



Brüssel, den 18. Februar 2016
(OR. en)

5998/1/16
REV 1

IND 27
COMPET 46
COMER 9

VERMERK

Absender: Vorsitz

Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

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

Stahlindustrie: Maßnahmen im Anschluss an die außerordentliche Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) vom 9. November 2015 und die Konferenz zu energieintensiven Industrien vom 15. Februar 2016

- Erläuterungen der Kommission und des Vorsitzes
- Gedankenaustausch

Hintergrund

Der luxemburgische Vorsitz hat am 9. November 2015 eine außerordentliche Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) einberufen, um sich einen Überblick über die derzeitigen ernsten Probleme der europäischen Stahlindustrie zu verschaffen, darunter große globale Überkapazitäten in der Produktion und damit verbunden die Schließung von Stahlwerken und der Verlust von Arbeitsplätzen. Der luxemburgische Vorsitz kam zu dem Schluss, dass konkrete Maßnahmen erforderlich sind, um die langfristige Existenzfähigkeit eines modernen europäischen Stahlsektors als Teil eines umfassenden Ansatzes zur Schaffung wettbewerbsfähiger Rahmenbedingungen für die Industrie der EU als Ganzes sicherzustellen. Zu diesen Maßnahmen gehörten die Aufnahme von bilateralen und multilateralen Dialogen und Verhandlungen mit Drittländern, ein konstruktiver Ansatz für die Modernisierung der handelspolitischen Schutzinstrumente, die umfassende und fristgerechte Nutzung handelspolitischer Schutzmaßnahmen, die umfassende Nutzung der Investitionsoffensive für Europa und der überarbeiteten Vorschriften über staatliche Beihilfen zur Unterstützung energieintensiver Industrien, die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Sektoren, in denen im Zusammenhang mit der Reform des Emissionshandelssystems (EHS) die größte Gefahr der Verlagerung von CO2-Emissionen besteht, die rasche Vollendung der Energieunion, die Nutzung des Potenzials der Kreislaufwirtschaft und die optimale Nutzung der verfügbaren Instrumente und Finanzierungsmittel der EU.

Seitdem hat die Europäische Kommission eine Reihe von Folgemaßnahmen ergriffen, darunter die jüngste Ankündigung weiterer Antidumpingmaßnahmen im Stahlsektor. Ferner wurde als Folgemaßnahme am 15. Februar 2016 im Kontext der laufenden Arbeiten der Hochrangigen Gruppe für energieintensive Industrien eine besondere hochrangige Konferenz der Interessenträger – unter Einbeziehung der Sozialpartner – einberufen, um die derzeitige Lage zu überprüfen und politische Maßnahmen, einschließlich einer Bewertung der Umsetzung des europäischen Aktionsplans für die Stahlindustrie von 2013, zu erwägen. Im Mittelpunkt der Konferenz standen Handel, Investitionen in Innovation und Wettbewerbsfähigkeit, der Europäische Fonds für strategische Investitionen und das Paket der Europäischen Kommission zur Kreislaufwirtschaft. Die Teilnehmer betonten erneut die Notwendigkeit konkreter Maßnahmen, um die globale Wettbewerbsfähigkeit der energieintensiven Industrien in Europa zu wahren. Der Vorsitz möchte drei Punkte, die auf der Konferenz erörtert wurden, besonders hervorheben:

- i) die Notwendigkeit, die Einführung von Antidumpingmaßnahmen zu beschleunigen, um die dringenden Herausforderungen, die sich für die Industrie durch den unlauteren Wettbewerb durch Einführen ergeben, anzugehen – insbesondere angesichts der rascheren Umsetzung solcher Maßnahmen in anderen Ländern;
- ii) der Bedarf an besser zugänglicher Unterstützung und Finanzierungsinstrumenten für Innovation, Pilotprojekte und neue Geschäftsmodelle für europäische energieintensive Unternehmen, unter anderem im Stahlsektor, im Zusammenhang mit weiteren Schritten zur Steigerung der Energieeffizienz und der Umstellung auf eine CO₂-arme Wirtschaft;
- iii) die Vermeidung von Regulierungskosten – insbesondere für KMU –, die die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen, und insbesondere die Notwendigkeit, negative Auswirkungen der EHS-Reform auf energieintensive Industrien, die einem starken internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, sowie die Gefahr der Verlagerung von CO₂-Emissionen zu vermeiden, im Hinblick auf die Umsetzung der COP21 in einer Weise, die es europäischen Unternehmen ermöglicht, weltweit unter gleichen Wettbewerbsbedingungen tätig zu sein.

