

De crisis in de Europese staalindustrie

J.H.N. Broeders*

Hoogovens maakte op 16 september jl. bekend dat ongeveer 2300 arbeidsplaatsen moeten verdwijnen. Het bedrijf verwacht dit jaar een verlies te maken van enige honderden miljoenen gulden. De Franse staalgigant Usinor-Sacilor, de grootste en waarschijnlijk meest efficiënt opererende Europese staalproducent, kampt eveneens met grote verliezen. Ook de Japanse staalindustrie zit in het slop, terwijl de Amerikaanse staalbedrijven nog niet eens zijn bijgekomen van de zware saneringen in de jaren tachtig. Nadat het aan het eind van de jaren tachtig wat beter leek te gaan, maakt de mondiale staalindustrie thans opnieuw een crisis door.

De mondiale ijzer- en staalindustrie is uitermate crisidgevoelig. Het blijkt dat deze basisindustrie telkens weer zwaar lijdt onder iedere recessie. De bedrijfsresultaten in de staalindustrie vertonen een cyclischer verloop dan de economie als geheel waarbij de dalen dieper zijn dan in andere bedrijfstakken. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat ten tijde van een recessie de vraag naar staal sterker inzakt dan de vraag naar allerlei andere produkten, omdat investeringen in staalintensieve kapitaalgoederen als gebouwen en machines op de lange baan geschoven worden.

Het blijkt erg moeilijk te zijn om de staalproductie op zo'n moment aan de teruggelopen vraag aan te passen. Deze inflexibiliteit wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de aard van de productieprocessen. De marginale kosten van de staalproductie zijn vrij laag, waardoor er bij een daling van de prijs in eerste instantie geen prikkel bestaat om de productie terug te schroeven, maar men eerder geneigd is de productie te laten stijgen. Het slechte aanpassingsvermogen van de staalindustrie is echter vooral ook een gevolg van de decennialange ondermijning van de werking van het prijsmechanisme, die in zeer veel landen veroorzaakt is door subsidies en protectionistische maatregelen.

De nationale staalindustrie wordt in veel landen (te recht of onterecht) beschouwd als een belangrijke motor voor de industriële ontwikkeling, terwijl deze industrietak tegelijkertijd beschouwd wordt als een soort leverancier van nationaal zelfbewustzijn. Subsidies ten bate van deze industrie zijn daarom vanuit de politiek eenvoudig te verdedigen. Zo bedroegen de directe subsidies in de EG aan de staalindustrie over de afgelopen 15 jaar het onvoorstelbare bedrag van 130 miljard gulden¹.

Momenteel is er in de EG, Japan en Oost-Europa sprake van overproductie. Door deze overproductie, die momenteel rond de 10 tot 15% ligt, is de basis gelegd voor de huidige crisis. De crisis in de Eu-

ropese staalindustrie is echter versneld doordat de Europese markt is overspoeld door goedkoop staal uit het voormalige Oostblok. Door deze twee factoren is de prijs van ruwstaal het afgelopen jaar met grofweg 100 gulden per ton gedaald.

De vraag naar staal

De Wereldbank gaat er van uit dat de wereldstaalconsumptie in de periode 1990-2005 zal groeien met een gemiddelde van 1,6% per jaar². Deze groei zal echter niet evenredig over de hele wereld plaatsvinden: zo stijgt de staalintensiteit in de ontwikkelingslanden (i.e. de verhouding tussen staalconsumptie en bbp), terwijl de intensiteit in de geïndustrialiseerde economieën duidelijk een dalende tendens te zien geeft (zie tabel 1).

De staalconsumptie in de geïndustrialiseerde wereld is op dit moment lager dan ten tijde van de eerste oliecrisis en alhoewel de consumptie aan het eind van de jaren tachtig weer aan scheen te trekken, is het onwaarschijnlijk dat het niveau van 1973 ooit nog gehaald zal worden. Hiervoor kan een aantal redenen aangevoerd worden.

Allereerst is het zo dat de ontwikkeling van de energieprijzen na de eerste oliecrisis de ontwikkeling heeft bevorderd van substituten voor staal die lichter en sterker zijn, zoals bepaalde kunstvezels en keramische verbindingen. Het is te verwachten dat het gebruik van dergelijke substituten een voortdurende geleidelijke groei zal vertonen, waardoor de afzetmogelijkheden van staal onder druk zullen blijven staan.

