KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 7.6.2023 r.
COM(2023) 294 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY W SPRAWIE ZMIENIONEJ ZASADY NIŻSZEGO CŁA W DOCHODZENIACH ANTYDUMPINGOWYCH I ANTYSUBSYDYJNYCH W UE

Przegląd i ocena stosowania art. 7 ust. 2a, art. 8 ust. 1 i art. 9 ust. 4 ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) 2016/1036 z dnia 8 czerwca 2016 r. oraz art. 12 ust. 1 akapit trzeci i czwarty, art. 13 ust. 1 akapit trzeci i czwarty oraz art. 15 ust. 1 akapit trzeci i czwarty ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) 2016/1037 z dnia 8 czerwca 2016 r.

PL

PRZEGLĄD I OCENA STOSOWANIA ZASADY NIŻSZEGO CŁA W DOCHODZENIACH ANTYDUMPINGOWYCH I ANTYSUBSYDYJNYCH

1. WPROWADZENIE

8 czerwca 2018 r. weszły w życie nowe przepisy antydumpingowe i antysubsydyjne mające na celu modernizację i wzmocnienie unijnych instrumentów ochrony handlu[1]. Jedna z głównych zmian dotyczyła sposobu, w jaki UE stosuje zasadę znaną jako „zasada niższego cła". W nowym art. 23 ust. 4 podstawowego rozporządzenia antydumpingowego[2] i art. 32a ust. 2 podstawowego rozporządzenia antysubsydyjnego[3] znalazł się wymóg, aby do 9 czerwca 2023 r. Komisja przedstawiła przegląd i ocenę stosowania nowych przepisów dotyczących zasady niższego cła oraz, w stosownych przypadkach, dołączyła do nich wniosek ustawodawczy. Niniejszy przegląd obejmuje sprawy wszczęte po 9 czerwca 2018 r. i zakończone do końca marca 2023 r. Przedstawiono w nim sposób stosowania nowych przepisów oraz ewentualny wpływ na poziom środków.

Kontekst

Zgodnie z zasadami WTO poziom cła antydumpingowego lub wyrównawczego nie może być wyższy niż wielkość dumpingu lub subsydiowania, ale pożądane jest, aby cło było niższe, jeśli poziom ten byłby wystarczający do usunięcia szkody dla przemysłu krajowego. Stawkę tę oblicza się przez porównanie cen importowych z kosztem produkcji przemysłu unijnego i rozsądną marżą zysku („margines zaniżania cen").

W okresie poprzedzającym czerwiec 2018 r. w dochodzeniach antydumpingowych i antysubsydyjnych UE zawsze stosowała zasadę niższego cła. Celem wzmocnienia instrumentów ochrony handlu współprawodawcy uznali jednak, że niektóre rodzaje zakłóceń są szczególnie szkodliwe i że w rezultacie cło oparte na istniejących dyscyplinach zasady niższego cła nie obejmowałoby pełnego zakresu spowodowanej przez nie szkody. Dotyczy to z jednej strony praktyk subsydiowania, a z drugiej niektórych rodzajów środków zakłócających cenę dowolnego surowca (nieprzetworzonego lub przetworzonego, w tym energii), które zapewniają nienależną korzyść przedsiębiorstwom na rynku państwa, którego dotyczy postępowanie.

Zgodnie z tym nowym prawodawstwem w dochodzeniach antysubsydyjnych nie jest już możliwe stosowanie zasady niższego cła. Kwotę cła wyrównawczego ustala się na poziomie ustalonych subsydiów stanowiących podstawę środków wyrównawczych. Zasada niższego cła ma zastosowanie jedynie wtedy, gdy można wyraźnie stwierdzić, że określenie środków na podstawie kwoty subsydium nie leży w interesie Unii. Oznacza to, że środki antysubsydyjne będą domyślnie w pełni kompensować subsydia otrzymywane przez eksportera, umożliwiając tym samym UE bardziej rygorystyczne przeciwdziałanie skutkom przywozu towarów po cenach subsydiowanych powodującym zakłócenia i szkodę.

---

1 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/825 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/1036 w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej oraz rozporządzenie (UE) 2016/1037 w sprawie ochrony przed przywozem towarów subsydiowanych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej, Dz.U. L 143 z 7.6.2018, s. 1.

2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1036 w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej – tekst jednolity, Dz.U. L 176 z 30.6.2016, s. 21.

3 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1037 w sprawie ochrony przed przywozem towarów subsydiowanych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej – tekst jednolity, Dz.U. L 176 z 30.6.2016, s. 55.

Stosowanie zasady niższego cła zmodyfikowano również w dochodzeniach antydumpingowych. Chociaż zasada niższego cła ma nadal zastosowanie w takich przypadkach, w pewnych szczególnych okolicznościach (tj. obecność znaczących zakłóceń handlu surowcami) Komisja może nałożyć środki na poziomie pełnego marginesu dumpingu, a nie na poziomie potencjalnie niższego marginesu zaniżania cen, ponieważ za konieczne uważa się usunięcie dodatkowej szkody poniesionej przez przemysł w wyniku zakłóceń handlu surowcami. Odpowiednie łączne warunki są następujące:

- muszą istnieć znaczące zakłócenia handlu surowcami. Obejmują one: systemy podwójnych cen, należności wywozowe, wywozowy podatek wyrównawczy, kontyngent wywozowy, zakaz wywozu, podatek od wywozu, wymóg uzyskania zezwolenia, minimalna cena eksportowa, obniżka kwoty zwrotu lub wykluczenie możliwości zwrotu podatku od wartości dodanej (VAT), ograniczenia w punkcie odprawy celnej dla eksporterów, wykaz kwalifikowanych eksporterów, obowiązek dostaw na rynek krajowy, prawo do wydobycia jedynie na własne potrzeby przedsiębiorstwa (*captive mining*), jeśli ceny danego surowca są znacznie niższe od cen na reprezentatywnych rynkach międzynarodowych. Wykaz ten może zostać zmieniony, w przypadku gdy przygotowany przez OECD wykaz ograniczeń w wywozie surowców przemysłowych lub wszelkie inne bazy danych OECD, które zastępują ten wykaz określą inne rodzaje środków;
- zakłócenia te muszą dotyczyć co najmniej jednego surowca, który indywidualnie stanowi ponad 17 % kosztu produkcji produktu objętego postępowaniem w państwie wywozu;
- cena surowca, którego cena jest zakłócona, musi być znacznie niższa od cen na reprezentatywnych rynkach międzynarodowych;
- Komisja musi ustalić, że wyższy poziom środków jest zgodny z interesem Unii, analizując wszystkie stosowne informacje, takie jak informacje o wolnych mocach w kraju wywozu, konkurencji o surowce i wpływie na łańcuchy dostaw dla przedsiębiorstw unijnych.

