

De Europese staalindustrie: strijd tussen „common sense” en nationalisme (I)

De crisis in de Europese staalsector

DRS. J. D. HOOGLANDT - MR. J. J. HEUSDENS
- DRS. J. M. M. VAN DER VEN*

**De crisis in de Europese staalindustrie heeft zeer ernstige vormen aangenomen.
Weinig bedrijven in deze sector hebben na 1975 nog winst behaald.**

**De verliezen sinds dat jaar belopen bij de twaalf grootste Europese staalproducenten in totaal zelfs
ruim f. 37 mrd. In dit artikel wordt de situatie in de Europese staalindustrie beschreven.**

**Er wordt ingegaan op de oorzaken van de slepende staalcrisis. Structurele wijzigingen in de
afzet, starre produktieverhoudingen en een verslechterde concurrentiepositie ten opzichte van
Japan en de Verenigde Staten zijn samen met ongecoördineerde en veelal verkeerd gerichte
overheidssteun volgens de auteurs de belangrijkste factoren in dit verband.**

**In deel II, dat volgende week in *ESB* verschijnt, komt de vraag aan de orde welk beleid in de
Europese Gemeenschap is gevoerd en hoe groot de effectiviteit daarvan is geweest.**

Inleiding

Speerpuntenbeleid, industriepolitiek, een nieuw elan, sectorbeleid en innovatie nu zijn populaire woorden en waarden in politiek-economische kringen geworden. De industrie mag zich in een hernieuwde politieke belangstelling verheugen. Naarstig wordt gezocht hoe de economie kan worden aangepast aan structurele veranderingen in haar omgeving en hoe de industrie een nieuwe impuls kan worden gegeven. Niet alleen Nederland heeft patent op deze ontwikkeling, in het gehele OESO-gebied is onder druk van de economische moeilijkheden van een soortgelijke industriële rehabilitatie sprake. Daarbij trachten nationale overheden, al dan niet gecoördineerd, meer greep te krijgen op de economische ontwikkeling.

Alle nationale herstelprogramma's bij elkaar vormen echter nog geen garantie voor florerende bedrijfstakken en herstel van de economische vitaliteit. Dit geldt zelfs ook voor sectoren die een internationaal juridisch/institutioneel kader kennen voor afstemming en interventie, zoals de staalsector. De op het oog buitengewoon gunstige omstandigheden voor industrie-politieke actie hebben niet kunnen voorkomen dat de staalsector in Europa bijzonder hard door de economische malaise is getroffen en zeven opeenvolgende jaren van sterk negatieve resultaten heeft gekend, terwijl er op korte termijn nauwelijks fundamentele verbeteringen in zicht zijn. Het bestaan van een Europees sectorverdrag met vergaande interventiemogelijkheden en een institutioneel raamwerk (het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, de EGKS) en het betrekkelijk geringe aantal zeer grote ondernemingen met een grote staatsinvloed op de meeste daarvan, hebben dit niet kunnen voorkomen. (Het laatste werkte zelfs eerder contrair.) Door de specifieke kenmerken van de staalsector, waar nog de functie van nationaal symbool, de hoge kapitaalintensiteit en het feit dat staal een basisprodukt is, bijkomen, is het beleid dat in de staalsector is gevoerd, ongetwijfeld interessant als praktijkvoorbeeld van sectorpolitiek. Maar qua uitkomst is dit beleid zeker niet voorbeeldig.

Bij de ondertekening van het EGKS-verdrag, dit jaar 30 jaar geleden, waren de verwachtingen ten aanzien van deze eerste stap op weg naar Europese integratie hoog gestemd. Art. 2 van het verdrag luidt: „De Gemeenschap moet in toenemen-

de mate de omstandigheden scheppen, die uit zichzelf de meest rationele verdeling van de produktie op een zo hoog mogelijk peil verzekeren en daarbij zowel de continuïteit van de werkgelegenheid waarborgen, als vermijden, dat in de economie van de deelnemende staten fundamentele en duurzame moeilijkheden worden veroorzaakt”. Nadat het EGKS-verdrag gedurende de lange tijd van na-oorlogse economische expansie betrekkelijk goed aan zijn doel beantwoordde, zijn we de laatste jaren echter ver verwijderd geraakt van de doelstellingen van art. 2. De continuïteit van de werkgelegenheid in de Europese staalindustrie is allerminst verzekerd gebleven. In 7 jaar is de werkgelegenheid met bijna een derde verminderd; de staalsector is structureel in moeilijkheden geraakt; de verdeling van de produktie is in economisch opzicht niet rationeel en bovendien niet „uit zichzelf ontstaan”, maar — zij het tijdelijk — van bovenaf opgelegd, en de investeringen in deze sector zijn vanaf een hoog niveau in een diep dal geraakt, waardoor de technologische geavanceerdheid van het produktieapparaat is gedaald.

Tegen deze achtergrond is de hausse in de belangstelling voor het staalbeleid vanuit politiek en economie begrijpelijk. Dit artikel beoogt aan deze belangstelling tegemoet te komen. Achtereenvolgens wordt een algemeen overzicht gegeven van de plaats van de Europese staalindustrie in de internationale staalmarkt, de oorzaken van de huidige malaise, de reacties van nationale en communautaire overheden. Tot slot worden enkele conclusies geformuleerd en wordt een idee gepresenteerd voor een capaciteitsafbouwregeling om de neerwaartse spiraal te doorbreken.

Ontwikkelingen op de internationale staalmarkt

Produktie

Ruime beschikbaarheid van staal is een voorwaarde voor industriële ontwikkeling en het is dan ook niet verbazingwekkend

*Dit artikel is à titre personnel geschreven. De schrijvers zijn werkzaam bij Estel NV te Nijmegen.

kend dat bijna 70% van de totale wereldproductie van ruwstaal in 1980 in de vier economische grootmachten werd gefabriceerd. Wordt de EG als eenheid beschouwd, dan was zij in 1980, na USSR (149 mln. ton) maar vóór Japan (111 mln. ton) en de VS (102 mln. ton) met 128 mln. ton per jaar de tweede staalproducent van de wereld.

