

Brussel, 9 september 2016
(OR. en)

11950/16

IND 185
COMPET 464
COMER 95
ENER 307
EMPL 326

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	<i>Vorbereiding van de zitting van de Raad (Concurrentievermogen) op 29 september 2016</i> Situatie van de Europese staalindustrie – Informatie van de Commissie – Gedachtewisseling

Voor de delegaties gaat hierbij een nota van het voorzitterschap, getiteld "Stand van zaken met betrekking tot de Europese staalindustrie", met het oog op de zitting van de Raad Concurrentievermogen op 29 september 2016.

Stand van zaken met betrekking tot de Europese staalindustrie - discussienota Raad Concurrentievermogen, 29 september 2016

I. INLEIDING

De moeilijke situatie van de Europese staalindustrie, die een belangrijke rol speelt in de EU-economie, staat al enige tijd hoog op de politieke agenda van de EU. Het Slowaakse voorzitterschap onderkent de ernst van de situatie en de noodzaak om het onderwerp op de politieke agenda te houden. Bovendien heeft de Europese Raad in zijn conclusies van 17-18 maart 2016¹ de Raad opgeroepen de Commissiemededeling van maart spoedig te bespreken en krachtige maatregelen te nemen om deze uitdaging aan te gaan. Tijdens zijn bijeenkomst van 28 juni 2016 heeft de Europese Raad herinnerd aan zijn conclusies van maart over handel en de staalsector en verklaard dat hij hierop zal terugkomen voor een uitgebreide discussie tijdens de zitting van 20 en 21 oktober. Het voorzitterschap stelt daarom deze gedachtewisseling voor om de laatste ontwikkelingen te bezien, en nieuwe, toekomstgerichte ideeën op te doen, omdat de uitdagingen van de staalsector op lange termijn belangrijke kwesties blijven die op een oplossing wachten.

II. ACHTERGROND

De EU is de op één na grootste staalproducent ter wereld, met een productie van 166 miljoen ton ruw staal in 2015². 10 % van de mondiale productie. China is de grootste producent met ongeveer 804 miljoen ton, of meer dan 50 % van de wereldwijde staalproductie. De sector telt ongeveer 500 fabrieken in bijna alle lidstaten, met een jaarlijkse omzet van 166 miljard euro (2014), goed voor ongeveer 1,3 % van het bbp van de EU. In 2015 bood de sector 328.000 directe banen. Daarnaast vormt staal de basis voor diverse industriële waardeketens en is het nauw verbonden met vele sectoren van de maakindustrie.

¹ EUCO 12/16.

² Bron: "World Steel Association".

De afgelopen jaren werd de Europese staalindustrie geconfronteerd met verscheidene uitdagingen: zowel een geringe vraag als overcapaciteit in een gemondialiseerde markt, in combinatie met oneerlijke handelspraktijken (voornamelijk uit China), hoge energieprijzen en de noodzakelijke investeringen om te voldoen aan de criteria van de groene economie en om innoverende producten te maken.

Wat de situatie op de wereldmarkt betreft, heeft de economische vertraging in China (dat meer dan 50 % van de wereldmarkt voor staal voor zijn rekening neemt) en in verschillende andere opkomende economieën de vraag naar staal sinds 2014 sterk negatief beïnvloed. Tegelijkertijd is er nieuwe productiecapaciteit gecreëerd. Deze combinatie heeft geresulteerd in een neerwaartse trend in de benutting van de wereldcapaciteit. Alleen al in China zelf wordt de overcapaciteit (het verschil tussen de effectieve capaciteit en de productie) geraamd op 325 miljoen ton. Als gevolg van deze situatie is de Chinese uitvoer in 2014 explosief toegenomen (tot ongeveer 90 miljoen ton) en in 2015 nog meer (tot circa 110 miljoen ton). Ongeveer 10 % van bovenbedoelde export ging naar de EU, en vertegenwoordigde meer dan 30 % van de totale invoer van de EU in 2015, waarmee grotendeels kon worden voorzien in de bescheiden toename van de binnenlandse vraag in de EU. Door de aanzienlijke stijging van de aangeboden hoeveelheden, zijn de prijzen voor bepaalde staalproducten, waaronder warmgewalste breedband, gekelderd met 40 %.

