



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 17. maaliskuuta 2016
(OR. en)

7195/16

IND 55
COMER 28
STIS 2
WTO 64
COMPET 132
EMPL 101
ENER 90
ENV 171

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja
Saapunut:	17. maaliskuuta 2016
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteerin
Kom:n asiak. nro:	COM(2016) 155 final
Asia:	KOMISSIO TIEDONANTO Euroopan terästeollisuuden kestävän työllisyyden ja kasvun turvaaminen

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2016) 155 final.

Liite: COM(2016) 155 final



Bryssel 16.3.2016
COM(2016) 155 final

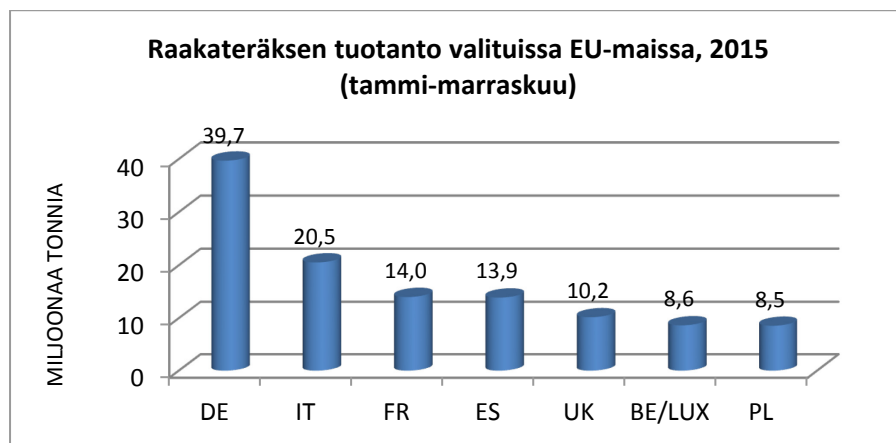
**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPPA-
NEUVOSTOLLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA
SOSIAALIKOMITEALLE, ALUEIDEN KOMITEALLE JA EUROOPAN
INVESTOINTIPANKILLE**

Euroopan terästeollisuuden kestävä työllisyyden ja kasvun turvaaminen

1. EUROOPAN TERÄSTEOLLISUUS JA SEN SUURIMMAT HAASTEET

Vankka teollisuus pohja on keskeisen tärkeä Euroopan talouskasvun, kestävän työllisyyden säilyttämisen ja globaalin kilpailukyvyn kannalta.

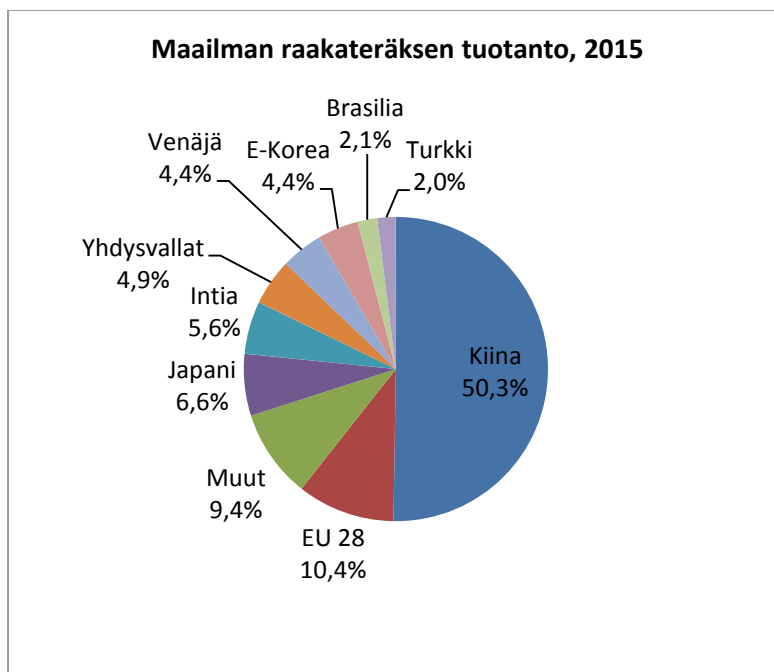
Vahva terässektori muodostaa monien teollisten arvoketjujen perustan. Euroopan terässektorin vuotuinen liikevaihto¹ on 166 miljardia euroa ja sen osuus EU:n BKT:stä on 1,3 prosenttia. Vuonna 2015 se tarjosi suoraan 328 000 työpaikkaa ja vielä enemmän välillisiä työpaikkoja. Euroopan terästeollisuudelle ovat ominaisia nykyaikaiset energiatehokkaat ja vähäisiä hiilidioksidipäästöjä aiheuttavat tehtaat, jotka tuottavat korkean lisäarvon tai pienten erikoismarkkinoiden tuotteita erinomaisen T&K-verkoston ansiosta. Euroopan unioni on Kiinan jälkeen toiseksi suurin teräksen tuottaja, joka tuottaa keskimäärin 170 miljoonaa tonnia raakaterästä vuodessa. Euroopan terästeollisuus on maailman huipulla teknologisesti erittäin erikoistuneiden tuotteiden segmentillä.



Vahvasta potentiaalista huolimatta Euroopan kilpailuasema globaaleilla teräsmarkkinoilla on heikentynyt viime vuosina. Globaali kysyntä pysyi nousujohteisena talous- ja rahoituskriisin jälkeenkin, mutta Kiinan ja muiden voimakkaasti kasvavan talouden maiden talouskasvun hidastumisella on ollut kielteinen vaikutus teräksen globaaliin kysyntään vuodesta 2014. Lisäksi käyttämätön tuotantokapasiteetti tietyissä kolmansissa maissa, etenkin Kiinassa, on lisääntynyt jyrkästi. Pelkästään Kiinan ylikapasiteetin on arvioitu olevan noin 350 miljoonaa tonnia², mikä on lähes kaksi kertaa unionin vuosituotannon verran.

¹ 2014.

² OECD:n kapasiteettilukujen (2015) ja tosiasiallisen teräksen tuotannon välinen erotus (World Steel Association, 2015).



