

ROZPORZĄDZENIE WYKONAWCZE KOMISJI (UE) 2023/104**z dnia 12 stycznia 2023 r.****zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) 2019/159 nakładające ostateczne środki ochronne w odniesieniu do przywozu niektórych wyrobów ze stali w związku ze sprawozdaniem przyjętym przez Organ Rozstrzygania Sporów Światowej Organizacji Handlu**

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/478 z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie wspólnych reguł przywozu ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 16 i 20,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/755 z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie wspólnych reguł przywozu z niektórych państw trzecich ⁽²⁾, w szczególności jego art. 13 i 16,

a także mając na uwadze, co następuje:

Przebieg procedury

- (1) Rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2018/1013 ⁽³⁾ („rozporządzenie w sprawie środków tymczasowych”) Komisja nałożyła tymczasowy środek ochronny na niektóre wyroby ze stali. Rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2019/159 ⁽⁴⁾ („rozporządzenie w sprawie środków ostatecznych”) Komisja Europejska nałożyła ostateczny środek ochronny na niektóre wyroby ze stali („środek ochronny”).
- (2) 13 marca 2020 r. Turcja zwróciła się do Unii Europejskiej z prośbą o konsultacje na podstawie art. 1 i 4 Uzgodnienia w sprawie zasad i procedur regulujących rozstrzyganie sporów, art. XXIII:1 Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu z 1994 r. (GATT 1994) oraz art. 14 Porozumienia w sprawie środków ochronnych.
- (3) Konsultacje między Unią Europejską a Turcją odbyły się 29 kwietnia 2020 r., ale nie doprowadziły do rozstrzygnięcia sporu.
- (4) 16 lipca 2020 r. Turcja wystąpiła z wnioskiem o powołanie zespołu orzekającego. Zespół orzekający powołano 28 sierpnia 2020 r. Sprawozdanie zespołu orzekającego rozesłano 29 kwietnia 2022 r. Ponieważ żadna ze stron nie odwołała się od sprawozdania zespołu orzekającego, zostało ono przyjęte 31 maja 2022 r. przez Organ Rozstrzygania Sporów ⁽⁵⁾.
- (5) W komunikacie do WTO z 5 sierpnia 2022 r. ⁽⁶⁾ Turcja i Unia Europejska poinformowały, że zgodnie z art. 21 ust. 3 lit. b) *Uzgodnienia w sprawie zasad i procedur regulujących rozstrzyganie sporów* postanowiły, że rozsądny termin na wdrożenie przez Unię Europejską zaleceń i orzeczeń Organu Rozstrzygania Sporów w sporze *Unia Europejska – Środki ochronne dotyczące niektórych wyrobów ze stali (DS595)* upłynie 16 stycznia 2023 r., czyli siedem miesięcy i szesnaście dni od daty przyjęcia zaleceń i orzeczeń Organu Rozstrzygania Sporów (31 maja 2022 r.).
- (6) W wyniku tych wydarzeń Komisja opublikowała 24 sierpnia 2022 r. zawiadomienie o wszczęciu ⁽⁷⁾, w którym poinformowała o zamiarze wdrożenia sprawozdania zespołu orzekającego poprzez zapewnienie zgodności pierwotnego środka z zasadami WTO w tych przypadkach, które zespół orzekający uznał za niezgodne, oraz wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag.
- (7) Kilka stron przedstawiło w wyznaczonym terminie uwagi, które zostały należycie uwzględnione.

⁽¹⁾ Dz.U. L 83 z 27.3.2015, s. 16.

⁽²⁾ Dz.U. L 123 z 19.5.2015, s. 33.

⁽³⁾ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/1013 nakładające tymczasowe środki ochronne w odniesieniu do przywozu niektórych wyrobów ze stali (Dz.U. L 181 z 18.7.2018, s. 39).

⁽⁴⁾ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/159 z dnia 31 stycznia 2019 r. nakładające ostateczne środki ochronne w odniesieniu do przywozu niektórych wyrobów ze stali (Dz.U. L 31 z 1.2.2019, s. 27).

⁽⁵⁾ WT/DS595/R „European Union – Safeguard Measures on Certain Steel Products” (*Unia Europejska – Środki ochronne dotyczące niektórych wyrobów ze stali*), 29 kwietnia 2022 r.

⁽⁶⁾ WT/DS595/13, 9 sierpnia 2022 r.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 320 z 24.8.2022, s. 47.

Uwagi zainteresowanych stron

- (8) Po opublikowaniu zawiadomienia o wszczęciu kilka zainteresowanych stron przedstawiło swoje uwagi. Na wstępie Komisja zauważyła, że niektóre z uwag przedstawionych przez zainteresowane strony stanowią jedynie powtórzenie ustaleń zespołu orzekającego.
- (9) Komisja najpierw przeanalizowała szczegółowe uwagi rządu Turcji, ponieważ był on stroną zaskarżającą środek ochronny przed Organem Rozstrzygania Sporów WTO, a następnie przeanalizowała uwagi przedstawione przez inne zainteresowane strony.
- (10) W odniesieniu do nieprzewidzianego rozwoju sytuacji rząd Turcji twierdził, że w dokumentacji nie ma dowodów, które pozwoliłyby Komisji powiązać nieprzewidziane wydarzenia ze wzrostem przywozu. Zauważył, że pomiędzy nadwyżką mocy produkcyjnych a wzrostem przywozu nie istniała zbieżność czasowa, że Komisja nie przeprowadziła niezbędnego badania instrumentów ochrony handlu w państwach trzecich i ich związku ze wzrostem przywozu oraz że środek przyjęty przez USA na podstawie sekcji 232 został wprowadzony po tym, jak nastąpił wzrost przywozu do Unii. Rząd Turcji twierdził ponadto, że gdyby Komisja miała zastosować nowe informacje, powinna również uwzględnić zmiany warunków, które nastąpiły w okresie obowiązywania środka, takie jak wyłączenie kilku krajów, w tym samej UE, z zakresu stosowania środków przyjętych na podstawie sekcji 232.
- (11) Komisja nie zgodziła się z opinią rządu Turcji, że tego aspektu środka nie można naprawić. Jak wykazano szczegółowo w sekcji 1.1 załącznika, przed wprowadzeniem ostatecznego środka ochronnego dostępne były wystarczające informacje, z których jasno wynikało, że przywóz do Unii wzrósł w wyniku nieprzewidzianego rozwoju sytuacji. Komisja nie wykorzystała do celów załącznika do niniejszego rozporządzenia żadnych danych, które nie były dostępne w momencie wprowadzania środka ostatecznego.
- (12) W odniesieniu do ustaleń dotyczących groźby poważnej szkody rząd Turcji uznał, że środki antydumpingowe i wyrównawcze nie mogą być przyczyną poprawy sytuacji przemysłu krajowego. Jeżeli chodzi o inne elementy, na które Komisja powołała się w celu wyjaśnienia częściowej poprawy wyników przemysłu Unii w 2017 r., rząd Turcji zauważył, że zespół orzekający stwierdził, iż czynniki te miały podobny wpływ na przemysł krajowy i przywóz, a zatem nie mogą być wykorzystane jako wyjaśnienie takiej poprawy, oraz że nie ma żadnych przesłanek wskazujących, że zmiany tych elementów przyniosłyby większe korzyści dla przywozu niż dla przemysłu krajowego.
- (13) W tym względzie Komisja odniosła się do swoich ustaleń w sekcjach 1.2.1 i 1.2.2 załącznika, które przeczą twierdzeniom rządu Turcji.
- (14) Ponadto rząd Turcji zwrócił uwagę, że zespół orzekający stwierdził, iż nawet jeżeli przywóz miałby wzrosnąć w 2018 r., nie prowadzi to automatycznie do stwierdzenia, że nastąpiło znaczące ogólne osłabienie pozycji przemysłu krajowego, co jest wyraźnie nieuchronne.
- (15) W tym względzie Komisja wyjaśniła w załączniku do niniejszego rozporządzenia wszystkie elementy, które wzięła pod uwagę w celu ustalenia, że: (i) przywóz prawdopodobnie będzie nadal wzrastał; (ii) taki wzrost miałby negatywny wpływ na sytuację gospodarczą przemysłu Unii w kontekście niedawnych i oczekiwanych przyszłych zmian w zakresie kluczowych czynników na rynku stali w Unii i na świecie. W związku z tym w analizie merytorycznej przeprowadzonej przez Komisję nie założono, że wzrost przywozu, sam w sobie i bez uwzględnienia innych istotnych elementów, wyrządziłby poważną szkodę przemysłowi Unii w przypadku braku środka ochronnego. Komisja przeprowadziła natomiast szczegółową analizę istotnych elementów, które pozwoliły jej dojść do wniosku, że jeżeli nie zostanie przyjęty żaden środek, przemysł Unii poniesie poważną szkodę. W związku z tym odrzucono argumenty rządu Turcji.
- (16) Jeżeli chodzi o uwagi otrzymane od innych zainteresowanych stron, niektóre z nich twierdziły, że Komisja powinna całkowicie zakończyć stosowanie środka, ponieważ w świetle ustaleń zespołu orzekającego wdrożenie środka w inny sposób jest niemożliwe.

- (17) W odniesieniu do tego ogólnego twierdzenia Komisja zauważyła, że zgodnie z zasadami WTO ma prawo do wdrożenia środka i zapewnienia jego zgodności z zasadami w tych kilku aspektach, które zespół orzekający uznał za niezgodne z zasadami. Jak wykazano w załączniku do niniejszego rozporządzenia, ustalenia zespołu orzekającego miały taki charakter, że umożliwiły Komisji zapewnienie zgodności środka z odpowiednimi przepisami WTO, a zatem zakończenie stosowania środka w wyniku sprawozdania zespołu orzekającego nie było uzasadnione.

Wzrost przywozu w wyniku nieprzewidzianego rozwoju sytuacji i skutków zobowiązań

- (18) Jedna z zainteresowanych stron zauważyła, że do środka przyjętego przez USA na podstawie sekcji 232 wprowadzono kilka zmian i że ryzyko przesunięcia handlu już nie istnieje lub będzie znacznie mniejsze, w związku z czym środek ochronny powinien zostać zniesiony.
- (19) Komisja zwróciła uwagę, że zmiany, które miały miejsce po wprowadzeniu środka ostatecznego, nie wchodzą w zakres danych, na których można się oprzeć przy wdrażaniu sprawozdania Organu Rozstrzygania Sporów. Celem przedmiotowego dochodzenia, jak wspomniano w zawiadomieniu o wszczęciu, jest uzupełnienie pierwotnych ustaleń o dane dostępne już w momencie prowadzenia pierwotnego dochodzenia. Nie uwzględniono żadnych faktów *ex post*.
- (20) Jedna z zainteresowanych stron twierdziła, że wzrost przywozu do Unii nie nastąpił w wyniku żadnego z zobowiązań podjętych przez Unię w ramach GATT 1994 oraz że Komisja nie wspomniała o żadnym z tych zobowiązań w swoich pierwotnych ustaleniach.
- (21) Komisja odniosła się do wyjaśnień przedstawionych w sekcji 1.3 załącznika, które obalają ten argument.
- (22) Jedna z zainteresowanych stron stwierdziła, że nie nastąpił nieprzewidziany rozwój sytuacji skutkujący wzrostem przywozu i z tego powodu Komisja nie mogła wdrożyć tego aspektu sprawozdania zespołu orzekającego.
- (23) Komisja zwróciła uwagę, że twierdzenie to było niezgodne z faktami, ponieważ zespół orzekający potwierdził ⁽⁸⁾, że nastąpił nieprzewidziany rozwój sytuacji opisany przez Komisję w rozporządzeniu nakładającym ostateczne środki ochronne. W związku z powyższym argument ten został odrzucony jako nieuzasadniony.
- (24) Jedna z zainteresowanych stron zauważyła, że ryzyko przesunięcia handlu i zwiększenia przywozu w wyniku wprowadzenia środka przyjętego przez USA na podstawie sekcji 232 nie dotyczy jej kraju z kilku powodów.
- (25) Komisja zwróciła uwagę, że analizy dotyczące wzrostu przywozu i ryzyka przesunięcia handlu nie przeprowadzono indywidualnie w odniesieniu do każdego państwa wywozu, lecz całościowo, ponieważ środek ochronny ma być stosowany *erga omnes*. W każdym razie Komisja pragnęła wskazać, że ta zainteresowana strona skupiła się nie tylko na szczególnej sytuacji jednego państwa wywozu, ale także na szczególnej sytuacji jednego przemysłu wykorzystującego stal, pomijając tym samym wszelkie wyniki tego państwa wywozu we wszystkich innych segmentach wykorzystujących stal. Dlatego też Komisja odrzuciła ten argument.

Groźba poważnej szkody

- (26) Niektóre zainteresowane strony twierdziły, że ustalenia zespołu orzekającego dotyczące tego aspektu środka były tego rodzaju, że nie pozwalały Komisji na wdrożenie środka bez jego zniesienia.
- (27) Komisja nie zgodziła się z tego rodzaju twierdzeniem z powodów określonych w załączniku do niniejszego rozporządzenia, w którym wykazała, że pierwotne ustalenia były uzasadnione, a ich zasadność została potwierdzona dodatkowymi danymi i wyjaśnieniami przedstawionymi w załączniku do niniejszego rozporządzenia.
- (28) Niektóre zainteresowane strony przypominały ustalenie zespołu orzekającego, zgodnie z którym wyjaśnienia Komisji dotyczące roli środków antydumpingowych i wyrównawczych w częściowej poprawie sytuacji przemysłu Unii były błędne.

⁽⁸⁾ Zob. sprawozdanie zespołu orzekającego, pkt 7.117.