De overcapaciteit en de toegenomen export vanuit derde landen (met name uit China) heeft geleid tot een ongekeerde vloedgolf van oneerlijke handelspraktijken, waardoor het gelijke speelveld wereldwijd is verstoord. Dit is ook van invloed geweest op de winstgevendheid van de staalindustrie van de EU. De financiële resultaten van deze sector zijn de afgelopen jaren sterk verslechterd en vandaag ligt zijn gemiddeld rendement ruim onder de limieten om duurzaam te zijn. Bedrijven lijken steeds meer terug te grijpen naar kortetermijnschulden. Het tempo van investeringen is laag en afgaande op de financiële markten is er geen onmiddellijk vooruitzicht op verbetering. De financiële resultaten worden slechter geacht dan die van een aantal andere bedrijfstakken en de totale maakindustrie³.

³ Gegevens van de OESO (DSTI/SU/SC(2015)12).

Bovendien staat de staalindustrie voor specifieke uitdagingen omdat ze energie-intensief is, vanwege de hoge energieprijzen, de hoge belastingen en heffingen op energie, en de regeling voor de handel in emissierechten (EU ETS). Door de veranderende marktomstandigheden moeten energie-intensieve bedrijfstakken zich aanpassen en innoveren om op lange termijn concurrerend en duurzaam te kunnen zijn. De staalproductie neemt ongeveer 5 % van de totale CO₂-emissies voor zijn rekening. De staalindustrie is de grootste CO₂-uitstoter en een primair aandachtsgebied voor regeringen. Er zijn oplossingen nodig waarmee de EU haar milieu- en klimaatdoelstellingen kan realiseren zonder dat haar concurrentievermogen wordt aangetast.

III. RECENTE ONTWIKKELINGEN

De Europese staalindustrie is reeds in november 2015 en in februari 2016 besproken door de Raad (Concurrentievermogen). Het Europees Parlement heeft zich ook over het onderwerp gebogen in zijn resolutie over de "Ontwikkeling van een duurzame Europese basismetalaalindustrie"⁴ in december 2015. Bovendien hebben het Comité van de Regio's en het Europees Economisch en Sociaal Comité advies uitgebracht over de mededeling van Commissie van maart 2016.

De Groep op hoog niveau voor energie-intensieve industrieën, die een forum biedt voor overleg tussen alle belanghebbenden, heeft al tweemaal vergaderd sinds haar oprichting in oktober 2015. In februari 2016 heeft de Commissie een conferentie op hoog niveau over energie-intensieve bedrijfstakken georganiseerd om de maatregelen te inventariseren die in de huidige context zijn genomen, met inbegrip van de uitvoering van het actieplan staal van 2013⁵. Een tweede bijeenkomst vond plaats op 20 juni 2016, en was gericht op de uitdagingen op de energiemarkt en het problematische karakter van het Chinese economische model dat leidt tot overcapaciteit.

⁴ P8_TA(2015)0460 / A8-0309/2015.

⁵ Actieplan voor een concurrerende en duurzame staalindustrie in Europa COM(2013) 407 final.

Op beleidsniveau heeft de Commissie een mededeling gepubliceerd over de situatie van de staalsector in maart 2016⁶. Het document stelde een reeks beleidsmaatregelen voor die de Europese staalsector moeten ondersteunen bij het overwinnen van de grote uitdagingen. Deze omvat vijf actiegebieden: (1) ernaar streven meer vaart te zetten achter de aanneming van antidumping-maatregelen en deze beter te handhaven; (2) aanpakken van de oorzaken van wereldwijde overcapaciteit door middel van bilateraal en multilateraal overleg; (3) investeren in innovatie en (4) vaardigheden; en (5) komen tot meer gerichte beleidsmaatregelen op gebieden als concurrentie, energie, klimaat en de circulaire economie. Tegelijkertijd heeft de Commissie gewezen op de belangrijke rol van de lidstaten hierbij, bijvoorbeeld het doorvoeren van de modernisering van de handelsbeschermingsinstrumenten (TDI's), waardoor de antidumping- en antisubsidieprocedures sneller zouden verlopen en de Commissie in bepaalde omstandigheden hogere rechten zou kunnen heffen, en op de hervorming van de EU-ETS voor de periode na 2020.

