

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „De gevolgen van het handelsbeleid voor industriële reconversie: de staalsector”

(2004/C 117/15)

Op 17 juli 2003 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde besloten een initiatiefadvies op te stellen over het thema „De gevolgen van het handelsbeleid voor industriële reconversie: de staalsector”.

De Adviescommissie industriële reconversie werd belast met de voorbereidende werkzaamheden.

Tijdens zijn 408e zitting op 28 en 29 april 2004 (vergadering van 29 april 2004) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité de heer Lagerholm aangewezen als algemeen rapporteur en het volgende advies uitgebracht, dat met 46 stemmen vóór en 16 stemmen tegen, bij 8 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding: doel en reikwijdte van het advies - definities

1.1 Een casestudy van de staalsector, zijn doorlopende veranderingsproces en de invloed van het handelsbeleid op dat proces, is van grote waarde voor andere industrietakken.

1.2 In dit initiatiefadvies wordt onder „staalsector” het volgende verstaan: alle industriële activiteiten die verband houden met de staalproductie en de staaldistributie, rekening houdend met hun belangrijke functie voor de Europese staalverwerkende industrie. Dit advies en de aanbevelingen erin hebben dus betrekking op veel meer dan alleen de staalproducerende industrie.

1.3 In dit document wordt „industriële reconversie” opgevat als het normale, doorlopende proces van een industriële sector die pro-actief reageert op de dynamische ontwikkelingen in zijn ondernemingsklimaat om te kunnen blijven concurreren en groeikansen te creëren. Structuurveranderingen worden niet zozeer gezien als doel van het reconversieproces, maar als gevolg van de reactie op deze ontwikkelingen. Herstructurering is een specifieke vorm van industriële reconversie en slaat gewoonlijk op een ad-hocproces dat een sector (vaak gedwongen) ondergaat om zich aan te passen aan een veranderd ondernemingsklimaat met het doel zijn concurrentievermogen weer te vergroten, en dat tot onderbrekingen in de bedrijfsactiviteit leidt. Het belangrijkste doel van herstructurering is de structuur van de industrie in kwestie fundamenteel te wijzigen.

1.4 Het is duidelijk dat industriële reconversie grotendeels wordt aangedreven door structurele veranderingen in het algemene economische klimaat, met name door de veranderende marktbehoeften. Ook het nationale en/of communautaire („interne”) beleid - op terreinen variërend van milieu en energie tot juridische, monetaire en zeker ook sociale zaken - heeft een zeer grote en soms zelfs beslissende invloed op industriële reconversie. Dit is natuurlijk ook duidelijk te zien bij de reconversie die de EU-staalsector de afgelopen 20 jaar heeft ondergaan. Dit advies gaat echter alleen over de invloed van het EU-handelsbeleid, dat per definitie extern is en het beleidskader voor de handelsstromen tussen de EU en andere economische regio's of derde landen bepaalt.

1.5 Het Comité wil in dit advies dus geen beschrijving geven van de industriële reconversie in de EU-staalsector en de

invloed hierop van alle bovengenoemde (nationale en/of communautaire) beleidsonderdelen; het behandelt alleen de onderlinge afhankelijkheid van de staalsector en het (externe) handelsbeleid.

1.6 In dit verband mag het uitbreidingsproces van de EU ook niet langer worden beschouwd als de handelskwestie die het in de eerste stadia van de toetredingsonderhandelingen met de toenmalige kandidaat-lidstaten grotendeels nog wel was. Vanaf mei dit jaar zal er sprake zijn van een grotere interne markt, en dus zullen verdere EU-beleidsmaatregelen ter ondersteuning van de industriële reconversie en met name ook van de herstructurering van de staalsector in de toetredingslanden, die nog steeds noodzakelijk is, deel uitmaken van het interne EU-beleidskader.

