

3.7 EKES wzywa Komisję do sporządzenia objaśniającego procedurę vademecum dla podmiotów gospodarczych; vademecum takie będzie użyteczne nie tylko dla nich, ale i dla organów publicznych, którym pomoże również w ich działaniach kontrolnych, przyczyniając się w rezultacie do powodzenia całokształtu nowej polityki promocji produktów wspólnotowych.

3.8 Przedmiotowe rozporządzenia obowiązują od niedawna, można już jednak ustalić istotne potrzeby, które należy uwzględnić na przyszłość. W szczególności mamy na myśli

dbałość, z jaką Komisja winna koordynować różnorodne działania, aby uniknąć dublowania prac i sprzecznych komunikatów, które mogą tylko pogorszyć skuteczność promocji.

#### 4. Podsumowanie

4.1 Propozycja Komisji powinna zostać przyjęta z uwzględnieniem powyższych uwag dotyczących konieczności dalszych uproszczeń.

Bruksela, 27 października 2004 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

### Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przemian w przemyśle oraz pomocy publicznej w sektorze stalowym

(2005/C 120/09)

W dniu 29 stycznia 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił zgodnie z art. 29 ust. 2 swojego Regulaminu wewnętrznego wydać opinię w sprawie *przemian w przemyśle oraz pomocy publicznej w sektorze stalowym*.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, która była odpowiedzialna za prace Komitetu na ten temat, przyjęła opinię w dniu 9 września 2004 r. Sprawozdawcą był **Göran Lagerholm**, a współsprawozdawcą **Albrecht Emil Kormann**.

Na 412 sesji plenarnej w dniach 27-28 października 2004 r. (posiedzenie z dnia 27 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 154 do 3, przy 11 głosach wstrzymujących się przyjął następującą opinię.

#### 1. Wprowadzenie do opinii, jej cele i zakres; definicje pojęć

1.1 Niniejsza opinia z inicjatywy własnej koncentruje się na relacji pomiędzy przemianami w przemyśle a pomocą publiczną, co zilustrowane zostało na przykładzie sektora stalowego.

1.2 Autorzy niniejszej opinii z inicjatywy własnej pod terminem „przemiany w przemyśle” rozumieją normalny, ustawiczny proces w danym sektorze przemysłowym polegający na aktywnym reagowaniu na dynamiczne trendy w danej gałęzi gospodarki w celu zapewnienia jego konkurencyjności i możliwości rozwoju.

1.3 Europa nie może pozostać na uboczu obecnych przekształceń w sektorze przemysłowym. W świetle narastającej globalizacji rynków struktury gospodarcze prędzej czy później będą musiały funkcjonować zgodnie z wydarzeniami na rynku światowym. W tym kontekście Unia Europejska musi spróbować odegrać aktywną rolę w definiowaniu ramowych warunków międzynarodowych.

1.4 Niniejsza opinia z inicjatywy własnej została opracowana ze względu na następujące czynniki:

- wygaśnięcie traktatu EWWiS w 2002 r.;
- prywatyzację i restrukturyzację przemysłu stalowego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, związane z procesem przystąpienia tych krajów do UE;
- negocjacje prowadzone przez OECD w sprawie międzynarodowego Porozumienia w sprawie Subwencji w Przemysle Stalowym (SSA);
- najnowsze wydanie tzw. tabeli pomocy publicznej w UE („EU's State Aid Scoreboard”);
- komunikat Komisji Europejskiej zatytułowany „Wspieranie przekształceń strukturalnych: polityka przemysłowa dla poszerzonej Europy” (COM(2004) 274 final) z kwietnia 2004 r.; oraz
- raport Komisji skierowany do Rady oraz Parlamentu Europejskiego zatytułowany: „Pierwszy raport nt. monitoringu restrukturyzacji przemysłu stalowego w Republice Czeskiej i w Polsce” (COM(2004) 443 final) z 7 lipca 2004 r.

Niniejsza opinia z własnej inicjatywy analizuje na przykładzie przemysłu stalowego, jaki wpływ może mieć pomoc publiczna na proces niezbędnych przemian strukturalnych.

1.5 Przedsiębiorstwa, które nie otrzymują pomocy publicznej, dzięki której mogą chronić swoją konkurencyjność, są często w gorszej sytuacji niż przedsiębiorstwa, które ją otrzymują; negatywne skutki dla rozwoju takich przedsiębiorstw mogą być bardzo poważne i grożą nawet wyparciem ich z rynku. Pomimo doświadczeń zgromadzonych przez kilka dekad restrukturyzacji, przykład europejskiego przemysłu stalowego pokazuje, że politycznym decydom często trudno powstrzymać się od udzielania subwencji wielkim przedsiębiorstwom, zatrudniającym bardzo dużą liczbę pracowników i zagrożonym zamknięciem. Ogólnie rzecz biorąc oznacza to, że niewykorzystane moce produkcyjne i nieekonomiczne działania są sztucznie „podtrzymywane przy życiu” bez uwzględniania mechanizmów rynkowych. Natomiast niezbędne procesy dostosowawcze wdrażane są bardzo powoli.

1.6 Pomimo tego kręgi polityczne, gospodarcze oraz związki zawodowe są zgodne co do nieuchronności przemian w sektorze przemysłowym oraz potrzeby kształtowania tych przemian w drodze międzynarodowych porozumień ramowych (np. WTO, OECD, MOP). Przekonanie to wynika z wielu dekad przemian, których doświadczył już przemysł stalowy i węglowy. Restrukturyzację i konsolidację wraz z towarzyszącym im dialogiem społecznym uznaje się obecnie za warunki wstępne względnie ramy konieczne do zapewnienia konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich na coraz bardziej zintegrowanych rynkach.

