

3.7 EØSU opfordrer Kommissionen til at udarbejde en procedurevejledning for operatører, som både vil hjælpe disse og myndighederne i deres kontrolvirksomhed og dermed være til gavn for hele den nye EU-politik for salgsfremme.

3.8 Disse bestemmelser er først gennemført for nylig, men der begynder allerede at vise sig essentielle behov, der skal overvejes med henblik på fremtiden. Kommissionen bør udvise stor omhu med koordineringen af foranstaltningerne på de forskellige markeder for at undgå overlapninger eller

budskaber, der krydser hinanden, hvilket kun svækker salgsfremstødets effektivitet.

#### 4. Konklusion

4.1 Kommissionens forslag bør vedtages under hensyntagen til ovennævnte bemærkninger vedrørende behovet for yderligere forenklinger.

Bruxelles, den 27. oktober 2004

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

### Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Industrielle ændringer og statsstøtte i stålsektoren«

(2005/C 120/09)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 29. januar 2004 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at afgive udtalelse om »Industrielle ændringer og statsstøtte i stålsektoren«.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Rådgivende Kommission for Industrielle Ændringer, som udpegede **Göran Lagerholm** til ordfører og **hr. Kormann** til medordfører. Den Rådgivende Kommission vedtog sin udtalelse den 9. september 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 412. plenarforsamling den 27.-28. oktober 2004, mødet den 27. oktober 2004, følgende udtalelse med 154 stemmer for, 3 imod og 11 hverken for eller imod:

#### 1. Indledning, udtalelsens mål og emneområde, definitioner

1.1 Denne initiativudtalelse sætter fokus på sammenhængen mellem industrielle ændringer og statsstøtte som illustreret ved eksemplet med stålsektoren.

1.2 Ved »industrielle ændringer« forstås i denne initiativudtalelse en normal og kontinuerlig proces inden for en industri- sektor, som proaktivt tilpasser sig dynamiske forandringer i erhvervsmiljøet for at kunne bevare sin konkurrenceevne og skabe nye vækstmuligheder.

1.3 EU kan ikke undgå en kontinuerlig tilpasning til industrielle ændringer. Den øgede globalisering af markederne gør det nødvendigt før eller siden at tilpasse de økonomiske strukturer til de begivenheder, som finder sted på verdensmarkedet. EU bør derfor spille en aktiv rolle ved fastlæggelsen af de internationale rammebetingelser.

1.4 Følgende omstændigheder har ført til udarbejdelsen af denne initiativudtalelse:

- EKSF-traktatens udløb i 2002
- privatiseringen og omstruktureringen af stålindustrien i Central- og Østeuropa i forbindelse med tiltrædelsen af EU
- OECD-forhandlingerne om en international aftale om stålstøtte
- EU's seneste resultattavle over statsstøtte
- Kommissionens meddelelse om »Opfølge strukturændringer: En industripolitik for det udvidede Europa« (KOM(2004) 274 endelig) fra april 2004 og
- Beretning fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet: »Første overvågningsrapport om strukturomlægninger i stålsektoren i Den Tjekkiske Republik og Polen« (KOM(2004) 443 endelig) af 7. juli 2004.

Denne initiativudtalelse skal med stålsektoren som eksempel vise, hvordan statsstøtte kan have konsekvenser for den nødvendige tilpasning til industrielle ændringer.

1.5 Virksomheder, som ikke modtager statsstøtte for at bevare deres konkurrenceevne, stilles ofte ringere end konkurrenter, som modtager statsstøtte. Dette kan have så alvorlige konsekvenser for disse virksomheders udvikling, at de bliver nødt til at trække sig ud af markedet. Flere års erfaring med omstruktureringer viser imidlertid i tilfældet med den europæiske stålindustri, at politiske beslutningstagere ofte har svært ved ikke at yde støtte til større virksomheder, der er truet af lukning, og som har mange ansatte. Dette er generelt med til at holde liv i virksomheder med overkapacitet og urentable aktiviteter i længere tid, end markedet normalt tillader. Det går trægt med at få sat gang i den nødvendige tilpasningsproces.

1.6 Politikerne, erhvervslivet og fagforeningerne er dog i dag generelt enige om, at en tilpasning til industrielle ændringer er uundgåelig, og at denne bør ske inden for rammerne af internationale rammeaftaler (som f.eks. WTO, OECD, ILO osv.). Denne erkendelse skyldes flere årtiers erfaringer med industrielle ændringer inden for kul- og stålindustrien. Omstruktureringer og konsolideringer samt den dertil knyttede sociale dialog betragtes i dag almindeligvis som vigtige forudsætninger eller rammer for, at EU's virksomheder kan forblive konkurrencedygtige på markeder, som bliver stadig mere integrerede.

1.7 Kommissionen gjorde i meddelelsen om industripolitik fra slutningen af april 2004<sup>(1)</sup> opmærksom på, at industrielle ændringer ikke bør sidestilles med en afindustrialisering. Sidstnævnte er karakteriseret ved et samtidigt fald i beskæftigelsen, produktionen og produktiviteten. Afindustrialisering medfører, at arbejdspladser med lav produktivitet udflydes til udviklingslandene og nyligt industrialiserede lande med lavere arbejdskraftomkostninger. Den udflytning skyldes først og fremmest, at de relative omkostningsstrukturer er blevet mere gunstige i tredjelande.

1.8 I sin analyse af industripolitikken konkluderer Kommissionen dog, at det i øjeblikket kun er mineindustrien og et begrænset antal sektorer (tekstil, beklædning, læder, skibsbygning, koksværker, olieraffineri, fremstilling og behandling af kernebrændsel og fertile materialer), som gennemgår en afindustrialisering. Selv om strukturpolitiske ændringer uden tvivl vil gå hårdt ud over enkelte områder, har de dog en positiv virkning set ud fra en overordnet økonomisk synsvinkel. Det er dog en forudsætning, at de planlægges, identificeres og støttes på korrekt vis.

<sup>(1)</sup> KOM(2004) 274 endelig. Denne meddelelse gennemgås i øjeblikket i forbindelse med udarbejdelsen af udtalelsen CCMI 017, ordfører: **Joost van Iersel**, og initiativudtalelsen CCMI 014 om »Virksomhedsudflytninger«, ordfører: **José Isaiás Rodríguez García Caro**.

