

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Teollisuuden ja erityisesti terästeollisuuden muutoksiin liittyvät kauppapoliittiset näkökohdat”

(2004/C 117/15)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 17. heinäkuuta 2003 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta ”Teollisuuden ja erityisesti terästeollisuuden muutoksiin liittyvät kauppapoliittiset näkökohdat”.

Asian valmistelusta vastasi neuvoo-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset”.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 28.—29. huhtikuuta 2004 pitämässään 408. täysistunnossa (huhtikuun 29. päivän kokouksessa) yleisesittelijäksi Göran Lagerholmin ja hyväksyi seuraavan lausunnon äänin 46 puolesta, 16 vastaan 8:n pidättyessä äänestämästä.

1 Johdanto — Lausunnon aihe ja tavoitteet sekä määritelmät

1.1 Teräsala, sen jatkuva muutosprosessi sekä kauppapoliittikan vaikutukset kyseiseen prosessiin ovat tutkimuskohde, jonka tarkastelemisesta on suurta hyötyä muillekin teollisuudenaloille.

1.2 Tässä oma-aloitteisessa lausunnossa ”teräsalalla” tarkoitetaan kaikkea teräksen tuotantoon liittyvää teollisuustoimintaa sekä terästoimintuksia ottaen huomioon niiden tärkeän merkityksen terästä raaka-aineenaan käyttävälle eurooppalaiselle teollisuudelle. Lausunnon aihe ja siinä annettavat suositukset koskevat siten paljon laajempaa alaa kuin pelkkää terästuotantoa.

1.3 Tässä asiakirjassa ”teollisuuden muutoksilla” tarkoitetaan teollisuuden tavanomaista, jatkuvaa ja aktiivista reagointia sen liiketoimintaympäristössä tapahtuviin dynaamisiin muutoksiin kilpailukyvyyn säilyttämiseksi ja kasvumahdollisuuksien luomiseksi. Alan rakennemuutokset eivät ole kyseisen prosessin tavoite vaan niiden katsotaan johtuvan reagoimisesta alalla tapahtuviin muutoksiin. ”Rakennemuutoksella” tarkoitetaan tiettyntyyppisiä teollisuuden muutoksia. Tavallisesti kyseessä on tilapäinen (usein pakon sanelema) prosessi kilpailukyvyyn palauttamiseksi liiketoimintaympäristön vaatimuksiin sopeutulla, mistä on seurauksena liiketoiminnan epäjatkuvuutta. Rakennemuutoksen päätavoitteena on kyseisen teollisuudenalan rakenteiden perusteellinen muuttaminen.

1.4 On ilmeistä, että teollisuuden muutokset johtuvat suurelta osin yleisessä taloudellisessa ympäristössä tapahtuvista rakennemuutoksista ja etenkin markkinatarpeiden voimakkaasta muuttumisesta. Myös suuret erot sisäisissä (jäsenvaltioiden tai EU:n) toimintalinjoissa — esim. oikeus-, raha-, ympäristö-, energia- ja etenkin sosiaalipoliitikassa — vaikuttavat huomattavasti, joskus jopa ratkaisevasti teollisuuden muutoksiin. Asia käy selväksi, kun tutkitaan teollisuuden muutoksia EU:n teräsalalla viimeisimpien 20 vuoden aikana. Tässä lausunnossa tarkastellaan kuitenkin ainoastaan EU:n kauppapoliittikkaa. Kauppapoliittikka on perusluonteeltaan ulkopuolinen tekijä, joka määrittää EU:n ja muiden maiden ja talousalueiden välisen kaupan poliittiset puitteet.

1.5 Sen vuoksi on muistettava, että tämän lausunnon tarkoituksena ei ole kuvailla EU:n teräsalalla tapahtuvia teollisuuden

muutoksia kaikki edellä mainitut (sisäiset) poliittiset tekijät mukaan luettuina, vaan ainoastaan tarkastella teräsalan ja (ulkoisen) kauppapoliittikan keskinäistä riippuvuutta.

1.6 Tässä yhteydessä on myös kiinnitettävä huomiota siihen, että EU:n laajeneminen ei ole unionille enää kauppapoliittinen kysymys, kuten se suurelta osin oli ehdokasmaiden kanssa käytyjen liittymisneuvotteluiden alkuvaiheessa. Uudet jäsenvaltiot ovat tämän vuoden toukokuusta lähtien osa entistä laajempia yhtenäismarkkinoita. Kaikki EU:n tulevat poliittiset toimet teollisuuden muutosten ja etenkin teräsalan rakenne- muutosten — joita edelleen tarvitaan — tukemiseksi on siten toteutettava EU:n sisäisen politiikan puitteissa.