1.7 W komunikacie w sprawie polityki przemysłowej wydanym pod koniec kwietnia 2004 r. <sup>(1)</sup> Komisja Europejska zwróciła uwagę na fakt, że przemian w sektorze przemysłowym nie można utożsamiać z całkowitą deindustrializacją, która charakteryzuje się równoczesnym spadkiem zatrudnienia, produkcji i produktywności. Skutkiem całkowitej deindustrializacji jest utrata miejsc pracy o niskiej wydajności na rzecz krajów rozwijających się i nowo uprzemysłowionych, gdzie koszty siły roboczej są niższe. Głównym powodem takiego przepływu miejsc pracy jest fakt, że porównywalne struktury kosztów stały się korzystniejsze dla krajów spoza UE.

1.8 W swojej analizie polityki przemysłowej Komisja Europejska dochodzi jednak do wniosku, że deindustrializacja dotyczy obecnie obok przemysłu wydobywczego jedynie kilku innych sektorów (branży włókienniczej, odzieżowej, przemysłu skórzanego, stocznioowego, koksowniczego, przemysłu rafineryjnego oraz produkcji i przetwarzania paliw jądrowych oraz materiałów rozszczepialnych). O ile przemiany strukturalne są niewątpliwie bolesne dla poszczególnych regionów, to z ekonomicznego punktu widzenia są one korzystne dla ogółu, pod warunkiem, że są właściwie przewidziane, rozpoznane i że udzielone jest im odpowiednie wsparcie.

1.9 Proporcjonalny spadek udziału przemysłu w ogólnej aktywności gospodarczej jest wyrazem długotrwałego procesu

strukturalnego. O ile większość sektorów przemysłu, takich jak przemysł żelaza i stali, znacznie zredukowało liczbę zatrudnianych pracowników przez ostatnie kilka dziesięcioleci, to odnotowały one jednocześnie znaczny wzrost wartości dodanej ich produktów oraz wydajności siły roboczej.

1.10 Wzrost społecznego znaczenia sektora usług jest często uważany przez społeczeństwo za dowód tego, że proces przemian strukturalnych odbywa się kosztem przemysłu. Zmianę tę należy jednak rozpatrywać w aspekcie wzrastającej współzależności pomiędzy tymi dwoma sektorami. Przez ostatnich kilka dekad sektor przemysłu przetwórczego zlecał wykonanie niektórych usług (transport, logistyka, przetwarzanie danych itd.) dostawcom zewnętrznym. Konieczna jest zatem niezmierną ostrożność w interpretacji statystyk, dotyczących przemian w sektorze przemysłowym. Niewłaściwe wnioski, oparte na powierzchownych analizach lub politycznie motywowane półprawdy mogą szybko przynieść fatalne konsekwencje dla przemysłu.

1.11 W opartej na wiedzy Unii Europejskiej wartość dodana produkowana przez przemysł jest bardzo istotnym czynnikiem. Biorąc pod uwagę całkowitą wartość dodaną wypracowaną dla przemysłu przez inne sektory gospodarki, jasne się staje, że od początku lat 90 przemysł był nadal sprawą ogromnej wagi dla Unii Europejskiej. Dla przykładu w Niemczech przemysł nadal stanowi dobre 40 % wartości dodanej brutto – wliczając w to świadczenia pośrednie.

1.12 W obliczu blisko trzydziestoletnich, często bolesnych doświadczeń na polu prywatyzacji i restrukturyzacji przemysłu Komisja Europejska proponuje, by przyszłe działania restrukturyzacyjne (podejmowane w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w sektorze stalowym i innych sektorach) opierały się na doświadczeniu zdobytym przez unijny sektor stalowy przy wdrażaniu działań dostosowawczych.

1.13 W ostatnich dziesięcioleciach nastąpiły znaczne zmiany w środowisku politycznym, technicznym i gospodarczym, w którym funkcjonuje przemysł stalowy. Kryzysy naftowe, powstanie wspólnotowego rynku wewnętrznego, rozszerzenie Unii Europejskiej, a także globalizacja miały ogromny wpływ na ten sektor, który jest bardzo ważny dla innych sektorów przemysłu. Pomimo wszystkich wahań koniunkturalnych i strukturalnych, które miały miejsce od czasu pierwszego kryzysu w 1975 roku, poziom produkcji stali w UE jest zasadniczo stabilny. Stal, również obecnie, produkowana jest właściwie we wszystkich 15 Państwach Członkowskich starej UE. Jednakże dziś, dzięki postępowi technicznemu, do tej produkcji potrzeba jedynie około jednej trzeciej liczby pracowników z roku 1975. Udział procentowy przedsiębiorstw w sektorze stalowym unijnej Piętnastki, w których dominujący udział ma państwo spadł z 53 % w 1985 roku do niecałych 10 % obecnie. Ponadto, przedsiębiorstwa państwowe i prywatne w sektorze stalowym podlegają tym samym warunkom ekonomicznym.

<sup>(1)</sup> COM(2004) 274: komunikat ten jest obecnie analizowany w opinii CCMi 017, sprawozdawca: **Joost van Iersel**, oraz w opinii z inicjatywy własnej CCMi 014 w sprawie zmian siedziby firm, sprawozdawca: **José Isaias Rodríguez Garcia-Caro**.

1.14 Z uwagi na powyższe, Komisja ds. Przemian w Przemśle Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego podejmuje się analizy roli, jaką pomoc publiczna odgrywa w ogóle w kontekście przemian strukturalnych oraz roli, jaką pomoc państwowa odgrywała w odniesieniu do europejskiego przemysłu stalowego. Na potrzeby niniejszej opinii z inicjatywy własnej termin „sektor stalowy” oznaczać będzie wszelkie działania przemysłowe, związane z produkcją i zbytem stali oraz jego kluczową rolę w sektorach wykorzystujących stal w UE.