- (29) W tym względzie Komisja przyznała, że zespół orzekający zakwestionował wyjaśnienia zawarte w rozporządzeniu w sprawie środków ostatecznych. Celem wdrożenia jest jednak właśnie umożliwienie organowi prowadzącemu dochodzenie poprawienia tych aspektów środka, które zespół orzekający uznał za nieprawidłowe do pewnego stopnia, takich jak aspekt przytoczony przez wspomniane zainteresowane strony. W związku z tym Komisja przedstawiła niezbędne dodatkowe informacje i wyjaśnienia w sekcji 1.2.2 załącznika w odniesieniu do tego ustalenia zespołu orzekającego.
- (30) Jedna z zainteresowanych stron twierdziła, że jeżeli Komisja nie odniosła się wyraźnie do niektórych czynników jako mających wpływ na sytuację przemysłu Unii, nie mogła ich wykorzystać w swoim uzasadnieniu przy wdrażaniu środka.
- (31) Komisja zauważyła, że zespół orzekający zwrócił uwagę na poziom szczegółowości niektórych elementów pierwotnego środka. W załączniku do niniejszego rozporządzenia Komisja przedstawiła elementy, które wzięła pod uwagę przy podejmowaniu pierwotnej decyzji, a które nie zostały przedstawione w rozporządzeniu w sprawie środków ostatecznych. Zdaniem Komisji przyjęcie argumentu tej zainteresowanej strony sprowadzałoby się do stwierdzenia, że w każdym przypadku gdy organ prowadzący dochodzenie jest krytykowany za niezapewnienie wystarczającego poziomu szczegółowości w swoich wyjaśnieniach lub uzasadnieniu, nie mógłby już mieć możliwości naprawienia tej sytuacji w drodze wdrożenia. Komisja nie zgodziła się z tym stanowiskiem, ponieważ uznała, że celem wdrożenia jest właśnie umożliwienie organowi prowadzącemu dochodzenie zapewnienia zgodności środka poprzez np. przedstawienie lepszego i pełniejszego uzasadnienia niż w rozporządzeniu w sprawie środków ostatecznych, co było zgodne z ustaleniami zespołu orzekającego. W związku z tym odrzuciła ten argument.
- (32) Niektóre zainteresowane strony twierdziły, że sama perspektywa dalszego wzrostu przywozu niekoniecznie musi prowadzić do powstania poważnej szkody dla producentów unijnych.
- (33) Komisja szczegółowo przeanalizowała kwestię tego, w jaki sposób doszłoby do dalszego wzrostu przywozu, oraz przyczyny, dla których taki wzrost doprowadziłby do powstania poważnej szkody dla przemysłu Unii. W związku z tym argument ten odrzucono.
- (34) Ponadto niektóre zainteresowane strony wysunęły argumenty dotyczące np. wyników przemysłu Unii w latach po wprowadzeniu środka ochronnego lub zmian, które miały miejsce po jego wprowadzeniu, takich jak sytuacja producentów unijnych i innych państw trzecich wobec środka przyjętego przez USA na podstawie sekcji 232, zmiany w przywozie lub „kryzys energetyczny”.
- (35) Komisja odrzuciła wszystkie te argumenty, ponieważ wykraczały one poza merytoryczny i czasowy zakres wdrożenia, jako że dotyczą wydarzeń niezwiązanych z wprowadzeniem środka ostatecznego na początku 2019 r.
- (36) Z powodów przedstawionych w załączniku do niniejszego rozporządzenia Komisja uznała, że w pełni wdrożyła orzeczenie WTO. Należy zmienić rozporządzenie wykonawcze (UE) 2019/159 poprzez dodanie uzasadnienia zawartego w załączniku do niniejszego rozporządzenia, które uzupełnia ustalenia dokonane podczas pierwotnego dochodzenia.
- (37) Środki przewidziane w niniejszym rozporządzeniu są zgodne z opinią Komitetu ds. Środków Ochronnych ustanowionego na podstawie odpowiednio art. 3 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2015/478 i art. 22 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2015/755,

PRZYJMUJE NINIEJSZE ROZPORZĄDZENIE:

Artykuł 1

Tekst załącznika do niniejszego rozporządzenia dodaje się jako załącznik V do rozporządzenia (UE) 2019/159.

Artykuł 2

Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie następnego dnia po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Niniejsze rozporządzenie stosuje się od dnia 2 lutego 2019 r.

Niniejsze rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 stycznia 2023 r.

W imieniu Komisji
Przewodnicząca
Ursula VON DER LEYEN

ZAŁĄCZNIK

„ZAŁĄCZNIK V

Atrakcyjność rynku unijnego

- 1) W swoich pierwotnych ustaleniach Komisja wyjaśniła, że unijny rynek stali jest atrakcyjnym celem przywozu pod względem wielkości i cen ⁽¹⁾. W tym zakresie, zgodnie z danymi OECD ⁽²⁾, w latach poprzedzających wszczęcie dochodzenia, które doprowadziło do wprowadzenia środka ochronnego, rynek unijny był największym terytorium przywozu w ujęciu realnym, stanowiąc od 13,8 % do 18,4 % globalnego udziału w przywozie w tym okresie.
- 2) Oprócz wielkości rynek unijny był również bardzo atrakcyjny, jeżeli chodzi o ceny. W rzeczywistości w ramach analizy odpowiednich danych ⁽³⁾ wykazano, że główne państwa wywozu stali do Unii osiągnęły w przypadku dużej części swojego wywozu (od 46 % do 78 % przedmiotowych kodów CN) wyższą cenę na rynku unijnym w porównaniu z cenami eksportowymi osiąganymi na innych rynkach trzecich dla tych samych kodów CN. W przypadku tych państw rynek unijny stanowił również istotny udział w ich wywozie, będąc głównym lub jednym z głównych kierunków wywozu, w niektórych przypadkach osiągając ponad 25 % udziału, a w danym roku nawet 32 % ⁽⁴⁾.
- 3) Atrakcyjność rynku unijnego potwierdził również fakt, że podczas gdy główne państwa wywozu stali ⁽⁵⁾ zmniejszały wywóz do państw trzecich, w szybkim tempie zwiększały wywóz do Unii. W szczególności wywóz do innych państw trzecich z tych miejsc pochodzenia zmniejszył się o ponad 11 mln ton (-8 %) w 2018 r. ⁽⁶⁾ w porównaniu z 2017 r. ⁽⁷⁾ Z drugiej strony w tym samym okresie przywóz do Unii z tych miejsc pochodzenia wzrósł o ponad 3 mln ton (+14 %) ⁽⁸⁾. Te przeciwstawne tendencje pokazały, że podczas gdy przywóz do innych państw trzecich ogólnie uległ zmniejszeniu, w kontekście rosnącej nadwyżki mocy produkcyjnych i zwiększonych ograniczeń w dostępie do rynków na całym świecie (zob. sekcje 1.1.1 i 1.1.2 poniżej) oraz przy braku jakichkolwiek istotnych pozytywnych zmian w zakresie konsumpcji krajowej państw wywozu, producenci eksportujący wykorzystali okazję do zbycia coraz większych ilości na rynek unijny.
- 4) Z powyższego zestawu danych wynika zatem jednoznacznie, że rynek unijny był atrakcyjny dla producentów eksportujących zarówno w ujęciu realnym, jak i pod względem cen.

1. ANALIZA**1.1. Wzrost przywozu w wyniku nieprzewidzianego rozwoju sytuacji**

- 5) W poniższych podsekcjach przedstawiono zatem dodatkowe informacje i bardziej szczegółowe wyjaśnienia łączące wszystkie elementy nieprzewidzianego rozwoju sytuacji ze wzrostem przywozu, który miał miejsce, uzupełniając w ten sposób pierwotne ustalenia.

1.1.1. Wzrost przywozu do Unii spowodowany globalną nadwyżką mocy produkcyjnych w sektorze stali

- 6) W pierwotnych ustaleniach Komisja stwierdziła, że w sektorze stali istniała nadwyżka mocy produkcyjnych i że pomimo działań nakierowanych na jej zmniejszenie, wzrosła ona w okresie objętym dochodzeniem ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Zob. motyw 35 rozporządzenia w sprawie środków tymczasowych oraz sekcja 4 rozporządzenia w sprawie środków ostatecznych.

⁽²⁾ Zob. opracowanie OECD, „Recent developments in steel trade and trade policy measures” [„Najnowsze zmiany w handlu stalą i środki z zakresu polityki handlowej”], DSTI/SC(2018)3, s. 9, tabela 3.

⁽³⁾ Źródło: Obliczenia DG ds. Handlu na podstawie danych Global Trade Atlas (<https://ihsmarkit.com/index.html>) – surowe dane dostępne w ramach subskrypcji – okres analizowany: 2014–2017. Szczegółowe informacje dostępne w nocie do akt z 30 listopada 2022 r., tabela 1.

⁽⁴⁾ *Ibid.*

⁽⁵⁾ Do państw tych należały: Chiny, Indie, Rosja, Korea Południowa, Tajwan, Turcja i Ukraina oraz odpowiadały one za około 75 % łącznego przywozu do Unii w 2018 r.

⁽⁶⁾ Dane za pełny rok 2018 ekstrapolowane na podstawie danych dostępnych za okres styczeń–listopad 2018 r.

⁽⁷⁾ Źródło: baza danych Global Trade Atlas (<https://ihsmarkit.com/index.html>) – dostęp w ramach subskrypcji.

⁽⁸⁾ Zob. motyw 32 rozporządzenia w sprawie środków tymczasowych.

⁽⁹⁾ Zob. motywy 31 i 32 rozporządzenia w sprawie środków tymczasowych oraz motywy 51–54 rozporządzenia w sprawie środków ostatecznych.

- 7) W kilku źródłach konsekwentnie potwierdzono bezpośredni związek pomiędzy nadwyżką mocy produkcyjnych w sektorze stali i jej wpływem na wywóz. Np. OECD zauważyła, że „Nadmierne poziomy mocy produkcyjnych w zakresie produkcji stali mają istotne konsekwencje dla przemysłu stalowego, często związane z nadwyżką podaży, niskimi cenami i słabą rentownością”⁽¹⁰⁾. Zauważyła ona również, że „na poziomie globalnym skutki nadwyżki mocy produkcyjnych są przenoszone przez handel; nadwyżka mocy produkcyjnych może prowadzić do gwałtownego wzrostu wywozu, co z kolei prowadzi do spadku cen i utraty udziału w rynku przez producentów krajowych konkurujących na rynkach przywozu”⁽¹¹⁾.
- 8) Podobnie w innych badaniach wskazano na ten sam kierunek. W dokumencie „Economic Policy Institute” z 2014 r.⁽¹²⁾ zauważono, że „Nadwyżka mocy produkcyjnych oznacza, że zakłady produkcyjne stali mają zdolność do wyprodukowania znacznie większej ilości stali niż popyt na rynku. Wysokie koszty stałe, kapitałochłonność i duża skala produkcji stali zachęcają do wywozu nadwyżki po stawkach niższych niż rynkowe”. [...] „Nadwyżka mocy produkcyjnych prowadzi do nadprodukcji i gwałtownego wzrostu wywozu” oraz zauważono, że „[t]a wysoka kapitałochłonność przemysłu prowadzi producentów do maksymalizacji produkcji w celu pokrycia kosztów stałych, a to z kolei prowadzi ich do sprzedaży nadwyżki produkcji po zaniżonej cenie na rynkach zagranicznych – zwłaszcza na atrakcyjnym rynku amerykańskim – gdy popyt krajowy pozostaje w tyle. Doprowadziło to do wielokrotnego wzrostu wywozu nieuczciwie sprzedawanej stali na przestrzeni lat”.
- 9) W tym samym duchu wypowiedziała się również Komisja Europejska w komunikacie z 2016 r. „[n]adwyżka produkcji stali niedawno doprowadziła do dramatycznego wzrostu wywozu, destabilizując światowe rynki stali i obniżając ceny stali na całym świecie”⁽¹³⁾.
- 10) Dlatego też istnieje ogólnie przyjęte uzasadnienie ekonomiczne wyjaśniające działania producentów eksportujących polegające na przerzuceniu nadwyżki mocy produkcyjnych na rynki państw trzecich (zazwyczaj po niższych cenach), aby przynajmniej częściowo pokryć swoje koszty.
- 11) Komisja oceniła następnie szczegółowo bezpośredni związek między potwierdzoną istniejącą (i rosnącą) nadwyżką mocy produkcyjnych w sektorze stali a wzrostem przywozu do Unii.
- 12) W sytuacji nadwyżki mocy produkcyjnych i mając motywację do ich przerzucenia, producenci eksportujący skierowaliby się na te rynki, które umożliwiają im sprzedaż zasadniczo większych ilości najlepiej po wyższych cenach (w porównaniu z innymi rynkami państw trzecich). W tym względzie Komisja wyjaśniła w motywach 1–4, że Unia jest atrakcyjnym rynkiem dla producentów eksportujących zarówno pod względem wielkości, jak i poziomu cen. Z dostępnych danych dotyczących przywozu wynika również, że przywóz do Unii wzrósł szybko i znacząco w okresie, w którym rosła również nadwyżka mocy produkcyjnych⁽¹⁴⁾, oraz że wzrost ten następował w znacznie szybszym tempie niż wzrost konsumpcji w Unii⁽¹⁵⁾, a także z danych wynika, że przywóz do Unii nadal wzrastał, podczas gdy tendencja wywozu do innych państw trzecich była odwrotna. Ponadto z danych zawartych w rozporządzeniu w sprawie środków tymczasowych wynika, że producenci eksportujący konsekwentnie podcinali ceny producentów unijnych (w niektórych przypadkach znacznie), pokazując swoją determinację, aby wciąż korzystać z atrakcyjnych warunków rynku unijnego⁽¹⁶⁾. Wielkość i tempo przywozu do Unii po cenach stale niższych niż ceny przemysłu Unii, w kontekście znacznie wolniejszego wzrostu konsumpcji, trudno byłoby w ogóle racjonalnie wytłumaczyć, gdyby nie kontekst rosnącej nadwyżki mocy produkcyjnych, która stanowiła podstawę zachowania producentów eksportujących.
- 13) W związku z tym Komisja stwierdziła, że przywóz do Unii wzrósł w wyniku nadwyżki mocy produkcyjnych w sektorze stali w okresie objętym pierwotnym dochodzeniem.