Tabel 1. Overzicht van de staalproductie sinds 1960

	1960 1970 1974 1980 ^{b)}				1960 1970 1974 1980 ^{b)}			
	in mln. ton				in procenten van de wereldproductie			
Europese Gemeenschap	98	138	156	128	29	23	22	18
Verenigde Staten	90	119	132	102	27	20	19	14
Japan	22	93	117	111	6	16	16	15
Overige geïndustrialiseerde landen ^{a)}	22	47	59	64	7	8	8	9
Totaal westerse landen	232	397	463	406	69	67	65	56
Ontwikkelingslanden ..	8	22	31	59	2	4	4	8
Comecon	86	156	185	210	26	26	26	29
China en Noord-Korea	8	20	29	43	2	3	4	6
Wereld	335	595	709	718	100	100	100	100

a) Canada, Australië, Zuid-Afrika, West-Europa buiten EG.
b) Nog geen definitieve cijfers (af rondingsverschillen mogelijk).
Bron: Verscheidene publikaties van het International Iron and Steel Institute (IISI) te Brussel.

De wereldstaalproductie groeide van 1950 tot 1970 zeer krachtig (5,9% per jaar), terwijl de groei van 1970 tot 1980 teruggevallen is tot gemiddeld 1,9% per jaar en vanaf 1974 tot 1980 zelfs tot 0,2%. Nog belangrijker dan de groeivertraging zijn de volgende verschuivingen.

- daling van het aandeel van de geïndustrialiseerde westerse landen van 69% naar 56% in de periode 1960-1980;
- deze daling is nog geprononcerder als binnen de westerse wereld de snelle opkomst van Japan in de jaren zestig niet wordt meegenomen. Zonder Japan loopt het aantal van de westerse wereld in de wereldstaalproductie terug van 63% in 1960 naar 41% in 1980;
- de aandelen van de EG en de VS dalen beiden aanzienlijk en gestaag;
- de Comecon-landen hebben hun productie absoluut gezien belangrijk kunnen verhogen;
- het aandeel van de ontwikkelingslanden is stijgend (van 2% in 1960 naar 8% in 1980), maar blijft vooralsnog gering.

Consumptie en handel

Aangezien de ontwikkeling van de staalconsumptie (zie tabel 2) en die van de staalproductie in de verschillende landen niet synchroon liepen, is ook het patroon van de wereldstaalhandel gewijzigd. De belangrijkste tendensen vanaf de jaren zestig zijn:

- de wereldstaalhandel stijgt sneller dan het verbruik,

namelijk van 41 mln. ton in 1960 tot 140 mln. ton in 1979, tegen een verdubbeling van het verbruik;

- de EG en Japan blijven de grootste netto exporteurs. Zij nemen samen twee derde van de wereldexport voor hun rekening, waarbij een verhoging van het Japanse aandeel gepaard is gegaan met een verlaging van het EG-aandeel;
- de VS zijn vanaf begin jaren zestig netto importeurs geworden; het importaandeel vanuit de EG loopt terug, aanvankelijk ten voordele van Japan, de laatste tijd meer ten voordele van landen als Canada, Zuid-Korea en Brazilië;
- het verbruik in de ontwikkelingslanden stijgt sneller dan de eigen productie, waardoor de import toeneemt. Japan profiteert hiervan het meest;
- hetzelfde geldt voor de Comecon-landen, waar de staalproductie ondanks de groei, achterbleef bij het verbruik. Daardoor werd het gebied van netto exporteur netto importeur.

Tabel 2. Ontwikkeling van de staalconsumptie sinds 1960

	1960 1970 1974 1980 ^{b)}				1960 1970 1974 1980 ^{b)}			
	in mln. ton				in procenten van de wereldconsumptie			
Europese Gemeenschap	81	123	121	107	24	21	17	15
Verenigde Staten	90	127	144	115	27	21	20	16
Japan	19	70	76	79	6	12	11	11
Overige geïndustrialiseerde landen ^{a)}	28	53	69	60	8	9	10	8
Totaal westerse wereld ..	218	373	410	361	65	63	58	50
Ontwikkelingslanden ..	19	47	76	96	6	8	11	13
Comecon	88	152	189	213	26	25	27	30
China en Noord-Korea	9	23	34	48	3	4	5	7
Wereld	335	595	709	719	100	100	100	100

a) Canada, Australië, Zuid-Afrika, West-Europa buiten EG.
b) Nog geen definitieve cijfers.
Bron: Verscheidene IISI-publikaties.

Schematisch kunnen de belangrijkste handelsstromen, waarbij vooral de relatieve achteruitgang van de Europese en Amerikaanse staalindustrie t.o.v. Japan en de groei van derde landen als netto importeurs in het oog springt, worden weergegeven als in tabel 3 is gedaan.

Verliezen en werkgelegenheid in de EG-staalindustrie

Gelet op het feit dat de EG ook in 1980 netto exporteur was, bestaat het risico dat de gegevens in het voorgaande de ernst van de situatie in de Europese staalindustrie voor de lezer toch nog verdoezelen, ook al is de terugval van het aandeel in de wereldstaalproductie veelbetekenend. De werkgelegenheids-situatie en de rentabiliteit zijn daarvoor sprekender indicatoren.

De directe werkgelegenheid daalde van 792.000 man eind 1974 tot 578.000 in april 1981, met een sterke regionale concentratie van de afvloeiingen in Lotharingen, Wales, Saarland en de Midlands.

Tabel 3. Staalhandelsstromen 1970 en 1980^{a)} in mln. ton

Van \ Naar	Europese Gemeenschap		Japan		Verenigde Staten		Overige landen		Totale export		Saldo	
	1970	1980	1970	1980	1970	1980	1970	1980	1970	1980	1970	1980
Europese Gemeenschap	—	—	0	0	5	4	14	25	19	29	+ 10	+ 15
Japan	1	1	—	—	6	7	10	31	17	39	+ 17	+ 37
Verenigde Staten	3	1	0	0	—	—	4	4	7	5	— 5	— 13
Overige landen	5	12	0	2	1	7	—	—	6	21	— 22	— 39
Totale import	9	14	0	2	12	18	28	60				

a) Schatting.
Bron: Verscheidene IISI-publikaties

Tabel 4. Werkgelegenheid in de staalindustrie in de EG van de Negen ($\times 1.000$ man)

	Benelux	Bondsrepubliek Duitsland	Frankrijk	Italië	Verenigd Koninkrijk	Totaal
1974	112	232	158	96	198	792
1981 (april)	80	191	100	100	95	569
Procentuele verandering 1980 t.o.v. 1974	- 29	- 18	- 37	+ 4	- 52	- 28

Bron: Eurostat, *Jaarboek 1980* en schatting Eurostat, gepubliceerd in het maandelijks bulletin ijzer en staal, juli 1981.