## 2. Pomoc publiczna i jej oddziaływanie

2.1 Pomoc państwa to wybiórcze dotacje, których udzielają instytucje państwowe wybranym gałęziom produkcji, a w efekcie również określonym grupom. Aby ustalić, czy dane działania stanowią pomoc publiczną, należy dokonać rozróżnienia pomiędzy działaniami, których celem jest udzielenie wsparcia niektórym przedsięwzięciom lub produkcji pewnych towarów zgodnie z art. 87 ust. 1 Traktatu ustanawiającego WE a działaniami ogólnymi, które są także stosowane w Państwach Członkowskich, ale których celem jest przyniesienie korzyści gospodarce w ogóle. Działania, które należą do tej drugiej kategorii, nie są uznane za pomoc publiczną w rozumieniu art. 87 ust. 1, są natomiast ogólnymi działaniami polityki gospodarczej stosowanymi w odniesieniu do wszystkich przedsiębiorstw (np. ulgi podatkowe na cele inwestycyjne).

2.2 Powinno się jednakże mieć na uwadze, że w gospodarce rynkowej, działania gospodarcze są warunkowane popytem i popytem, a koordynowane przez mechanizm cenowy. Wszelkie działania, które stanowią zagrożenie dla roli ceny w dostarczaniu informacji, wskazówek i bodźców, mogą być szkodliwe.

2.3 Pomoc publiczna może długotrwale zagrażać wolnej konkurencji, uniemożliwiać skuteczną alokację zasobów, a także szkodzić wspólnotowemu rynkowi wewnętrznemu. Unia Europejska uznaje zatem, że chronienie wolnej i niezakłóconej konkurencji jest jedną z podstawowych zasad Wspólnoty.

2.4 Poszczególne przypadki alokacji pomocy państwowej (pomoc finansowa lub ulgi podatkowe) mogą być uzasadnione tylko wówczas, jeżeli rynek nie funkcjonuje w pełni i jeżeli istnieje realna szansa, że udzielenie subwencji przyniesie lepsze ekonomicznie skutki. W przypadku nieefektywności rynku, interwencja państwa w formie pomocy finansowej może pomóc w uniknięciu niewłaściwych alokacji subwencji. Państwo jednakże rzadko kiedy posiada wiedzę, dzięki której mogłoby zapewnić, że w przypadku nieefektywności rynku nastąpi właściwa dawka zastrzyku kapitału publicznego. Przedsiębiorstwa, które walczą o pomoc państwa, nie zawsze są wiarygodnym źródłem informacji.

2.5 Kolejnym problemem jest fakt, że rynek podlega ciągłym zmianom. Pomoc publiczna, która początkowo była

uzasadniona może, z biegiem czasu, okazać się ekonomicznie niekonieczna, ale jednak nadal jest ona udzielana ze względu na opieszałość procesu politycznego lub wynik wpływu wywieranego przez regionalne i sektorowe grupy interesów.

2.6 Udzielenie pomocy państwa przynosi często zmiany w zachowaniu uczestników rynku. Kiedy otrzymują subwencje, maleje ich gotowość do przeprowadzania działań dostosowawczych koniecznych do odzyskania lub ponownego ustanowienia konkurencyjności przedsiębiorstwa; w subsydiowanych przedsiębiorstwach może się także rozwinąć „mentalność subwencyjna”.

2.7 Przynajmniej średnioterminowo pomoc państwa może doprowadzić do zwiększenia obciążeń podatkowych. Redukcje w udzielaniu pomocy państwa są nie tylko ważne jako sposób osiągnięcia długotrwałej konsolidacji budżetowej, ale także z przyczyn ekonomicznych i prawnych. Zmiana strukturalna jest niemożliwa, jeżeli w ramach subwencji stosuje się niewłaściwe metody.

2.8 Po licznych posiedzeniach Rady Ministrów UE, z nadzieją na redukcję w ogólnej ilości pomocy publicznej, zaczęto apelować o zmianę kierunku udzielania wsparcia. Zamiast wspierać poszczególne przedsiębiorstwa lub gałęzie przemysłu, powinny zostać osiągnięte horyzontalne cele wspólne dla wszystkich, łącznie z celami spójności. Pomoc publiczna udzielana na cele osiągnięcia celów horyzontalnych zmierza najczęściej do tego, by zrekompensować niewydolność rynku i przeważnie przynosi mniej zakłóceń konkurencji niż pomoc sektorowa i pomoc udzielana na konkretne cele. Większość pomocy tego drugiego rodzaju udzielana jest na cele ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorstw, które mają kłopoty.

2.9 Do głównych celów horyzontalnych, które powinny być objęte finansowaniem publicznym należą:

- badania i rozwój,
- ochrona środowiska naturalnego,
- oszczędność energii,
- wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw,
- tworzenie nowych miejsc pracy,
- promocja szkoleń.

### *Wpływ państwa na europejski przemysł stalowy*

2.10 Państwo od zawsze wywierało znaczny wpływ na przemysł stalowy; względy militarne i bezpieczeństwa odgrywały niebagatelną rolę w tej dziedzinie. Aby zilustrować, jak wielki był wpływ Państwa, wystarczy zauważyć, że w 1980 roku około 60 % światowej produkcji stali powstawało nadal w przedsiębiorstwach, które były pod pośrednią bądź też bezpośrednią kontrolą państwa.

2.11 Państwowa własność przedsiębiorstw produkujących stal sprawia, że poniesione straty są często anulowane przez państwo; w ten sposób praktycznie udziela się im gwarancji przetrwania. Z punktu widzenia skutecznej konkurencji sytuacja ta jest tak samo niezdrowa jak udzielanie pomocy państwowej w celu wzmocnienia konkurencyjności przedsiębiorstw lub wprowadzenie działań zapobiegających nieuchronnemu zamknięciu przedsiębiorstw nie należących bezpośrednio do państwa. Oprócz działań ekonomicznych podejmowanych w celu zapobieżenia takim zamknięciom realizowane są dodatkowo posunięcia polityczne w tym zakresie. W rezultacie ciężar działań dostosowawczych spychany jest na bardziej konkurencyjne przedsiębiorstwa. Takie działania mogą być zaczątkiem całej serii interwencji.