Ziel der Aussprache auf der Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) am 29. Februar 2016

Ein Vermerk der Kommission zum Sachstand ist diesem Dokument als Hintergrundinformation für die Aussprache beigefügt.

Der niederländische Vorsitz ersucht den Rat (Wettbewerbsfähigkeit),

1. den Stand der Umsetzung der Schlussfolgerungen des luxemburgischen Vorsitzes vom 9. November 2015 und deren Übertragung in konkrete Maßnahmen zur Kenntnis zu nehmen;
2. unter Berücksichtigung der bisherigen Maßnahmen und der Ergebnisse der Hochrangigen Konferenz vom 15. Februar 2016 zu erörtern, welche weiteren konkreten Maßnahmen notwendig sind, um die Herausforderungen zu meistern, denen sich die europäische Stahlindustrie und die europäischen energieintensiven Industrien im Allgemeinen gegenüber sehen. Der Rat wird ersucht, sich angesichts der Dringlichkeit der gegenwärtigen Herausforderungen insbesondere auf Maßnahmen zu konzentrieren, die realistischerweise kurzfristig ergriffen werden können.

Lage im europäischen Stahlsektor

Die europäische Stahlindustrie verzeichnet einen Umsatz von rund 180 Mrd. EUR und zählt etwa 360 000 direkt Beschäftigte; die Produktion liegt bei ungefähr 170 Mio. Tonnen Stahl pro Jahr an über 500 Standorten in 23 EU-Mitgliedstaaten.

Die EU hat gegenwärtig nur noch einen Anteil von rund 10 % an der weltweiten Stahlproduktion, gegenüber 22 % im Jahr 2001 und 15,7 % im Jahr 2007. Im Gegensatz dazu hat sich der Anteil Chinas an der weltweiten Stahlproduktion von 15 % im Jahr 1999 auf aktuell rund 50 % erhöht.

Stahl ist ein wesentlicher Bestandteil mehrerer industrieller Wertschöpfungsketten. Die Versorgung mit bezahlbarem und qualitativ hochwertigem Stahl ist eng verknüpft mit der Wettbewerbsfähigkeit zahlreicher Industriezweige, darunter die Bau- und Automobilindustrie sowie die Sektoren Elektronik, Maschinenbau und Elektrotechnik.

Infolge der Umstrukturierungsbemühungen vergangener Jahre ist der europäische Stahlsektor heutzutage dynamischer, innovativer und stärker kundenorientiert. Die Fähigkeit der Stahlindustrie, neue, hochwertige Stahlprodukte mit besonderen Eigenschaften zu entwickeln, hat ihr weltweit einen Wettbewerbsvorteil verschafft. Darüber hinaus zählt die europäische Stahlindustrie zur Weltspitze, wenn es um Umweltleistung und Ressourceneffizienz geht.

Allerdings steht sie auch vor einer Reihe großer Herausforderungen, die nachstehend ausführlicher beschrieben sind. In den folgenden Abschnitten werden auch Beispiele für aktuell verfolgte Strategien gegeben, mit denen sich diese Herausforderungen möglicherweise bewältigen lassen.

Herausforderungen für die europäische Stahlindustrie und politische Lösungen

1. Globale Überkapazitäten und unfaire Handelspraktiken: politische Zusammenarbeit mit unseren Partnern und bestmögliche Nutzung bestehender Instrumente

Der Stahlsektor in der EU leidet derzeit unter großen globalen Überkapazitäten in der Produktion. Andere Erzeuger leiden auch unter der weltweiten Konjunkturabschwächung und den sich daraus ergebenden Überkapazitäten, die zu einem verstärkten Rückgang der Stahlpreise und zunehmend handelsverzerrenden Praktiken konkurrierender Regionen führen.