2. ZASADA NIŻSZEGO CŁA W DOCHODZENIACH ANTYDUMPINGOWYCH – ART. 7 UST. 2A PODSTAWOWEGO ROZPORZĄDZENIA ANTYDUMPINGOWEGO

2.1. Procedura

Aby Komisja mogła przeanalizować, w jaki sposób należy stosować zasadę niższego cła, musi dysponować wystarczającymi dowodami na „znaczące zakłócenia handlu surowcami" spełniające wyżej wymienione warunki. Zakłócenia te są analizowane w ramach dochodzenia dopiero *po* ustaleniu przez Komisję, że marginesy dumpingu są wyższe niż marginesy zaniżania cen. Zgodnie z nadrzędnymi zasadami WTO i UE poziom nałożonego cła nie może być wyższy niż stwierdzony margines dumpingu, a zatem analiza istnienia zakłóceń i warunków prawnych stałaby się w tych okolicznościach bezprzedmiotowa.

2.2. Dochodzenia

Komisja nałożyła ostateczne cła antydumpingowe w 34 wszczętych sprawach objętych niniejszym przeglądem. Wykaz spraw znajduje się w załączniku 1.

Spośród tych 34 dochodzeń kwestię znaczących zakłóceń handlu surowcami podniesiono w 13 sprawach.

2.2.1. MARGINESY DUMPINGU NIŻSZE NIŻ MARGINESY ZANIŻANIA CEN – NIE ZBADANO ZNACZĄCYCH ZAKŁÓCEŃ

W czterech dochodzeniach (elementy wyciskane z aluminium z Chin (2021 r.); wyroby płaskie walcowane na gorąco z żelaza/stali z Turcji (2021 r.); płaskie wyroby ze stali nierdzewnej walcowane na zimno z Indonezji (2021 r.) i elektrody grafitowe z Chin (2022 r.)) stwierdzone marginesy dumpingu były niższe niż marginesy zaniżania cen. W związku z tym Komisja nie zbadała zakłóceń handlu surowcami, ponieważ środki można było nałożyć jedynie na poziomie marginesów dumpingu.

2.2.2. MARGINESY ZANIŻANIA CEN NIŻSZE NIŻ MARGINES DUMPINGU – ZBADANO ZNACZĄCE ZAKŁÓCENIA

W pozostałych dziewięciu sprawach marginesy dumpingu były w przypadku niektórych przedsiębiorstw wyższe niż marginesy zaniżania cen. W związku z tym Komisja zbadała, czy spełniono warunki określone w art. 7 ust. 2a podstawowego rozporządzenia antydumpingowego.

W trzech z tych dziewięciu spraw (krzemek wapnia (2022 r.), wyroby walcowane płaskie z aluminium (2021 r.) i folia aluminiowa do dalszego przetwarzania (2021 r.) – wszystkie z Chin) surowce stanowiły indywidualnie ponad 17 % kosztów produkcji produktu objętego postępowaniem. W sprawie dotyczącej krzemku wapnia Komisja nie znalazła jednak dowodów na poparcie zarzutów, że cena energii elektrycznej w północnych prowincjach Chińskiej Republiki Ludowej była zakłócona przez system podwójnych cen, a ponadto żaden współpracujący producent eksportujący nie miał siedziby w tym regionie. Jeden producent przedstawił również dowód na to, że stawki za energię elektryczną w jego regionie były wyższe niż te wskazane w skardze. Jeśli chodzi o obie sprawy dotyczące wyrobów z aluminium, krajowe ceny wlewek aluminiowych, w odniesieniu do których podnoszono zarzut zakłócenia, nie były znacząco niższe od cen na reprezentatywnych rynkach międzynarodowych. W sprawie dotyczącej folii aluminiowej do dalszego przetwarzania ceny wahały się powyżej i poniżej międzynarodowych cen odniesienia. W rezultacie w tych trzech dochodzeniach warunki określone w art. 7 ust. 2a podstawowego rozporządzenia antydumpingowego nie zostały spełnione, a środki nałożono na poziomie marginesu zaniżania cen.

W przypadku płaskich wyrobów ze stali nierdzewnej walcowanych na zimno z Indii (2021 r.) zakłócenia dotyczyły chromu, który stanowił ponad 17 % kosztów produkcji. Margines zaniżania cen w przypadku jednego indyjskiego producenta eksportującego, Chromeni, był niższy niż margines dumpingu. Chromeni w rzeczywistości nie wykorzystywał jednak surowca, który podlega zakłóceniom, i dlatego też nie była wymagana dalsza analiza dotycząca zastosowania art. 7 ust. 2a i 2b podstawowego rozporządzenia antydumpingowego.