Teräksen ylituotannon vuoksi vienti on viime aikoina lisääntynyt merkittävästi, ja tämä on horjuttanut globaaleja teräsmarkkinoita ja painanut teräksen hinnat alas maailmanlaajuisesti. Teräksen tuonti Kiinasta EU:hun on kasvanut jyrkästi kolmen viime vuoden aikana. Joidenkin terästuotteiden markkinahinnat ovat romahtaneet jopa 40 prosenttia määrän suuren kasvun vuoksi. Jotkin kolmannet maat ovat reagoineet ottamalla käyttöön kaupan rajoituksia ja muita kaupan esteitä. Lisäksi ylikapasiteetti on aiheuttanut epäterveiden kaupan käytäntöjen ennennäkemättömän vyöryn, joka vääristää tasapuolisia toimintaedellytyksiä maailmanlaajuisesti. Näiden kaupan käytäntöjen vuoksi globaalista ylikapasiteetista johtuva rasite kohdistuisi suhteettomasti eurooppalaisiin tuottajiin ja työntekijöihin. Pelkästään vuosina 2015 ja 2016 komission on täytynyt käynnistää kymmenen uutta tutkimusta teräkseen liittyvistä epäterveistä kaupan käytännöistä.

Näihin olosuhteisiin yhdistyy joukko pitkän aikavälin lisähaasteita, jotka vaativat vahvaa reagointia Euroopan tasolla, jotta voidaan auttaa terässektoria mukautumaan, innovoimaan ja hyödyntämään laatuun, huipputason teknologiaan ja erittäin ammattitaitoiseen työvoimaan perustuvaa potentiaaliaan. Tähän tarvitaan tuotannonalan, jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten kattavaa reagointia.

2. HAASTEISIIN VASTAAMINEN

Näihin kehityssuuntiin vastaamiseksi tarvitaan lyhyen ja pitkän aikavälin toimenpiteitä. Joitakin toimia on jo toteutettu, mutta tarvitaan jatkuvia ja vahvempia yhteisponnistuksia, jotta voidaan tarjota kiireellisesti asianmukainen vastaus eri haasteisiin. Kaikkia käytettävissä olevia välineitä on hyödynnettävä parhaalla mahdollisella tavalla sekä Euroopan että jäsenvaltioiden tasolla, jotta voidaan helpottaa sektorin tilannetta ja edistää sen nykyaikaistamista.

Terästeollisuus on tärkeällä sijalla komission asialistalla. Komissio järjestikin helmikuussa 2016 korkean tason konferenssin, jossa tarkasteltiin energiavaltaisia tuotannonaloja ja toimenpiteitä, joita nykytilanteessa on toteutettu, esimerkiksi vuoden 2013 terästeollisuuden

toimintasuunnitelman³ täytäntöönpanoa. Aiheesta on keskusteltu kilpailukykyneuvostossa marraskuussa 2015 ja helmikuussa 2016 ja Euroopan parlamentissa, kun se antoi asiasta joulukuussa 2015 päätöslauselman ”Kestävän eurooppalaisen perusmetallialan kehittäminen”⁴. Energiavaltaita teollisuutta käsittelevä korkean tason ryhmä tarjoaa foorumin kaikkien asiaan liittyvien sidosryhmien välisille keskusteluille.

Komissio toteuttaa ja lujittaa toimia, jotka ovat ratkaisevan tärkeitä pyrittäessä helpottamaan välittömästi tuotannonalan tilannetta ja palauttamaan tasapuoliset toimintaedellytykset, mutta yhteisten toimien on mentävä pidemmälle. Pelkät lyhyen aikavälin toimenpiteet eivät riitä takaamaan terästeollisuuden kaltaisten energiavaltaiten alojen pitkän aikavälin kilpailukykyä ja kestävyyttä. Niiden tulevaisuus riippuu siitä, kykenevätkö ne nykyaikaistamaan toimintaansa ja toteuttamaan innovaatioita. Aiempien toimien ansiosta EU:n terästeollisuus on nyt dynaamisempi, innovoivampi ja asiakaskeisempi. Näitä toimia on tuettava ja vahvistettava, jotta pystytään vastaamaan tämän päivän haasteisiin.

Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot voivat auttaa terästeollisuutta ja muita energiavaltaita tuotannonaloja edistämällä investointeja ja luomalla suotuisan liiketoimintaympäristön. Komission voimakas keskittyminen työllisyyteen ja kasvuun sekä sen strategiset aloitteet, kuten investointiohjelma ja pääomamarkkinaunioni, sisämarkkinastrategia, digitaalisten sisämarkkinoiden strategia, energiaunioni ja kiertotaloutta koskeva paketti, edistävät tätä tavoitetta. Lisäksi useilla eurooppalaisilla rahoitusvälineillä voidaan avustaa tarvittavien uudistusten toteutuksessa ja sellaisten ongelmien lievittämisessä, joita syntyy perusmetalliteollisuuden väistämättömän muutoksen aikana. Niitä olisi hyödynnettävä täysimääräisesti ja kiireellisesti.

A. VAIKUTTAVA JA VASTUULLINEN KAUPPAPOLITIikka

Yhteiset toimet puolustuksen lujittamiseksi epäterveitä kaupan käytäntöjä vastaan

Komissio on ottamassa käyttöön ennätysmäärän kaupan suojatoimenpiteitä torjuakseen polkumyynnin haitallisia vaikutuksia Euroopan terästeollisuuteen. Toimien tehokkuutta ja vaikuttavuutta voidaan kuitenkin vahvistaa, nopeuttaa ja parantaa, jos jäsenvaltiot tukevat komission pyrkimyksiä.

Tämänhetkiset toimet kaupan suojakeinojen vahvistamiseksi

Terästuotteisiin kohdistuvia kaupan suojatoimenpiteitä on yhteensä 37, joista 16 koskee Kiinasta tulevaa tuontia. Toimenpiteiden hyväksymisvauhti on kiihtynyt: vuonna 2014 otettiin käyttöön viisi toimenpidettä ja vuonna 2015 seitsemän. Komissio on ottamassa käyttöön myös lisävälineitä; se esimerkiksi käynnistää nyt tutkimuksia vahingon uhkan perusteella. Lisäksi komissio haluaa varmistaa, että tuotannonalan tilanne helpottuu merkittävästi ennen väliaikaisten toimenpiteiden käyttöönottoa. Tähän päästään rekisteröimällä tuonti jo ennen väliaikaisten toimenpiteiden hyväksymistä. Näin komissio voi soveltaa taannehtivasti

³ COM(2013) 407.

