Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om metallindustrins konkurrenskraft – Ett bidrag till EU:s tillväxt- och sysselsättningsstrategi”

KOM(2008) 108 slutlig – SEK(2008) 246

(2009/C 175/19)

Den 22 februari 2008 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

”Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om metallindustrins konkurrenskraft – Ett bidrag till EU:s tillväxt- och sysselsättningsstrategi”

KOM(2008) 108 slutlig.

Rådgivande utskottet för industriell omvandling, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 18 november 2008. Föredragande var Gustav ZÖHRER och medföredragande Tomasz CHRUSZCZOW.

Vid sin 449:e plenarsession den 3–4 december 2008 (sammanträdet den 3 december 2008) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 160 röster för, 6 röster mot och 7 nedlagda röster.

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 Det enorma reella värdeskapande som metallindustrin och senare produktionsled står för är ett nödvändigt bidrag till utvecklingen av hela den europeiska ekonomin. Metallindustrin är utsatt för global konkurrens och har under de gångna åren gång på gång fått genomgå omfattande förändringar och omstruktureringar.

1.2 Det kommer att finnas ett nära samband mellan framtida omstruktureringar och den växande globaliseringen av metallindustrins värdekedjor (från råvaror till förädling). Detta kräver en ny ansats i industripolitiken med inriktning på innovation, kunskaper och rättvisa globala konkurrensvillkor.

1.3 I huvudsak instämmer kommittén i den analys av sektorns kännetecken som beskrivs i kommissionens meddelande. Här måste man tänka på att metallindustrin inte är en homogen sektor och att det är svårt att uttala sig generellt. Många av de åtgärder som kommissionen föreslår är lite för allmänt hållna. Som en uppföljning av meddelandet uppmanar kommittén kommissionen att ställa upp en tidsplan med en konkret åtgärdskatalog där även de enskilda delsektorerna tas upp.

1.3.1 Kommittén föreslår att man genomför separata studier om de enskilda sektorerna i kombination med en övervakning och en social dialog som grundar sig på Europeiska kol- och stålgemenskapens (EKSG) erfarenheter.

1.4 I energipolitiken efterlyser kommittén åtgärder som genom insyn i fråga om marknad och priser möjliggör en trygg distribution som grundar sig på mer långsiktiga avtal. Luckor i distributionsnäten måste fyllas upp. Dessutom pekar kommittén på betydelsen av förnybara energikällor och branschens eget bidrag till el- och värmeproduktionen.

1.5 I miljöpolitiken handlar det framför allt om att finna lösningar som jämkar samman målen för klimatskyddet med sysselsättning, tillväxt och global konkurrenskraft. För att undvika konkurrensnackdelar för den europeiska metallindustrin kräver kommittén att man

— prioriterar internationella avtal,

— främjar spridning av de bästa och mest energieffektiva teknikformerna,

— tar hänsyn till de investeringar som redan gjorts,

— beaktar de enskilda sektorernas förmåga att minska utsläppen mot bakgrund av tekniska normer,

— snabbt fattar beslut om att erkänna risken för att källor till koldioxidutsläpp förflyttas (”koldioxidläckage”).

1.5.1 Kommittén stöder kommissionens planer i fråga om direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, avfallslagstiftning, Reach och standardisering, men förväntar sig att de enskilda förslagen är konkreta.

1.6 Återanvändning av råvaror och minskad materialanvändning samt forskning om substitut kommer att få allt större betydelse i framtiden (både om man ser till miljöskyddet och av handelspolitiska skäl).

1.7 Kommittén stöder kommissionens åtagande för ökad innovation, forskning och utveckling och förbättrade kunskaper. Förebilden här är Ulcos-projektet (*Ultra Low CO_2 Steelmaking*) inom ramen för den europeiska ståltekniklattformen (ESTEP). För den andra delen av det sjunde ramprogrammet föreslår kommittén en översyn av effektiviteten i de program som redan finns, och kommittén förväntar sig bättre avstämning och stöd. På området utbildning och vidareutbildning behövs det stora investeringar i kunskapsbasen.