2 Kauppapoliittikan merkitys teräsalalle

2.1 Yritykset kilpailevat yhä voimakkaammin globalisoituvassa taloudessa, ja niille sisämarkkinoilla asetetut liiketoiminnan edellytykset määräävät niiden kilpailukyvyyn ja kasvumahdollisuudet. Kyseiset edellytykset riippuvat suurelta osin poliittisten päätöksentekijöiden määrittämisestä markkinapuitteista, kuten kilpailu- ja sisämarkkinasäännöistä, kansainvälisen kaupan säännöistä sekä kauppamenettelyjä koskevista erityissäännöistä ja sopimuksista. Markkinapuitteet syntyvät sekä valtioiden harjoittaman että kansainvälisen kauppapoliittikan tuloksena. Ihannetilanteessa niiden tulisi nopeuttaa ja helpottaa teollisuuden jatkuvaa muutosprosessia, joka heijastaa globaalitalouden dynaamista kehitystä. Niiden ei tietenkään tulisi vaikeuttaa teollisuuden muutoksia tai haitata vapaata ja tervettä kansainvälistä kilpailua. Kauppapoliittikan päätavoitteina tulisi olla maailmanlaajuisen kauppajärjestelmän avoimuuden takaaminen sekä kaikille toimijoille oikeudenmukaisen ja tasapuolisen toimintaympäristön varmistaminen.

2.2 Tässä yhteydessä on syytä todeta, että kauppapoliittikka on erittäin tärkeä osa Euroopan unionin poliittisia kehyksiä, kun otetaan huomioon, että EU on vientiin suuntautunut talous, jonka kauppatase on vahvasti ylijäämäinen. Näin ollen kauppapoliittikka on tärkeä kasvua edistävä tekijä. Komissioon kuuluva kauppapoliittikan pääosasto sekä nimenomaan kauppapoliittikasta vastaavan komissaarin olemassaolo ovat hyvä osoitus yhteisön kauppapoliittikkaa kohtaan osoittamasta erittäin suuresta kiinnostuksesta. Euroopan talouden kilpailukyvyyn

parantamiseen tähtäävällä Lissabonin strategialla pyritään luonnollisesti ensisijaisesti vahvistamaan unionin sisäisiä parametreja. Kyseisten pyrkimysten onnistuminen näkyy laajemmin vain maailmanmarkkinoilla, ja niillä menestyminen on mahdollista ainoastaan asianmukaisen ja yhtä onnistuneen kauppapolitiikan avulla.

2.3 Teräsalalla kauppapolitiikan merkitys on poikkeuksellisen suuri. Teräs on öljyn ohella yleisin teollisuustuote, jolla käydään kansainvälistä kauppaa. Nykyään noin kolmasosa maailmalla tuotetusta teräksestä myydään tuottajamaan ulkopuolelle. Luku on lähes kaksinkertainen 30 vuotta sitten vallinneeseen tilanteeseen verrattuna. Kansainvälisen teräskaupan vaatimukset ovat siten yksi alan kilpailukykyyn eniten vaikuttavista tekijöistä. Samanlaisia huomioita voidaan tehdä terästä raaka-aineenaan käyttävän teollisuuden ja sen tuotteiden osalta. Tällaisia teollisuudenaloja on lähes rajaton määrä: esimerkiksi mainittakoon auto- ja laivanrakennusteollisuus sekä mekaanisia laitteita valmistava teollisuus. Kauppapolitiikka vaikuttaa suoraan siihen, miten terästeollisuus ja sen eri osa-alueet kykenevät vastaamaan kilpailuun kotimarkkinoillaan ja miten ne onnistuvat pääsemään muiden maiden markkinoille. Kauppapolitiikka voidaan käyttää välineenä maailmankaupan perustana olevan sääntöpohjaisen järjestelmän muokkaamiseksi. Lisäksi kauppapolitiikalla voidaan vaikuttaa siihen, missä määrin ala kykenee vastaamaan sen liiketoimintaympäristössä tapahtuviin rakennemuutoksiin.

2.4 Yhtenä osoituksena teräskaupan suuresta merkityksestä on se, että yli 40 prosenttia WTO:ssa käsiteltävistä kauppariidoista liittyy teräkseen. Kyseinen luku heijastaa tehottoman tuotantokapasiteetin alalle jatkuvasti asettamaa haastetta. Tehotonta tuotantoa rahoitetaan usein valtiontuilla, mikä vääristää kauppaa ja on osoitus siitä, että WTO:n jäsenvaltioiden välistä kansainvälistä kauppaa säätelevien sopimusten soveltamisessa on edelleen perusuhteisia puutteita.