Productiviteitsverhogingen bij stagnerende afzet en bewustwording van het structurele karakter van de crisis hebben sinds 1978 geleid tot een versnelling van de afvloeiingen, welke tendens zich voorlopig lijkt voort te zetten. De personeelsinkrimping bedroeg de laatste zes jaar gemiddeld 5% per jaar, waarbij Engeland (halvering!) en Frankrijk (verlies een derde) het sterkst zijn getroffen (zie tabel 4). Opvallend is de bijzondere positie van Italië, dat als enige EG-land nog een uitbreiding van de werkgelegenheid in de staalindustrie over de beschouwde periode te zien geeft. Volgens de laatste berichten heeft de Italiaanse staalindustrie inmiddels een plan ingediend bij de regering om ook tot een zekere personeelsreductie over te gaan.

De crisis blijkt het duidelijkst uit de bedrijfsresultaten van de staalindustrie. De twaalf grootste staalondernemingen van de EG (goed voor bijna driekwart van de totale EG-productie) verloren gezamenlijk per saldo, d.w.z. onder aftrek van eventuele winsten, van 1975 t/m 1980 meer dan f. 37 mrd. Gemiddeld betekent dit ruim f. 0,5 mrd. verlies per (grote) onderneming per jaar gedurende zes jaar! Geen enkele industrietak kent negatieve resultaten van een dergelijke omvang en duur.

Tabel 5. Netto resultaten van de twaalf grootste staalbedrijven in de EG 1975 t/m 1980, in mln. gld.

1975	-	3.000
1976	-	3.350
1977	-	7.150
1978	-	5.250
1979	-	9.700
1980	-	9.400
Totaal	-	37.850

Bron: Jaarverslagen van bedoelde ondernemingen.

Omrkening tegen gemiddelde jaarkoers, boekjaren niet in alle gevallen kalenderjaar.

In het navolgende zullen we ingaan op de oorzaken van deze desastreuze ontwikkeling en achtereenvolgens aandacht schenken aan de structuurbreuk in de afzet, de inflexibiliteit van het productieapparaat, de achteruitgang van de concurrentiepositie en de overheidssteun. Beide eerste factoren zijn van algemene aard, beide laatste factoren specifiek voor de Europese situatie.

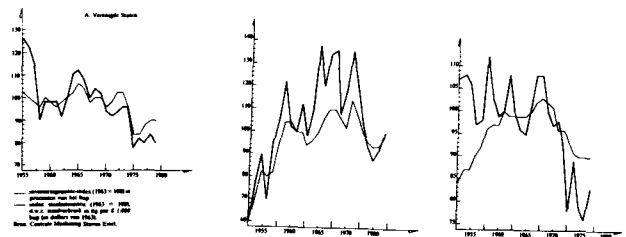
Oorzaken van de crisis in de staalindustrie

De afzet van staal aan verwerkende sectoren groeide in de westerse, geïndustrialiseerde wereld tot eind van de jaren zestig nog met ca. 6% jaar. In de periode 1973 t/m 1977 was daarentegen sprake van een jaarlijkse gemiddelde daling van ruim 4%. Gedurende de periode 1974-1980 trad een daling op van 2,2% per jaar. In een studie 1), gewijd aan de oorzaken van de terugval in de vraag naar staal halverwege de jaren zeventig, concludeert het IISI, dat er geen enkelvoudige oorzaak valt aan te geven voor de plotselinge en sterke daling van het staalverbruik in 1975, die werd gevolgd door een periode van stagnatie. Verschillende factoren hebben hierbij een rol gespeeld.

Structuurbreuk in de vraag.

De vraag naar staal wordt enerzijds bepaald door de ontwikkelingen binnen een groep afnemerssectoren, zoals de bouw, de machinebouw en de scheepsbouw, die vooral afhankelijk zijn van de investeringsgeneidheid. Anderzijds wordt de vraag bepaald door de gang van zaken binnen eveneens conjunctuurgevoelige sectoren als de auto-industrie en de productie van duurzame consumptie-artikelen. Als gevolg van een en ander blijkt er een nauwe relatie te bestaan tussen de nationale investeringsquote en het staalverbruik (zie figuur 1).

Figuur 1. Investeringsquoten en staalintensiteit ten opzichte van het bruto nationaal product



Bron: Centrale marketingstaven Estel.

— : investeringsquote-index (1963 = 100) in procenten van het bnp.

— : index staalintensiteit (1963 = 100), d.w.z. staalverbruik in kg per \$ 1.000 bnp (in dollars van 1963).

Met name in de EG blijkt de conjunctuurgevoeligheid van het staalverbruik nog groter te zijn dan die van de investeringen. Bovendien blijkt uit het verloop van de staalintensiteit ten opzichte van het bnp in Japan, EG en de VS dat de elasticiteit van de vraag naar staal t.o.v. het bnp geringer wordt naarmate het industrialisatieproces verder is gevorderd: de eerste fase van industrialisatie gaat gepaard met een elasticiteit groter dan 1, om via een min of meer constante elasticiteit bij een zich ontwikkelende industrie om te slaan in een elasticiteit kleiner dan 1 voor een volledig ontwikkelde economie. Deze trend is in zijn algemeenheid vroegtijdig onderkend. De versnelling die daarin is opgetreden, mede als gevolg van de internationaal-economische gebeurtenissen en van de verschuivingen in de structuur van de nationale bestedingen, is echter te laat onderkend. Een significante verandering in het groeipercentage (trendbreuk) van de afzet was bij nadere beschouwing statistisch al waarneembaar aan het eind van de jaren zestig, dus ruim voor de oliecrisis (zie tabel 6)!

1) IISI, *Causes of the mid 1970's recession in steel demand*, Brussel, 1980.

Tabel 6. Staalafzet aan verwerkende sectoren

	Gemiddelde jaarlijkse groei in procenten			
	vóór trendbreuk	nà trendbreuk	betrokken tijdsperiode	jaar van trendbreuk
België/Luxemburg	5,6	— 0,4	1958-1977	1969
Duitsland	4,9	— 0,4	1957-1977	1970
Frankrijk	5,4	0,3	1958-1978	1970
Italië	9,2	2,2	1958-1978	1968
Nederland	4,9	— 0,3	1958-1977	1969
Verenigd Koninkrijk	3,2	— 1,2	1958-1977	1968
Verenigde Staten	2,4	— 0,4	1948-1977	1972
Japan	15,3	2,4	1958-1978	1969

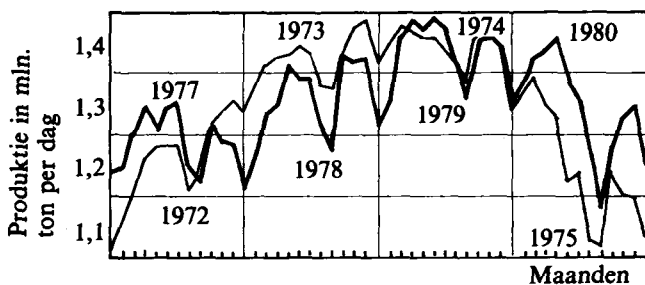
Bron: IISI, *Causes of the mid-1970's recession in steel demand*, Brussel, 1980.