W dwóch kolejnych dochodzeniach (niektóre walcowane na gorąco arkusze i zwoje ze stali nierdzewnej z Indonezji i Chin (2020 r.)) kwestia zakłóceń handlu surowcami przedstawiała się następująco. W przypadku Indonezji zakłócenia dotyczyły rudy niklu, która stanowi ponad 17 % kosztów produkcji. Zakłócenia te obejmowały zakaz wywozu, należności wywozowe, wymóg uzyskania zezwolenia i faktyczny kontyngent wywozowy. Cena płacona za rudę niklu była znacząco niższa (o ponad 30 %) niż cena na reprezentatywnym rynku międzynarodowym (Filipiny). W przypadku Chin stwierdzono znaczące zakłócenia, takie jak należności

wywozowe lub wymóg uzyskania zezwolenia w odniesieniu do niektórych surowców (złom stali nierdzewnej, żelazokrzem, surówka hutnicza niklu i żelazochrom, wanad i żelazonikiel). Stwierdzono, że co najmniej jeden z nich stanowił ponad 17 % kosztu produkcji produktu objętego dochodzeniem. Ceny tych głównych surowców były znacznie niższe niż ceny na reprezentatywnych rynkach międzynarodowych, a zatem istniały warunki określone w art. 7 ust. 2a podstawowego rozporządzenia antydumpingowego. W teście dotyczącym interesu Unii na podstawie art. 7 ust. 2b podstawowego rozporządzenia antydumpingowego stwierdzono jednak, że wpływ środków na przywóz z ChRL i Indonezji, na poziomie marginesu dumpingu, byłby nieproporcjonalny, biorąc pod uwagę przewidywany silny negatywny wpływ na łańcuchy dostaw i na rentowność finansową jednego znaczącego użytkownika, który odpowiadał za 30–40 % konsumpcji w UE. Jeśli chodzi o wpływ na łańcuchy dostaw, Komisja zauważyła, że inni producenci unijni produktu objętego postępowaniem, mimo posiadania znacznych wolnych mocy produkcyjnych, prawie nie zaopatrywali danego użytkownika. Ponadto potencjalna wielkość przywozu z innych państw wywozu była ograniczona. Ponadto poszkodowany użytkownik musiałby już zreorganizować łańcuchy wartości w celu zapobieżenia wpływowi środków opartych na niższym marginesie zaniżania cen, biorąc pod uwagę prawdopodobny wpływ tych środków na rentowność. Komisja zauważyła, że zdolność użytkownika do przeniesienia znacznych wzrostów kosztów na swoich klientów była wątpliwa, ponieważ głównymi konkurentami użytkownika na rynku niższego szczebla byli ci sami unijni producenci SSHR. W związku z tym zastosowanie wyższej stawki należności celnej nie leżało w interesie Unii, a zatem środki nałożono według niższej stawki, aby wyeliminować szkodę dla przemysłu unijnego.

W pozostałych trzech sprawach zasadę niższego cła zmodyfikowano w odniesieniu do niektórych lub wszystkich eksporterów.

Pierwszą sprawą antydumpingową w UE, w której zmodyfikowano zasadę niższego cła, była sprawa dotycząca roztworu saletrzano-mocznikowego z Rosji (2019 r.). Stwierdzono zakłócenia dotyczące gazu ziemnego, głównego surowca do produkcji roztworu saletrzano-mocznikowego, tj. należności wywozowych, wymogów uzyskania zezwolenia i systemu podwójnych cen. Ceny gazu ziemnego były znacznie niższe niż cena Waidhaus (cena wywożonego gazu rosyjskiego na granicy niemiecko-czeskiej). W przypadku wszystkich współpracujących przedsiębiorstw eksportujących marginesy dumpingu były wyższe niż marginesy zaniżania cen. W teście dotyczącym interesu Unii Komisja stwierdziła, że środki na wyższym poziomie dumpingu nie wpłynęłyby negatywnie na łańcuch dostaw w UE i że wszelkie skutki byłyby ograniczone, a nie nieproporcjonalne. W związku z tym Komisja stwierdziła, że nawozy ogółem stanowiły wówczas 1 % kosztów rolnictwa. W przypadku wyspecjalizowanych gospodarstw rolnych, które w większym stopniu korzystają z roztworu saletrzano-mocznikowego, może on stanowić do 10 % kosztów produkcji, a wpływ wzrostu ceł, nawet na najwyższym proponowanym poziomie, na koszty wyniósłby około 3 %. Biorąc pod uwagę, że producenci unijni nie tylko ponieśli szkodę w wyniku dumpingu, ale także ucierpieli w wyniku dodatkowych zakłóceń w handlu w porównaniu z rosyjskimi producentami eksportującymi, Komisja stwierdziła, że cło niższe od marginesu dumpingu nie byłoby wystarczające do usunięcia szkody dla przemysłu Unii. W rezultacie środki oparte na marginesach dumpingu wynosiły 20–31,9 % w porównaniu z marginesami zaniżania cen wynoszącymi 13,7–16,3 %, które miałyby zastosowanie w przypadku braku zakłóceń handlu surowcami.

W dwóch innych dochodzeniach (stal powlekana elektrolitycznie chromem z Chin (2022 r.) i kwas tłuszczowy z Indonezji (2023 r.)) zasadę niższego cła zmodyfikowano w odniesieniu do

jednego współpracującego eksportera i w odniesieniu do „wszystkich pozostałych” w każdej ze spraw.

W dochodzeniu w sprawie stali powlekanej elektrolitycznie chromem dotyczącym Chin Komisja zbadała istnienie znaczących zakłóceń w odniesieniu tylko do jednego przedsiębiorstwa (Handan Jintai), biorąc pod uwagę, że jego margines dumpingu był wyższy niż margines zaniżania cen. W toku dochodzenia ujawniono istnienie znaczących zakłóceń w postaci zwrotów VAT nakładanego na zwoje walcowane na gorąco oraz fakt, że ceny tego surowca na reprezentatywnym rynku, na którym nie występują zakłócenia, były o 30–50 % wyższe od cen płaconych przez Handan Jintai. W Chinach istniały znaczne wolne moce produkcyjne, które mogłyby spowodować zwiększenie globalnej podaży, obniżenie cen i mogłyby osłabić skuteczność środka, jeżeli nie zostałby on ustalony na poziomie dumpingu. Użytkownicy mieliby również dostęp do stali powlekanej elektrolitycznie chromem z przemysłu Unii lub innych państw trzecich nawet w przypadku zmniejszenia przywozu z Chin ze względu na wyższe cło. Komisja stwierdziła zatem, że w interesie Unii leży nałożenie wyższych ceł na to przedsiębiorstwo (53,9 % zamiast 23,9 %). Cło ogólnokrajowe dla niewspółpracujących producentów eksportujących oparto na wyższym marginesie dumpingu ustalonym dla Handan Jintai. Ze względu na interes Unii zgodnie z art. 21 podstawowego rozporządzenia antydumpingowego Komisja zdecydowała, że środki powinny przyjąć formę stałej kwoty za tonę.

