

Bruksela, 17 marca 2016 r.
(OR. en)

7195/16

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

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz Generalny Komisji Europejskiej, podpisał dyrektor Jordi AYET PUIGARNAU
Data otrzymania:	17 marca 2016 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Sekretarz Generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2016) 155 final
Dotyczy:	KOMUNIKAT KOMISJI Przemysł stalowy: utrzymanie stabilnego zatrudnienia i zrównoważonego wzrostu gospodarczego w Europie

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2016) 155 final.

Załącznik: COM(2016) 155 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 16.3.2016 r.
COM(2016) 155 final

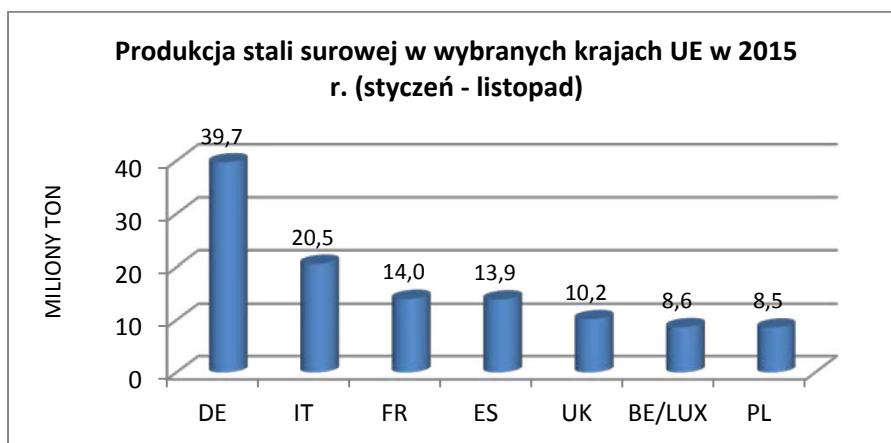
**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY
EUROPEJSKIEJ, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-
SPOŁECZNEGO, KOMITETU REGIONÓW ORAZ EUROPEJSKIEGO BANKU
INWESTYCYJNEGO**

**Przemysł stalowy: utrzymanie stabilnego zatrudnienia i zrównoważonego wzrostu
gospodarczego w Europie**

1. EUROPEJSKI PRZEMYSŁ STALOWY I GŁÓWNE STOJĄCE PRZED NIM WYZWANIA

Solidna baza przemysłowa ma kluczowe znaczenie dla wzrostu gospodarczego Europy, zachowania stabilnego zatrudnienia oraz naszej konkurencyjności na rynkach światowych.

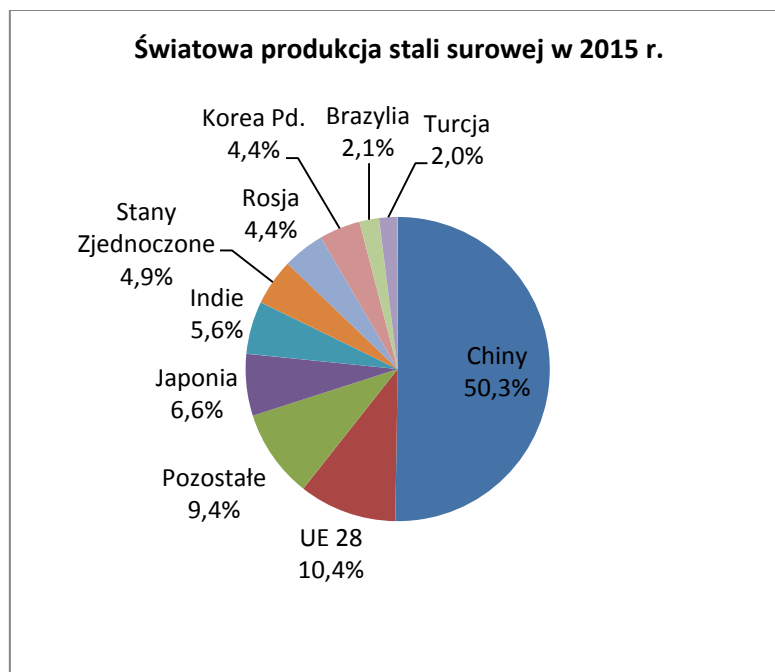
Silny sektor stalowy jest podstawą wielu przemysłowych łańcuchów wartości. Roczny obrót sektora stalowego w Europie ¹ wynosi 166 mld EUR i odpowiada on za 1,3 % PKB Unii. W 2015 r. zapewniał 328 000 bezpośrednich miejsc pracy, a jeszcze większa ich liczba była zależna od tego sektora. Europejski sektor stalowy charakteryzuje się nowoczesnymi, energooszczędnymi i niskoemisyjnymi zakładami, w których w oparciu o doskonałą sieć badawczo-rozwojową wytwarzane są produkty o dużej wartości dodanej lub niszowe, przeznaczone na rynek światowy. Unia Europejska jest drugim po Chinach największym producentem stali – produkuje średnio 170 mln ton stali surowej rocznie. Europejski przemysł stalowy pozostaje światowym liderem w segmencie produktów wysoko wyspecjalizowanych technologicznie.



Pomimo tego dużego potencjału, w ciągu ostatnich kilku lat konkurencyjna pozycja Europy na światowym rynku stali uległa jednak pogorszeniu. Podczas gdy globalny popyt wciąż rósł w następstwie kryzysu gospodarczego i finansowego, spowolnienie gospodarcze w Chinach i innych gospodarkach wschodzących miało negatywny wpływ na globalny popyt na stal od 2014 r. Ponadto w niektórych państwach trzecich, w szczególności w Chinach, znacznie wzrosły niewykorzystane moce produkcyjne. Tę nadwyżkę mocy produkcyjnych w samych Chinach szacuje się na około 350 mln ton², co stanowi niemal dwukrotność rocznej produkcji Unii.

¹ Dane z 2014 r.