⁴ P8_TA(2015)0460/ A8-0309/2015.

lopullisia polkumyyntitulleja kolme kuukautta ennen väliaikaisten toimenpiteiden hyväksymistä, jos asiaankuuluvat oikeudelliset edellytykset täyttyvät.

Lisätoimet menettelyn nopeuttamiseksi

Komissio hyödyntää välittömästi käytettävissä olevia keinoja nopeuttaakseen väliaikaisten toimenpiteiden hyväksymistä. Tämänhetkisenä käytäntönä on kuulla jäsenvaltioita komiteassa ennen väliaikaisten toimenpiteiden käyttöönottoa, mutta tässä voitaisiin käyttää enemmän kirjallista kuulemistä. Erittäin kiireellisissä tapauksissa väliaikaiset toimenpiteet voidaan ottaa käyttöön heti sen jälkeen, kun asiasta on ilmoitettu jäsenvaltioille. Komissio aikoo optimoida sisäisiä menettelyjään, suhtautua tiukemmin pyyntöihin, jotka koskevat kyselylomakevastausten määrääjän pidennyksiä, ja järkeistää kuulemisia mahdollisuuksien mukaan ryhmittelemällä niitä yhteen. Näin nopeutettaisiin menettelyä ainakin kuukaudella.

Kaupan suojavälineiden uudistaminen

- Kaupan suojavälineitä on nykyaikaistettava, jotta voidaan parantaa EU:n toimien tehokkuutta ja vaikuttavuutta entisestään. Komissio esitti asiaa koskevan kattavan paketin⁵ jo kolme vuotta sitten. Euroopan parlamentti hyväksyi mietintönsä ensimmäisessä käsittelyssä, mutta jäsenvaltiot ovat tähän mennessä estäneet asian etenemisen neuvostossa. Nyt on aika siirtyä sanoista tekoihin ja hyväksyä nykyaikaistamispaketti viipymättä.
- Lisäksi hiljattaiset kokemukset osoittavat, että on syytä harkita lisäuudistuksia, ottaen huomioon toimielinten väliset keskustelut ja tuorein kehitys. Esimerkiksi perusteita alhaisemman tullin säännön poistamiseksi olisi sovellettava myös terässektorilla ja yleisemmin tilanteissa, joissa viejämään markkinoilla on merkittäviä vääristymiä. Vahinkomarginaalia laskettaessa saattaisi myös olla aiheellista määrittää tavoitevoitto paremmin, jotta varmistetaan vahingon poistuminen riittävän hyvin.
- Lisätoimia, jotka edellyttävät perusasetusten muuttamista, voidaan toteuttaa ja olisi toteutettava.⁶ Esimerkiksi välivaiheen määräaikoja, jotka liittyvät asianomaisten osapuolten otantaan tai osapuolten kommentteihin sen jälkeen, kun olennaisista tosiasioista ja huomioista on ilmoitettu, olisi mukautettava. Lisäksi jäsenvaltioiden

⁵ Toisin kuin muilla lainkäyttöalueilla, EU:n kaupan suojavälineet perustuvat jäsenvaltioiden aktiiviseen panokseen tutkimuksen keskeisissä vaiheissa. Komission on muun muassa tehtävä täysimittainen unionin etuja koskeva analyysi ja tarkat vahinkolaskelmat alhaisemman tullin säännön soveltamiseksi. Alhaisemman tullin säännön mukaisesti polkumyyntitullin taso vastaa polkumyynti- ja vahinkomarginaaleista alempaa, mikä johtaa alempiin tulleihin. Sääntö on pakollinen EU:n polkumyyntilainsäädännön nojalla, mutta WTO:n säännöissä sitä vain suositellaan. EU:n kanssa vastaavassa tilanteessa olevat kauppakumppanit eivät sovelle alhaisemman tullin sääntöä.

⁶ Ks. komission paremman sääntelyn suuntaviivat, SWD(2015) 111.

kuulemismenettelyä olisi järkeistettävä huomattavasti. Näin koko menettelyä saataisiin nopeutettua jopa kahdella kuukaudella.⁷

- Komissio kehottaa lainsäädäntövallan käyttäjiä ottamaan asian työn alle kiireellisesti ja on valmiina tekemään nopeasti ehdotuksia edellä mainituista lisä uudistuksista.

Ottaen huomioon nykytilanteen ja asian merkityksen komissio ehdottaa terästuotteisiin kohdistuvaa ennakkotarkkailujärjestelmää. Ennakkotarkkailutoimenpiteistä säädetään EU:n suojatoimia koskevassa lainsäädännössä ja ne perustuvat automaattiseen tuontilisensiointijärjestelmään. Niitä voidaan ottaa käyttöön, jos tuonnin suuntaukset uhkaavat aiheuttaa vahinkoa unionin tuottajille.

Sidosryhmät voivat antaa panoksensa EU:n kaupan suojakeinojen järjestelmän joihinkin osatekijöihin osana käynnissä olevaa julkista kuulemistä. Kiinan WTO:hon liittymistä koskevan pöytäkirjan tiettyjen määräysten umpeutuminen huomioon ottaen komissio analysoi, olisiko EU:n muutettava Kiinan kohtelua polkumyyntitutkimuksissa joulukuun 2016 jälkeen ja miten tämä olisi tehtävä. Ennen kuin komissio päättää kannastaan, se tekee perusteellisen vaikutustenarvioinnin ja kuulee sidosryhmiä. Vaikutustenarvioinnissa analysoidaan huolellisesti Kiinan kohtelun mahdollisten muutosten taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset etenkin työllisyyden osalta ja otetaan huomioon jäsenvaltioiden väliset erot. Helmikuussa 2016 käynnistetyssä julkisessa kuulemisessa pyritään keräämään sidosryhmien näkemyksiä komission yksilöimistä vaihtoehdoista. Komissiolle on selvää, että tässä yhteydessä ei voida tehdä mitään päätöksiä ilman merkittäviä siirtymäkausia ja lieventäviä toimenpiteitä.