Al ligt de lange-termijnstructuurbreuk in het staalverbruik vóór 1975, het complex van macro-economische factoren als samenvallende nationale conjunctuurcycli, „konzertierte Aktion” van de overheden en de ineenstorting van het stelsel van Bretton Woods met daarbovenop de oliecrisis leidde pas in 1975 tot een de facto sterke daling van de staalafzet. Ten gevolge van de plotselinge overcapaciteit in vele sectoren eind 1974, gekoppeld aan algemene malaise en stagnatiepsychologie daalde de staalconsumptie sterk. De volgende factoren speelden in dit verband een belangrijke rol:

- de investeringen in de vaste-kapitaalgoederenindustrie, zoals bekend een staalintensieve sector, lagen in 1975 voor de zeven belangrijkste westerse industrielanden 13% lager dan in 1973;
- de daling van de staalafzet in het jaar 1975, is mede veroorzaakt door extreme voorraadafbouw bij de afnemers. Staal is bij uitstek geschikt voor lange-termijnvoorraadvorming. De vraag naar staal wordt daarom beïnvloed door een aparte voorraadcyclus. In 1975 beliep de voorraadafbouw voor de zeven belangrijkste OESO-landen b.v. 11 mln. ton, ca. 5% van hun jaarafzet. Deze trend zette zich in de daaropvolgende jaren nog door;
- binnen de investeringen vond een verschuiving plaats van uitbreidingsinvesteringen naar arbeidsbesparende en kostprijsverlagende investeringen. De staalintensiteit van de eerste categorie is groter dan die van de tweede categorie;
- de investeringsgroei, die al sinds 1960 aan een zekere vertraging onderhevig was ten gevolge van een dalende kapitaalopbrengst, is structureel verder verlaagd door een relatieve verschuiving van groeibevorderende overheidsinvesteringen, zoals infrastructurele werken, naar uitbreiding van overheidsuitgaven voor algemeen welzijn (met geringe staalintensiteit);
- in de transportsector, een van de belangrijkste staalafnemers, is een overheersende tendens ontstaan naar gewichtsreductie en dus het verminderen van het materiaalverbruik (in de VS 20 tot 30%). Dit treft in het bijzonder staal, welk materiaal bij dit streven tevens nog, zij het niet wezenlijk, door lichtere materialen wordt vervangen;
- door verbetering van staalproduktietechnieken, m.n. de opkomst van het continu gieten, stijgt de hoeveelheid walserijproducten welke per ton ruwstaal kunnen worden gemaakt, voortdurend, waardoor de benodigde ruwstaalproductie relatief daalt. Dit betekent dat het verbruik in ruwstaal gemeten minder stijgt dan het werkelijk verbruik van walserijproducten. In Japan b.v. leverde in 1960 1 ton ruwstaal 770 kg walserijproduct op, in 1980 is dit cijfer 905 kg geworden. Het verloop van de produktie van ruwstaal in de westerse wereld bevestigt het bovenstaande beeld (zie figuur 2).

De conjuncturele en de seizoenschommelingen in de staalindustrie zijn groot (de conjunctuurcyclus in de staalsector bedraagt 4 à 5 jaar) en de produktiegroei is structureel laag. Bovendien blijkt dat 1980 voor de westerse staalindustrie een bijna even desastreus conjunctureel dal betekent als

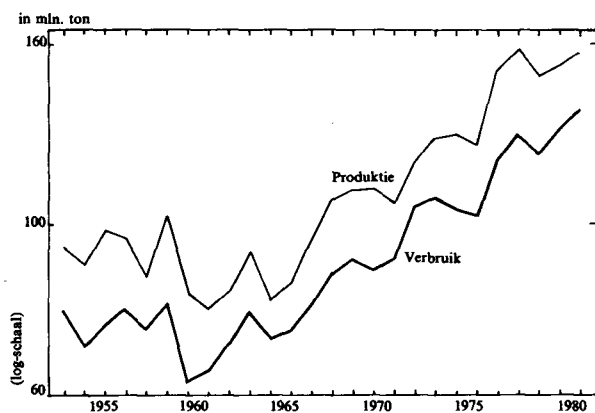
Figuur 2. Gemiddelde maandelijkse ruwstaalproductie in de westerse wereld a)



Bron: IISI World Steel in figures, 1981.
a) 29 landen die 98% van de westerse ruwstaalproductie vertegenwoordigen.

1975. De EG heeft zich allerm minst aan deze ontwikkelingen kunnen onttrekken, zoals figuur 3 laat zien. De neergang in de EG zet zich voort in 1981 en is sterker dan in de westerse wereld als geheel. Volgens een OESO-rapport 2) over de staalmarkt in 1980 en de perspectieven voor 1981 werd de EG het hardst door de recessie getroffen en wordt, bovenop een daling van de ruwstaalproductie van 9% in 1980, een daling van 10% in 1981 verwacht.

Figuur 3. Ruwstaalverbruik en -productie in de Europese Gemeenschap (van de negen)



Bron: interne grafiek Estel m.b.v. cijfers van het IISI.

Concluderend kan worden gesteld dat de negatieve Europese vraagontwikkeling, waartegenover de enigszins toegenomen export tegen zeker niet goede voorwaarden maar gedeeltelijk soelaas bood, een van de hoofdoorzaken van de crisis in de Europese staalindustrie vormt.