1.8 Handelspolitiska frågor är av största betydelse för metallindustrin i den globala konkurrensen. Kommittén instämmer i kommissionens uppfattning att man bör värna om en nära dialog med tredjeland i handelspolitiska frågor. Man måste dock kunna fortsätta använda WTO-konforma handelspolitiska instrument mot metoder som missgynnar eller diskriminerar EU:s metallindustri.

1.9 Metallindustrin står inför långtgående sociala utmaningar, t.ex. följande:

— Fortsatta omstruktureringar.

— Personal som åldras.

— Växande kunskapskrav.

— Säkerhet och hälsoskydd.

Det förvånar kommittén att kommissionen i sitt meddelande inte anför några konkreta åtgärder eller rekommendationer beträffande de sociala aspekterna. Kommittén uppmanar kommissionen att (fortsätta) främja den sociala dialogen i de berörda sektorerna, eftersom detta är den rätta platsen för att diskutera dessa frågor.

2. **Motivering/Meddelandets innehåll**

2.1 Meddelandet innehåller en bedömning av metallindustrins konkurrenskraft och rekommendationer för hur man bör gå vidare. Det utgör en uppföljning till kommissionens meddelande från 2005 om EU:s industripolitik, där flera branschspecifika initiativ presenterades, bl.a. ett meddelande om hur råvaror och energiförsörjning påverkar konkurrenskraften hos EU:s metallindustri ([1]). Även 2007 års översyn av industripolitiken efter halva tiden beaktas ([2]).

2.2 Eftersom metallindustrin är en synnerligen energikrävande bransch, påverkas den direkt av gemenskapens politik för energi och klimatförändring. Vid Europeiska rådets möte i mars 2007 underströks *"den energiintensiva sektorns stora betydelse"*, och rådet betonade vidare *"att kostnadseffektiva åtgärder behövs för att förbättra både sådana europeiska industriers konkurrenskraft och miljökonsekvenser"*. I detta sammanhang kan nämnas kommissionens åtgärdspaket för klimat och förnybar energi från den 23 januari 2008, som tar upp den särskilda situation som gäller för energiintensiva industrier som är direkt utsatta för global konkurrens.

2.3 Kommissionen föreslår ett paket som består av 16 åtgärder på områdena energi, miljö, standardisering, innovation, forskning och utveckling, kunskaper, externa relationer och handelspolitik.

3. **Allmänna synpunkter**

3.1 Kommittén ställer sig, liksom i sitt tidigare yttrande om kommissionens meddelande *"Genomförandet av gemenskapens Lissabonprogram: En politik till stöd för EU:s tillverkningsindustri – mot en mer integrerad industripolitik"* (KOM(2005) 474 slutlig) av den 20 april 2006, generellt positiv till kommissionens sektorsspecifika aktiviteter för att öka konkurrenskraften och trygga sysselsättningen.

3.2 Metallindustrin i EU hör till de viktigaste sektorerna i värdekedjan för många näringsgrenar. Industrin utgår i sina beräkningar från att t.ex. de branscher som befinner sig i ett senare led i kedjan har en omsättning på 3 157 miljarder euro och sysselsätter 23 miljoner arbetstagare (se bilaga 1). För metallindustrins övriga grenar har det tyvärr inte gjorts några beräkningar. Stålprodukter används i stor utsträckning som ett viktigt byggnadsmaterial, framför allt för energieffektiv infrastruktur. Europas förmåga till vidareutveckling och anpassning till klimatförändringarna är därför framför allt beroende av att det finns ett stabilt utbud av stål på EU-marknaden.