² Różnica między danymi OECD dotyczącymi zdolności produkcyjnej (za 2015 r.) a faktyczną produkcją stali (Światowe Stowarzyszenie Producentów Stali, 2015 r.).



Nadwyżka produkcji stali niedawno doprowadziła do dramatycznego wzrostu wywozu, destabilizując światowe rynki stali i obniżając ceny stali na całym świecie. Przywóz stali z Chin do UE gwałtownie wzrósł w ciągu ostatnich trzech lat. Wskutek tego wzrostu wolumenu ceny rynkowe niektórych wyrobów stalowych spadły nawet o 40 %. Niektóre państwa trzecie zareagowały nałożeniem ograniczeń handlowych i innych form barier handlowych. Ponadto nadwyżka mocy produkcyjnych doprowadziła do bezprecedensowej fali nieuczciwych praktyk handlowych zakłócających równe warunki działania w skali ogólnoświatowej. Praktyki te przyczyniają się do nieproporcjonalnego przesunięcia ciężaru globalnej nadwyżki produkcji na producentów europejskich i ich pracowników. Tylko w 2015 r. i na początku 2016 r. Komisja musiała wszcząć dziesięć nowych postępowań w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w odniesieniu do stali.

Okoliczności te stwarzają szereg dodatkowych długoterminowych wyzwań wymagających zdecydowanych działań na szczeblu europejskim, tak by pomóc sektorowi stalowemu w dostosowaniu się, innowacyjności oraz wykorzystaniu jego potencjału w zakresie jakości, nowoczesnych technologii i wysoko wykwalifikowanej siły roboczej. Niezbędna jest kompleksowa odpowiedź ze strony przemysłu, państw członkowskich i instytucji UE.

2. STAWIANIE CZŁA WYZWANIOM

Niezbędne są środki krótko- i długoterminowe w odpowiedzi na zaistniałą sytuację. Podjęto już szereg działań, jednak dalsze wzmożone wysiłki są niezbędne w celu zapewnienia odpowiedniej reakcji na poszczególne wyzwania, uwzględniając ich pilny charakter. Należy jak najlepiej wykorzystać wszystkie instrumenty dostępne na szczeblu europejskim i krajowym, aby poprawić sytuację sektora stalowego i wspomóc jego modernizację.

Sytuacja przemysłu stalowego w Europie jest jednym z priorytetów Komisji. W związku z tym w lutym 2016 r. Komisja zorganizowała konferencję wysokiego szczebla poświęconą energochłonnym gałęziom przemysłu w celu podsumowania działań podjętych w obecnej

sytuacji, między innymi wdrożenia planu działania na rzecz stali przyjętego w roku 2013³. Kwestia ta była przedmiotem dyskusji na posiedzeniu Rady ds. Konkurencyjności w listopadzie 2015 r. i w lutym 2016 r., a także z Parlamentem Europejskim w kontekście jego rezolucji z grudnia 2015 r. w sprawie rozwoju zrównoważonego europejskiego przemysłu obróbki metali nieszlachetnych⁴. Grupa ekspertów wysokiego szczebla ds. sektorów energochłonnych stanowi forum do dyskusji między wszystkimi zainteresowanymi stronami.

Komisja wdraża i wzmacnia działania sprzyjające natychmiastowej poprawie sytuacji przemysłu i przywracające równe reguły gry. Konieczne są jednak dalsze wysiłki, by osiągnąć kolejne cele. Same środki krótkoterminowe jednak nie wystarczą, by zagwarantować długoterminową konkurencyjność i zrównoważony charakter sektorów energochłonnych takich jak sektor stalowy. Przyszłość tych sektorów zależy od tego, czy będą zdolne do modernizacji i wdrażania innowacji. Dzięki wcześniejszym wysiłkom przemysł stalowy w UE stał się bardziej dynamiczny, innowacyjny i zorientowany na klienta. Wysiłki te należy wspierać i zintensyfikować, jeżeli mamy sprostać obecnym wyzwaniom.

Unia Europejska i jej państwa członkowskie mogą wspomóc przemysł stalowy oraz inne sektory energochłonne poprzez wspieranie inwestycji oraz tworzenie korzystnego otoczenia biznesowego. Do tego celu przyczynia się położenie przez Komisję dużego nacisku na miejsca pracy i wzrost, a także podejmowanie takich inicjatyw strategicznych, jak plan inwestycyjny, unia rynków kapitałowych, strategia na rzecz jednolitego rynku, strategia jednolitego rynku cyfrowego, unia energetyczna i gospodarka o obiegu zamkniętym. Ponadto szereg europejskich instrumentów finansowych może wspomóc wdrażanie niezbędnych reform oraz załagodzić problemy pojawiające się podczas nieuniknionej transformacji przemysłu metali nieszlachetnych. Należy z nich korzystać w możliwie najszerszym zakresie i w sposób przyspieszony.

A. SKUTECZNA I ODPOWIEDZIALNA POLITYKA HANDLOWA

Współpraca na rzecz wzmacniania ochrony przed nieuczciwymi praktykami handlowymi

Komisja nakłada rekordową liczbę środków ochrony handlu, aby skompensować szkodliwy wpływ dumpingu na europejski przemysł stalowy. Efektywność i skuteczność podejmowanych działań może być jednak znacznie zwiększona, przyspieszona i ulepszona, jeśli państwa członkowskie poprą wysiłki Komisji.

Obecne wysiłki na rzecz wzmocnienia ochrony handlu

Liczba środków ochrony handlu w odniesieniu do wyrobów stalowych osiągnęła łącznie 37, z czego 16 środków dotyczy przywozu z Chin. Zwiększono tempo przyjmowania środków – w 2014 r. wprowadzono pięć, a w 2015 r. siedem. Komisja wykorzystuje obecnie dodatkowe narzędzia, na przykład wszczynając dochodzenia w oparciu o zagrożenie wystąpieniem szkody. Ponadto Komisja dokłada starań, by przemysł odczuł faktyczną poprawę sytuacji na

³ COM/2013/0407.