⁽¹⁰⁾ Zob. OECD „Excess capacity in global steel industry: the current situation and ways forward” [„Nadwyżka mocy produkcyjnych w światowym przemyśle stalowym: obecna sytuacja i perspektywy na przyszłość”], 2015 r., s. 3.

⁽¹¹⁾ Zob. OECD „Evaluating the Financial Health of the Steel Industry” [„Ocena kondycji finansowej przemysłu stali”], DSTI/SU/SC(2015) 12/FINAL, 9 czerwca 2017 r., s. 25.

⁽¹²⁾ Dostępny pod adresem: <https://www.epi.org/publication/surging-steel-imports>.

⁽¹³⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego – „Przemysł stalowy: utrzymanie stabilnego zatrudnienia i zrównoważonego wzrostu gospodarczego w Europie”; COM(2016) 155 final, 16.3.2016.

⁽¹⁴⁾ Zob. OECD „Excess capacity in global steel industry: the current situation and ways forward” [„Nadwyżka mocy produkcyjnych w światowym przemyśle stalowym: obecna sytuacja i perspektywy na przyszłość”], 2015 r., tabela na s. 2.

⁽¹⁵⁾ W całym okresie objętym dochodzeniem przywóz wzrósł o 71 %, podczas gdy konsumpcja wzrosła o 14 %.

⁽¹⁶⁾ W szczególności podcięcie cenowe ustalono dla 17 kategorii produktu, a przedziały wahały się między 1,2 % i 23 %.

1.1.2. Wzrost liczby środków ochrony handlu i środków ograniczających handel w państwach trzecich

- 14) W motywach 33 i 34 rozporządzenia w sprawie środków tymczasowych Komisja wyjaśniła, że nastąpił znaczny wzrost wykorzystania instrumentów ochrony handlu w sektorze stalowym w szczególności w latach poprzedzających wszczęcie unijnego dochodzenia w sprawie środków ochronnych. W rozporządzeniu w sprawie środków tymczasowych stwierdzono, że „podczas gdy w latach 2011–2013 wszczęto rocznie średnio około 77 dochodzeń, w latach 2015–2016 średnia ta wzrosła do 117”. Ponadto w całym 2017 r. państwa trzecie kontynuowały nakładanie środków ograniczających handel ⁽¹⁷⁾.
- 15) W ujęciu ogólnym Komisja zauważyła na podstawie przeanalizowanych danych ⁽¹⁸⁾, że w latach 2013–2017 nałożono ponad 300 środków ochrony handlu na wyroby ze stali ⁽¹⁹⁾.
- 16) W ramach analizy tych danych wykazano, że środki te zostały nałożone przez dużą liczbę państw (co najmniej 24 jurysdykcje), a wśród nich przez wszystkie główne państwa przywozu stali ⁽²⁰⁾. Państwa te w latach 2013–2017 wprowadziły 157 środków, tj. ponad 52 % wszystkich środków.
- 17) Jednocześnie państwa będące największymi państwami wywozu do Unii objęte były w tym okresie dużą ilością środków w wielu jurysdykcjach. Biorąc za przykład siedmiu największych eksporterów do Unii ⁽²¹⁾, Komisja zauważyła, że podlegali oni około 200 środkom, czyli około 66 % wszystkich środków obowiązujących w co najmniej 24 różnych państwach trzecich.
- 18) W związku z powyższym Komisja potwierdziła, że skala instrumentów ochrony handlu, pod względem liczby poszczególnych środków i państw, których dotyczą (zarówno nakładających, jak i podlegających środkom), była bardzo znacząca. Komisja zauważyła ponadto, że dane zawarte w pierwotnej dokumentacji wskazują, że liczby te mogą stanowić nawet dość ostrożny szacunek ⁽²²⁾. Ponadto cła nałożone na mocy tych środków okazały się wystarczająco wysokie, aby wpłynąć na poziom przywozu wprowadzanego na te rynki w porównaniu z okresem poprzedzającym wprowadzenie tych środków. Znalazło to odzwierciedlenie w ogólnym spadku wywozu z państw objętych instrumentami ochrony handlu na rynki trzecie (zob. motyw 19), pomimo faktu, że ogólne warunki rynkowe nie uległy znacznej zmianie ⁽²³⁾, a zatem zasadniczo nie uzasadniałyby zmniejszenia wielkości wywozu o takiej skali, gdyby nie skutki poziomu środków.
- 19) W tym względzie Komisja potwierdziła na podstawie przeanalizowanych danych, że powszechnym skutkiem wprowadzenia środków ochrony handlu było zmniejszenie (w wielu przypadkach znaczne) przywozu do państw objętych środkami w okresie następującym po ich wprowadzeniu. W związku z tym Komisja zauważyła, że w oparciu o analizę jej własnych dochodzeń w sprawie instrumentów ochrony handlu dotyczących wyrobów ze stali ⁽²⁴⁾, przywóz zmniejszył się średnio aż o 82 % w porównaniu z poziomem przywozu w okresie objętym dochodzeniem, który doprowadził do wprowadzenia środków. W tych przypadkach wielkość przywozu była znaczna ⁽²⁵⁾. Komisja

⁽¹⁷⁾ Zob. motyw 33 rozporządzenia w sprawie środków tymczasowych.

⁽¹⁸⁾ Źródło: WTO, Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP) – dane zaczerpnięto 28 listopada 2018 r. o godz. 10.58.

⁽¹⁹⁾ Objęcie tych wyrobów ze stali środkiem ochronnym i wyłączenie środków nałożonych przez Unię Europejską oraz środków nałożonych na przywóz od unijnych producentów eksportujących. Przegląd instrumentów ochrony handlu nałożonych przez Unię Europejską na kategorie produktu objęte również środkiem ochronnym można znaleźć w załączniku 1.B. do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2019/1382 z dnia 2 września 2019 r. zmieniającego niektóre rozporządzenia nakładające środki antydumpingowe lub antysubsydyjne na niektóre wyroby ze stali objęte środkami (Dz.U. L 227 z 3.9.2019, s. 1).

⁽²⁰⁾ Więcej informacji na temat głównych państw przywozących stal w okresie objętym dochodzeniem można znaleźć w dokumencie OECD „Recent developments in steel trade and trade policy measures – A closer look at non-tariff trade measures” [„Najnowsze zmiany w handlu stalą i środki polityki handlowej – bliższe spojrzenie na pozataryfowe środki handlowe”], DSTI/SC(2018)3 z 26 stycznia 2018 r., strona 9, tabela 3. Dostępny pod adresem ([https://one.oecd.org/document/DSTI/SC\(2018\)3/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DSTI/SC(2018)3/en/pdf)).

⁽²¹⁾ Do państw tych należały (w kolejności alfabetycznej): Chiny (10 %), Indie (9 %), Korea (10 %), Rosja (14 %), Tajwan (5 %), Turcja (22 %) i Ukraina (7 %). Odpowiadały one średnio za około 75 % przywozu produktu objętego postępowaniem do Unii w latach 2013–2017.

⁽²²⁾ Zob. motyw 76 dokumentu przekazanego przez EUROFER z 16 kwietnia 2018 r. w ramach pierwotnego dochodzenia, powiązany z bardziej szczegółowymi informacjami na temat każdego z rozważanych środków, przedstawionymi w załączniku A07 D.1. Źródło danych: SBB Platts.

⁽²³⁾ Zob. dane CRU: zużycie za lata 2017 i 2018 było raczej stabilne (wzrost tylko o około 2 %).

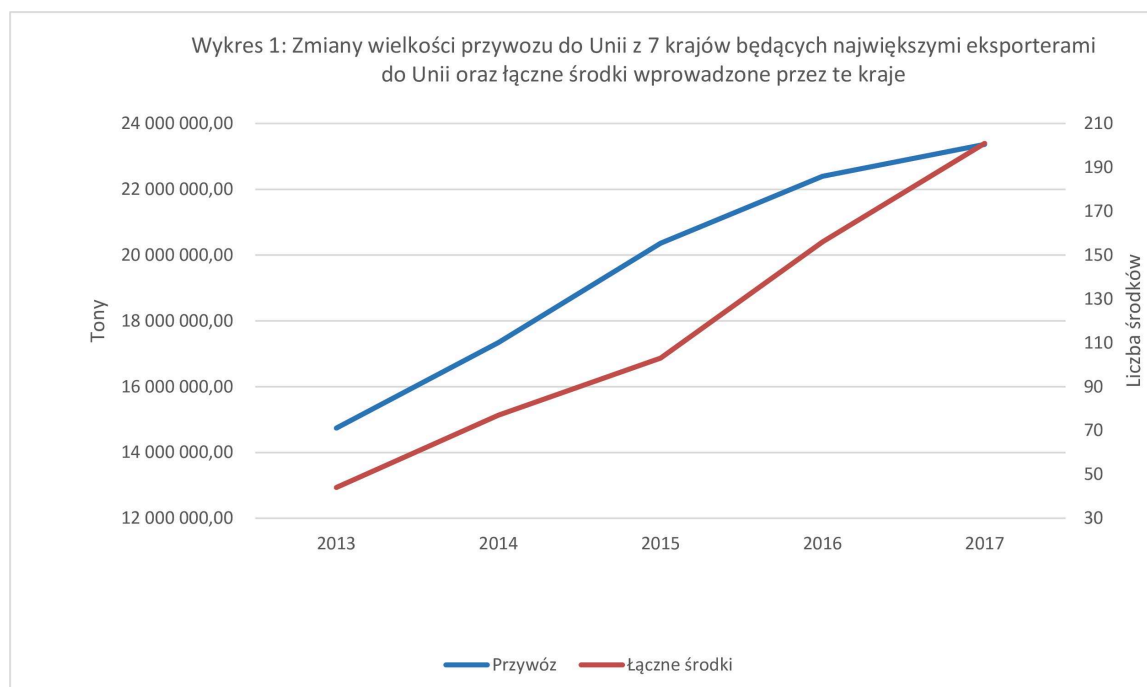
⁽²⁴⁾ Podobną tendencję zaobserwowano przy ocenie wpływu instrumentów ochrony handlu na wyroby inne niż ze stali.

⁽²⁵⁾ Środki te miały wpływ na około 15 mln ton łącznego przywozu, z czego tylko nieco ponad 2 mln ton nadal trafiało na rynek po wprowadzeniu środków. Szczegółowe informacje znajdują się w nocie do akt, tabela 2.

potwierdziła również, że instrumenty ochrony handlu dotyczące stali miały podobny skutek, gdy zostały wprowadzone przez państwa trzecie. W próbie obejmującej 26 ocenionych przypadków ⁽²⁶⁾ Komisja potwierdziła, że zmniejszenie przywozu wyniosło średnio 73 %, a wielkość przywozu była również istotna ⁽²⁷⁾. W związku z tym wprowadzenie przez państwa trzecie instrumentów ochrony handlu spowodowało zmniejszenie wielkości wywozu do tych państw, który został przynajmniej częściowo skierowany na rynek unijny.

- 20) Co więcej, innym zestawem danych wskazujących na wyraźny związek między rosnącą liczbą środków ochrony handlu w państwach trzecich a wzrostem przywozu na rynek unijny są przeciwstawne tendencje w wywozie do Unii głównych państw wywozu stali, wyjaśnione w motywie 3 ⁽²⁸⁾. W świetle dużej ilości środków ochrony handlu nałożonych przez państwa trzecie oraz ich wpływu na wielkość przywozu do państw wprowadzających środek (jak wyszczególniono w motywach 18 i 19), tendencja ta potwierdza, że zdolność głównych państw wywozu stali do wywozu do państw trzecich została znacznie ograniczona. Dlatego też państwa te starały się zbyć te dodatkowe ilości (również dotknięte nadwyżką mocy produkcyjnych) na atrakcyjnym rynku unijnym, który w rezultacie doświadczył stałego wzrostu przywozu w tym samym okresie, w tempie znacznie wyższym niż zmiany konsumpcji.

- 21) Poniższy wykres ⁽²⁹⁾ obrazuje te tendencje.



⁽²⁶⁾ Zob. nota do akt z 30 listopada 2022 r., tabela 3.

⁽²⁷⁾ Aby wprowadzić instrumenty ochrony handlu, wielkości będące przedmiotem każdego dochodzenia muszą być powyżej poziomu *de minimis*. Ponadto stal jest zwykle przedmiotem handlu w dość dużych ilościach, co widać na przykładach z praktyki UE w zakresie instrumentów ochrony handlu oraz z objętych próbą przypadków dotyczących instrumentów ochrony handlu w innych państwach trzecich.

⁽²⁸⁾ Udział tych państw w całkowitym przywozie do Unii w okresie objętym dochodzeniem wynosił stale około 75 %.

⁽²⁹⁾ Źródło: w przypadku przywozu do Unii: Eurostat; w przypadku instrumentów ochrony handlu: WTO, Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP).