2. Betekenis van het handelsbeleid in de staalsector

2.1 Bedrijven hebben te maken met de voortschrijdende globalisering van de economie en de voorwaarden waarop zij op deze wereldmarkt concurreren, zijn bepalend voor hun concurrentievermogen en ontwikkelingsmogelijkheden. Deze voorwaarden zijn sterk afhankelijk van het kader dat door de politiek voor de markt is vastgesteld, bijvoorbeeld via regelgeving inzake mededinging en interne markt, internationale handelsvoorschriften en specifieke handelsregelingen en -overeenkomsten. Dit kader vloeit voort uit het nationale en het internationale handelsbeleid. Idealiter dient het kader een doorlopend reconversieproces, dat de dynamiek van de mondiale economie weerspiegelt, te stimuleren en te vergemakkelijken. Het mag dit proces beslist niet negatief beïnvloeden noch een belemmering vormen voor vrije en eerlijke internationale concurrentie. Het handelsbeleid zou immers als hoofddoel moeten hebben de openheid van het wereldhandelsstelsel te waarborgen en eerlijke concurrentie en concurrentievoorzwaarden tot stand te brengen.

2.2 In dit verband zij erop gewezen dat het handelsbeleid een uiterst belangrijk onderdeel van het beleidskader van de Europese Unie uitmaakt, aangezien de EU een exportgerichte economie is met forse overschotten op haar handelsbalans. Het handelsbeleid is daardoor een belangrijke drijvende kracht achter de economische groei. Het feit dat de Europese Commissie een aparte Commissaris en een apart directoraat-generaal voor handel telt, geeft weer hoe enorm belangrijk het

handelsbeleid voor de Gemeenschap is. De strategie van Lissabon ter ondersteuning van het concurrentievermogen van de Europese economie is weliswaar in de eerste plaats gericht op verbetering van interne parameters, maar het succes van dergelijke inspanningen zal vrijwel uitsluitend merkbaar zijn op de wereldmarkten, waarop de EU uiteraard alleen een rol van betekenis kan spelen indien zij een adequaat en even succesvol handelsbeleid weet te voeren.

2.3 Het handelsbeleid speelt een uitermate belangrijke rol in de staalsector. Samen met olie is staal het meest verhandelde industriële product. Vandaag de dag gaat ca. een derde van de totale staalproductie ter wereld de grens over: bijna het dubbele van 30 jaar geleden. De internationale handelsvoorwaarden behoren dan ook tot de belangrijkste determinanten van het concurrentievermogen in deze sector. Dit geldt eveneens voor de vrijwel onbegrensde verscheidenheid aan staalverwerkende industrieën en hun producten, zoals de voertuigindustrie, de scheepsbouw en de machinebouw. Het handelsbeleid heeft rechtstreeks invloed op de manier waarop de staalsector met zijn verschillende segmenten de concurrentie op de thuismarkten het hoofd kan bieden en de markten van derde landen kan betreden. Het handelsbeleid draagt bij aan de vormgeving van het op regels gebaseerde stelsel voor de wereldwijde staalhandel en beïnvloedt de mate waarin de sector op structurele veranderingen in het ondernemingsklimaat kan inspelen.

2.4 Hoe belangrijk de internationale staalhandel is, blijkt wel uit het feit dat meer dan 40 % van het aantal conflicten dat bij de WTO in behandeling is, om staal draait. Dit toont aan dat de sector nog steeds te kampen heeft met onrendabele capaciteit, die vaak gesubsidieerd wordt en handelsstromen verstoort. Het betekent tevens dat WTO-leden fundamentele fouten maken bij de uitvoering van overeenkomsten over internationale handelsvoorschriften.