2.5 On myös muistettava, että EU:n terästeollisuus on keskeinen osa Euroopan taloutta ja että se vaikuttaa merkittävästi unionin talouskehitykseen. Teräs on edelleen tärkein teollisuuden perusraaka-aine, ja sen vuosittainen markkinavolyymi maailmanmarkkinoilla on noin 350 miljardia euroa eli yli kymmenkertainen minkään muun teollisuuden raaka-aineen markkinavolyymiin verrattuna. Lisäksi terästä tarvitaan välttämättömästi perusrakenteiden kehittämiseen sekä useimpien teollisuudenalojen raaka-aineeksi. EU:n terästuotanto on erittäin tehokasta ja se kykenee tyydyttämään täysin tärkeimpien terästä raaka-aineenaan käyttävien alojen kaikki mahdolliset markkinatarpeet. Apuna tässä ovat yhtä tehokkaasti toimivat teräksen jakelujärjestelmät, jotka vastaavat noin kahdesta kolmasosasta markkinoiden tarjonnasta ja laajentavat jatkuvasti teräksen kuluttajille suunnattuja palveluitaan. Ilman omaa erittäin kilpailukykyistä terästuotantoaan EU ei voisi tukeutua omaan voimavaroihinsa ja taito-tietoonsa pyrkiessään edistämään entisestään terästä raaka-aineena käyttävän teollisuutensa kilpailukykyä ja kärkiasemaa maailmassa. Sen vuoksi teräsalan elinvoiman säilyttämisen tulee kuulua EU:n keskeisiin poliittisiin tavoitteisiin.

3 EU:n teräksentuotantoa koskevat teollisuuden muutokset ja kauppapolitiikka

3.1 15-jäsenisen EU:n teräksentuotannossa on pyritty toteuttamaan 1980-luvun alusta lähtien mittavia rakennemuutoksia: markkinavaikutteista teräksentuotantokapasiteettia on vähennetty 50 miljoonalla tonnilla, yli 50 prosenttia tuotantolaitoksista on suljettu ja terästuotannossa työskentelevien työntekijöiden määrä on vähentynyt 900 000:sta 250 000:een. 15-jäseninen EU on Kiinan jälkeen maailman toiseksi suurin teräksentuottaja: unioni tuottaa vuosittain noin 160 miljoonaa tonnia raakaterästä, mikä vastaa noin 20 prosenttia maailman terästuotannosta. Terästuotannon liikevaihdon on laskettu olevan noin 80 miljardia euroa.

3.2 Nykyään Euroopan (15-jäseninen EU) terästuotanto kuuluu maailman parhaisiin, kun tarkastellaan tuotanto-osaimista, laitteiden suorituskykyä, tuotelaatua, jakelua, huoltopalveluita sekä innovaatiokykyä. Alalle on luonteenomaista muutaman todella suuren, aidosti maailmanlaajuisen toimijan, useiden pienempien erikoistuneiden tuottajien sekä lukuisten erittäin tehokkaiden jakelijoiden ja huoltokeskusten rinnakkaiselo. 1980-luvulla ja 1990-luvun alkupuolella toteutettujen kivi-laidien rakennemuutosten ja niitä seuranneen yksityistämisen- ja yhdistymisprosessin tuloksena on syntynyt ajanmukainen ja kilpailukykyinen ala, jolla on oikeus suhtautua luottavaisesti tulevaisuuteensa sekä mahdollisuuksiinsa vastata jatkuviin muutoshaasteisiin menestyksellisesti vapaan ja terveen kilpailun oloissa.

3.3 Jos markkinoilla todella noudatettaisiin vapaan ja terveen kilpailun sääntöjä, 15-jäsenisen EU:n terästuotanto olisi nykyistäkin kilpailukykyisempää. EU:n teräksentuottajien kansainvälistä kilpailukykyä uhkaavat kuitenkin yhteisön ulkopuolisten maiden protektionistiset toimenpiteet sekä markkinahäiriöitä aiheuttavat käytännöt. Esimerkkinä mainittakoon Yhdysvaltain hallituksen täytäntöön panema suojatoimenpide "Section 201", joka on todettu WTO:n riitojenratkaisupaneelissa olevan kauppajärjestön sääntöjen vastainen. Lisäksi tehoton ylikapasiteetti kaikkialla maailmassa horjuttaa jatkuvasti kysynnän ja tarjonnan välistä tasapainoa sekä teräksen hintoja — etenkin epäsuotuisissa maailman markkinaolosuhteissa.

3.4 Kauppapolitiikka oli keskeisessä asemassa 1980- ja 1990-luvuilla Euroopan terästuotannossa toteutetuissa mittavissa rakennemuutoksissa. Vastauksena tuonnin lisääntymiseen yhteisön ulkopuolisista maista Euroopan komissio käynnisti Euroopan hiili- ja teräsyhteisön (EHTY) perussopimuksen mukaiset "ulkoiset toimenpiteet": kyseessä oli joukko alan suojelemiseen tähdänneitä oheistoimia, jotka muodostuivat pääasiassa terästoimitusten vapaaehtoista rajoittamista yhteisöön koskeneista kahdenvälisistä sopimuksista johtavien teräksenviejämaiden kanssa. Ulkoisilla toimenpiteillä täydennettiin sisäisiä toimenpiteitä, joiden tavoitteena oli valtiontukien rajoittaminen, rakennemuutosten tukeminen sekä markkinoiden tilapäinen sääntely. Toimenpiteitä sovellettiin koko kriisikauden ajan, ja niiden avulla tuonti rajoitettiin noin 10 prosenttiin reaalkulutuksesta.