2.12 Oprócz pomocy udzielanej przedsiębiorstwom, które kończą działalność, jedyną pomoc, która nadal może być udzielana europejskiemu przemysłowi stalowemu to pomoc horyzontalna. Z uwagi na fakt, że proces przemian strukturalnych postępował niezmiernie wolno aż do lat 90, europejski przemysł stalowy uznał w końcu potrzebę zmiany formy pomocy z sektorowej i doraźnej na pomoc horyzontalną. Europejski przemysł stalowy posunął się na tyle daleko odnośnie systemu pomocy publicznej, że rezygnuje również z pomocy regionalnej<sup>(1)</sup>.

2.13 W Unii Europejskiej szczególną wagę kładzie się na monitorowanie wszelkich wydatków krajowych. Komisja Europejska musi zapewnić, by polityka pomocy publicznej oparta była na tak przejrzystym monitoringu i wykorzystaniu pomocy państwa, jak ma to już obecnie miejsce w przypadku sektora stalowego.

2.14 Komisja Europejska jest obecnie w trakcie rewidowania ogólnych zasad i podstawowych przepisów regulujących pomoc publiczną. Muszą one być określone w prostszy i jaśniejszy sposób. Wszelkie rozbieżności należy usunąć. Komisja priorytetowo potraktuje następujące działania: nowelizacja przepisów, regulujących pomoc państwa udzielaną na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw zagrożonych; reformę postanowień UE regulujących pomoc regionalną po rozszerzeniu UE; opracowanie nowych podstawowych przepisów regulujących ocenę tego, co stanowi względnie małe sumy pomocowe; oraz wyjaśnienia dotyczące usług leżących w ogólnym interesie ekonomicznym.

2.15 Nadchodzący w przeciągu następnych lat rozwój ogólnego systemu pomocy UE musi uwzględniać kontekst międzynarodowy, a zwłaszcza wielostronne zobowiązania. Pomoc w stosunku do produktów i towarów nierolnych podlega Porozumieniu o Subwencjach i Środkach Wyrównawczych Światowej Organizacji Handlu.

(1) Ostatnie odstępstwo od ogólnego zakazu pomocy państwa miało miejsce w stosunku do subwencji na inwestycje regionalne dla greckich producentów stali i upłynęło w roku 2000.

### 3. Polityka pomocy UE i jej znaczenie dla przemian przemysłowych w sektorze stalowym

#### *Obchodzenie ogólnego zakazu EWWiS dotyczącego pomocy*

3.1 Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali z 1952 r. zawierał jasne zasady dotyczące tego, czy Państwom Członkowskim wolno udzielać pomocy przedsiębiorstwom w przemyśle stalowym i węglowym: „Wymienione poniżej uznaje się za niezgodne ze wspólnym rynkiem węgla i stali i w konsekwencji za zakazane w granicach Wspólnoty, jak przewidziano w niniejszym Traktacie: ... subwencje lub pomoc udzielana przez państwo, niezależnie od ich postaci”. Ten zakaz udzielania pomocy przedsiębiorstwom przez poszczególne państwa, określony w art. 4c, był logiczną konsekwencją likwidacji wszelkich narodowych środków ochronnych w ramach Wspólnego Rynku.

3.2 Po ustanowieniu wspólnego rynku bardzo szybko stało się oczywiste, że bez pomocy państwowej w Europie nie będzie możliwe zabezpieczenie ani zaopatrzenia w energię ani produkcji żelaza czy stali w oparciu o rodzime zasoby węgla. Poszukiwanie rozwiązania, które nie wymagałoby zmian w Traktacie ustanawiającym EWWiS doprowadziło do tego, że polityczni decydenci zaproponowali, by pewne formy pomocy państwa mogły być interpretowane jako pomoc wspólnotowa, która co do zasady była dozwolona. Wykorzystano art. 95, czyli postanowienia przyjęte na wypadek nieprzewidzianych okoliczności w momencie podpisania traktatu. Pozwala on na interwencję Wspólnoty w przypadkach, gdzie konieczne było osiągnięcie jednego lub większej liczby celów Traktatu.

3.3 Utrzymanie przemysłu wydobywczego, a zwłaszcza związanych z nim miejsc pracy, było jednym z takich celów. Od tego czasu pomoc wypłacana przedsiębiorstwom przemysłu wydobywczego przez Państwa Członkowskie w zamian za bezpieczne dostawy energii i stali uważana była za pomoc wspólnotową.

3.4 W latach 70 wiele Państw Członkowskich nawet nie próbowało wykorzystać tej formalnej lukę na pomoc, której udzielały przedsiębiorstwom przemysłu stalowego. Zamiast tego, bez napotykania jakiegokolwiek sprzeciwu, wypłacały miliony, początkowo by wspomóc rozwój względnie funkcjonowanie należących w większości do państwa przedsiębiorstw w sektorze stalowym. Jeszcze na początku lat 80 ówczesny Dyrektor Generalny ds. Konkurencji na posiedzeniu Komisji otwarcie określił zakaz pomocy w Traktacie ustanawiającym EWWiS jako przestarzały.

3.5 Od roku 1978 prywatne firmy przemysłu stalowego, które znacznie ucierpiały wskutek zakłóceń konkurencji będących wynikiem „wyścigu o pomoc”, zaczęły odnosić coraz większe sukcesy w swoich próbach o przywrócenie zakazu subwencji.

3.6 Kodeksy subwencji dla przemysłu stalowego, opierając się na art. 95, stawiały od roku 1980 warunek, że pomoc dla przedsiębiorstw przemysłu stalowego może być udzielana wyłącznie w ściśle określonych okolicznościach. Jednakże formy początkowo dozwolonej pomocy obejmowały niemal całą pomoc, którą Państwa Członkowskie i tak wypłacały swoim przedsiębiorstwom. Można więc uznać, że pierwszy kodeks subwencji służył jedynie legalizacji istniejących praktyk. Dopiero później stopniowo zostały zakazywane całkowicie formy pomocy najbardziej zagrażające konkurencji, takie jak pomoc doraźna, pomoc na działalność czy pomoc inwestycyjny.