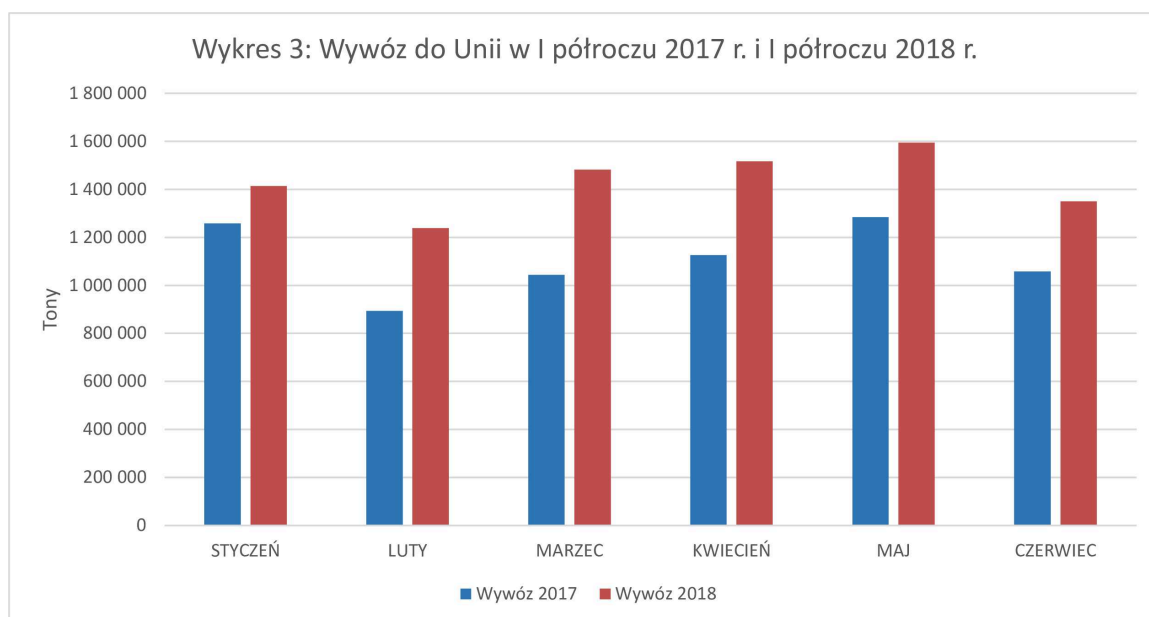
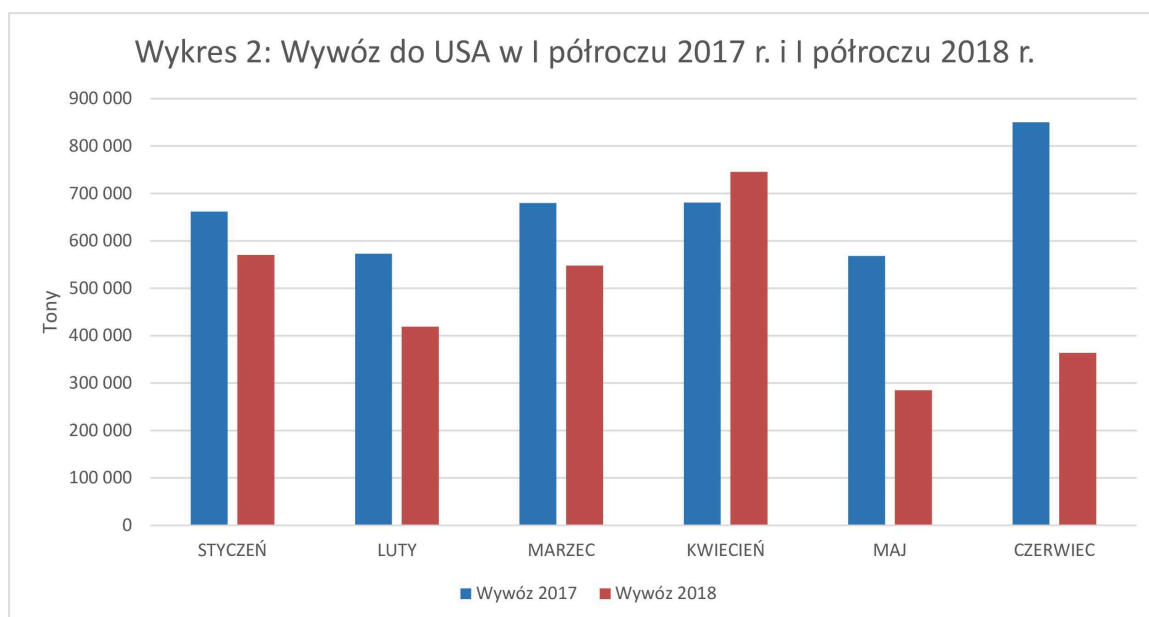
- 22) Komisja zauważyła również, że ogólne zużycie stali nie uległo w tym okresie znacznemu zmniejszeniu, co tłumaczyłoby taki spadek wywozu do państw trzecich. W związku z tym zmniejszenie wywozu do innych państw trzecich można było racjonalnie wytłumaczyć jedynie ograniczającym wpływem szerokiego wachlarza instrumentów ochrony handlu lub innych środków ograniczających handel wprowadzonych przez dużą liczbę jurysdykcji.
- 23) W związku z tym Komisja stwierdziła, że wzrost liczby instrumentów ochrony handlu i innych środków ograniczających handel w państwach trzecich spowodował wzrost przywozu do Unii w okresie badanym.

1.1.3. Środek przyjęty przez USA na podstawie sekcji 232

- 24) W motywach od 58 do 61 rozporządzenia w sprawie środków ostatecznych Komisja wyjaśniła związek między środkami przyjętymi przez USA na podstawie sekcji 232 a wzrostem przywozu do Unii. Ponadto w motywach od 101 do 110 rozporządzenia w sprawie środków ostatecznych Komisja oceniła również zmiany w przywozie zarówno na rynek unijny, jak i amerykański ⁽³⁰⁾.
- 25) W związku z tym, że dane ocenione w celu określenia wzrostu przywozu nie sięgały dalej niż koniec czerwca 2018 r. (koniec najbardziej aktualnego okresu), obejmowały one tendencje w przywozie do Unii i do Stanów Zjednoczonych w stosunkowo krótkim okresie po wejściu w życie środka przyjętego przez USA na podstawie sekcji 232. Jak wyjaśniono w motywie 58 rozporządzenia w sprawie środków ostatecznych, dochodzenie prowadzące do wprowadzenia środka przez USA zostało wszczęte już w kwietniu 2017 r., a sprawozdanie stanowiące podstawę późniejszego przyjęcia środka zostało opublikowane w styczniu 2018 r., a zatem pierwsze oznaki przesunięcia handlu zostały już zidentyfikowane.
- 26) Z danych wynika, że podczas gdy w pierwszej połowie 2018 r. przywóz do Stanów Zjednoczonych zmniejszył się o prawie milion ton (-7 %) w porównaniu z tym samym okresem w 2017 r., przywóz do Unii wykazywał niemal identyczną odwrotną tendencję – wzrost przywozu wyniósł 1,2 mln ton (+7 %).
- 27) Tendencję tę można wyjaśnić tym, że główne państwa wywozu stali do Unii dokonywały również wywozu odpowiednich ilości na rynek amerykański. Podczas gdy wielkość wywozu do Stanów Zjednoczonych malała (w wyniku 25-procentowego cła nałożonego na mocy środka przyjętego przez USA na podstawie sekcji 232), wielkość wywozu niektórych z tych państw do Unii równolegle rosła. Ponadto, jak wyjaśniono w motywie 3 powyżej, ogólnie zmalał wywóz z tych państw na inne rynki trzecie.
- 28) W związku z tym brak możliwości dokonywania wywozu w takich samych ilościach do Stanów Zjednoczonych po wejściu w życie środka przyjętego przez USA na podstawie sekcji 232 postawił państwa eksportujące w sytuacji, w której były one zmuszone do poszukiwania innych rynków zbytu dla swojej stali. W tym przypadku, ponieważ rynek unijny był bardzo atrakcyjny pod względem wielkości i cen w porównaniu z innymi rynkami trzecimi, był on naturalnym celem dla państw wywozu, co spowodowało wzrost przywozu, zwłaszcza z krajów pochodzenia, które utraciły wielkość wywozu do Stanów Zjednoczonych. Tendencje te przedstawiono na poniższych wykresach ⁽³¹⁾.

⁽³⁰⁾ W celu wyjaśnienia związku między środkiem przyjętym przez USA na podstawie sekcji 232 a zwiększonym przywozem Komisja odnosi się w tych motywach wyłącznie do danych, jakie były dostępne do czerwca 2018 r. Powodem jest to, że wzrost przywozu oceniony w rozporządzeniu w sprawie środków ostatecznych obejmuje okres do tego miesiąca.

⁽³¹⁾ Źródło: GTA, skumulowany wywóz z Turcji, Korei, Rosji i Tajwanu do Stanów Zjednoczonych (wykres 2); oraz skumulowany wywóz z tych samych państw do Stanów Zjednoczonych i Unii (wykres 3).



- 29) W świetle tych faktów Komisja potwierdziła, że wzrost przywozu do Unii, który miał miejsce w okresie objętym dochodzeniem, był wynikiem (wraz z innym nieprzewidzianym rozwojem sytuacji) środka przyjętego przez USA na podstawie sekcji 232.

Łączna ocena

- 30) Komisja stwierdziła również, że wzrost przywozu nastąpił w wyniku połączenia wszystkich zidentyfikowanych okoliczności nieprzewidzianego rozwoju sytuacji (globalna nadwyżka mocy produkcyjnych, wzrost liczby środków ochrony handlu i środków ograniczających handel w państwach trzecich oraz środek przyjęty przez USA na podstawie sekcji 232). Występowanie kilku okoliczności nieprzewidzianego rozwoju sytuacji w tym samym czasie wzmacnia ustalenie logicznego związku między wzrostem przywozu do Unii, która była atrakcyjnym i głównym rynkiem dla wywozu stali, a zidentyfikowanym nieprzewidzianym rozwojem sytuacji.

1.2. groźba poważnej szkody

- 31) W pierwotnym ustaleniu stwierdzono, że jeżeli Unia nie wprowadzi środka ochronnego, producentom krajowym grozi poważna szkoda, ponieważ spodziewano się, że przywóz będzie nadal wzrastał, w szczególności z powodu (lecz nie tylko) przesunięcia handlu spowodowanego środkiem przyjętym przez USA na podstawie sekcji 232, a tym samym zwiększałby presję przywozu pod względem cen i w ujęciu realnym ⁽³²⁾. W tej części rozporządzenia zostanie szczegółowo omówione, dlaczego istniała groźba poważnej szkody i czy była ona uzasadniona w świetle dowodów dostępnych w momencie wprowadzenia środka ostatecznego. W tym celu w tej części rozporządzenia zostaną przedstawione dodatkowe wyjaśnienia i objaśnienia dotyczące następujących aspektów prowadzących do stwierdzenia groźby poważnej szkody: (i) sytuacji przemysłu Unii i przyczyn wyjaśniających jej częściową poprawę w 2017 r.; (ii) roli unijnych instrumentów ochrony handlu w sytuacji przemysłu Unii; (iii) wpływu środka przyjętego przez USA na podstawie sekcji 232 – w tym ostatnie zmiany w przywozie do Unii; (iv) ostatnich zmian w zakresie cen stali i surowców; (v) aktualnej sytuacji w zakresie instrumentów ochrony handlu w państwach trzecich i nadwyżki mocy produkcyjnych; (vi) perspektyw i prognoz rynkowych.

Ciągła atrakcyjność rynku unijnego

- 32) W motywach 1–4 powyżej Komisja wyjaśniła, w jaki sposób rynek unijny był atrakcyjny pod względem wielkości i cen oraz w jaki sposób cechy te przyczyniły się do wzrostu przywozu na rynek unijny w okresie objętym dochodzeniem.
- 33) Komisja uznała, że cechy te nie zmieniły się pod koniec dochodzenia, które doprowadziło do nałożenia ostatecznego środka ochronnego, potwierdzając, że w 2018 r. rynek unijny nadal był atrakcyjny pod względem wielkości ⁽³³⁾ i cen. Główne państwa wywozu stali do Unii osiągnęły wyższą cenę na rynku unijnym w porównaniu z cenami eksportowymi osiągniętymi na innych rynkach trzecich w odniesieniu do 48–81 % przedmiotowych kodów CN ⁽³⁴⁾. Potwierdza to ciągłą atrakcyjność pod względem cen. Jeżeli chodzi o wielkość, Unia nadal była istotnym rynkiem eksportowym, na który, w zależności od państwa wywozu ⁽³⁵⁾ przekierowywano prawie 40 % lub około 25 % ich całkowitego wywozu.
- 34) Ponadto Komisja stwierdziła, że wśród ocenionych danych, w tym informacji przekazanych przez zainteresowane strony, nie ma elementów wskazujących na to, że rynek unijny stanie się w najbliższej przyszłości mniej atrakcyjny. W rzeczywistości, jak wykazano w niniejszym załączniku (zob. jako przykład podsekcje 1.2.3 i 1.2.5 poniżej), coraz bardziej brakowało alternatywnych rynków zbytu, na których producenci eksportujący mogliby osiągnąć taką samą lub podobną wielkość wywozu jak w przeszłości, w wyniku czego presja przywozu na atrakcyjnym rynku unijnym jeszcze bardziej by wzrosła.