3.5 EU:hun toukokuussa 2004 liittyvien maiden terästuotannon on edelleen käynnissä rakennemuutos. Kyseisen muutosprosessin tärkeimpiä elementtejä ovat tehottoman ylikapasiteetin purkaminen, teräksentuotantoteknologian ajanmukaistaminen nykystandardien mukaiseksi, taloudellisten ja markkinayhteisvaikutusten tehostaminen yhteenliittymiä edistämällä sekä siirtyminen tuotantolähtöisestä lähestymistavasta asiakaskeskeiseen yrittäjyyteen perustuvaan markkinalähtöiseen lähestymistapaan. 15-jäseninen EU on tukenut kyseistä prosessia solmimalla ehdokasvaltioiden kanssa liittymistä edeltäneinä vuosina joukon kahdenvälisiä sopimuksia Euroopan hiili- ja teräsyhteisön välineisiin perustuvien EU:n sääntöjen täytäntöpanon edistämiseksi. Kyseiset järjestelyt menivät niin pitkälle, että ne antoivat Euroopan komissiolle oikeuden hyväksyä kansalliset rakennemuutos suunnitelmat sekä valvoa niitä.

3.6 Edellä mainitun perusteella voidaan todeta, että laajenevan Euroopan unionin terästuotanto näyttäytyy maailmanmarkkinoilla uudessa muodossa. Toisaalta kymmenen uuden jäsenvaltion liittyminen EU:hun voimistaa unionin terästuotantoa, ja EU:sta tulee jälleen entistä tärkeämpi teräksen nettoviejä. Toisaalta uusissa jäsenvaltioissa edelleen käynnissä oleva teräsalan rakennemuutos heikentää EU:n terästuotannon rakenteita. Edellä mainitut tekijät on otettava huomioon kauppapolitiikassa, mutta on muistettava kuitenkin toimia sääntöpohjaisen järjestelmän puitteissa.

4 Kauppapolitiikan ja teollisuuden muutosten tulevat haasteet

Euroopan terästuotanto näyttää olevan nykyään melko haavoittuva kauppasääntöjen vastaisille toimenpiteille ja käytännöille. Euroopan teräsmarkkinat ovat maailman avoimimmat. Uruguayn neuvottelukierroksella syntyneen terästä koskeneen nollaratkaisun seurauksena EU poistaa teräksen tuontitullit vuonna 2004. Teräksen tuonti EU:hun on lisääntynyt viime vuosina erittäin nopeasti: vuosien 1997 ja 2002 välisenä aikana tuonti on lisääntynyt 70 prosenttia eli 14,5 tonnista 24,6 tonniin, ja vuosikymmenien ajan nettoviejän asemassa ollut EU muuttui vuonna 1998 teräksen nettotuojaksi. (Vuonna 2003 teräksen vienti oli jälleen hieman tuontia suurempaa.)

Tästä eteenpäin teräsalalla on edessään useita haasteita, jotka määrittävät kauppapolitiikan suhteen alalla tulevina vuosina käynnissä oleviin muutoksiin.

— Entiset IVY-maat Venäjä, Ukraina ja Kazakstan — jotka eivät ole WTO:n jäseniä — muodostavat alueen, jonka osalta EU:n kauppapolitiikkaa on edelleen erittäin teräskeskeistä, kun otetaan huomioon kyseisten maiden kanssa käytävää terästuotekauppaa sääntelevät kahdenväliset sopimukset. Kahdenväliset sopimukset ovat kypsä ja käytännöllinen tapa vastata kyseisten siirtymätalouksien asettamiin haasteisiin: ne mahdollistavat kaupan hallitun kehittämisen sekä estävät kaupan rajut vaihtelut ja polkumyynnin vastaiset reaktiot aikana, jolloin kyseisten maiden teollisuus sopeuttaa tuotantoaan ja kehittää sisäistä kulutustaan. Myös Venäjän mahdollinen WTO-jäsenyys on erittäin tärkeä asia EU:n terästeollisuudelle.

— Terästeollisuus on muihin teollisuudenaloihin verrattuna maailmanlaajuisesti edelleen erittäin pirstoutunut. Konsolidoitumista on tapahtunut vain muutamilla alueilla, kuten

EU:ssa. On kuitenkin odotettavissa, että teräsalan yritykset ovat tulevina vuosina entistä valmiimpia toteuttamaan rajatylittäviä fuusioita ja liittoumia globalisaatiokehityksen sekä teollisuustuotteiden markkinoiden yhdistymiseen seurauksena. Tällainen dynaaminen kehitys on otettava huomioon monenkeskisissä kauppasopimuksissa poistamalla ulkomaisia investointeja sekä yritysten sisäistä kauppaa haittaavia esteitä.

