



Bruksela, dnia 30 lipca 2013 r.

## KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu  
przy Unii Europejskiej

### **Sprawozdanie nr 68/2013**

#### **Sprawozdanie nt . przyszłości sektora stalowego**

Od czasów planu Davignona z 1977 r. Komisja po raz pierwszy, w dniu 11 czerwca br. przedstawiła szeroko zakrojony plan działania dotyczący sektora produkcji stali. Czyni to 11 lat po wygaśnięciu traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS), które nastąpiło w 2002 r.

Przemysł stalowy w Europie ma wiele mocnych stron – są to na przykład nowoczesne zakłady przemysłowe, zaawansowane produkty, potrzeba innowacyjności i ciągłego rozwoju wynikająca z wysokich wymagań klientów, duży rynek wewnętrzny UE oraz wykwalifikowani pracownicy. Przemysł ten stoi jednak aktualnie w obliczu poważnych wyzwań, jakimi są niski popyt, rosnące koszty energii, zależność od importowanych surowców, silna i często nieuczciwa konkurencja oraz surowe normy w zakresie ochrony środowiska. Istnieje podwyższone ryzyko zamykania zakładów i likwidowania miejsc pracy.

Ta notatka podsumowuje główne wyzwania, przed jakimi stoi europejski przemysł stalowy, i przedstawia najważniejsze punkty opublikowanego w dniu 11 czerwca br. planu działania Komisji Europejskiej. Przypomina o strategicznym znaczeniu tego sektora dla UE oraz dla wielu innych sektorów będących kolejnym ogniwem procesu produkcji przemysłowej, jak przemysł motoryzacyjny, budowlany czy elektroniczny. Kładzie również nacisk na to, że sektor produkcji stali jest z punktu widzenia Europy sektorem przyszłości.

## A. Wyzwania

Poziom popytu na stal w Europie jest obecnie o 27 proc. niższy niż przed kryzysem. W latach 2007-2011 zatrudnienie w tym sektorze spadło o 10 proc., ponieważ kilka zakładów zostało zamkniętych lub ograniczyło produkcję. Mimo to UE nadal zajmuje drugie miejsce na świecie pod względem wielkości produkcji stali – wytwarza ponad 177 mln ton stali rocznie, co stanowi 11 proc. światowej produkcji, i zatrudnia 360 tys. osób.

Nadwyżka zdolności produkcyjnych światowego sektora produkcji stali wynosi aktualnie około 542 mln ton, z tego około 200 mln ton w Chinach. Jeżeli zdolności produkcyjne po 2014 r. utrzymają się na takim samym poziomie, trzeba będzie od pięciu do siedmiu lat, by popyt dorównał wielkości produkcji, o ile utrzyma się aktualne tempo wzrostu popytu.

Na rynkach panuje silna konkurencja. Chiński przemysł stalowy wytwarza obecnie niemal 50 proc. światowej produkcji stali, Chiny są również największym eksporterem stali na świecie. Konkurencyjna pozycja przemysłu USA wynikająca z niższych kosztów energii związanych z gwałtownym wzrostem produkcji gazu łupkowego poprawiła się, co z kolei powoduje nowe inwestycje w sektorze stali. USA mogą szybko stać się eksporterem stali netto, co doprowadzi do dalszego wzrostu nadwyżki podaży na światowym rynku stali. Niektóre kraje sąsiadujące z UE (Rosja, Ukraina i Turcja) znacząco zwiększyły swoje zdolności produkcyjne w zakresie stali eksportowanej do UE.

Omawiając wszystkie te zjawiska, trzeba pamiętać o tym, że konkurencja nie zawsze jest uczciwa – coraz wyraźniej rysuje się tendencja do zapewniania ochrony producentom krajowym poprzez stosowanie ograniczeń i ceł eksportowych w odniesieniu do surowców, co powoduje nadmierny wzrost kosztów produkcji stali w UE. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku Indii, Chin, Federacji Rosyjskiej i Egiptu. W Chinach i USA stosowane są ograniczenia w zakresie inwestycji na krajowym rynku stali i preferencje dotyczące zamówień publicznych na tym rynku.

Według OECD do 2025 r. globalny popyt na stal wzrośnie do 2,3 mld ton. Stanie się to głównie za sprawą sektorów budownictwa, transportu i inżynierii mechanicznej, przede wszystkim w tzw. gospodarkach wschodzących. Ważne jest, by przemysł stalowy w UE był w stanie w pełni skorzystać z możliwości, jakie oferuje ten wzrost popytu.