W dochodzeniu dotyczącym kwasów tłuszczowych margines dumpingu dla jednego ze współpracujących eksporterów, P.T. Musim Mas, był wyższy niż margines zaniżania cen. W przypadku tego przedsiębiorstwa w toku dochodzenia stwierdzono znaczące zakłócenia w postaci należności wywozowych w odniesieniu do surowego oleju palmowego i surowego oleju z nasion palmowych. Te przedmiotowe surowce stanowiły odpowiednio ponad 40 % i 50 % kosztów produkcji, podczas gdy ceny okazały się znacznie niższe od cen dominujących na rynku międzynarodowym. W teście dotyczącym interesu Unii na podstawie art. 7 ust. 2b podstawowego rozporządzenia antydumpingowego Komisja stwierdziła, że w Indonezji istniały znaczne wolne moce produkcyjne, które mogłyby spowodować zwiększenie globalnej podaży, obniżenie cen i mogłyby osłabić skuteczność środka, jeżeli nie zostałby on ustalony na poziomie dumpingu. Komisja stwierdziła również, że producenci unijni lub inne państwa trzecie mogłyby zaopatrywać użytkowników, nawet gdyby przywóz z Indonezji zmniejszył się. W związku z tym właściwe było nałożenie środków na wyższym poziomie (46,4 % w porównaniu z 30,5 %) w odniesieniu do P.T. Musim Mas.

2.3. Ocena

Zgodnie ze zmienionymi i wzmocnionymi przepisami dotyczącymi instrumentów ochrony handlu („TDI”) UE uznała za konieczne zajęcie się znaczącymi zakłóceniami handlu surowcami w państwach wywozu, które przyznają niektórym producentom eksportującym znaczną nieuczciwą korzyść w zakresie kosztów głównych czynników produkcji. Praktyki te potęgują szkody wyrządzane przemysłowi unijnemu przez przywóz towarów po cenach dumpingowych. Zmiany wprowadzone w ramach pakietu dotyczącego modernizacji gwarantują, że zmienione dyscypliny zasady niższego cła zapewniają wystarczającą ochronę przed takimi szkodliwymi zakłócającymi praktykami w kraju wywozu. Ważne jest, aby instrument antydumpingowy był odpowiednio wyposażony, aby zaradzić dodatkowym szkodom wynikającym z nieuczciwych i sztucznych korzyści, które uzyskują niektórzy eksporterzy i które zakłócają równe warunki działania.

Wdrażanie nowych przepisów pokazuje, że są one praktyczne, wykonalne i mają wpływ w przypadku spełnienia odpowiednich warunków. Jednocześnie przepisy te opracowano w celu zapewnienia, aby stosowanie zasady niższego cła, będącej podstawą unijnych przepisów antydumpingowych, można było uchylić tylko w bardzo szczególnych, uzasadnionych okolicznościach.

Z analizy przedmiotowych spraw wynika, że:

- przepisy są wystarczająco szczegółowe i zróżnicowane, aby uwzględnić wiele różnych scenariuszy, które mogą pojawić się w tym kontekście;
- z dochodzeń objętych przeglądem nie wynika, że próg 17 % (tj. surowce muszą stanowić indywidualnie ponad 17 % kosztów produkcji) nie jest już odpowiedni. W rzeczywistości próg ten umożliwił przemysłowi powołanie się na przepisy na etapie skargi w 38 % spraw antydumpingowych wszczętych w okresie objętym przeglądem. Ponadto wszystkie dochodzenia potwierdziły, że zawarte w skardze zarzuty dotyczące osiągnięcia progu były prawidłowe;
- analiza, choć ukierunkowana, ma wystarczająco szeroki zakres i dotyczy wszystkich zakłóceń handlu surowcami, które mają konkretny wpływ na koszty produkcji, umożliwiając tym samym Komisji podjęcie działań w uzasadnionych przypadkach. Jednocześnie nie wpływa niekorzystnie na przedsiębiorstwa, które nie odnoszą korzyści z zakłóceń handlu surowcami, np. gdy przedsiębiorstwa eksportujące nie wykorzystują danego surowca;
- test dotyczący interesu Unii na podstawie art. 7 ust. 2b jest kluczowym dodatkowym środkiem ochronnym zapewniającym, aby surowsze środki nie zostały nałożone, jeżeli miałoby to negatywny wpływ, na przykład na użytkowników lub łańcuch wartości. Z badania obu spraw, w których nie nałożono środków na wyższym poziomie dumpingu ze względu na interes Unii (niektóre walcowane na gorąco arkusze i zwoje ze stali nierdzewnej z Indonezji i Chin), wynika, że niższy poziom środków miał istotny wpływ na wielkość przywozu, a jednocześnie pozwolił głównemu użytkownikowi i znaczącemu pracodawcy w Unii na kontynuowanie przywozu bez odczuwania negatywnego wpływu wyższego poziomu ceł;
- zasady te są niedyskryminacyjne, o czym świadczy fakt, że modyfikację zasady niższego cła zastosowano w sprawach dotyczących Rosji, Chin i Indonezji.