1.2.1. Sytuacja przemysłu Unii i czynniki wyjaśniające jej częściową poprawę w 2017 r.

- 35) W sekcji VI.1 rozporządzenia w sprawie środków tymczasowych oraz w sekcjach 5.1–5.3 rozporządzenia w sprawie środków ostatecznych wyjaśniono sytuację przemysłu Unii pod koniec okresu objętego analizą oraz zmiany wskaźników szkody od 2013 r., stwierdzając, że przemysł Unii znajdował się w niepewnej i trudnej sytuacji.
- 36) Stwierdzenie podatności na zagrożenia, mimo częściowej poprawy w 2017 r., wyjaśniono szeregiem czynników, które pozwoliły przemysłowi Unii osiągnąć, tylko w 2017 r., ogólnie zdrowsze poziomy rentowności niż w poprzednich latach, mimo stale rosnącego przywozu ⁽³⁶⁾.
- 37) Po pierwsze, jeżeli chodzi o rentowność, przemysł Unii w całym okresie objętym analizą odnotowywał ogólnie słabe wyniki, ponosząc straty (2013 r.) lub osiągając bardzo niski poziom zysków (2014–2016). Wprawdzie w 2017 r. przemysł osiągnął po raz pierwszy w okresie pięciu lat zdrowszy poziom rentowności, jednak nie osiągnął on wielkości, która pozwoliłaby nadrobić poprzednie wyniki w okresie czterech lat. Nawet w tym roku, w przypadku dużej liczby kategorii produktu, rentowność pozostała niska. Trzy kategorie produktu nadal przynosiły

⁽³²⁾ Zob. motywy 90 i 110 rozporządzenia w sprawie środków ostatecznych.

⁽³³⁾ Zob. opracowanie Komitetu Stali OECD „Recent developments in steel trade and trade policy measures” [„Najnowsze zmiany w handlu stalą i środki z zakresu polityki handlowej”], 17–18 września 2018 r., s. 8, tabela 2 (pokazujące, że w 2018 r. Unia dalej umacniała swoją pozycję głównego państwa przywozu stali na świecie).

⁽³⁴⁾ Źródło: Obliczenia DG ds. Handlu na podstawie danych Global Trade Atlas (<https://ihsmarkit.com/index.html>) – surowe dane dostępne w ramach subskrypcji. Szczegółowe informacje dostępne w nocie do akt z 30 listopada 2022 r., tabela 1.

⁽³⁵⁾ *Ibid.*

⁽³⁶⁾ Wprowadzenie instrumentów ochrony handlu na niektóre kategorie produktu również przyczyniło się do tej poprawy, ale ich szczególna rola została przeanalizowana w sekcji 1.2.2.

straty, a 13 kategorii produktu było bliskich osiągnięcia progu rentowności. W 2017 r. jedynie siedem kategorii produktu mogło powrócić do poziomu zysku powyżej 6 %⁽³⁷⁾. W tym zakresie kluczowy czynnik odróżniający w 2017 r. dotyczył zmian i poziomu jego jednostkowych cen sprzedaży oraz różnicy w stosunku do kosztów produkcji w porównaniu z latami poprzednimi. Jeżeli chodzi o cenę, w 2017 r. wzrosła ona o około 18 % w odniesieniu do roku poprzedniego (wzrost o 106 EUR/t). Jednocześnie, nawet jeżeli koszt produkcji również wzrósł w tym roku (o 82 EUR/t w porównaniu z rokiem poprzednim)⁽³⁸⁾, przemysł Unii był w stanie osiągnąć największą (dodatnią) marżę między cenami sprzedaży a kosztem produkcji w okresie objętym analizą (36 EUR/t), co skutkowało wyższą rentownością⁽³⁹⁾. Zgodnie z ostatnimi wydarzeniami przeanalizowanymi w ramach dochodzenia nie oczekuje się jednak, że ta wyjątkowa⁽⁴⁰⁾ sytuacja będzie miała charakter długotrwały, a ponadto istniały wyraźne tendencje wskazujące, że sytuacja ta już się odwraca (zob. sekcja 1.2.4).

38) Po drugie, chociaż przemysł Unii był w stanie zwiększyć wielkość sprzedaży w ujęciu ogólnym o 7 % w 2017 r. w porównaniu z 2013 r.⁽⁴¹⁾, przyczyniając się do częściowej poprawy wyników w tym roku, wyraźnie nie był w stanie w pełni skorzystać ze znacznie większego wzrostu konsumpcji w tym samym okresie (+14 %)⁽⁴²⁾ na rynku unijnym, mimo że w 2017 r. nadal dysponował wystarczającymi mocami produkcyjnymi (76 % wykorzystania mocy produkcyjnych w 2017 r. w porównaniu z 75 % w 2016 r.)⁽⁴³⁾, aby dalej zwiększać sprzedaż krajową. Warto zauważyć, że przemysł Unii w niewielkim stopniu poprawił wykorzystanie mocy produkcyjnych w 2017 r. w porównaniu z rokiem poprzednim. Takie słumione wyniki można wyjaśnić znaczącą rosnącą presją przywozu (w ujęciu realnym i pod względem cen), której przemysł Unii doświadczył w okresie objętym oceną. W rzeczywistości przywóz skorzystał na wzroście konsumpcji w znacznie większym stopniu niż producenci unijni. Podczas gdy producenci unijni tracili udziały w rynku konsekwentnie rok do roku (z 87,2 % do 81,9 %)⁽⁴⁴⁾, odnotowano drastyczny wzrost przywozu (+71 %)⁽⁴⁵⁾, co stanowiło wzrost jego udziału w rynku z 12,7 % w 2013 r. do 18,8 % w 2017 r.⁽⁴⁶⁾ Udział przywozu w rynku w najbardziej aktualnym okresie wyniósł 18,8 % i był nawet wyższy niż w 2017 r. (18,1 %). Tendencje te można wyjaśnić stałym podcinaniem cen przywozu⁽⁴⁷⁾ co uniemożliwiło przemysłowi Unii wykorzystanie pełnego (lub przynajmniej większego) potencjału zmian na rynku.

39) Po trzecie, mimo ogólnej poprawy warunków rynkowych (dzięki zwiększonej konsumpcji, sprzedaży krajowej i poziomowi cen), przemysł Unii nadal nie był w stanie przełożyć tego na zwiększenie zatrudnienia, co spowodowało utratę prawie 10 000 pracowników w Unii w latach 2013–2017⁽⁴⁸⁾. W 2017 r. poziom zatrudnienia nawet bardzo nieznacznie spadł w stosunku do 2016 r. Ponadto zapasy wzrosły o 19 % w okresie objętym dochodzeniem i utrzymały się na wysokim poziomie w 2017 r.⁽⁴⁹⁾

40) W związku z tym przemysł Unii poprawił częściowo swoje wyniki w 2017 r. dzięki połączeniu czynników, zwłaszcza wzrostu konsumpcji i sprzedaży krajowej oraz wyższej różnicy między ceną stali a ceną surowca⁽⁵⁰⁾, przy czym poprawa ta była jednak ograniczona stopniem presji przywozu, której doświadczono w tym roku, co uniemożliwiło przemysłowi Unii skorzystanie w większym stopniu z takich istniejących czynników. Ciągła utrata udziału w rynku i utrzymujące się podcięcie cenowe w różnych kategoriach produktu lub miejsca pracy, których nie można było przywrócić, były wyraźnymi oznakami tego, że przemysł nie otrząsnął się w pełni ze skutków wcześniejszych negatywnych wyników w poprzednich latach oraz że presja przywozu odgrywała kluczową rolę w utrudnianiu takiej poprawy.

⁽³⁷⁾ Motyw 53 rozporządzenia w sprawie środków tymczasowych.

⁽³⁸⁾ Zob. tabela 15 w rozporządzeniu w sprawie środków ostatecznych.

⁽³⁹⁾ Tendencje te oceniono w odniesieniu do produktu objętego postępowaniem, a nie w odniesieniu do poszczególnych kategorii produktu.

⁽⁴⁰⁾ Na podstawie porównania wszystkich lat w okresie objętym analizą.

⁽⁴¹⁾ Zob. tabela 4 w rozporządzeniu w sprawie środków ostatecznych.

⁽⁴²⁾ *Ibid.*

⁽⁴³⁾ Zob. tabela 5 w rozporządzeniu w sprawie środków ostatecznych.

⁽⁴⁴⁾ Zob. tabela 4 w rozporządzeniu w sprawie środków ostatecznych.

⁽⁴⁵⁾ Zob. tabela 2 w rozporządzeniu w sprawie środków ostatecznych.

⁽⁴⁶⁾ *Ibid.*

⁽⁴⁷⁾ Zob. załącznik III do rozporządzenia w sprawie środków tymczasowych.

⁽⁴⁸⁾ Zob. tabela 7 w rozporządzeniu w sprawie środków ostatecznych.

⁽⁴⁹⁾ Zob. tabela 5 w rozporządzeniu w sprawie środków ostatecznych.

⁽⁵⁰⁾ Zob. sekcja 1.2.2, w której wyjaśniono rolę ostatnich instrumentów ochrony handlu w wynikach przemysłu Unii w 2017 r.

- 41) Ponieważ niektóre z tych czynników, które rozwijały się pozytywnie w 2017 r., odwracały się w 2018 r. (zob. poniżej najnowsze zmiany i oczekiwane wyniki w zakresie cen stali i surowców, a także oczekiwane tendencje w zakresie konsumpcji) w sytuacji, w której spodziewano się wzrostu presji przywozu w ujęciu realnym i pod względem cen, wpływ na sytuację finansową przemysłu Unii byłby negatywny.
- 42) Innymi słowy, o ile przemysł Unii był w stanie częściowo poprawić swoją sytuację dzięki skumulowanym pozytywnym zmianom szeregu kluczowych czynników na rynku oraz wolniejszemu wzrostowi przywozu w 2017 r. w porównaniu z poprzednimi latami ⁽⁵¹⁾, o tyle negatywny zwrot, jaki większość tych czynników wykazywała pod koniec 2018 r., z konieczności doprowadziłby do pogorszenia sytuacji przemysłu Unii w obliczu trwającego dalszego wzrostu presji przywozu, której tym razem, ze względu na jej skalę i spodziewany dominujący kontekst rynkowy, przemysł Unii nie byłby w stanie wytrzymać. W rezultacie pod koniec okresu objętego dochodzeniem przemysł Unii zagrożony był dalszym wzrostem przywozu.

1.2.2. Rola unijnych instrumentów ochrony handlu w sytuacji przemysłu Unii w 2017 r.

- 43) W niniejszej sekcji Komisja przedstawia niezbędne dodatkowe wyjaśnienia i dane potwierdzające, które dotyczą roli instrumentów ochrony handlu w częściowej poprawie sytuacji przemysłu Unii w 2017 r.
- 44) Po pierwsze, aby przeprowadzić to działanie, Komisja wybrała te środki nałożone w latach 2015 i 2016, ponieważ uznała, że będą to środki, których wpływ na wyniki przemysłu Unii w 2017 r. można częściowo przypisać ⁽⁵²⁾. W związku z tym, w ramach tych parametrów, przed 2017 r., Komisja nałożyła sześć instrumentów ochrony handlu na przywóz z kategorii produktu, które następnie zostały objęte środkiem ochronnym ⁽⁵³⁾.
- 45) Były to następujące środki ⁽⁵⁴⁾: rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/501 ⁽⁵⁵⁾, rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2016/181 ⁽⁵⁶⁾, rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2016/1778 ⁽⁵⁷⁾, rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2016/113 ⁽⁵⁸⁾, rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2016/1777 ⁽⁵⁹⁾ i rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2017/969 ⁽⁶⁰⁾.

⁽⁵¹⁾ Przywóz ogółem wzrósł o około 1 mln ton, a jego udział w rynku podniósł się z 17,9 do 18,1 % w latach 2016–2017, czyli mniej niż wynosiły poprzednie wzrosty rok do roku zarówno w ujęciu bezwzględnym, jak i względnym.

⁽⁵²⁾ W tym względzie Komisja uznała, że np. instrument ochrony handlu nałożony w 2013 r. byłby zbyt odległy w czasie, aby można go było powiązać z lepszymi wynikami Unii w 2017 r., a zatem wybrane środki stanowią dokładniejszą i bardziej odpowiednią podstawę analizy.

⁽⁵³⁾ W niektórych przypadkach zakres instrumentu ochrony handlu dotyczącego określonego produktu, pod względem objętych nim kodów CN, nie może odpowiadać całkowicie definicji produktu odpowiadającego kategorii produktu w ramach środka ochronnego, dlatego też ocena ta ma charakter zbliżony.

⁽⁵⁴⁾ Odniesienia do tych rozporządzeń dotyczą rozporządzeń nakładających środek tymczasowy, ponieważ ze względów praktycznych, dopóki obowiązywało cło (tymczasowe lub ostateczne), zakładano, że będzie ono miało podobny wpływ na wielkość obrotu. We wszystkich tych przypadkach dochodzenie zakończyło się nałożeniem środka ostatecznego.

⁽⁵⁵⁾ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/501 z dnia 24 marca 2015 r. nakładające tymczasowe cło antydumpingowe na przywóz płaskich wyrobów ze stali nierdzewnej walcowanych na zimno pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej i Tajwanu (Dz.U. L 79 z 25.3.2015, s. 23).

⁽⁵⁶⁾ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2016/181 z dnia 10 lutego 2016 r. nakładające tymczasowe cło antydumpingowe na przywóz niektórych płaskich wyrobów ze stali walcowanych na zimno pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej i Federacji Rosyjskiej (Dz.U. L 37 z 12.2.2016, s. 1).

⁽⁵⁷⁾ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2016/1778 z dnia 6 października 2016 r. nakładające tymczasowe cło antydumpingowe na przywóz niektórych wyrobów płaskich walcowanych na gorąco, z żeliwa, stali niestopowej i pozostałej stali stopowej, pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej (Dz.U. L 272 z 7.10.2016, s. 33).

⁽⁵⁸⁾ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2016/113 z dnia 28 stycznia 2016 r. nakładające tymczasowe cło antydumpingowe na przywóz stalowych prętów zbrojeniowych o wysokiej wytrzymałości zmęczeniowej pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej (Dz.U. L 23 z 29.1.2016, s. 16).