3.7 Od drugiej połowy lat 80 według kodeksu subwencyjnego dozwolona była już tylko pomoc na cele badawczo-rozwojowe, ochronę środowiskę i na zamykanie zakładów. Pomimo tego niektóre przedsiębiorstwa przemysłu stalowego należące do państwa nadal otrzymywały finansową pomoc państwa aż do połowy lat 90; była ona przeznaczona na cele oddłużenia i restrukturyzacji w oparciu o kolejne derogacje określone art. 95.

3.8 W końcu udzielanie wszelkiej „pomocy wspólnotowej” zostało uzależnione od zasadniczej redukcji mocy produkcyjnych. Wreszcie Państwa Członkowskie osiągnęły porozumienie, zgodnie z którym nie ma żadnych więcej wyjątków od zakazu subwencjonowania, poza tymi, które przewidziano w kodeksie subwencji.

3.9 Te surowe uregulowania dotyczące pomocy dla przemysłu stalowego, które był już zamysłem sygnatariuszy Traktatu ustanawiającego EWWiS i odpowiedzialność, którą wzięła na siebie Komisja, kiedy traktat wygasł w 2002 roku, zostały osiągnięte w dużej mierze dzięki długotrwałym wysiłkom politycznym i działaniom prawnym podejmowanym przez sam przemysł stalowy. Nawet jeżeli sprawy, który trafiały do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości nie zawsze prowadziły do wycofania zapisu o możliwości udzielenia pomocy państwa, który był zaskarżony, to przyczyniły się do dokładnego określenia i ograniczenia prawnych wyjątków od zakazu subwencji dla przemysłu stalowego.

3.10 Całkowita kwota przekazana przedsiębiorstwom przemysłu stalowego EWWiS była znacząca: ponad 70 miliardów € od roku 1975! Kwotę tą można podzielić następująco:

— pomiędzy 1975 r. a 1980 r., kiedy kodeks pomocy wszedł w życie, około 12 miliardów € pomocy publicznej było wypłacone w UE;

— pomiędzy 1980 r. a 1985 r. – czyli w okresie, kiedy bez żadnych większych ograniczeń dozwolone były subwencje w zamian za zmniejszenie mocy produkcyjnych, Komisja Europejska zezwoliła na udzielenie finansowej pomocy publicznej na kwotę 41 miliardów €;

— pomiędzy 1986 r. a 1995 r. kolejne 17 miliardów € zostało wypłacone, z czego 7 miliardów € było wypłacone w samym tylko roku 1994 po wydaniu decyzji „pierwszy i ostatni raz” na podstawie art. 95.

3.11 Według najnowszego raportu o pomocy publicznej w UE, wydanego przez Komisję Europejską, udział przemysłu stalowego w całkowitej pomocy UE wynosi obecnie mniej niż dwie tysięczne. Pomoc ta jest przeznaczana niemal wyłącznie na ochronę środowiska. Dzisiejsze ustawodawstwo i praktyczne procedury dotyczące pomocy dla przemysłu stalowego są zdecydowanie bardziej surowe niż uzgodnienia dotyczące pomocy WE w innych sektorach przemysłu.

*Jak wykształciła się „mentalność pomocy publicznej” w sektorze stalowym w latach 70?*

3.12 W latach 60 i pierwszej połowie lat 70 światowe zużycie stali wykazywało duży i stabilny wzrost, średnio ponad 5 % rocznie. W 1974 roku produkcja stali surowej w ówczesnej Dziewiątce Wspólnoty Europejskiej osiągnęła rekordowy poziom niemal 156 milionów ton, co stanowiło 87 % całkowitego wykorzystania zdolności produkcyjnej.

3.13 Jednak rok później, w roku 1975, kryzys naftowy spowodował nagły spadek produkcji stali, i w konsekwencji produkcja w WE zmniejszyła się w ciągu jednego roku o 30 milionów ton (19 %). Odpowiadający mu spadek cen stali przerósł nawet spadek produkcji. Jednocześnie przedsiębiorstwa przemysłu stalowego EWWiS musiały zmierzyć się ze wzrostem rynkowym importu, któremu towarzyszył również spadek ich własnego eksportu. Spadek zapasów stali spowodował dalsze zmniejszenie się wykorzystania stali na rynku wewnętrznym.

3.14 Początkowo wyglądało to jak szczególnie nasilona recesja cyklu koniunkturalnego. Wszyscy eksperci uważali zatem, że szybko po tym nastąpi okres wzrostu. Instytuty ekonomiczne konsultowane przez Komisję Europejską potwierdziły, że ożywienie będzie znaczne i długotrwałe. Długoterminowa prognoza Komisji *Cele ogólne 1985*, opracowana wraz z producentami, konsumentami i przedstawicielami handlu, przewidywała, że produkcja stali osiągnie nie mniej niż 188 milionów ton w dziewięciu państwach WE w 1985 roku. Wyprodukowano jednak 120 milionów ton. Średnio- i długoterminowe plany inwestycyjne były zatem oparte na całkowicie niewłaściwych parametrach; gromadzone były nadwyżki produkcyjne, a rozbieżność między popytem a podażą zwiększała się coraz bardziej.

3.15 Działalność inwestycyjna konsumentów na rynku stali zmniejszyła się drastycznie ze względu na ogólnoswiatowe zmniejszenie się wzrostu gospodarczego, co niekorzystnie wpłynęło na wykorzystanie stali; około dwie trzecie ogólnego wykorzystania stali w wysoko rozwiniętych i uprzemysłowionych państwach związana jest z działalnością inwestycyjną.

3.16 Innym kluczowym powodem stagnacji w ogólnosiwiatowym popycie na stal od 1975 r. jest to, że mniej stali wykorzystywana jest na cele specjalne, ponieważ obecnie wykorzystuje się ją w dużo wydajniejszy sposób. Utrzymująca się tendencja polegająca na odchodzeniu od wzrostu ilościowego na rzecz zwiększania jakości oraz ekspansja rynku usług również doprowadziły do spadku popytu na stal w Europie.

