



Brussel, 16.3.2016
COM(2016) 155 final

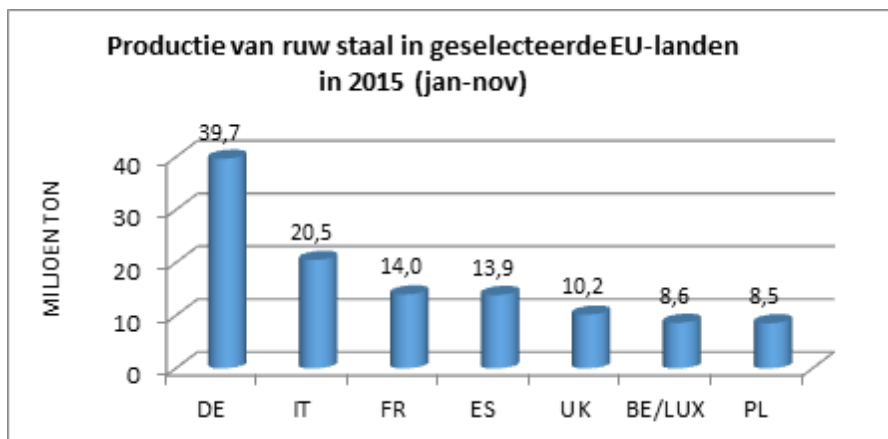
**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
EUROPESE RAAD, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL
COMITÉ, HET COMITÉ VAN DE REGIO'S EN DE EUROPESE
INVESTERINGSBANK**

Staal: behoud van duurzame banen en groei in Europa

1. DE EUROPESE STAALINDUSTRIE EN HAAR BELANGRIJKSTE UITDAGINGEN

Een sterke industriële basis is essentieel voor de economische groei in Europa, het behoud van duurzame banen en het concurrentievermogen van Europa op de wereldwijde markten.

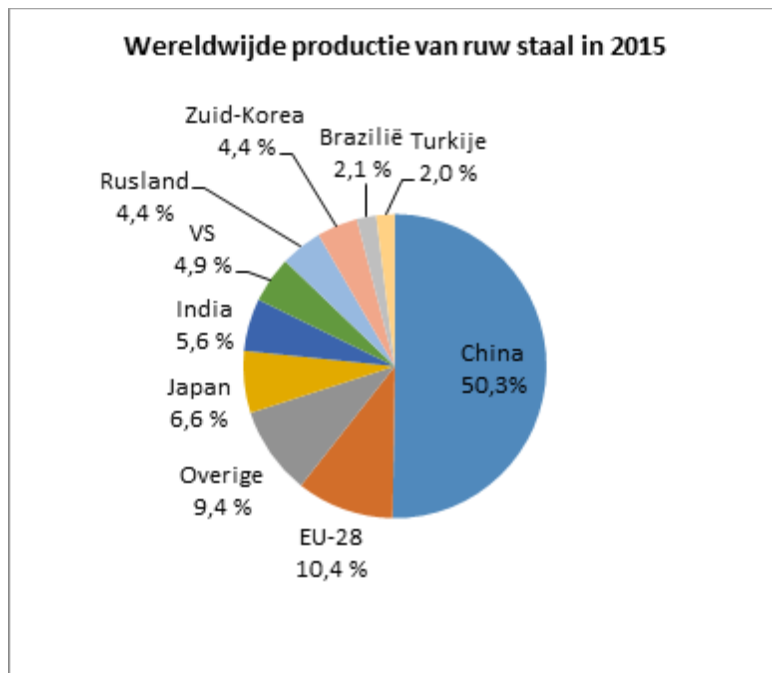
Een sterke staalsector vormt de basis voor een groot aantal industriële waardeketens. De staalsector in Europa heeft een jaarlijkse omzet¹ van 166 miljard EUR en is goed voor 1,3 % van het bbp van de EU. In 2015 verschaftte de sector 328 000 rechtstreekse banen, terwijl het aantal indirecte banen nog hoger lag. De Europese staalsector wordt gekenmerkt door moderne, zuinige fabrieken met een relatief lage CO₂-uitstoot, waarin producten met een hoge toegevoegde waarde of nicheproducten worden gemaakt voor de wereldmarkt, ondersteund door een uitstekend netwerk voor onderzoek en ontwikkeling. De Europese Unie is na China de tweede staalproducent ter wereld en produceert gemiddeld 170 miljoen ton ruw staal per jaar. De Europese staalindustrie is nog steeds een wereldleider in het technologisch zeer gespecialiseerde productsegment.



Ondanks het grote aanwezige potentieel is de concurrentiepositie van Europa op de wereldwijde staalmarkt de laatste jaren verslechterd. Hoewel de wereldwijde vraag in de nasleep van de economische en financiële crisis onverminderd sterk bleef, had de economische vertraging in China en in andere opkomende economieën sinds 2014 een negatief effect op de wereldwijde vraag naar staal. Daarnaast is de reserveproductiecapaciteit in bepaalde derde landen, met name in China, sterk toegenomen. Volgens ramingen heeft alleen al China een overcapaciteit van ongeveer 350 miljoen ton², bijna het dubbele van de jaarlijkse productie van de Unie.

¹ 2014.

² Verschil tussen de capaciteitscijfers van de OESO (2015) en de daadwerkelijke staalproductie (World Steel Association 2015).