Globaalin ylikapasiteetin syihin puuttuminen

Niiden toimenpiteiden lisäksi, joilla pyritään lieventämään globaalin ylikapasiteetin vaikutuksia, komissio haluaa torjua ongelman taustalla olevia syitä tärkeimpien kauppakumppaneiden kanssa. Globaali ongelma vaatii globaaleja ratkaisuja.

Palauttaakseen globaalisti tasapuoliset toimintaedellytykset komissio työskentelee yhdessä tärkeimpien kauppakumppaneiden kanssa eri foorumeilla:

- Kahdenvälisellä tasolla komissio on järjestänyt teräsalan yhteydenpitoryhmän kokouksia Kiinan, Japanin, Intian, Venäjän, Turkin ja Yhdysvaltojen kanssa. Japanin ja Kiinan kanssa järjestettiin kokous 8. ja 10. maaliskuuta 2016. Komissio käsitteli näissä tilaisuuksissa erityisesti ylikapasiteettiin liittyviä seikkoja. Komissio tehostaa ja lisää kokouksiaan joidenkin keskeisten teräskauppakumppaneiden, etenkin Kiinan, kanssa.
- Monenvälisellä tasolla komissio toimii aktiivisesti OECD:n teräskomiteassa. EU:n ja samansuuntaisesti ajattelevien maiden ilmaistua viime kokouksessa huolensa

⁷ Tämän tavoitteen saavuttaminen toisi unionin huomattavasti lähemmäs kaupan suojakeinojen käyttöönottonopeutta muilla lainkäyttöalueilla siitä huolimatta, että lainsäädäntöpuutteet ovat vaativammat ja monimutkaisemmat. Siihen voidaan kuitenkin päästä vain jäsenvaltioiden ja tuotannonalan aktiivisella tuella.

ylikapasiteetista etenkin Kiinassa komitea aikoo järjestää korkean tason symposiumin, jossa käsitellään haasteita, joita liittyy ylikapasiteetin vähentämiseen rakennesopeutuksilla.

- EU muistuttaa Kiinaa WTO:ssa siitä, että Kiinan on pantava täytäntöön WTO-velvoitteensa, jotka koskevat avoimuutta ja tukien ilmoittamista. Se ottaa aktiivisesti esiin tämän aiheen Kiinaa koskevan kauppapolitiikan WTO:n vertaisarvioinnissa kesäkuussa 2016. Komissio tutkii Kiinan tukijärjestelmiä, myös terässektorilla. Se hyödyntää kaikkia käytettävissä olevia keinoja ja ottaa asian esiin G20-maiden kokouksessa, jotta voitaisiin puuttua ylikapasiteettiin.
- Komissio kannustaa kolmansia maita soveltamaan asianmukaisia poliittisia toimenpiteitä, joissa otetaan huomioon markkinoiden tämänhetkiset tarpeet. Komissio käy parhaillaan neuvotteluja säännöistä, jotka koskevat valtion omistamien yritysten käyttäytymistä ja vapaakauppasopimusten mukaisia tukia; tässä se seuraa tiiviisti tukia koskevia ilmoituksia WTO:ssa. Tähän liittyen komissio pyrkii tukia ja valtion omistamia yrityksiä koskevaan kurinalaisuuteen neuvotellessaan investointisopimuksesta Kiinan kanssa. Aikomus neuvotella energiaa ja raaka-aineita koskeva luku kuhunkin kauppasopimukseen on erityisen tärkeää terästeollisuuden ja muiden energiavaltaisten tuotannonalojen kannalta.

B. INVESTOINNIT NYKYAIKASEEN JA KESTÄVÄÄN TERÄSTEOLLISUUTEEN

Investoinnit tuleviin ratkaisuihin ja teknologiaan teollisuuden kilpailukyyn parantamiseksi

Terästeollisuudella on pitkän aikavälin haasteita, jotka vaativat jatkuvia investointeja läpimurtoteknologiaan. Useista EU:n rahastoista tuetaan aktiivisesti terästeollisuutta sen nykyaikaistumispyrkimyksissä helpottamalla investointeja ja auttamalla innovaatioiden kehittämistä ja käyttöönottoa. Näitä mahdollisuuksia olisi hyödynnettävä täysimääräisesti.

Komissio työskentelee varmistaakseen, että olemassa olevilla rahoitusmahdollisuuksilla tuetaan tehokkaasti tuotannonalaa sen nykyaikaistamispyrkimyksissä.

- Euroopan strategisten investointien rahasto (ESIR)⁸ auttaa osaltaan innovointia terästeollisuudessa kattamalla innovatiivisten hankkeiden suuria rahoitusriskejä. ESIR-rahastosta annetaan joustavaa tukea konkreettisiin hankkeisiin markkinoiden toimintapuutteiden yhteydessä tai epätyydyttävissä investointitilanteissa. Hankevastaavat saavat investointiprosessissa apua myös Euroopan

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/1017, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2015, Euroopan strategisten investointien rahastosta, Euroopan investointineuvontakeskuksesta ja Euroopan investointihankeportaalista sekä asetusten (EU) N:o 1291/2013 ja (EU) N:o 1316/2013 muuttamisesta – Euroopan strategisten investointien rahasto (EUVL L 169, 1.7.2015, s. 1).

investointineuvontakeskuksesta. Näin ne voivat parantaa hankkeiden laatua ja houkutella investointeja. Liiketoimintahankkeet voivat lisätä näkyvyyttään investoijien parissa Euroopan investointihankeportaalissa. Ensimmäisellä ESIR-rahastosta myönnetyllä 100 miljoonan euron EIP-lainalla autetaan jo keskikokoista italialaista teräksen tuottajaa houkuttelemaan muita investoijia. Ennakoitu kokonaisinvestointi on 227 miljoonaa euroa, joka antaa yritykselle mahdollisuuden nykyaikaistaa ja optimoida tuotteitaan, prosessejaan ja ympäristönsuojelullista tasoa ja pysytellä alansa kärjessä. Muutkin teolliset toimijat ovat jo ottaneet yhteyttä investointineuvontakeskukseen. Muutkin voivat saada etua näiden uusien välineiden tarjoamista mahdollisuuksista.

