrepi, se je začelo leta 2015 ali pozneje, zato naj bi ukrepi načeloma trajali vsaj do leta 2021 (tj. še najmanj dve leti po zaključku preiskave za uvedbo zaščitnih ukrepov EU). Vir: STO, portal za integrirano trgovinsko informiranost (Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP)).

([85]) Glej poročilo OECD z naslovom Recent Developments in Steelmaking Capacity (Nedavni razvoj dogodkov na področju zmogljivosti proizvodnje jekla), DSTI/SC(2018)2/FINAL: ‚[…] posodobljene informacije o napovedanih investicijskih projektih kažejo, da se trenutno izvaja za skoraj 52 milijonov ton povečanj bruto zmogljivosti, ki bi se lahko začele uporabljati v triletnem obdobju 2018–2020. Povečanje zmogljivosti za dodatnih 39 milijonov ton je trenutno v fazi načrtovanja za možen začetek v istem obdobju.'

([86]) Svetovni forum o presežni jeklarski zmogljivosti, ministrsko poročilo, 20. september 2018, odstavek 2.

([87]) Dokončna uredba, preglednica 4.

v primerjavi z gibanjem stroškov) industriji Unije omogočilo, da si je delno opomogla od stalne negativne finančne uspešnosti v predhodnih letih. Komisija je v oddelku 1.2.4 opozorila na trend zniževanja cen jekla v Uniji hkrati z zviševanjem cen surovin.

(69) Komisija je nato ocenila gospodarske obete in napovedi za obdobje, ki bi sledilo zaključku preiskave, da bi se ocenil obstoj tveganja za nastanek resne škode, pri čemer je analizirala različne specializirane tržne vire.

(70) V zvezi s tem so viri vztrajno nakazovali scenarij negotovosti in ohlajanje povpraševanja po jeklu po vsem svetu v bližnji prihodnosti. Svetovno jeklarsko združenje je navedlo, da se bo ‚leta 2019 upočasnjevanje povpraševanja po jeklu nadaljevalo […]. Brexit brez dogovora in trgovinska vojna predstavljata tveganje.' ([88]) Opomnilo je tudi, da ‚se je moč okrevanja povpraševanja po jeklu, opažena leta 2017, prenesla v leto 2018, vendar so se tveganja povečala. Naraščajoče trgovinske napetosti in volatilna valutna gibanja še povečujejo negotovost.' ([89])

(71) OECD je navedel, da ‚se zdi okrevanje (razmer na trgu jekla) krhko zaradi vztrajnih strukturnih neravnovesij' ([90]). Drugi tržni viri, kot je S&P Global Platts, so to negotovost upoštevali v svoji svetovni tržni napovedi iz decembra 2018.

(72) Poleg tega je svetovni forum o presežni jeklarski zmogljivosti septembra 2018 ugotovil, da ‚medtem ko so razmere na trgu jekla leta 2017 pokazale nekaj cikličnega okrevanja, pa osnovni trend v svetovnem povpraševanju po jeklu ostaja šibak, presežna zmogljivost pa velika' ([91]).

(73) Podobno je Eurofer (jeklarsko združenje EU) navedel, da ‚[…] tekoča trgovinska trenja z ZDA in ohlajanje svetovnega povpraševanja nakazujejo, da bi se lahko zunanja tveganja še naprej povečevala, to pa bi povečalo negotovost in vodilo do slabših napovedi za uporabnike jekla v EU' ([92]).

(74) Tako so analizirani podatki iz različnih virov stalno nakazovali, da se v najboljšem primeru pričakuje skromno povečanje potrošnje jekla, čeprav niti to ni bilo gotovo, saj so se napovedi poslabševale zaradi vse večje negotovosti. Posledično bi bilo zaradi stagnacije svetovnega povpraševanja po jeklu še bolj verjetno, da bodo izvozniki jekla prodajali na privlačen trg Unije.

Sklep o tveganju za nastanek resne škode

(75) Podatki, analizirani v tem oddelku, so potrdili, da se bo uvoz po vsej verjetnosti precej povečal in da se bo pritisk uvoza torej nadaljeval, tako v smislu količin kot tudi cen, in sicer zaradi vztrajne presežne zmogljivosti in vse večjega števila ukrepov v zvezi z instrumenti trgovinske zaščite v tretjih državah, katerih učinki na izvoz se bodo nadaljevali. Poleg tega bi bili učinki oddelka 232 zakona ZDA po vsej verjetnosti iz meseca v mesec očitnejši, kar bi še okrepilo pritisk na trg Unije z večjim tveganjem preusmeritve trgovine, katere prvi znaki so se že pokazali.

(76) Komisija je na podlagi tega tudi potrdila nasprotna trenda cen jekla in surovin v drugi polovici leta 2018 ter negotove tržne obete za bližnjo prihodnost.

(77) Zato je Komisija glede na elemente, analizirane v tej prilogi, skupaj z ugotovitvami v prvotnem ugotavljanju potrdila, da obstaja tveganje za nastanek resne škode in da bi taka resna škoda nastala, če Komisija ne bi uvedla dokončnega zaščitnega ukrepa.

([88]) Glej napoved Svetovnega jeklarskega združenja z naslovom Global Steel Market Outlook (Obeti za svetovni trg jekla) – seja Odbora OECD za jeklo, 17. september 2018.