1.9 Det procentuelle fald i industriens andel af den samlede samfundsøkonomi afspejler en langsigtet strukturproces. De fleste industrisektorer som f.eks. jern- og stålsektoren har gennem de sidste årtier skåret kraftigt ned på antallet af medarbejdere, men har samtidig oplevet en klar stigning i værditilvækst og arbejdsproduktivitet.

1.10 Servicesektorens stigende samfunds betydning tages ofte som et bevis på, at omstruktureringer sker på industriens bekostning. Denne udvikling er dog relativ, eftersom den skal ses i lyset af den øgede sammenfletning mellem disse to sektorer. Forarbejdningsindustrierne har inden for de seneste årtier outsourcet en række aktiviteter (transport, logistik, databehandling osv.) til eksterne tjenesteydere. Statistiske oplysninger om industrielle ændringer skal derfor fortolkes med forsigtighed. Forkerte konklusioner, der er baseret på overfladiske analyser eller politisk motiverede halvsandheder, kan hurtigt få uheldige konsekvenser for industripolitikken.

1.11 Industriel værditilvækst vil fortsat have afgørende betydning i et videnbaseret EU. Hvis man ser på den værditilvækst, som industrien har skabt i andre sektorer, er der ingen tvivl om, at industrien spiller en ligeså vigtig rolle i EU som i starten af 90'erne. I Tyskland f.eks. står industrien fortsat for ca. 40 % af bruttotilvæksten, hvis man medregner alle disse kombinerede ydelser.

1.12 I betragtning af de smertefulde erfaringer, som undertiden er blevet gjort med privatiseringer og omstruktureringer over en næsten trediveårig periode, foreslår Kommissionen nu, at fremtidige strukturforanstaltninger (i de central- og østeuropæiske lande, i stålsektoren og i andre sektorer) baseres på de erfaringer, der er gjort i forbindelse med forskellige tilpasningsforanstaltninger i EU's stålsektor.

1.13 Stålsektoren i EU har i de seneste årtier undergået væsentlige politiske, tekniske og økonomiske ændringer. Oliekriserne, EU's indre marked og udvidelse samt globaliseringen har sat dybe spor i denne råvaresektor, som er så vigtig for mange industrisektorer. Til trods for de mange konjunkturmæssige og strukturelle svingninger siden det første kriseår 1975 ligger EU's stålproduktion fortsat på et relativt stabilt niveau. Der produceres fortsat stål i næsten hele EU-15. Som følge af de teknologiske fremskridt kræver stålproduktionen i dag dog kun ca. en tredjedel af den arbejdskraft, der var nødvendig i 1975. Antallet af statskontrollerede stålvirksomheder i EU-15 er faldet fra 53 % (1985) til 10 % i dag. Statskontrollerede virksomheder er i dag desuden underlagt de samme vilkår som private virksomheder.

1.14 EØSU's rådgivende kommission for industrielle ændringer finder det derfor hensigtsmæssigt at undersøge, hvilken rolle statsstøtte generelt spiller i forbindelse med strukturændringer, og hvilken rolle statsstøtte især har haft for EU's stålindustri. I denne initiativudtalelse omfatter begrebet »stålsektor« alle de industrielle aktiviteter, som er forbundet med fremstilling og markedsføring af stål, og den betydning, som stålsektoren har for andre europæiske sektorer, som er afhængige af stål.

## 2. De generelle virkninger af statsstøtte

2.1 Statsstøtte er selektiv støtte, som ydes af statslige organer til visse udvalgte produktioner og dermed visse grupper. For at kunne afgøre, om en given foranstaltning udgør statsstøtte, er det derfor nødvendigt at foretage en skelnen mellem foranstaltninger, der er tænkt som støtte til bestemte virksomheder eller fremstillingen af bestemte varer i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 87, stk. 1, og generelle foranstaltninger, der ligeledes finder anvendelse i medlemsstaterne og er til fordel for hele økonomien. Foranstaltninger, der falder ind under sidstnævnte kategori, udgør ikke statsstøtte i henhold til artikel 87, stk. 1, men er snarere generelle økonomiskpolitiske foranstaltninger, der tilgodeser virksomheder ligeledes (f.eks. generelle skattelettelser ved øgede investeringer).

2.2 Det skal dog bemærkes, at reguleringen af de økonomiske aktiviteter i markedsøkonomier sker via udbud og efterspørgsel, mens samordningen af disse aktiviteter sker via prismekanismen. Enhver foranstaltning, som påvirker tilvejebringelsen af information, reguleringen og incitamenterne, kan derfor i princippet have en skadelig effekt.

2.3 Statsstøtte indvirker ofte negativt på den fri konkurrence, forhindrer en effektiv ressourceallokering og udgør en trussel mod EU's indre marked. EU betragter derfor sikring af fri og uforfalsket konkurrence som et af EU's grundlæggende principper.

2.4 Specifikke allokeringer af statsstøtte (økonomisk støtte eller skattelettelser) er kun berettigede i de tilfælde, hvor markedet ikke fungerer optimalt, og der er en realistisk chance for, at støtte vil kunne føre til et bedre økonomisk resultat. Statsindgreb i form af økonomisk støtte kan forhindre fejlallokeringer, hvis markedet svigter. Det er dog sjældent, at staten sidder inde med de informationer, som er nødvendige for, at der i tilfælde af markedssvigt kan tilføres tilstrækkeligt med offentlige midler. Oplysninger, som kommer fra virksomheder, der kæmper for at opnå statsstøtte, bør dog tages med et vist forbehold.

2.5 Et andet problem er, at markedsbetingelserne hele tiden ændrer sig. Statsstøtte, som var berettiget i starten, kan med tiden miste sin økonomiske berettigelse, men fastholdes på grund af trægheden i de politiske processer, og den indflydelse, som udøves af regionale og sektorspecifikke interessegrupper.

2.6 Statsstøtte medfører desuden ofte ændringer i markedsdeltagernes adfærd. Statsstøtte begrænser markedsdeltagernes vilje til at foretage de tilpasninger, som er nødvendige for at bevare eller forbedre deres konkurrenceevne. Virksomheder, der modtager støtte, kan desuden udvikle en »subsidiementalitet«.