- ESIR-rahaston tarjoamat mahdollisuudet täydentävät muita EU-rahastoja (esim. Horisontti 2020 ja rakennerahastot) ja niitä voidaan yhdistellä ja olisikin yhdisteltävä hyötyjen optimoimiseksi. Euroopan rakenne- ja investointirahastosta (ERI) osoitetaan 44 miljardia euroa älykästä erikoistumista koskeviin tutkimus- ja innovointistrategioihin. Tšekin, Slovakian, Belgian, Espanjan, Suomen ja Ruotsin alueilla on sisällytetty prioriteetteihin terästeollisuuden nykyaikaistamiseen annettava tuki. Yhteistyö sellaisten alueiden välillä, joilla on teräkseen liittyviä prioriteetteja, tarjoaa mahdollisuuden politiikkaa ja uutta teknologiaa koskevien kokemusten vaihtoon. Yhdennetty strateginen energiateknologiasuunnitelma, jonka komissio käynnisti lokakuussa 2015, auttaa keskittämään nykyistä tutkimus- ja innovointitukea ja poliittisia toimia energiatehokkuuden alalla esimerkiksi hyödyntämällä järkevämmin taloudellista tukea ja sääntelytoimenpiteitä.
- Horisontti 2020 -ohjelmasta ja ESIR-rahastosta autetaan – yhdessä tutkimuslaitosten ja muiden sidosryhmien kanssa – terästeollisuutta kehittämään mahdollistavaa teknologiaa resurssi- ja energiatehokkuuden alalla koko arvoketjussa. Terästeollisuuden nykyaikaistamista tuetaan myös hiili- ja terästudkimusrahastosta yli 50 miljoonalla eurolla vuosittain. Erittäin vähän hiilidioksidipäästöjä aiheuttavaa terästuotantoa koskeva ULCOS-hanke ja sen jatkohankkeet samoin kuin julkisen ja yksityisen sektorin SPIRE⁹-kumppanuuden puitteissa rahoitetut hankkeet ovat hyviä esimerkkejä tästä.
- Tuotannonala tekee raaka-aineita koskevan eurooppalaisen innovaatiokumppanuuden kautta yhteistyötä EU:n, kansallisen ja alueellisen tason asiaankuuluvien toimijoiden kanssa nopeuttaakseen innovaatioita, joilla taataan sekä primääri- että uusioraaka-aineiden turvattu ja kestävä saanti.

Investoiminen ihmisiin

Euroopan terästeollisuuden nykyaikaistamisessa on kyse ihmisiin tehtävistä investoinneista ja työllistymismahdollisuuksien lisäämisestä.

⁹ Sustainable Process Industry through Resource and Energy Efficiency (resurssi- ja energiatehokas kestäväpohjainen prosessiteollisuus).

Euroopassa vallitsee sosiaalinen markkinatalous, jossa ei voida – eikä haluta – kilpailla matalien palkkojen tai heikentyvien työolojen ja sosiaalisten normien perusteella. Euroopan kilpailun on perustuttava innovointiin, huipputason teknologiaan, ensiluokkaisen laatuun ja tehokkaaseen tuotantoon. Kaikki tämä edellyttää ihmisiä, joilla on erinomaiset taidot. Nykyaikaisen ja kilpailukykyisen terästeollisuuden rakentaminen, hoitaminen ja ylläpitäminen on mahdollista vain jos on ammattitaitoista työvoimaa. Teollisen osaamisen ja ammattitaitoisen työvoiman, etenkin nuorten työntekijöiden, säilyminen on merkittävä valtti EU:n perusmetalliteollisuudessa. Henkilöresursseihin investoiminen on sen vuoksi keskeisellä sijalla tulevassa uuden osaamisen ohjelmassa, josta useat talouden sektorit, myös terästeollisuus, saavat etua.

Joissakin tapauksissa rakenneuudistukset voivat johtaa työpaikkojen menetyksiin. Tästä aiheutuu vakavia sosiaalisia seurauksia asianomaisille työntekijöille, heidän perheilleen ja heidän asuinalueilleen. Euroopan globalisaatorahastosta (EGR) voidaan yhteisrahoittaa jopa 60 prosenttia sellaisen aktiivisten työmarkkinatoimenpiteiden kokonaiskustannuksista, joilla autetaan työttömiä löytämään uusia työpaikkoja, jos on tehty mittavia työntekijävähennyksiä. EGR:n apua on jo myönnetty noin 5 000 työntekijälle koko perusmetalliteollisuuden alalla, ja jäsenvaltioilla on mahdollisuus pyytää lisääpua EU:ta tällä alalla.

On tärkeää tukea työntekijöitä ja paikallista taloutta, joihin merkittävät tuotannon siirrot vaikuttavat. Tätä varten EU on kehittänyt välineitä, joilla tuetaan työntekijöiden työllistävyyttä ja lievennetään rakennemuutosten kielteisiä sosiaalisia vaikutuksia. Muutosten ennakointia ja rakenneuudistusta koskevan EU:n laatukehysten¹⁰ avulla voidaan tuoda yhteen yritykset, työntekijät ja heidän edustajansa, työmarkkinaosapuolet sekä keskus- ja alueviranomaiset, jotta muutosten ja rakenneuudistusten hallinta olisi oikeudenmukaista ja sosiaalisesti vastuullista. Komissio pyrkii saamaan työmarkkinaosapuolet asiaan liittyvien eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten neuvottelukomiteoiden kautta osallistumaan tarvittavien toimenpiteiden suunnitteluun ja toteutukseen, esimerkiksi tarvittavien työpaikkojen ja taitojen kartoittaminen sekä sisäistä ja ulkoista liikkuvuutta edistävät toimenpiteet.

Työntekijöille tiedottaminen ja heidän kuulemisensa yrityksen tasolla ja Euroopan tasolla, kun kyseessä ovat valtioiden rajat ylittävät kysymykset, ovat myös keskeisen tärkeitä ongelmien ratkaisun, ristiriitojen helpottamisen ja hyvien toimintatapojen kehittämisen kannalta, jotta voidaan ennakoida muutosta ja valmistella ja hallita rakennemuutoksia asianmukaisesti. Sen vuoksi on tärkeää, että jäsenvaltiot ja asiaan liittyvät sidosryhmät panevat täysimittaisesti täytäntöön ja hyödyntävät EU:n tarjoamia välineitä¹¹, joilla voidaan vastata terästeollisuuden haasteisiin.

¹⁰ COM(2013) 882.