## **B. Plan działań dla sektora stalowego – produkcja stali sektorem przyszłości**

Należy pobudzać wzrost popytu na produkowaną w Unii stal zarówno na rynku wewnętrznym, jak i poza UE, obniżać koszty i zwiększać innowacyjną i zgodną z zasadami zrównoważonego rozwoju produkcję. Sektor stalowy w UE może odzyskać konkurencyjność i wytwarzać produkty kolejnej generacji mające podstawowe znaczenie dla innych ważnych gałęzi europejskiego przemysłu tylko dzięki zorganizowanym działaniom UE, krajów członkowskich i europejskich firm.

### **1. Stworzyć odpowiednie ramy prawne**

Zgodnie z programem inteligentnych regulacji prawnych<sup>1</sup> przepisy UE muszą być efektywne i skuteczne w osiąganiu swoich celów. Komisja podejmuje zdecydowane działania, aby zidentyfikować nadmierne obciążenia, niekonsekwencje, luki i nieskuteczne metody.

W związku z tym w 2013 r. Komisja sfinalizuje ocenę łącznych kosztów sektora stali, aby oszacować całkowity koszt ponoszonych przez niego obciążeń regulacyjnych. Będzie też nadal gruntownie oceniać nowe inicjatywy, które mogą mieć znaczący wpływ na konkurencyjność przemysłu stalowego.

W niektórych krajach UE na warunki, w jakich funkcjonują producenci stali, negatywnie wpływa zjawisko uchylania się od płacenia podatku od wartości dodanej. Z tego powodu producenci odczuwają skutki nieuczciwej konkurencji ze strony podmiotów aktywnych na czarnym rynku, a niektóre firmy muszą ograniczać produkcję lub zamykać zakłady. Dlatego Komisja we współpracy z państwami członkowskimi zbada możliwość podjęcia ewentualnych działań mających na celu zwalczanie nielegalnych praktyk na rynku wyrobów stalowych, w tym uchylania się od płacenia VAT-u.

Dobrym sposobem na wspieranie zrównoważonej produkcji stalowych wyrobów budowlanych może być stosowanie norm europejskich. Przemysł stalowy już teraz pracuje nad wprowadzeniem specjalnego znaku jakości dla stalowych wyrobów budowlanych — SustSteel. Ma on na celu propagowanie zasad zrównoważonego

---

<sup>1</sup> COM(2010) 543 i COM(2012) 746

rozwoju w przemyśle, a w szczególności w produkcji stalowych wyrobów budowlanych. Jego wprowadzenie może wymagać określonych działań normalizacyjnych.

## **2. Ułatwić restrukturyzację i określić potrzeby w zakresie umiejętności**

Perspektywy zatrudnienia w sektorze stali stanowią poważny problem i wymagają działań politycznych, zwłaszcza że w ostatnich latach z powodu restrukturyzacji liczba miejsc pracy zmalała o 40 tys.

Fundusze strukturalne, przede wszystkim Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji, jak również inne instrumenty polityki mogą redukować koszty społeczne niezbędnych dostosowań i zapewnić transfer umiejętności.

Struktura wieku pracowników w większości europejskich spółek produkujących stal wskazuje na to, że ponad 20 proc. z nich zakończyła lub zakończy pracę w okresie 2005–2015, a do 2025 r. pracę zakończy blisko 30 proc. Dlatego sektor ten musi zyskać na atrakcyjności w oczach młodych i kreatywnych kandydatów do pracy.

Komisja podejmie szereg działań, lecz także wzywa państwa członkowskie i przemysł do udziału w ich realizacji. Te działania to:

- zwiększenie zatrudnienia młodych ludzi w sektorze poprzez udoskonalenie programów praktyk zawodowych i procesów rekrutacji młodzieży
- utworzenie europejskiej rady ds. umiejętności w dziedzinie hutnictwa, w ramach której będą ze sobą współpracować krajowe stowarzyszenia zajmujące się badaniem umiejętności i zatrudnienia w sektorze produkcji stali
- wspieranie sojuszy na rzecz umiejętności sektorowych za pośrednictwem programu „Erasmus dla wszystkich” w opracowywaniu i realizacji wspólnych programów i metod nauczania
- aktywna polityka w zakresie szkoleń i uczenia się przez całe życie, w tym w temacie oszczędności energii poprzez szkolenie audytorów ds. energii i kadry kierowniczej sektora energetycznego
- w odpowiedzi na konkretną prośbę – racjonalizacja wykorzystania funduszy UE za pośrednictwem specjalnej grupy zadaniowej, w przypadku zamykania zakładów lub znaczącego ograniczania ich działalności

- przedstawienie ram jakości – służących przewidywaniu zmian i prowadzeniu procesu restrukturyzacji – określających najlepsze praktyki, które będą stosowane przez wszystkie zainteresowane strony
- dalsze stosowanie wobec krajów uczestniczących w programie zasady współfinansowania i zmniejszonego wkładu własnego w ramach funduszy strukturalnych
- zagwarantowanie, że przy przydzielaniu unijnych funduszy pod uwagę brany będzie trwały wkład inwestycji w tworzenie i ochronę miejsc pracy.