([89]) Glej kratkoročne obete Svetovnega jeklarskega združenja z naslovom Worldsteel Short Range Outlook (Kratkoročni obeti za svetovni trg jekla), oktober 2018, sporočilo za javnost.

([90]) Glej poročilo OECD z naslovom Steel Market Developments (Razvoj dogodkov na trgu jekla), 85. seja Odbora za jeklo, september 2018. Glej tudi strani 7 in 8 v dokumentu OECD z naslovom Global Economic Outlook (Napoved svetovne gospodarske rasti), 17. september 2018, kjer je pričakovana rast popravljena navzdol (tudi v Uniji) in je navedeno, da ‚se je svetovna trgovina zaradi vse večjih negotovosti v zvezi s trgovinsko politiko upočasnila'.

([91]) Svetovni forum o presežni jeklarski zmogljivosti, ministrsko poročilo, 20. september 2018, odstavek 2.

([92]) Glej napoved EUROFER z naslovom Economic and Steel Market Outlook 2018-2019 (Obeti za gospodarstvo in trg jekla za obdobje 2018–2019), 25. oktober 2018.

1.3. **Obveznosti, zaradi katerih se je povečal uvoz**

(78) Člen XIX:1(a) GATT 1994 v ustreznem delu določa: ‚[Č]e se zaradi […] učinka obveznosti, ki jih ima [članica] na podlagi tega sporazuma, vključno s tarifnimi koncesijami, kateri koli izdelek uvaža na ozemlje zadevne [članice] v tako povečanih količinah […]‘.

(79) Zadevni *izdelek* zajema več tarifnih postavk ([93]).

(80) V zvezi z vsemi temi tarifnimi postavkami ima Evropska unija tarifne obveze zaradi tarifnih koncesij iz prejšnjih krogov večstranskih trgovinskih pogajanj, kot sledi ([94]):

— 0 % ad valorem

(81) Te koncesije so bile v času določitve zaščitnega ukrepa vpisane v del I, oddelek II, seznama koncesij in obveznosti Evropske unije, potrjenega kot seznam EU CLXXIII – Evropska unija, 1. decembra 2016 ([95]), kakor je bil spremenjen. Stolpec za ‚druge dajatve in takse‘ v tem seznamu in v zvezi z navedenimi tarifnimi postavkami je bil prazen.

(82) Zaradi teh koncesij, vpisanih na seznam koncesij in obveznosti Evropske unije, priložen GATT in vključen na podlagi člena II:7 GATT 1994, je imela Evropska unija v času določitve zaščitnega ukrepa *obveznosti na podlagi GATT 1994*, in sicer: člen XI:1, ki prepoveduje netarifne omejitve na uvoz navedenih izdelkov, ter zlasti člen II:1(a) in (b), prvi in drugi stavek, GATT 1994. V skladu s členom II:1(b), prvi stavek, EU ne sme, če ni veljavne izjeme, uvesti običajnih carin za zadevni izdelek, razen tistih, ki so navedene v ustreznem delu seznama koncesij in obveznosti EU, tj. ničelne stopnje, ki je zgoraj poudarjena za vsako zajeto tarifno postavko. V času prvotne določitve zaščitnega ukrepa in v času uvedbe dokončnega zaščitnega ukrepa so bile uvozne tarife, ki jih je EU uporabila za izdelek, zajet z zaščitnim ukrepom, 0 %. Povedano drugače, za običajne carine so bile uporabljene tarife že najvišje, kot jih dovoljuje člen II:1(a) in (b), prvi stavek, GATT 1994. Kar zadeva druge dajatve ali takse, člen II:1(b), drugi stavek, ni omogočal prožnosti za uvedbo dodatnih drugih dajatev ali taks razen običajnih carin.

(83) Izdelek, za katerega velja zaščitni ukrep, se je uvažal v večjih količinah (kot je ugotovljeno v dokončnem zaščitnem ukrepu) *zaradi* navedenih obveznosti, ki jih nalaga GATT 1994 (člen XI:1, člen II:1(a) in (b), prvi in drugi stavek, GATT 1994), ker so te obveznosti skupaj s tarifnimi koncesijami Evropske unije iz zaporednih krogov večstranskih trgovinskih pogajanj okrepile in zavarovale pogoje dostopa na trg za uvoz izdelka, za katerega velja zaščitni ukrep na trgu Evropske unije. Navedene tarifne obveze Evropske unije so tako povzročile povečanje uvoza in EU niso omogočale, da bi namesto uvedbe zaščitnega ukrepa zvišala običajne carine. To hkrati pojasni, kako se je zaradi zadevnih obveznosti povečal uvoz, ki je pomenil tveganje za nastanek resne škode.

(84) Opredeljene obveznosti iz GATT so EU hkrati onemogočile, da bi zvišala uvozne dajatve, uporabljene za zadevni izdelek. Te so bile torej ‚obveznosti Evropske unije iz GATT 1994, ki [so] omej[ile] njeno zmožnost preprečitve ali odprave škode zaradi povečanega uvoza‘. Sočasno je Evropska unija ‚začasno prekin[ila] te obveznosti zaradi‘ zaščitnega ukrepa.“

([93]) Glej Prilogo I k dokončni uredbi.
([94]) Za več podrobnosti glej obvestilo, priloženo dokumentaciji, z dne 30. novembra 2022, preglednica 5.
([95]) Dokument STO WT/Let/1220.