3.17 Pomimo zmniejszającego się wykorzystania stali od roku 1975, produkcja stali ponownie bardzo się zwiększyła. Nominalna światowa wydajność produkcji surowej stali wzrosła o 150 milionów ton w samym okresie 1974-1983 a w tym samym okresie ogólnosiwiatowy popyt na stal spadł o 44 miliony ton. Jednocześnie, produkcja w „nowych” krajach produkujących stal i w krajach bloku wschodniego wzrosła wyjątkowo gwałtownie. W porównaniu do rzeczywistego wykorzystania stali, nominalna nadprodukcja w 1974 roku wynosiła 130 milionów ton w skali światowej, i niemal potroiła się w ciągu dziesięciu lat (343 milionów ton).

3.18 Ponieważ załamanie popytu w tym czasie było nadal uważane jako zjawisko czysto koniunkturalne, zdolności produkcyjne były utrzymywane pomimo działań kryzysowych. Działania te nie zdołały powstrzymać presji podażowej, zapobiec wojnom cenowym na europejskim rynku stali i zmniejszyć spadek cen. Przedsiębiorstwa o dużych kosztach produkcyjnych i z niewielkimi zapasami stały w obliczu poważnych trudności. Apelowały one o wsparcie państwa i przeważnie otrzymywały je od swoich rządów krajowych. Problemy poszczególnych firm stały się zatem problemami całego sektora. System dobrowolnych ograniczeń przyjęty przez członków nowo powstałej Europejskiej Konfederacji Przemysłu Żelaznego i Stalowego „Eurofer” w końcu upadł, kiedy już wszystkie bardziej znaczące przedsiębiorstwa przestały być jej członkami.

#### *Przymusowa regulacja rynku (1980-1985)*

3.19 Po upadku dobrowolnego systemu, jesienią 1980 roku, Komisja była zmuszona do ogłoszenia kryzysu i wprowadzenia obowiązkowego systemu kwot produkcyjnych (rozporządzenie o kwotach obowiązkowych) dla wszystkich zakładów w WE. Od tego momentu kwoty produkcyjne były ustalane przez Komisję w systemie kwartalnym. System przewidywał możliwość wprowadzenia sankcji w przypadku niezastosowania się do ustalonych kwot. Ponadto ustalono ceny minimalne dla poszczególnych produktów. Głównymi założeniami przyjętego podejścia były również stabilizacja cen oraz redukcje produkcji, będące do przyjęcia zarówno z regionalnego jak i społecznego punktu widzenia. Kwoty produkcyjne i kwoty dostaw na wspólny rynek były uzgodnione dla każdego przedsiębiorstwa produkującego stal w WE. Dobrowolne porozumienia ograniczające zostały również zawarte z 15 krajami importującymi. W obliczu niskich cen produktów stalowych na rynku światowym ważną sprawą było uniknięcie strat eksportowych, które wymagałyby dodatkowych subwencji od WE na warunkach

systemu kryzysowego. We wczesnych latach 80 około 70 % europejskiej produkcji stali podlegało systemowi kwot.

3.20 Jednak polityczny cel stopniowego zmniejszania mocy produkcyjnych nie został początkowo osiągnięty. Nadzieje przedsiębiorstw na ożywienie popytu i eliminację konkurencji, jak również pomoc publiczną i kontrolowaną podaż, zahamowały zmniejszenie mocy produkcyjnych przez najmniej konkurencyjne przedsiębiorstwa. Zmniejszenie zdolności produkcyjnych zaczęło następować stopniowo dopiero w momencie wprowadzenia drugiego kodeksu subwencji, który stanowił, że wdrożenie programu restrukturyzacyjnego będzie warunkiem do udzielenia pomocy. Rozporządzenie o kwotach obowiązkowych, które początkowo miało obowiązywać do 1981 roku, musiało być po raz kolejny przedłużone ze względu na problem konkurencji.

3.21 W celu przeforsowania niezbędnych redukcji mocy produkcyjnych Komisja uznała, że wykorzysta subwencje państwowe zakazanie na mocy Traktatu ustanawiającego EWWiS jako środek wywierania presji i zalegalizowała wprowadzając kodeks subwencji nielegalne dotychczas praktyki, jednocześnie Komisja zażądała jednak również stworzenia systemu przyznawania licencji, uwarunkowanych wymogiem zmniejszania mocy produkcyjnych. Ten etap w polityce sektora stalowego trwał do końca 1985 roku. W odpowiedzi na zatwierdzenie pomocy publicznej na zasadzie obowiązujących dotychczas uregulowań kwotowych zredukowano 44 miliony ton surowej stali i 32 miliony ton stali walcowanej na gorąco.

#### *Stopniowa liberalizacja rynku (od roku 1985)*

3.22 Tylko pomiędzy rokiem 1983 a 1985 około 15 miliardów € pomocy państwa zostało przeznaczone dla przedsiębiorstw przemysłu stalowego. Zamiast ujednolicić przepisy dotyczące konkurencji, polityczni decydenci niedostatecznie wykorzystali okazję do narzucenia zamknięcia odpowiedniej części produkcji w finansowo silnych przedsiębiorstwach. W efekcie opóźnili już dawno wymaganą przez rynek redukcję zbyt dużej mocy produkcyjnych.

3.23 W 1985 roku, zapewniając, że wyraźny kryzys już minął, Komisja Europejska w końcu zaapelowała o radykalną zmianę polityki sektora stalowego WE. Tuż po tym, jak udzielono pomocy publicznej w wysokości 15 miliardów €. Częścią działań mających na celu uelastycznienie systemu kwot i następnie pełną liberalizację rynku, powinna być wymuszona przez rynek redukcja zbyt dużej mocy produkcyjnych, coś, czego nie udało się osiągnąć interwencyjnymi działaniami z Brukseli. Jednak podczas tej nagłej zmiany kierunku, Komisja zignorowała fakt, że miliardy, które poświęciła na pomoc do końca roku 1985 przyczynią się do konkurencji dopiero w latach kolejnych. Do końca 1986 roku Komisja drastycznie zredukowała udział produktów objętych regulacją.