* J.H.N. Broeders is als AIO verbonden aan het Tinbergen Instituut en werkzaam bij het Economisch-Geografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam.

1. *Financial Times*, 16 oktober 1992.

2. World Bank, *Price prospects for major primary commodities*, vol. 1, Washington, 1991, blz. 200.

Bovendien hebben in de geïndustrialiseerde wereld een aantal staalintensieve industrietakken, zoals bij voorbeeld de scheepsbouw, sterk aan belang ingeboet. Ook de instrumentenbouw is minder staalintensief geworden, niet alleen vanwege het gebruik van andere materialen, maar ook omdat, onder andere door de inzet van computers, de output van machines en industriële werktuigen nog steeds groeiende is. Men kan met minder machines toe, en er is dus minder staal nodig om het machinepark op peil te houden. Ten slotte is het onwaarschijnlijk dat vanuit de traditionele groeimarkten (denk bij voorbeeld aan de automobielsector en de duurzame huishoudelijke apparaten) in het Westen ooit nog een nieuwe 'boom' geïnitieerd kan worden. Terwijl groei van het verbruik in het Westen afwezig of op zijn hoogst marginaal zal zijn, is het te verwachten dat deze in de ontwikkelingslanden de komende decennia sterk zal stijgen.

Het aanbod

De productie van staal heeft een voortdurende groei te zien gegeven, alhoewel deze wel een cyclisch verloop had (zie figuur 1). Deze groei vond zowel plaats in volume als in aantal producenten. Werd er in 1945 in 35 landen staal geproduceerd, op dit moment is dat aantal meer dan verdubbeld. In 1989 bedroeg de wereldproductie een sindsdien nog niet geëvenaarde 786 miljoen ton. Grote produktiestijgingen zijn de afgelopen paar jaar met name gerealiseerd in vier zich industrialiserende ontwikkelingslanden, namelijk Brazilië, Taiwan, Zuid-Korea en Mexico. Verder is ook de Volksrepubliek China een snelle groeier: de afgelopen twintig jaar is de productie in dit land vertienvoudigd.

De vier landen (c.q. regio's) die momenteel de verhoudingen op de wereldstaalmarkt bepalen, zijn de Europese Gemeenschap, de VS, Japan en Oost-Europa (inclusief de voormalige Sovjetunie) (zie tabel 3). In 1990 waren deze producenten samen goed voor 70% van de wereldstaalproductie.

Oost-Europa

De (voormalige) Sovjetunie is de grootste staalproducent ter wereld en ook Tsjecho-Slowakije en Polen zijn grote producenten. De grote exporten van de laatste twee jaar zijn een direct gevolg van de ineenstorting van het Oostblok. De laatste jaren is in de gehele economische malaise de staalproductie wel sterk teruggelopen, maar het staalverbruik in de verwerkende industrie is nog sneller gedaald, waardoor er momenteel sprake is van een grote overproductie. Dit surplus probeert men (tegen harde valuta) op de wereldmarkt af te zetten.

De Oosteuropese staalindustrie ligt in technologisch opzicht ver achter op de rest van de wereld. Men maakt gebruik van technieken die

	1968	1980	1987
Geïndustrialiseerde wereld	68,70	49,30	38,42
• Bondsrepubliek	71,62	48,06	36,09
• Japan	98,60	79,23	59,75
• Verenigde Staten	75,22	46,03	33,65
USSR en Oost-Europa	132,34	112,87	98,27
Ontwikkelingslanden	72,61	100,30	126,18
• Brazilië	56,34	66,05	58,45
• Zuid-Korea	63,50	110,60	143,70
• Turkije	30,29	63,09	106,47
Wereld	79,16	68,02	60,56

a. Staalintensiteit is hier gedefinieerd als de verhouding tussen staalconsumptie en het bbp, en het wordt uitgedrukt in kg staal per \$ 1.000 in constante dollars van 1980.

Bron: World Bank, *Price prospects for major primary commodities, 1990-2005*, deel 1, Washington, 1991, blz. 202.

bij voorbeeld in de EG al lang niet meer worden toegepast, terwijl men nieuwe technieken niet of zeer langzaam introduceert.

De consequenties hiervan zijn dat de staalproductie op een zeer milieuvervuilende en energie-intensieve wijze plaatsvindt, terwijl ook de arbeidsproductiviteit er erg laag is. Het geproduceerde staal is over het algemeen van lage kwaliteit.