3. ZASADA NIŻSZEGO CŁA W DOCHODZENIACH ANTYSUBSYDYJNYCH – ART. 12 UST. 1 I ART. 15 UST. 1 PODSTAWOWEGO ROZPORZĄDZENIA ANTYSUBSYDYJNEGO

3.1. Procedura

Zmiany wprowadzone w czerwcu 2018 r. w art. 12 ust. 1 i art. 15 ust. 1 podstawowego rozporządzenia antysubsydyjnego skutecznie ograniczyły stosowanie zasady niższego cła do przypadków, w których Komisja uzna, że ustalenie kwoty środków na poziomie stwierdzonych subsydiów stanowiących podstawę środków wyrównawczych nie leży w interesie Unii. W przypadku gdy test dotyczący interesu Unii uwzględniający wszystkie różnorodne interesy, których dotyczy sprawa, w tym interes przemysłu Unii, interes importerów oraz interes użytkowników, wykaże, że w interesie Unii leży zastosowanie środków wyrównawczych, Komisja nakłada cło wyrównawcze na tym (wyższym) poziomie.

3.2. Dochodzenia

Komisja nałożyła środki wyrównawcze w ośmiu sprawach wszczętych od 8 czerwca 2018 r. W sześciu z tych spraw Komisja przeprowadziła odrębne dochodzenia antydumpingowe dotyczące tych samych produktów tego samego pochodzenia. Wykaz spraw znajduje się w załączniku 2.

We wszystkich sprawach, na podstawie testu dotyczącego interesu Unii zgodnie z art. 15 ust. 1, Komisja ustaliła, że nie ma przekonujących powodów, aby stwierdzić, że nałożenie środków wyrównawczych na poziomie łącznej kwoty subsydiów stanowiących podstawę środków wyrównawczych nie leży w interesie Unii. W dwóch z tych spraw (biodiesel z Indonezji (2019 r.) i produkty z włókien szklanych ciągłych z Egiptu (2020 r.)) wniosek ten wyciągnięto już na etapie tymczasowym na podstawie art. 12 ust. 1.

Analizując dwie sprawy antysubsydyjne, w których nie prowadzono odrębnych dochodzeń antydumpingowych dotyczących tych samych produktów tego samego pochodzenia, Komisja stwierdziła, że kwoty subsydiowania były niższe niż ustalone marginesy zaniżania cen – w związku z tym pełna kwota subsydium zostałaby nałożona również na podstawie zasad sprzed modernizacji.

Sytuacja w sześciu dochodzeniach, w których prowadzono odrębne dochodzenia antydumpingowe i antysubsydyjne, pokazuje różne wyniki.

Przed zmianą/wzmocnieniem instrumentów ochrony handlu zasada niższego cła stosowana w dochodzeniach antydumpingowych i antysubsydyjnych oznaczała, że w przypadku obu postępowań istniał tylko jeden poziom usuwający szkodę, ponieważ dotyczyły one tego samego przywozu. W związku z tym połączone środki antydumpingowe i wyrównawcze były ograniczone poziomem usuwającym szkodę. Od czasu zmian wprowadzonych w czerwcu 2018 r. sytuacja jest inna. Ogólnie rzecz biorąc, z wyjątkiem spraw, w których przesłanki związane z interesem Unii nakazują inaczej, nałożone obecnie środki wyrównawcze są dodatkiem do wszelkich odrębnych ceł antydumpingowych, które już pokrywają pełny margines szkody ustalony w tych sprawach.

Wykazano to w dochodzeniach antydumpingowych i antysubsydyjnych dotyczących folii aluminiowej z Chin. Środki antydumpingowe nałożono na poziomach marginesów zaniżania cen w przedziale 23,6–28,5 %. Przed modernizacją pełny poziom środków nałożonych zarówno w odniesieniu do dochodzenia antydumpingowego, jak i antysubsydyjnego zostałby ograniczony do tego poziomu usuwającego szkodę. Zgodnie z obowiązującymi przepisami Komisja nałożyła jednak środki antysubsydyjne na pełnych poziomach ustalonego subsydiowania bez odpowiedniego zmniejszenia odrębnych środków antydumpingowych[4], ponieważ nie było to sprzeczne z interesem Unii. Skutkowało to dodatkową ochroną w zakresie 0,7–18,2 %.

W odrębnych dochodzeniach antydumpingowych i antysubsydyjnych dotyczących płaskich wyrobów ze stali nierdzewnej walcowanych na zimno z Indii (2022 r.) i materiałów z włókna szklanego z Chin (2020 r.) również odnotowano wpływ na poziom środków. Zmiany legislacyjne skutkowały wyższym poziomem środków dla niektórych eksporterów niż miałoby to miejsce w przypadku poprzednich przepisów. W sprawie dotyczącej płaskich wyrobów ze

[4] Z wyjątkiem jednego przedsiębiorstwa, Daching Group, ostateczny margines dumpingu zmniejszono w celu zapewnienia, aby ostateczny poziom środków nie przekroczył ustalonego marginesu dumpingu.

stali nierdzewnej walcowanych na zimno ostateczny poziom środków dla Chromeni Steels Private Ltd. obejmował pełną kwotę subsydiowania w wysokości 7,5 % oraz stawkę cła antydumpingowego w wysokości 35,3 %, pokrywającą już margines szkody. Podobnie w sprawie dotyczącej materiałów z włókna szklanego na Yuntianhua Group nałożono pełną kwotę subsydiowania w wysokości 17 % oraz stawkę cła antydumpingowego w wysokości 37,6 %, również pokrywającą pełny margines szkody. W obu tych sprawach, przed zmianami, ogólny ostateczny poziom środków zostałby ograniczony do poziomów usuwających szkodę.

Z drugiej strony, w dochodzeniach antydumpingowych i antysubsydyjnych dotyczących przewodów światłowodowych z Chin (2022 r.), nałożone łączne środki w zakresie ceł antydumpingowych i wyrównawczych opierały się na kwotach dumpingu i subsydiowania i chociaż były znaczne (wynosiły 19,7–44 %), były poniżej marginesu szkody. W związku z tym nowe przepisy nie mogły mieć żadnego wpływu, ponieważ poziom środka odpowiadał maksymalnemu poziomowi ochrony dozwolonemu na mocy zasad WTO.