### **3. Pobudzić wzrost popytu na stal**

W UE popyt na stal zależy od sytuacji ekonomicznej i finansowej kilku ważnych sektorów, które same ucierpiały w wyniku kryzysu finansowego.

Łączny udział budownictwa i produkcji samochodów w popycie na stal wynosi około 40 proc. Należy zatem zrealizować związane z tymi sektorami inicjatywy UE, czyli CARS2020 mającą pobudzić popyt na pojazdy napędzane paliwem alternatywnym oraz inicjatywę dotyczącą zrównoważonego budownictwa, w tym renowacji budynków.

### **4. Pobudzić popyt na stal dzięki poprawie dostępu do rynków zagranicznych oraz zapewnieniu równych szans na szczeblu międzynarodowym**

Unijny rynek jest rynkiem otwartym, jednak inne kraje produkujące stal często stosują ograniczenia w handlu, w tym bariery przywozowe, zachęty lub subsydia, zapewniając swoim producentom krajowym sztuczne korzyści.

W tym sektorze szczególnie potrzebne jest przestrzeganie zasad uczciwej konkurencji w skali międzynarodowej i równe traktowanie. Podstawą hutnictwa są bowiem surowce, których w Europie jest mało. W europejskim hutnictwie odzyskuje się i przetwarza złom stalowy, ale nawet tutaj mamy do czynienia z niedoborami, częściowo ze względu na nielegalny eksport.

Najważniejsze metody, które pozwolą zapewnić dostęp do rynków zagranicznych i surowców z nich pochodzących, to dwu- i wielostronna polityka handlowa, a przede wszystkim negocjowanie umów o wolnym handlu, jak również instrumenty ochrony handlu, które pomogą uporać się z nieuczciwymi praktykami handlowymi. W 2012 r., w

związku ze skargami zgłoszonymi przez firmy z tego sektora, wszczęto 11 nowych dochodzeń w sprawie wyrobów z żelaza i stali.

Komisja również:

- będzie walczyć z nieuczciwymi praktykami handlowymi i regularnie opracowywać sprawozdania dotyczące importu stali z krajów spoza UE
- będzie monitorować rynek złomu, wystąpi też z wnioskiem o zaostrenie przepisów rozporządzenia w sprawie transportu odpadów oraz zwiększenie zasobów państw członkowskich przeznaczanych na walkę z nielegalnym eksportem, aby europejscy producenci, którzy wykorzystują złom jako surowiec, mieli do niego większy dostęp
- wpisze węgiel koksujący na listę surowców kluczowych, która zawiera inne podstawowe elementy potrzebne do produkcji stali
- będzie prowadzić dialog z produkującymi stal krajami spoza UE, aby mieć lepszy ogłąd całego sektora i panujących w nim tendencji oraz wspólnie wypracowywać rozwiązania problemów występujących w skali światowej.

## **5. Zwiększyć konkurencyjność dzięki skutecznej polityce dotyczącej energii, zmian klimatu, gospodarowania zasobami i efektywności energetycznej**

W sektorze produkcji stali 40 proc. kosztów operacyjnych to koszty energii. Tutaj, podobnie jak w innych sektorach energochłonnych, koszty energii są jednym z najważniejszych czynników decydujących o konkurencyjności.

Europejskie firmy płacą za energię więcej niż większość ich międzynarodowych konkurentów, a od 2005 r. do początku 2012 r. ceny energii w Europie wzrosły realnie o 27 proc. W ramach kształtowania polityki energetycznej trzeba na przyszłość znaleźć odpowiednią formę rekompensaty, która ograniczy lub zrównoważy firmom z sektorów energochłonnych negatywny wpływ tego zjawiska.