⁴ P8_TA(2015)0460/ A8-0309/2015.

długo przed wprowadzeniem środków tymczasowych. Dzieje się tak dzięki rejestracji przywozu przed wprowadzeniem środków tymczasowych. Umożliwia to Komisji stosowanie z mocą wsteczną ostatecznych cel antydumpingowych trzy miesiące przed wprowadzeniem środków tymczasowych, o ile zostały spełnione odpowiednie przesłanki prawne.

Dodatkowe wysiłki mające na celu przyspieszenie procesu

Komisja niezwłocznie wykorzysta dostępne marginesy w celu dalszego przyspieszenia przyjmowania środków tymczasowych. Przykładowo, podczas gdy zgodnie z obecną praktyką przed przyjęciem środków tymczasowych zasięga się opinii państw członkowskich w ramach Komitetu, istnieje możliwość szerszego korzystania z konsultacji pisemnych. W przypadkach nadzwyczaj pilnych środki tymczasowe można wprowadzić także po poinformowaniu państw członkowskich. Komisja również usprawni swoje procedury i będzie stosować bardziej rygorystyczne podejście przy rozpatrywaniu wniosków o przedłużenie terminu składania odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu oraz, tam gdzie to możliwe, usprawni przeprowadzanie spotkań wyjaśniających poprzez grupowanie ich. Pozwoliłoby to przyspieszyć całą procedurę o co najmniej jeden miesiąc.

Modernizacja instrumentów ochrony handlu

- Aby osiągnąć dalszą poprawę efektywności i skuteczności naszych działań, trzeba zmodernizować unijne instrumenty ochrony handlu. Już trzy lata temu Komisja przedstawiła kompleksowy pakiet w tej sprawie⁵. Parlament Europejski przyjął sprawozdanie w pierwszym czytaniu. Jednakże państwa członkowskie uniemożliwiały dotychczas postęp prac nad tym pakietem w Radzie. Obecnie należy poprzeć słowa czynami i szybko przyjąć pakiet reform.
- Ponadto niedawne doświadczenia wskazują na to, że należy rozważyć dodatkowe reformy, biorąc pod uwagę debatę międzyinstytucjonalną oraz większość ostatnich wydarzeń: na przykład powód zlikwidowania zasady niższego cła powinien mieć zastosowanie do sektora stalowego i ogólnie rzecz biorąc do przypadków, w których na rynku państwa wywozu panują znaczące zakłócenia. W odniesieniu do obliczania marginesu szkody stosowne mogłoby być także lepsze określanie docelowego zysku, aby zapewnić należyte zlikwidowanie szkody.
- Dodatkowe działania, które wymagają zmian w rozporządzeniach podstawowych, mogą i powinny zostać podjęte⁶. Powinny na przykład zostać dostosowane terminy

⁵ W porównaniu z innymi jurysdykcjami instrumenty ochrony handlu w UE opierają się na zaangażowaniu państw członkowskich na kluczowych etapach dochodzenia. Aby zastosować zasadę niższego cła, Komisja musi m.in. przeprowadzić pełną analizę interesu Unii i szczegółowe obliczenia szkody. Zgodnie z zasadą niższego cła poziom cła antydumpingowego jest równy poziomowi nieprzekraczającemu mniejszej z wartości marginesu dumpingu lub marginesu szkody, co prowadzi do wprowadzenia niższych cel. Zasada ta jest obowiązkowa na mocy prawodawstwa antydumpingowego UE, podczas gdy zgodnie z zasadami WTO jest ona po prostu zalecana. Zasada niższego cła nie jest stosowana przez partnerów handlowych znajdujących się w sytuacji porównywalnej do sytuacji UE.

⁶ Zgodnie z wytycznymi Komisji dotyczącymi lepszego stanowienia prawa, SWD(2015) 111

pośrednie, takie jak terminy obowiązujące w przypadku doboru próby zainteresowanych stron lub w przypadku odpowiedzi stron na ujawnienie zasadniczych faktów i ustaleń. Co więcej, proces konsultacji z państwami członkowskimi powinien zostać znacznie usprawniony. Pozwoliłoby to przyspieszyć całą procedurę nawet o dwa miesiące⁷.

- Komisja wzywa współprawodawców do pilnej współpracy z nią w tej kwestii i wyraża gotowość szybkiego przedstawienia dodatkowych wniosków w sprawie reform, o których mowa powyżej.

Biorąc pod uwagę obecną sytuację i wagę omawianej kwestii, Komisja ponadto zaproponuje system uprzedniego nadzoru nad wyrobami stalowymi. Uprzednie środki nadzoru są przewidziane w ramach instrumentu ochronnego UE i są oparte na automatycznym licencjonowaniu przywozu. Można je wprowadzać, gdy tendencje przywozowe wskazują na ryzyko szkody dla producentów unijnych.

Ponadto zainteresowane strony mogą przedstawić swoją opinię na temat niektórych elementów systemu ochrony handlu UE w ramach trwających konsultacji społecznych: w świetle zbliżającego się terminu wygaśnięcia niektórych postanowień Protokołu przystąpienia Chin do WTO Komisja analizuje, czy UE powinna zmienić sposób traktowania Chin w dochodzeniach antydumpingowych od grudnia 2016 r., a jeśli tak, to na czym powinna polegać ta zmiana. Przed wyrażeniem stanowiska w tej sprawie Komisja przeprowadza dogłębną ocenę skutków i konsultuje się z zainteresowanymi stronami. W ramach tej oceny skutków dokładnie przeanalizowane zostaną potencjalne skutki gospodarcze i społeczne wszelkich zmian traktowania Chin, w szczególności w odniesieniu do miejsc pracy oraz z uwzględnieniem różnic między państwami członkowskimi. Konsultacje społeczne rozpoczęte w lutym 2016 r. mają na celu zgromadzenie opinii zainteresowanych stron na temat wariantów określonych przez Komisję. Oczywistym jest dla Komisji, że nie można podjąć decyzji w tym zakresie bez znaczących okresów przejściowych i znacznych środków łagodzących.

