

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

Het beleid in de Europese Gemeenschap

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

In het eerste deel van dit artikel dat vorige week verscheen werden de achtergronden van de crisis in de Europese staalindustrie beschreven. Deze week wordt ingegaan op het beleid dat sinds 1975 in de Europese Gemeenschap is gevoerd. Aanvankelijk wenste de Europese Commissie zich te beperken tot indirecte maatregelen, maar de steeds slechter wordende situatie noodzaakte tot rechtstreeks ingrijpen. Medio 1980 werd de „crise manifeste” uitgeroepen. Tot nu toe heeft het gevoerde beleid evenwel onvoldoende effect gesorteerd, met name omdat uit nationalistische overwegingen overcapaciteit in stand werd gehouden. De auteurs opperen de gedachte van een verschrotingspremiestelsel dat ondernemingen zelf het initiatief laat onrendabele overcapaciteit betrekkelijk snel af te bouwen.

EGKS-instrumentarium

Bij de negatieve ontwikkeling in de Europese staalindustrie zoals vorige week in deel I werd beschreven, kon de Europese Commissie (EC) niet werkeloos toezien, te meer omdat zij op grond van het EGKS-verdrag verregaande bevoegdheden tot interventie in de staalindustrie bezit 1). Zo kan in geval van een uitgesproken crisis de EC na raadpleging van het Raadgevend Comité (RC) 2) en instemming van de Raad overgaan tot invoering van productiequota (het z.g. „crise manifeste”-regime, cf. art. 58 EGKS). Bij ernstige schaarste kan een distributiestelsel worden ingevoerd (art. 59 EGKS). Ook kan de EC, na raadpleging van het RC en de Raad, minimum- of maximumprijzen instellen (art. 61 EGKS). Verder houdt zij jaarlijks investerings-enquêtes (art. 47 EGKS) en verschaft zij leningen ter vergemakkelijking van de uitvoering van investeringsprogramma's (art. 54 EGKS). Ook kan de EC technisch en economisch onderzoek financieel ondersteunen (art. 55 EGKS), en sociale steun verschaffen in de vorm van omschakelingskredieten en wederaanpassingssteun (art. 56 EGKS), al zijn haar financiële middelen hiertoe in de huidige situatie verre van toereikend.

Deze bevoegdheden worden gecompleteerd door bevoegdheden op handelspolitiek gebied: in geval van oneerlijke concurrentie of uitroeping van de „crise manifeste” kan de EC aanbevelingen doen tot het nemen van anti-dumping-maatregelen of invoerbepalingen (art. 74 EGKS).

In de staalsector kan dus sprake zijn van een sterke marktregulering met gedragsvoorschriften voor economische subjecten en interventiebevoegdheden voor de EC. De zelfregulerende functie van het marktmechanisme is hier beperkt en wordt gecorrigeerd door en aangevuld met een actief overheidsingrijpen om onaanvaardbare consequenties van het marktmechanisme tegen te gaan of te verzachten. Dit staat in tegenstelling tot het EEG-verdrag, waarin de vrije werking van het marktmechanisme centraal staat en dat nauwelijks mogelijkheden voor marktregulering biedt, uitgezonderd voor de landbouwsector. Niettemin moet worden vastgesteld dat ondanks de Europese mogelijkheden tot marktregulering in de staalsector, de resultaten van het overheidsingrijpen tot nu toe onbevredigend bleven. Wij komen hierop later terug.

Het gevoerde EG-beleid in de crisisperiode 1975-1980

Van het beschikbare instrumentarium hebben de EC en de nationale regeringen aanvankelijk aarzelend, maar later zeer intensief gebruik gemaakt ter bestrijding van de staalcrisis. Aanvankelijk (medio 1975) was de EC zich wel bewust van de ernst van de crisis, maar nog niet van het structurele karakter ervan. Bovendien ontbrak de politieke basis voor ingrijpende maatregelen.

De beginperiode van de crisis werd gekenmerkt door een ideologische discussie tussen West-Duitsland (met steun van Nederland en Luxemburg) en Frankrijk (met steun van België en Italië). Wezenlijke inbreuken op het functioneren van het marktmechanisme, als de instelling van minimumprijzen of productiequota, werden door West-Duitsland niet geaccepteerd en door Frankrijk, met een andere nationaal industrie-politieke achtergrond en een traditioneel sterke overheidsinvloed, noodzakelijk geacht. Door deze patstelling werd het EC-beleid in 1975/1976 vooral gekenmerkt door maatregelen die waren gericht op verhoging van de doorzichtigheid van de markt (overgang van jaar- op kwartaalprognoses van de staalmarkt, volgen van werkgelegenheids-situatie, maandelijkse productiecijfers, invoerstatistiek enz.). Dit had echter nauwelijks effect op de groeiende discrepantie tussen vraag en aanbod. De EC, die nog in november 1976 een document uitbracht waarin nogmaals benadrukt werd dat zij zich bij haar anti-crisisbeleid wenste te beperken tot indirecte maatregelen, liet met de presentatie in januari 1977 van het z.g. Plan Simonet (Simonet was binnen de Commissie belast met industriepolitiek) het tot dan toe met verve verdedigd principe van indirect ingrijpen varen onder druk van de zeer sombere prognoses voor 1977.

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

1) Zie Heusdens en De Horn, Crisisbeleid Europese staalindustrie in het licht van het EGKS-verdrag, *SEW*, mei 1979, blz. 299-335.
2) Artikel 18 van het EGKS-verdrag bepaalt dat een Raadgevend Comité, samengesteld uit werkgevers, werknemers, verbruikers en handelaren uit de kolen- en staalsector, de Europese Commissie bijstaat; zie ook art. 46 EGKS.

Naast aandacht voor sociale problemen (reconversieprogramma's), de invoer (roep om „zachte protectie“) en verbetering van de dataverwerking (noodzakelijk voor controle op de naleving) behelste het Plan Simonet:

- verbintenissen van de ondernemingen om op vrijwillige basis voor bepaalde produkten leveringsdoelstellingen voor de EG-markt in acht te nemen;
- publikatie van minimum richtprijzen, waaraan de ondernemingen echter niet verplicht waren zich te houden.