¹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/38/EY eurooppalaisen yritysneuvoston perustamisesta tai työntekijöiden tiedottamis- ja kuulemismenettelyn käyttöönottamisesta yhteisönlaajuisissa yrityksissä tai yritysryhmissä, direktiivi 2002/14/EY työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevista yleisistä puitteista Euroopan yhteisössä, direktiivi 2001/23/EY työntekijöiden oikeuksien turvaamista yrityksen tai liikkeen taikka yritys- tai liiketoiminnan osan luovutuksen yhteydessä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä ja direktiivi 98/59/EY työntekijöiden joukkovähentämistä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä.

EU on valmiina tukemaan myös jäsenvaltioiden aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan liittyviä laajempia toimia, joilla ne pyrkivät varustamaan työttömät sellaisilla taidoilla, joita työmarkkinoille palaamiseen tarvitaan. Komissio esitti vuonna 2015 ehdotuksen pitkäaikaistyöttömille annettavan tuen parantamisesta ja aktiivisen työmarkkinapolitiikan tehostamisesta. Euroopan sosiaalirahasto on osoittanut 27 miljardia euroa yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen ja elinikäisen oppimisen alalla toteutettaviin toimenpiteisiin. Vuoteen 2023 mennessä yli 10 miljoonan työttömän odotetaan saavan etua ESR:n tuesta ja 2,9 miljoonan ihmisen saavan pätevyyden ESR:n toimien ansiosta. Työntekijöille, joihin rakenneuudistustoimet vaikuttavat, voidaan todennäköisesti myöntää tukea ESR:sta ammatilliseen koulutukseen, uusien taitojen hankkimiseen ja taitojen päivittämiseen alueellisten ja kansallisten toimintaohjelmien puitteissa. Lisäksi taitoihin tehtävät investoinnit ovat tukikelpoisia Euroopan strategisten investointien rahastosta.

Vahvan eurooppalaisen terässektorin nykyaikainen kilpailupolitiikka

Kilpailupolitiikka on tärkeä tekijä tuettaessa Euroopan teräksentuottajien pitkän aikavälin kilpailukykyä. Komissio kannustaa jäsenvaltioita hyödyntämään parhaalla mahdollisella tavalla EU:n uudistettua valtiontukikehystä mukauttamalla tukea kansallisten tilanteiden, prioriteettien ja rajoitteiden mukaan siten kuin se on mahdollista uudessa kehyksessä.

Taatakseen eurooppalaisille tuottajille tasapuoliset toimintaedellytykset kansainvälisesti komissio toimii sekä monenvälisesti OECD:ssä ja WTO:ssa että kahdenvälisesti vapaakauppasopimusten kautta. Se pyrkii edistämään kaikkia tukia koskevaa suurempaa avoimuutta, kuulemismekanismeja ja määräyksiä, jotka liittyvät elinkelvottomille yrityksille myönnettävien rajoittamattomien takausten rakenneuudistustukien kieltämiseen – nämä ovat eniten markkinoita vääristäviä tukimuotoja. On ratkaisevan tärkeää, että Euroopan parlamentti ja neuvosto tukevat tätä lähestymistapaa.

EU:n valtiontukisäännöissä vältetään tukikilpailut sisämarkkinoilla ja edistetään sellaisten tehokkaiden valmistajien oikeudenmukaista kohtelua, jotka toteuttavat rakennemuutoksen omilla resursseillaan. Valtiontukisäännöt on uudistettu perusteellisesti. Ne mahdollistavat tehokkaiden ja tuottavien teräksentuottajien globaalin kilpailukyvyn tukemisen. Jäsenvaltioiden olisi hyödynnettävä parhaalla mahdollisella tavalla tätä uutta kehystä terästeollisuuden tukemiseksi, erityisesti seuraavilla toimilla:

- Euroopan yhteistä etua (IPCEI) koskeviin valtioiden rajat ylittäviin teollisiin tutkimus- tai teknologiahankkeisiin voitaisiin antaa enemmän tukea.
- T&K&I-toimintaan liittyvät valtiontukisäännöt mahdollistavat julkisen tuen, jolla kannustetaan energiavaltaisia käyttäjiä kehittämään innovatiivisia ratkaisuja, kuten hiilidioksidin talteenottoa ja käyttöä, sekä kuromaan umpeen yksityisiin investointeihin liittyvää eroa kauppakumppaneihin nähden. Osaa tästä tuesta ei tarvitse ilmoittaa komissiolle. Komissio on valmiina auttamaan kansallisia viranomaisia yksilöimään nopeasti tällaiset tukitoimenpiteet.
- Energiavaltaiten tuotannonalojen energiakustannusten osalta jäsenvaltioita kannustetaan korvaamaan uusiutuvaa energiaa koskevien tukijärjestelmien välillisiä rahoituskustannuksia.

Päästökauppajärjestelmää koskevista ohjeista annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus korvata joillekin energiavaltaisille tuotannonaloille sähkögeneraattoreita koskevista päästökauppajärjestelmän säännöistä aiheutuvia suurempia energiakustannuksia (välilliset päästökauppajärjestelmän kustannukset) tietyin edellytyksin. Päästökauppajärjestelmän uudistusta koskevalla komission ehdotuksella kannustetaan jäsenvaltioita hyödyntämään tätä mahdollisuutta. Yksittäisten yritysten pyynnöstä komissio on valmis antamaan nopeasti lisäohjeita pitkäkestoisten energiantoimitussopimusten kilpailuvaikutusten arvioinnista.

C. RESURSSEIHIN JA ILMASTOON LIITTYVISTÄ HAASTEISTA MAHDOLLISUUKSIA

Kilpailukykyisemmät energian hinnat EU:n jäsenvaltioihin

Energiatehokkuuden ja kilpailukykyisten energiahintojen edistämiseen tähtäävät toimet ovat keskeisiä kilpailukykyisen ja kestävästi energiavaltaisen teollisuuden kannalta.