2.5 Tot slot mag niet worden vergeten dat de EU-staalsector een essentieel onderdeel van de Europese economie uitmaakt en een forse bijdrage aan de economische groei levert. Staal is nog altijd de belangrijkste industriële grondstof met een wereldwijd marktvolume dat op meer dan 350 miljard euro wordt geraamd - ruim tien keer zoveel als welke andere grondstof dan ook - en is van doorslaggevend belang voor de ontwikkeling van de infrastructuur en voor het grootste gedeelte van de verwerkende industrie. Een zeer efficiënte EU-staalproductie kan voorzien in alle marktbehoeften die de belangrijke staalverwerkende sectoren kunnen ontwikkelen, daarbij voor een belangrijk deel bijgestaan door even efficiënte distributiesystemen die ongeveer tweederde van de leveringen voor hun rekening nemen en steeds meer diensten aan de staalverwerkende industrie leveren. Zonder een eigen uiterst concurrerende staalproductie zou de Gemeenschap niet kunnen vertrouwen op haar eigen bronnen en haar eigen knowhow om het concurrentievermogen van haar staalverwerkende industrieën aan de wereldtop nog verder te vergroten. Behoud van een vitale staalsector zou daarom voor de EU een belangrijke politieke aangelegenheid moeten zijn.

3. Reconversie in de staalproducerende industrie en handelsbeleid

3.1 Sinds het begin van de jaren '80 heeft de staalproducerende industrie van de EU een uitvoerig herstructureringsproces ondernomen: de effectieve staalproductiecapaciteit is met 50 miljoen ton verlaagd, meer dan de helft van het aantal fabrieken is gesloten en het aantal werknemers is teruggebracht van 900.000 tot 250.000. Na China is de EU-15 de grootste staalproducent ter wereld, met ca. 160 miljoen ton ruw staal per jaar, d.w.z. ongeveer 20 % van de wereldproductie. De omzet wordt geraamd op zo'n 80 miljard euro.

3.2 Vandaag de dag behoort de Europese staalproducerende industrie (EU-15) qua vaardigheden, uitrusting, productkwaliteit, distributie, service en innovatiecapaciteit wereldwijd gezien tot de top. De sector telt enkele zeer grote, wereldwijd opererende producenten, een aantal kleinere, gespecialiseerde producenten en vele zeer efficiënte distributeurs en servicecentra. Het pijnlijke herstructureringsproces in de jaren '80 en de eerste helft van de jaren '90 alsook het privatiserings- en consolideringproces daarna hebben geleid tot een moderne en concurrerende industrie die haar toekomst en haar vermogen om onder vrije en eerlijke handelsvoorwaarden op de voortdurende veranderingen op de markt in te spelen, terecht met vertrouwen tegemoet kan zien.

3.3 Indien er op de staalmarkt echt sprake was van vrije en eerlijke concurrentie, dan zou de staalproducerende industrie van de EU-15 nog sterker in haar schoenen staan dan nu al het geval is. Haar internationale concurrentiepositie wordt echter ernstig bedreigd door protectionistische maatregelen en marktverstoringe praktijken zoals de S. 201-beschermingsmaatregelen van de VS, die door WTO-panels als strijdig met de WTO-regels werden bevonden. Ook de onrendabele overcapaciteit van de staalproducerende industrie ter wereld blijft de balans tussen vraag en aanbod en dus ook de staalprijzen verstoren, met name bij een slecht klimaat op de wereldmarkt.

3.4 Het handelsbeleid speelde een sleutelrol bij de uitvoerige herstructurering van de staalproducerende industrie in Europa in de jaren '80 en '90. Als reactie op de stijgende invoer uit derde landen startte de Commissie op grond van het EGKS-Verdrag (Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal) het zgn. „externe onderdeel”: een reeks ondersteunende beschermingsmaatregelen, die hoofdzakelijk bestonden uit bilaterale overeenkomsten met de voornaamste staalexporterende landen, die hun export naar de Gemeenschap dan vrijwillig beperkten. Deze beschermingsmaatregelen vormden een aanvulling op de maatregelen die binnen de Gemeenschap werden getroffen om staatssteun te beteugelen, het herstructureringsproces te ondersteunen en de markt tijdelijk te reguleren. Ze bleven gedurende de hele crisisperiode van kracht en hielden de import op zo'n 10 % van de zichtbare consumptie.

