



Brüssel, den 9. September 2016
(OR. en)

11950/16

IND 185
COMPET 464
COMER 95
ENER 307
EMPL 326

VERMERK

Absender: Vorsitz

Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

Betr.: *Vorbereitung der Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) am 29. September 2016*

Aktuelle Lage der europäischen Stahlindustrie

- Informationen der Kommission
- Gedankenaustausch

Im Hinblick auf die Tagung des Rates "Wettbewerbsfähigkeit" am 29. September 2016 erhalten die Delegationen in der Anlage einen Vermerk des Vorsitzes zur aktuellen Lage der europäischen Stahlindustrie.

Aktuelle Lage der europäischen Stahlindustrie – Diskussionspapier

Tagung des Rates "Wettbewerbsfähigkeit", 29. September 2016

I. EINLEITUNG

Die schwierige Lage der europäischen Stahlindustrie, die eine wichtige Rolle in der EU-Wirtschaft spielt, steht bereits seit einiger Zeit weit oben auf der politischen Tagesordnung der EU. Dem slowakischen Vorsitz ist bewusst, wie ernst die Lage ist, und dass die Frage weiter auf der politischen Tagesordnung stehen muss. Zudem hat der Europäische Rat den Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 17./18. März 2016¹ aufgefordert, die Mitteilung der Kommission vom März rasch mit dem Ziel zu prüfen, mit entschlossenen Maßnahmen auf diese Herausforderung zu reagieren. Auf seiner Tagung vom 28. Juni 2016 hat der Europäische Rat an seine Schlussfolgerungen vom März zum Handel und zum Stahlsektor erinnert und angekündigt, sich auf seiner Tagung am 20./21. Oktober im Rahmen einer umfassenden Beratung erneut mit dieser Frage zu befassen. Der Vorsitz schlägt daher diesen Gedankenaustausch vor, um eine Bilanz der jüngsten Entwicklungen zu ziehen und neue, vorausschauende Ideen zu sammeln, da die langfristigen Herausforderungen des Stahlsektors nach wie vor wichtige ungelöste Fragen darstellen.

II. HINTERGRUND

Mit einer Produktion auf 166 Mio. Tonnen Rohstahl im Jahr 2015 ist die EU der zweitgrößte Stahlproduzent der Welt². Dies entspricht 10 % der weltweiten Produktion. China ist mit rund 804 Mio. Tonnen, die 50 % der weltweiten Stahlproduktion ausmachen, der größte Produzent. Der Sektor ist mit rund 500 Produktionsstätten in fast allen Mitgliedstaaten vertreten und trägt mit einem Jahresumsatz von 166 Mrd. EUR (im Jahr 2014) rund 1,3 % zum EU-BIP bei. 2015 bot der Stahlsektor 328.000 direkte Arbeitsplätze. Darüber hinaus bildet Stahl die Grundlage verschiedener industrieller Wertschöpfungsketten und ist eng verknüpft mit vielen Sektoren der verarbeitenden Industrie.

¹ EUCO 12/16.

² Quelle: "World Steel Association".

In den letzten Jahren war die europäische Stahlindustrie mit zahlreichen Herausforderungen konfrontiert: den zeitgleichen Auswirkungen von geringer Nachfrage und Überkapazitäten in einem globalisierten Markt, verbunden mit unfairen Handelspraktiken vor allem seitens von China, hohen Energiepreisen und notwendigen Investitionen, um die Kriterien der grünen Wirtschaft zu erfüllen und innovative Produkte herzustellen.

Was die Situation weltweit betrifft, so hat sich der Abschwung in China (das mehr als 50 % des weltweit produzierten Stahls verbraucht) und in mehreren anderen aufstrebenden Volkswirtschaften seit 2014 auf die Nachfrage nach Stahl ausgewirkt. Zugleich sind neue Produktionskapazitäten entstanden. Beides zusammen hat zu einer rückläufigen Entwicklung bei der Auslastung der globalen Kapazitäten geführt. Allein in China wird die Überkapazität (definiert als Differenz zwischen effektiver Kapazität und Produktion) auf 325 Mio. Tonnen geschätzt. Infolgedessen sind die chinesischen Exporte 2014 explosionsartig gestiegen (auf rund 90 Mio. Tonnen) und haben 2015 weiter zugenommen (auf rund 110 Mio. Tonnen). Rund 10 % der genannten Exporte gingen in die EU; 2015 machten sie mehr als 30 % der gesamten EU-Einfuhren aus und deckten größtenteils den leichten Anstieg der Nachfrage in der EU. Aufgrund dieses beträchtlichen Zuwachses brachen die Marktpreise für einige Stahlprodukte, etwa warmgewalzte Coils, um 40 % ein.