Inflexibele productiecapaciteiten

De structuurbreuk in de vraagontwikkeling die in het voorgaande is beschreven heeft men zich te laat gerealiseerd. 1974 was een absoluut topjaar qua staalafzet en elke ton die geproduceerd kon worden, werd ook verkocht. In de euforie van dat moment en van de voorafgaande jaren zijn op grond van optimistische toekomstverwachtingen grote projecten geëntamerd die tot een aanzienlijke capaciteitsuitbreiding zouden leiden. Door het vertragingseffect van staalinvesteringbeslissingen (tussen beslissing en ingebruikname van de installaties liggen 3 tot 6 jaar) is de structuurbreuk in de vraagontwikkeling niet gevolgd door een snelle en adequate aanpassing van de productiecapaciteit. De productiecapaci-

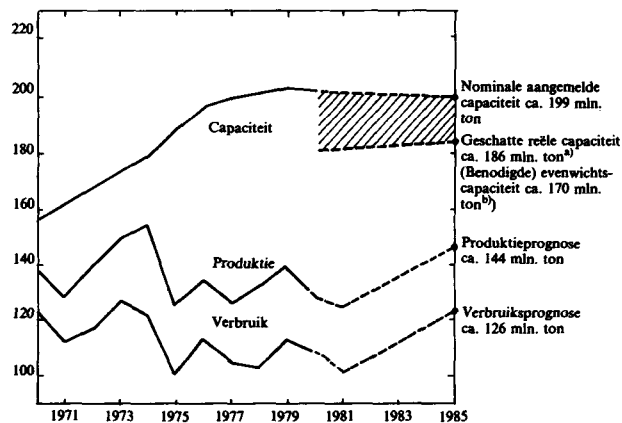
teit van ruwstaal in de EG groeide tussen 1974 en 1977 nog met 12% en die van walserijprodukten met 11%, terwijl de vraag, zoals gezien, krachtig daalde.

Niet alleen vraagt uitbreiding van capaciteiten dus relatief lange tijd, ook in neerwaartse richting is de flexibiliteit gering: de ondeelbaarheid van installaties bestemd voor massaproducties, vormt een technische belemmering voor kleine capaciteitsreducties. Individuele ondernemingen hebben — behalve in geval van herbouw — slechts de keus tussen volledige instandhouding van het bestaande productieapparaat, tijdelijke plaatsing „in de mottenballen” met later hoge opstartingskosten of definitieve buitenbedrijfstelling van grote installaties. De meeste producenten gaan niet snel tot de tweede en zeker niet tot de laatste optie over (en worden daarin om wille van b.v. werkgelegenheidsoverwegingen gesteund door hun overheden).

Anderzijds is het voor de staalbranche als geheel op grond van de lage vraagelasticiteit niet mogelijk door eventuele prijsconcessies de in de recessie teruglopende vraag op peil te houden, zodat overcapaciteit en prijsverval optreden. Bedroeg in 1974 de bezettingsgraad van de productie-installaties in de EG nog 87%, begin 1981 was deze teruggelopen tot 55%. Volgens de *Algemene Doelstellingen Staal 3*) (een document van de Commissie dat de cijfermatige achtergrond en de voorspellingen over ontwikkelingen op de staalmarkt levert als basis voor het EG-staalbeleid) zal dit gat ook in 1983 nog niet zijn weggewerkt: indien van de gunstigste hypothese voor de vraagontwikkeling wordt uitgegaan (15% stijging t.o.v. 1980, een inmiddels gewaagde veronderstelling, aangezien 1981 nog een teruggang t.o.v. 1980 te zien zal geven) bedraagt de staalovercapaciteit in de EG in 1983 nog ca. 25 mln. ton, tenzij de afbouw in de nabije toekomst sneller verloopt. Rekening houdend met capaciteitsdefinities en majorering in de capaciteitsopgave door de producenten, waardoor in de praktijk een volledige bezetting van de productiecapaciteit bij 85% wordt bereikt, zal ook in 1985 nog van een overcapaciteit sprake zijn en wel van ca. 16 mln. ton (zie figuur 4).

De langdurige overcapaciteit is dus een tweede oorzaak van de crisis in de Europese staalsector, die samen met de vraagvermindering een extra prijsdruk veroorzaakt.

Figuur 4. Overcapaciteit van ruwstaalproductie in de EG (van de negen)



a) Veronderstelde „papier” capaciteit 13 mln. ton.
b) Uitgaande van een volledige bezetting bij 85%.

Bron: Europese Commissie, *Investerings in de ijzer- en staalindustrie*, samenvattend verslag stand 1 januari 1980. Enige aanpassingen op grond van recente gegevens zijn onzerzijds aangebracht.

2) OESO-rapport, *Staalmarkt 1980 en vooruitzichten 1981*, Parijs, 1981 (DOC. SC 81(17)).

De conjuncturele inzinkingen in 1975 en in 1980/1981, bovenop de structuurbreuk in de groei van de staalconsumptie en het vertragings-effect van investeringen, zijn van toepassing op de gehele staalindustrie in de OESO-landen. Desondanks is de EGKS harder getroffen dan haar concurrenten. De „financiële resultaten” van haar staalindustrie liggen aanzienlijk lager dan die in de VS en Japan. Voor het verlies aan concurrentiekracht, de derde hoofdoorzaak van de problemen van de Europese staalindustrie, kunnen de volgende factoren worden aangemerkt:

- de ontwikkeling van de staalproductie vond in het verleden plaats bij de vindplaatsen van kolen (Ruhrgebied, Borinage, New Scotland, Zuid-Wales) of ijzererts (Lotharingen). Sinds betere, of vergelijkbare kwaliteiten tegen lagere kosten, beschikbaar kwamen in gebieden als Australië, Afrika of Noord-Amerika is de vestigingsplaats van vele Europese ondernemingen mede uit het oogpunt van (stijgende) intra-Europese transportkosten ongunstig geworden. Nieuwe geïntegreerde staalbedrijven zijn de laatste vijftien jaar dan ook alleen aan de kust gebouwd (Fos, Sidmar, Tarente);
- modernisering van het productie-apparaat is in zijn algemeenheid, niet in de laatste plaats vanwege de financiële situatie van de laatste jaren, achtergebleven t.o.v. Japan en sommige andere jonge industrielanden, met hun per definitie modern opgezette installaties. Binnen Europa zijn de technologische verschillen erg groot en naast moderne geavanceerde bedrijven (b.v. Thyssen, Estel Hoogovens, Sidmar, Tarente) komen zeer oude bedrijven voor (b.v. delen van Usinor, Cockerill-Sambre en BSC). Trekken we een technologische vergelijking met Japan, dan blijkt dat het percentage continu gegoten staal, een betrekkelijk nieuw procédé dat minder energie en materiaal vergt, in Japan in 1980 een aandeel in de totale productie heeft van 60% tegen 39% in Europa; de cokesconsumptie per ton ruwijzer was in 1979 in Japan 12% lager dan in Europa, de gemiddelde converterinhoud en hoogovendiameter in Japan is groter enz. Op praktisch alle terreinen bestaat in Europa een technologische achterstand, die ook tot uiting komt in een Europese aankoop van Japanse know-how. Deze achterstand is verklaarbaar uit het verschil in investeringsuitgaven door een toenemend kapitaalgebrek in Europa;
- van de investeringsuitgaven is in de EGKS bovendien een proportioneel groter deel bestemd voor onderhoud van het (oudere) productie-apparaat, terwijl in Japan meer geïnvesteerd is in een reductie van de produktiekosten (energiebesparing b.v.) en verbetering van de produktiviteit (zie tabel 7). De daling van de reële investeringen per ton is nog sterker: in prijzen van 1970 zijn deze in de EG in 1979 teruggevallen naar 8 ERE per ton;