2.7 Statsstøtte kan også medføre et øget skattetryk – i hvert fald på mellemlang sigt. Det er ikke kun nødvendigt at begrænse statsstøtte med henblik på en holdbar finanspolitisk konsolidering, men også af økonomiske og lovgivningsmæssige årsager. En forkert tilgang til statsstøtte kan bremse strukturændringerne.

2.8 Med henblik på at begrænse statsstøtten bør man i henhold til konklusionerne fra en række topmøder gå væk fra at yde støtte til enkelte virksomheder eller sektorer og i stedet støtte horisontale mål af fælles interesse som f.eks. samhørighedsmål. Horisontal statsstøtte skal normalt kompensere for markedssvigt og medfører færre konkurrenceforvridninger end sektor- og ad hoc-støtte. Den sidstnævnte form for støtte går først og fremmest til redning eller omstrukturering af virksomheder, som er i vanskeligheder.

2.9 Statsstøtte skal bl.a. bidrage til opfyldelsen af følgende horisontale mål:

— forskning og udvikling

— miljøbeskyttelse

— energibesparelser

— støtte til SMV

— jobskabelse

— fremme af uddannelsesstiltag.

### *Statens indflydelse i den europæiske stålindustri*

2.10 Staten har traditionelt haft stor indflydelse i stålindustrien, hvor ikke mindst militære og sikkerhedspolitiske overvejelser har været udslagsgivende. For at give et billede af, hvor stor denne indflydelse var, kan det nævnes, at i 1980 blev ca. 60 % af al stål i verden produceret i virksomheder, der var direkte eller indirekte under statslig kontrol.

2.11 Når stålvirksomheder ejes af staten, fører det som regel til, at staten i stor udstrækning overtager tab, hvilket i praksis svarer til en overlevelsagaranti. Set ud fra konkurrencens effektivitet er dette lige så belastende som statsstøtte til forbedring af konkurrenceevnen eller til forhindring af lukning af virksomheder, der ikke er direkte statsejede. De økonomiske foranstaltninger til forhindring af virksomhedslukning suppleres ligeledes med politiske foranstaltninger. Som følge heraf kan tilpasningsbyrden lægges over på de mere konkurrencedygtige virksomheder, hvilket kan udløse en interventionsspiral.

2.12 Den europæiske stålindustri kan derfor i dag, bortset fra støtte til lukning, kun få tildelt horisontal støtte. I lyset af de strukturændringer, der indtil langt op i 1990'erne kun skred langsomt frem, accepterede stålindustrien til slut en omlægning fra sektor- og ad hoc-støtte til horisontal støtte. Stålindustrien er nu gået så langt, at den også giver afkald på regionalstøtte<sup>(1)</sup>.

2.13 Overvågningen af de enkelte medlemsstaters udgifter tildeles stor betydning i EU. Kommissionen må bygge sin støttepolitik på en gennemsigtig kontrol og anvendelse af statsstøtte, ligesom det allerede er tilfældet i stålsektoren.

2.14 Kommissionen fortsætter i øjeblikket med at revidere de generelle retningslinjer og rammebestemmelserne for statsstøtte, som skal formuleres mere enkelt og klart. Uoverensstemmelser skal fjernes. Kommissionen vil prioritere revisionen af reglerne om støtte til redning og omstrukturering af virksomheder i vanskeligheder, reformen af fællesskabsreglerne for regionalstøtte efter udvidelsen, udarbejdelsen af nye rammebetingelser for vurderingen af mindre støtte samt klarlæggelser på området for tjenesteydelser af generel økonomisk interesse.

2.15 I forbindelse med den forestående videreudvikling af den overordnede europæiske støtteordning i de kommende år bør der tages hensyn til den internationale kontekst, navnlig de multilaterale forpligtelser. Støtte til ikke-landbrugsvarer og -produkter er omfattet af WTO-aftalen om subsidier og modforanstaltninger.

### 3. EU's støttepolitik og dens betydning for de industrielle ændringer i stålsektoren

*Det generelle EKSF-forbud mod støtte omgås*

3.1 Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab fra 1952 indeholdt klare regler om medlemssta-

<sup>(1)</sup> Den sidste undtagelse fra det generelle forbud mod støtte var den regionale investeringsstøtte til græske stålvirksomheder, som ophørte i 2000.

ternes tildeling af støtte til virksomheder inden for kul- og stålsektoren: »I overensstemmelse med bestemmelserne i denne traktat ... forbydes følgende ... som uforeneligt med fællesmarkedet for kul og stål ... tilskud eller anden støtte ydet af staterne ... i hvilken som helst form dette sker«. Dette forbud mod alle former for støtte til virksomhederne i de enkelte medlemsstater, der var omhandlet i artikel 4c, var en logisk følge af fjernelsen af alle nationale beskyttelsesforanstaltninger inden for rammerne af det indre marked.

3.2 Efter oprettelsen af det indre marked kom det dog hurtigt til at stå klart, at uden statsstøtte i Europa ville det ikke være muligt at sikre hverken energiforsyningen eller jern- og stålproduktionen gennem dets egen kulproduktion. Bestræbelserne på at finde en løsning, der ikke ville kræve ændringer af EKSF-traktaten, fik beslutningstagerne til at foreslå en omdannelse af visse former for statsstøtte til fællesskabsstøtte, hvilket i princippet var tilladt. Til dette formål blev der taget udgangspunkt i bestemmelserne i artikel 95 vedrørende uforudsete omstændigheder efter underskrivelsen af traktaten, som tillod fællesskabsstøtte, såfremt dette fandtes nødvendigt med henblik på at nå et eller flere af traktatens mål.

3.3 Et af målene var at bevare kulmineindustrien, navnlig dens arbejdspladser. Herefter ansås støtte fra medlemsstaterne til deres lokale kulminevirksomheder til sikring af energiforsyningen og stålproduktionen for at være fællesskabsstøtte.