De overproductie van staal heeft recentelijk geleid tot een drastische toename van de uitvoer, waardoor de wereldwijde staalmarkt uit balans raakte en de staalprijzen wereldwijd daalden. De afgelopen drie jaar is de invoer van staalproducten uit China naar de EU snel gestegen. Als gevolg van de sterk toegenomen hoeveelheden zijn de prijzen voor bepaalde staalproducten met soms wel 40 % teruggelopen. Sommige derde landen hebben gereageerd door handelsbeperkingen en andere soorten handelsbelemmeringen op te werpen. Bovendien heeft de overcapaciteit geleid tot een ongekende golf van oneerlijke handelspraktijken, waardoor het gelijke speelveld wereldwijd is verstoord. Door deze handelspraktijken zou de last van de wereldwijde overcapaciteit onevenredig op de Europese producenten en hun werknemers worden afgewenteld. Alleen al in 2015 en de eerste maanden van 2016 heeft de Commissie tien nieuwe onderzoeken moeten openen tegen oneerlijke handelspraktijken op het gebied van staal.

Naast deze omstandigheden zijn er een aantal andere uitdagingen op lange termijn die een krachtig antwoord op Europees niveau vereisen om de staalsector te helpen zich aan te passen, te innoveren en te profiteren van zijn volledige potentieel op het gebied van kwaliteit, geavanceerde technologie en hooggeschoolde arbeidskrachten. Dit vergt een geïntegreerde aanpak van de bedrijfstak, de lidstaten en de EU-instellingen.

2. DE UITDAGINGEN AANGAAN

In reactie op deze ontwikkelingen zijn maatregelen op korte en lange termijn nodig. Er is reeds actie ondernomen, maar aanhoudende en betere gezamenlijke inspanningen zijn nodig om vanuit een groter besef van urgentie adequate oplossingen te bieden voor de verschillende problemen. Er moet optimaal gebruik worden gemaakt van alle instrumenten die op Europees en nationaal niveau ter beschikking staan om de sector te ondersteunen en bij de modernisering te helpen.

De toestand van de staalindustrie in Europa is een belangrijk punt op de agenda van de Commissie. In februari 2016 heeft de Commissie daarom 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 2013³. Het onderwerp is besproken tijdens de bijeenkomsten van de Raad Concurrentievermogen in november 2015 en in februari 2016, en ook met het Europees Parlement in het kader van diens resolutie van december 2015 over de "ontwikkeling van een duurzame Europese basismetaalindustrie"⁴. De groep op hoog niveau voor energie-intensieve industrieën biedt een forum voor overleg tussen alle betrokken partijen.

De Commissie is bezig met de uitvoering en versterking van maatregelen die essentieel zijn om de bedrijfstak onmiddellijk verlichting te bieden en het gelijke speelveld te herstellen. Maar het vergt een gezamenlijke inspanning om nog verder te gaan. Kortetermijnmaatregelen alleen zijn niet voldoende om het concurrentievermogen en de duurzaamheid van energie-intensieve bedrijfstakken zoals de staalsector ook op lange termijn te waarborgen. Hun toekomst hangt af van hun vermogen tot modernisering en innovatie. Inspanningen uit het verleden hebben de staalindustrie van de EU met succes dynamischer, innovatiever en meer klantgericht gemaakt. Deze inspanningen moeten worden gesteund en versterkt om de huidige uitdagingen het hoofd te kunnen bieden.

De Europese Unie en haar lidstaten kunnen de staalindustrie en andere energie-intensieve bedrijfstakken helpen door investeringen te bevorderen en een gunstig ondernemingsklimaat te scheppen. De grote nadruk die de Commissie legt op groei en werkgelegenheid draagt bij aan het bereiken van die doelstelling, net als strategische initiatieven zoals het investeringsplan en de kapitaalmarktenunie, de strategie voor de eengemaakte markt, de strategie voor een digitale eengemaakte markt, de energie-unie en de circulaire economie. Bovendien kan met een aantal Europese financieringsinstrumenten een bijdrage worden geleverd aan de uitvoering van de noodzakelijke hervormingen en het verzachten van de problemen die tijdens de onvermijdelijke transformatie van de basismetaalindustrie ontstaan. Deze instrumenten moeten volledig en versneld worden ingezet.

A. EEN DOELTREFFEND EN VERANTWOORDELIJK HANDELSBELEID

Samenwerken om onze verdediging tegen oneerlijke handelspraktijken te versterken

De Commissie is bezig met een recordaantal handelsbeschermende maatregelen om schade aan de Europese staalindustrie als gevolg van dumping te neutraliseren. De efficiëntie en doeltreffendheid van ons optreden kan echter aanzienlijk worden opgevoerd, versneld en verder worden verbeterd als de lidstaten de inspanningen van de Commissie ondersteunen.

Huidige inspanningen ter versterking van de handelsbescherming

Het aantal handelsbeschermende maatregelen met betrekking tot staalproducten is opgelopen tot 37, waarvan 16 te maken hebben met de invoer uit China. Het vaststellen van de maatregelen verloopt steeds sneller, met vijf opgelegde maatregelen in 2014 en zeven in 2015.

³ COM(2013) 0407.

⁴ P8_TA(2015)0460 / A8-0309/2015.

De Commissie zet ook andere instrumenten in. Zo opent zij momenteel onderzoeken op grond van dreigende schade. De Commissie zorgt er bovendien voor dat de bedrijfstak extra ademruimte krijgt, ruim voordat de voorlopige maatregelen worden ingesteld. Dit wordt bereikt door de invoer al vóór de vaststelling van de voorlopige maatregelen te registreren. Daardoor kan de Commissie, indien aan de relevante wettelijke voorschriften is voldaan, de definitieve antidumpingrechten drie maanden vóór de vaststelling van de voorlopige maatregelen met terugwerkende kracht toepassen.