Desondanks slaagt men er in om deze staalproducten op de wereldmarkt af te zetten. In een aantal gevallen schijnt men bereid te zijn een zeker verlies op de koop toe te nemen, wanneer men op die manier harde valuta kan verwerven. In deze gevallen zou gesproken kunnen worden van dumping.

Tabel 1.
Staalintensiteit, 1968-1987^a

Tabel 2. De twintig grootste staalproducenten (1990)^a

Bedrijf	Land	Productie (mln. ton)
1. Nippon Steel	Japan	28,8
2. Usinor-Sacilor	Frankrijk	23,3
3. POSCO	Korea	16,2
4. British Steel	Engeland	13,8
5. USX	VS	12,4
6. NKK	Japan	12,1
7. Ilva	Italië	11,5
8. Thyssen	Duitsland	11,1
9. Sumitomo	Japan	11,1
10. Kawasaki	Japan	11,1
11. Bethlehem Steel	VS	9,9
12. SAIL	India	8,8
13. LTV Steel	VS	7,4
14. Kobe Steel	Japan	6,6
15. Iscor	Zuid-Afrika	6,3
16. Broken Hill (BHP)	Australië	6,1
17. China Steel	Taiwan	5,6
18. National Steel	VS	5,2
19. Hoogovens	Nederland	5,2
20. Inland Steel	VS	4,8

a. In dit overzicht zijn geen bedrijven opgenomen uit Oost-Europa, het GOS en de Volksrepubliek China.

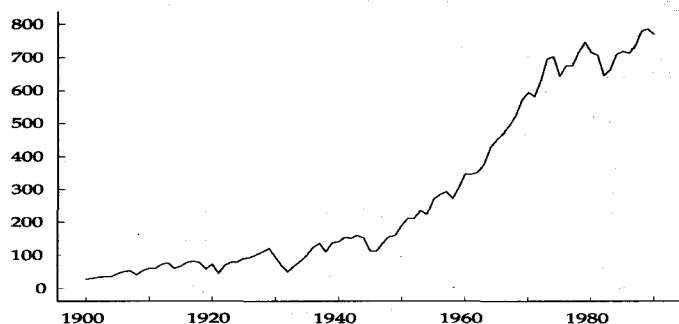
Bron: Eurostat, *IJzer en staal: jaartijks statistieken*, blz. 52.

Tabel 3. De top twintig van staalproducerende landen (1990)^a

Land	Productie (mln. ton)
1. Sovjetunie	154,4
2. Japan	110,3
3. Verenigde Staten	88,9
4. China	66,3
5. Duitsland ^b	44,0
6. Italië	25,5
7. Zuid-Korea	23,1
8. Brazilië	20,6
9. Frankrijk	19,0
10. Verenigd Koninkrijk	17,8
11. India	15,0
12. Tsjechoslowakije	14,9
13. Polen	13,6
14. Spanje	12,9
15. Canada	12,3
16. België	11,4
17. Roemenië	9,8
18. Taiwan	9,7
19. Turkije	9,3
20. Mexico	8,7

a. Nederland neemt met een productie van 5,4 miljoen ton een 24e plaats in.

b. Duitsland is BRD plus DDR.
Bron: International Iron and Steel Institute, *Steel Statistical Yearbook 1991*.



Bron: International Iron and Steel Institute, *Steel Statistical Yearbook 1991*.

Figuur 1.
Wereldstaal-
productie,
1900-1990,
in mln. tonnen

Dit kan echter niet los gezien worden van het feit dat Oost-Europa nog lang niet volledig in de wereld-economie geïntegreerd is. Zo liggen de kosten van energie ver beneden de wereldprijs vanwege staats-subsidiëring en levert de energie-intensiteit van de productie geen concurrentienadeel op. Bovendien is de lage arbeidsproductiviteit in deze lage-lonen regio geen al te groot probleem.

Ook is het zo dat men een concurrentievoordeel ontleent aan het feit dat men (nog steeds) amper kosten hoeft te maken op de terreinen van milieu en bedrijfsveiligheid. De metallurgische bedrijven in het Oostblok zijn levensgevaarlijke, Dickensiaanse werkplekken, die het milieu tot in de wijde omtrek zwaar vervuilen. Zo is de levensverwachting van het personeel in een aantal Russische aluminiumfabrieken niet hoger dan 47 jaar, terwijl de kindersterfte in de staalstad Magnitogorsk vele malen hoger is dan het nationale gemiddelde.