3.4 I 1970'erne valgte mange medlemsstater ikke en gang at udnytte dette hul for den støtte, de ydede til stålvirksomhederne. I stedet udbetalte de millioner, oftest uden at der blev gjort nogen indvendinger, oprindeligt for at fremme ekspansion i stålsektoren og senere hen for at holde disse virksomheder, hvoraf hovedparten var statsejede, i gang. Selv i begyndelsen af 1980'erne kaldte den daværende generaldirektør for konkurrence i Kommissionen åbent EKSF-traktatens forbud mod støtte for forældet.

3.5 Efter 1978 fik de private stålvirksomheder, som havde lidt betydeligt under den konkurrenceforvriddning, der fulgte i kølvandet på »støttestrømmen«, større held med deres forsøg på at genindføre forbuddet mod subsidier.

3.6 Stålstøttekodeksen, der tager udgangspunkt i artikel 95, slog fra 1980 fast, at tildeling af støtte til stålvirksomheder udelukkende kunne finde sted under klart definerede betingelser. De former for støtte, der oprindeligt var tilladte, omfattede imidlertid næsten al den støtte, som medlemsstaterne allerede betalte til deres virksomheder. Således tjente den første støttelov hovedsagelig kun til at legalisere allerede eksisterende praksis. Det fuldstændige forbud mod de former for støtte, som havde størst skadelig indvirkning på konkurrencen såsom støtte til redning samt investerings- og driftsstøtte, blev kun indført gradvis.

3.7 I anden halvdel af 1980'erne var kun støtte til forskning og udvikling, miljø og lukning stadig tilladt i henhold til støtteloven. Til trods herfor fortsatte nogle statsejede virksomheder med at modtage statsstøtte til tilbagebetaling af gæld og omstrukturering frem til midten af 1990'erne på grundlag af yderligere undtagelser i henhold til artikel 95.

3.8 Tildelingen af den nye »fællesskabsstøtte« blev til sidst gjort betinget af en grundlæggende nedsættelse af produktionskapaciteten. EU-medlemsstaterne nåede endelig til enighed om ikke at tillade yderligere undtagelser fra forbuddet mod støtte udover dem, der allerede var tilladte i henhold til støtteloven.

3.9 Disse strenge regler for tildeling af stålstøtte, som allerede grundlæggerne af EKSF-traktaten havde i tankerne, og for hvilke Kommissionen overtog ansvaret, da traktaten udløb i 2002, blev ikke mindst opnået takket være en vedvarende politisk indsats og stålindustriens anlæggelse af retssager. Selv om de sager, der blev bragt for EF-Domstolen, ikke altid førte til en ophævelse af den anfægtede støttetilladelse, bidrog de ikke desto mindre til at sikre, at de juridiske grænser for undtagelser til stålstøtte blev defineret præcist og yderligere begrænset.

3.10 Det samlede beløb, der blev kanaliseret til EKSF-stålvirksomheder, var meget højt, nemlig mere end 70 mia. euro siden 1975! Beløbet fordeler sig som følger:

- fra 1975 til 1980, da loven om støtte trådte i kraft, blev der i EU udbetalt omkring 12 mia. euro i statsstøtte
- fra 1980 til 1985 – dvs. i den periode, hvor udbetaling af subsidier var tilladt uden nogen større begrænsninger til gengæld for kapacitetsnedsættelse – tillod Kommissionen udbetaling af statsstøtte på omkring 41 mia. euro
- fra 1986 til 1995 blev der udbetalt yderligere 17 mia. euro, hvoraf 7 mia. euro blev udbetalt alene i 1994, som følge af en sær aftale baseret på artikel 95.

3.11 Ifølge Kommissionens seneste opgørelse over statsstøtte tegner stålindustriens andel af al EU-støtte i dag sig for mindre end to tusindedele af den samlede støtte, og denne støtte er næsten udelukkende øremærket til miljøbeskyttende foranstaltninger. Den nuværende lovgivning og praksis inden for stålstøtte er tydeligvis strammere end EU-støtteordningerne i andre industrisektorer.

*Hvordan udviklede statsstøttementaliteten sig inden for stålsektoren i 1970'erne?*

3.12 I 1960'erne og første halvdel af 1970'erne voksede verdens stålforbrug støt med en gennemsnitlig vækst på over 5 % pr. år. I 1974 nåede produktionen af råstål i det daværende EF med ni medlemsstater op på et rekordniveau på næsten 156 mio. tons med en udnyttelseskapacitet på 87 %.

3.13 Ikke desto mindre førte oliekrisen året efter i 1975 til et styrt dyk i stålproduktionen, og som følge heraf faldt produktionen i EF med 30 mio. tons (19 %) inden for et år. Det tilsvarende prisfald for stål overgik faldet i produktionen. Samtidig hermed kunne EKSF-stålvirksomhederne konstatere en vækst i importen og en tilsvarende nedgang i deres egen eksport. Faldet i stålforbruget i det indre marked blev yderligere forværret af det forhold, at stållagre var ved at være udtømte.

3.14 Til at begynde med lignede det blot et særligt stærkt konjunkturfald, hvorfor alle eksperter troede, at det hurtigt ville blive efterfulgt af et opsving. De økonomiske institutter, der blev kontaktet af Kommissionen, bekræftede, at opsvinget ville blive særdeles kraftigt og vedvarende. Af Kommissionens langfristede prognoser, »Generelle målsætninger for 1985«, der blev udarbejdet i samarbejde med producenter, forbrugere og handlende, fremgik det, at stålproduktionen ville nå op på ikke mindre end 188 mio. tons i de ni EF-lande i 1985. Men der blev faktisk kun produceret 120 mio. tons. Under stålvirksomhedernes udarbejdelse af mellem- og langfristede investeringsplaner blev der således taget udgangspunkt i fuldstændig ukorrekte parametre. Som følge heraf blev der skabt overskudskapacitet, samtidig med at udbuddet og efterspørgslen divergerede stadig mere.

3.15 Stålforbrugernes investeringsaktiviteter blev reduceret drastisk som følge af opbremsningen i den økonomiske vækst på verdensplan, hvilket fik en særdeles negativ indvirkning på stålforbruget, da rundt regnet to tredjedele af stålforbruget i de højtudviklede, industrialiserede lande forbandtes med investeringsaktiviteter.