Ein Beispiel: Die Überkapazitäten der Stahlindustrie in China wurden 2014 von der "World Steel Association" auf etwa 340 Mio. Tonnen geschätzt, d.h. mehr als das Doppelte der Rohstahlproduktion der EU im gleichen Jahr (169 Mio. Tonnen). Parallel dazu ging die Rohstahlproduktion der EU im Jahr 2015 auf 155 Mio. Tonnen zurück.

Die negativen Auswirkungen der staatlichen Förderung zusätzlicher Produktionskapazitäten in China sind durch den derzeitigen Wirtschaftsabschwung in China verstärkt worden. Darüber hinaus haben zahlreiche stahlproduzierende Drittstaaten Handelsbeschränkungen eingeführt oder Verzerrungen verursacht, um ihre lokale Stahlindustrie zu schützen; hierzu gehören Zollschränken, nichttarifäre Maßnahmen, Ausfuhranreize und -subventionen sowie Beschränkungen bei verschiedenen Arten von Rohstoffen für die Stahlproduktion.

Neben lokalem Protektionismus wenden Drittstaaten oft auch unfaire Handelspraktiken an, um ihre Überproduktion zu exportieren.

In erwiesenen Fällen und soweit es angezeigt ist, begegnet die Kommission diesen unfairen Handelspraktiken mit ihren handelspolitischen Schutzinstrumenten. Deshalb gelten zur Zeit 35 endgültige Antidumpingmaßnahmen gegen diese unfairen Handelspraktiken. 2015 und Anfang 2016 hat die europäische Stahlindustrie neun neue Beschwerden gegen unfaire Handelspraktiken im Stahlsektor eingereicht. Die jüngsten Antidumpinguntersuchungen wurden am 12. Februar 2016 eingeleitet, um festzustellen, ob drei Stahlprodukte aus China zu gedumpten Preisen auf den EU-Markt eingeführt werden. Wird dies abschließend festgestellt, so wird die Kommission Maßnahmen ergreifen, um die europäische Industrie vor schädlichen Auswirkungen durch unfaire Handelspraktiken zu schützen. Ferner hat die Kommission am 12. Februar 2016 im Anschluss an andere unlängst angenommene vorläufige Antidumpingmaßnahmen beschlossen, ab diesem Zeitpunkt vorläufige Antidumpingzölle auf ein anderes aus China und Russland eingeführtes Stahlprodukt zu verhängen. Daran zeigt sich, dass die Kommission rasch handelt und alle Handelsschutzinstrumente, die ihr zur Verfügung stehen, nutzt, um die europäischen Stahlproduzenten gegen unfaire Handelspraktiken zu schützen. Daneben geht die Kommission auch die eigentliche Ursache des Problems an, d.h. die globalen Überkapazitäten, und ermutigt die Regierungen von Drittländern, einen geeigneten Mix politischer Maßnahmen zu ergreifen. Diese politischen Beratungen finden auf multilateraler Ebene (z.B. Stahlausschuss der OECD) und auf bilateraler Ebene (z.B. EU-Kontaktgruppen für Stahl mit Drittländern) statt. Außerdem ist die EU entschlossen, eine ehrgeizige Handelsagenda zu verfolgen und Drittlandsmärkte durch die Aushandlung von Freihandelsabkommen für Stahlprodukte aus der EU zu öffnen.

2. Zuerkennung des Marktwirtschaftsstatus an China

Einige Bestimmungen des Protokolls über den Beitritt Chinas zur Welthandelsorganisation laufen am 11. Dezember 2016 aus. Die Kommission hat noch keine endgültige Entscheidung darüber getroffen, wie dieses Auslaufen in den EU-Rechtsvorschriften zum Handelsschutz zum Ausdruck kommen soll. Die Kommission führt eine eingehende Prüfung durch, einschließlich einer Analyse nach Sektoren und Mitgliedstaaten, die auch andere Aspekte dieser Frage abdeckt, insbesondere die potenziellen Auswirkungen auf die Beschäftigung.