Różnice cen elektryczności dla użytkownika końcowego w różnych krajach UE wynikają z połączenia wielu różnych czynników, w tym kosztów paliw, przepisów podatkowych, struktury rynku, polityki w dziedzinie energii odnawialnej i odmiennego podejścia do regulowania cen. Chociaż wysoki udział energii odnawialnej przy niskich kosztach krańcowych mogą wywierać presję na spadek cen hurtowych, wpływ rozwoju energii odnawialnej na ceny dla odbiorców końcowych może być negatywny w perspektywie

krótko- i średnioterminowej z powodu wprowadzenia przez państwa członkowskie opłat wyrównawczych związanych z energią odnawialną. Sprawnie działający wewnętrzny rynek energii pobudzi konkurencyjność i doprowadzi do obniżenia cen, lecz wymaga to również odpowiedniej międzynarodowej i ogólnoeuropejskiej infrastruktury energii. To z kolei zależy od konkretnych działań UE i państw członkowskich.

Kolejnym problemem jest wzrost cen energii elektrycznej związany z systemem handlu uprawnieniami do emisji, który to wzrost dotkliwie odczuli producenci wykorzystujący piece łukowe oraz odzyskany złom jako surowiec podstawowy. Potrzebne są dalsze inwestycje w zakresie efektywności energetycznej: fabryki stosujące najnowocześniejsze technologie już teraz działają na granicy termodynamicznych możliwości stosowanych przez nie technologii.

Przemysł produkcji stali jest jednym z największych producentów CO<sub>2</sub>, dlatego ryzyko ucieczki emisji jest w nim wysokie. Dlatego przyznaje mu się bezpłatnie uprawnienia do emisji odpowiadające 100 proc. wartości odniesienia. Zgodnie z wytycznymi w sprawie pomocy państwa związanymi z systemem uprawnień do emisji od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2020 r. przemysł produkcji stali może korzystać z pomocy finansowej.

Kolejnym ważnym motorem zmian w dziedzinie technologii będzie polityka w dziedzinie klimatu. Przejrzystość i stabilność ram prawnych są niezbędne do zagwarantowania, by w Europie realizowane były inwestycje długoterminowe konieczne dla odnowienia bazy przemysłowej. Polityka klimatyczna UE po 2020 r. odegra kluczową rolę, podobnie jak zobowiązania, jakich podejmą się w tej dziedzinie kraje nienależące do UE. W krótkim okresie zwiększone zużycie złomu może znacznie się przyczynić do zmniejszenia emisji, ponieważ w UE ilość dobrej jakości złomu jest ograniczona. Większe wykorzystanie złomu wymaga ulepszenia rynku recyklingu i zwiększenia jego dynamiki.

Bardzo ważnym tematem jest skuteczna realizacja przełomowych technologii w zakresie redukcji emisji CO<sub>2</sub>, w tym wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS) w przemyśle. Należy jednak pamiętać o wyzwaniach, jakimi są w tym przypadku wysokie koszty oraz brak świadomości i akceptacji społecznej.

**Zapewnić porównywalność w skali światowej – normy emisji**

Aby zagwarantować przejrzystość przyszłego międzynarodowego porozumienia w sprawie zmian klimatu, konieczne są właściwe zobowiązania i skuteczne systemy monitorowania, sprawozdawczości i weryfikacji. Normy pomiaru wielkości emisji uznawane na arenie międzynarodowej są niezbędne do tego, by chronić europejski przemysł przed nieuczciwą konkurencją.

Jednym z innowacyjnych sposobów wspierających realizację unijnej polityki przeciwdziałania zmianom klimatu oraz ułatwiających osiągnięcie celów ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu jest przyjęcie europejskich norm w zakresie oceny emisji gazów cieplarnianych w sektorze energochłonnym. Określenie wymiernego wkładu na rzecz redukcji emisji, na poziomie zakładów oraz sektora przemysłu, wymaga przejrzystych metod i trwałego konsensu, jeśli chodzi o monitorowane, sprawozdawczość i weryfikację procedur, a także kluczowe wskaźniki skuteczności działania. Dzięki tym normom można będzie w skali globalnej porównywać wyniki zakładów produkcyjnych.

**Komisja proponuje między innymi te inicjatywy:**

- wydanie skierowanych do państw członkowskich wytycznych dotyczących systemów wsparcia dla sektora energii odnawialnej i oceny długoterminowych umów na dostawy pod względem konkurencji,
- analizę składników cen i kosztów energii oraz warunkujących je czynników, a także opracowanie sprawozdania dotyczącego cen energii dla użytkowników końcowych w przemyśle oraz ich składowych w UE i innych krajach o dużym znaczeniu gospodarczym,
- ocenę wpływu systemu handlu emisjami na ceny energii elektrycznej w UE, a także – w kontekście dyskusji na temat polityki przeciwdziałania zmianie klimatu do 2030 r. – decyzję, czy trzeba podjąć działania w celu rozwiązania problemu ryzyka ucieczki emisji w konkretnych sektorach,
- dodanie niektórych kutech produktów żelaznych do wykazu dotyczącego ryzyka ucieczki emisji,
- promowanie inwestycji w efektywność energetyczną (nowe kotły do wytwarzania energii, turbiny TRT, odzysk ciepła odpadowego itp.).