Zwalczanie przyczyn światowej nadwyżki zdolności produkcyjnych

Oprócz przyjęcia środków mających na celu łagodzenie skutków światowej nadwyżki zdolności produkcyjnych Komisja zajmuje się przyczynami tego problemu wspólnie z głównymi partnerami UE. Globalny problem wymaga globalnego rozwiązania.

W celu przywrócenia równych szans w skali globalnej Komisja współpracuje z głównymi partnerami na różnych forach:

- na poziomie dwustronnym Komisja zorganizowała posiedzenia grupy kontaktowej ds. stali z Chinami, Japonią, Indiami, Rosją, Turcją i Stanami Zjednoczonymi.

⁷ Osiągnięcie tego celu spowodowałaby, że Unia, pomimo trudniejszych i bardziej złożonych ram prawnych, znacznie zbliżyłaby się do prędkości wprowadzenia środków ochrony handlu w innych państwach. Cel ten może jednak zostać osiągnięty wyłącznie przy aktywnym wsparciu ze strony państw członkowskich i przemysłu.

Posiedzenia grupy kontaktowej ds. stali z Japonią i Chinami odbyły się w dniach 8 i 10 marca 2016 r. Przy tej okazji Komisja odniosła się w szczególności do kwestii nadwyżki zdolności produkcyjnych. Komisja będzie odbywała więcej spotkań z niektórymi z głównych partnerów handlowych UE w sektorze stalowym, w szczególności z Chinami, i będą one bardziej intensywne.

- Na poziomie wielostronnym Komisja odgrywa aktywną rolę w Komitecie Stali OECD. W następstwie obaw wyrażonych przez UE i grupę państw o podobnych poglądach podczas ostatniego posiedzenia w odniesieniu do nadwyżki zdolności produkcyjnych, szczególnie w Chinach, Komitet zorganizuje symposium na wysokim szczeblu poświęcone wyzwaniu związanemu z ograniczeniem tej nadwyżki poprzez korektę strukturalną.
- Na poziomie WTO Unia będzie przypominała Chinom o konieczności realizacji ich zobowiązań w ramach WTO w zakresie przejrzystości i powiadamiania o subsydiach. Unia aktywnie poruszy tę kwestię na forum WTO w ramach wzajemnej oceny polityki handlowej Chin w czerwcu 2016 r. Komisja analizuje programy subsydiowania w Chinach, w tym programy wspierające sektor stalowy. W celu rozwiązania problemu nadwyżki zdolności produkcyjnych Komisja wykorzysta wszelkie stosowne dostępne środki i poruszy tę kwestię w ramach grupy G20.
- Komisja zachęca państwa trzecie do stosowania stosownych środków z zakresu polityki, które zapewniają poszanowanie aktualnych potrzeb rynku. Komisja negocjuje w ramach umów o wolnym handlu postanowienia dotyczące zachowania przedsiębiorstw państwowych oraz dotacji, a także uważnie śledzi zgłaszanie subsydiów w ramach WTO. W tym kontekście Komisja forsuje również dyscyplinę w zakresie subsydiów i przedsiębiorstw państwowych w swoich negocjacjach dotyczących umowy inwestycyjnej z Chinami. Zamiar negocjowania włączenia do każdej umowy handlowej rozdziału dotyczącego energii i surowców ma szczególne znaczenie dla przemysłu stalowego oraz innych sektorów energochłonnych.

B. INWESTOWANIE OBECNIE W ZMODERNIZOWANY I ZRÓWNOWAŻONY PRZEMYSŁ STALOWY

Inwestycje w przyszłe rozwiązania i technologie na rzecz bardziej konkurencyjnego przemysłu

Sektor stalowy stoi przed długoterminowymi wyzwaniami, które wymagają ciągłego inwestowania w przełomowe technologie. Szereg funduszy UE aktywnie wspomaga modernizację przemysłu stalowego poprzez ułatwianie inwestycji oraz wspieranie rozwoju i wdrażania innowacji. Z możliwości tych należy korzystać w możliwie najszerszym zakresie.

Komisja stara się dopilnować, by istniejące możliwości finansowania skutecznie wspierały wysiłki modernizacyjne przemysłu unijnego:

- Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS)⁸ pomaga wprowadzać innowacje także w sektorze stalowym poprzez uwzględnianie wyższego ryzyka finansowego w przypadku innowacyjnych projektów. EFIS zapewnia elastyczne wsparcie dla konkretnych projektów poprzez likwidowanie niedoskonałości rynku lub zaradzenie nieoptymalnym sytuacjom w zakresie inwestycji. Promotorzy projektów otrzymują również wsparcie w procesie inwestycyjnym z Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego, które ma na celu poprawę jakości projektów oraz przyciąganie finansowania. Przedsiębiorstwa mogą wykorzystać Europejski portal projektów inwestycyjnych w celu zwiększenia widoczności projektów biznesowych dla inwestorów. Już obecnie pierwsza pożyczka z EBI w ramach EFIS, w wysokości 100 mln EUR, pomaga średniej wielkości włoskiemu producentowi stali w przyciąganiu kolejnych inwestorów. Całkowita oczekiwana inwestycja ma wynieść 227 mln EUR i umożliwić przedsiębiorstwu modernizację i optymalizację jego produktów, procesów i efektywności środowiskowej oraz pozostanie liderem w jego sektorze działalności. Inne podmioty przemysłowe nawiązały już kontakt z Centrum Doradztwa. Kolejne przedsiębiorstwa mogą obecnie korzystać z możliwości oferowanych przez te nowe instrumenty.
- Możliwości oferowane przez EFIS stanowią uzupełnienie innych funduszy UE, takich jak program „Horyzont 2020” i fundusze strukturalne – mogą one i powinny być optymalne połączone. Z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFIS) przeznaczona zostanie kwota 44 mld EUR na priorytety określone w strategiach badań i innowacji na rzecz inteligentnej specjalizacji. Regiony w Republice Czeskiej, Słowacji, Hiszpanii, Finlandii i Szwecji włączyły wsparcie na rzecz modernizacji sektora stalowego do swoich priorytetów. Współpraca między regionami mającymi priorytety związane z sektorem stalowym daje możliwość wymiany doświadczeń w dziedzinie polityki i nowych technologii. Zintegrowany strategiczny plan w dziedzinie technologii energetycznych, którego realizację Komisja rozpoczęła w październiku 2015 r., pomaga ukierunkować istniejące wsparcie na rzecz badań i innowacji, a także działania w ramach polityki w dziedzinie efektywności energetycznej, na przykład przez bardziej kompleksowe wykorzystanie wsparcia finansowego i środków regulacyjnych.
- Program „Horyzont 2020” oraz europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne pomagają przemysłowi stalowemu, wraz z instytutami badawczymi i innymi zainteresowanymi stronami, w rozwijaniu technologii wspomagających efektywne gospodarowanie zasobami i większą efektywność energetyczną w całym łańcuchu wartości. Modernizację sektora stali wspiera również Fundusz Badawczy Węgla i Stali