Extra inspanningen om het proces te versnellen

De Commissie zal de beschikbare marges met onmiddellijke ingang inzetten om de vaststelling van voorlopige maatregelen verder te versnellen. Hoewel het momenteel gebruikelijk is om vóór het nemen van voorlopige maatregelen de lidstaten in het Comité te raadplegen, kan bijvoorbeeld meer gebruik worden gemaakt van schriftelijke raadplegingen. In uiterst spoedeisende gevallen kunnen voorlopige maatregelen ook na kennisgeving aan de lidstaten worden ingesteld. Daarnaast zal de Commissie haar interne procedures verder verbeteren, strikter omgaan met verzoeken om uitstel voor het beantwoorden van vragenlijsten, en hoorzittingen stroomlijnen door ze zoveel mogelijk samen te voegen. Dit zou de gehele procedure met ten minste één maand kunnen versnellen.

Modernisering van handelsbeschermingsinstrumenten

- Om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het EU-optreden verder te verbeteren, moeten onze handelsbeschermingsinstrumenten worden gemoderniseerd. De Commissie heeft hiertoe drie jaar geleden reeds een uitgebreid pakket voorstellen gedaan⁵. Het Europees Parlement heeft zijn verslag in eerste lezing goedgekeurd, maar de lidstaten hebben de voortgang van dit dossier in de Raad tot dusverre belet. Het is nu de hoogste tijd om de daad bij het woord te voegen en het moderniseringspakket snel goed te keuren.
- Uit recente ervaringen is bovendien gebleken dat, uitgaande van het interinstitutionele debat en de meest recente ontwikkelingen, verdere hervormingen moeten worden overwogen: zo zou de motivering voor het schrappen van de regel van het laagste recht ook op de staalsector van toepassing moeten zijn, en meer in het algemeen op situaties waarin de markt van het land van uitvoer aan aanzienlijke verstoringen onderhevig is. Bovendien zou het voor de berekening van de schademarge zinvol kunnen zijn de winstmarge beter te definiëren, om ervoor te zorgen dat de schade doeltreffend wordt gecorrigeerd.

⁵ In vergelijking met andere rechtsgebieden zijn de handelsbeschermingsinstrumenten van de EU gebaseerd op de betrokkenheid van de lidstaten op belangrijke momenten van het onderzoek. Zo kan de Commissie de regel van het laagste recht pas toepassen nadat een volledige beoordeling van het belang van de Unie en gedetailleerde schadeberekeningen zijn uitgevoerd. De regel van het laagste recht bepaalt dat het antidumpingrecht gelijk is aan de dumping- of de schademarge, afhankelijk van welke het laagste is, hetgeen resulteert in lagere heffingen. In de antidumpingwetgeving van de EU is deze regel verplicht, terwijl hij volgens de WTO-regels slechts aanbevolen is. In vergelijkbare situaties passen handelspartners de regel van het laagste recht niet toe.

- Er kunnen en moeten aanvullende stappen worden genomen, waarvoor de basisverordeningen moeten worden gewijzigd⁶. De tussentijdse termijnen, zoals die voor het samenstellen van de steekproef van belanghebbende partijen of de tijd die de partijen hebben om te reageren op de bekendmaking van de belangrijkste feiten en overwegingen, moeten bijvoorbeeld worden aangepast. Daarnaast moet de raadpleging van de lidstaten aanzienlijk worden gestroomlijnd. Dit zou de gehele procedure met maximaal twee maanden kunnen versnellen⁷.
- De Commissie doet een beroep op de medewetgevers om dringend met haar samen te werken en is bereid om de hierboven genoemde aanvullende hervormingsvoorstellen snel in te dienen.

Bovendien zal de Commissie, in het licht van de huidige context en het belang van het onderwerp, een voorstel doen voor een systeem van voorafgaand toezicht op staalproducten. Maatregelen voor voorafgaand toezicht zijn voorzien in het vrijwaringsinstrument van de EU, en zijn gebaseerd op een systeem van automatische invoervergunningen. Deze kunnen worden geïntroduceerd wanneer ontwikkelingen op invoergebied schade dreigen toe te brengen aan producenten in de Unie.

Ten slotte kunnen belanghebbenden in het kader van een lopende openbare raadpleging hun mening kenbaar maken over een aantal elementen van het handelsbeschermingssysteem van de EU: de Commissie onderzoekt momenteel, nu sommige bepalingen van het Protocol van toetreding van China tot de WTO binnenkort verlopen, of — en zo ja hoe — de EU haar behandeling van China in antidumpingonderzoeken na december 2016 moet wijzigen. Alvorens haar positie met betrekking tot dit onderwerp te bepalen, voert de Commissie een grondige effectbeoordeling uit en raadpleegt zij de belanghebbenden. In de effectbeoordeling zullen de potentiële economische en sociale gevolgen van elke wijziging in de behandeling van China zorgvuldig worden geanalyseerd, met bijzondere aandacht voor werkgelegenheid en rekening houdend met verschillen tussen de lidstaten. De openbare raadpleging, die in februari 2016 van start is gegaan, heeft tot doel de reacties van de belanghebbenden te inventariseren met betrekking tot de verschillende opties die door de Commissie zijn aangegeven. Het is voor de Commissie duidelijk dat in dit verband geen besluiten kunnen worden genomen zonder te voorzien in aanzienlijke overgangsperioden en verzachtende maatregelen.

De oorzaken van de wereldwijde overcapaciteit aanpakken

Naast maatregelen om de gevolgen van de wereldwijde overcapaciteit te beperken, pakt de Commissie samen met onze belangrijkste partners de onderliggende oorzaken van het probleem aan. Een wereldwijd probleem vraagt om een wereldwijde oplossing.