Tabel 7. Investeringsuitgaven in de staalindustrie van de EG en Japan (in mln. ERE)

	EG		Japan	
	totaal	per ton (in ERE)	totaal	per ton (in ERE)
1970	1.516	11,0	2.315	24,8
1971	2.169	17,0	2.128	24,0
1972	2.639	19,1	1.918	19,8
1973	3.028	20,1	1.779	14,9
1974	2.989	19,2	2.566	21,9
1975	3.317	26,4	3.120	30,5
1976	3.293	24,5	3.828	35,5
1977	2.359	18,7	2.241	21,9
1978	2.022	15,5	2.205	21,6
1979	2.000	14,2	2.160	19,3

- de Europese industrie heeft minder dan haar concurrenten in Japan en de VS de mogelijkheid tot een aanpassing van het aantal werknemers aan korte termijn vraagont-

wikkelingen. In de VS bestond b.v. tot voor kort het „hire-fire” beginsel (snelle (en tijdelijke) ontslagen bij teruggang). In de Japanse staalindustrie wordt, naast een kern van zeer vast aan het bedrijf verbonden personeel, veel gewerkt met onderaannemers voor de bedrijfsvoering. Een verschillende sociale „cultuur” in het nadeel van Europa;

- de Europese staalindustrie werkt op economische merites beoordeeld te versnipperd en nationaal opgedeeld, waardoor de voordelen van productie op grote schaal of samenwerking ook over de grenzen heen niet voldoende benut worden. Verder vallen de loonkosten, maar soms ook de energie- en grondstoffenkosten, hoewel per land sterk verschillend, vaak in het nadeel van Europa uit. Op de laatste heeft de hoge dollarkoers de laatste tijd een sterk kostenverhogend effect.

De Amerikaanse concurrentiepositie is op onderdelen weliswaar vergelijkbaar met de Europese, doch wordt gunstig door de grote nationale staalmarkt die redelijk effectief wordt afgeschermd door protectionistische maatregelen, terwijl een grotere prijsdiscipline ook bijdraagt tot betere financiële resultaten dan in Europa. Bovendien beschikken de meeste Amerikaanse staalbedrijven over eigen grondstoffen. Ten slotte zijn de staalprijzen in de EG een factor van belang. Hierop komen we bij de uiteenzetting van het crisisbeleid terug.

Overheidssteun aan de staalindustrie in de EG

Als laatste oorzaak van de crisis van de staalindustrie kan, na vraagdaling, inflexibele productiecapaciteiten en technologische achterstand, staatssteun worden genoemd.

Staatssteun heeft de financiële ineenstorting van grote staalondernemingen in België, Frankrijk, Groot-Brittannië en Italië moeten voorkomen. De vindingrijkheid waarmee de lidstaten en ondernemingen op dit terrein te werk zijn gegaan is soms verbluffend. Garanties en rentebonificaties op leningen, overname van rentelasten op bestaande schulden, verhoging van het eigen vermogen met overheidsmiddelen, kapitaalafschrijving, schuldovername, schuldenmoratoria, verliescompensatie en „prêts participatifs” vormen daarbij de meest gehanteerde specifieke middelen. Daarnaast is het per land sterk uiteenlopende reservoir aan niet-specifiek op de staalindustrie gerichte steunvormen (energiesteun, regionale regelingen, milieusteun, maatregelen voor zekerstelling van grondstoffen, investeringspremieregelingen, onderzoeks- of ontwikkelingssteun, fiscale steun, overname van kosten voor infrastructurele voorzieningen, speciale spoorwegtarieven, steun voor verbetering van de arbeidsomstandigheden enz.) een belangrijke, doch moeilijk controleerbare bron van steunverlening. Dat via deze vaak ondoorzichtige kanalen, aparte potjes van ministeries of geheime overeenkomsten, een aanzienlijk deel van de steunverlening zich volledig aan het oog heeft onttrokken, is een van de belangrijkste redenen waarom een volledig steunoverzicht over wat de individuele ondernemingen van hun overheden ontvangen hebben nauwelijks te maken is. Ook de Europese Commissie beschikt voor de periode 1976-1980 niet over alle gegevens, al hebben de lidstaten onlangs een vragenlijst toegezonden gekregen om hierin verbetering te brengen.

Al laten we de niet-specifieke steunverlening buiten beschouwing, het netto-subsidie-equivalent van specifieke steunverlening is, zelfs als alle voorwaarden bekend zouden zijn — quod non —, moeilijk te becijferen. Zo stijgt het kwalitatieve steunelement van een overheidsgarantie op leningen naarmate de lange-termijnvooruitzichten voor de betrokken onderneming slechter zijn. De mate waarin een garantie een feitelijke subsidie blijkt te zijn, wordt eerst in de

3) De laatste dateert van 1978; aan een nieuwe serie wordt binnenkort begonnen.

toekomst duidelijk. Het vinden van objectieve criteria om de steun in de verschillende landen, met ieder hun eigen „steuncultuur”, te vergelijken, is dus nauwelijks doenlijk. D.m.v. uitgebreide landenstudies hebben wij ons niettemin in deze materie verdiept. Op grond daarvan hebben wij een — tentatieve — berekening gemaakt hoeveel de specifieke steunverlening aan de staalindustrie heeft bedragen, en wat is toegezegd. Splitsen we de steun in twee globale hoofdcategorieën, enerzijds subsidies, anderzijds kredieten door de staat verschaft of van staatswege gegarandeerd dan blijkt dat in de EG, met name in België, Frankrijk, Luxemburg, Italië en het Verenigd Koninkrijk, naar schatting in totaal ca. f. 40 mrd. aan subsidies en ca. f. 40 mrd. aan kredieten is verleend of toegezegd over de periode 1976-1984 4). In sommige gevallen werd, gezien de financiële situatie van de betrokken onderneming, kredietverlening daarbij gedeeltelijk als subsidie beschouwd.

Om een indruk te geven van de omvang van de steunoperaties volgen hieronder een aantal financiële cijfers en modaliteiten van enkele van de belangrijkste steunmaatregelen met betrekking tot de staalindustrie. Zij vormen slechts een selectie uit de veelheid van regelingen, programma's en steunoperaties. De informatie over de overheidssteun aan de staalindustrie komt in veel gevallen uit de tweede hand. Het onderstaande overzicht kan daarom ook niet meer doen dan een indruk geven van de steunverlening.