Dit plan werd in het eerste kwartaal van 1977 door Simonet's opvolger Davignon uitgevoerd. Ontduiking van de vrijwillige leveringsbeperking en het ontbreken van een effectief importregime bemoeilijkten het herstel van de staalsector en stringentere maatregelen werden noodzakelijk.

Onder pressie van de staalindustrie, het Raadgevend Comité en nadat de Europese Raad het groene licht had gegeven (maart 1977, Rome), kwam Davignon in mei 1977 met een naar hem genoemd plan. Dit berustte op twee pijlers: een korte-termijnmarktbeleid ter leniging van de acute nood, en een lange-termijnplan voor herstructurering.

Op korte termijn was beëindiging van de verliessituatie, of op zijn minst herstel van de cash flow van de staalindustrie de hoofddoelstelling om de ondernemingen aldus in staat te stellen op eigen kracht de doelstelling van het lange-termijnbeleid (herstructurering) te bereiken. In het kader van het korte-termijnbeleid werden marktmaatregelen genomen (te weten een poging tot bevriezing van productiecapaciteiten, waartoe de EC haar financiële beleid wilde gebruiken; de continuering van vrijwillige leveringsbeperkingen; de instelling van verplichte minimum prijzen voor gevoelige produkten en aanbevolen prijzen — richtprijzen — voor andere produkten) en handelspolitieke maatregelen (o.a. een actiever anti-dumpingbeleid, op vrijwillige basis overeengekomen importregelingen die in het kader van de OESO werden gecoördineerd).

Voor de lange termijn was het plan gericht op herstructureering. De vrijwillige leveringsprogramma's waren mede mogelijk geworden door de oprichting (1976) van Eurofer, de Europese vereniging van ijzer- en staalproducerende industrieën. Deze vereniging diende namens de industrie als gesprekspartner voor de EC. Circa 90% van de totale EG-staalindustrie werd door haar vertegenwoordigd. Op de concrete inhoud van het functioneren van het Plan Davignon gaan we hier niet nader in, aangezien er elders 3) uitgebreid aandacht aan is besteed. Wel gaan we in op de oorzaken van het mislukken van dit Plan Davignon.

Het Plan Davignon was ontworpen om de industrie door het creëren van een beschermende paraplu van marktmaatregelen de tijd te geven om zich te herstructureren, d.w.z. te komen tot ontmanteling van overcapaciteit, tot financiële herstructurering, tot herstel van de internationale concurrentiepositie door kostprijsverlaging (modernisering en rationalisering). Tevens zouden door zo'n beleid de sociale consequenties aanmerkelijk kunnen worden verzacht.

Terugkijkend op de periode 1977-medio 1980 moeten we concluderen dat de adempauze die het Plan Davignon de Europese industrie voor herstructurering heeft verschaft, niet tot het beoogde resultaat heeft geleid: de verliezen zijn ongekend hoog, de afbouw van onrendabele capaciteiten is onvoldoende en de technologische achterstand is niet verkleind. Hiervoor zijn de volgende oorzaken aan te wijzen:

- het EGKS-verdrag bleek wel een uitgebreid arsenaal aan middelen voor crisismanagement te bieden, maar kent geen geïntegreerde aanpak voor herstructurering. Hierdoor is de EC niet in staat om een geïntegreerd herstructureringsbeleid te voeren en kan zij hoogstens, door gebruikmaking van haar bevoegdheden op deelreinen, de herstructurering in een bepaalde richting duwen;
- waar de EC de mogelijkheid had om daadwerkelijk invloed op de herstructurering uit te oefenen, heeft het haar veelal aan politieke moed ontbroken deze invloed ook werkelijk te gebruiken tegen de zin van een lidstaat in.

Zo kan de EC door middel van een negatief investeringsadvies een staalonderneming verbieden een investering anders te financieren dan uit eigen middelen. In de huidige crisis komt dit voor de meeste ondernemingen de facto neer op een investeringsverbod. De EC heeft van dit drukmiddel zelden of nooit gebruik gemaakt;

- de nationale overheden zijn hun eigen staalindustrie met miljarden te hulp geschoten. De steun is te weinig voor herstructurering en voor verlichting van de aanpassingskosten gebruikt en te veel voor uitstel van de aanpassing, waardoor verouderde en onrendabele capaciteiten boven de markt zijn blijven hangen en marktherstel niet kon optreden (zie deel I);
- hoewel art. 4c EGKS in een duidelijk subsidieverbod voorziet, heeft de EC zich niet principieel tegen steunverlening (kunnen) verzet(ten). Wij kunnen deze opvatting van de EC ten dele begrijpen: het uitsmeren van economische en sociale aanpassingskosten van één uitzonderlijk zwaar getroffen sector over de hele economie kan ons inziens tot de verworvenheden van ons economisch stelsel worden gerekend. Dat de EC tegen de explosieve groei van steunverlening zonder een herstructureringsconcept met uitzicht op herstel van de rentabiliteit op lange termijn, geen sterke weerstand heeft geboden is echter niet te billijken;
- de grote staalondernemingen hebben zich niet kunnen verenigen op een eenduidig beleid (zoals in de VS b.v. wel is gebeurd). Onderlinge verdeeldheid, mede veroorzaakt door quotenstrijd, verschillen in benadering van de markt- en herstructureringsproblematiek vanwege mentaliteitsverschillen tussen landen enz., spelen hierbij een rol.

Recente ontwikkelingen

Sinds het uit elkaar vallen van het Plan Davignon, circa een jaar geleden, is het communautaire beleid in een stroomversnelling geraakt. Om te voorkomen dat de lezer verward raakt door de jongste ontwikkelingen, zien we af van een simultane, chronologische beschrijving van de algehele problematiek. We behandelen drie hoofdthema's (het markt- en prijsbeleid, de subsidiecodex en het sociaal volet) ieder afzonderlijk, op het gevaar af dat de onderlinge samenhang wat duister blijft. Dat de ontwikkelingen op de onderscheiden terreinen echter niet los van elkaar kunnen worden beoordeeld, moge blijken uit het feit dat de overeenstemming in de Raad van 24/25 juni jongstleden de uitkomst was van een „package deal“ tussen de lidstaten, waarbij zowel aangaande het sociale volet, als de subsidiecodex, als het markt- en prijsbeleid besluiten zijn genomen.