— Globaalitaloudessa käsite "kotimarkkinat" on menettänyt merkityksensä. Jo nyt useilla teräksen tuotanto- ja jakeluyrityksillä on toimintaa myös muilla alueilla, ja ne lähestyvät siellä sijaitsevia asiakkaitaan paikallisina toimittajina. Kyseinen kansainvälistymiskehitys on otettava huomioon tulevassa kauppapolitiikassa, minkä lisäksi on kyettävä vastaamaan alan muuhun dynaamiseen kehitykseen, kun uudet terästä tuottavat alueet hakevat paikkaansa maailmanmarkkinoilla. Useat kehitysmaissa sijaitsevat teräsalan yritykset ovat jo nyt ajanmukaisia ja kilpailukykyisiä, joten niiden etuuskohtelu maailman kauppajärjestelmässä ei voi olla oikeutettua.

5 ETSK:n kommentit keskeisiin teräsalaa koskeviin kauppapolitiittisiin kysymyksiin

Kun otetaan huomioon EU:n teräsalan nykyinen asema ja tulevat haasteet, voidaan todeta, että kyetään vastaamaan onnistuneesti liiketoimintaympäristössään tapahtuviin dynaamisiin muutoksiin EU:n teräsalan on pyrittävä siihen, että teräsmarkkinoilla noudatetaan kaikkialla maailmassa samanlaista avoimuutta ja samoja terveen kilpailun periaatteita, joita EU soveltaa unionin ulkopuolisista maista tulevaan tuontiin. Cancúnissa syyskuussa 2003 pidetyn WTO:n kokouksen epäonnistumisesta huolimatta Dohan neuvottelukierros tarjoaa edelleen mahdollisuuden edetä merkittävästi markkinoille pääsyä haittaavien rajoitusten purkamisessa WTO:n jäsenvaltioiden välillä. Neuvottelukierros mahdollistaa myös keskustelut tämänhetkisten sääntöjen parantamisesta sekä nykyisten periaatteiden, erityisesti polkumyynnin vastaisten sääntöjen, hienosäädöstä ja vahvistamisesta. Asiaa laajemmin tarkasteltaessa voidaan todeta, että neuvotteluiden tehokas käynnistäminen niin kutsutuista Singaporen kysymyksistä, kuten kauppavaihdon helpottamisesta ja kaupasta ja kilpailusta, toisi todellisia hyötyjä Euroopan ja koko maailman teräsalalle.

Sulkematta kokonaan pois mahdollisuutta helpottaa markkinoille pääsyä kahdenvälisillä tai alueellisilla järjestelyillä niiden alueiden tai valtioiden kanssa, joiden kanssa käytävässä kaupassa EU:lla on suurimmat taloudelliset edut valvottavanaan, on syytä huomauttaa, että EU:n teräsalan eduista voidaan huolehtia parhaiten monenkeskisen kauppajärjestelmän (WTO) puitteissa. Järjestelmän tulee perustua sääntöihin, jotka siirretään johdonmukaisesti osaksi kaikkien maiden lainsäädäntöä, sekä välineisiin, joita sovelletaan objektiivisesti ja ilman minkäänlaisen poliittisen väliintulon mahdollisuutta ja jotka pannaan täytäntöön kaikissa maissa samalla tavalla. Kun otetaan huomioon tiettyjen maiden viime vuosina toteuttamat teräsalan liittyvät kauppapolitiittiset toimet ja käytännöt, EU:n tulisi keskittyä voimakkaasti seuraaviin kysymyksiin:

— Asetetaan etusijalle markkinoille pääsyn helpottaminen ja kaupan esteiden purkaminen.

- Vahvistetaan oikeudenmukaista kauppaa koskevia sääntöjä etenkin polkumyynnin vastaisten toimien, tukien ja suojatullien osalta.
- Edistetään WTO:n välineiden kohdennettua ja vastuullista käyttöä: ainoana tavoitteena tulee olla nopea, harkittu ja oikein mitoitettu puuttuminen sääntöjen vastaiseen tuontiin.
- Pyritään ennen kaikkea lopettamaan kauppavälineiden väärinkäyttö kansallisiin ja protektionistisiin tarkoituksiin. Kauppariitoja on arvioitava taloudellisesta ja teknisestä eikä poliittisesta näkökulmasta.
- Sosiaaliset ja ympäristövaatimukset eroavat suuresti eri puolilla maailmaa, mikä vaikuttaa teräsalan lisäksi kaupan käyntiin myös muilla aloilla. Eri talousalueiden erot perustavien sosiaalisten oikeuksien takaamisessa sekä ympäristönsuojelussa johtavat maailmanlaajuiseen kilpailun vääristymiseen, ja tällaisia eroja on pidettävä ongelmallisina eri teollisuudenalojen lisäksi myös kaikelle politiikanteolle — kaupapolitiikka mukaan luettuna. Edellä esitettyjen perusväittämien tärkeintä sisältöä voidaan arvioida edelleen, kun otetaan huomioon seuraavassa esitettävät näkökulmat.