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1017 z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego i Europejskiego Portalu Projektów Inwestycyjnych oraz zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1291/2013 i (UE) nr 1316/2013 – Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych, Dz.U. L 169 z 1.7.2015, s. 1.

kwotą ponad 50 mln EUR rocznie. Dobrymi przykładami pod tym względem są projekt ULCOS (ang. Ultra-Low Carbon Dioxide Steelmaking, czyli produkcja stali o możliwie najniższym poziomie emisji dwutlenku węgla) i projekty go uzupełniające, a także projekty finansowane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego SPIRE⁹.

- Poprzez europejskie partnerstwo innowacyjne w dziedzinie surowców przemysł współpracuje z właściwymi podmiotami na poziomie unijnym, krajowym, regionalnym nad przyspieszeniem innowacji, które zapewniają bezpieczne, zrównoważone dostawy surowców pierwotnych i wtórnych.

Inwestowanie w ludzi

Modernizacja europejskiego przemysłu stalowego wiąże się z inwestowaniem w ludzi i zwiększaniem możliwości zatrudnienia.

Jako społeczna gospodarka rynkowa Europa nie może – i nie chce – konkurować w oparciu o niskie płace lub pogarszające się warunki pracy i normy zabezpieczenia społecznego. Europa musi konkurować w oparciu o innowacje, nowoczesne technologie, najwyższą jakość i wydajną produkcję. Wszystko to wymaga pracowników posiadających doskonałe umiejętności. Zbudowanie, prowadzenie i utrzymanie nowoczesnego i konkurencyjnego przemysłu stalowego jest możliwe jedynie dzięki wykwalifikowanej sile roboczej. Zachowanie przemysłowej wiedzy fachowej i wykwalifikowanej siły roboczej, zwłaszcza jeśli chodzi o młodych pracowników, jest ważnym atutem unijnego przemysłu metali nieszlachetnych. Konieczność inwestowania w zasoby ludzkie znajdzie się zatem w centrum nadchodzącego Nowego europejskiego programu na rzecz umiejętności, z którego skorzysta wiele różnych sektorów gospodarki, w tym przemysł stalowy.

W niektórych przypadkach zmiany strukturalne mogą prowadzić do utraty miejsc pracy. Ma to poważne konsekwencje społeczne dla pracowników, ich rodzin i regionów, w których zamieszkują. Z Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (EFG) można współfinansować do 60 % całkowitych kosztów aktywnych instrumentów rynku pracy pomagających pracownikom w znalezieniu nowej pracy, w przypadku gdy doszło do znacznych zwolnień. W całym sektorze metali nieszlachetnych pomoc z EFG otrzymało około 5000 pracowników, a państwa członkowskie mają możliwość zwrócić się o dalszą pomoc z UE w tym zakresie.

Pomoc pracownikom i lokalnym gospodarkom dotkniętym znacznym przenoszeniem działalności ma duże znaczenie. W tym celu UE opracowała instrumenty mające wspierać zdolność zatrudnienia pracowników i łagodzić negatywne skutki społeczne restrukturyzacji. Unijne ramy jakości na rzecz przewidywania zmian i restrukturyzacji¹⁰ mogą pomóc w łączeniu przedsiębiorstw, pracowników i ich przedstawicieli, partnerów społecznych oraz organów krajowych i regionalnych w celu osiągnięcia sprawiedliwego i społecznie

⁹ Sustainable Process Industry through Resource and Energy Efficiency, (zrównoważony przemysł przetwórczy dzięki zasobooszczędności i efektywności energetycznej).

¹⁰ COM(2013) 882.

odpowiedzialnego zarządzania zmianą i restrukturyzacją. Za pośrednictwem odpowiednich europejskich komitetów dialogu sektorowego Komisja zaangażuje partnerów społecznych w projektowanie i wdrażanie niezbędnych środków, np. analizę potrzeb w zakresie zatrudnienia i umiejętności, środki promujące wewnętrzną i zewnętrzną mobilność zawodową.

Gdy w grę wchodzi kwestie transnarodowe informowanie pracowników i przeprowadzanie z nimi konsultacji na szczeblu przedsiębiorstw i na szczeblu europejskim ma również kluczowe znaczenie dla rozwiązywania problemów, łagodzenia konfliktów i wypracowywania dobrych praktyk w zakresie przewidywania zmiany i właściwego przygotowywania restrukturyzacji i zarządzania nią. Dlatego, aby sprostać wyzwaniom stojącym przed przemysłem stalowym, zasadnicze znaczenie dla państw członkowskich i odpowiednich zainteresowanych stron ma pełne wdrożenie narzędzi udostępnianych przez UE¹¹ i ich wykorzystanie.