Japan en de EG

Japan en de EG zijn netto exporteurs en de producenten in deze landen schijnen het meest te lijden onder de huidige staalcrisis. De productie is in deze landen al sinds jaar en dag groter dan de consumptie en men is er dus aan gewend om op exportmarkten te moeten opereren. Lastig wordt het echter wanneer men niet alleen op de exportmarkten, maar ook op de eigen, en naar men aannam veilige, markt wordt geconfronteerd met 'vreemde' concurrenten. Met dit probleem worden vooral de producenten in de EG geconfronteerd, terwijl de Japanse producenten vooral te maken krijgen met verdringing op andere markten.

De staalindustrie in deze landen is de meest ontwikkelde ter wereld, waarbij opgemerkt moet worden dat de Japanse industrie op een nog hoger peil staat dan de Europese. In de Europese staalindustrie heeft men sinds de jaren zestig meer moeite dan in Japan om productieprocessen zodanig aan te passen dat de nieuwste technologieën in de bedrijfsvoering geïncorporeerd kunnen worden. De uitgangspositie van de Japanse bedrijven voor de toepassing van de nieuwste technologieën is beter dan die van de Europese bedrijven, omdat de gemiddelde bedrijfsomvang groter is.

Zowel de Japanse als de Europese staalindustrie hebben te kampen met overproductie en overcapaciteit. Bedroeg de overproductie van de Europese staalindustrie in 1990 8%, daarbovenop kwam nog eens een onbenutte productiecapaciteit van 25%.

Momenteel bedraagt de overcapaciteit 30 tot 40 miljoen ton, dit ondanks de capaciteitsreductie die in de jaren tachtig gerealiseerd werd. Tussen 1980 en 1988 werd, onder begeleiding van de Europese Commissie, 40 miljoen ton uit productie genomen (en het aantal werknemers met 260.000 teruggebracht).

Ook nu wil de industrie dat de Europese Commissie een rol gaat spelen bij de coördinatie (en subsidiëring) van de saneringsoperatie. Deze sanering zou gerealiseerd moeten worden met behulp van sloop-premie's en afvloeiingsregelingen.

Gedurende de afgelopen decennia heeft men in de staalindustrie op de regelmatig optredende crises gereageerd met pogingen om de productiviteit te verhogen en (aldus) de kostprijs te laten dalen. Zo produceerde Hoogovens in 1991 met 15.000 werknemers evenveel ton staal als in 1970 met 20.000. Door deze dalingen van de kostprijs is men er keer op keer in geslaagd de omvang van een slinkende markt wat op te rekken. Maar de rek lijkt nu echt uit de markt te zijn, en er bestaat consensus over het feit dat de productiecapaciteit moet worden ingekrompen. Maar dat is geen simpel proces, en voorlopig proberen de producenten te exporteren, bij voorbeeld naar de VS.

Verenigde Staten

De VS zijn de grootste staalimporteur ter wereld en importeerden in 1989 voor 11,4 miljard dollar aan staalproducten. Tijdens de sanering van de Amerikaanse staalindustrie aan het begin van de jaren tachtig is de importafhankelijkheid sterk toegenomen. Zo moest in 1985 in 33% van de nettoconsumptie door import worden voorzien. Sindsdien is die importafhankelijkheid teruggelopen tot 15% in 1990. Van die import was een derde afkomstig uit de EG, 17% uit Japan en slechts één procent uit Oost-Europa.

De Amerikaanse staalindustrie bestaat uit twee soorten producenten. De eerste groep producenten wordt gevormd door de traditionele staalbedrijven, die ijzer en staal produceren uit ijzererts. Zij waren in 1990 verantwoordelijk voor meer dan 60% van de staalproductie. De rest van het staal wordt geproduceerd in bedrijven, de zogenaamde 'mini-mills', die gebruik maken van het elektrostaalprocédé. Daarbij zet men in elektrische ovens schroot rechtstreeks om in staal.

Tot een paar jaar geleden ging het daarbij vooral om kleine bedrijven die laagwaardige staalproducten, zoals betonstaal, produceerden. De laatste jaren is men er echter bij een aantal bedrijven in geslaagd het gebruikte procédé zodanig te verbeteren dat men er ook hoogwaardiger staalproducten mee kan produceren, terwijl tegelijkertijd de gemiddelde bedrijfsomvang is toegenomen. Deze 'mini-mills' beginnen langzamerhand een steeds grotere bedreiging voor de traditionele staalbedrijven te vormen. De Amerikaanse grote staalproducenten voelen zich niet veilig meer en ze beginnen zich grote zorgen te maken over de import. Zij zijn met name bang dat de Europese producenten zullen proberen hun surplus op de, voor hen zeer belangrijke, Amerikaanse markt af te zetten.