Energian hintojen hiljattaisen putoamisen ansiosta energiakustannusten pitäisi muodostaa nyt vähäisempi osa tuotantokustannuksista. Energian tukkuhinnat, jotka ovat lähellä energiavaltaiten tuotannonalojen maksamia hintoja, ovat nyt historiallisen alhaiset verrattuna viime vuosikymmenellä tai talouskriisin jälkeen esiintyneisiin alimpiin hintoihin.¹² Ne kuitenkin vaihtelevat eri puolilla Eurooppaa, yleisimmin jäsenvaltioiden perimien verojen vuoksi. Energian hinnoissa on edelleen merkityksellisiä eroja kauppakumppaneihin nähden, mutta ne ovat kehittyneet suotuisasti viime kuukausina, etenkin Yhdysvaltoihin nähden. Kansainväliset energian hinnat ovat lähentyneet toisiaan ja hintaerot vaikuttavat palaavan kriisiä edeltäville tasoille.¹³

Energian hinnat ovat kuitenkin erittäin alttiita vaihtelulle ja voivat nousta jälleen. Hintojen hillitsemiseksi Euroopan on hillittävä energian kulutusta esimerkiksi kannustamalla teollisuutta parempaan energiatehokkuuteen ja edistettävä kilpailukykyisiä energian hintoja hyödyntämällä sisämarkkinoita ja alueellista yhteistyötä. Näiden tavoitteiden tueksi komissio esittää piakkoin useita Euroopan energiaunioniin kuuluvia aloitteita esimerkiksi sähkömarkkinoiden suunnittelusta, hallintotavasta, uusiutuvasta energiasta ja energiatehokkuudesta. Energian hintoja ja kustannuksia koskevassa raportissa, jonka komissio aikoo julkaista kesällä 2016, arvioidaan myös sähkön hintojen ennakoitavuutta energiatehokkaaseen ja hiilidioksidipäästöjä vähentävään teknologiaan tehtävien suurten

¹² Kaasun hinnat ovat nyt alimmillaan kuuteen vuoteen (13 euroa/MWh). Sähkön hinnat ovat pudonneet vuoden 2012 huipusta (66 euroa/MWh) ja ovat nyt alimmillaan kahteentoista vuoteen (30 euroa/MWh): Terästeollisuudelle tärkeän hiilen hinnat ovat myös pudonneet viime vuosina ja olivat vuoden 2016 alussa alle puolet viiden vuoden takaisesta hintatasosta. Öljyn hinta oli hiljattain alimmillaan kahteentoista vuoteen.

¹³ Kaasun hinnat EU:ssa ovat nyt Yhdysvaltojen hintoihin nähden kaksinkertaiset (2,1 tammi-helmikuussa 2016) eivätkä nelinkertaiset, kuten vuonna 2012. EU:n sähkön hinnat ovat nyt noin 60–70 prosenttia korkeammat kuin Yhdysvaltojen hinnat eivätkä kaksinkertaiset kuten vuonna 2012. Japanin kaasun hinnat ovat nyt hieman yli EU:n hintojen (1,1 vuonna 2016) ja sähkön hinnat 1,8-kertaiset EU:n hintoihin nähden.

pääomainvestointien aikana. Raportilla edistetään energiakustannuksiin liittyvää avoimuutta ja ymmärtämystä entisestään. EU:n tarjoamat eri rahoitusmahdollisuudet, kuten ESIR ja ERI, tukevat energiatehokkuutta. Esimerkiksi ERI-rahastosta tuetaan EU:n teollisuuden energiatehokkuutta, ympäristöystävällisiä tuotantoprosesseja ja resurssitehokkuutta 5,7 miljardilla eurolla vuosina 2014–2020.

Päästökauppajärjestelmän tarkistus

Innovoinnin avulla terästeollisuus voi säilyttää kilpailukykynsä ja mukautua ilmastomuutoksen tuomiin uusiin tilanteisiin.

Vähemmän kunnianhimoisesta ilmastopolitiikasta johtuvat alemmat hiilikustannukset antavat edelleen useille kolmansien maiden tuottajille epäoikeudenmukaisen kilpailuedun eurooppalaisiin kilpakumppaneihin nähden. Pariisin sopimus muodostaa käännekohdan, ja sillä annetaan investoijille, yrityksille ja poliittisille päättäjille selvä viesti siitä, että puhtaaseen energiaan siirtyminen globaalisti on todellisuutta, mutta epäoikeudenmukaisen kilpailuedun vaara on edelleen olemassa. Sen vuoksi komissio esittää päästökauppajärjestelmän tarkistusta koskevassa hiljattaisessa ehdotuksessa¹⁴ päästöoikeuksien ilmaisjakoa siten, että energiavaltaiset tuotannonalat, kuten terästeollisuus, saavat asianmukaisen tukitason ja parhaiten suoriutuneet palkitaan edelleen. Eurooppa-neuvoston strateginen päätös säilyttää päästöoikeuksien ilmaisjako vuoden 2020 jälkeen ja ehdotetut hiilivuotoa koskevat säännökset tasapainottavat tilannetta tällä hetkellä. Ehdotuksesta käydään parhaillaan keskusteluja osana tavallista lainsäätämisyjärjestystä, ja komissio kehottaa lainsäädäntövallan käyttäjiä viemään ehdotusta eteenpäin mahdollisimman nopeasti, jotta voitaisiin hyväksyä uudistettu päästökauppajärjestelmä. Komissio tarjoaa lisäapua tarpeen mukaan.

Jotta voitaisiin tukea innovointiin – esimerkiksi hiilidioksidin talteenottoa ja hyödyntämistä koskeviin teknologiaprojekteihin – tehtäviä investointeja, tähän tarkoitukseen ehdotetaan varattavaksi noin 400 miljoonaa päästöoikeutta vuodesta 2021 eteenpäin. Lisäksi 50 miljoonaa jakamatonta päästöoikeutta (jotka muutoin siirrettäisiin markkinavakausvarantoon) vuosilta 2013–2020 otetaan käyttöön, jotta innovaatorahasto voi aloittaa ennen vuotta 2021 ja rahoittaa hankkeita uuden läpimurtoteknologian käyttöön ottamiseksi teollisuudessa.

Ympyrä sulkeutuu: kiertotalous

Raaka-aineiden kierrättäminen vähentää tuotantokustannuksia ja ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia. Se avaa uusia toiminta-aloja yrityksille, kannustaa tuotekehitykseen ja luo työpaikkoja.