UE jest gotowa wspierać także bardziej ogólne wysiłki państw członkowskich realizujących aktywną politykę rynku pracy, która służy wyposażaniu osób bezrobotnych w umiejętności i kwalifikacje potrzebne do powrotu na rynek pracy. W 2015 r. Komisja przedstawiła wniosek mający na celu poprawę wsparcia udzielanego długotrwale bezrobotnym i zwiększenie skuteczności aktywnej polityki rynku pracy. W ramach Europejskiego Funduszu Społecznego przeznaczono 27 mld EUR na środki w obszarach kształcenia, szkolenia i uczenia się przez całe życie. Oczekuje się, że do 2023 r. ze środków EFS skorzysta ponad 10 mln bezrobotnych uczestników, a 2,9 mln osób zdobędzie kwalifikacje dzięki interwencji EFS. Pracownicy dotknięci restrukturyzacją prawdopodobnie będą się kwalifikowali do szkolenia zawodowego, przekwalifikowania i podnoszenia kwalifikacji w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, które to środki realizowane będą za pośrednictwem krajowych i regionalnych programów operacyjnych. Ponadto inwestycje w umiejętności kwalifikują się do finansowania w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych.

Nowoczesna polityka konkurencji na rzecz silnego europejskiego sektora stalowego

Polityka konkurencji odgrywa ważną rolę pod względem wspierania długoterminowej konkurencyjności europejskich producentów stali. Komisja zachęca państwa członkowskie do jak najlepszego wykorzystania unowocześnionych unijnych ram pomocy państwa poprzez dostosowanie wsparcia do sytuacji, priorytetów i ograniczeń na poziomie krajowym, co umożliwiają te nowe ramy.

Aby zapewnić europejskim producentom równe warunki działania na arenie międzynarodowej, Komisja działa zarówno wielostronnie, w ramach OECD i WTO, jak i dwustronnie – poprzez swoje umowy o wolnym handlu. Komisja działa na rzecz większej przejrzystości w odniesieniu do wszystkich dotacji, mechanizmu konsultacji, a także

¹¹ Dyrektywa 2009/38/WE w sprawie ustanowienia europejskiej rady zakładowej lub trybu informowania pracowników i konsultowania się z nimi w przedsiębiorstwach lub w grupach przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym, dyrektywa 2002/14/WE ustanawiająca ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej, dyrektywa 2001/23/WE w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do ochrony praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów, dyrektywa 98/59/WE z 20 lipca 1998 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do zwolnień grupowych.

dyscypliny w odniesieniu do zakazu udzielania nieograniczonych gwarancji i pomocy na restrukturyzację nierentownym przedsiębiorstwom – rodzajów dotacji powodujących największe zakłócenia. Poparcie tego podejścia przez Parlament Europejski i Radę ma kluczowe znaczenie.

Unijne zasady pomocy państwa pozwalają uniknąć wyścigu o subsydia na rynku wewnętrznym i propagować uczciwość wobec wydajnych producentów, którzy przeprowadzają restrukturyzację przy użyciu zasobów własnych. Zasady pomocy państwa zostały gruntownie zmodernizowane. Umożliwiają wsparcie globalnej konkurencyjności wydajnych producentów stali. Państwa członkowskie powinny wykorzystać w jak najlepszy sposób te nowe ramy pomocy, aby wspierać przemysł stalowy. W szczególności:

- można by udzielać większego wsparcia na rzecz transgranicznych branżowych projektów badawczych lub technologicznych stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania (projektów IPCEI);
- Zasady pomocy państwa w odniesieniu do badań, rozwoju i innowacji zezwalają na wsparcie ze środków publicznych w celu zachęcenia użytkowników do opracowywania innowacyjnych rozwiązań, takich jak technologie wychwytywania i wykorzystania dwutlenku węgla (CCU) oraz zmniejszenia różnic z partnerami handlowymi w zakresie prywatnych wydatków inwestycyjnych. Części tego wsparcia nie trzeba zgłaszać Komisji. Komisja jest gotowa pomóc organom krajowym w szybkim określeniu tego typu środków wsparcia;
- Jeżeli chodzi o koszty energii elektrycznej, jakie muszą ponosić sektory energochłonne, zachęca się państwa członkowskie do kompensowania pośrednich kosztów finansowania systemów wsparcia wykorzystywania energii ze źródeł odnawialnych.

W wytycznych dotyczących systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) zezwala się państwom członkowskim na kompensowanie w określonych warunkach wyższych kosztów energii elektrycznej ponoszonych przez niektóre sektory energochłonne wskutek przepisów ETS dotyczących producentów energii elektrycznej (pośrednich kosztów wynikających z ETS). Wniosek Komisji dotyczący reformy ETS, zachęca państwa członkowskie do korzystania z tej możliwości. Na wniosek indywidualnych przedsiębiorstw Komisja jest gotowa również szybko udzielić dodatkowych wskazówek na temat oceny konkurencji w odniesieniu do długoterminowych kontraktów na dostawę energii.

C. PRZEKSZTAŁCANIE WYZWAŃ ZWIĄZANYCH Z ZASOBAMI I KLIMATEM W MOŻLIWOŚCI

Bardziej konkurencyjne ceny energii w państwach członkowskich UE

Zwiększone wysiłki na rzecz promowania efektywności energetycznej oraz konkurencyjne ceny energii mają kluczowe znaczenie dla konkurencyjnych i zrównoważonych sektorów energochłonnych.

W świetle niedawnego spadku cen energii obecnie koszty energii powinny stanowić mniej istotną część kosztów produkcji. Hurtowe ceny energii, wyznacznik cen energii płaconych przez sektory energochłonne, obecnie znajdują się na historycznie niskich poziomach, porównywalnych z najniższymi poziomami osiągniętymi w ostatnim dziesięcioleciu lub w okresie po kryzysie gospodarczym¹². Nadal jednak różnią się one w całej Europie, co często wynika z podatków i opłat, które ustalane są przez państwa członkowskie. Nadal istnieją istotne różnice w cenach energii w stosunku do partnerów handlowych, ale w ciągu ostatnich kilku miesięcy korzystnie się zmieniły, zwłaszcza w odniesieniu do Stanów Zjednoczonych. Nastąpiła konwergencja międzynarodowych cen energii, a różnice w cenach wydają się wracać do poziomów sprzed kryzysu¹³.