5.1 Markkinoille pääsy

5.1.1 Kuten edellä todettiin, Euroopan teräsmarkkinat ovat maailman avoimimmat ja Euroopan terästuotanto on melko haavoittuva kauppasääntöjen vastaisille toimenpiteille ja käytännöille. Näin ollen Euroopan teräsalan tavoitteena on oltava saman avoimuuden noudattaminen maailman kaikilla markkinoilla. Sen vuoksi on käytettävä sekä eurooppalaisia että monenkeskisiä kauppavälineitä EU:n ulkopuolisten maiden markkinoille pääsyä haittaavien esteiden poistamiseksi sekä ryhdyttävä tehokkaisiin toimenpiteisiin EU:n teräsmarkkinoille pyrkivien unionin ulkopuolisten maiden harjoittamien epäoikeudenmukaisten kaupan käytäntöjen torjumiseksi. Kaupapolitiikan välineiden tehokas käyttö on terästeollisuuden oikeutetun edun mukaista.

5.1.2 EU:n ensisijaisena tavoitteena on, että Dohan neuvottelukierroksella saadaan aikaan todellisia tuloksia markkinoille pääsyn helpottamisessa alentamalla tulleja sekä poistamalla samaan aikaan muita kuin tariffeihin perustuvia kaupan esteitä. Kehitysmäihin on sovellettava erityis- ja erilliskohtelua vain tapauskohtaisesti, ja tällöin on tehtävä selvä ero eri maiden ja alojen välillä niiden kilpailukykyyn mukaan. Erityis- ja erilliskohtelun ei tulisi estää tullien poistamista niiden kehitysmaiden osalta, joissa on erittäin kilpailukykyistä terästeollisuutta.

5.1.3 Markkinoille pääsystä on todellista hyötyä vain, jos tullien alentamiseen liittyy myös muiden kuin tariffeihin perustuvien kaupan esteiden poistaminen. Myös WTO:n nykyisten sääntöjen soveltaminen voi estää markkinoille pääsyn. Dohan kierros tarjoaa hallituksille mahdollisuuden selvittää nykyisiä sääntöjä sekä yhdenmukaistaa niiden soveltamista parhaiden käytäntöjen pohjalta.

5.2 Polkumyynti

5.2.1 Polkumyynnin vastaiset toimet ovat edelleen tarpeen Euroopan teollisuuden puolustamiseksi epäoikeudenmukaisia kaupan käytäntöjä vastaan. Polkumyynnin vastaisten välineiden on oltava kuitenkin puolueettomia, ne eivät saa syrjiä ketään ja niihin liittyviä sääntöjä on sovellettava yhdenmukaisesti ja ilman poikkeuksia, ellei WTO:n säännöissä erityisesti mainita toisin. Sen vuoksi olisi käytävä keskusteluja WTO:n puitteissa solmitun polkumyynnin vastaisen sopimuksen entistä yhdenmukaisemmasta soveltamisesta mielellään EU:ssa sovellettavien polkumyynnin vastaisten standardien mallin mukaisesti.

5.2.2 Polkumyynnin vastaista sopimusta sovellettaessa ja vahvistettaessa keskeisinä tavoitteina tulisi ennen kaikkea olla kyseisen välineen vaikutusten ja tehokkuuden varmistaminen: tärkeimpinä toimenpiteinä mainittakoon oikeudenmukaiset ja nopeat aikataulut, syntyneiden vahinkojen väliaikainen määrittely jo varhaisessa vaiheessa sekä niin kutsutun ”alhaisemman tullen säännön” pakollinen soveltaminen.

5.2.3 Jos päätavoitetta eli polkumyynnin vastaisten EU:n standardien maailmanlaajuista hyväksymistä ei voida saavuttaa, EU:n tulisi optimoida omat polkumyynnin vastaiset sääntönsä ja lisätä niiden vaikutuksia, tehokkuutta, avoimuutta ja objektiivisuutta. Euroopan teräsalalle on annettava mahdollisuus taistella tehokkaasti EU:n ulkopuolelta tulevaa, polkumyyntiin tai tukiin perustuvaa tuontia vastaan. Polkumyyntiä koskeva lainsäädäntö sekä tukien vastaiset menettelyt on järjestetty EU:ssa huomattavasti vapaamuotoisemmin kuin kyseiset asiat on huomioitu WTO:n säännöissä tai muista maista erityisesti Yhdysvalloissa. Tämä pitää paikkansa esimerkiksi yhteisön etua koskevan lausekkeen sekä ”alhaisemman tullen säännön” osalta. Myös käytännön toimeenpanossa on EU:ssa heikkouksia muihin maihin verrattuna, sillä komissio kieltäytyy aloittamasta menettelyjä reagoidakseen uhkaaviin vahinkoihin ja vaatii sen sijaan osoitusta jo tapahtuneista vahingoista. Komissio käyttää myös hyväkseen enimmäisaikoja, jotka EU:n sääntöjen mukaan on mahdollista käyttää tapausten tutkintaan, mikä aiheuttaa lisäviivästyksiä. Lopuksi on todettava, että EU tarvitsee entistä nopeampia ja tehokkaampia keinoja valvoa kaupankäyntiä. Nämä ja kaikki muutkin puutteet on syytä korjata.