EU:n perusterästuotannossa käytetystä raaka-aineesta lähes puolet on teräsromua, mikä tekee EU:sta edelläkävijän teräksen kierrätyksessä maailmanlaajuisesti. Teräsromun käyttäminen tuotannossa vähentää tuottajien riippuvuutta raaka-ainetuonnista. Koska kierrätysteräksen tuotantokustannusten suurimman osan muodostavat romuraudan kustannukset, romumetallin parannetut EU-markkinat kohentavat tuotannon kilpailukykyä. Sen jälkeen kun rauta- ja

¹⁴ COM(2015) 337.

teräsromun jätteeksi luokittelun päättymistä koskevat perusteet hyväksyttiin vuonna 2011, ne ovat lisänneet osaltaan kierrätysteräksen kysyntää.

Komissio ehdotti kiertotalouspaketissa jätteiden kierrätysasteen nostamista ja rakennus- ja purkujätteen lajittelujärjestelmiä sekä laajennettua tuottajan vastuuta koskevien järjestelmien toiminnan parantamista. Se laatii kohdennettuja ohjeita käytettäväksi purkualueilla ja helpottaa jätteen siirtoa jäsenvaltioiden välillä. Näiden toimenpiteiden tuloksena toimitusketjujen pitäisi tehostua ja uusioraaka-aineiden todellisten sisämarkkinoiden syntyminen pitäisi helpottua.

Kiertotalouspakettiin sisältyy myös useita toimenpiteitä, joilla pyritään kannustamaan innovatiivisia teollisia prosesseja. Esimerkiksi teollinen symbioosi mahdollistaa yhden tuotannonalan jätteiden tai sivutuotteiden käytön toisen tuotannonalan tuotantopanoksina, ja prosessissa syntyy uusia markkinamahdollisuuksia. Edistämällä näitä prosesseja paketilla autetaan parantamaan teollisten prosessien materiaali- ja energiatehokkuutta ja kustannuskilpailukykyä helpottamalla sivutuotteiden, kuten teräskuonan, hyödyntämistä sen sijaan, että otettaisiin käyttöön suuret jätteenhävitysmaksut. Toinen esimerkki on masuunikaasun käyttö hiilidioksidin talteenoton ja hyödyntämisen kautta.

EU toteuttaa merkittäviä toimia myös lisätäkseen avoimuutta kansainvälisillä raaka-ainemarkkinoilla ja niihin liittyvillä johdannaismarkkinoilla. Tästä ovat esimerkkinä etenkin kriittiset raaka-aineet, joiden tarjonta on vaarassa.

3. PÄÄTELMÄT

Euroopan terästeollisuuden kohdistuu useita vakavia haasteita, joita pahentavat globaali ylikapasiteetti, globaalin viennin jyrkkä lisääntyminen ja epäterveiden kaupan käytäntöjen ennennäkemätön kasvu. Komissio on tietoinen näistä haasteista ja toteuttaa nopeita ja päättäväisiä toimia eri politiikan aloilla. On ensisijaisesti tuotannonalan omalla vastuulla mukautua ja innovoida, jotta se pystyy vastaamaan näihin haasteisiin kestäväällä tavalla, mutta Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot voivat tukea näitä pyrkimyksiä takaamalla tasapuoliset toimintaedellytykset, edistämällä investointeja – etenkin ammattitaitoiseen työvoimaan – ja luomalla suotuisan liiketoimintaympäristön. Kaikkien sidosryhmien osallistuminen ja säännöllinen kuuleminen jäsennetysti, myös paikallisella tasolla, on tässä yhteydessä erityisen tärkeää.

Komissio toimii päättäväisesti voidakseen reagoida epäterveisiin kaupan käytäntöihin, jotka johtuvat globaalista ylikapasiteetista. Tällä hetkellä voimassa olevien ennätyksellisten monien kaupan suojakeinojen lisäksi se tutkii muita keinoja, joilla voitaisiin nopeuttaa tällaisten toimenpiteiden hyväksymistä. Lainsäädäntövallan käyttäjien olisi hyväksyttävä kiireellisesti komission esittämä kaupan suojavälineiden uudistusehdotus. Se ehdottaa myös lisä uudistuksia, jotta näiden välineiden vaikuttavuutta voidaan lisätä entisestään. Komissio aikoo ottaa käyttöön terästuotteisiin kohdistuvan ennakkotarkkailujärjestelmän. Nämä lisätoimet voivat kuitenkin onnistua vain, jos jäsenvaltiot, muut toimielimet ja tuotannonala antavat niille tukensa ja toteuttavat toimia.

Terästeollisuuden pitkän aikavälin haasteet eivät katoa itsestään. Kaupan, innovoinnin ja kilpailun sekä energiaunionin alalla käyttöön otettavilla investointivälineillä ja kohdennetulla politiikalla voidaan auttaa terästeollisuutta kilpailemaan innovoinnin, resurssitehokkuuden,

nyky aikaistamisen ja uudistusten kautta. Kaikkia näitä Euroopan unionin tarjoamia välineitä on hyödynnettävä parhaalla mahdollisella tavalla ja nopeasti.

Terästeollisuuden nyky aikaistamiseen liittyvät myös investoinnit ihmisiin. Monet alan välineistä ovat jäsenvaltioiden vastuulla, mutta unioni tarjoaa merkittävää taloudellista ja muuta tukea esimerkiksi Euroopan sosiaalirahaston kautta ja työvoiman irtisanomistilanteissa Euroopan globalisaatiorahaston kautta, josta tuetaan työttömäksi jääneiden työntekijöiden uudelleensijoittumista työmarkkinoille. Tulevalla uuden osaamisen ohjelmalla komissio haluaa saada aikaan jaetun sitoumuksen, jotta investoitaisiin ihmisiin ja taitoihin, tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten kanssa.

Terästeollisuuden nyky haasteet ovat vakavia, mutta niiden yli voidaan päästä, jos kaikki toimijat tekevät yhteistyötä vakavissaan. Komissio tarkastelee terästeollisuuden tilannetta tiiviisti, on valmiina toteuttamaan lisätoimia tarvittaessa ja kehottaa jäsenvaltioita tukemaan yhteisiä eurooppalaisia toimia ja aloitteita kiireellisesti. Aikaa ei ole hukattavana, jos haluamme säilyttää kestävä työllisyyden ja kasvun Euroopassa.