Op dit punt is inmiddels vooruitgang geboekt. In verband met het waarborgen van een gelijk speelveld voor het bedrijfsleven van de EU maakt de Commissie actief gebruik van alle beschikbare instrumenten van het handelsbeleid en stelt zij onderzoeken in op basis van "schadedreiging" (d.w.z. voordat de economische schade in volle omvang optreedt en de industrie geraakt wordt) en door het registreren van invoer, waar verantwoord (waardoor in veel gevallen de massale goedkope invoer wordt beperkt). De staalindustrie profiteert het meest van de handelsbeschermingsinstrumenten van de EU: bijna 1/3 van de handelsbeschermende instrumenten heeft momenteel betrekking op staalproducten. Er zijn momenteel 37 definitieve maatregelen voor de staalsector, waarvan 15 op China zijn gericht. Bovendien zijn 12 onderzoeken nog niet afgerond, waarvan er 5 China betreffen. De Commissie heeft in haar mededeling van maart herhaald dat zij haar voornemens is vaart te zetten achter de instelling van voorlopige maatregelen. Bovendien heeft de Commissie begin mei dit jaar opnieuw een systeem van voorafgaand toezicht op staalproducten ingevoerd dat gebaseerd is op een systeem van automatische invoervergunningen. Het wetgevingsvoorstel van de Commissie voor de modernisering van de handelsbeschermingsinstrumenten wordt nog steeds besproken in de Raad en het Parlement, hoewel een meerderheid van de lidstaten heeft aangedrongen op aanscherping van de handelsbeschermingsinstrumenten.

⁶ Staalindustrie: behoud van duurzame banen en groei in Europa (COM(2016) 155).

Op bilateraal vlak is na de top EU-China in Beijing op 19 juli 2016 afgesproken dat er een bilateraal platform van de EU en China moet worden ingesteld om de voortgang bij het oplossen van het probleem van overcapaciteit te bewaken. Het bilaterale platform moet onder meer dienen voor het ontwerpen van het mechanisme voor verificatie en monitoring en om oplossingen te vinden voor de overcapaciteit van staal in China, onder meer door de ervaring van de EU inzake capaciteitsvermindering te delen. Over precieze inhoud en doel van het bilateraal forum zijn evenwel nog verdere besprekingen en afspraken met de Chinese tegenhangers nodig. Met betrekking tot de politieke, economische en juridische gevolgen van het verstrijken van enkele bepalingen in het Protocol inzake de toetreding van China tot de Wereldhandelsorganisatie (WTO) op 11 december 2016 moet de EU ervoor zorgen dat de handelsbeschermingsinstrumenten opgewassen zijn tegen de huidige situatie in de internationale handel (met name de bestaande overcapaciteit) en tegelijk de internationale verplichtingen van de EU volgens het juridisch kader van de WTO respecteren.