5.3 Tuet

5.3.1 Tukia käsitellään parhaillaan Dohan neuvottelukierroksen lisäksi myös OECD:ssä, jossa päätavoitteena on saada aikaan erityinen teräsalan tukia koskeva sopimus. OECD:ssä vireillä olevat keskustelut ovat erittäin tärkeitä. Kansainvälinen sopimus, joka kieltää yleisesti kaikenlaisen valtiontukien (suorien tai välillisten) myöntämisen teräsalan yrityksille harvoja tiukkaan rajattuja poikkeuksia lukuun ottamatta, vaikuttaisi erittäin myönteisesti valtioiden välisiin kauppasuhteisiin. Tukia koskevalla sopimuksella olisi kuitenkin puututtava teräsalan kauppariitojen perussyhyyn eli tuilla ylläpidettävään tehotonmaan ylikapasiteettiin. Tällainen tehoton kapasiteetti kärjistää teräsalan kauppaongelmia tuomalla markkinoille enemmän tavaraa kuin maailmanmarkkinoille tai useimmille EU:n kaltaisille avoimille markkinoille mahtuu.

5.3.2 Uuden kansainvälisen sopimuksen perustana tulee olla kaikkien erityistukien kieltäminen lukuun ottamatta EU:n terästäkäsäntöissä mainittua rajallista joukkoa poikkeustapauksia. Tärkein poikkeus on tuotannon pysyvään lopettamiseen tarkoitettu tuki sosiaalisten vaikutusten lieventämiseen tähtäävä valtiontuki mukaan luettuna. Kaikki yleiset tuet tulisi sallia lukuun ottamatta sellaisia tukia, joilla edistetään uuden kapasiteetin luomista tai taloudellisesti kannattamattoman vanhan kapasiteetin toiminnan jatkamista. Kehitysmaihin sekä rakenneuutoksen tarpeessa oleviin teräsaloihin voidaan soveltaa erityis- ja erilliskohtelua. Kyseisille maille ja aloille myönnettävien väliaikaisten poikkeusten ehtoina tulee olla edunsaajien toiminnan elinkelpoisuus pitkällä aikavälillä sekä kapasiteetin pienentäminen saatuja tukia vastaavalla määrällä.

5.3.3 Neuvotteluiden tavoitteena tulisi edelleen olla entistä tehokkaampien (ennakko)ilmoitussääntöjen käyttöönotto ennalta ehkäisevien toimenpiteiden vahvistamiseksi sekä sellaisen varoittavan seuraamusjärjestelmän perustamiseksi, joka johtaisi automaattisesti sanktioihin ennakoilmoitusvelvollisuutta rikottaessa.

5.3.4 Kun otetaan huomioon neuvotteluosapuolten suuri määrä ja sekä tähän asti suurina pysyneet näkemyserot, näyttää todella huolestuttavasti siltä, että OECD:n neuvotteluissa päädytään kosmeettiseen kompromissiratkaisuun, joka ei tosiasiaa paranna nykyisiä menettelyjä. EU:n ei tulisi tukea sellaista sopimusta.

5.4 Kauppapolitiikka, teollisuuden muutokset ja sosiaalinen ulottuvuus

5.4.1 Euroopan teräsalalla 1980-luvulla ja 1990-luvun alkupuolella toteutetuilla rakennemuutoksilla oli dramaattiset työllisyysvaikutukset. Rakennemuutosta tuettiin Euroopan komission kyseisenä ajanjaksona soveltamalla kauppapolitiikan välineillä. Sosiaali- ja työllisyyspolitiikalla oli jo tuolloin — samoin kuin nykyään — tärkeä rooli sen varmistamisessa, että kilpailukyyn parantaminen ja kasvun vahvistaminen toteutetaan osana teollisuuden muutoksien puitteissa harjoitettavan kauppapolitiikan tasapainoista täytäntöönpanoa. Sosiaali- ja työllisyyspoliittiset toimet pitävät jatkuvasti yllä työntekijöiden ammattitaitoa ja työn laatua sekä pehmentävät teollisuuden muutoksia ja parantavat niiden onnistumismahdollisuuksia, mikä on kaikkien sidosryhmien etujen mukaista.

5.4.2 Myös jatkuvasti voimistuva vaatimus yritysten sosiaalisesta vastuusta voi loppujen lopuksi vaikuttaa myönteisesti Euroopan teräsalan kilpailukykyyn eurooppalaisen sosiaali- ja talousmallin mukaisesti.