⁶ Conform de richtsnoeren voor betere regelgeving van de Commissie, SWD(2015) 111.

⁷ Als deze doelstelling werd bereikt, zou de Unie, ondanks haar veeleisender en complexer rechtskader, de snelheid waarmee in andere rechtsgebieden handelsbeschermende maatregelen worden opgelegd aanzienlijk benaderen. Zoiets kan echter alleen worden verwezenlijkt met de actieve ondersteuning van de lidstaten en de bedrijfstak.

De Commissie werkt binnen de verschillende fora samen met haar belangrijkste partners om het gelijke speelveld wereldwijd te herstellen.

- Op bilateraal niveau heeft de Commissie, in het kader van de contactgroep staal, vergaderingen belegd met China, Japan, India, Rusland, Turkije en de Verenigde Staten. Op 8 en 10 maart 2016 vergaderde de contactgroep staal met Japan en China. Bij deze gelegenheden heeft de Commissie de kwesties die met de overcapaciteit samenhangen, specifiek aan de orde gesteld. De Commissie zal vaker en intensiever met een aantal van onze belangrijkste handelspartners, met name China, om de tafel gaan zitten.
- Op multilateraal niveau speelt de Commissie een actieve rol in de Staalcommissie van de OESO. Naar aanleiding van de zorgen over de overcapaciteit, met name in China, die door de EU en gelijkgestemde landen tijdens de laatste vergadering zijn geuit, zal de Staalcommissie een symposium op hoog niveau organiseren over de uitdaging om overcapaciteit met structurele aanpassingen te beperken.
- Binnen de WTO zal de EU China eraan herinneren dat het land zijn WTO-verplichtingen inzake transparantie en de aanmelding van subsidies moet naleven. Zij zal deze kwestie actief aan de orde stellen tijdens de onderlinge toetsing van het handelsbeleid van China door de WTO in juni 2016. De Commissie bestudeert subsidieregelingen in China, waaronder die voor de staalsector. Hierbij zal zij gebruikmaken van alle beschikbare middelen en de kwestie ook binnen de G20 aankaarten, met als doel de overcapaciteit aan te pakken.
- De Commissie moedigt derde landen aan, passende beleidsmaatregelen te nemen die in overeenstemming zijn met de huidige behoeften van de markt. De Commissie onderhandelt over regels met betrekking tot het gedrag van staatsbedrijven en subsidies in het kader van vrijhandelsovereenkomsten, waarbij zij de kennisgevingen van subsidies aan de WTO nauwlettend volgt. In dit verband streeft de Commissie ook naar een gedisciplineerde toepassing van de regels voor subsidies en staatsbedrijven bij haar onderhandelingen over de investeringsovereenkomst met China. Het voornemen om bij elke handelsovereenkomst te onderhandelen over een hoofdstuk over energie en grondstoffen, is van bijzonder belang voor de staalindustrie en andere energie-intensieve bedrijfstakken.

B. VANDAAG INVESTEREN IN EEN GEMODERNISEERDE EN DUURZAME STAALINDUSTRIE

Investeren in de oplossingen en technologieën van de toekomst om het concurrentievermogen van de bedrijfstak te versterken

De staalsector wordt geconfronteerd met uitdagingen op langere termijn die langdurige investeringen in baanbrekende technologieën vereisen. Verschillende EU-fondsen steunen de staalindustrie actief bij dit moderniseringstraject door investeringen te bevorderen en te helpen bij de ontwikkeling en verspreiding van innovaties. Deze mogelijkheden moeten ten volle worden ingezet.

De Commissie werkt er actief aan mee dat de bestaande financieringsmogelijkheden de bedrijfstak op doeltreffende wijze ondersteunen bij zijn inspanningen voor modernisering.

- Zo levert het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI)⁸ ook een bijdrage aan innovatie in de staalsector, door de hogere financiële risico's van innovatieve projecten te dekken. Het EFSI biedt flexibele ondersteuning van concrete projecten door hulp te bieden in situaties waarin de markt tekortschiet of investeringssituaties tekortkomingen vertonen. Ook worden projectontwikkelaars geholpen door de Europese investeringsadvieshub, zodat zij de kwaliteit van hun projecten kunnen verbeteren en financiering kunnen aantrekken. Daarnaast kan publicatie op een Europees investeringsprojectenportaal ervoor zorgen dat zakelijke projecten zichtbaarder zijn voor investeerders. Een middelgrote Italiaanse staalproducent wordt al geholpen bij het aantrekken van andere investeerders met een eerste EIB-lening in het kader van het EFSI ter hoogte van 100 miljoen EUR. De totale investeringen komen naar verwachting uit op 227 miljoen EUR, waarmee de onderneming kan worden gemoderniseerd en zij haar producten, processen en milieuprestaties kan optimaliseren om de toonaangevende positie in haar markt te behouden. Meer industriële marktdeelnemers hebben al contact opgenomen met de advieshub. Andere kunnen vandaag gebruikmaken van de mogelijkheden van deze nieuwe instrumenten.
- De door het EFSI geboden kansen vormen een aanvulling op andere EU-fondsen, zoals Horizon 2020 en de structuurfondsen, en kunnen en moeten zo goed als mogelijk worden gecombineerd. Uit de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) zal 44 miljard EUR worden geïnvesteerd in prioriteiten van de onderzoeks- en innovatiestrategieën voor slimme specialisatie. Regio's in Tsjechië, Slowakije, Spanje, Finland en Zweden hebben steun voor de modernisering van hun staalindustrie in hun prioriteiten opgenomen. De samenwerking tussen regio's met prioriteiten in verband met de staalsector biedt kansen voor de uitwisseling van ervaringen op het gebied van beleid en nieuwe technologieën. Het geïntegreerde strategische plan voor energietechnologie, dat door de Commissie in oktober 2015 is gestart, helpt bij het coördineren van bestaande vormen van ondersteuning voor onderzoek en innovatie en de uitvoering van beleid op het gebied van energie-efficiëntie, bijvoorbeeld door een intelligenter gebruik van financiële steun en regelgevende maatregelen.
- Horizon 2020 en de Europese structuur- en investeringsfondsen helpen de staalindustrie, samen met onderzoeksinstellingen en andere belanghebbenden, bij de ontwikkeling van sleuteltechnologieën voor een efficiënter gebruik van energie en grondstoffen in de gehele waardeketen. Modernisering in de staalsector wordt ook met meer dan 50 miljoen EUR per jaar ondersteund door het Fonds voor onderzoek inzake kolen en staal. Goede voorbeelden in dit verband zijn het project voor zeer kooldioxide-arme staalproductie (ULCOS) en de follow-up-projecten daarvan, evenals