3.3. Ocena

Subsydiowanie przez państwa trzecie budzi coraz większe obawy i ważne jest, aby pokazać, że w przypadkach gdy takie praktyki wyrządzają szkody producentom unijnym, są one zdecydowanie zwalczane. Nakładając środki wyrównawcze na poziomie, który w pełni odzwierciedla kwoty subsydiowania, UE pokazuje, że rygorystycznie zwalcza poważne skutki tej nieuczciwej praktyki handlowej powodujące szkodę, zapewniając również odpowiednią ochronę przemysłu unijnego i równe warunki działania.

Jest to szczególnie widoczne w przypadku odrębnych środków antydumpingowych i antysubsydyjnych nałożonych na te same produkty tego samego pochodzenia. Jak pokazano w sekcji 1.5.4, przepis ten spowodował znaczącą różnicę w wielu odrębnych dochodzeniach antydumpingowych i antysubsydyjnych dotyczących tych samych produktów tego samego pochodzenia, zwłaszcza w sprawach dotyczących folii aluminiowej do dalszego przetwarzania, płaskich wyrobów ze stali nierdzewnej walcowanych na zimno i materiałów z włókna szklanego, zwiększając łączny poziom ochrony przemysłu unijnego. Oznacza to, że wniesienie skargi antysubsydyjnej oprócz skargi antydumpingowej jest obecnie wyraźnie korzystne dla przemysłu, ponieważ może prowadzić do dodatkowej, ale jednocześnie odpowiedniej ochrony.

Ponadto jasne jest, że od czasu modernizacji w dochodzeniach antysubsydyjnych identyfikowano coraz bardziej złożone sposoby przyznawania subsydiów, w tym przez finansowe wsparcie międzynarodowe. Biorąc pod uwagę rozwój tych szczególnie szkodliwych praktyk, Komisja uważa za konieczne dalsze stosowanie środków wyrównawczych w celu zrównoważenia pełnych kwot stwierdzonych subsydiów, w uzasadnionych przypadkach. Jednocześnie test dotyczący interesu Unii utrzymuje kluczową równowagę i elastyczność w systemie, umożliwiając Komisji uwzględnienie interesu wszystkich podmiotów gospodarczych.

4. ZASADA NIŻSZEGO CŁA W ZOBOWIĄZANIACH – ART. 8 UST. 1 PODSTAWOWEGO ROZPORZĄDZENIA ANTYDUMPINGOWEGO I ART. 13 UST. 1 PODSTAWOWEGO ROZPORZĄDZENIA ANTYSUBSYDYJNEGO

Komisja nie przyjęła żadnych nowych zobowiązań cenowych w dochodzeniach antydumpingowych i antysubsydyjnych wszczętych po wejściu w życie pakietu dotyczącego modernizacji.

5. PRZEGLĄD STOSOWANIA ART. 9 UST. 4 PODSTAWOWEGO ROZPORZĄDZENIA ANTYDUMPINGOWEGO – OKRES WCZEŚNIEJSZEGO INFORMOWANIA

W zmianach wprowadzonych w ramach modernizacji na Komisję nałożono obowiązek informowania wszystkich zainteresowanych stron z trzytygodniowym wyprzedzeniem (zmienionym na cztery tygodnie w czerwcu 2020 r. w następstwie przeglądu[5]), czy zamierza nałożyć tymczasowe środki antydumpingowe, czy też nie (wcześniejsze informowanie)[6]. W tym okresie Komisja może rejestrować przywóz, aby uniknąć gromadzenia zapasów, co mogłoby osłabić skutek naprawczy ceł, umożliwiając w razie potrzeby pobór ceł z mocą wsteczną za ten okres.

Zmieniono również art. 9 ust. 4 podstawowego rozporządzenia antydumpingowego, aby umożliwić Komisji przeanalizowanie, w przypadkach gdy przywóz nie został zarejestrowany, czy w okresie wcześniejszego informowania nastąpił znaczny wzrost przywozu, co spowodowało dodatkową szkodę. Jeśli analiza wykazała, że tak było, Komisja mogła odzwierciedlić tę dodatkową szkodę, dostosowując w górę margines szkody.

Komisja nałożyła ostateczne cła antydumpingowe w 34 sprawach wszczętych po 8 czerwca 2018 r. Komisja nałożyła środki tymczasowe w 22 z nich i nie zarejestrowała przywozu w 11 sprawach. Ostatnia kolumna w załączniku 1 zawiera szczegółowe informacje na temat tych spraw.

Analiza tych 11 spraw wykazała, co następuje:

- w dochodzeniach w sprawie folii aluminiowej do dalszego przetwarzania (2021 r.) i krzemku wapnia (2022 r.) – obydwa z Chin – przywóz w okresie wcześniejszego informowania spadł średnio odpowiednio o 47 % i 36 %. W dochodzeniu w sprawie glikolu etylenowego z Arabii Saudyjskiej (2021 r.) przywóz w tym okresie był o 15,3 % niższy;
- w dochodzeniach w sprawie felg stalowych (2020 r.) i wyrobów walcowanych płaskich z aluminium (2021 r.) – obydwa z Chin – w okresie wcześniejszego informowania nie odnotowano wzrostu przywozu;
- w dochodzeniu w sprawie systemów elektrod grafitowych z Chin (2022 r.) przywóz w okresie wcześniejszego informowania wzrósł o 5,5 %, ale wzrost ten nie był znaczący;
- w pozostałych pięciu dochodzeniach (niektóre rodzaje ciężkiego papieru termoczułego z Korei (2020 r.); glikol etylenowy ze Stanów Zjednoczonych (2021 r.); sklejka z drewna brzozowego z Rosji (2021 r.); stal powlekana elektrolitycznie chromem z Chin i Brazylii (2022 r.)) Komisja stwierdziła znaczny wzrost przywozu

[5] Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2020/1173 z dnia 4 czerwca 2020 r. zmieniające, w odniesieniu do okresu wcześniejszego informowania, rozporządzenie (UE) 2016/1036 w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej oraz rozporządzenie (UE) 2016/1037 w sprawie ochrony przed przywozem towarów subsydiowanych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej.