3.24 Pomimo dostosowania wydajności produkcji o około 40 milionów ton i zlikwidowaniu dziesiątek tysięcy miejsc pracy, nadmierny potencjał produkcyjny w wysokości 25 milionów ton nadal wywierał presję na ówczesny rynek.

3.25 Krótkotrwały wzrost popytu po roku 1987 stanowił poparcie argumentu Komisji, że kryzys w przemyśle stalowym należy do przeszłości. Działania regulacyjne, takie jak certyfikaty produkcyjne i obowiązkowe zapisy na dostawy zostały zniesione. Presja na rządy krajowe i Komisję była coraz większa, więc wydany został trzeci (1985), czwarty (1989) i piąty (1992) kodeks subwencji, aby ostatecznie zamknąć bezkę z subwencjami wspólnotowymi. W przyszłości pomoc w państwach członkowskich będzie mogła być udzielana wyłącznie na cele badawczo-rozwojowe, ochronę środowiska i na likwidację określonych zakładów<sup>(1)</sup>, przy czym pomoce te udzielane były wyłącznie ze środków funduszu EWWiS finansowanych w ramach repartycji.

3.26 Po krótkotrwałym wyżu w 1990 roku popyt na stal znów się obniżył; ceny stali również spadły o około 20%. W 1992 roku, ponownie pojawiły się coraz częstsze apele o dalszą interwencję Komisji. Dotyczyły one zwłaszcza kwartalnej produkcji i szacowanych dostaw poszczególnych produktów, uproszczenia fuzji przedsiębiorstw, ochrony importu w stosunku do Europy Wschodniej i pomocy restrukturyzacyjnej. W celu zmniejszenia zbytnich mocy produkcyjnych, zaproponowano stworzenie kartelu na wypadek kryzysu strukturalnego, system podziału obciążenia pomiędzy przedsiębiorstwami oraz trwałe 20% obniżenie mocy produkcyjnych do roku 1996, przy redukcji zatrudnienia o 50 tysięcy pracowników.

3.27 Komisja jednak odrzuciła ideę kartelu na wypadek kryzysu strukturalnego i nowego systemu kwot produkcyjnych; w 1993 roku przedstawiła swój własny wniosek składający się wyłącznie ze środków pośrednich. Środki przeznaczone na wstępne finansowanie przez Komisję redukcję mocy produkcyjnych, wspieranie fuzji przedsiębiorstw i współpracy w zakresie produkcji, tymczasowej ochrony rynku stali przed importem z Europy Wschodniej, zwiększenie przejrzystości rynku przez informowanie UE na temat produkcji i podaży oraz na dodatkowe działania społeczne, które byłyby zachętą do zmniejszenia mocy produkcyjnych. Wprowadzono proces restrukturyzacyjny, podczas którego zdolności produkcyjne zostały zmniejszone o następne 19 milionów ton, a 100 tysięcy ludzi zostało zwolnionych we wspólnotowym przemyśle stali i żelaza. Nie wykorzystano modelu wstępnego finansowania, który został przyjęty przez Radę Ministrów.

3.28 Wbrew piątemu kodeksowi subwencyjnemu w grudniu 1993 roku na wniosek Komisji - w zamian za zmniejszenie zdolności produkcyjnych - Rada Ministrów UE jednogłośnie zgodziła się na dalszą pomoc państwową wynoszącą niemal 7 miliardów € na rzecz kilku europejskich producentów stali, podkreślając jednakże jednorazowy charakter tego rodzaju pomocy.

<sup>(1)</sup> Obok tych form pomocy istniały jeszcze sporadycznie regionalne subwencje inwestycyjne ograniczające się jednak do terytorium takich państw jak Portugalia i Grecja wzgl. do terytorium byłej NRD.

#### Podsumowanie:

3.29 Traktat ustanawiający EWWiS, w artykule 4c wprowadził rygorystyczny zakaz pomocy publicznej. Jednak zakaz ten tylko w ograniczonym stopniu przyczynił się do powstrzymania państw od wspierania rodzimego przemysłu stalowego, przy pełnej aprobacie na najwyższym szczeblu europejskim. Ponad 70 miliardów € z pieniędzy podatników, wypłacone do momentu wygaśnięcia Traktatu ustanawiającego EWWiS, opóźniło niezbędne działania dostosowawcze w zakresie przemian w przemyśle, ale nie powstrzymało ich do końca. Komisja Europejska również podtrzymała wypróbowaną zasadę udzielania zgody na przyznawanie pomocy państwowej w zamian za zmniejszenie wydajności produkcji w latach 90 również w odniesieniu do restrukturyzacji przemysłu stalowego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w ramach ich przygotowań do przystąpienia do UE.

3.30 W 1982 roku Państwa Członkowskie UE - omijając zasadę rynkową - osiągnęły polityczne porozumienie w sprawie równomiernego rozłożenia niezbędnych redukcji zdolności produkcyjnych. Jest to naruszenie art. 2 Traktatu ustanawiającego EWWiS, który stanowi, że stal powinna być produkowana tam, gdzie koszt produkcji jest najkorzystniejszy. Zamiast popierać - z odpowiednią osłoną socjalną - eliminowanie z rynku nierentownych przedsiębiorstw i w ten sposób umożliwiając szybkie odzyskanie równowagi pomiędzy popytem a popytem, Państwa Członkowskie UE i Komisja Europejska wykorzystwały instrumenty przewidziane w Traktacie ustanawiającym EWWiS do sytuacji kryzysowych, co niekoniecznie było korzystne dla całego sektora stalowego. Z powodów społecznych, regionalnych i polityki dystrybucji, wspierano nierentowne moce produkcyjne, zaś produkcja rentowna, przeważnie w sektorze prywatnym, została zniszczona, wraz z miejscami pracy, które w porównaniu z innymi powinny być stosunkowo bezpieczne.