⁸ Verordening (EU) 2015/1017 van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2015 betreffende het Europees Fonds voor strategische investeringen, de Europese investeringsadvieshub en het Europees investeringsprojectenportaal en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1291/2013 en (EU) nr. 1316/2013 — het Europees Fonds voor strategische investeringen (PB L 169 van 1.7.2015, blz. 1).

de projecten die worden gefinancierd in het kader van het publiek-private samenwerkingsverband SPIRE⁹.

- Via het Europees innovatiepartnerschap inzake grondstoffen werkt de sector samen met relevante actoren op EU-, nationaal en regionaal niveau met als doel de innovaties te versnellen die moeten zorgen voor de veilige en duurzame levering van zowel primaire als secundaire grondstoffen.

Investeren in mensen

Bij de modernisering van de Europese staalindustrie draait het om het investeren in mensen en het vergroten van arbeidskansen.

Als sociale markteconomie kan — en wil — Europa niet concurreren op basis van lage lonen of verslechterende arbeidsomstandigheden en sociale normen. Europa moet concurreren op basis van innovatie, geavanceerde technologie, superieure kwaliteit en efficiënte productiemethoden. Dit alles vraagt om mensen met uitstekende vaardigheden. Goed opgeleide arbeidskrachten zijn een voorwaarde om een moderne en concurrerende staalindustrie tot stand te brengen, te beheren en in stand te houden. Het behoud van de industriële knowhow en het gekwalificeerde personeel, met name als het gaat om jonge werknemers, is een belangrijke troef van de Europese basismetaleindustrie. De noodzaak om te investeren in personele middelen zal dan ook een centrale plaats innemen op de agenda voor nieuwe vaardigheden, wat ten goede zal komen aan verschillende economische sectoren, waaronder de staalindustrie.

In sommige gevallen kunnen structurele veranderingen leiden tot banenverlies. Dit heeft ernstige sociale gevolgen voor de betrokken werknemers, hun gezinnen en de regio's waar zij wonen. Het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (EFG) kan cofinanciering verstrekken ter hoogte van maximaal 60 % van de totale kosten van de actieve arbeidsmarktmaatregelen, waarmee werknemers worden geholpen bij het vinden van een nieuwe baan als zij het slachtoffer zijn geworden van massale gedwongen ontslagen. In de gehele sector basismetalen hebben al ongeveer 5 000 werknemers steun uit het EFG ontvangen, en de lidstaten kunnen de EU op dit gebied om meer steun verzoeken.

Het is belangrijk de getroffen werknemers en lokale economieën te begeleiden in het geval van grote verplaatsingen van bedrijfsactiviteiten. Daartoe heeft de EU instrumenten ontwikkeld om de inzetbaarheid van werknemers te ondersteunen en de negatieve sociale gevolgen van herstructureringen te beperken. Het EU-kwaliteitskader voor anticipatie op veranderingen en herstructurering¹⁰ kan helpen bij het samenbrengen van ondernemingen, werknemers en hun vertegenwoordigers, sociale partners en nationale en regionale autoriteiten om te komen tot een eerlijk en sociaal verantwoord beheer van veranderingen en herstructureringen. De Commissie zal de sociale partners via de relevante comités van de

⁹ Duurzame verwerkende industrie door efficiënt gebruik van hulpbronnen en energie (Sustainable Process Industry through Resource and Energy Efficiency).

¹⁰ COM(2013) 882.

Europese sociale dialoog betrekken bij de formulering en uitvoering van de vereiste maatregelen, zoals het in kaart brengen van de behoefte aan banen en vaardigheden en maatregelen ter bevordering van de interne en externe mobiliteit.

Het informeren en raadplegen van werknemers op bedrijfsniveau — en op Europees niveau als het gaat om transnationale kwesties — is ook essentieel voor het oplossen van problemen, het beheersen van conflicten en het ontwikkelen van goede praktijken om op veranderingen te anticiperen en herstructureringen naar behoren voor te bereiden en in goede banen te leiden. Daarom is het belangrijk dat de lidstaten en de betrokken belanghebbenden de hulpmiddelen die de EU ter beschikking stelt¹¹ volledig implementeren en gebruiken om de uitdagingen van de staalindustrie het hoofd te bieden.