[6] Informacje te udostępnia się na stronie internetowej DG ds. Handlu.

w okresie wcześniejszego informowania. Wzrost ten wynosił od 39 % w przypadku glikolu etylenowego do prawie 99 % w przypadku sklejki z drewna brzozowego. Aby zaradzić dodatkowej szkodzie spowodowanej tym znacznym wzrostem przywozu, Komisja dokonała odpowiednich dostosowań w celu zwiększenia poziomów usuwających szkodę. Z wyjątkiem środków dotyczących stali powlekanej elektrolitycznie chromem z Chin i Brazylii środki w pozostałych sprawach opierały się na marginesie dumpingu. W rezultacie dostosowanie poziomu usuwającego szkodę nie miało wpływu na poziom nałożonych środków, ponieważ cła zostały ograniczone odpowiednimi marginesami dumpingu, co stanowi maksymalną ochronę dozwoloną na podstawie zasad WTO i prawa Unii. W sprawach dotyczących stali powlekanej elektrolitycznie chromem dostosowanie w wysokości 4,1 % w celu uwzględnienia dodatkowej szkody w okresie wcześniejszego informowania miało wpływ na poziom środków ostatecznych.

6. WNIOSEK

Z przeglądu i oceny odpowiednich zmodernizowanych przepisów w odniesieniu do zmienionego stosowania zasady niższego cła wynika, że w pełni osiągnęły one zamierzone cele, jakimi jest zapewnienie wystarczających środków zaradczych przeciwko dumpingowi i subsydiowaniu.

Omawiane zmiany legislacyjne zostały starannie opracowane, aby zapewnić bardziej solidną ochronę przed szczególnie szkodliwymi rodzajami znaczących zakłóceń handlu surowcami i ogólnymi praktykami subsydiowania. Aż w 38 % spraw antydumpingowych wszczętych w okresie objętym przeglądem przemysł unijny podniósł znaczące zakłócenia handlu surowcami określone w nowych przepisach. W niektórych z tych spraw Komisja mogła przyjąć środek na wyższym poziomie niż zostałby nałożony przed odpowiednimi zmianami legislacyjnymi. Przegląd praktyki pokazuje, że obecny zakres i progi są wystarczające i odpowiednie, aby zapewnić właściwą i zrównoważoną ochronę przed zakłóceniami handlu surowcami. Podobnie usunięcie zasady niższego cła w praktyce antysubsydyjnej zapewniło wyższą ochronę producentom unijnym narażonym na przywóz towarów po cenach subsydiowanych.

Test dotyczący interesu Unii zapewnił, aby wzmocniona praktyka w zakresie ochrony handlu pozostała ukierunkowana i zrównoważona.

Na tej podstawie Komisja nie uznała za właściwe przygotowania wniosku ustawodawczego towarzyszącego obecnemu przeglądowi i ocenie, jak przewidziano w art. 23 ust. 4 podstawowego rozporządzenia antydumpingowego i art. 32a ust. 2 podstawowego rozporządzenia antysubsydyjnego. Zgodnie z wyżej wymienionymi przepisami Komisja będzie nadal uważnie monitorować sytuację, biorąc pod uwagę zmieniające się priorytety polityczne i coraz trudniejszy kontekst geopolityczny.

Załącznik 1

ŚRODKI ANTYDUMPINGOWE

PRODUKT	PAŃSTWO	ŚRODKI TYMCZASOWE	OSTATECZNE ŚRODKI	ZGŁASZANE ZNACZĄCE ZAKŁÓCENIA HANDLU SUROWCAMI	ZAKŁÓCENIA HANDLU SUROWCAMI ZBADANE, JEŚLI MARGINES DUMPINGU > NIŻ SZKODA	ZAKŁÓCENIA HANDLU SUROWCAMI/INTERES UNII	SPEŁNIONE WARUNKI	ART. 9 UST. 4 – ZAREJESTROWANY PRZYWÓZ TAK/NIE
Mieszaniny mocznika i azotanu amonu	Rosja, Trynidad i Tobago USA	Rozporządzenie w sprawie ceł tymczasowych	Rozporządzenie w sprawie ceł ostatecznych	Rosja: TAK Trynidad i Tobago/USA: NIE	TAK	Gaz ziemny >50 % kosztów produkcji Cena znacznie niższa niż cena odniesienia Interes Unii – TAK	TAK	TAK
Felgi stalowe	Chiny	Rozporządzenie w sprawie ceł tymczasowych	Rozporządzenie w sprawie ceł ostatecznych	NIE	–	–	–	NIE Brak wzrostu przywozu
Niektóre materiały z włókna szklanego tkane lub zszywane	Egipt Chiny	–	Rozporządzenie w sprawie ceł ostatecznych	NIE	–	–	–	–
Niektóre (poli)alkohole winylowe	Chiny	–	Rozporządzenie w	NIE	–	–	–	–

			sprawie ceł ostatecznych					
Niektóre walcowane na gorąco arkusze i zwoje ze stali nierdzewnej	Indonezja Chiny Tajwan	Rozporządzenie w sprawie ceł tymczasowych	Rozporządzenie w sprawie ceł ostatecznych	Indonezja i Chiny: TAK Tajwan: NIE	Indonezja i Chiny: TAK	Chiny: główne surowce >17 % kosztów produkcji Cena niższa niż cena odniesienia. Indonezja: ruda niklu >17 % kosztów produkcji Cena niższa niż cena odniesienia. Interes Unii: NIE	NIE	TAK
Niektóre rodzaje ciężkiego papieru termoczułego	Korea	Rozporządzenie w sprawie ceł tymczasowych	Rozporządzenie w sprawie ceł ostatecznych	NIE	–	–	–	NIE Wzrost przywozu o 71 %. Wzrost marginesu szkody z 16,9 % do 17,6 %.
Elementy wyciskane z aluminium	Chiny	Rozporządzenie w sprawie ceł tymczasowych	Rozporządzenie w sprawie ceł ostatecznych	TAK	NIE	–	–	TAK
Wyroby płaskie walcowane na gorąco, z żeliwa, stali niestopowej i pozostałej stali stopowej	Turcja	Rozporządzenie w sprawie ceł tymczasowych	Rozporządzenie w sprawie ceł ostatecznych	TAK	NIE	–	–	TAK
Wyroby walcowane płaskie z aluminium	Chiny	Rozporządzenie w sprawie ceł tymczasowych	Rozporządzenie w sprawie ceł ostatecznych	TAK	TAK	Wlewki aluminiowe >17 % kosztów produkcji	NIE	NIE Brak wzrostu przywozu