In juli jongstleden, echter, hebben Amerikaanse staalproducenten bij hun regering een aanklacht in-

Tabel 4. Een vergelijking van de staalproductie (1990) in de EG, Japan, de VS en Oost-Europa (incl. de voormalige Sovjet-Unie)

	Productie (mln.ton)	Trend	Netto cons (mln.ton)	Over- produktie	Gem. bedrijfs- omvang (mln.ton ^a)	Technologische ontwikkeling			
						Niveau	penetratie- graad in % CG	Trend OH ^b	
EG	136,9	Licht dalend	131,6	8%	11,5	Hoog	89,7	0	<ul style="list-style-type: none"> • Technische ontwikkeling wordt met grote moeite gevolgd. (Gedwongen) afwachting houding tegenover nieuwe technologische ontwikkelingen • Koploper. Zet standaarden bij nieuwe producten en productietechnieken. • Loopt duidelijk achter. De grote bedrijven beschikken niet over voldoende middelen om de bestaande achterstand op EG en Japan weg te werken, of om nieuwe technieken in te voeren. Sommige minimills zijn echter wel zeer innovatief bezig. • Loopt mijlen ver achter. Modernisering op eigen kracht is uitermate onwaarschijnlijk. Groei van aantal mini-mills is te verwachten.
Japan	110,3	Licht dalend	99,0	10%	12,2	Zeer hoog	93,9	0	
VS	88,9	Ongeveer constant	102,5	-15%	7,4	Matig	67,1	3,6	
O-Europa ^c	203,6	Sterk dalend	191,7	3% ^d	n.b.	Laag tot zeer laag	18,9	46,7	

a. Het gemiddelde van de zes grootste bedrijven. In 1990 waren dit in de EG resp. Usinor-Sacilor, British Steel, Ilva, Thyssen, Hoogovens en Cockerill-Sambre. In Japan ging het achtereenvolgens om Nippon Steel, NKK, Sumitomo, Kawasaki, Kobe Steel en Nisshin Steel, terwijl de zes grootste bedrijven in de Verenigde Staten gevormd werden door USX, Bethlehem Steel, LTV Steel, National Steel, Inland Steel en Armco Steel.

b. Als indicatoren voor de mate van technologische ontwikkeling wordt hier gebruik gemaakt van de penetratiegraden van een tweetal technologieën, uitgedrukt als het percentage van de totale ruwstaalproductie waarbij deze technieken worden ingezet. Bij de eerste indicator gaat het om de verspreiding van de continu-giettechniek (CG). Door het gebruik van deze techniek kan de fase van het gieten van blokken staal overgeslagen worden. Van deze indicator wordt aangenomen dat een hoge penetratiegraad correspondeert met een hoge technologische ontwikkeling. Bij de tweede indicator gaat het om de penetratie van Open Hearth Procédé (OH), een totaal verouderde, energie-intensieve en milieuvriendelijke techniek waarmee staal geproduceerd wordt. Van deze indicator wordt aangenomen dat een lage penetratiegraad correspondeert met een hoge technologische ontwikkeling.

c. Onder Oost-Europa wordt hier verstaan: Albanië, Bulgarije, Tsjechoslowakije, Hongarije, Polen, Roemenië en de voormalige Sovjetunie.

d. Sinds 1990 sterk gestegen, met name in Tsjechoslowakije en de voormalige Sovjetunie.

Bron: De voor de berekeningen gebruikte data zijn ontleend aan Eurostat, *IJzer en Staal: jaarlijkse statistieken 1991* (Luxemburg, 1991) en International Iron and Steel Institute, *Steel Statistical Yearbook 1991* (Brussel, 1991).

gediend tegen staalbedrijven uit 28 landen wegens illegale dumping- en/of subsidiepraktijken.

Eind september is de Amerikaanse overheid er in reactie op deze klachten toe overgegaan om de binnenlandse markt te sluiten voor Franse, Duitse en Engelse staalprodukten. Deze maatregelen hebben een voorlopig karakter; op 7 december zal besloten worden of de Amerikaanse markt definitief zal worden gesloten voor Europese staalprodukten. Het gevolg van een dergelijke maatregel zou een echte staaloorlog zijn, compleet met wederzijdse vergeldingsmaatregelen.