België (ruwstaalproductie in 1980: 12,3 mln. ton):

- Plan Claes 1978-1983: staatsparticipatie t.w.v. ca. f. 640 mln., schuldenmoratorium 1978-1983 voor ca. f. 3.550 mln., overname van rentelasten voor een bedrag van f. 2.050 mln., verliescompensatie t.w.v. ca. f. 1 mrd.;
- mei 1981: staalnota Claes voor Cockeril-Sambre: consolidering van f. 1,7 mrd. overbruggingskredieten, investeringen t.w.v. ruim f. 1,8 mrd., waarvan ten minste een derde na kapitaalverhoging of participerende converteerbare obligaties, f. 1,5 mrd. toekomstige verliesovername en bijna f. 0,5 mrd. „fonds de roulements” (door de banken onder overheidsdruk toegezegd).

Bondsrepubliek Duitsland (ruwstaalproductie in 1980: 43,8 mln. ton):

- herstructureringsprogramma Saarland: investeringssubsidie van f. 220 mln., kredietgaranties t.w.v. ca. f. 1 mrd., overheidsbijdrage in eigen vermogen van ca. f. 275 mln.;
- researchsteun (BMFT) à f. 0,5 mrd.;
- herstructureringsprogramma van juli 1981 voor de periode 1982-1984 van in totaal ca. f. 1,8 mrd., waaronder voor onderzoekssteun ca. f. 660 mln., voor investeringssubsidies f. 600 mln. en sociale uitkeringen.

Denemarken (ruwstaalproductie in 1980: 0,7 mln. ton)

- mei 1981: Plan tot financiële herstructurering van de Deense staalindustrie t.w.v. ca. f. 210 mln., waarvan f. 75 mln. voor schuldovername en ca. f. 18 mln. voor kapitaaldeelname.

Frankrijk (ruwstaalproductie in 1980: 23,2 mln. ton):

- Plan Acier van oktober 1978: schuldenmoratorium in de vorm van „prêts participatifs” (0,1% rente, na 1983 1% rente) t.w.v. ca. f. 10,3 mrd. en bevrozing van bankleningen t.w.v. ca. f. 4,2 mrd., waardoor de jaarlijkse rentelast in procenten van de omzet voor de twee grootste staalondernemingen (Usinor en Sacilor) van 13,2 naar 5 werd teruggebracht. Bovendien een kapitaalinjectie door verschillende (hoofdzakelijk staats)instellingen t.w.v. ca. f. 940 mln.;
- „Convention de la Protection Sociale” (1979), met sociale regelingen voor afvloeiing van staalwerknemers: ca. f. 3,3 mrd.;
- voorjaar 1981: ondersteuning van de overeenkomst tussen

Usinor-Creusot-Loire en Sacilor-PUK met f. 460 mln. „prêts participatifs”.

Italië (ruwstaalproductie in 1980: 26,5 mln. ton):

- verhoging van het bedrijfskapitaal van Italsider via de financiële (staats)holdings Finsider en IRI met ca. f. 2,2 mrd. in 1977, 1978 en 1979;
- goedkeuring in december 1980 door interministeriële staatscommissie voor industrieplanning (CIPI) voor steun tot een bedrag van f. 3,3 mrd., waarvan f. 3 mrd. voor Italsider, bestaande uit rentebonificaties ca. f. 1.275 mln., verliescompensatie ca. f. 575 mln. en bijzondere kredieten ca. f. 1.150 mln.;
- april 1981: aankondiging door CIPI van een steunpakket met o.a. een lening van ca. f. 4,5 mrd. met 11% rentebonificatie en een looptijd van 7 jaar; uitkering van ca. f. 225 per ton ruwstaal en ca. f. 340 per ton walsrijproduct die op grond van internationale productie-afspraken (zie deel II in *ESB* van volgende week) minder geproduceerd worden; gedeeltelijk staatsovername van de verhoging van de elektriciteitsprijzen; f. 450 mln. voor de opbouw van grondstofvoorraden;
- september 1981: een obligatielening tegen zeer zachte voorwaarden van maar liefst f. 4,5 mrd. voor Italsider, om o.a. de lonen over augustus van dit jaar te kunnen betalen! (Er dient hier wel rekening te worden gehouden met mogelijke verschillen tussen aankondiging en realisatie.)

Luxemburg (ruwstaalproductie in 1980: 4,6 mln. ton):

- herstructureringsprogramma 1979-1984, met o.a.: 25% subsidie (waarvan 10% eventueel later terug te betalen) voor investeringen t.w.v. ruim f. 1,3 mrd., bijna renteloze leningen voor ca. f. 67 mln., staatsgaranties op EGKS-leningen à ca. f. 900 mln., loonsubsidies, steun voor sluiting van installaties en infrastructurele werken op het fabrieksterrein van Arbed en fiscale maatregelen.

Nederland (ruwstaalproductie in 1980: 5,3 mln. ton):

- achtergestelde NIB-lening tegen marktvoorwaarden à f. 350 mln. en investeringssteun van f. 50 mln. voor continu-gietinstallatie.

Verenigd Koninkrijk (ruwstaalproductie in 1979: 21,4 mln. ton; in 1980: slechts 11,3 mln. ton als gevolg van stakingen bij BSC):

- herstructureringsprogramma van februari 1981: kapitaalherstructurering: afschrijving van (overheids)kapitaal („public dividend capital” en „new capital”) t.w.v. ruim f. 15 mrd., kwijtschelding van „National Loans” t.w.v. ruim f. 2,5 mrd. en dekking van de financieringsbehoefte van BSC voor 1980/1982 van ca. f. 9,5 mrd.

Ook de „Wirtschaftsvereinigung Eisen und Stahl” in de Bondsrepubliek heeft onderzoek gedaan naar de subsidieverleningen aan de Europese staalindustrie waarbij werd getracht de bedragen per ton toe te rekenen. Hoewel er in theoretisch opzicht aan deze berekening veel voetangels en klemmen zitten, kunnen we uit het Duitse overzicht wel concluderen (zie tabel 8) dat de steunverlening (incl. kredietverlening) globaal rond de DM 100 per ton bedraagt, hetgeen min of meer overeenkomt met onze eigen bevindingen.

Het mag dan ook geen bevreemdend waken dat de invloed van de overheden op de staalindustrie voortdurend toeneemt: het deel van de EG-staalproductie dat in al dan niet officieel genationaliseerde staalondernemingen wordt geproduceerd, is van 1974 op 1980 gestegen van ca. 25% tot ca. 60%.