3.2.1 Med tanke på den rådande krisen på finansmarknaderna anser kommittén att det är särskilt viktigt att betona att det enorma reella värdeskapande som metallindustrin och senare produktionsled står för är ett nödvändigt bidrag till utvecklingen av hela den europeiska ekonomin. Den ledande roll som den europeiska metallindustrin har på många områden ligger också till grund för andra näringsgrenars konkurrensförmåga. Denna know-how måste hållas kvar i Europa och vidareutvecklas.

Metallindustrin är utsatt för global konkurrens och har under de gångna åren gång på gång fått genomgå omfattande förändringar och omstruktureringar. Dessa har bidragit till ökad konkurrensförmåga men också till massiva förluster av arbetstillfällen. Dessa omstruktureringar kan dock inte motiveras enbart med tekniska skäl eller med att produktiviteten förbättras. En del kan förklaras med att viss produktion flyttats ut från Europa (t.ex. produktionen av obearbetat aluminium), och här har energikostnader, miljöpålagor och närheten till råvaror spelat en roll. Denna process är inte avslutad, och man måste räkna med ytterligare omstruktureringar. Det kommer här att finnas ett nära samband mellan framtida omstruktureringar och den växande globaliseringen av metallindustrins värdekedjor (från råvaror till förädling).

([1]) KOM(2005) 474 slutlig, bilaga II.

([2]) KOM(2007) 374 slutlig av den 4 juli 2007.

3.3 Dessa branscher berörs på grund av sin höga energiintensitet i särskilt hög grad av den aktuella debatten om klimatskyddet. Det handlar inte bara om att behålla konkurrenskraften utan också om att trygga sysselsättningen i de berörda branscherna. Rådet (konkurrenskraft) uppmanar därför i sina slutsatser av den 3 juni 2008 kommissionen och medlemsstaterna "*att även i fortsättningen aktivt föra diskussioner med industrin och med tredjeländer om sektorsvisa strategier, i syfte att uppmuntra att effektiva åtgärder vidtas för att minska utsläppen av växthusgaser och på detta sätt även ta itu med koldioxidläckage*".

3.4 I övrigt instämmer kommittén i kommissionens analys av sektorns kännetecken. Här måste man beakta att meddelandet bygger på förarbeten som inleddes redan 2004 och att metallindustrin inte är en homogen sektor.

3.4.1 Det råder dock fortfarande oklarhet i fråga om avgränsningen av de sektorer det handlar om. Kommissionen hänvisar i sin definition till Nace-kod 27, medan uppgifterna i dokumenten (meddelandet och bilagan) endast avser vissa delsektorer (råvaruindustrin och halvbearbetning). Kommissionen borde sträva efter en mer exakt beskrivning, allra helst som de många delsektorerna (26 industrisektorer i 5 grupper enligt Nace 27) och de strukturella skillnaderna (i råvaruindustrin huvudsakligen stora företag och i förädlingen många små och medelstora företag) gör det svårt att uttala sig generellt.

3.5 Kommissionen föreslår i meddelandet en rad åtgärder som syftar till att förbättra omgivningen för de branscher som berörs. Dessa måste också ses mot bakgrund av andra, till synes motstridiga politiska målsättningar som gemenskapen har och som behandlas samtidigt. Kommittén beklagar därför att många av förslagen är lite för allmänt hållna, och uppmanar kommissionen att i en uppföljning av meddelandet ställa upp en tidsplan med en mer konkret åtgärdskatalog där även de enskilda delsektorerna tas upp. Detta krävs framför allt eftersom investeringsbeslut i metallindustrin fattas på medellång till lång sikt och påverkas av åtgärderna.