Die Überkapazitäten und der Anstieg der Exporte aus Drittländern (insbesondere aus China) haben eine beispiellose Welle unfairer Handelspraktiken ausgelöst, die eine Verzerrung der weltweiten Wettbewerbsbedingungen bewirken. Dies hat sich auch auf die Rentabilität der europäischen Stahlindustrie ausgewirkt. Ihre Ertragslage hat sich in den letzten Jahren so stark verschlechtert, dass ihre durchschnittliche Rentabilität heute längst nicht mehr tragfähig ist. Die Unternehmen stützen sich offenbar mehr und mehr auf kurzfristige Verbindlichkeiten. Investitionen verliefen schleppend, und den Finanzmärkten nach besteht derzeit keine Aussicht auf Expansion. Die geschilderte Ertragslage gilt als schlechter als die etlicher anderer Industriezweige und der verarbeitenden Industrie insgesamt³.

³ OECD (DSTI/SU/SC(2015)12).

Darüber hinaus steht die Stahlindustrie, die grundsätzlich energieintensiv ist, vor besonderen Herausforderungen im Zusammenhang mit hohen Energiepreisen, Energiesteuern und -abgaben sowie dem Emissionshandelssystem (EU EHS). Veränderte Marktbedingungen zwingen energieintensive Industriezweige zu Anpassung und Innovation, damit sie langfristig wettbewerbsfähig bleiben und Nachhaltigkeit gewährleisten. Die Stahlherstellung verursacht rund 5 % der gesamten CO2-Emissionen. Die Stahlindustrie ist der größte Emittent und einer der Bereiche, den die Regierungen besonders ins Auge gefasst haben. Es müssen Lösungen gefunden werden, die es der EU ermöglichen, ihre Umwelt- und Klimaziele zu erreichen, ohne ihre Wettbewerbsfähigkeit einzubüßen.

III. DIE JÜNGSTEN ENTWICKLUNGEN

Der Rat (Wettbewerbsfähigkeit) hat bereits im November 2015 und im Februar 2016 über die EU-Stahlindustrie beraten. Das Europäische Parlament hat das Thema im Zusammenhang mit seiner Entschließung zur "Entwicklung einer nachhaltigen europäischen Industrie der unedlen Metalle"⁴ im Dezember 2015 ebenfalls behandelt. Darüber hinaus hat sowohl der Ausschuss der Regionen als auch der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss zur Mitteilung der Kommission vom März 2016 Stellung genommen.

Die hochrangige Gruppe für energieintensive Industrien bietet ein Forum für Gespräche zwischen allen relevanten Interessenträgern und ist seit ihrer Einsetzung im Oktober 2015 bereits zwei Mal zusammengetreten. Die Kommission hat im Februar 2016 eine Konferenz auf hoher Ebene über energieintensive Industriezweige veranstaltet, um eine Bestandsaufnahme der im aktuellen Kontext eingeleiteten Maßnahmen, einschließlich der Umsetzung des Aktionsplans für die Stahlindustrie vom Juni 2013, vorzunehmen⁵. Am 20. Juni 2016 wurde ein zweites solches Treffen veranstaltet, bei dem die Herausforderungen auf den Energiemarkten und der problematische Charakter des chinesischen Wirtschaftsmodells, das zu Überkapazitäten führt, im Mittelpunkt standen.

⁴ P8_TA(2015)0460/ A8-0309/2015.

⁵ Aktionsplan für eine wettbewerbsfähige und nachhaltige Stahlindustrie in Europa (COM(2013) 407).

Auf politischer Ebene veröffentlichte die Kommission im März 2016 eine Mitteilung zur Lage des Stahlsektors⁶. In dem Dokument wird eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen, durch die der europäische Stahlsektor darin unterstützt werden soll, die großen Herausforderungen zu bewältigen. Dies umfasst fünf Maßnahmenbereiche: 1) eine Verpflichtung, die Annahme von Anti-dumping-Maßnahmen zu beschleunigen und diese wirksamer zu gestalten; 2) Bekämpfung der Ursachen der weltweiten Überkapazitäten durch bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit; 3) Investitionen in Innovation und 4) in Kompetenzen; sowie 5) gezielte Maßnahmen in Bereichen wie Wettbewerb, Energie, Klima und Kreislaufwirtschaft. Gleichzeitig hob die Kommission in diesem Zusammenhang die wichtige Rolle der Mitgliedstaaten – beispielsweise bei der Verabschiedung des Vorschlags zur Modernisierung der handelspolitischen Schutzinstrumente (TDI) – hervor, wodurch die Antidumping- und Antisubventionsverfahren beschleunigt würden und der Kommission die Möglichkeit gegeben würde, unter bestimmten Umständen höhere Zölle festzusetzen, sowie die Reform der EU EHS nach 2020.