De leiders op de G7-top op 26 en 27 mei in Ise-Shima (Japan) benadrukten dat de overcapaciteit een probleem is dat dringend moet worden aangepakt via afschaffing van marktverstoringende subsidies en andere steunmaatregelen. De leiders op de G20-top op 4 en 5 september in Hangzhou (China) erkenden dat de structurele problemen, zoals overcapaciteit in bepaalde bedrijfstakken, nog verergerd door een zwak mondiaal economisch herstel en de afgenomen marktvraag, een negatieve invloed hebben gehad op handel en werkgelegenheid. Zij waren het erover eens dat overcapaciteit in de staalindustrie en andere sectoren een wereldwijde aangelegenheid is die om collectieve antwoorden vraagt. Ook erkenden zij dat subsidies en andere vormen van overheidssteun kunnen leiden tot marktverstoring en wereldwijde overcapaciteit. Bovendien zegden zij toe de communicatie en de samenwerking te verbeteren en doeltreffende maatregelen te nemen om de uitdagingen aan te pakken. Daarom drongen zij aan op meer informatie-uitwisseling en samenwerking via de oprichting van een mondiaal forum over de overcapaciteit van staal. Dit moet worden vergemakkelijkt door de OESO, met de actieve medewerking van de leden van de G20 en de OESO. Ten slotte verzochten zij om een voortgangsverslag over de inspanningen van het wereldwijde forum ten behoeve van de bevoegde ministers van de G20 in 2017. Conform deze toezegging hebben de staalproducerende economieën van de G20 deelgenomen aan de vergadering van de Staalcommissie van de OESO die onlangs op 8 en 9 september in Parijs plaatsvond. De vertegenwoordigers hebben reeds gesproken over modaliteiten, governance, lidmaatschap, activiteiten, logistiek en vereiste middelen van een mondiaal forum over de overcapaciteit van staal. De deelnemers onderstreepten het belang van het nieuwe forum. Tegelijkertijd bevestigde China dat het wenst mee te doen aan open discussies. Zij herinnerden eraan dat zij reeds actieve stappen hebben genomen met betrekking tot de overcapaciteit in de staalproductie, met aanzienlijke resultaten.

IV. GEDACHTEWISSELING

Er is reeds actie ondernomen, maar aanhoudende en betere gezamenlijke inspanningen zijn nodig om adequate oplossingen te bieden voor de verschillende problemen van de staalindustrie. Er moet worden gekeken naar maatregelen op de lange termijn om de bescherming van deze bedrijfstak in de EU voort te zetten en te verbeteren. Bescherming tegen schadelijke dumpingpraktijken door middel van doeltreffende handelsbeschermingsinstrumenten en het nieuw leven inblazen van de binnenlandse consumptie in Europa zijn cruciaal. Vooral moeten de gevolgen van het klimaatbeleid voor het concurrentievermogen van de staalindustrie in aanmerking worden genomen en moet naar garanties worden gestreefd voor een duurzame ontwikkeling van de Europese staalindustrie.

Er moet optimaal gebruik worden gemaakt van alle instrumenten die op Europees en nationaal niveau ter beschikking staan om de sector te ondersteunen en te helpen bij de modernisering. Een regelgevend kader en onderzoeks- en financieringsvoorwaarden die innovatie en nieuwe technologieën (b.v. afvang en benutting van koolstof) mogelijk maken, kunnen de staalsector helpen concurrerend te blijven en zich aan te passen aan de nieuwe realiteit van klimaatverandering. Niettemin blijven inspanningen voor energie-efficiëntie en concurrerende energieprijzen essentieel om energie-intensieve industrieën concurrerend en duurzaam te maken.

De toekomstige ontwikkeling van de Europese staalindustrie heeft zowel directe als indirecte gevolgen voor het Europese concurrentievermogen, vanwege de nauwe economische banden van de bedrijfstak met de toeleverings- en de verwerkende sector en zijn rol als belangrijke bron van werkgelegenheid. Bovendien heeft een concurrerende en duurzame staalindustrie een positief effect op de lokale en regionale ontwikkeling en op het economisch herstel en de groei in vele regio's in heel Europa.

* * *

Gelet op het bovengeschetste algemene kader verzoekt het voorzitterschap de Raad (Concurrentievermogen) op 29 september 2016 de volgende vragen te bespreken:

- 1) Wat is uw oordeel over de impact van de beleidsmaatregelen en -instrumenten van de EU in verband met de situatie van de staalindustrie? Welke zijn de nieuwste ontwikkelingen in de staalindustrie en welke zijn de specifieke problemen waar deze sector in uw land nog mee af te rekenen heeft?
- 2) Welke maatregelen zijn op nationaal niveau genomen ter aanvulling op het EU-optreden en welke zijn de gevolgen van deze maatregelen?
- 3) Welke andere maatregelen hebben volgens u prioriteit teneinde de situatie van de staalindustrie op lange termijn te verbeteren?