Uitroeping van de „crise manifeste“

De wederom zeer sterke conjuncturele inzakking van de vraag naar staal medio 1980 en de ronduit desastreuze ontwikkeling van de opbrengstprijzen van walserijprodukten in relatie tot de sterk gestegen produktiekosten ten gevolge van een concurrentie „à l'outrance“, deed het vrijwillige Davignon-regime, en daarmee de samenwerking binnen Eurofer, springen. De aanleiding daartoe, de uittreding uit Eurofer van de Duitse producent Klöckner — die hogere leveringsquota eiste en zich niet aan de leveringsbeperkingen bleek te hebben gehouden — bracht de Europese staalindustrie op een uiterst belangrijk kruispunt. Vier opties stonden open medio 1980:

1. het laten voortwoekeren van de chaotische marktsituatie, hetgeen een abrupt einde voor onder meer een aantal ondernemingen, waaronder zeer grote, zou betekenen en nog grotere verliezen voor alle;

3) Zie Heusdens en De Horn, op. cit. en het artikel van Hosman in *Nieuw Europa*, 1980, nr. 3.

2. het nemen van nationale maatregelen en het afsluiten van de grenzen om de eigen staalindustrie te redden. Engeland en Frankrijk hebben hiermee zeer serieus bedreigd. Dit zou de gehele Gemeenschappelijke Markt op het spel hebben gezet;
3. uitroeping van de „crise manifeste” (CM), het ultimatum remedium van het EGKS-verdrag, waarbij de EC overgaat tot instelling van productiequota. Dit regime berust niet, zoals het Plan Davignon, op vrijwillige committeringen van de ondernemingen, maar wordt, na goedkeuring van de nationale regeringen, verplicht opgelegd en gecontroleerd;
4. herstel van de vrijwillige samenwerking tussen de producenten.

Gesteld voor chaos op de markt, instorting van de Gemeenschappelijke Markt of „Kaltstellung” van het marktmechanisme, bleken de producenten een duidelijke voorkeur te hebben voor herstel van vrijwillige samenwerking. Pogingen tot verlenging van het Plan Davignon zijn echter op niets uitgelopen. De EC gaf de staalindustrie tot eind september de tijd zich te verzoenen. Toen dat door de als gevolg van de opstelling van Klöckner hoog opgelopen spanningen binnen de Duitse groep en door het volledig ontbreken van vertrouwen tussen de Europese producenten niet lukte, kondigde de EC op 6 oktober de „crise manifeste” af. Officiële consultaties van Raad en RC brachten overigens de Duitse bedenkingen tegen een dergelijk fundamenteel marketingrijpen andermaal aan het licht. Niettemin gaf ook Bonn uiteindelijk haar toestemming.

Binnen het kader van een opgelegd productiequoteringssysteem moest ten eerste de rust op de markt worden hersteld en het prijspeil naar een meer aanvaardbaar niveau worden getild. In de tweede plaats moest het vertrouwen tussen de producenten herwonnen worden om zo snel mogelijk een nieuwe vrijwillige regeling (Eurofer-2) te kunnen opzetten. Ten derde moest de herstructurering krachtig worden aangepakt.

De instelling en exacte uitwerking van de CM-maatregelen zijn gecompliceerd en technisch. De hoofdpunten kunnen als volgt worden samengevat:

- de instelling van productiequota per kwartaal voor vier hoofdgroepen van walsenrijproducten en een daarvan afgeleide ruwstaalquote, met bepaalde uitzonderingen voor goedlopende producten, voor de gehele EG-staalindustrie;
- de uitsplitsing van de totale quota in quota voor alle producenten afzonderlijk op basis van een referentieperiode van drie jaar;
- op grond van bepaalde criteria als bezettingsgraad, nieuwe productiecapaciteiten en herstructureringseffecten kan de EC de quota der individuele ondernemingen verhogen;
- bij overschrijding van de productiequota kunnen hoge boetes van ca. f. 200 per ton worden opgelegd;
- voor controle wordt een veelvoud aan meldingen verplicht gesteld (productie van ruwstaal en vier groepen walsenrijproducten per dag, per week en per maand; leveringen per maand, gedetailleerd uitgesplitst naar de Gemeenschappelijke markt en de export);
- experts (voor een deel uit de staalindustrie zelf), onder contract bij de EC, worden ingeschakeld voor full time controle in de bedrijven.

Door de omvang van het werk — het aantal te controleren ondernemingen is ca. 350 — en de onbekendheid met het controlesysteem is de opzet en het daadwerkelijke functioneren van een dergelijk systeem voor een relatief klein ambtelijk apparaat een ware prestatie te noemen. In harmonie met bovengenoemde productiequotering is door middel van bilaterale overeenkomsten met de exportlanden naar de EG ook de import vrijwillig aan het lage produktieniveau aangepast.

De resultaten van de negen maanden durende eerste CM-

periode laten een ambivalente indruk na. Ongetwijfeld is de invoering van de CM onder de gegeven omstandigheden de enige juiste beslissing geweest. Er is een zekere stabiliteit op de markt teruggekeerd en de moordende concurrentie is aan banden gelegd. Echter, de aan de aanbodzijde opgelegde beperkingen hebben niet geleid tot de beoogde substantiële prijsverbetering (bijzondere prijsmaatregelen waren niet voorzien). Het is andermaal een illusie gebleken dat enkel en alleen met hoeveelheidsregelingen in een relatief korte periode voldoende invloed op de prijs kan worden uitgeoefend. De gemiddelde prijsverhogingen sinds oktober 1980 zijn bij lange na niet voldoende geweest om weer kosten-dekkend te produceren, doordat sinds begin 1981 de kosten voor energie en grondstoffen verder toenamen en de afstand tussen opbrengstprijzen en kosten uiteindelijk nauwelijks kleiner werd. Ook is het herstel van enige stabiliteit op de markt niet gevolgd door een volledig herstel van de vrijwillige samenwerking tussen alle ondernemingen. Het conflict dat de aanleiding vormde tot het verbreken van de vrijwillige samenwerking, de claims van Klöckner, is niet tot een bevredigende oplossing gebracht.