In diesem Bereich wurden mittlerweile Fortschritte erzielt. Um für die Industrie der EU gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten, nutzt die Kommission die gesamte Bandbreite der verfügbaren Instrumente der Handelspolitik, da Untersuchungen bei drohenden Schäden eingeleitet werden (d.h. bevor der tatsächliche volle wirtschaftliche Schaden eintritt und die Industrie geschädigt wird) und Einfuhren bei Bedarf zollamtlich erfasst werden (wodurch in vielen Fällen das hohe Volumen billiger Einfuhren verringert wird). Die Stahlindustrie ist der größte Nutznießer von TDI in der EU: fast ein Drittel der derzeitigen TDI betreffen Stahlerzeugnisse. Zur Zeit gelten 37 endgültige Maßnahmen für Stahlerzeugnisse, von denen 15 China betreffen; darüber hinaus werden 12 Untersuchungen durchgeführt, von denen 5 China betreffen. Gleichzeitig hat die Kommission in ihrer Mitteilung vom März ihre Absicht bekräftigt, die Annahme vorläufiger Maßnahmen zu beschleunigen. Darüber hinaus hat die Kommission Anfang Mai dieses Jahres ein System der vorherigen Überwachung für Stahlerzeugnisse auf der Grundlage eines automatischen Einfuhr Lizenzverfahrens wiedereingeführt. Der Legislativvorschlag der Kommission zur Modernisierung der handelspolitischen Schutzinstrumente wird noch immer im Rat und im Parlament erörtert, obwohl die Mehrheit der Mitgliedstaaten eine Stärkung dieser Instrumente gefordert hat.

⁶ Die Stahlindustrie: Erhaltung von dauerhaften Arbeitsplätzen und nachhaltigem Wachstum in Europa (COM(2016) 155).

Auf bilateraler Ebene wurde im Anschluss an das Gipfeltreffen EU-China vom 19. Juli 2016 in Peking vereinbart, dass eine bilaterale Plattform EU-China zur Überwachung des Fortschritts bei der Lösung des Problems der Stahlüberkapazitäten eingerichtet wird. Die bilaterale Plattform soll dazu dienen, dass Überprüfungs- und Überwachungsmechanismen konzipiert und Lösungen dafür gefunden werden, wie die Stahlüberkapazitäten in China verringert werden können, einschließlich durch die Weitergabe der Erfahrungen der EU beim Abbau von Kapazitäten. Der genaue Inhalt und die Zielsetzungen des bilateralen Forums sind allerdings mit den chinesischen Gesprächspartnern der EU noch weiter zu erörtern und zu vereinbaren. Bezüglich der politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Auswirkungen, die sich aus dem Ende der Geltungsdauer einiger Bestimmungen des Protokolls über den Beitritt Chinas zur Welthandelsorganisation (WTO) am 11. Dezember 2016 ergeben, sollte die EU sicherstellen, dass mit den handelspolitischen Schutzinstrumenten die gegenwärtige Lage – insbesondere die bestehenden Überkapazitäten – im Umfeld des internationalen Handels bewältigt werden kann und zugleich die internationalen Verpflichtungen der EU im rechtlichen Rahmen der WTO erfüllt werden.