Ceny energii elektrycznej są jednak bardzo zmienne i mogą ponownie wzrosnąć. W celu powstrzymania ich wzrostu Europa musi ograniczyć zużycie energii, w tym poprzez wspieranie efektywności energetycznej swojego przemysłu, a także promować konkurencyjne ceny energii elektrycznej, w pełni wykorzystując potencjał jednolitego rynku i współpracy regionalnej. Aby wesprzeć realizację tych celów, Komisja wkrótce przedstawi szereg inicjatyw w ramach unii energetycznej, na przykład wnioski dotyczące projektu rynku energii elektrycznej, ładu administracyjno-regulacyjnego, energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej. W sprawozdaniu dotyczącym cen i kosztów energii, które Komisja zamierza opublikować latem 2016 r., przedstawiona zostanie ocena przewidywalności cen energii elektrycznej w okresie inwestycji wymagających wysokich nakładów kapitału w energooszczędne i niskoemisyjne technologie od sektorów energochłonnych, co jeszcze bardziej przyczyni się do poprawy przejrzystości i zrozumienia kosztów energii. Różne możliwości unijnego finansowania (np. EFIS i EFSI) wspierają efektywność energetyczną. Przykładowo, w okresie 2014–2020 5,7 mld EUR ze środków EFSI zostanie przeznaczone na wsparcie efektywności energetycznej, ekologicznych procesów produkcyjnych oraz efektywnego wykorzystywania zasobów unijnego przemysłu.

Rewizja systemu handlu uprawnieniami do emisji

Dzięki innowacjom sektor stalowy może pozostać konkurencyjny i dostosować się nowych realiów związanych ze zmianą klimatu.

Niższe koszty emisji wynikające z mniej ambitnej polityki przeciwdziałania zmianie klimatu wciąż zapewniają producentom z państw trzecich nieuczciwą przewagę konkurencyjną w stosunku do ich konkurentów europejskich. Chociaż porozumienie klimatyczne z Paryża

¹² Ceny gazu są obecnie najniższe od sześciu lat (13 EUR/MWh). Ceny energii elektrycznej spadały od szczytowego poziomu osiągniętego w 2012 r. (66 EUR/MWh). Obecnie znajdują się na poziomach najniższych od dwunastu lat (30 EUR/MWh). Ceny węgla, ważny wskaźnik dla przemysłu stalowego, również znacznie obniżyły się w ciągu ostatnich kilku lat i na początku 2016 r. są one o połowę niższe od cen sprzed pięciu lat. Także ceny ropy naftowej osiągnęły niedawno najniższy poziom od 12 lat.

¹³ Ceny gazu w UE są obecnie dwukrotnie (2,1 w styczniu i lutym 2016 r.), a nie czterokrotnie wyższe niż w Stanach Zjednoczonych, jak miało to miejsce w 2012 r. Ceny energii elektrycznej w UE są obecnie o około 60–70 % wyższe niż w Stanach Zjednoczonych, a nie dwa razy wyższe, jak w 2012 r. Jeżeli chodzi o Japonię, ceny gazu są tam obecnie na poziomie nieco wyższym niż ceny w UE (1,1 w 2016 r.), a ceny energii elektrycznej są 1,8 raza wyższe niż ceny w UE.

zmienia zasady gry pod tym względem i wysyła inwestorom, przedsiębiorstwom i decydentom wyraźny sygnał, że globalny proces przechodzenia na czystą energię będzie kontynuowany, ryzyko niekorzystnych warunków konkurencji nadal istnieje. W związku z tym Komisja proponuje, we wniosku dotyczącym rewizji systemu handlu uprawnieniami do emisji¹⁴ rozdzielenie bezpłatnych uprawnień w taki sposób, żeby sektory energochłonne, w tym sektor stalowy, otrzymały odpowiedni poziom wsparcia i żeby w dalszym ciągu nagradzać osiągających najlepsze wyniki. Strategiczna decyzja Rady Europejskiej, by utrzymać system przydziału bezpłatnych uprawnień po 2020 r., oraz proponowane przepisy dotyczące ucieczki emisji umożliwiają osiągnięcie równowagi w tym momencie. Wniosek jest obecnie przedmiotem negocjacji w ramach zwykłej procedury prawodawczej, a Komisja wzywa współprawodawców do jak najszybszego postępu w ramach tej procedury w celu przyjęcia reformy systemu handlu uprawnieniami do emisji i dostarczy dodatkowych informacji, jeśli okaże się to konieczne.

Aby wesprzeć inwestycje w innowacje, takie jak projekty technologiczne związane z wychwytywaniem i wykorzystywaniem dwutlenku węgla, proponuje się rezerwować na ten cel od 2021 r. około 400 mln uprawnień do emisji. Ponadto kolejne 50 mln nierozdzielonych uprawnień z lat 2013–2020 (które w innym wypadku umieszczono by w rezerwie stabilności rynkowej) zostanie odłożone, aby umożliwić funduszowi innowacyjnemu rozpoczęcie działania przed 2021 r. i finansowanie projektów wspierających wdrażanie w przemyśle nowych przełomowych technologii.

Zamknięcie obiegu: gospodarka o obiegu zamkniętym

Recykling surowców musi obniżać koszty produkcji i zmniejszać wpływ na środowisko. Otworzy nowe obszary działalności, zachęci do innowacji produktowej i utworzy miejsca pracy.