Zoals eerder vermeld, heeft de Europese Commissie gemeend, onder andere op de titel herstructurerings-effecten, extra quota te moeten toedelen aan bepaalde ondernemingen. De criteria hiervoor zijn o.i. weinig gelukkig gekozen. Dit moge geïllustreerd worden door te vermelden dat als criterium voor de herstructureringsinspanningen o.m. werd gehanteerd of een bepaalde onderneming (incl. niet-staalactiviteiten) in 1979 winst kon aantonen. Dit criterium is discutabel omdat de aangetoonde winst niet het gevolg van de resultaten in de staalsector van een onderneming behoeft te zijn. Daarnaast hangt boekwinst of -verlies sterk af van de (nationale) boekhoudkundige gewoonten en toedelingpraktijk en bovendien biedt winst geen garantie dat er sprake is van een werkelijke bijdrage tot het opheffen van de overcapaciteit. Andere criteria voor toekenning van extra quota waren een lagere bezettingsgraad voor bepaalde walsenrijen dan het gemiddelde in de EG (waardoor het moeilijk objectief te hanteren capaciteitsbegrip een rol ging meespelen) en zelfs de insluiting van bepaalde nieuwe capaciteiten, die weliswaar door Brussel waren goedgekeurd.

Dit CM-regime heeft daardoor niet bijgedragen tot het creëren van een vertrouwensbasis, die nodig is voor de verdere herstructurering. In een situatie waarin de werking van de markt volledig is uitgeschakeld, zou de herstructurering bij uitstek van de grond moeten kunnen komen. Bereikt is echter alleen dat de herstructurering wel steeds indringender als hoofddoelstelling van een Gemeenschappelijk staalbeleid werd ervaren en geaccepteerd. In de praktijk bleef de herstructurering echter achter bij de intenties.

Mede onder druk van de EC, de regeringen, het Raadgevend Comité en het Europees Parlement, bereikten in de periode tussen februari-april 1981 19 ondernemingen, c.q. ondernemingsgroepen — met een gezamenlijk aandeel, afhankelijk van het produkt, van 50 tot 95% van de markt — na intensieve discussies (vanuit een „prisoner's dilemma”-achtige situatie) een compromis over de kern van een vrijwillig productie- en leveringsbeperkingsstelsel (Eurofer-2) ter vervanging van de per 1 juli aflopende CM-periode.

Voor een definitieve overeenkomst diende nog een aantal problemen te worden geregeld. Onenigheid tussen Eurofer en EISA 4), en onenigheid binnen Eurofer zelf bleven echter de belangrijkste obstakels voor een volledig nieuw vrijwillig akkoord. Hierdoor is per 1 juli 1981 een uiterst technisch en ingewikkeld systeem van, afhankelijk van de produkt-categorie, ten dele vrijwillige overeenkomsten en ten dele dwingende maatregelen (verlenging van de CM) van kracht geworden. Het pakket maatregelen behelst niet alleen quoteringen, maar is nu gecompleteerd met prijsmaatregelen.

4) European Independent Steelproducers Association, begin 1981 opgerichte vereniging waar ca. 80 veelal mini-staalbedrijven uit de EG zich bij hebben aangesloten.

Het nieuwe CM-regime voor de tweede periode loopt tot 1 juli 1982 en is van toepassing op de produktie van bepaalde produkten van de warmbreedbandwalserijen en die van beton- en staafstaal. De produktiequota zijn aanvullend met leveringsquota voor de interne markt.

Het vrijwillig Eurofer-2-akkoord werkt dit nader uit voor de leveringen. Voorts heeft dit voor een jaar geldend akkoord betrekking op dikke plaat en zware profielen en voorlopig voor 3 maanden ook op walsdraad. Dit vrijwillig regime wordt gebaseerd op art. 57 EGKS (indirecte middelen). Evenals onder het oude Plan Davignon krijgen de ondernemingen hun vrijwillig onderhandelde quota door de EC voorgelegd en verplichten zij zich schriftelijk tot respectering.

Materieel is het verschil tussen het vrijwillig akkoord en de nieuwe CM-maatregelen nihil: de EC heeft het Eurofer-2-voorstel praktisch integraal aan de industrie opgelegd, waar overeenstemming door de opstelling van een enkeling, insider of outsider, niet vrijwillig kon worden bereikt. Als voornaamste afwijkingen van de vorige CM-beschikking gelden: de langere looptijd (positief voor de marktstabiliteit) van een jaar, gedetailleerdere vaststelling van produktiequota en uitbreiding van het aantal produktgroepen van vier naar zes, en een grondige wijziging in de referentieberekening, waarbij zowel lering is getrokken uit de ervaring met het oude regime als een meer marktgerichte benadering is nagestreefd. Bij de referentieberekeningen spelen overigens de quota van de eerste CM-beschikking (incl. de extra quota) een rol.

Prijsbeleid

Het prijsbeleid voor de nieuwe periode kent de volgende hoofdpunten:

- de prijslijsten, de kern van het communautaire prijsbeleid onder art. 60 EGKS, zijn aangepast aan de marktrealiteit;
- ten behoeve van een betere prijsdiscipline is ook de handel in het systeem geïntegreerd. Aangezien de EC geen directe middelen ter beschikking staan om de vrije handel te binden (de aan staalconcerns gebonden handel is door een wijziging van een bestaande beschikking aan dezelfde verplichtingen onderworpen als die welke gelden voor de directe verkopen van de moederondernemingen) is als overgangsmaatregel een beroep gedaan op art. 95 EGKS (onvoorziene gevallen) waardoor de prijsvoorschriften conform art. 60 (publicatie van prijslijsten, verkoopvoorwaarden, verbod van oneerlijke concurrentiepraktijken en discriminatie) niet langer slechts de producenten, maar ook de gehele handel beslaan;
- de prijscontrole bij de ondernemingen wordt verscherpt, voor de controle bij de staalhandel worden door de EC externe accountantsbureaus in de arm genomen. Boetes kunnen worden opgelegd tot maximaal 1% van de waarde van de ongeoorloofde verkopen.