Een scenario voor de staalindustrie

Wanneer we na willen gaan welke mogelijkheden voor de Europese staalbedrijven openstaan om aan de huidige crisis het hoofd te bieden, moet allereerst gekeken worden naar de ontwikkelingen bij de belangrijkste concurrenten en op de belangrijkste exportmarkten (zie tabel 4).

Bij de belangrijkste concurrenten, in Oost-Europa, zal de productie dalen, maar de overproductie zal de eerstkomende paar jaar groot blijven. Er zal een sterke exportinspanning zijn; wanneer de EG de import van staalprodukten uit deze regio zou tegenghouden, zouden de Europese producenten op exportmarkten nog steeds met deze concurrentie geconfronteerd worden. De bedreiging voor de Europese staalproducenten zal dus sowieso blijven voortbestaan. Men zal vooral concurrentie te duchten hebben op het terrein van de laagwaardige staalprodukten, zoals balken en betonstaal.

Op de belangrijkste exportmarkt, de VS, kan men steeds beter in de eigen behoefte voorzien. De zelfvoorzieningsgraad is na de sanering van de jaren tachtig weer stijgende, ook op het terrein van de hoogwaardige staalprodukten. De noodzaak van import uit de EG neemt af, maar tegelijkertijd neemt de (politieke) gevoeligheid voor dergelijke importen toe. De kans op zwaar protectionisme is zeer groot. De mogelijkheden van export vanuit de EG naar de VS zijn dus op de lange termijn waarschijnlijk beperkt, en op de middellange termijn zo goed als zeker afwezig.

Wat er in Japan gebeurt heeft geen directe relevantie voor de Europese staalproducenten. Het lijkt erop dat de Japanners zich in de jaren tachtig zo goed als volledig van de Europese markt hebben teruggetrokken (waarschijnlijk met het oog op het voorkomen van handelsconflicten). De Japanse markt is voor Europese producenten van nul en generlei waarde; in 1990 werd van de totale EG-staal-export van meer dan 19 miljoen ton slechts 267.000 ton naar Japan geëxporteerd. Concurrentie tussen Japanse en Europese staalbedrijven zal alleen op exportmarkten optreden, maar ook daar zullen de Oost-Europeanen de echte concurrenten zijn.

Drie strategieën

Er zijn drie strategieën denkbaar om de Europese staalproducenten min of meer heelhuids door de huidige crisis te loodsen. Deze strategieën zijn achtereenvolgens: saneren (door afvloeiën en slopen), opwaarderen (door in het productiepalet meer na-

druk te leggen op hoogwaardige staalproducten) en protectionisme.

Sanering

Vele bedrijven hebben structurele maatregelen afgekondigd om iets te doen aan de problemen waarin zij op dit moment verkeren. In de meeste gevallen gaat het daarbij om pogingen door gedwongen ontslagen en besparingsmaatregelen de kostprijs te verlagen en zo de concurrentiepositie te verbeteren. Over het algemeen zijn de Europese staalbedrijven er niet zo happig op om vrijwillig iets aan de overproductie en de overcapaciteit te doen. Men is veel eerder geneigd om de productie tijdelijk terug te schroeven door het personeel korter te laten werken, zoals onder andere het Duitse Thyssen Stahl op dit moment doet. Slechts in een beperkt aantal gevallen, zoals bij het herstructureringsplan van het Spaanse CSI, zijn individuele bedrijven bereid de productiecapaciteit sterk te verminderen. De meeste bedrijven zijn echter bang dat de concurrenten in een dergelijk geval zullen besluiten om niets te doen.

Hoewel er in de Europese staalindustrie consensus bestaat over de noodzaak tot vergaande capaciteits- en productievermindering, is men dermate bevreesd voor de 'free rider'-problematiek dat met een sanering op individuele basis onvoldoende resultaat bereikt zal worden. Een collectieve saneringsoperatie is daarom gewenst. Vandaar dat de overkoepelende organisatie van Europese staalproducenten EUROFER aan de Europese Commissie heeft gevraagd om te helpen bij de sanering van de staalindustrie.