3.5 De staalproducerende industrie van de landen die in mei 2004 tot de EU zullen toetreden, bevindt zich nog steeds in een herstructureringsproces, waarbij gesnoeid wordt in onrendabele overcapaciteit, de productietechnologie wordt gemoderniseerd, de synergie tussen economie en markt wordt vergroot door middel van consolideringmaatregelen en van een productiegerichte benadering wordt overgeschakeld op een markt- en klantgericht ondernemerschap. De EU-15 heeft dit proces ondersteund door de afgelopen jaren bilaterale afspraken met de kandidaat-lidstaten te maken, waarbij de EU-regels op basis van de EGKS-instrumenten werden toegepast. Deze afspraken gingen zelfs zover dat de Europese Commissie het recht kreeg om nationale herstructureringsplannen te controleren en goed te keuren.

3.6 Als gevolg daarvan zal de EU-staalproductie na de uitbreiding van de Unie van gedaante veranderen. Aan de ene kant zal haar positie op de wereldmarkt worden versterkt omdat er nieuwe landen toetreden en de Unie weer een grotere netto-exporteur van staal zal worden. Anderzijds zal de structuur van de staalproducerende industrie zwakker worden omdat de staalbedrijven in de nieuwe lidstaten nog steeds in een herstructureringsproces verkeren. Het handelsbeleid zal moeten inspelen op deze omstandigheden, maar wel binnen een op regels gebaseerd stelsel.

4. Toekomstige uitdagingen voor handelsbeleid en industriële reconversie

De Europese staalproducerende industrie lijkt nu uiterst kwetsbaar te zijn voor beleidsmaatregelen en praktijken die in strijd zijn met handelsafspraken. Europa heeft de meest open staalmarkt ter wereld. Op grond van de „dubbele nul“-overeenkomsten die tijdens de Uruguay-ronde zijn gesloten, worden de EU-invoertarieven voor staal in 2004 afgeschaft. De invoer van staal in Europa is de afgelopen jaren sterk gestegen, van 14,5 miljoen ton in 1997 tot 24,6 miljoen ton in 2002 - d.w.z. een toename van 70 % - waardoor de EU in 1998 veranderde van een traditionele netto-exporteur in een netto-importeur (in 2003 was de export weer iets groter dan de import).

Met de veranderingen die de staalsector de komende paar jaar zal blijven meemaken, liggen bepaalde uitdagingen in het verschiet, die de context van het handelsbeleid aangeven:

- De voormalige GOS-landen Rusland, Oekraïne en Kazachstan - die geen lid van de WTO zijn - vormen een regio ten aanzien waarvan de EU nog altijd een apart handelsbeleid voor staal voert in de vorm van bilaterale overeenkomsten inzake de handel in staalproducten. Op deze manier wordt een weloverwogen en pragmatisch antwoord gegeven op de uitdagingen die deze overgangseconomieën opleveren: de handel kan zich op gecontroleerde wijze ontwikkelen en een excessieve aanvoer van staal en daaropvolgende antidumpingmaatregelen worden voorkomen, terwijl de industrieën van deze landen hun capaciteit aanpassen en hun interne vraag stimuleren. Daarnaast is de mogelijke toetreding van Rusland tot de WTO ook erg belangrijk voor de staalindustrie van de EU.
- In vergelijking met andere industrietakken is de mondiale staalsector nog altijd sterk versnipperd; slechts in enkele

regio's als de EU heeft zich een consolideringsproces voorgedaan. Het valt echter te verwachten dat staalbedrijven de komende jaren steeds meer zullen uitkijken naar fusies en allianties met ondernemingen uit andere regio's, als gevolg van de globalisering en de consolidering van hun industriële markten. Multilaterale handelsovereenkomsten dienen belemmeringen voor buitenlandse investeringen en handel binnen bedrijven weg te nemen, om zo deze dynamische ontwikkeling te ondersteunen.