Subsidiecodex

Naast het markt- en prijsbeleid is de subsidiecodex tweede pijler van het drieluik waarover de Raad in juni jl. beslissingen heeft genomen. Ondanks de duidelijkheid van art. 4c EGKS, waarin expliciet wordt gesteld dat „door de staten verleende subsidies of hulp, of door deze opgelegde bijzondere lasten, in welke vorm dan ook, onverenigbaar zijn met de goede werking van de Gemeenschappelijke Markt”, is door de praktijk sinds 1975 de paradoxale behoefte ontstaan aan nieuwe juridische instrumenten om:

- een verdere wildgroei van subsidies te voorkomen;
- nader te bepalen welke soort van steunverlening wel toegestaan kon worden;
- hoe de steunverlening is in te passen in het Europese herstructureringsbeleid.

De door de Raad van Ministers op 25 juni jongstleden goedgekeurde nieuwe subsidiecodex 5) voorziet hierin en vervangt de vorige subsidiecodex, die pas in februari 1980 in werking was getreden na lange en moeizame onderhandelingen vanaf 1978. De oorspronkelijke opzet van subsidiecodex-I was een stringente codex met volledige harmonisering van de steunverleningsvoorwaarden. Steun zou slechts mogen worden toegestaan bij daadwerkelijke herstructurering en zou beperkt moeten zijn tot de opvang van de sociale gevolgen van herstructurering. Verzet van o.a. Italiaanse en Britse zijde tegen een krachtige codex hebben uiteindelijk geleid tot aanname van een verwaterde versie van de oorspronkelijke opzet.

Als politieke prijs voor zijn medewerking heeft Italië goedkeuring van, en een EGKS-lening voor het Bagnoli-project gekregen, ondanks de strijdigheid met het officiële herstructureringsbeleid van de EC (nl. capaciteitsbeperking) en het bijzonder hoge netto-subsidie-equivalent (38%) van het project (netto subsidie gerelateerd aan de investeringssom).

Subsidiecodex-I had betrekking op specifieke steun (al hebben de lidstaten toegezegd ook niet-specifieke steun te notificeren) en gaf een aantal criteria waaraan investeringssteun, sluitingssteun, exploitatiesteun en noodsteun moeten voldoen. Die criteria leggen een relatie tussen steun en herstructurering. Een analyse van de subsidiecodex-I en haar werking levert het volgende beeld op:

- de steunverlening is theoretisch transparanter geworden en daardoor vatbaarder voor discussie en kritiek;
- de meldingsplicht stelde de EC in de gelegenheid steun vooraf te toetsen aan de doelstellingen van haar herstructureringsbeleid. Inhoudelijk is dit belangrijkste winstpunt van de codex echter sterk uitgehold, doordat de meldingsplicht werd ontdoken of melding pas plaatsvond na de feitelijke steunverlening;
- de afbakening van de toegestane steunverlening heeft niet kunnen verhinderen dat in geen enkele periode zoveel nationale steunprogramma's zijn aangekondigd als juist onder de looptijd van deze codex;
- subsidies, toegezegd vóór introductie van de codex, die werden uitbetaald tijdens haar looptijd zijn niet aan de regels van codex-I onderworpen en vallen zelfs niet onder de meldingsplicht.

Dat deze laatste twee ontwikkelingen de EC zelf zorgen baarde, blijkt uit het eerste verslag over de werking van de codex. De behoefte van de EC om tot een straffere aanpak te komen, komt daarin onmiskenbaar naar voren. In de eerste helft van 1981 heeft de EC vier keer via een mededeling in het *Publicatieblad* aan andere belanghebbenden dan de lidstaten verzocht te reageren op voorgelegde steunmaatregelen (nood- en investeringssteun in België, een omvangrijk vijfjarenplan in Luxemburg; financiële herstructurering, investeringssteun en sluitingssteun voor de BSC; nogmaals noodsteun in België). De reactie van de EC op deze plannen kan worden gezien als „testcase” voor de geloofwaardigheid van de codex en voor het vertrouwen in de politieke wil van de EC ernst te maken met de herstructurering van de staalindustrie. De recente reacties van de EC op een deel van de gemelde Engelse steun en de opstelling van de EG tegenover Deense overheidssteun, maken voorshands duidelijk dat binnen het politiek haalbare, de nieuwe EC haar goedkeuring verbindt aan voorwaarden over produktiedoelstellingen, regelmatige rapportage over de uitwerking van de steun e.d.

5) Pb. L. 228 van 13 augustus 1981; Beschikking nr. 2320/81 EGKS.

Deze (positieve) tendens is o.a. van Duitse kant ondersteund door een groots offensief tegen de steunverlening in Europa, aangezien ook de relatief efficiënte, maar weinig gesubsidieerde Duitse staalindustrie structureel in de problemen is geraakt door steun die haar concurrenten elders ontvangen. Daarbij werd bedreigd met het instellen van een steuncompenserende invoerheffing aan de Duitse grens („Ausgleichsabgabe”) of het opvoeren van subsidieverlening door de Duitse autoriteiten (Bonds- en Landsregeringen). Bondskanselier Schmidt heeft in deze context de staalsubsidies ter sprake gebracht op de Europese top van 23/24 maart jl. De dreiging met een „Ausgleichsabgabe” kon worden opgevat als een zeer duidelijk signaal aan de partners in de EG dat het Duitsland ernst is om de subsidiewedloop te stoppen.

Hoewel daadwerkelijke invoering van een „Ausgleichsabgabe” wederom retorsie van andere lidstaten zou kunnen oproepen en het uiteenvallen van de Gemeenschappelijke markt in gang zou kunnen zetten, hetgeen ook niet in Duits belang is en in tegenspraak met de jarenlang door de Duitsers zelf gepropageerde vrije-markteconomie, heeft het dreigen ermee bijgedragen tot belangrijke beslissingen in de Raad in maart en juni jl. over de opstelling van een nieuwe subsidie-codex, lopend vanaf 1 juli 1981. Een sterkere band tussen steun en herstructurering, afschaffing van overheidssteun door een progressieve afbouw van de steunverlening en een betere transparantie moesten in subsidie-codex-II tot uiting komen. De belangrijkste verschillen met de vorige codex zijn dan ook:

- uitbreiding van haar werkingsfeer tot alle steun i.p.v. hoofdzakelijk specifieke steun;
- splitsing van de codex in stringente, algemene criteria die van toepassing zijn op alle steunvormen enerzijds, en regels voor ieder type steunverlening anderzijds. Onder de algemene regels vallen: de koppeling van steun aan een herstructureringsprogramma (waaronder ook financiële herstructureringsprogramma (waaronder ook financiële herstructurering) leidend tot rentabiliteitsherstel zonder teitsreductie en de eis tot degressieve steunverlening. Een herstructureringsprogramma kan verscheidene ondernemingen tegelijk betreffen, of zelfs de gehele staalindustrie van één lidstaat omvatten;
- opstelling van een tijdschema voor de steunafbouw volgens de subsidiecodex (zie de tabel).