3.16 En anden hovedårsag til den stagnerende efterspørgsel efter stål fra 1975 er, at der i mindre grad anvendes stål til bestemte formål, da det nu udnyttes mere effektivt. Den vedvarende udvikling fra kvantitativ til kvalitativ vækst samt udviklingen af den tertiære sektor har også affødt et fald i efterspørgslen efter stål i Europa.

3.17 Til trods for det stagnerende stålforbrug efter 1975 steg stålkapaciteten igen betydeligt. Den nominelle råstålkapacitet på verdensplan steg med 150 mio. tons fra 1974 til 1983 alene, mens verdensefterspørgslen efter stål faldt med 44 mio. tons i samme periode. Samtidig hermed steg kapaciteten i de »nye« stålproducerende lande og østblok-landene særligt voldsomt. Sammenlignet med stålforbruget beløb det nominelle kapacitetsoverskud i 1974 sig til 130 mio. tons på verdensplan og tredobledes næsten inden for en tiårig periode (343 mio. tons).

3.18 Eftersom det drastiske fald i efterspørgslen på daværende tidspunkt stadig ansås for bare at være et konjunkturfænomen, fastholdtes kapaciteten på trods af kriseforanstaltninger. Sidstnævnte kunne ikke dæmme op for presset fra udbudssiden, forhindre priskrige på det europæiske stålmarked eller standse prislefaldet. Virksomheder med store produktionsomkostninger og få reserver fik stadig større problemer. De anmodede om statsstøtte, og deres ønsker blev som oftest imødekommet af deres nationale regeringer. De enkelte virksomheders problemer blev derfor et problem for hele sektoren. Systemet med frivillige begrænsninger, der var blevet vedtaget af medlemmerne af den nyligt grundlagte europæiske sammenslutning for stålvirksomheder, Eurofer, brød i sidste ende sammen, da ingen af de store virksomheder længere deltog heri.

#### *Tvunget markedsregulering (1980-1985)*

3.19 Efter sammenbruddet af det frivillige system så Kommissionen sig i 1980 tvunget til at udsende en meddelelse om, at der var en »åbenlys krise«, og til at indføre et obligatorisk system med produktionskvoter (obligatorisk kvoteregulering) for alle stålvirksomheder i EF, hvorefter produktionskvoterne blev fastsat af Kommissionen kvartalsvis. Systemet gav mulighed for anvendelse af sanktioner i tilfælde af overtrædelse af reglerne. Endvidere blev der fastsat mindstepriser for visse produkter. Prisstabilitet samt socialt og regionalt acceptable kapacitetsnedsættelser fik en central placering blandt foranstaltningerne. Der blev fastsat produktions- og leveringskvoter for hver stålproducerende virksomhed i EU. Der blev ligeledes indgået frivillige begrænsningsaftaler med 15 importlande. Som følge af de lave verdensmarkedspriser for stålprodukter var det vigtigt at undgå tab på eksport, hvilket ville have krævet supplerende subsidier fra EF i henhold til krisestemmet.

Omkring 70 % af den europæiske stålproduktion var omfattet af kvotesystemet i begyndelsen af 1980'erne.

3.20 Det politiske mål om en gradvis kapacitetsnedsættelse blev dog ikke nået med det samme. De berørte virksomheders ønske om et opsving i efterspørgslen og en eliminering af konkurrenter samt om statsstøtte og kontrolleret levering besværliggjorde kapacitetsnedsættelsen i de mindst konkurrencedygtige virksomheder. Kapacitetsnedsættelsen kom kun gradvis i gang med vedtagelsen af den anden støttelov, som fastslog, at gennemførelsen af et omstrukturingsprogram var en betingelse for tildeling af støtte. Den obligatoriske kvoteregulering, som oprindeligt kun skulle gælde frem til 1981, blev af konkurrencemæssige årsager forlænget op til flere gange.

3.21 Med henblik på at gennemføre den uundgåelige kapacitetsnedsættelse valgte Kommissionen statsstøtte, der var forbudt ifølge EKSF-traktaten, som et pressionsmiddel, og den besluttede at tillade den tidligere forbudte praksis gennem den nye lov om støtte, der blev introduceret på samme tid. Men parallelt hermed krævede Kommissionen indførelse af en licensordning, som den kobledede sammen med kravene om kapacitetsnedsættelse. Denne fase af stålpolitikken fortsatte frem til slutningen af 1985. Som et modtræk til godkendelsen af statsstøtte blev kapaciteterne nedsat med ca. 44 mio. tons råstål og 32 mio. tons varmvalset stål, samtidig med at kvotesystemet blev bevaret.

#### *Den gradvise liberalisering af markedet (fra 1985)*

3.22 Alene fra 1983 til 1985 blev der tildelt omkring 15 mia. euro i statsstøtte til stålvirksomheder. I stedet for at harmonisere konkurrencereglerne benyttede de politiske beslutningstagere sig meget lidt af muligheden for at tvinge finansielt stærke virksomheder til at lukke en passende del af deres kapacitet. Som følge heraf forsinkede de den nedsættelse af overskudskapaciteten, som markedet længe havde krævet.

3.23 Efter meddelelsen i 1985 om, at krisen langt om længe var ovre, slog Kommissionen endelig til lyd for en radikal reorientering af EF's politik for stålmarkedet. Kort efter tildelingen af statsstøtte på 15 mia. euro skulle der som led i bestræbelserne på at gøre kvotesystemet mere fleksibelt og således liberalisere markedet fuldt ud have fundet en nedsættelse af kapacitetsoverskuddet sted, hvilket af selvindlysende grunde ikke kunne opnås med interventionsforanstaltninger fra Bruxelles. Kommissionen ignorerede dog under sit pludselige kursskifte det forhold, at de milliardbeløb, den havde udbetalt frem til slutningen af 1985, først ville kunne komme til at bidrage til konkurrenceevnen i de efterfølgende år. Ved udgangen af 1986 havde den skåret drastisk ned på andelen af lovregulerede produkter.

3.24 På trods af en kapacitetsnedskæring på omkring 40 mio. tons og nedlæggelsen af titusinder af arbejdspladser fortsatte et overskydende produktionspotentiale med at lægge pres på markedet på daværende tidspunkt.