3.5.1 Kommittén föreslår att man i samarbete med berörda parter genomför separata studier om hur efterfrågan, produktion och teknik utvecklas i de enskilda sektorerna, studier som i kombination med ständig övervakning och en social dialog grundar sig på Europeiska kol- och stålgemenskapens (EKSG) erfarenheter. Stålindustrin fungerar här som exempel. Enligt EKSG-fördraget skulle man för järn- och stålindustrins del samla in fakta som sträckte sig mycket längre än den allmänna industristatistiken. Sedan EKSG-fördraget löpte ut 2002 har den europeiska stålindustrin med framgång verkat för att åtminstone under en övergångsperiod fortsätta med ett antal viktiga specialinsamlingar av statistiska uppgifter som inte omfattas av den "allmänna industristatistiken". På europeisk nivå har detta omsatts i förordning (EG) nr 48/2004. Kommittén uttalar sig för en förlängning av den tidsbegränsade förordningen och föreslår att man också för andra områden inom metallindustrin genomför datainsamlingar av liknande omfång, eftersom det allt oftare visar sig att den allmänna industristatistiken inte ger tillräckligt med information för att man ska kunna utläsa ett konkret politiskt handlingsbehov.

4. **Särskilda kommentarer till kommissionens förslag**

4.1 *Energipolitik*

4.1.1 Som kommissionen mycket riktigt konstaterar påverkas metallindustrins konkurrenskraft av svängningar, t.ex. den snabba ökning av gas- och elpriserna som skett på sistone, samt av de alltmer begränsade möjligheterna att säkra långsiktiga leverantörsavtal.

4.1.2 Man måste vidta åtgärder för att bättre kunna förutsäga prisutvecklingen, för att garantera ökad öppenhet på marknaden och för att göra det möjligt att själv välja elleverantör. Både lagstiftningen och erkännandet av att praxis överensstämmer med gemenskapsrätten måste bidra till detta.

4.1.3 En av de viktigaste åtgärderna för att göra försörjningsförhållandena mer förutsebara är att man undersöker möjligheterna till långsiktiga leverantörsavtal. Här måste man också överväga huruvida de energidistributörer som berörs kan delta i systemet med utsläppsrätter.

4.1.4 Det behövs lösningar för att fylla luckor i infrastrukturen för energitransporter (transeuropeiska nät) för att garantera fri tillgång till energimarknaden för alla berörda företag.

4.1.5 De förnybara energikällorna måste på längre sikt utvecklas vidare för att industrin i EU ska bli självständig i sin energiförsörjning. Metallindustrin bidrar till framgången för EU:s politik för ökad energiproduktion (elektricitet och värme) från förnybara energikällor. Ståltillverkningsprocessen är tillsammans med koksugnarna en källa till värdefulla gaser – masugnsgas, konvertergas och koksugnsgas. Gaserna innehåller olika proportioner av koloxid (upp till 65 % i konvertergas), koldioxid, kväve och väte (upp till 60 % i koksugnsgas). I stället för att leda bort eller bränna upp dem skulle man kunna använda dessa gaser för att generera elektricitet eller värme. Detta sker redan till en stor del i dag, men det krävs ansträngningar för att vidareutveckla denna teknik.

4.1.6 För övrigt har kommittén yttrat sig om energipolitiken i flera tidigare yttranden (senast CCMI/052 och olika TEN-yttranden).

4.2 *Miljöpolitik*

4.2.1 Metallindustrin berörs redan av ett stort antal miljöpolitiska EU-föreskrifter, vilkas genomförande och efterlevnad hela tiden ställer branschen inför utmaningen att göra de olika målsättningarna förenliga (det krävs delvis mycket energi för att undvika utsläpp av skadliga ämnen, vilket i sin tur påverkar energieffektiviteten negativt). Det råder inga tvivel om att delar av metallindustrin hör till de energiintensiva branscher som är utsatta för en stark internationell kostnadskonkurrens. De industrigrenar det handlar om släpper ut stora mängder koldioxid. Om de åtgärder mot klimatförändringarna som kommissionen planerar, framför allt utvidgningen av systemet med utsläppsrätter, tillämpades på metallindustrin utan ytterligare begränsningar, skulle detta kunna leda till att investeringar utlokaliserades (något

som kan konstateras också i dag) och att arbetstillfällen gick förlorade ("risk för koldioxidläckage"). Den avsedda effekten på klimatförändringarna uteblir dock så länge inte alla länder underkastar sig dessa målsättningar.