Tabel. Tijdschema voor afbouw van overheidssteun aan de staalindustrie in Europa

| | Einddatum aanmelding EC | Einddatum beslissing EC | Einddatum a) betaling EC | Opmerkingen |
|---|-------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|--|
| Investeringssteun | 30- 9-1982 | 30- 6-1983 | 31-12-1985 | |
| Sluitingssteun | 30- 9-1982 | 30- 6-1983 | 31-12-1985 | bij onvoorziene sluitingen is tijdschema niet van toepassing |
| Exploitatiesteun | 30- 9-1982 | 30- 6-1983 | 31-12-1984 | maximaal 2 jr. |
| Noodsteun | 31-12-1981 | 31-12-1981 | 30- 6-1982 | maximaal ½ jr. |
| Onderzoeks- en ontwikkelingssteun | 30- 9-1982 | 30- 6-1983 | 31-12-1985 | |

a) Uitzondering: rentebonificaties en uitkeringen t.g.v. garanties.

De looptijd van de beschikking is tot eind 1985. Verlenging van bepaalde termijnen is echter mogelijk. Daarvoor is in tweede instantie een gekwalificeerde meerderheid van de Raad voldoende. De nieuwe subsidiecodex vertoont in een aantal opzichten een verbetering t.o.v. de oude: de stringenter relatie tussen steun en herstructurering/capaciteitsafbouw plus de inbouw van een stelsel van tijdslijnen zijn significante winstpunten. Toch is enthousiasme over het bereikte resultaat misplaatst: het scala aan steunvormen dat nog is geoorloofd, is zeer uitgebreid, waardoor de doorzichtigheid niet wordt bevorderd; de echte „deadlines” voor steunverlening zijn naar de middellange termijn verschoven; in de codex zijn talloze ontsnappingsclausules ingebouwd (waarvan het gebruik, gezien de ervaring in het verleden, nauwelijks betwijfeld hoeft te worden). De toekomst zal

leren of de EC naar de letter en de geest van de codex (laat staan naar die van het EGKS-verdrag) zal handelen tegen de zin van een belangrijke lidstaat in, zeker in op het nationale vlak altijd gevoelig liggende kwesties betreffende de staalsector. Vergelijk de val van het Belgische kabinet-Eyskens over het Waalse staaldossier.

Sociaal volet

Het derde terrein waarover op 25 juni een beslissing is gevallen, betreft de maatregelen ter verzachting van de gevolgen van de crisis voor de werknemers. De nu aangenomen voorstellen hebben een slepende voorgeschiedenis en gaan terug tot de z.g. Vredeling-voorstellen van de EC van augustus 1979. De oorspronkelijke Vredeling-voorstellen behelsden uitkeringen voor aanpassing van de ploegenarbeid (vijf-ploegendienst), uitkeringen ter vermindering van het aantal overuren en toelagen voor vervroegde uittreding en werktijdverkortung. Het uiteindelijk aangenomen Sociaal Plan kent slechts gedeeltelijke (de nationale overheden moeten bovendien minimaal 50% bijdragen) Europese hulp en financiering van vervroegde-uittredingsregelingen en van de kosten van werktijdverkortungen ten gevolge van herstructurering. Voor de periode 1981-1984 wordt een totaal van 212 mln. ERE (ca. f. 500 mln.) beschikbaar gesteld, waarvoor de lidstaten claims bij de EC (hebben) kunnen indienen. Goedkeuring door de Raad van Ministers van het Sociaal Plan (dat als rechtsgrond een extensieve interpretatie van art. 56, lid 2 EGKS kent) met financiering uit een bijdrage van de lidstaten conform een bepaalde verdeelsleutel, heeft ondanks heftig aandringen van „netto-ontvangers”, zo lang op zich laten wachten, doordat de relatie met een daadwerkelijk Europees herstructureringsbeleid ontbrak. Subsidiecodex-II is dan ook een politieke prijs die lidstaten als België en Frankrijk hebben moeten betalen aan m.n. Duitsland zonder welk het Sociaal Plan het nooit zou hebben gehaald.

Het is nu al wel duidelijk dat, gegeven de omvang van de sociale gevolgen, de 212 mln. ERE, waarvan 112 mln. ERE voor 1981, onvoldoende zullen zijn. Het bedrag van 112 mln. ERE is gebaseerd op (oude) aanvragen van Fransen, Belgen en Engelsen en sindsdien zijn daar nog nieuwe aanvragen en verhogingen van eerder gedeponeerde claims bijgekomen.

Evaluatie van de recente ontwikkelingen

Het afgelopen halfjaar hebben vele speciale zittingen van de Raad van Ministers over de staalproblematiek (z.g. staalraden) plaatsgehad en ook in de Europese Raad is de staalsector onderwerp van discussie geweest. Uitkomst van het onderhandelingsproces tussen ondernemingen en tussen lidstaten, met verschillende ideologische opvattingen, macht en relatie tot de staalindustrie zijn de CM-Eurofer-2-akkoorden, een nieuwe subsidiecodex en het sociaal volet.

Deze resultaten moeten beoordeeld worden in het licht van de structurele crisis waarin de Europese staalindustrie zich bevindt. Men dient zich de vraag te stellen of de oorzaken van de crisis door het nieuwe beleid nu wel worden aangepakt? Wij betwijfelen dit. De regeringen, de EC en de ondernemingen zijn ten dele langs de hete brij van de herstructurering heen blijven lopen: verlenging van de CM, respectievelijk de totstandkoming van Eurofer-2 is een goede zaak maar bieden zoals de afgelopen negen maanden duidelijk hebben gemaakt, op zich nog geen garantie voor snelle herstructurering: als door productiequoteringen (en nu ook prijsmaatregelen) de werking van het marktmechanisme gedeeltelijk wordt uitgeschakeld, is dat alleen dan verdedigbaar indien de marktafsluiting en tijdelijk is, en gebruikt wordt voor sanering en revitalisatie van de staalsector. Doordat sanering en revitalisatie niet worden afgedwongen, noch duidelijke stimulansen daarvoor worden verschaft, zal de tijdelijkheid van lange duur blijken te zijn. De herstructurering kan met het huidige Europese beleid als het ware alleen indirect afgedwongen worden door mid-

del van de subsidiecodex, mits deze stringent wordt toegepast: heeft een staalbedrijf geen herstructureringsconcept, dan ontvangt het ook geen steun.