⁽⁵⁹⁾ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2016/1777 z dnia 6 października 2016 r. nakładające tymczasowe cło antydumpingowe dotyczące przywozu niektórych blach grubych ze stali niestopowej lub z pozostałej stali stopowej pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej (Dz.U. L 272 z 7.10.2016, s. 5).

⁽⁶⁰⁾ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2017/969 z dnia 8 czerwca 2017 r. nakładające ostateczne cła wyrównawcze na przywóz niektórych wyrobów płaskich walcowanych na gorąco, z żeliwa, stali niestopowej i pozostałej stali stopowej, pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej, i zmieniające rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2017/649 nakładające ostateczne cło antydumpingowe na przywóz niektórych wyrobów płaskich walcowanych na gorąco, z żeliwa, stali niestopowej i pozostałej stali stopowej, pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej (Dz.U. L 146 z 9.6.2017, s. 17).

- 46) Komisja zauważyła, że rentowność producentów unijnych w tych kategoriach produktu systematycznie poprawiała się w roku następującym po wprowadzeniu środków. W szczególności Komisja stwierdziła, że w 2017 r. nastąpiło ogólne zwiększenie rentowności ⁽⁶¹⁾, chociaż w przypadku dużej liczby kategorii produktu rentowność pozostała niska, w szczególności w przypadku kategorii produktu objętych niedawnymi instrumentami ochrony handlu, oraz że ceny importowe państw trzecich (innych niż te podlegające przedmiotowym instrumentom ochrony handlu) ogólnie tymczasowo wzrosły w 2017 r. po wprowadzeniu instrumentów ochrony handlu ⁽⁶²⁾.
- 47) Ponadto wielkości, na które wpłynęły niedawne środki ochrony handlu, stanowiły około 40 % całkowitego przywozu w ramach kategorii produktu objętych niedawnymi instrumentami ochrony handlu w okresie badanym ⁽⁶³⁾, a w latach następujących po wprowadzeniu tych instrumentów ochrony handlu ich wielkość na rynku unijnym spadła o ponad 90 % ⁽⁶⁴⁾. W związku z tym znaczne zmniejszenie nieuczciwego przywozu, które nastąpiło po wprowadzeniu środków, zasadniczo umożliwiło producentom unijnym i innym państwom wywozu podniesienie cen sprzedaży w 2017 r.
- 48) Ponadto wszystkie kategorie produktu objęte niedawnymi środkami ochrony handlu odnotowały znaczną poprawę rentowności ⁽⁶⁵⁾, a w przypadku kilku z nich przekroczyła ona 6 % w 2017 r. ⁽⁶⁶⁾ W przypadku pozostałych kategorii obraz był bardziej zróżnicowany, z nielicznymi kategoriami przekraczającymi lub osiągniętymi blisko 6 % rentowności ⁽⁶⁷⁾, innymi kategoriami odnotowującymi poprawę, ale nadal wykazującymi słaby lub niski poziom rentowności ⁽⁶⁸⁾, a jeszcze innymi przynoszącymi straty lub około 1 % rentowności ⁽⁶⁹⁾, niezależnie od ostatnich trendów. Tym samym pokazano, że obraz pod względem zmian rentowności nie był jednolity dla poszczególnych kategorii i że w ujęciu ogólnym większość kategorii ⁽⁷⁰⁾ w 2017 r. przynosiła straty albo charakteryzowała się niezdrowym poziomem rentowności, nawet jeśli w niektórych przypadkach ich sytuacja uległa poprawie w porównaniu z poprzednim rokiem. Potwierdza to niestabilność ogólnej sytuacji przemysłu Unii, mimo że jest ona lepsza niż w poprzednim roku.
- 49) Jak jednak wyjaśniono poniżej, tendencja wzrostu cen w 2017 r. była tymczasowa i zaczęła się odwracać w 2018 r., gdy Unia stanęła w obliczu znacznego wzrostu przywozu głównie z państw trzecich niepodlegających środkom ochrony handlu oraz przesunięcia handlu spowodowanego środkiem przyjętym przez USA na podstawie sekcji 232. Świadczy o tym wielkość przywozu w najbardziej aktualnym okresie, która osiągnęła rekordowy poziom 31 314 ton pomimo nałożenia niedawno środków ochrony handlu w odniesieniu do niektórych kategorii produktów. Sytuacja ta uwidoczniła, że chociaż wprowadzone niedawno instrumenty ochrony handlu przyczyniły się do częściowej i tymczasowej poprawy sytuacji przemysłu Unii, skorzystały na tym również państwa wywozu, w odniesieniu do których środki nie obowiązują i które również zaczęły znacząco zwiększać swoją obecność na rynku unijnym ⁽⁷¹⁾.
- 50) W związku z tym Komisja potwierdziła, że wprowadzenie instrumentów ochrony handlu przyczyniło się do poprawy ogólnych wyników producentów unijnych w odniesieniu do wskazanych kategorii ⁽⁷²⁾.

⁽⁶¹⁾ Źródło: przeprowadzona przez DG ds. Handlu analiza wskaźników szkody opublikowanych w odpowiednich środkach oraz analiza odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu, udzielonych przez przemysł Unii w podziale na kategorie produktu w ramach pierwotnego dochodzenia w sprawie środków ochronnych. Szczegółowe informacje dostępne w nocie do akt z 30 listopada 2022 r., tabela 4.

⁽⁶²⁾ Źródło: Eurostat.

⁽⁶³⁾ Suma przywozu objętego instrumentami ochrony handlu w ramach tych dochodzeń (mimo że dotyczą one różnych okresów dochodzenia i różnych lat, np. 2013–2015) wyniosła nieco ponad 5 mln ton.

⁽⁶⁴⁾ Źródło: przeprowadzona przez DG ds. Handlu analiza jej własnych spraw dotyczących instrumentów ochrony handlu pod kątem wielkości przywozu w odpowiednim okresie objętym dochodzeniem oraz analiza Eurostatu pod kątem danych dotyczących przywozu po okresie objętym dochodzeniem w każdym z tych dochodzeń w odniesieniu do tego wdrożenia.

⁽⁶⁵⁾ Kategorie 1, 2, 7, 9, 12 i 13.

⁽⁶⁶⁾ Kategorie 1, 2 i 9.

⁽⁶⁷⁾ Zob. kategorie 4, 8 i 14.

⁽⁶⁸⁾ Zob. kategorie 5, 6, 15, 16 i 26.

⁽⁶⁹⁾ Zob. kategorie 3, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 25 i 28.

⁽⁷⁰⁾ Co najmniej piętnaście kategorii z łącznej liczby dwudziestu trzech podlegających środkowi tymczasowemu (w odniesieniu do których podział przedstawiono w załączniku III do rozporządzenia w sprawie środków tymczasowych).

⁽⁷¹⁾ Przykładowo Turcja zwiększyła swoją obecność na rynku unijnym w kategorii 1, w której w październiku 2016 r. Chiny zostały objęte instrumentami ochrony handlu, z 1 062 247 ton w 2016 r. do 2 mln ton w 2017 r. (i prawie 3 mln ton w 2018 r.). Analogiczna sytuacja miała miejsce w przypadku Indii, z których przywóz wzrósł z 443 551 ton do 1 121 334 ton w 2017 r., lub Egiptu, z którego przywóz wzrósł z 47 400 ton w 2016 r. do 409 432 ton w 2017 r.

⁽⁷²⁾ W sekcji 1.2.1. wyjaśniono przyczyny ogólnej poprawy sytuacji przemysłu Unii w odniesieniu do produktu objętego postępowaniem.

- 51) Ponadto z argumentacji przedstawionej w sekcjach 1.2.1 i 1.2.2 jasno wynika, że niektóre czynniki wyjaśniające częściową poprawę sytuacji w Unii (np. konsumpcja) nie miały jednakowego lub podobnego wpływu na producentów unijnych i państwa wywozu ani nie przyniosły im takich samych lub porównywalnych korzyści, ponieważ państwom tym udało się znacznie zwiększyć (+71 % pod względem wielkości) swoją obecność na rynku unijnym kosztem producentów unijnych, którzy stracili udział w rynku i odnotowali jedynie stosunkowo niewielki wzrost ogólnej wielkości sprzedaży (+7 %) w porównaniu z ciągłym wzrostem przywozu.

1.2.3. Wpływ środka przyjętego przez USA na podstawie sekcji 232

- 52) W rozporządzeniu w sprawie środków ostatecznych ⁽⁷³⁾ Komisja stwierdziła, że środek przyjęty przez USA na podstawie sekcji 232 może spowodować znaczące przesunięcie handlu na rynek unijny.
- 53) W tym względzie Komisja przeprowadziła bardziej szczegółową analizę wzorców przywozu do Unii i USA zarówno w ujęciu ogólnym, jak i poprzez pogłębioną analizę zachowania niektórych państw wywozu. Z analizy tej wynika, że gdy porównuje się przywóz do Stanów Zjednoczonych i do Unii w pierwszej połowie 2018 r. z poziomem z pierwszej połowy 2017 r., przywóz do Stanów Zjednoczonych zmniejszył się o prawie milion ton (-7 %) w porównaniu z tym samym okresem w 2017 r., a przywóz do Unii wykazywał niemal identyczną odwrotną tendencję, tj. wzrósł o 1,2 mln ton (+7 %) (zob. motyw 26). W ocenie rozwoju sytuacji w drugiej połowie 2018 r. i w analogicznym okresie 2017 r. te przeciwstawne tendencje stają się jeszcze bardziej wyraźne. W rzeczywistości przywóz do USA zmniejszył się o 2,4 mln ton (-19 %), natomiast przywóz do Unii wzrósł o ponad 2 mln ton (+15 %) ⁽⁷⁴⁾.
- 54) W rezultacie nastąpił ogólny roczny spadek przywozu do USA o 3,3 mln ton (-13 %) i wzrost przywozu do Unii o 3,2 mln ton (+11 %), z czego zarówno spadek całkowitej wielkości przywozu do USA o 72 %, jak i wzrost przywozu do Unii o 63 % miały miejsce w drugiej połowie 2018 r. ⁽⁷⁵⁾
- 55) Dlatego też tempo i skala tych tendencji w przywozie w drugiej połowie 2018 r. wskazują, że wpływ środka przyjętego przez USA na podstawie sekcji 232 stopniowo stawał się coraz bardziej widoczny, ponieważ w tym okresie środek ten obowiązywał już od kilku miesięcy, a państwa wywozu szybko dostosowywały się do nowej sytuacji rynkowej ⁽⁷⁶⁾.
- 56) Komisja potwierdziła tę tendencję po przeanalizowaniu zachowania państw wywozu w odniesieniu do rynku amerykańskiego i unijnego. Na przykład w państwach, takich jak Turcja, Rosja, Korea Południowa i Tajwan ⁽⁷⁷⁾, które odpowiadały za znaczną część wywozu do USA i do Unii, w 2018 r. zaobserwowano następujące tendencje w porównaniu z 2017 r.: Turcja zmniejszyła wywóz do USA o około 850 000 ton (-45 %) i zwiększyła wywóz do Unii o 2,6 mln ton (+56 %); podobnie Rosja zmniejszyła wywóz do USA o ponad 250 000 ton (-36 %) i zwiększyła wywóz do Unii o 870 000 ton (+23 %), Korea Południowa zmniejszyła wywóz do USA o ponad 880 000 ton

⁽⁷³⁾ Zob. motywy 57–62 i tabela 12 rozporządzenia w sprawie środków ostatecznych.

⁽⁷⁴⁾ Aby przedstawić tę wielkość w odpowiednim kontekście, podstawowe obliczenia uwzględniające średnią cenę stali w Unii w 2017 r. pokazują, że przemysł Unii mógłby ponieść straty w zakresie sprzedaży krajowej o wartości około 1,4 mld EUR w wyniku tego dodatkowego przywozu. Pokazuje to zatem, że potencjalny wpływ tej dodatkowej sprzedaży był istotny.

⁽⁷⁵⁾ Z kolei wzrost przywozu do Unii w latach 2016–2017 był znacznie mniejszy i wyniósł około 1 mln ton.

⁽⁷⁶⁾ Zob. również opracowanie Komitetu Stali OECD „Recent developments in steel trade and trade policy measures” [„Najnowsze zmiany w handlu stalą i środki z zakresu polityki handlowej”], 17–18 września 2018 r., s. 8, tabela 2.

⁽⁷⁷⁾ W momencie przyjęcia ostatecznego środka ochronnego obowiązywały jedynie następujące cztery instrumenty ochrony handlu mające wpływ na przywóz do Unii (trzy w odniesieniu do Rosji i jeden w odniesieniu do Tajwanu): rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2017/1795 z dnia 5 października 2017 r. nakładające ostateczne cło antydumpingowe na przywóz niektórych wyrobów płaskich walcowanych na gorąco z żeliwa, stali niestopowej i pozostałej stali stopowej, pochodzących z Brazylii, Iranu, Rosji i Ukrainy oraz kończące dochodzenie dotyczące przywozu niektórych wyrobów płaskich walcowanych na gorąco z żeliwa, stali niestopowej i pozostałej stali stopowej, pochodzących z Serbii (Dz.U. L 258 z 6.10.2017, s. 24); rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2016/1328 z dnia 29 lipca 2016 r. nakładające ostateczne cło antydumpingowe i stanowiące o ostatecznym pobraniu cła tymczasowego nałożonego na przywóz niektórych płaskich wyrobów ze stali walcowanych na zimno pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej i Federacji Rosyjskiej (Dz.U. L 210 z 4.8.2016, s. 1); rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/1469 z dnia 1 października 2018 r. nakładające ostateczne cło antydumpingowe na przywóz niektórych rur i przewodów bez szwu, z żelaza lub stali, pochodzących z Rosji i Ukrainy, w następstwie przeglądu wygaśnięcia na podstawie art. 11 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1036 (Dz.U. L 246 z 2.10.2018, s. 20); rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/1429 z dnia 26 sierpnia 2015 r. nakładające ostateczne cło antydumpingowe na przywóz płaskich wyrobów ze stali nierdzewnej walcowanych na zimno pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej i Tajwanu (Dz.U. L 224 z 27.8.2015, s. 10).