Die Folgenabschätzung umfasst eine öffentliche Konsultation und Kontakte mit den Interessenträgern. Kommissionsmitglied Malmström unterrichtete das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten am 1. bzw. 2. Februar über die Einzelheiten dieser jüngsten Entwicklungen.

Im Rahmen ihrer Abschätzung beabsichtigt die Kommission, die einschlägigen Erfahrungen mit den Handelspartnern auszutauschen und in dieser Frage eng mit ihnen zusammenzuarbeiten.

3. Energiekosten – Situation weltweit und innerhalb der EU

Jüngste internationale Energiepreisstatistiken zeigen, dass die Strompreise in der EU im Vergleich zu einigen anderen stahlproduzierenden Regionen der Welt viel höher sind, was starke Auswirkungen auf energieintensive Sektoren wie die Stahlindustrie hat.

Darüber hinaus bestehen innerhalb der EU weiterhin Energiepreisunterschiede, die aufgrund der nationalen Energiepolitiken und -steuern erheblich sein können. Die Kommission wird diese Entwicklungen weiterhin aufmerksam beobachten, und sie erstellt derzeit einen neuen Bericht über Energiepreise und -kosten, der später im Jahr 2016 veröffentlicht werden soll.

Mit dem kürzlich angenommenen Vorschlag für eine Reform des Emissionshandelssystems (EHS) will die Kommission sicherstellen, dass energieintensive Industrien, einschließlich der Stahlindustrie, innerhalb der Grenzen des allgemeinen Rahmens für die Klima- und Energiepolitik Zugang zu kostenlosen Zertifikaten haben. Ferner werden die Mitgliedstaaten aktiv ermutigt, die Einnahmen aus EHS-Versteigerungen für den finanziellen Ausgleich der indirekten EHS-Kosten zu verwenden und gleichzeitig über ihre Nutzung zu berichten und dabei Transparenz und Rechenschaftspflicht sicherzustellen.

Im Kommissionsvorschlag ist ferner die Errichtung eines Innovationsfonds und eines Modernisierungsfonds vorgesehen, um die bestehende Unterstützung für die Demonstration innovativer Technologien auf bahnbrechende Innovationen in der Industrie auszuweiten sowie Investitionen in die Modernisierung von Energiesystemen zu erleichtern und die Energieeffizienz in Mitgliedstaaten mit niedrigerem Einkommen zu fördern. Dieser Vorschlag wird derzeit vom Rat und vom Europäischen Parlament geprüft.

4. Wettbewerbspolitik

Die Wettbewerbspolitik ist ein wichtiges Element zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Förderung der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit ihrer energieintensiven Industrien und gleichzeitig zum Schutz des Binnenmarkts im Hinblick auf nationale Unterstützungsmaßnahmen.

Gemäß den Leitlinien der Kommission für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020 dürfen die Mitgliedstaaten indirekte Kosten der Finanzierung von Unterstützungsregelungen für erneuerbare Energien ausgleichen (ein Ausgleich für die indirekten Kosten der Finanzierung der Unterstützung für erneuerbare Energien wurde bereits für das Vereinigte Königreich, Deutschland, Rumänien und Dänemark gebilligt).

Ferner können die Mitgliedstaaten gemäß den Leitlinien der Kommission für bestimmte Beihilfemaßnahmen im Zusammenhang mit dem System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten nach 2012 indirekte EHS-Kosten unter bestimmten Bedingungen ausgleichen (die Kommission hat bereits Regelungen zum Ausgleich der indirekten EHS-Kosten für das Vereinigte Königreich, Deutschland, Spanien, die Niederlande, Griechenland, Litauen und Belgien (Flandern) gebilligt).

Außerdem können Beihilfen für Forschung und Entwicklung gemäß der Rahmenregelung über staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation gewährt werden.

Um einen schädlichen Subventionswettlauf im Binnenmarkt zu vermeiden, wurden seit Mitte der 1990er Jahre im Stahlsektor keine Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen erlaubt, und es wird ein marktorientierter Ansatz zur Verwirklichung der Kapazitätsanpassungen und der Umstrukturierungen verfolgt, die für eine lebensfähige und nachhaltige Stahlindustrie in Europa erforderlich sind.