Het sociaal beleid, hoewel door haar Europese dimensie een belangrijke doorbraak, is nu al ontoereikend om aan alle aanvragen te voldoen. Ook over de effectiviteit van de subsidiecodex hebben wij onze twijfels. Nog afgezien van de ontsnappingsclausules, die niet voor niets ingebouwd zijn, waardoor verschil in nationale steun voorlopig een verstorend element in de staalbranche zal kunnen blijven, baart de relatie steun-herstructurering zoals die nu wordt geïnterpreteerd o.i. zorgen. Steun is expliciet gekoppeld aan het bestaan van een herstructureringsprogramma gericht op rentabiliteitsherstel en aan capaciteitsreductie, welke koppelingen beide als positief zijn aan te merken. Echter, het Plan Simonet, het Plan Davignon, de eerste CM-periode werden met veel aplomb en vergezeld van veel herstructureringsretoriek geïntroduceerd. Al in 1977 was het duidelijk dat overcapaciteiten en technologische achterstand noopten tot aanpassing van de staalindustrie aan de structureel veranderde omstandigheden, maar de retoriek is slechts ten dele omgezet in actie. Hetzelfde geldt voor subsidiecodex-I, al was ze minder stringent dan de huidige, de EC had er een hardere houding ten aanzien van de relatie steun-herstructurering aan kunnen ontkenen, dan zij aangedurfd heeft.

Het is dan ook nog de vraag of de EC nu wel de speelruimte krijgt om herstructurering via de codex af te dwingen. Hoewel globale capaciteitsreductie en rentabiliteitsherstel zeer wel als hefboom voor een effectief saneringsbeleid zouden kunnen worden gebruikt, ontbreken criteria voor wat als een globale capaciteitsreductie of rentabiliteitsherstel kan worden gekenschetst. Ook ontbreekt een concreet herstructureringsbeleid voor de Europese staalindustrie als geheel, waaraan individuele herstructureringsoperaties getoetst kunnen worden. In zo'n beleidsplan zou tot uitdrukking moeten komen de relatieve concurrentiekracht van de ondernemingen, op basis van kostprijdoelstellingen die met de ondernemingen besproken kunnen worden en waarover afspraken gemaakt kunnen worden. Zonder een dergelijk kader blijft twijfel bestaan over snelheid en richting van het herstructureringsbeleid onder de jongste maatregelen.

Voortzetting van de huidige praktijk van uitstel van capaciteitsafbouw door een vernuftig nationaal subsidiebeleid op basis van — op zich heel valabele — regionale of sociale overwegingen is niet langer acceptabel:

- overheidsmiddelen zijn, zonder een in veel gevallen fundamentele bijdrage te hebben geleverd aan herstel van de concurrentiekracht, in ongekende omvang verschaft. Doordat het beleid in essentie conserverend i.p.v. innovierend is geweest, is aanpassing aan de structurele veranderingen uitgesteld en zijn de overheidsmiddelen vaak in een bodemloze put verdwenen;
- voor zover sanering plaatsvond, gebeurde dit juist onvoldoende bij de minder rendabele ondernemingen, die na verrekening met de eigen overheden het minst „konkurrenzfähig” bleven. Relatief efficiënte doch tot nu nauwelijks gesubsidieerde (particuliere) ondernemingen dreigen het loodje te leggen ten gunste van gesubsidieerde, veelal bijna volledig genationaliseerde ondernemingen. Voor het behoud van de industriële dynamiek, of uit het oogpunt van een efficiënte allocatie van productiefactoren is dit een funeste ontwikkeling;
- door de kunstmatig in stand gehouden overcapaciteit en door de subsidieverlening is het prijsniveau al jaren dermate laag, dat de financiële huishouding van zelfs de modernste ondernemingen sterk ontregeld is en ook deze bijna zonder uitzondering worden gedwongen bij hun overheden om steun aan te kloppen. Hierdoor ontstaat de ambivalente en verziekte situatie dat enerzijds overheidssteun om te kunnen investeren en moderniseren noodzakelijk wordt voor alle ondernemingen en anderzijds steun een belangrijke oorzaak is voor de intensiteit en het voortduren van de staalcrisis, doordat herstructurering erdoor wordt uitgesteld i.p.v. bevorderd. Het is de taak van de EC (en het zou tot de wijsheid van de

nationale overheden moeten behoren) om streng de hand te houden aan de relatie steun-herstructurering, zodat steunverlening waarop geen aanpassing volgt, op korte termijn daadwerkelijk wordt geannuleerd en op middellange termijn andere vormen van steun vanzelf overbodig worden.

Confronteren we het diepe dal waarin de staalindustrie zich bijna zeven jaar bevindt, met de beleidsmogelijkheden onder het EGKS-verdrag, dan zou wellicht kunnen worden geconcludeerd dat de uitwerking van het oudste Europese sectorverdrag contraproductief is geweest. In dat geval wordt uit het oog verloren dat door de sterke concentratie van economische en sociale problemen in enkele regio's de druk op de nationale regeringen tot bescherming van de eigen industrie zo groot is geweest (denk b.v. aan de opstanden in Noord-Frankrijk in 1978) dat het de verdienste van het EGKS-verdrag is geweest dat uiteenvallen van de Gemeenschappelijk Markt kon worden voorkomen.

De lering die uit de subsidiewedloop in de staalsector kan worden getrokken — en daarmee het belang van het EGKS-verdrag bevestigt — is dat de economische vervlechting van de lidstaten van de EG dusdanig is dat nationale steun/herstructureringsprogramma's op basis van (nationale) sociale of economische overwegingen slechts dan tot resultaat leiden als de gezamenlijke uitkomst van de nationale programma's in harmonie is met de totale behoefte van de markt. Voor effectieve industriële herstructurering, zo blijkt uit de staalsector, is daarom op zijn minst beleidsafstemming en solidariteit op EG-niveau absoluut noodzakelijk.