4.2.2 Högsta prioritet måste därför vara att ingå bindande internationella avtal med klara kriterier för vilka effekter de ska ha och hur de ska kontrolleras, detta med syftet att den europeiska industrin inte ska drabbas av konkurrensnackdelar och att klimatförändringarna på global nivå ska motarbetas.

4.2.3 Stora delar av metallindustrin har redan i det förflutna gjort betydande investeringar i energieffektiv teknik. Den europeiska stålindustrin är till exempel ledande i fråga om minskade koldioxidutsläpp. Detta innebär att man i många företag nått gränsen för hur stora utsläppsminskningar man kan uppnå i produktionen med teknikens hjälp. Målet att minska utsläppen av växthusgaser med 21 % fram till 2020 (jämfört med 2005 års värden) bör därför rikta sig till alla de sektorer som omfattas av EU:s system med utsläppsrätter som helhet (energisektorn och energiintensiva branscher). Fördelningen av de enskilda branschernas insatser bör återspegla deras förmåga att minska utsläppen inom ramen för de tekniska begränsningarna, utan att produktionskapaciteten påverkas.

4.2.3.1 Rådet har fastslagit att man genom de internationella avtal som planeras ska uppnå ett betydligt mer ambitiöst mål, upp till 30 % mindre koldioxidutsläpp. Kommittén betonar att man bör förtydliga inom vilka områden dessa minskningar ska ske. Det råder inga tvivel om att detta inte bara kan ske i de sektorer som just nu berörs av systemet med utsläppsrätter. Kommittén anser att man i samband med detta också måsta rikta in sig på åtgärder på sådana områden som byggnadsisolering, transport- och trafikväsendets organisation eller allmän energieffektivitet.

4.2.4 Kommittén anser att man därför först bör prioritera åtgärder för att sprida den bästa och mest energieffektiva tekniken, och därefter forskning och utveckling för att förbättra denna teknik och nya material. Både vid åtgärderna på EU-nivå och i förhandlingarna om ett internationellt klimatskyddsavtal måste man ta hänsyn till den tekniska standarden.

Kommissionen bör så snart som möjligt utarbeta en plan för detta som innehåller alla planerade åtgärder och steg för att se till att osäkerheten inom industrin inte ökar ytterligare. Kommittén hänvisar i detta sammanhang till artikel 10b i kommissionens förslag om systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser ([3]).

4.2.5 När det gäller direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar stöder kommittén kommissionens harmoniseringsprojekt, som inte minst kommer att bidra till förenkling och bättre lagstiftning. Som bas för certifiering och drift av industrianläggningar måste det kodifierade direktivet dock beakta den tekniska utvecklingen i de enskilda anläggningarna. Den europeiska metallindustrins konkurrensförmåga får inte äventyras genom pålagor som inte är avpassade till de tekniska möjligheterna.

4.2.6 När det gäller förslagen om avfallslagstiftning, Reach och standardisering instämmer kommittén i princip i kommissionens uppfattning men förväntar sig en mer konkret formulering av de enskilda förslagen.