De EU is ook bereid de ruimere inspanningen van de lidstaten te ondersteunen voor een actief arbeidsmarktbeleid dat werklozen in staat stelt de vaardigheden en kwalificaties te verwerven die zij voor een terugkeer op de arbeidsmarkt nodig hebben. In 2015 presenteerde de Commissie een voorstel om de ondersteuning van langdurig werklozen te verbeteren en het actieve arbeidsmarktbeleid doeltreffender te maken. Het Europees Sociaal Fonds heeft 27 miljard EUR uitgetrokken voor maatregelen op het gebied van onderwijs, opleiding en een leven lang leren. Naar verwachting zullen tegen 2023 meer dan 10 miljoen werkloze deelnemers door het ESF zijn geholpen en zullen 2,9 miljoen mensen dankzij de steun van het ESF een kwalificatie hebben behaald. Als werknemers worden getroffen door een herstructurering, is de kans groot dat zij in het kader van regionale en nationale operationele programma's in aanmerking komen voor een beroepsopleiding, omscholing of bijscholing uit hoofde van het Europees Sociaal Fonds. Bovendien komen investeringen in vaardigheden in aanmerking voor financiering uit het Europees Fonds voor strategische investeringen.

Een modern mededingingsbeleid voor een sterke Europese staalsector

Het mededingingsbeleid is een belangrijke factor om het concurrentievermogen van de Europese staalproducenten op lange termijn te ondersteunen. De Commissie moedigt de lidstaten aan om optimaal gebruik te maken van het gemoderniseerde EU-kader inzake staatssteun door de hulp op nationale situaties, prioriteiten en beperkingen af te stemmen, zoals binnen het nieuwe kader mogelijk is.

Om op internationaal niveau te zorgen voor een gelijk speelveld voor Europese producenten, is de Commissie zowel op multilateraal als bilateraal niveau actief: multilateraal in de OESO en de WTO, bilateraal met haar vrijhandelsovereenkomsten. De Commissie ijvert voor meer transparantie bij alle subsidies, een overlegmechanisme en meer discipline met betrekking tot het verbod op onbeperkte garanties en op herstructureringssteun aan niet-levensvatbare

¹¹ Richtlijn 2009/38/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de instelling van een Europese ondernemingsraad of van een procedure in ondernemingen of concerns met een communautaire dimensie ter informatie en raadpleging van de werknemers, Richtlijn 2002/14/EG tot vaststelling van een algemeen kader betreffende de informatie en de raadpleging van de werknemers in de Europese Gemeenschap, Richtlijn 2001/23/EG inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen van ondernemingen of vestigingen, Richtlijn 98/59/EG van 20 juli 1998 betreffende collectief ontslag.

ondernemingen — de meest verstorende vormen van subsidie. Het is van cruciaal belang dat het Europees Parlement en de Raad deze benadering steunen.

De EU-regels inzake staatssteun voorkomen het ontstaan van subsidiewedlopen op de interne markt en bevorderen een eerlijke behandeling van efficiënte fabrikanten die herstructureringen met hun eigen middelen doorvoeren. De staatssteunregels zijn grondig gemoderniseerd. Zij maken het mogelijk het concurrentievermogen op de wereldmarkt van efficiënte en productieve staalproducenten te ondersteunen. De lidstaten worden aangemoedigd optimaal gebruik te maken van dit nieuwe kader om de staalindustrie te steunen. Dit betreft met name de volgende punten:

- er kan meer steun worden geboden aan grensoverschrijdend industrieel onderzoek of aan belangrijke technologieprojecten van gemeenschappelijk Europees belang (IPCEI);
- de staatssteunregels met betrekking tot onderzoek, ontwikkeling en innovatie staan het gebruik van overheidssteun toe om energie-intensieve gebruikers ertoe aan te zetten innovatieve oplossingen te ontwikkelen, zoals koolstofafvang en -benutting (CCU), en de kloof met handelspartners op het gebied van particuliere investeringsuitgaven te overbruggen. Een deel van deze steun hoeft niet bij de Commissie te worden aangemeld. De Commissie is bereid de nationale autoriteiten te helpen bij het snel identificeren van dergelijke steunmaatregelen;
- wat de energiekosten van energie-intensieve industrieën betreft, worden de lidstaten aangemoedigd de indirecte financieringskosten van steunregelingen voor hernieuwbare energie te compenseren.

De richtsnoeren voor het emissiehandelssysteem (ETS) bieden de lidstaten de mogelijkheid om de hogere elektriciteitskosten waarmee sommige energie-intensieve industrieën als gevolg van de ETS-regels voor elektriciteitsopwekkers worden geconfronteerd (indirecte ETS-kosten), onder bepaalde voorwaarden te compenseren. In haar voorstel voor een herziening van het emissiehandelssysteem moedigt de Commissie de lidstaten aan om van deze mogelijkheid gebruik te maken. Op verzoek van individuele bedrijven is de Commissie ook bereid om snel aanvullend advies te geven over de beoordeling vanuit mededingingsoogpunt van langetermijncontracten voor de levering van energie.

C. UITDAGINGEN OP HET GEBIED VAN HULPBRONNEN EN KLIMAAT OMZETTEN IN KANSEN

Energieprijzen in de EU-lidstaten concurrerender maken

Meer inspanningen voor energie-efficiëntie en concurrerende energieprijzen zijn essentieel om energie-intensieve industrieën concurrerend en duurzaam te maken.

Gezien de recente daling van de energieprijzen zouden energiekosten nu een kleiner deel van de productiekosten moeten uitmaken. De groothandelsprijzen voor energie — een indicator voor de energieprijzen die door energie-intensieve industrieën worden betaald — liggen

momenteel op een historisch laag niveau, vergelijkbaar met het laagste niveau van de afgelopen tien jaar of het niveau in de nasleep van de economische crisis¹². Binnen Europa variëren de prijzen echter nog steeds, vaak als gevolg van belastingen en heffingen, die de verantwoordelijkheid van de lidstaten zijn. De energieprijzen vertonen nog steeds relevante verschillen met handelspartners, maar deze hebben zich de afgelopen maanden gunstig ontwikkeld, met name ten opzichte van de VS. Er is sprake van convergentie van de internationale energieprijzen, waarbij de prijsverschillen lijken terug te keren naar het niveau van vóór de crisis¹³.