### **Kraje UE mogą się przyczynić do realizacji tych działań:**

- dokonując oceny wpływu wszystkich środków krajowych na ceny energii dla sektora energochłonnego i wprowadzając odpowiednie środki, które obniżą koszty energii w sektorze energochłonnym,
- przeznaczając część dochodów z systemu handlu uprawnieniami do emisji na projekty naukowo-badawcze dotyczące sektora energochłonnego,
- ulepszając funkcjonowanie rynku energii i dbając o bezpieczeństwo dostaw,
- realizując inicjatywy współpracy przy produkcji energii elektrycznej, umowy długoterminowe i partnerstwa.

Komisja dokona oceny wpływu podjętych działań i w razie potrzeby opracuje dodatkowe zalecenia mające na celu obniżenie kosztów energii, jakie ponosi sektor energochłonny.

## **6. Więcej innowacji**

Europejski sektor produkcji stali przez cały czas uczestniczy w opracowywaniu nowych rodzajów stali o specyficznych cechach. Aby jeszcze bardziej zwiększyć konkurencyjność, trzeba wspierać badania naukowe, rozwój i innowacje w dużo większym stopniu, niż miało to miejsce w przeszłości. Dotyczy to przede wszystkim szczególnie kosztownych faz pilotażowych i demonstracji.

Europejskie partnerstwo innowacji w dziedzinie surowców promuje innowacje na każdym z etapów wytwarzania stali, od poszukiwania i wydobycia po skuteczne przetwarzanie, recykling i poszukiwanie surowców alternatywnych.

*Komisja podejmie następujące działania:*

- w ramach programu „Horyzont 2020” udzieli odpowiedniego wsparcia projektom badawczym (pilotażowym i demonstracyjnym) dotyczącym nowych technologii, bardziej ekologicznych, energooszczędnych i zasobooszczędnych, takim jak partnerstwa publiczno-prywatne w rodzaju SPIRE (Sustainable Process Industry through Resource and Energy Efficiency) i SET (Energy Materials Industrial Research Initiative),
- skoncentruje wsparcie finansowe na fazach zwiększania skali i pilotażowej, a nie tylko na fazie badań,

- w ramach europejskiego partnerstwa innowacji w dziedzinie surowców przeanalizuje wszystkie warianty wspierania innowacji w sektorze produkcji stali na każdym z etapów produkcji (w tym recyklingu).

Kraje członkowskie mogą uzupełnić działania Komisji na poziomie krajowym, stosując do tego celu specjalne programy. Europejski Bank Inwestycyjny może przyczynić się do realizacji tych działań, uwzględniając wnioski o finansowanie długoterminowe projektów, których celem jest zapewnienie zgodności z wymogami zawartymi w dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych na podstawie najlepszych dostępnych technik.

Poza tym sektor produkcji stali otrzymuje środki pomocy państwa, które przyczyniają się do realizacji celów, jakie UE zamierza osiągnąć do 2020 r., zwłaszcza w obszarze badań naukowych i rozwoju, innowacyjnych szkoleń i pomocy na zatrudnienie oraz pomocy związanej z ochroną środowiska.

W ciągu 12 miesięcy od chwili przyjęcia planu działania Komisja oceni, jak jego realizacja wpłynęła na konkurencyjność sektora stali, i jeśli będzie to konieczne, opracuje dodatkowe zalecenia i wytyczne.

- **Dodatkowe informacje**

**Plan działania na rzecz konkurencyjnego i zrównoważonego przemysłu stalowego w**

**Europie - COM(2013) 407 final:**

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0407:FIN:PL:PDF>

**Executive summary of the Assessment of Cumulative Cost impact for the Steel Industry:**

[http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/steel-cum-cost-imp-exec-sum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/steel-cum-cost-imp-exec-sum_en.pdf)

**Assessment of Cumulative Cost impact for the Steel Industry:**

[http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/steel-cum-cost-imp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/steel-cum-cost-imp_en.pdf)

**Recommendations of the High-Level Roundtable on the future of the European Steel Industry:**

[http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/high-level-roundtable-recommendations\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/high-level-roundtable-recommendations_en.pdf)

**Opracowała:  
Dr Magdalena Skulimowska<sup>2</sup>**

---

<sup>2</sup> Na podstawie informacji Komisji Europejskiej.