- Met de globalisering van de economie is het concept „thuismarkt“ verdwenen. Nu al zijn vele staalproducerende en -distribuerende bedrijven actief in andere regio's, waar zij als een „binnenlandse“ leverancier-klanten benaderen. Het handelsbeleid zal niet alleen rekening moeten houden met deze toenemende internationalisering, maar ook met andere ontwikkelingen in deze industrie, zoals de opkomst van nieuwe staalproducerende regio's die een plaats op de wereldmarkt willen veroveren. Veel staalbedrijven in ontwikkelingslanden zijn inmiddels modern en concurrerend te noemen, waardoor hun preferentiële behandeling binnen het wereldhandelssysteem niet langer gerechtvaardigd is.

5. Belangrijke aspecten van het handelsbeleid in de staalsector

Gezien zijn huidige situatie en de uitdagingen die te wachten staan kan de EU-staalsector pas goed op de dynamische ontwikkelingen in zijn ondernemingsklimaat inspelen indien de staalmarkten elders ter wereld even toegankelijk zijn als de staalmarkt in de EU en er even eerlijke concurrentievoorwaarden gelden. Ondanks de negatieve uitkomst van de WTO-besprekingen in Cancún (september 2003), biedt de Doha-ronde nog altijd gelegenheid om belangrijke vorderingen te boeken in het streven naar een onbeperkte markttoegang tussen de WTO-leden. Bovendien kan ook worden overlegd over verbetering van bestaande regels en over een betere afstemming en versterking van bestaande afspraken, met name inzake antidumping. In breder perspectief zou het voor de staalsector binnen en ook buiten Europa echt gunstig zijn indien de onderhandelingen over de zgn. Singapore-kwesties, zoals vergemakkelijking van de handel en concurrentie, daadwerkelijk van start zouden gaan.

Hoewel een betere markttoegang ook door middel van bilaterale of regionale afspraken met de belangrijkste handelspartners van de EU bereikt kan worden, zijn de belangen van de EU-staalsector het best gediend met een multilateraal handelstelsel (WTO). Zo'n stelsel moet gebaseerd zijn op regels die door alle landen consequent in nationale wetgeving worden omgezet en moet voorzien in instrumenten die objectief, zonder politieke inmenging worden toegepast en door alle landen volgens dezelfde principes worden uitgevoerd. Gezien het handelsbeleid en de handelspraktijken van sommige landen waarmee de EU de afgelopen jaren op het gebied van staal is geconfronteerd, zou zij zich vooral op de volgende punten moeten richten:

- verbetering van de markttoegang en eliminatie van handelsbelemmeringen moeten prioriteit krijgen;

- er moeten strengere regels op het gebied van antidumping, subsidies en garanties komen om eerlijke handelsvoorwaarden te creëren;
- er moet gericht en verantwoord gebruik worden gemaakt van WTO-instrumenten: snelle, weloverwogen en proportionele maatregelen, alleen om oneerlijke importvoorwaarden tegen te gaan;
- bovenal moet een einde worden gemaakt aan het misbruik van handelspolitieke instrumenten om nationalistische en protectionistische redenen; handelskwesaties dienen op hun economische/technische en niet op hun politieke waarde beoordeeld te worden;
- sterk uiteenlopende sociale en milieunormen in verschillende delen van de wereld beïnvloeden de handelsstromen, niet alleen in het geval van staal, maar ook in vele andere sectoren; doordat de verplichtingen op het gebied van sociale grondrechten en milieubescherming per economische regio verschillen, ontstaan economische distorsies op mondiaal niveau; dit is niet alleen een probleem van de betrokken industrietakken, maar van alle beleidsmakers, ook op het vlak van het handelsbeleid. De belangrijkste aspecten van bovengenoemde punten worden hieronder nader uitgewerkt.