Złom stali jest wykorzystywany w prawie połowie obecnej podstawowej produkcji stali w UE, co czyni UE światowym liderem w recyklingu stali. Wytwarzanie stali ze złomu sprawia, że producenci są bardziej niezależni od przywozu surowców. Ponieważ największą część kosztów produkcji stali z recyklingu stanowi cena płacona przez producentów za złom żelazny, lepszy rynek złomu w UE sprawi, że taka produkcja będzie bardziej konkurencyjna. Od czasu ich przyjęcia w 2011 r. kryteria utraty statusu odpadu w odniesieniu do złomu żelaza i stali pomogły zwiększyć popyt na stal z recyklingu.

W pakiecie dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym Komisja zaproponowana zwiększenie współczynników recyklingu odpadów i systemów sortowania odpadów z budowy i rozbiórki, a także poprawienie funkcjonowania systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Komisja opracuje ukierunkowane wytyczne do stosowania w miejscach rozbiórki i ułatwiające przemieszczanie odpadów między państwami członkowskimi. Środki te powinny doprowadzić do poprawy efektywności łańcuchów dostaw i pomóc w utworzeniu prawdziwego jednolitego rynku surowców wtórnych.

¹⁴ COM (2015) 337.

Ponadto pakiet ten obejmuje kilka środków, mających na celu zachęcenie do wdrażania innowacyjnych procesów przemysłowych. Przykładowo, symbioza przemysłowa sprawia, że odpady lub produkty uboczne z jednego sektora przemysłu stają się surowcem dla innego i w tym procesie tworzą się nowe możliwości rynkowe. Dzięki stymulowaniu tych procesów pakiet pomoże zwiększyć wydajność energetyczną procesów przemysłowych i oszczędność surowców oraz zwiększyć konkurencyjność kosztową poprzez ułatwianie waloryzacji odpadów takich jak żużel stalowniczy raczej niż nakładanie wysokich kosztów usuwania odpadów. Innym przykładem jest użycie zawartości wielkopieczowych gazów odlotowych poprzez wychwytywanie dwutlenku węgla i jego utylizację.

UE podejmuje również znaczące kroki w celu zwiększenia przejrzystości na międzynarodowych rynkach surowców i powiązanych z nimi rynkach pochodnych, zwłaszcza w odniesieniu do kluczowych surowców obciążonych wysokim ryzykiem niewystarczającej podaży.

3. WNIOSKI

Europejski przemysł stalowy stoi przed szeregiem poważnych wyzwań, podsycanych globalną nadwyżką zdolności produkcyjnej, gwałtownym wzrostem globalnego wywozu i bezprecedensową falą nieuczciwych praktyk handlowych. Komisja jest świadoma tych wyzwań i podejmuje szybkie i zdecydowane kroki w wielu dziedzinach polityki. Chociaż to przede wszystkim sam przemysł ma obowiązek przystosować się i wprowadzić innowacje, aby stawić czoła tym wyzwaniom w zrównoważony sposób, Unia Europejska i jej państwa członkowskie mogą wspomóc te wysiłki poprzez zachowanie równych warunków działania, wspieranie inwestycji – zwłaszcza w wykwalifikowaną siłę roboczą – i tworzenie korzystnego otoczenia biznesowego. Zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron i konsultacje z nimi w sposób ustrukturyzowany, w tym na szczeblu lokalnym, ma szczególne znaczenie w tej sytuacji.

Komisja z determinacją reaguje na nieuczciwe praktyki handlowe wynikające z globalnej nadwyżki zdolności produkcyjnej. Poza obecnie obowiązującymi środkami ochrony handlu, które przyjęto w rekordowej liczbie, Komisja będzie starała się wykorzystywać dodatkowe możliwości przyspieszenia przyjmowania takich środków. Współprawodawcy powinni pilnie przyjąć zaproponowany przez Komisję wniosek modernizacyjny dotyczący ochrony handlu. Można byłoby także rozważyć dodatkowe reformy mające na celu dalsze zwiększenie skuteczności tych instrumentów. Komisja zamierza wprowadzić system uprzedniego nadzoru nad wyrobami stalowymi. Te dalsze wysiłki mogą jednak być skuteczne wyłącznie przy wsparciu i działaniu ze strony państw członkowskich, innych instytucji i organów UE i samego przemysłu.

Długoterminowe wyzwania, z którymi boryka się sektor stali, nie znikną. Szereg instrumentów inwestycyjnych i ukierunkowanych strategii w takich dziedzinach, jak: handel, innowacyjność, konkurencja lub unia energetyczna, pomoże przemysłowi stalowemu w konkutowaniu na rynku dzięki innowacyjności, oszczędnemu gospodarowaniu zasobami, modernizacji i reformom. Trzeba jak najlepiej i jak najszybciej wykorzystać instrumenty oferowane przez Unię Europejską.

Modernizacja przemysłu stalowego wiąże się także z inwestowaniem w ludzi. Wiele narzędzi w tym zakresie leży w gestii państw członkowskich, ale Unia oferuje znaczące wsparcie

finansowe i inne, w tym w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego a, gdyby konieczne okazały się szybkie redukcje zatrudnienia, w ramach Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji, który wspiera przekwalifikowanie się zwolnionych pracowników. Poprzez nadchodzący Nowy europejski program na rzecz umiejętności Komisja będzie dążyła do budowania wspólnego zaangażowania w inwestowanie w ludzi i ich umiejętności w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi i partnerami społecznymi.

Obecne wyzwania dla przemysłu stalowego są poważne, ale możliwe do przewyciężenia, jeżeli wszystkie podmioty będą działały wspólnie w duchu lojalnej współpracy. Komisja z bliska będzie monitorować sytuację w przemyśle stalowym, jest gotowa do podjęcia dalszych działań, o ile zajdzie taka potrzeba, oraz wzywa państwa członkowskie do pilniejszego wspierania wspólnych wysiłków i inicjatyw europejskich. Nie ma czasu do stracenia, jeśli chcemy utrzymać stabilne zatrudnienie i zrównoważony wzrost gospodarczy w Europie.