4.3 *Innovation, forskning och utveckling, kunskaper*

4.3.1 Kommittén stöder kommissionens åtagande för ökad innovation, forskning och utveckling och förbättrade kunskaper.

4.3.2 Den europeiska ståltekniklattformen (ESTEP) bidrar till att forma framtiden genom att föreslå ambitiösa FoU-program (inom ramen för den strategiska forskningsagendan SRA) för en hållbar konkurrensförmåga. Det främsta syftet med SPA är att minska den miljöbelastning som processerna leder till och att utveckla moderna produkter med ytterligare mervärde och mer effektivitet under hela livscykeln. Ulcos-projektet (*Ultra Low CO_2 Steelmaking*) är till exempel ESTEP:s första stora projekt för att drastiskt minska koldioxidutsläppen. Det är för närvarande det mest ambitiösa i hela världen och det har redan blivit en stor framgång, eftersom man valt ut fyra lovande förfaranden som nu måste testas i industriell skala och kombineras med teknik för avskiljning och lagring av koldioxid. ESTEP bidrar också indirekt till klimatskyddet och energifrågorna genom att utveckla helt återanvändbara lösningar med lättstål, t.ex. för bilindustrin och byggnadsindustrin, och genom nya effektiva lösningar för att utveckla energikällor för framtiden (t.ex. vindenergi).

4.3.3 Eftersom personalen måste utbildas för att man ska kunna skapa en hållbar industri i Europa krävs det å andra sidan betydande investeringar för att öka kunskapsbasen. Detta kan exempelvis ske genom att man anlitar begåvade personer från universiteten och utvecklar livslångt lärande, framför allt e-lärande. Det krävs stöd från både EU och den akademiska världen för att uppnå detta samhällsmål ([4]).

4.3.4 Kommissionen föreslår dock också en översyn av effektiviteten i de pågående programmen. Resultaten av ESTEP:s strategiska forskningsagenda har t.ex. i vissa fall varit till besvikelse efter det sjunde ramprogrammets första anbudsinfordringar (en framgångsgrad på mindre än 10 %), eftersom dessa infordringar inte verkar täcka prioriteringarna inom agendan. Bättre avstämning och stöd förväntas under den andra delen av det sjunde ramprogrammet.

([3]) KOM(2008) 16 slutlig av den 23 januari 2008.

([4]) Här måste påpekas att det redan finns initiativ i metallindustrin för att främja/öka rörligheten hos arbetstagarna på metallområdet i Europa, t.ex. "EMU-passet" (www.emu-pass.com).

4.4 *Externa relationer och handelspolitik*

4.4.1 Kommittén ställer sig positiv till kommissionens strategi att ge hög prioritet åt industrins råvaruförsörjning. Här måste man dock påpeka att det inte bara är en fråga om externa relationer och utrikeshandel, något som kom till uttryck i yttrandet (CCMI/056) om "EU:s utvinningsindustri (utom energiproduktion)". Det är viktigt att påpeka att återanvändning av råvaror och minskad materialanvändning samt forskning om substitut kommer att få allt större betydelse i framtiden (inte bara av handelspolitiska skäl utan också om man ser till miljöskyddet).

4.4.2 Man bör framför allt uppmärksamma den koncentration som finns på många råvaruområden i form av ett fåtal globalt verksamma koncerner som kan diktera priserna.

4.4.3 Kommittén instämmer i kommissionens uppfattning att man i handelspolitiska frågor bör värna om en nära ekonomisk dialog med tredjeland. Man måste dock kunna fortsätta använda WTO-konforma handelspolitiska instrument mot metoder som missgynnar eller diskriminerar EU:s metallindustri, och man måste sända ut tydliga signaler om att dessa också kommer att tillämpas om dialogen inte leder till några resultat.

4.5 *Sociala aspekter*

4.5.1 Med tanke på utmaningarna, t.ex. arbetskraftens åldrande (framför allt inom stålindustrin), kunskapskraven och den fortgående strukturomvandlingen förundrar sig kommittén över att kommissionen inte vidtar några åtgärder eller framför några förslag till industrin angående de sociala aspekter som tas upp i meddelandet.

4.5.2 Man bör ägna särskild uppmärksamhet åt frågor rörande säkerhet och hälsoskydd, eftersom metallindustrin hör till de industrier där riskerna är särskilt stora.

4.5.3 Kommittén vill i samband med detta återigen peka på den sociala dialogens betydelse.

Bryssel den 3 december 2008.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande
Mario SEPI

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs generalsekreterare
Martin WESTLAKE