3.25 En kortvarig stigning i efterspørgslen efter 1987 støttede Kommissionen i dens argumentation for, at stålindustrien ikke længer burde anses for at være i krise. Lovgivningsforanstaltninger såsom produktionscertifikater og obligatorisk registrering af leveringer blev afskaffet. Presset på de nationale regeringer og Kommissionen øgedes, hvorfor der blev vedtaget en tredje (1985), fjerde (1989) og femte (1992) støttelov, som skulle sætte en endelig stopper for strømmen af EF-støtte. Medlemsstaterne skulle fremover kun tildeles støtte til forskning, udvikling og miljøbeskyttelse samt særlig støtte til lukning<sup>(1)</sup>, hvorved støtten næsten udelukkende blev taget fra den med bjergværksstøtte finansierede EKSF-fond.

3.26 Efter en kortvarende opgang i 1990 faldt efterspørgslen efter stål på ny. Stå priserne faldt ligeledes med ca. 20 %. I 1992 tog røsterne for yderligere intervention fra Kommissionens side på ny til i omfang. Der var specifikt krav om kvartalsvise evalueringer af produktion og levering for de enkelte produkter, forenkling af fusioner, beskyttelse mod import fra Østeuropa og støtte til omstrukturering. Med henblik på at reducere overkapacitet blev det foreslået, at der indførtes et kartel for strukturkrise, et byrdefordelingssystem for virksomhederne og en endelig kapacitetsreducing på 20 % inden udgangen af 1996, hvilket ville koste 50 000 ansatte deres job.

3.27 Kommissionen afviste dog idéen om et kartel for strukturkrise og et nyt kvotesystem for produktionen. I 1993 forelagde den sit eget forslag, som kun indeholdt indirekte foranstaltninger, herunder præfinansiering af kapacitetsreducing fra Kommissionen, fremme af fusioner og produktionsamarbejde, midlertidig beskyttelse af stålmarkedet mod import fra Østeuropa, øget markedsgennemsigtighed gennem oplysning om produktion og levering inden for EU samt sociale ledsageforanstaltninger, der skulle tilskynde virksomhederne til at reducere deres kapacitet. Der blev sat en omstrukturingsproces i gang, under hvilken produktionskapaciteten blev reduceret med yderligere 19 mio. tons, og omkring 100 000 ansatte inden for EF's jern- og stålindustri blev afskediget. Den model for præfinansiering, der allerede var blevet godkendt af Ministerrådet, blev ikke taget i anvendelse.

3.28 I december 1993 godkendte et enstemmigt Ministerråd – på trods af den femte støttelov, men med henvisning til støttens tidligere egenart – en yderligere tildeling af statsstøtte på næsten 7 mia. euro til forskellige EU-stålvirksomheder på forslag af Kommissionen til gengæld for en kapacitetsnedsettelse.

<sup>(1)</sup> Ved siden af disse former for støtte fandtes der i enkelte tilfælde stadig regional investeringsstøtte, som dog var begrænset til Portugal, Grækenland og det tidligere DDR.

### Sammenfatning

3.29 EKSF-traktaten indførte et strengt forbud mod statsstøtte i dens artikel 4c. Forbuddet afholdt dog kun i begrænset udstrækning EF-medlemsstaterne fra at støtte deres stålindustrier med fuld accept fra højeste europæiske niveau. De mere end 70 mia. euro finansieret af skatteyderne, der blev udbetalt, mens EKSF-traktaten stadig var i kraft, forsinkede de nødvendige tilpasninger til de industrielle ændringer, men kunne i sidste ende ikke forhindre dem i at blive ført ud i livet. I 1990'erne anvendte Kommissionen ligeledes sin afprøvede strategi for godkendelse af statsstøtte til gengæld for kapacitetsnedsettelse til omstrukturering af stålindustrien i de central- og østeuropæiske lande som led i forberedelserne til EU-medlemskab.

3.30 EF-medlemsstaterne nåede i 1982 i modstrid med markedsprincippet til politisk enighed om at fordele de nødvendige kapacitetsnedsettelse ligeligt mellem EF-landene – og dette i uoverensstemmelse med EKSF-traktaten, som i artikel 2 slår fast, at stål skal fremstilles dér, hvor produktionsomkostningerne er mest gunstige. I stedet for at fremme en tidlig udskillelse af urentable virksomheder fra markedet, ledsaget af sociale støtteforanstaltninger, og således hurtigt genfinde balancen mellem udbud og efterspørgsel, anvendte EU-medlemsstaterne og Kommissionen de i EKSF-traktaten fastsatte instrumenter for krisetilfælde – og dette ikke altid til fordel for alle stålvirksomheder. Urentabel kapacitet blev opretholdt af sociale, regionale og fordelingspolitiske årsager, mens rentable – frem for alt private – virksomheder gik tabt sammen med arbejdspladser, som ved en benchmarking-sammenligning ellers ville være blevet anset for at være sikre.

3.31 Man må dog alligevel erkende, at EF-stålindustriens kriseår blev overvundet på godt og ondt. Stålindustrien etablerede i sidste ende de i international sammenhæng nødvendige konkurrencedygtige strukturer. Prisen herfor var høj, nemlig en nedskæring på mere end 550.000 arbejdspladser, hvilket for størstedelens vedkommende foregik inden for socialt bæredygtige rammer. Denne proces kunne kun afvikles takket være arbejdsmarkedsparternes intensive dialog og samarbejde.

### Støtte til forskning og udvikling fremmer konkurrenceevnen

3.32 Mange af de teknologiske innovationer, der forandrede den europæiske stålindustri, blev lanceret eller videreudviklet under det med bjergværksstøtte selvfinansierede EKSF-forskningsprogram. EKSF-traktaten tog sigte på at stille forskningsmidler til rådighed for forskning på EF-plan med henblik på at fremme industriens generelle konkurrenceevne og forbedre sikkerheden på arbejdspladsen.

3.33 Det første EKSF-forskningsprogram blev indledt helt tilbage i 1955. Fra da af orienterede forskere og ingeniører på forkant med den teknologiske innovation i højere grad deres arbejde i retning mod en europæisk tilgang baseret på samarbejde. Stålintustrien, og med dén det europæiske samfund, drog fordel af denne form for kooperativ forskning, hvorigennem det blev muligt at koordinere bestræbelser, foretage en samlet indsats og stille resultater til rådighed for alle berørte parter. Den industrielle innovation skred derfor hurtigt fremad takket være konstante forbedringer.