(-27 %) i zwiększyła wywóz do Unii o około 250 000 ton (+8 %), a Tajwan zmniejszył wywóz do USA o około 160 000 ton (-14 %) i zwiększył wywóz do Unii o ponad 500 000 ton (+40 %) ⁽⁷⁸⁾.

- 57) Z danych tych wynika zatem, że producenci eksportujący mogli ogólnie wysłać na rynek unijny przynajmniej część wielkości utraconych w USA, a w niektórych przypadkach zwiększyć swoją obecność na rynku unijnym znacznie powyżej wielkości utraconych w USA. Biorąc pod uwagę wielkość rynku USA ⁽⁷⁹⁾ oraz fakt, że środek przyjęty przez USA na podstawie sekcji 232 obowiązywał dopiero od kilku miesięcy i w związku z tym nie osiągnął jeszcze w pełni zamierzonych skutków ⁽⁸⁰⁾, uzasadnione było oczekiwanie, że wywóz do USA będzie nadal znacząco malał, a producenci eksportujący będą mogli dostosować się do tych okoliczności i jeszcze bardziej zwiększyć swoją obecność na rynku unijnym.
- 58) Komisja potwierdziła zatem, że środek przyjęty przez USA na podstawie sekcji 232 może w najbliższej przyszłości spowodować jeszcze większe przesunięcie wywozu na rynek unijny.

1.2.4. Ostatnie zmiany w zakresie cen stali i surowców

- 59) W rozporządzeniu w sprawie środków ostatecznych Komisja zwróciła uwagę, że „ceny stali w Unii zaczęły wykazywać tendencję spadkową od trzeciego kwartału 2018 r.” ⁽⁸¹⁾
- 60) W tym względzie Komisja zauważyła w sekcji 1.2.1 powyżej, że jednym z czynników wyjaśniających częściową poprawę wyników przemysłu Unii w 2017 r. jest fakt, że różnica między ceną stali a kosztem surowca była wyższa niż w którymkolwiek z poprzednich lat okresu objętego analizą. Z dalszej szczegółowej analizy najnowszych zmian przed wprowadzeniem środka ostatecznego wynika jednak, że tendencja ta odwraca się, a dodatnia różnica między nimi ulega stopniowemu zmniejszeniu, co może mieć negatywny wpływ na wyniki gospodarcze przemysłu Unii.
- 61) Jak przedstawiono na wykresie 4 poniżej ⁽⁸²⁾, w drugiej połowie 2018 r. nastąpił systematyczny spadek cen stali w Unii. Można oczekiwać, że tendencja ta utrzyma się w kontekście niepewnych perspektyw rynkowych (zob. sekcja 1.2.6) oraz w wyniku ciągłej i rosnącej presji przywozu w ujęciu realnym i pod względem cen, która wbrew pogarszającym się lub niepewnym warunkom rynkowym prawdopodobnie spowodowałaby obniżenie cen, przez co przemysł Unii nie mógłby dostosować cen do zwiększonych kosztów. Z wykresu 5 ⁽⁸³⁾ wynika, że ceny niektórych głównych surowców do produkcji stali stale rosły w tym samym okresie.

⁽⁷⁸⁾ Źródło: w odniesieniu do przywozu do USA (GTA); w odniesieniu do przywozu do UE (Eurostat).

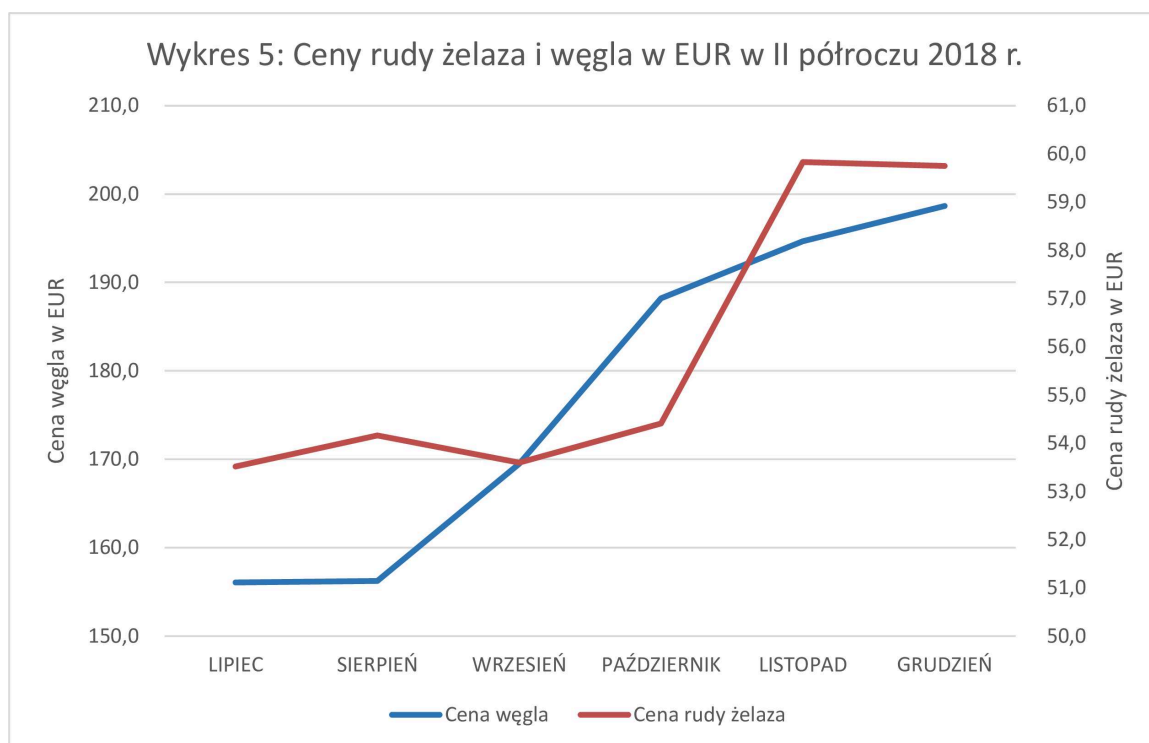
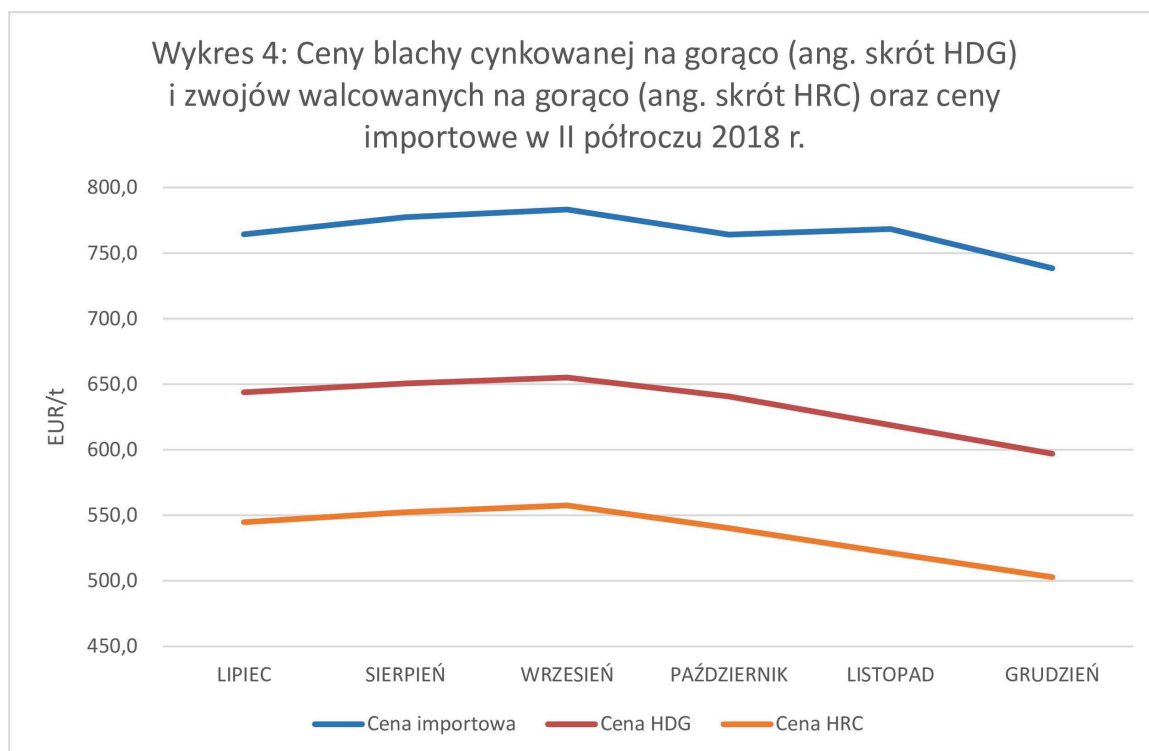
⁽⁷⁹⁾ Rynek stali w USA był w czołówce miejsc docelowych przywozu pod względem wielkości – zob. OECD, „Recent developments in steel trade and trade policy measures” [„Najnowsze zmiany w handlu stalą i środki z zakresu polityki handlowej”], DSTI/SC(2018)3, s. 9, tabela 3.

⁽⁸⁰⁾ Zob. motyw 35 rozporządzenia w sprawie środków tymczasowych: „USA obliczyły, że nałożenie w ramach środków przyjętych na podstawie sekcji 232 pojedynczej taryfy celnej na wszystkie produkty, jednocześnie nie wyłączając niemal żadnego państwa, powinno zmniejszyć przywóz w przybliżeniu o 13 mln ton – odpowiadającym 7 % konsumpcji w Unii”.

⁽⁸¹⁾ Zob. motyw 89 rozporządzenia w sprawie środków ostatecznych.

⁽⁸²⁾ Źródło: Eurostat w odniesieniu do cen importowych oraz S&P Global Commodity Insights w odniesieniu do cen blachy cynkowej na gorąco (HDG) i zwojów walcowanych na gorąco (HRC).

⁽⁸³⁾ Źródło: S&P Global Commodity Insights.



- 62) W związku z tym takie połączone tendencje, w odniesieniu do których nic nie wskazuje na możliwość ich odwrócenia w najbliższej przyszłości, sprawiłyby, że przemysł Unii znalazłby się w jeszcze trudniejszej sytuacji finansowej.
- 63) Ponadto Komisja uznała, że w prawdopodobnym scenariuszu utrzymania się presji przywozu oraz na rynku, który miał nie odnotować znaczącego wzrostu, tendencje do podcinania cen krajowych określone w pierwotnym dochodzeniu uległyby dalszemu nasileniu. Spowodowałyby to dodatkowe trudności dla producentów unijnych, którzy musieliby podjąć decyzję o konkurowaniu o udział w rynku kosztem bardziej zrównoważonych cen albo o utrzymaniu wyższego poziomu cen kosztem dalszej utraty udziału w rynku. Obie decyzje negatywnie wpłynęłyby na ich wyniki finansowe.
- 64) Ponadto Komisja zwróciła uwagę, że takie zmiany cen zbiegły się z okresem, w którym obowiązywał już tymczasowy środek ochronny (od połowy lipca 2018 r.). Świadczy to o tym, że państwa wywozu prowadziły jeszcze bardziej agresywną politykę przywózową w ramach tego środka i wykazywały nieustające zainteresowanie przywozem dużych ilości na rynek Unii pomimo obowiązywania tymczasowego środka ochronnego.

1.2.5. Aktualna sytuacja w zakresie instrumentów ochrony handlu w państwach trzecich i nadwyżki mocy produkcyjnych

- 65) W sekcjach 1.1.1 i 1.1.2 Komisja przedstawiła zmiany i aktualną sytuację w zakresie nadwyżki mocy produkcyjnych oraz instrumentów ochrony handlu w państwach trzecich. W świetle tych informacji Komisja stwierdziła, że jest bardzo mało prawdopodobne, aby w najbliższej przyszłości nastąpiło odwrócenie obecnej sytuacji. Na przykład instrumenty ochrony handlu zwykle wprowadza się na okres pięciu lat i istnieje możliwość ich przedłużenia. W szczególności, ponieważ wiele z tych instrumentów wprowadzono kilka lat przed przyjęciem unijnego środka ochronnego w zakresie wyrobów ze stali⁽⁸⁴⁾, miały one obowiązywać jeszcze przynajmniej w najbliższej przyszłości. Jeżeli chodzi o nadwyżkę mocy produkcyjnych, ze sprawozdań, na które powołuje się Komisja, nie wynikało, aby istniały jakiegokolwiek oznaki, że nadwyżka mocy produkcyjnych miała zmniejszyć się w znaczącym stopniu, a wręcz przeciwnie, wskazano w nich, że sytuacja w zakresie globalnej nadwyżki mocy produkcyjnych w sektorze może się nawet jeszcze bardziej pogorszyć⁽⁸⁵⁾. W rzeczywistości ze sprawozdania globalnego forum ds. nadwyżki mocy produkcyjnych w przemyśle stalowym również bardzo jasno wynika, że nadwyżka zdolności produkcyjnych nadal stanowiła utrzymujący się problem pod koniec 2018 r. Stwierdzono w nim, że „[n]adwyżka zdolności produkcyjnych w sektorze stalowym – stanowiąca globalne wyzwanie, które nie przestaje być problemem nękającym sektor – powoduje znaczne trudności dla producentów stali zarówno w zaawansowanych, jak i wschodzących i rozwijających się gospodarkach”⁽⁸⁶⁾.
- 66) Udowodniony wpływ tych czynników na rynek unijny w postaci znacznego wzrostu przywozu przedstawiono szczegółowo w sekcji 1.1 powyżej, jak również w rozporządzeniu w sprawie środków ostatecznych. Ponieważ czynniki te miały nadal występować w najbliższej przyszłości, spodziewano się, że ich wpływ będzie miał taki sam charakter, a zatem, wraz ze środkiem przyjętym przez USA na podstawie sekcji 232, spowodują dalszy wzrost przywozu do Unii, co będzie miało negatywny wpływ na przemysł Unii, jeżeli nie zostanie wprowadzony żaden środek ochronny.
- 67) Komisja stwierdziła zatem, że elementy te będą nadal odgrywać ważną rolę na unijnym rynku stali w najbliższej przyszłości, a zatem są istotne z punktu widzenia analizy dotyczącej groźby poważnej szkody.