4) Men vergelijk deze steunbedragen met de in tabel 5 genoemde verliezen van de twaalf grootste staalconcerns!

Tabel 8. Schatting van de overheidssteun in België, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk en Italië ^{a)}

	België	Frankrijk	Verenigd Koninkrijk	Italië	Totaal
geschatte subsidies in mrd. DM					
1975 t/m 1980 ...	8,3	6,6	15,8	7,2	37,9
1981 t/m 1983 ...	4,7	4,4	8,6	15,1	32,8
1975 t/m 1983 ...	13	11	24,4	22,3	70,7
in DM per ton ruwstaal					
1975 t/m 1980 ...	113,7	48,5	135,9	49,8	80,7
1981 t/m 1983 ...	129,2	65,6	188,2	202,4	146,9
1975 t/m 1983 ...	118,7	54,1	150,7	102,1	102,0
in DM per ton walsrijproduct					
1975 t/m 1980 ...	152,9	59,1	194,1	63,2	105,0
1981 t/m 1983 ...	166,7	75,1	266,9	261,3	186,4
1975 t/m 1983 ...	157,6	64,7	214,8	130,4	131,7

a) Bijgewerkt tot medio juli 1981.

Bron: Wirtschaftsvereinigung Eisen und Stahl, *Positionspapier*, Düsseldorf, februari 1981, plus recente aanvullingen.

De gevolgen van (de intensiteit van) de steunverlening is voor de producenten die geen, of hierbij vergeleken (nog) nauwelijks steun kregen (voornamelijk (grote geïntegreerde) Duitse en Nederlandse bedrijven, waaronder Estel, en daarnaast vele kleine ondernemingen in de hele EG) funest. Door de overheidssteun werd de concurrentiepositie van deze bedrijven zowel direct als indirect, ernstig aangetast. Rechtstreeks is hun concurrentiepositie aangetast doordat de steun, die veelal ten goede komt aan de oudste en minst rendabele ondernemingen, leidt tot nivellering van de efficiëncyverschillen tussen de ondernemingen en tot een handhaving van marktaandeelen ten gunste van de minst competitieve ondernemingen. Daarnaast heeft de steun geleid tot jarenlange prijsstelling beneden kostprijs, wat strijdig is met de uitgangspunten van de markteconomie.

Het extreem lage prijsniveau — nu nog 10 à 15% onder Japanse of Amerikaanse binnenlandse niveaus — is vooral veroorzaakt door, en kan slechts bestaan bij de gratie van overheden die verliezen compenseren. In de door de Europese producenten gevoerde prijzenslag ligt dan ook een van de hoofdoorzaken voor de slechte resultaten van de Europese staalindustrie in vergelijking met haar concurrenten: de staalprijsen in Amerika blijven, ook bij stijgende onderbezetting, door een grotere marktdiscipline en tamelijk effectieve

protectionistische maatregelen, beter op peil. Hoe laag de prijzen in Europa zijn, blijkt uit de cijfers in tabel 9, die zijn gebaseerd op lijstprijzen. Door uiteenlopende rabatten, met diensgevolge andere effectieve prijsverhoudingen, geven deze prijzen slechts een indicatie van de werkelijke verschillende op eigen binnenlandse markt.

Indien overheden vanaf het begin van de crisis geen steun zouden hebben verleend, of indien uit sociaal oogpunt onvermijdelijk steun aan stringente, intergouvernementeel overeengekomen en voor alle bedrijven geldende criteria zou zijn gebonden, zou aanpassing van het aanbod aan de vraag in het recente verleden hebben plaatsgehad op veel grotere schaal dan nu het geval is geweest, vooral bij de structureel zwakke ondernemingen. Op deze wijze zou de crisis dan reeds nu goeddeels zijn opgelost.

De indirecte gevolgen van de overheidssteun op de lange termijn zijn voor de Europese staalindustrie zo mogelijk nog ernstiger. De subsidies hebben geresulteerd in kunstmatige instandhouding van een belangrijke overcapaciteit, die als een donderwolk boven de markt hangt, waardoor een negatieve druk op de prijzen onafgebroken is blijven bestaan. Op zich zou men kunnen menen dat een Europese industriële sector wel tijdelijk zou kunnen leven met een zeker overschot aan productiecapaciteit zonder dat dit een verderfelijke invloed op de prijzen heeft. Voor de Europese staalsector is dat echter niet zo, doordat het marktbeleid hier faalde. De neerwaartse spiraal van grote verliezen — staatssteun — in stand houden overcapaciteit — prijsdruk — verliezen, die in gang is gezet door de vraagdaling van 1975, moet worden doorbroken.

Op verschillende punten kan het beleid van de Europese en de nationale overheden en de gezamenlijke producenten inhaken: op korte termijn zijn prijsmaatregelen van groot belang; op de lange termijn gericht moet afbouw van overcapaciteit en modernisering van het productie-apparaat worden afgedwongen door maatregelen in deze richting als conditio sine qua non voor overheidssteun te stellen. Dat in de afgelopen jaren verwoede, maar uiteindelijk nog weinig succesvolle pogingen zijn gedaan het beleid in deze zin om te buigen, zullen we in deel II van dit artikel uiteenzetten.

J. D. Hooglandt
J. J. Heusdens
J. M. M. van der Ven

Tabel 9. Lijstprijzen in de Bondsrepubliek Duitsland, Japan en de Verenigde Staten, februari 1981 ^{a)}

Produkt	Bondsrepubliek Duitsland	Verenigde Staten		Japan		Verschil tussen Bondsrepubliek Duitsland en	
		in \$ per ton	in DM per ton	in Yen per ton	in DM per ton	Verenigde Staten	Japan
						(1 - 3)	(1 - 5)
	in DM per ton					in DM per ton	in DM per ton
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Profielstaal	720	439	939	90.500	950	- 219	- 230
Staaftaal	705	471	1.008	91.000	956	- 303	- 251
Walsdraad	735	460	984	87.000	914	- 249	- 179
Warmbreedband	755	430	920	79.000	830	- 165	- 75
Bandstaal	740	474	1.014	85.800	893	- 274	- 153
Quarto plaat	720	474	1.014	85.800	893	- 294	- 173
Koudgewalste plaat	900	510	1.091	94.300	990	- 191	- 90

a) Wisselkoers:

1 US-\$ = DM 2,14

100 Yen = DM 1,05

Bron: Wirtschaftsvereinigung Eisen und Stahl, *Positionspapier*, Düsseldorf, februari 1981.