5.1 Markttoegang

5.1.1 Zoals gezegd is de staalmarkt nergens ter wereld zo open als in Europa en is de Europese staalproducerende sector uiterst kwetsbaar voor beleidsmaatregelen en praktijken die in strijd zijn met handelsafspraken. Het is voor de Europese staalsector dan ook van essentieel belang dat andere markten even toegankelijk zijn als de Europese. Zowel Europese als multilaterale handelspolitieke instrumenten moeten daarom ingezet blijven worden om obstakels voor de markttoegang in derde landen uit de weg te ruimen en oneerlijke handelspraktijken van derde landen op de EU-staalmarkt tegen te gaan. De staalindustrie heeft er recht op dat handelspolitieke instrumenten daadwerkelijk worden gebruikt.

5.1.2 Het is voor de EU vooral van belang dat de Doha-ronde concrete verbeteringen op het gebied van markttoegang oplevert in de vorm van tariefverlagingen in combinatie met opheffing van niet-tarifaire belemmeringen. Bovendien mag de speciale en gedifferentieerde behandeling van ontwikkelingslanden uitsluitend op ad hoc-basis worden toegekend en dient daarbij onderscheid gemaakt te worden tussen landen en sectoren, aan de hand van hun concurrentievermogen. Toekenning van de speciale en gedifferentieerde behandeling betekent niet dat ontwikkelingslanden met een zeer concurrerende staalindustrie hun tarieven niet hoeven af te schaffen.

5.1.3 Daadwerkelijke verbetering van de markttoegang is slechts haalbaar indien de tariefverlagingen gepaard gaan met opheffing van niet-tarifaire belemmeringen. Bovendien kan de markttoegang worden belemmerd door toepassing van bestaande WTO-regels. De Doha-ronde biedt regeringen de kans om bestaande regels te verduidelijken en de toepassing ervan te harmoniseren, uitgaande van de beste praktijken.

5.2 Antidumping

5.2.1 Antidumpingmaatregelen zijn nog steeds noodzakelijk om de Europese industrie te beschermen tegen oneerlijke handelspraktijken. Antidumpinginstrumenten moeten echter op onpartijdige en niet-discriminerende wijze worden gebruikt; voor iedereen moeten dezelfde regels gelden en uitzonderingen mogen alleen worden gemaakt indien de WTO-regels hierin speciaal voorzien. Er moet dan ook overleg gevoerd blijven worden, om ervoor te zorgen dat de bestaande antidumpingovereenkomst van de WTO op meer geharmoniseerde wijze wordt uitgevoerd, bij voorkeur meer volgens de regels die de EU hanteert.

5.2.2 Om de antidumpingovereenkomst kracht bij te zetten en op geharmoniseerde wijze toe te passen moet men zich in de eerste plaats richten op die aspecten die de efficiëntie en doeltreffendheid ervan bevorderen: redelijke en vlotte tijdschema's, het in een vroeg stadium voorlopig vaststellen van schade, verplichte invoering van de zgn. „lagere invoerrechten”-regel („lesser duty rule”), om de belangrijkste aspecten maar te noemen.

5.2.3 Is de belangrijkste doelstelling - alle landen nemen de EU-regels inzake antidumpingprocedures over - niet haalbaar, dan moet de EU haar eigen antidumpingbeleid optimaliseren door de doeltreffendheid, efficiëntie, transparantie en onpartijdigheid ervan op te voeren. De Europese staalsector moet in staat worden gesteld de strijd aan te gaan met gedumpte of gesubsidieerde goederen die door derde landen in de EU op de markt worden gebracht. De EU-wetgeving met betrekking tot antidumping- en antisubsidieprocedures is veel liberaler dan de WTO voorschrijft en ook veel liberaler dan de wetgeving van andere landen, met name de VS. Dit geldt bijvoorbeeld voor de bepaling inzake het „belang van de Gemeenschap” en de „lagere invoerrechten”-regel. Ook worden de regels in de EU minder strikt toegepast dan in andere landen, doordat de Europese Commissie weigert een procedure in te leiden wanneer schade dreigt, maar in plaats daarvan vraagt om bewijs van reeds ontstane schade. Bovendien maakt zij gebruik van de in de EU-regels voorziene maximale onderzoekstermijn, hetgeen nog meer vertraging oplevert. Tot slot moet de EU sneller en beter toezicht houden op de handelsstromen. Deze en andere tekortkomingen moeten weggenomen worden.