Die Staats- und Regierungschefs haben auf dem G7-Gipfel in Ise-Shima (Japan) vom 26./27. Mai betont, dass die Herausforderung der Überkapazitäten dringend angegangen werden muss, indem marktverzerrende Subventionen und andere unterstützende Maßnahmen abgeschafft werden. Die Staats- und Regierungschefs haben auf dem G20-Gipfel in Hangzhou (China) vom 4./5. September erklärt, dass strukturelle Probleme – einschließlich der Überkapazitäten in einigen Industriezweigen, erschwert durch die schwache Belebung der Weltwirtschaft und die gedrosselte Marktnachfrage – sich negativ auf Handel und Beschäftigung ausgewirkt haben. Sie waren sich einig, dass Überkapazitäten in der Stahlindustrie und in anderen Industriezweigen ein globales Problem sind, das gemeinsamer Antworten bedarf. Sie erklärten außerdem, dass Subventionen und andere Formen staatlicher Unterstützung zu Marktverzerrungen führen und zu weltweiten Überkapazitäten beitragen können. Darauf hinaus verpflichteten sie sich dazu, die Kommunikation und die Zusammenarbeit zu verbessern und wirksame Schritte zu unternehmen, um die Herausforderungen anzugehen. Zu diesem Zweck forderten sie einen verstärkten Informationsaustausch und eine verstärkte Zusammenarbeit durch die Schaffung eines Weltforums zu Stahlüberkapazitäten. Dies sollte durch die OECD unter aktiver Beteiligung der G20-Mitglieder und interessierter OECD-Mitglieder gefördert werden. Schließlich forderten sie einen Fortschrittsbericht für die zuständigen Minister der G20 über die Leistung des Weltforums im Jahr 2017. Entsprechend dieser Zusage haben die stahlerzeugenden Volkswirtschaften der G20 an der jüngsten Tagung des OECD-Stahlausschusses vom 8./9. September in Paris teilgenommen. Die Teilnehmer haben bereits die Modalitäten, die Verwaltung, die Mitgliedschaft, die Tätigkeiten, die Logistik und die benötigten Ressourcen eines Weltforums zu Stahlüberkapazitäten erörtert. Sie haben die Bedeutung des neuen Forums hervorgehoben. Gleichzeitig bekräftigte China, dass es eine Zusammenarbeit in offenen Gesprächen wünsche. China rief in Erinnerung, dass es bereits aktive Schritte bezüglich der Überkapazitäten in der Stahlerzeugung mit beachtlichen Ergebnissen unternommen hat.

IV. GEDANKENAUSTAUSCH

Über die bereits ergriffenen Maßnahmen hinaus sind weitere, verstärkte gemeinsame Anstrengungen notwendig, um angemessene Antworten auf die verschiedenen Herausforderungen, mit denen sich die Stahlindustrie konfrontiert sieht, zu finden. Es ist notwendig, langfristige Maßnahmen in Betracht zu ziehen, um den Schutz der Industrie in der EU aufrechtzuerhalten und zu verbessern. Der Schutz gegen schädliche Dumping-Methoden durch wirksame handelspolitische Schutzinstrumente und die Wiederbelebung des heimischen Verbrauchs in Europa sind entscheidend. Vor allem müssen die Auswirkungen der Klimaschutzpolitik auf die Wettbewerbsfähigkeit der Stahlindustrie berücksichtigt und müssen Garantien für eine nachhaltige Entwicklung der europäischen Stahlindustrie gefunden werden.

Die auf europäischer und nationaler Ebene zur Verfügung stehenden Instrumente müssen optimal eingesetzt werden, um die Branche zu entlasten und sie bei ihrer Modernisierung zu begleiten. Ein Regelungsrahmen, Forschung und Finanzierungsbedingungen, die Innovation und neue Technologien (beispielsweise CO2-Abscheidung und -Nutzung) begünstigen, können dazu beitragen, dass der Stahlsektor wettbewerbsfähig bleibt und sich an die neuen Gegebenheiten des Klimawandels anpasst. Dennoch bleiben für die Wettbewerbsfähigkeit und die Nachhaltigkeit energieintensiver Branchen Anstrengungen zur Förderung der Energieeffizienz und wettbewerbsfähiger Energiepreise von entscheidender Bedeutung.

Die künftige Entwicklung der Stahlindustrie hat sowohl direkte als auch indirekte Auswirkungen auf die europäische Wettbewerbsfähigkeit, da diese Industrie wirtschaftlich eng mit vor- und nachgelagerten Branchen verflochten ist und in hohem Maße Beschäftigung generiert. Eine wettbewerbsfähige und nachhaltige Stahlindustrie hat darüber hinaus sowohl auf die lokale als auch auf die regionale Entwicklung sowie auf die Konjunkturbelebung und das Wachstum in vielen Regionen Europas einen positiven Einfluss.

* * *

Vor diesem Hintergrund ersucht der Vorsitz den Rat (Wettbewerbsfähigkeit), sich auf seiner Tagung am 29. September 2016 mit den nachstehenden Fragen zu befassen:

- 1) Wie bewerten Sie die Auswirkungen der Politik und der Instrumente der EU auf die Bewältigung der Lage in der Stahlindustrie? Was sind in Ihrem Land die jüngsten Entwicklungen in der Stahlindustrie und die besonderen Herausforderungen, denen dieser Sektor nach wie vor ausgesetzt ist?
- 2) Welche Maßnahmen wurden auf nationaler Ebene ergriffen, um die Maßnahmen der EU zu ergänzen, und wie haben sich diese Maßnahmen ausgewirkt?
- 3) Welche weiteren Maßnahmen würden Sie als vorrangig betrachten, damit sich die Lage der Stahlindustrie langfristig verbessert?