3.34 EKSF-forskningen formåede også at opnå betydelige resultater på miljøområdet, der er yderst vigtig for samfundet. Svovldioxid- og sodemissionerne blev reduceret med henholdsvis 70 % og 60 %. Kuldiioxidemissionerne blev halveret sammenlignet med begyndelsen af 1980'erne. De europæiske stålproducenter anvender i dag 40 % mindre energi pr. ton fremstillet stål end for 20 år siden.

3.35 Oprindeligt blev der kun bevilget 7 mio. euro pr. år til fællesskabsforskning under EKSF-budgettet fra 1955. I 1990'erne steg dette tal til omkring 50 mio. euro pr. år i EU med 15 medlemsstater. EKSF-forskningsprogrammet støttede Fællesskabets forskningsprojekter, som tog sigte på at forbedre procedureerne, materialerne og miljøet, med 60 %. Fra 1983 blev forskningsstøtten til pilot- og forskningsprojekter sat op med 40 %.

3.36 På denne måde gav hver euro investeret i EKSF-forskning et gennemsnitligt afkast på 13 euro. EU-medlemsstaterne blev derfor ikke overraskende ved EKSF-traktatens udløb enstemmigt enige om udelukkende at anvende de resterende midler fra kul- og stålvirksomheders bidrag til at videreføre sektorforskningen i kul- og stålindustrien. De vedtagne retningslinjer sigter på at anvende de årlige post-EKSF-midler på omkring 60 mio. euro udelukkende til forskning i kul og stål, og navnlig for så vidt angår stål til:

- ny- og videreudvikling af produktions- og forarbejdningsmetoder
- udvikling og anvendelse af materialer
- forbedring af ressourceanvendelsen
- miljøbeskyttelse samt
- sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen.

*En konkurrencedygtig stålindustri i begyndelsen af det 21. århundrede*

3.37 Stålintustrien i EU er ved udvidelsen af Den Europæiske Union godt rustet til den globale konkurrence. Den har

i de seneste år klaret sig godt teknisk og økonomisk, men også økologisk. Nogle af de tidligere statsejede virksomheder har anvendt den opnåede økonomiske støtte målrettet til gennem teknologisk omstilling og strammere strukturer at blive verdensførende.

3.38 Stålintustrien har formået at tilpasse sig globaliseringskrav og den bæredygtige udvikling. Den europæiske stålindustri har tydeligvis taget ved lære af stålkriserne i 70'erne, 80'erne og 90'erne. Sektoren er i dag så konkurrencedygtig, at den selv i økonomisk vanskelige tider kan notere overskud.

3.39 Den store efterspørgsel på EU's indre marked er et resultat af EU-stålvirksomhedernes store anstrengelser, idet de har stræbt efter at være omkostningseffektive, samtidig med at kvaliteten og kundekontakten er blevet forbedret. De europæiske stålproducenter har med deres fusioner og virksomheds-overtagelser, øget effektivisering og omkostningssænkninger lagt grundstenen til en konkurrencedygtig sektor i det 21. århundrede. Rednings- og omstrukturingsstøtte er forsvundet fra stålproducenternes ordforråd. EU-stålvirksomhederne har som klare fortalere for bevarelsen af de strenge regler for statsstøtte selv efter EKSF-traktatens udløb understreget, at de anser tiden med subsidiemåltid og konkurrencefordrejninger for at være et overstået kapitel.

3.40 Konsolideringen og de industrielle ændringer er dog langt fra afsluttet. Enkelte virksomheder forbereder allerede transkontinentale sammenslutninger. Virksomhedernes konkurrenceevne lider for tiden under virkningerne af det industrielle opsving i Kina. Kinas hurtigt voksende stålbehov tilspidser efterspørgselssituationen på de internationale råstofmarkeder. Den kinesiske import af eksempelvis jernmalm og jernskrot skaber flaskehalse på verdensmarkedet og fører til voldsomme prisstigninger på råstoffer og fragtrater.

3.41 Der er på nuværende tidspunkt også en hurtig strukturomstilling i gang i de nye medlemsstater. De udfordringer, som de central- og østeuropæiske lande står over for i forbindelse med omstruktureringen af deres stålindustri, kan mere eller mindre sammenlignes med den situation, som Vesteuropa befandt sig i for 25 år siden, selv om globaliseringen af markederne siden da er gået fremad. Det er derfor nødvendigt, at også partnerne i Central- og Østeuropa tager ved lære af erfaringerne med omstruktureringen i Vesteuropa, herunder den sociale dialog.



3.42 Til gengæld for særlig støtte (i omstrukturingsperioden) forpligtede landene sig allerede i Europaafalterne fra begyndelsen af 1990'erne til at gennemføre effektive omstrukturingsforanstaltninger og en vidtgående afvikling af overkapacitet samt til at bevise, at de støttemodtagende virksomheders konkurrencedygtighed forbedres. For at sikre en mere fri og retfærdig konkurrence på EU's stålmarked, selv efter EU's udvikelse, har de nye tiltrædelseslande gennem tiltrædelsestraktaterne forpligtet sig til at overholde EU-regelværket (herunder direktiver og rammebetingelser på områderne for konkurrence, statsstøtte, beskatning, miljø, socialpolitik osv.). Kommissionen skal holde nøje øje med, at de nationale regeringer i de central- og østeuropæiske lande med hensyn til deres offentlige støtte holder sig til den aftalte strenge europæiske støtteordning, og at den ineffektive kapacitet faktisk som planlagt afvikles under hensyntagen til den reelle efterspørgsel.

#### 4. Den nuværende ordning for EU-støtte til stålindustrien – en model for internationale støtteaftaler?

4.1 Følgerne i USA af den svære situation på det internationale stålmarked foranledigede den amerikanske regering til i marts 2002 i modstrid med WTO at beskytte sit hjemmemarked for stål midlertidigt ved at indføre importtold i henhold til artikel 201 i den amerikanske handelsret. På baggrund af stålhandelens betydelige volatilitet som følge af en global ineffektiv og overskydende produktionskapacitet meddelte Bush-regeringen ligeledes, at den går ind for, at der indledes internationale forhandlinger om afvikling af ineffektiv kapacitet og om en global begrænsning af statsstøtte til stålindustrien.