5.3 Subsidies

5.3.1 Over subsidies wordt overleg gevoerd in het kader van de Doha-ronde en daarnaast ook binnen de OESO, met name om een specifieke overeenkomst over subsidies aan de staalsector (SSA) te kunnen sluiten. Het OESO-overleg is uitermate belangrijk: een internationale overeenkomst over een algemeen verbod op iedere vorm van (directe of indirecte) staatssteun aan staalbedrijven, met slechts een zeer beperkt aantal toegestane uitzonderingen, zou de internationale handelsbetrekkingen zeer gunstig beïnvloeden. Een dergelijke overeenkomst zou in de eerste plaats de fundamentele oorzaken van handelsgeschillen op staalgebied moeten aanpakken: gesubsidieerde onrendabele en overcapaciteit. Dit verergert de handelsproblemen, omdat er meer staal op de internationale markten wordt afgezet dan deze aankunnen; dit gebeurt vooral op de relatief open markten, zoals de EU.

5.3.2 Hoeksteen van een nieuwe internationale overeenkomst zou een verbod moeten zijn op alle specifieke subsidies, op enkele in de Europese Staalsteuncode voorziene uitzonderingen na, zoals subsidies in verband met de definitieve sluiting van installaties, waaronder staatssteun om de sociale gevolgen hiervan te verzachten. Alle algemene subsidies moeten toegestaan worden, met uitzondering van subsidies die tot uitbreiding van de capaciteit of tot instandhouding van onrendabele capaciteit leiden. Voor ontwikkelingslanden of voor staalsectoren die geherstructureerd moeten worden kan worden voorzien in een speciale en gedifferentieerde behandeling. Tijdelijke ontheffingen voor deze landen en sectoren mogen alleen worden toegestaan indien de langetermijnvooruitzichten voor de begunstigde positief zijn en de capaciteit in evenredigheid met het ontvangen subsidiebedrag wordt teruggebracht.

5.3.3 Voorts moet er ook onderhandeld worden over betere regels voor (voorafgaande) aanmelding om beter preventief te kunnen optreden en over een doeltreffende sanctieregeling, waarbij automatisch sancties worden opgelegd indien de verplichting tot voorafgaande aanmelding niet wordt nagekomen.

5.3.4 Gezien het grote aantal deelnemers en hun tot op heden sterk uiteenlopende standpunten is het Comité echter zeer bezorgd dat de OESO-onderhandelingen een compromis zullen opleveren dat eigenlijk niet veel voorstelt en geen verbetering van de huidige afspraken inhoudt. Zo'n compromis zou niet de steun van de EU mogen krijgen.

5.4 Handelsbeleid, industriële reconversie en de sociale dimensie

5.4.1 De herstructurering van de Europese staalsector in de jaren '80 en begin jaren '90 had dramatische gevolgen voor de werkgelegenheid. De Europese Commissie maakte destijds gebruik van handelspolitieke instrumenten om het herstructureringsproces te ondersteunen. Net als toen speelt het sociale en het werkgelegenheidsbeleid ook nu een belangrijke rol, wil ervoor gezorgd kunnen worden dat de bevordering van concurrentievermogen en groei deel uitmaakt van een evenwichtig handelsbeleid in de context van een industrieel reconversieproces. Door de vaardigheden van de werknemers en de kwaliteit van het werk voortdurend te verbeteren kan het reconversieproces immers veel soepeler en beter verlopen, hetgeen in het belang van alle betrokkenen is.

5.4.2 Ook de steeds grotere aandacht voor de maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven kan uiteindelijk een positieve bijdrage leveren aan het concurrentievermogen van de Europese staalsector in de context van het Europees sociaal-economisch model.