Helaas lijkt de mening van sommigen dat zelfs dit niet haalbaar c.q. gewenst is, bevestigd te worden door de feiten. Noch tot verdergaande afstemming c.q. versterking van de bevoegdheden van de EG op deelgebieden, noch tot extra (financiële) middelen zijn de lidstaten bereid; het sociale beleid getuigt van dit manco aan solidariteit, gezien de eindeloze touwtrekkerij om de uiteindelijk relatief geringe middelen ervoor. Nationale aanpak en nationale oplossingen domineren tot nu toe het herstructureringsbeleid.

Een verschrottingspremiestelsel als instrument

Over de vraag hoe op Europese schaal de staalindustrie kan worden gestimuleerd tot het stilleggen van verouderde capaciteiten, zijn wel denkbeelden gevormd. De EC heeft b.v. in een mededeling aan de Raad van februari jl. de idee van een door de Gemeenschap gefinancierde sluitingspremie geopperd. Dit voorstel blijkt echter door de Raad niet te zijn overgenomen. Interessant is ook dat een aantal Duitse leden van het Europees Parlement een soortgelijk systeem (beperkt tot de warmbreedbandwalsen) in juni jl. bepleitte. Wij willen dit artikel dan ook afsluiten met een gedachte voor een capaciteitsafbouwregeling, die in combinatie met een verantwoordelijk steunbeleid naar onze mening de herstructurering de nodige vaart zou kunnen geven. Een vlotte herstructurering is te meer gewenst daar de druk op de steeds krappere overheidsbudgetten groter wordt, hetgeen ongetwijfeld een belangrijke impuls kan zijn voor een goede werking van de subsidiecodex. Doel van de capaciteitsafbouwregeling is om de problemen bij de wortel, de overcapaciteit, aan te pakken. Ze kent twee pijlers: een verschrottingspremieregeling voor afbouw van productiecapaciteiten en een Sociaal Staalfonds ter opvang van gedudeerde werknemers.

De werking van de verschrottingspremieregeling is in grote lijnen als volgt te schetsen:

- de verschrottingspremie is gebaseerd op een premie van 32 ERE per ton (ca. f. 87,50) in te leveren ruwstaal- en/of walsrijcapaciteit. De benodigde financiële middelen worden voorgefinancierd door de lidstaten via de EC die als beheerder optreedt;
- de staalindustrie betaalt zelf gedurende acht jaar door een tijdelijke verhoging van de EGKS-heffing 6) tot 1%,

de kosten van deze premieregeling (heffing van ca. f. 4,30 per ton);

- de rentelasten van voorfinanciering worden gedekt door overheveling van de afdracht van douanerechten op de staalimport naar de EGKS;
- deze overcapaciteit wordt door EC en regeringen vastgesteld; het voorstel gaat uit van 25 mln. ton ruwstaal en 25 mln. ton walsrijproducten. Indien men een lager of hoger overcapaciteitscijfer wil, verandert het mechanisme in essentie niet (de bedragen veranderen alleen);
- iedere individuele aanmelding voor een premie wordt beoordeeld door onafhankelijke experts van de EC, die ingeleverde capaciteit vaststellen;
- de aangemelde installaties worden definitief buiten gesteld of voor ten minste vier jaar uit de markt genomen. Waarborgen worden ingebouwd voor misbruik. Capaciteitsuitbreiding in dezelfde installaties is verboden;
- de premie komt ten goede aan de onderneming (b.v. voor investeringen, sociale plannen, financiële sanering enz.);
- de looptijd is twee jaar; korte voorbereidingstijd is essentieel om vertragingen te voorkomen. De terugwerkende kracht is beperkt (b.v. tot 1 januari 1981).

De tweede pijler is een *Sociaal Staalfonds*, waarvoor het onlangs aangenomen sociale volet de basis vormt. Het sociaal volet zou gecompenseerd moeten worden met door de lidstaten via de EC te financieren afvloeiingsregelingen en omschakelingspremies, gericht op het zo goed mogelijk opvangen van de sociale gevolgen. Een adequate en substantiële begeleiding door de lidstaten en EC, in aanvulling op de tour de force van de industrie zelf, is essentieel om het herstructureringsproces zo pijnloos mogelijk te laten verlopen.

De neerwaartse druk van de overcapaciteit op het prijsniveau is vele malen groter dan de extra heffing van 0,7% die de staalindustrie wordt opgelegd ter financiering van de capaciteitsafbouw. Deze verschrottingspremie verzacht daardoor niet alleen de pijn van aanpassing voor de ondernemingen die de premie incasseren, zij komt indirect, via het hogere prijsniveau, ook die ondernemingen ten goede die wel meebetalen aan de heffing, maar niet overgaan tot capaciteitsreductie en dus niet van de verschrottingspremie profiteren.

Het grootste voordeel van dit voorstel is dat de verantwoordelijkheid om op de prikkels te reageren bij de ondernemingsleiding en niet in het politieke krachtenveld ligt. Daarnaast zijn de prikkels om de overcapaciteit (snel) af te bouwen dusdanig, dat langs deze weg op relatief korte termijn de overcapaciteit kan worden gereduceerd. Ten derde zijn geen buitengewoon ingewikkelde en onvermijdelijk willekeurige criteria nodig om te bepalen wat de minst rendabele of minst gemoderniseerde installaties zijn die gesloten moeten worden: op basis van interne afweging besluit een onderneming van de premie gebruik te maken, zodat de capaciteitsreductie daar plaatsvindt, waar deze het meest wenselijk is.

Met in het achterhoofd de wetenschap dat overheidssteun na 31 december 1985 niet meer is toegestaan zal een onderneming zeer serieus de mogelijkheden om van de premie gebruik te maken onderzoeken. De nog tot deze datum toegestane steun voor herstructurering, plus reducering van de overcapaciteit door sluiting van de onrendabele delen van de Europese staalindustrie, zouden de staalindustrie betrekkelijk snel uitzicht kunnen bieden op positieve bedrijfsresultaten op eigen kracht.

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

6) Momenteel is de EGKS-heffing op de productie 0,31%, berekend over de gemiddelde waarden van de walsrijproducten.