5.4.3 On myös työntekijöiden edun mukaista, että teollisuus tulee toimeen omillaan eikä sillä ole tarvetta piiloutua jäsenvaltioiden hallitusten selkien taakse suojautuakseen kovalta mutta terveeltä kilpailulta. Vakaa työllisyystilanne, hyvät työolot ja myönteiset tulevaisuudennäkymät ovat tavoitteita, joiden saavuttamista vapaa ja terve kilpailu voi vain edistää. Teräsalalla ollaan nykyään tietoisia siitä, että alalla käynnissä olevaa muutosprosessia toteutettaessa on otettava ennalta huomioon

tuleva kehitys ja pyrittävä välttämään äkillisiä heikennyksiä ja rakenteellisia vaurioita, joiden sosiaaliset vaikutukset eivät ole hyväksyttävissä.

6 ETSK:n päätelmät

Tämän oma-aloitteisen lausunnon aiheena on ollut kauppapolitiikan vaikutukset teollisuuden muutoksiin erityisesti teräsalalla. Ottaen huomioon lausunnossa esitetyt havainnot ETSK katsoo seuraavaa:

6.1 Teräsalalla on elintärkeä strateginen merkitys Euroopan unionille, kun otetaan huomioon alan perustana oleva kilpailukykyinen teknologinen tietämys sekä alan strateginen merkitys EU:n sekä useimpien teollisuuden alojen perusrakenteiden kehittämiseksi.

6.2 EU:n teräsalalla toteutettuja teollisuuden muutoksia on tuettu tehokkaasti käyttämällä EHTY:n välineitä rakennemuutoksen edistämiseen. Etenkin työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu on kuulunut kiinteänä osana rakennemuutokseen. Sillä ei tosin ole voitu estää rakennemuutosprosessin syviä vaikutuksia työllisyyteen, mutta niitä on muihin aloihin verrattuna huomattavasti vaimennettu monipuolisilla sosiaalipoliittisilla toimilla. Tämän lausunnon aiheena olevalla kauppapolitiikalla sekä muita välineitä tukevalla kauppapolitiittisilla toimenpiteillä on ollut tärkeä rooli rakennemuutoksessa. EU:n teräsalalla voi siten toimia hyvänä esimerkkitapauksena teollisuuden muutosten vaikutuksista sekä mahdollisuuksista vaikuttaa kauppapolitiikan keinoin muutoksen hallinnan onnistumiseen, ja muut teollisuuden alat voivat ottaa oppia teräsalalla hankituista kokemuksista.

6.3 Kauppapolitiikka on oleellinen osa poliittisten päätöksentekijöiden määrittämiä markkinapuitteita. Kauppapolitiikalla on varmistettava tasapuoliset ja oikeudenmukaiset toimintaedellytykset kaikille asianosaisille, sillä siitä riippuvat suurelta osin alan kilpailukyky ja tulevat kasvumahdollisuudet.

6.4 EU:n teräsalalla on huomattava keskinäinen riippuvuus-suhte yhtäältä nykyisen kilpailukyyn säilyttämiseen, puuttuvan kilpailukyyn hankkimiseen tai menetetyin kilpailukyyn palauttamiseen tähtäävien teollisuuden muutosten ja toisaalta sellaisten kauppapolitiikan strategioiden välillä, joiden tarkoituksena on varmistaa muutoksen hallinnan välttämätön onnistuminen sekä koti- että maailmanmarkkinoilla. Jotta teollisuuden muutoksia voitaisiin tulevaisuudessa helpottaa kauppapolitiikan keinoin, ETSK antaa seuraavat suosituksen:

- Koska Euroopan unioni on vientiin suuntautunut talous, EU:n yleisenä toimintalinjana tulisi olla markkinoille pääsyn edistäminen. Oikeudenmukaista kauppaa koskevia yhteisiä sääntöjä on kuitenkin kunnioitettava.
- Euroopan unionin tulisi tehdä aloitteita monenkeskisten kauppasääntöjen — esimerkkinä mainittakoon valmisteilla oleva teräsalan tukia koskeva sopimus — kehittämiseksi ja parantamiseksi vaarantamatta kuitenkaan EU:n nykyisiä tiukkoja standardeja.

-
- Euroopan unionin tulisi jatkaa kahdenvälisten sopimusten solmimista tärkeimpien kauppakumppaniensa kanssa, mikäli monenkeskiset säännöt eivät riitä turvaamaan unionin etuja.
- Kaikenlaisten epäoikeudenmukaisten kauppakäytäntöjen torjumiseksi Euroopan unionin tulisi käyttää tehokkaasti hyväkseen kaupan olemassa olevia suojakeinoja sekä tukea WTO:n riitojenratkaisumenettelyn käyttöä.

Bryssel 29. huhtikuuta 2004

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Roger BRIESCH