Energieprijzen zijn echter zeer veranderlijk en kunnen dan ook weer toenemen. Om de energiekosten in bedwang te houden, moet Europa zijn energieverbruik onder controle houden, bijvoorbeeld door de energie-efficiëntie van de Europese industrie te bevorderen en concurrerende energieprijzen te stimuleren via de werking van de eengemaakte markt en regionale samenwerking. Ter ondersteuning van deze doelstellingen zal de Commissie binnenkort een aantal initiatieven bekendmaken in het kader van de energie-unie, waaronder voorstellen voor de structuur van de elektriciteitsmarkt, governance, hernieuwbare energie en energie-efficiëntie. De Commissie is van plan in de zomer van 2016 een verslag over de energieprijzen en -kosten in te dienen, waarin zij ook een evaluatie zal opnemen van de voorspelbaarheid van de elektriciteitsprijzen tijdens de periode waarin de energie-intensieve sectoren kapitaalintensieve investeringen in energie- en CO₂-efficiënte technologieën uitvoeren. Het verdrag zal verder bijdragen aan meer transparantie en een beter inzicht in de energiekosten. Verschillende financieringsmogelijkheden van de EU, zoals het EFSI en de ESI-fondsen, ondersteunen energie-efficiëntie. Zo zullen de ESI-fondsen in de periode 2014-2020 bijvoorbeeld 5,7 miljard EUR aan steun verlenen ten behoeve van de energie-efficiëntie van de industrie in de EU, milieuvriendelijke productieprocessen en een efficiënt gebruik van hulpbronnen.

Herziening van het emissiehandelssysteem

Innovatie kan de staalsector helpen concurrerend te blijven en zich aan te passen aan de nieuwe realiteit van klimaatverandering.

Producenten uit een aantal derde landen met een minder ambitieus klimaatbeleid hebben minder koolstofkosten, waardoor zij nog steeds een oneerlijk concurrentievoordeel hebben ten opzichte van hun Europese concurrenten. Hoewel de Overeenkomst van Parijs een keerpunt is en investeerders, ondernemingen en beleidsmakers een duidelijk signaal zendt dat de wereldwijde overgang naar schone energie onvermijdelijk is, blijft het risico van

¹² De gasprijzen liggen nu op het laagste niveau in zes jaar (13 EUR/MWh). De elektriciteitsprijzen zijn gedaald sinds de piek van 2012 (66 EUR/MWh) en liggen nu, met 30 EUR/MWh, op het laagste niveau in twaalf jaar. De steenkoolprijzen, die belangrijk zijn voor de staalindustrie, zijn de afgelopen jaren ook aanzienlijk gedaald en bedragen aan het begin van 2016 minder dan de helft van de prijs van vijf jaar geleden. Ten slotte hebben de olieprijsen onlangs hun laagste niveau in twaalf jaar bereikt.

¹³ De gasprijzen in de EU zijn nu in verhouding tot de VS tweemaal zo hoog (2,1 in januari-februari 2016), terwijl ze in 2012 nog viermaal zo hoog waren. De elektriciteitsprijzen zijn nu ongeveer 60-70 % hoger dan in de VS, terwijl ze in 2012 nog tweemaal zo hoog waren. In Japan liggen de gasprijzen nu iets boven de prijzen in de EU (1,1 in 2016), terwijl de elektriciteitsprijzen 1,8 maal die in de EU bedragen.

concurrentienadelen bestaan. In het voorstel tot herziening van het emissiehandelssysteem¹⁴ stelt de Commissie dan ook voor de gratis emissierechten zo te verdelen dat energie-intensieve industrieën, waaronder de staalsector, passende ondersteuning krijgen en de best presterende ondernemingen nog altijd worden beloond. Het strategisch besluit van de Europese Raad om ook na 2020 aan de gratis toewijzing van emissierechten vast te houden en de voorgestelde bepalingen inzake koolstoflekage zorgen momenteel voor het juiste evenwicht. Op dit moment wordt over het voorstel onderhandeld in de gewone wetgevingsprocedure; de Commissie moedigt de medewetgevers aan de procedure voor de vaststelling van het herziene emissiehandelssysteem zo snel mogelijk te laten verlopen en zal indien nodig aanvullende informatie verstrekken.

Het voorstel is om vanaf 2021 circa 400 miljoen emissierechten te reserveren om investeringen in innovatie, zoals projecten voor koolstofafvang en -benutting, te ondersteunen. Bovendien zullen nog eens 50 miljoen van de niet-toegewezen emissierechten voor de periode 2013-2020 (die anders in de marktstabiliteitsreserve zouden worden opgenomen) worden gereserveerd om ervoor te zorgen dat het innovatiefonds vóór 2021 van start kan gaan en projecten kan financieren die de verspreiding van nieuwe baanbrekende technologieën in de bedrijfstak ondersteunen.

Maak de cirkel rond: de circulaire economie

Hergebruik van grondstoffen moet de productiekosten verminderen en de gevolgen voor het milieu beperken. Dit zal nieuwe werkterreinen ontsluiten, de productontwikkeling stimuleren en zorgen voor werkgelegenheid.