5.4.3 De belangen van de werknemers zijn het best gediend met een industrie die stevig op eigen benen kan staan en zich niet hoeft te verschuilen achter de rug van de nationale regering om zich te beschermen tegen sterke, maar faire concurrentie. Een stabiele werkgelegenheid, goede arbeidsvoorwaarden en gezonde toekomstperspectieven: een vrije en eerlijke handel kan deze doelstellingen alleen maar helpen realiseren. Tot slot

ziet de staalsector inmiddels in dat haar industriële reconversieproces zodanig vormgegeven moet worden dat geanticipeerd kan worden op ontwikkelingen en abrupte verslechtingen en structurele schade, met onaanvaardbare sociale gevolgen, voorkomen kunnen worden.

6. Conclusies van het EESC

Gezien zijn bevindingen in dit initiatiefadvies over de gevolgen van het handelsbeleid voor industriële reconversie, met name in de staalsector, komt het Comité tot de volgende conclusies:

6.1 De staalsector is voor de Europese Unie van essentieel en strategisch belang, vanwege het internationaal gezien zeer hoge peil van zijn technologische kennis en vanwege zijn strategische betekenis voor de ontwikkeling van infrastructuur binnen de EU en voor de meeste verwerkende industrieën.

6.2 Het reconversieproces van de EU-staalsector is beslist soepeler verlopen door de inzet van de EGKS-instrumenten tijdens het herstructureringsproces - niet in de laatste plaats de sociale dialoog, die een integrerend onderdeel van dat proces uitmaakte. Zo kon weliswaar niet worden voorkomen dat het herstructureringsproces gepaard ging met ingrijpende gevolgen voor de werkgelegenheid, maar deze zijn in vergelijking met andere sectoren door allerlei sociale maatregelen aanmerkelijk verzacht. Het handelsbeleid, onderwerp van dit advies, heeft samen met de handelspolitieke maatregelen die andere instrumenten ondersteunden, een sleutelrol tijdens dit herstructureringsproces gespeeld. De EU-staalsector vormt daarom een goede casestudy van wat de gevolgen van industriële reconversie en het effect van het handelsbeleid op het succes van reconversie maatregelen betreft; andere industrietakken zouden hieruit lering kunnen trekken.

6.3 Handelsbeleid is een essentieel onderdeel van het marktkader dat door beleidsmakers wordt vastgesteld. Het moet zorgen voor eerlijke concurrentievoorwaarden en voor eerlijke concurrentie; dit is immers bepalend voor het concurrentievermogen en de toekomstige groeiomvang van de sector.

6.4 In de EU-staalsector hangen industriële veranderingen om de concurrentiepositie te behouden of (weer) te versterken, nauw samen met handelspolitieke strategieën om de reconversie op zowel de eigen als de internationale markten goed te laten verlopen. Het Comité komt daarom met de volgende aanbevelingen om een beleid te voeren dat de industriële reconversie in de toekomst kan ondersteunen:

- als exportgerichte economie moet het beleid van de Europese Unie in het algemeen uitgaan van vrije markttoegang, mits gemeenschappelijke regels om de handel eerlijk te laten verlopen nageleefd worden;
- de Europese Unie zou de totstandkoming van (betere) multilaterale handelsafspraken, zoals de aanstaande overeenkomst inzake staalsubsidies, moeten stimuleren, zonder daarbij de strenge EU-regels op het spel te zetten;

-
- de Europese Unie moet blijven streven naar bilaterale overeenkomsten met belangrijke handelspartners voor zover haar belangen (nog) niet gedekt worden door multilaterale regelingen;
 - in alle gevallen van oneerlijke handelspraktijken moet de Europese Unie de bestaande instrumenten ter bescherming van de handel daadwerkelijk gebruiken en de toepassing van de WTO-regels voor het beslechten van geschillen steunen.

Brussel, 29 april 2004.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
R. BRIESCH