4.2 EU-medlemsstaterne og Kommissionen støtter enhver bestræbelse på at indføre større disciplin inden for statsstøtte til stålindustrien på verdensplan. Indledningen af multilaterale forhandlinger i OECD i Paris i december 2002 gav EU mulighed for at foreslå sin velkendte stålstøtteordning som grundlag for en international aftale om stålstøtte.

4.3 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg støtter Kommissionens fremgangsmåde, selv om EU's stålindustri sætter spørgsmålstegn ved, hvor alvorligt andre lande og regioner tager afviklingen af stålstøtte og følgelig indgåelsen af en effektiv aftale om stålstøtte med anmeldelses- og sanktionspligt. Udvalget udtrykker endvidere bekymring over, at støtte- og kapacitetsproblematikken ikke drøftes samtidig med spørgsmålet om protektionistiske foranstaltninger, der ofte indføres uretmæssigt, og som således fører til konkurrenceforvridning.

4.4 For så vidt angår anvendelsesområdet for en eventuel aftale om stålstøtte går de europæiske producenter længere end de fleste landes repræsentanter ved OECD. Stålproducenterne i EU kræver enstemmigt i OECD-forhandlingerne, at alle de former for statsstøtte, der bidrager til oprettelse af ny kapacitet eller opretholdelse af uøkonomisk aktivitet, forbydes gennem aftalen. Dette krav vedrører således ikke kun særlig støtte, som tildeles udvalgte stålvirksomheder, men også almindelig, såkaldt generisk støtte.

4.5 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg deler de europæiske stålproducenters holdning, om at statsstøtte kun bør tillades, så længe den ikke har nogen negativ indvirkning på udviklingen i stålkapaciteten, den fair konkurrence og handelsstrømmene. På den baggrund går udvalget ind for følgende undtagelser i OECD:

- Støtte til endegyldige lukninger, herunder støtte til afvikling og sanering af grunde samt til afbødning af de sociale virkninger som følge af lukninger.

- Begrænset og veldefineret støtte til forskning, udvikling og miljøbeskyttelse, herunder til nedsættelse af energifgifter og grønne afgifter. For så vidt angår støtte til miljøbeskyttelse må der ikke herske nogen tvivl om, at økonomisk støtte fra staten til opfyldelse af miljøkravene ikke bør tillades. Der stilles da heller ingen krav herom fra stålsektoren i EU. Det er dog tilladt at bevilge begrænset støtte til frivillige investeringer med henblik på at tilskynde virksomhederne til inden for rammerne af deres økonomiske aktiviteter at gå længere end til opfyldelsen af EU's mindstekrav til miljø.

4.6 Støtteaftalen bør ligeledes tage hensyn til, at i det mindste nogle af vækstlandene allerede råder over en fuldt ud konkurrencedygtig stålindustri. Stålvirksomheder i vækst- eller udviklingslandene har konkurrencefordele i form af bl.a. lave lønomkostninger, adgang til råstoffer, lempeligere miljøkrav og beskyttelse fra en høj importtold. Statsstøtte til stålvirksomheder i disse lande kan derfor kun komme på tale, hvis statsstøtten:

- bevilges fra sag til sag på baggrund af den pågældende virksomheds og det pågældende lands situation; anvendelsen af støttemidlerne skal overvåges i overensstemmelse med målene

- er tidsbegrænset

- gennemføres inden for rammerne af en godkendt omstrukturingsplan, der skal sikre de berørte virksomheder lang levedygtighed
- under normale omstændigheder begrænser, men aldrig øger kapaciteten.

## 5. Konklusion

5.1 Tidligere erfaringer med omstruktureringen af den europæiske stålindustri viser, at statsstøtte er et tveægget sværd: Som virksomhedsstøtte kommer den kun få virksomheder til gode og fører til fejlallokationer. Ikke-konkurrencedygtig kapacitet holdes på markedet i længere tid. Statsstøtte kan dog, forudsat den bevilges inden for rammerne af et aftalt omstrukturingsprogram, afhjælpe social elendighed og herigennem fremme accepten og følgerne af industrielle ændringer. Styringen af denne proces gennem den sociale dialog har stået sin prøve.

5.2 Der rejser sig også det spørgsmål, om man ikke kunne have anvendt de mange skattepenge til andre og bedre formål på eksempelvis uddannelses- eller forskningsområdet.

5.3 I stålindustriens kriseår var det også et problem, at selv om retsgrundlaget (artikel 4 c i EKSF-traktaten) fremstod klart (alle former for statsstøtte var forbudte), blev det udvandet af diverse støtteaftaler samt råds- og domstolsafgørelser og var

således uforudsigeligt. Stålvirksomhederne savnede sikre rammedatoer og et sikkert planlægningsgrundlag.

5.4 Så meget desto vigtigere er det at holde øje med, at man i forbindelse med tiltrædelsen af ti og derefter endnu 2 nye medlemsstater følger de entydige stålstøtteregler strengt, og at enhver overtrædelse heraf, som i tilfældet med USS Kosice, bliver straffet.

5.5 De fejl, der blev begået i EU15, må ikke gentages.

5.6 De i mellemtiden afbrudte forhandlinger inden for OECD er meningsløse, hvis ikke man når frem til et resultat, der forbedrer den nuværende situation holdbart, dvs.:

- ingen overdrevne indrømmelser til udviklings- og vækstlande samt lande med overgangsøkonomier som eksempelvis Kina
- intet forbud mod nødvendige bestemmelser i EU vedrørende forskning, udvikling og miljøforanstaltninger (f.eks. begrænsninger af de afgifter, der pålægges virksomhederne for at forhindre konkurrenceforvridninger i forbindelse med miljøforanstaltninger) samt i forbindelse med lukning af urentabel kapacitet og
- ingen udligningstold ved eksport af stålprodukter på grund af indførelsen af byrdelettelser.

Bruxelles, den 27. oktober 2004

Anne-Marie SIGMUND

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*