Op dit moment wordt in bijna de helft van de primaire staalproductie in de EU staalschroot gebruikt, wat de EU tot een wereldwijde koploper maakt op het gebied van staalrecycling. Door op basis van schroot te produceren, worden producenten minder afhankelijk van de invoer van grondstoffen. Omdat de prijs die de producenten voor ferroschroot betalen het grootste gedeelte van de productiekosten voor gerecycleerd staal uitmaakt, maakt een betere EU-markt voor schroot deze vorm van productie meer concurrerend. De einde-afvalfasecriteria voor ijzer- en staalschroot hebben, sinds hun vaststelling in 2011, bijgedragen aan het ontstaan van een grotere vraag naar gerecycleerd staal.

In het kader van het pakket circulaire economie heeft de Commissie voorgesteld om het recyclingpercentage van afvalstoffen en sorteersystemen voor bouw- en sloopafval te bevorderen en de werking van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid te verbeteren. De Commissie zal specifieke richtsnoeren voor gebruik op sloopterreinen ontwikkelen en het overbrengen van afvalstoffen tussen lidstaten vergemakkelijken. Deze maatregelen moeten leiden tot efficiëntere toeleveringsketens, en bijdragen tot de totstandkoming van een echte eengemaakte markt voor secundaire grondstoffen.

Bovendien omvat het pakket circulaire economie verschillende maatregelen die bedoeld zijn om innovatieve industriële processen te stimuleren. Zo maakt industriële symbiose het mogelijk dat de afval- of bijproducten van de ene sector als grondstof dienen voor de andere,

¹⁴ COM(2015) 337.

waarmee tegelijkertijd nieuwe marktkansen ontstaan. Door het stimuleren van dergelijke processen zal het pakket bijdragen tot een verhoging van de materiaal- en energie-efficiëntie van industriële processen en tevens de prijscompetitiviteit versterken door bijproducten als staalslak te valoriseren in plaats van ze tegen hoge kosten te verwijderen. Een ander voorbeeld is het gebruik van afgassen uit hoogovens door afvang en benutting van koolstof.

Maar de EU neemt ook belangrijke stappen om de internationale grondstoffenmarkten en de aanverwante derivatenmarkten transparanter te maken, niet in de laatste plaats voor kritieke grondstoffen met een hoge kans op schaarste.

3. CONCLUSIES

Als gevolg van de wereldwijde overcapaciteit wordt de Europese staalindustrie geconfronteerd met een aantal serieuze uitdagingen, een uitzonderlijke toename van de wereldwijde uitvoer en een ongekende golf van oneerlijke handelspraktijken. De Commissie is zich van deze uitdagingen bewust en neemt snel en vastberaden maatregelen op een aantal beleidsterreinen. De bedrijfstak draagt weliswaar zelf de verantwoordelijkheid zich aan te passen en te innoveren om deze uitdagingen duurzaam het hoofd te kunnen bieden, maar de Europese Unie en haar lidstaten kunnen deze inspanningen ondersteunen door het behoud van een gelijk speelveld, het bevorderen van investeringen, met name op het gebied van geschoolde arbeidskrachten, en het creëren van een gunstig ondernemingsklimaat. Gestructureerde betrokkenheid en regelmatig overleg met alle belanghebbenden, ook op plaatselijk niveau, is in dit verband bijzonder belangrijk.

De Commissie treedt vastberaden op om te reageren op de oneerlijke handelspraktijken die het gevolg zijn van de wereldwijde overcapaciteit. Niet alleen is er op dit moment een recordaantal handelsbeschermende maatregelen van kracht, ook onderzoekt de Commissie extra mogelijkheden om de vaststelling van dergelijke maatregelen sneller te laten verlopen. De Commissie roept de medewetgevers op, haar voorstel tot modernisering van de handelsbescherming zo snel mogelijk goed te keuren. Aanvullende hervormingen zullen worden voorgesteld om de doeltreffendheid van deze instrumenten verder te verbeteren. De Commissie is van plan een systeem van voorafgaand toezicht op staalproducten in te stellen. Deze verdere inspanningen kunnen echter alleen succesvol zijn met de steun en actieve betrokkenheid van de lidstaten, de overige instellingen en organen van de EU en de bedrijfstak zelf.

De uitdagingen van de staalsector op lange termijn zullen niet verdwijnen. Een scala aan investeringsinstrumenten en gerichte beleidsmaatregelen op gebieden als handel, innovatie, mededinging en de energie-unie zullen de staalindustrie helpen te concurreren op basis van innovatie, een efficiënt gebruik van hulpbronnen, modernisering en hervormingen. Al deze instrumenten die door de Europese Unie ter beschikking worden gesteld, moeten zo goed en zo snel mogelijk worden ingezet.

Ten slotte houdt de modernisering van de staalindustrie ook in dat geïnvesteerd wordt in mensen. Veel van de instrumenten op dat gebied vallen onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten, maar de Unie zal aanzienlijke financiële en andere steun verlenen, onder meer via het Europees Sociaal Fonds en, in gevallen waarin het personeelsbestand snel moet worden gereduceerd, via het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering, dat de omscholing van ontslagen werknemers ondersteunt. Met de aangekondigde agenda voor nieuwe

vaardigheden streeft de Commissie naar de totstandkoming van een gedeelde inzet om in nauwe samenwerking met de lidstaten en de sociale partners te investeren in mensen en hun vaardigheden.

De staalindustrie staat voor een aantal grote uitdagingen, maar deze kunnen worden overwonnen als alle actoren in een geest van loyale samenwerking de handen ineenslaan. De Commissie blijft de toestand van de staalindustrie nauwlettend volgen, staat klaar om zo nodig verdere maatregelen te nemen en dringt er bij de lidstaten op aan om de gemeenschappelijke Europese inspanningen en initiatieven vanuit een groter besef van urgentie te ondersteunen. Als we duurzame banen en groei in Europa willen behouden, is er geen tijd te verliezen.