Opwaardering

Onder opwaardering wordt hier het proces verstaan waarbij bedrijven ertoe overgaan om de productie van laagwaardige staalproducten, zoals betonstaal, af te stoten en zich in plaats daarvan meer toe te gaan leggen op de productie van hoogwaardigere producten.

Deze strategie wordt door een groot aantal bedrijven, onder andere Hoogovens, gevolgd. De markt voor laagwaardige staalproducten in de EG wordt steeds kleiner. En zelfs wanneer de EG-markt wordt afgesloten voor Oosteuropese (laagwaardige) import, is het voor Europese bedrijven die (nog) veel van dergelijke producten maken, zoals Hoogovens, interessanter om zich in sterkere mate op hoogwaardiger producten te richten (zoals bij voorbeeld gewalst staal voor de verpakings- of autoindustrie). Bij deze producten wordt namelijk een grotere toegevoegde waarde gecreëerd.

De opwaarderingstrategie, die door een groot aantal bedrijven gevolgd wordt, lijkt vooral ingegeven te worden door de wens het marktaandeel niet verder te zien teruglopen. Het is daarom een uitermate defensieve strategie en het is onduidelijk in hoeverre de markt voor hoogwaardigere staalsoorten over een aantal jaren voldoende groot zal zijn om het tegen die tijd ontwikkelde aanbod volledig te absorberen. Daarom is alleen opwaarderen onvoldoende om aan de huidige crisis het hoofd te bieden.

Protectionisme

Deze derde strategie is de meest offensieve maar tegelijkertijd de minst elegante methode voor het aan-

pakken van de industrieproblematiek. Niettemin lijkt zich een consensus te vormen over de noodzaak Oosteuropese importen te belemmeren. De EG heeft zelfs al een aantal importbeperkende maatregelen afgekondigd. Om deze maatregelen politiek te rechtvaardigen, probeert men ze in een aantrekkelijker jasje te steken. In het licht van de extreme milieuproblematiek in de Oosteuropese metallurgische industrie zou dan moeten gelden dat (uit Oost-Europa) alleen dat staal tot de EG-markt wordt toegelaten dat op milieuvriendelijke wijze geproduceerd is.

Wanneer de milieu-eisen stringent genoeg zijn zal een dergelijke maatregel gedurende de eerste paar jaar een sterk protectionistisch effect hebben. Dit biedt de Europese producenten de gelegenheid de noodzakelijke saneringsoperatie geleidelijk door te voeren en de ernstige sociale consequenties van afvloeiingsoperaties zo klein mogelijk te houden. Een bijkomend voordeel van deze vorm van milieuprotectionisme is dat de kans minimaal is dat importbeperkende maatregelen bij de gevestigde producenten tot lethargie leiden, iets wat bij andere vormen van protectionisme nog wel eens op wil treden. Men zal zich er namelijk constant van bewust moeten zijn dat men op de middellange termijn namelijk weer wel concurrentie te duchten heeft van de Oosteuropese concurrenten.

Wanneer een dergelijke maatregel voor een groot aantal jaren wordt vastgelegd, zal in eerste instantie waarschijnlijk geen enkele Oosteuropese producent in staat zijn om aan de milieu-eisen te voldoen. Producenten zullen hun inspanningen concentreren op andere afzetmarkten. Na verloop van tijd zal men er echter toe overgaan om bestaande bedrijven aan te passen of nieuwe installaties te ontwikkelen die wel voldoen aan de milieu-eisen, omdat men de EG als een lucratieve markt beschouwt. Succesievelijk zal het milieu-effect van een dergelijke maatregel dan toenemen, terwijl het handelsbeperkende effect steeds verder afneemt. Bovendien heeft een dergelijke maatregel als voordeel dat hij in politiek opzicht beter te verkopen is.

Concluderend kunnen we stellen:

- dat er opwaarderingsoperaties gaande zijn, maar dat deze onvoldoende potentieel hebben om de huidige crisis te bezweren;
- dat er mogelijkserwijs een gecoördineerde saneringsoperatie in de pijplijn zit, maar dat de ontwikkeling daarvan nog op grote problemen zal stuiten;
- en dat protectionisme verwerpelijk is, maar dat het, indien de politieke wil aanwezig is, een middel kan zijn om sanering en opwaardering wat meer tijd te gunnen.

Opwaardering, sanering en protectionisme – deze drie trekpaarden vormen de trojka die de Europese staalindustrie de volgende eeuw in moet slepen. Hopelijk mag het milieu achterop.

Jeroen Broeders