						Cena nie jest znacznie niższa niż cena odniesienia		
Przewody światłowodowe	Chiny	–	Rozporządzenie w sprawie ceł ostatecznych	NIE	–	–	–	Nie dotyczy
Płaskie wyroby ze stali nierdzewnej walcowane na zimno	Indie Indonezja	Rozporządzenie w sprawie ceł tymczasowych	Rozporządzenie w sprawie ceł ostatecznych	TAK	INDIE: TAK	Indie: Eksporter nie używa surowca.	NIE	TAK
Glikol etylenowy	Arabia Saudyjska USA	Rozporządzenie w sprawie ceł tymczasowych	Rozporządzenie w sprawie ceł ostatecznych	NIE	–	–	–	NIE USA: wzrost przywozu o 39 % Dostosowany margines szkody Arabia Saudyjska: brak wzrostu przywozu
Sklejka z drewna brzozowego	Rosja	Rozporządzenie w sprawie ceł tymczasowych	Rozporządzenie w sprawie ceł ostatecznych	NIE	–	–	–	NIE Wzrost przywozu o 98,6 % – margines szkody dostosowany o współczynnik 1,02
Folia aluminiowa do dalszego przetwarzania	Chiny	Rozporządzenie w sprawie ceł tymczasowych	Rozporządzenie w sprawie ceł ostatecznych	TAK	TAK	Wlewki aluminiowe >17 % kosztów produkcji	NIE	NIE

						Ceny nie są znacznie niższe niż cena odniesienia.		Spadek przywozu o 47 %
Stalowe wieże wiatrowe	Chiny	–	Rozporządzenie w sprawie ceł ostatecznych	NIE	–	–	–	Nie dotyczy
Elementy złączne z żeliwa lub stali	Chiny	–	Rozporządzenie w sprawie ceł ostatecznych	NIE	–	–	–	Nie dotyczy
Krzemek wapnia	Chiny	Rozporządzenie w sprawie ceł tymczasowych	Rozporządzenie w sprawie ceł ostatecznych	TAK	TAK	Energia elektryczna = 20 % kosztów produkcji – Brak dowodów wskazujących na stosowanie systemu podwójnych cen	NIE	NIE Spadek przywozu o 36 %
Systemy elektrod grafitowych	Chiny	Rozporządzenie w sprawie ceł tymczasowych	Rozporządzenie w sprawie ceł ostatecznych	TAK	NIE	–	–	NIE Wzrost przywozu o 5,5 %
Superchłonne polimery	Republika Korei	–	Rozporządzenie w sprawie ceł ostatecznych	NIE	–	–	–	Nie dotyczy
Stal odporna na korozję	Rosja Turcja	–	Rozporządzenie w sprawie ceł ostatecznych	NIE	–	–	–	Nie dotyczy

Stal powlekana elektrolitycznie chromem	Chiny Brazylia	Rozporządzenie w sprawie ceł tymczasowych	Rozporządzenie w sprawie ceł ostatecznych	Chiny: TAK Brazylia: NIE	TAK	Zwoje walcowane na gorąco >17 % kosztów produkcji. Ceny znacznie niższe niż ceny odniesienia. Interes Unii: TAK	TAK	NIE Wzrost przywozu o 58 % – margines szkody dostosowany o 4,1 %
Płytki ceramiczne	Indie Turcja	–	Rozporządzenie w sprawie ceł ostatecznych	NIE	–	–	–	Nie dotyczy
Aluminiowe koła jezdne	Maroko	Rozporządzenie w sprawie ceł tymczasowych	Rozporządzenie w sprawie ceł ostatecznych	NIE	–	–	–	TAK
Kwas tłuszczowy	Indonezja	–	Rozporządzenie w sprawie ceł ostatecznych	TAK	TAK	Surowce surowy olej palmowy > 40 % kosztów produkcji i surowy olej z nasion palmowych > 50 % kosztów produkcji. Ceny znacznie niższe niż ceny odniesienia. Interes Unii: TAK	TAK	Nie dotyczy

Załącznik 2

ŚRODKI WYRÓWNAWCZE

Produkt	Państwo	Tymczasowe Art. 12 ust. 1	Ostateczne Art. 15 ust. 1	Środki nakładające pełne kwoty środków antysubsydyjnych	Odrębna sprawa związana z dumpingiem
Biodiesel	Indonezja	Rozporządzenie w sprawie ceł tymczasowych na przywóz biodiesla	Rozporządzenie w sprawie ceł ostatecznych na przywóz biodiesla	TAK	–
Materiały z włókna szklanego (niektóre materiały tkane lub zszywane)	Chiny Egipt	–	Rozporządzenie w sprawie ceł ostatecznych na przywóz materiałów z włókna szklanego	TAK	AD653
Produkty z włókien szklanych ciągłych	Egipt	Rozporządzenie w sprawie ceł tymczasowych na przywóz GFR	Rozporządzenie w sprawie ceł ostatecznych na przywóz GFR	TAK	–
Folia aluminiowa do dalszego przetwarzania	Chiny	–	Rozporządzenie w sprawie ceł ostatecznych na przywóz ACF	TAK	AD673
Przewody światłowodowe	Chiny	–	Rozporządzenie w sprawie ceł ostatecznych na przywóz OFC	TAK	AD669
Płaskie wyroby ze stali nierdzewnej walcowane na zimno	Indie Indonezja	–	Rozporządzenie w sprawie ceł ostatecznych na przywóz płaskich wyrobów ze stali nierdzewnej walcowanych na zimno	TAK	AD670