1.2.6. Perspektywy i prognozy rynkowe

- 68) W całym okresie objętym analizą konsumpcja stali na rynku unijnym rosła z roku na rok⁽⁸⁷⁾. Dzięki tej tendencji przemysł Unii mógł w ogólnym ujęciu również zwiększyć wielkość sprzedaży, co z kolei pozwoliło mu w pewnym stopniu złagodzić skutki presji przywózowej, której podlegał i która uwidaczniała się w utrzymującym się podcięciu cenowym i stałej utracie udziału w rynku. Jak wyjaśniono w sekcji 1.2.1, w 2017 r. ten wzrost sprzedaży w kontekście poprawy cen (zarówno w ujęciu ogólnym, jak i w porównaniu ze zmianami kosztów) umożliwił przemysłowi

⁽⁸⁴⁾ Około 140 dochodzeń, które doprowadziły do przyjęcia środków, zostało wszczętych w 2015 r. lub później, w związku z czym okres ich obowiązywania miał trwać zasadniczo co najmniej do 2021 r. (tj. co najmniej 2 lata po zakończeniu unijnego dochodzenia w sprawie środków ochronnych). Źródło: WTO, Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP).

⁽⁸⁵⁾ Zob. sprawozdanie OECD „Recent Developments in Steelmaking Capacity” [„Ostatnie zmiany w zakresie zdolności produkcyjnych w sektorze stalowym”], DSTI/SC(2018)2/FINAL: „z uaktualnionych informacji o ogłoszonych projektach inwestycyjnych wynika, że obecnie realizowane jest dodanie blisko 52 mln ton brutto mocy produkcyjnych, które mogą zostać uruchomione w ciągu trzyletniego okresu 2018–2020. Dodanie kolejnych 39 mln ton mocy produkcyjnych jest obecnie na etapie planowania w celu ich ewentualnego uruchomienia w tym samym przedziale czasowym”.

⁽⁸⁶⁾ Globalne forum ds. nadwyżki mocy produkcyjnych w przemyśle stalowym, sprawozdanie ministerialne, 20 września 2018 r., pkt 2.

⁽⁸⁷⁾ Tabela 4 w rozporządzeniu w sprawie środków ostatecznych.

Unii częściową poprawę sytuacji po utrzymujących się w poprzednich latach ujemnych wynikach finansowych. W sekcji 1.2.4 Komisja zwróciła uwagę na tendencję spadkową cen stali w Unii, której towarzyszył wzrost cen surowców.

- 69) Następnie Komisja oceniła perspektywy i prognozy gospodarcze na okres, który miał nastąpić po zakończeniu dochodzenia, aby ocenić istnienie groźba poważnej szkody, i przeanalizowała różne specjalistyczne źródła rynkowe.
- 70) W tym względzie źródła konsekwentnie wskazywały na scenariusz niepewności i osłabienia światowego popytu na stal w najbliższej przyszłości. Światowe Stowarzyszenie Stali zwróciło uwagę, że „spowolnienie popytu na stal utrzyma się w 2019 r. [...]. Scenariusz braku porozumienia i wojna handlowa stanowią ryzyko”⁽⁸⁸⁾. Przypomniało również, że „[p]odczas gdy siła ożywienia popytu na stal widoczna w 2017 r. została przeniesiona na 2018 r., ryzyko wzrosło. Rosnące napięcia handlowe i zmienne trendy walutowe potęgują niepewność”⁽⁸⁹⁾.
- 71) OECD zwróciła uwagę, że „poprawa (warunków na rynku stali) wydaje się nietrwała z powodu utrzymujących się nierówności strukturalnych”⁽⁹⁰⁾. Inne źródła rynkowe, takie jak S&P Global Platts, powtórzyły ten scenariusz niepewności w sprawozdaniu „Global Market Outlook” z grudnia 2018 r.
- 72) Ponadto globalne forum ds. nadwyżki mocy produkcyjnych w przemyśle stalowym stwierdziło we wrześniu 2018 r., że „[c]hociaż nastąpiła pewna poprawa warunków na rynku stali w 2017 r., ogólna tendencja w zakresie światowego popytu na stal pozostaje słaba, a nadwyżka zdolności produkcyjnych jest nadal znacząca”⁽⁹¹⁾.
- 73) W tym samym duchu Eurofer (unijne stowarzyszenie producentów stali) zauważył, że „[...] utrzymujące się tarcia handlowe ze Stanami Zjednoczonymi oraz osłabienie globalnego popytu sugerują, że ryzyko zewnętrzne może nadal wzrastać, co z kolei zwiększy niepewność i doprowadzi do pogorszenia perspektyw dla unijnych użytkowników stali”⁽⁹²⁾.
- 74) Dlatego też z analizowanych danych pochodzących z różnych źródeł wynikało niezmiennie, że przewidywano w najlepszym wypadku niewielki wzrost zużycia stali, choć i to nie było pewne, ponieważ perspektywy pogarszały się w warunkach rosnącej niepewności. W rezultacie stagnacja światowego popytu na stal oznaczałaby jeszcze większe prawdopodobieństwo, że eksporterzy stali będą sprzedawać na atrakcyjnym rynku unijnym.

Wniosek dotyczący groźby poważnej szkody

- 75) Z analizy danych w tej sekcji wynika, że przywóz z dużym prawdopodobieństwem wzrośnie w odpowiednich ilościach i że presja przywózowa będzie się utrzymywać, w odniesieniu do zarówno wielkości, jak i cen, w związku z utrzymującą się nadwyżką mocy produkcyjnych i rosnącą liczbą instrumentów ochrony handlu w państwach trzecich, których wpływ na wywóz będzie się utrzymywał. Ponadto wpływ amerykańskiej sekcji 232 będzie najprawdopodobniej coraz silniej odczuwalny na przestrzeni miesięcy, co spowoduje dalszą presję na rynek unijny w związku ze zwiększonym ryzykiem przesunięcia handlu, którego pierwsze oznaki są już widoczne.
- 76) W tym kontekście Komisja potwierdziła również przeciwstawne tendencje w zakresie cen stali i surowców w drugiej połowie 2018 r. oraz niepewne perspektywy rynkowe na najbliższą przyszłość.
- 77) W związku z tym, w obliczu elementów przeanalizowanych w niniejszym załączniku, a także wniosków zawartych w pierwotnych ustaleniach, Komisja potwierdziła, że istniała groźba poważnej szkody i że taka poważna szkoda urzeczywistniłaby się, gdyby Komisja nie wprowadziła ostatecznego środka ochronnego.

⁽⁸⁸⁾ Zob. Światowe Stowarzyszenie Stali, „Global Steel Market Outlook” [„Perspektywy światowego rynku stali”], posiedzenie Komitetu Stali OECD, 17 września 2018 r.

⁽⁸⁹⁾ Zob. Światowe Stowarzyszenie Stali, „Worldsteel Short Range Outlook” [„Prognoza krótkoterminowa Światowego Stowarzyszenia Stali”], październik 2018 r., komunikat prasowy.

⁽⁹⁰⁾ Zob. dokument OECD „Steel Market Developments” [„Zmiany na rynku stali”], 85. sesja Komitetu Stali, wrzesień 2018 r. Zob. również s. 7 i 8 dokumentu OECD „Global Economic Outlook” z 17 września 2018 r., w którym skorygowano w dół oczekiwania dotyczące wzrostu gospodarczego (również w Unii) oraz stwierdzono, że „globalny handel spowolnił w warunkach rosnącej niepewności związanej z polityką handlową”.

⁽⁹¹⁾ Globalne forum ds. nadwyżki mocy produkcyjnych w przemyśle stalowym, sprawozdanie ministerialne, 20 września 2018 r., pkt 2.

⁽⁹²⁾ Zob. Eurofer „Economic and Steel Market Outlook 2018–2019” [„Prognoza gospodarcza i prognoza dla rynku stali na lata 2018–2019”], 25 października 2018 r.

1.3. Zobowiązania, których skutkiem był wzrost przywozu

- 78) Art. XIX ust. 1 lit. a) GATT 1994 stanowi, w odpowiedniej części, że: „[j]eżeli w wyniku [...] i na skutek zobowiązań zaciągniętych przez jedną z układających się stron na mocy niniejszego układu, łącznie z koncesjami celnymi, jakikolwiek produkt importowany jest na terytorium tej układającej się strony w tak zwiększonych ilościach [...]”.
- 79) Wspomniany produkt obejmuje kilka pozycji taryfowych ⁽⁹³⁾.
- 80) W odniesieniu do wszystkich tych pozycji taryfowych Unia Europejska ma następujące zobowiązania taryfowe ⁽⁹⁴⁾, wynikające z koncesji taryfowych uzyskanych w poprzednich rundach wielostronnych negocjacji handlowych:
— 0 % *ad valorem*
- 81) Koncesje te zostały wpisane, w czasie dokonywania ustaleń w zakresie środków ochronnych, do części I sekcja II unijnej listy koncesyjnej, poświadczonej jako lista EU CLXXIII – Unia Europejska w dniu 1 grudnia 2016 r. ⁽⁹⁵⁾, z późniejszymi zmianami. Kolumna „pozostałe cła i opłaty” w tej liście i kolumna dotycząca powyższych pozycji taryfowych były puste.
- 82) W wyniku tych koncesji wpisanych na listę koncesyjną Unii Europejskiej, załączoną do GATT i stanowiącą jego integralną część na podstawie art. II ust. 7 GATT 1994, w chwili dokonywania ustaleń w zakresie środka ochronnego Unia Europejska miała w szczególności następujące zobowiązania zaciągnięte na mocy GATT 1994: art. XI ust. 1, zakazujący ograniczeń pozataryfowych w przywozie wyżej wymienionych produktów, oraz, co ważne, art. II ust. 1 lit. a) i art. II ust. 1 lit. b), zdanie pierwsze i drugie, GATT 1994. Zgodnie z art. II ust. 1 lit. b) zdanie pierwsze UE nie może, bez stosownego wyjątku, nakładać zwykłych ceł na przedmiotowy produkt w wysokości przekraczającej wartości określone i przewidziane w odpowiedniej części listy koncesyjnej UE, tj. zerową stawkę wskazaną powyżej w odniesieniu do każdej z objętych nią pozycji taryfowych. W momencie dokonywania pierwotnych ustaleń w zakresie środka ochronnego, jak również wprowadzania ostatecznego środka ochronnego, stosowane przez UE taryfy celne przywozowe na produkt objęty środkiem ochronnym wynosiły 0 %. Innymi słowy, w przypadku zwykłych ceł te stosowane taryfy stanowiły już maksymalne stawki dozwolone na podstawie art. II ust. 1 lit. a) i art. II ust. 1 lit. b) zdanie pierwsze GATT 1994. Jeśli chodzi o inne cła lub opłaty, to na podstawie art. II ust. 1 lit. b) zdanie drugie nie przewidziano żadnej swobody w zakresie wprowadzania dodatkowych innych ceł lub opłat niż zwykłe cła.
- 83) Produkt objęty środkiem ochronnym był przywożony w zwiększonych ilościach (jak wskazano w ostatecznym środku ochronnym) w wyniku powyższych zobowiązań podjętych w ramach GATT 1994 (art. XI ust. 1, art. II ust. 1 lit. a) i art. II ust. 1 lit. b) zdanie pierwsze i drugie GATT 1994), ponieważ zobowiązania te, w połączeniu z koncesjami taryfowymi wprowadzonymi przez Unię Europejską w ramach kolejnych rund wielostronnych negocjacji handlowych, przyczyniły się do poprawy i zabezpieczenia warunków dostępu do rynku Unii Europejskiej dla przywozu produktu objętego środkiem ochronnym. Wyżej wymienione zobowiązania taryfowe Unii Europejskiej spowodowały zatem wzrost przywozu i nie dały UE możliwości zwiększenia zwykłych ceł zamiast wprowadzenia środka ochronnego. Jednocześnie stanowi to wyjaśnienie, w jaki sposób przedmiotowe zobowiązania spowodowały wzrost przywozu, który zagrażał wystąpieniem poważnej szkody.
- 84) Wspomniane zobowiązania wynikające z GATT uniemożliwiły jednocześnie UE zwiększenie stosowanych ceł przywozowych na przedmiotowy produkt. Były to zatem „zobowiązania Unii Europejskiej wynikające z GATT 1994, które ograniczyły jej zdolność do przeciwdziałania szkodzi wynikającej ze wzrostu przywozu lub jej naprawienia”. Równocześnie Unia Europejska „zawiesiła te zobowiązania w wyniku” wprowadzenia środka ochronnego.”

⁽⁹³⁾ Zob. załącznik I do rozporządzenia w sprawie środków ostatecznych.

⁽⁹⁴⁾ Szczegółowe informacje znajdują się w tabeli 5 w nocie do akt z 30 listopada 2022 r.

⁽⁹⁵⁾ Dokument WTO WT/Let/1220.