5. Investitionsoffensive: Förderung von Innovation in der Stahlindustrie

Angesichts der hohen Energiepreise und der billigen Einfuhr standardisierter Erzeugnisse aus China und anderen Entwicklungsländern besteht die größte Herausforderung für die europäische Stahlindustrie darin, ihre Wettbewerbsfähigkeit durch eine Stärkung ihrer Position in den Segmenten der Branche mit hochwertigen Produkten, hoher Qualität und entsprechend hohen Gewinnmargen zu steigern. Hochwertige Stahlprodukte erbringen fünf- bis achtmal höhere Einnahmen pro Tonne als Standardstahl. Um die europäischen Unternehmen in diesen Segmenten weiter zu fördern, kann der Sektor auf erlaubte Formen der Unterstützung durch die EU und die Mitgliedstaaten im Hinblick auf Forschung, Entwicklung und Innovation zurückgreifen.

Insbesondere die Investitionsoffensive für Europa kann dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit energieintensiver Industrien, wie der Stahlindustrie, durch innovative Lösungen zu fördern. Die EIB hat bereits ein Projekt in Bezug auf Stahl im Rahmen des EFSI gebilligt und gewährt, und weitere Projekte könnten ab sofort zur Beurteilung eingereicht werden.

Durch die neu geschaffene europäische Plattform für Investitionsberatung kann zusätzlich spezielles Fachwissen über energieintensive Industrien aufgebaut und die Entwicklung guter Investitionsprojekte gefördert werden.

6. Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung: Unterstützung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

In einige Fällen sind Umstrukturierungsmaßnahmen unvermeidlich und können zum Verlust von Arbeitsplätzen führen. Der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung kann innerhalb seiner rechtlichen und budgetären Grenzen bis zu 60 % der Gesamtkosten aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen kofinanzieren, die darauf ausgerichtet sind, entlassenen Arbeitnehmern dabei zu helfen, einen neuen Arbeitsplatz zu finden.

Fazit

In den vorangehenden Abschnitten werden die wichtigsten Herausforderungen für die europäische Stahlindustrie dargelegt und Beispiele für EU-Maßnahmen aufgeführt, mit denen die Wettbewerbsfähigkeit der EU unterstützt und verbessert werden kann.

Das Paket über Kreislaufwirtschaft bietet auch Potenzial zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Stahlindustrie.

Es handelt sich aber nur um Beispiele; andere Maßnahmen und Aktionen, die in Erwägung gezogen werden könnten, umfassen einen verbesserten Zugang zu den Märkten für die öffentliche Auftragsvergabe in Drittländern.

Was die Verfahren und die Überwachung der Wettbewerbsfähigkeit der Stahlindustrie der EU anbelangt, so könnte sich die von der Europäischen Kommission eingesetzte hochrangige Gruppe für energieintensive Industrien – zusammen mit den jeweiligen Interessenträgern – mit der spezifischen Situation der Stahlindustrie befassen. Die erste Sitzung der Gruppe hat bereits im Dezember 2015 stattgefunden. Im Mittelpunkt standen dabei die Herausforderungen und strategischen Prioritäten dieser Sektoren. Die Kommission hat ferner am 15. Februar 2016 eine hochrangige Konferenz zu energieintensiven Industrien veranstaltet, an der Minister aus dem Vereinigten Königreich, Frankreich, den Niederlanden und der Slowakei sowie Mitglieder des Europäischen Parlaments und Geschäftsführer von Unternehmen der Wertschöpfungsketten der energieintensiven Industrien teilnahmen. Im Rahmen der hochrangigen Gruppe für energieintensive Industrien sollen mehrere Initiativen vorangebracht werden, nämlich technische Workshops zum Emissionshandelssystem und zu den verfügbaren Finanzierungsmöglichkeiten.

Ferner könnte der Dialog mit wichtigen stahlerzeugenden Drittstaaten (wie China und Indien) verstärkt werden, unter anderem im Rahmen des Stahl-Ausschusses der OECD.

Die Mitgliedstaaten werden ersucht, diese Aspekte im Hinblick auf die Aussprache auf der Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) zu berücksichtigen.