3.31 Niemniej jednak nie można zaprzeczyć, że przemysł stalowy UE był, w jakimś stopniu, zdolny do przetrwania takiego kryzysu. W końcu producentom stali udało się uzyskać wystarczającą konkurencyjność zgodnie z międzynarodowymi standardami. Proces ten, który można było zakończyć tylko dzięki dialogowi pomiędzy partnerami społecznymi, odbył się wysokim kosztem: 550 tysięcy osób straciło pracę, chociaż i tak najpoważniejszych społecznych konsekwencji udało się uniknąć. Patrząc z perspektywy ekonomicznej, Państwa Członkowskie UE mogły wydać tę kwotę 70 miliardów, którą przeznaczyły na cały ten proces, w bardziej rentowny sposób.

#### *Pomoc w zakresie badań i rozwoju promuje konkurencyjność*

3.32 Wiele technicznych innowacji, które przekształciły europejski przemysł stalowy zostało zrealizowanych względnie zainicjowanych w dużej mierze dzięki programowi badawczemu EWWiS finansowanemu przez repartycje tej organizacji. Traktat ustanawiający EWWiS miał na celu udostępnienie zasobów badawczych Wspólnocie, aby wspierać konkurencyjność przemysłu w ogóle i poprawić bezpieczeństwo pracy.

3.33 Pierwszy program badawczy EWWiS rozpoczął się już w 1955 roku. Od tego czasu, naukowcy i inżynierowie działający w sferze innowacji technologicznych coraz bardziej dostosowywali swoją pracę do europejskiego modelu opartego na współpracy. Przemysł stalowy, a wraz z nim społeczeństwo europejskie, korzystało z tego rodzaju badań opartych na współpracy; podejmowane próby były koordynowane, wysiłki były wspólne, a ich wyniki były udostępniane wszystkim zainteresowanym. Innowacja w przemyśle przebiegała zatem szybko i w drodze ciągłych ulepszeń.

3.34 Badania EWWiS mogły osiągać znaczące wyniki w dziedzinie środowiska naturalnego, tak bardzo ważnego dla społeczeństwa. Emisję dwutlenku siarki obniżono o 70 % a emisję sadzy o 60 %. Produkcja dwutlenku węgla zmniejszyła się o połowę w stosunku do danych z początku lat 80. Europejscy producenci stali wykorzystują dziś o 40 % mniej energii na tonę stali niż 20 lat temu.

3.35 Początkowo tylko 7 milionów € rocznie przyznano na badania wspólnotowe w budżecie EWWiS na rok 1955. W latach 90 w unijnej Piętnastce cyfra ta wzrosła do około 50 milionów € rocznie. Program badawczy EWWiS wsparł działania badawcze w projektach wspólnotowych mających na celu poprawę procedur, materiałów i środowiska o 60 %. W roku 1983, dodatkowe 40 % pomocy zostało przyznane na projekty pilotażowe i badawcze.

3.36 W ten sposób, każde Euro zainwestowane w badania dało średnio 13 €. Dlatego nie dziwi fakt, że po wygaśnięciu Traktatu ustanawiającego EWWiS, Państwa Członkowskie UE jednogłośnie zgodziły się wykorzystać pozostałe zasoby, zebrane ze składek przedsiębiorstw sektora stalowego i węglowego, wyłącznie na cele badawcze w tymże sektorze. Przyjęte wskazówki mają na celu wykorzystanie odsetek z kapitałowej EWWiS w wysokości około 60 milionów € rocznie wyłącznie na cele badawcze w sektorze stalowym i węglowym, a jeśli chodzi o stal zwłaszcza na:

- dalszy rozwój produkcji i metod przetwarzania,
- rozwój i wykorzystanie materiałów,
- poprawę wykorzystania zasobów,
- ochronę środowiska naturalnego,
- bezpieczeństwo i higiena pracy.

#### *Konkurencyjny przemysł stalowy na początku XXI wieku*

3.37 Przemysł stalowy w rozszerzonej UE jest dobrze przygotowany do stawienia czoła konkurencji globalnej. Przez ostatnie kilka lat europejski przemysł stalowy umocnił swoją pozycję nie tylko pod względem technicznym i ekono-

micznym, ale także z punktu widzenia środowiska naturalnego. Niektóre przedsiębiorstwa, które należały wcześniej do państwa, wykorzystały otrzymane wsparcie finansowe na konkretne cele i dzięki dostosowaniu technologicznemu oraz usprawnionym strukturom osiągnęły czołową pozycję na rynku światowym.

3.38 W przemyśle stalowym udało się sprostać wymogom globalizacji i stałego rozwoju. Europejski przemysł stalowy z pewnością wyciągnął wnioski z kryzysów, które przeszedł w latach 70 80 i 90. Obecnie sektor stalowy jest tak konkurencyjny, że nawet w gorszej sytuacji gospodarczej będzie generalnie w stanie przynosić zyski.

3.39 Duże zapotrzebowanie na stal na rynku wewnętrznym UE podkreśla wysiłek, jaki producenci stali w UE włożyli w to, by ich produkcja była opłacalna przy zachowaniu wysokiej jakości oraz bliskiego kontaktu z klientem. Dzięki fuzjom i przejściom przedsiębiorstw oraz zwiększaniu efektywności i zmniejszaniu kosztów producenci stali UE stworzyli podwaliny dla konkurencyjnego przemysłu stalowego w XXI wieku. Takie pojęcia jak „pomoc na ratowanie przedsiębiorstwa” lub „pomoc na restrukturyzację” zniknęły ze słownika producentów stali. Jasno opowiadając się za utrzymaniem surowych zasad regulujących pomoc państwa nawet po wygaśnięciu Traktatu ustanawiającego EWWiS przedsiębiorstwa produkujące stal podkreślały, że erę mentalności subwencji i zakłóceń konkurencji chcą uznać za zakończoną.

3.40 Natomiast procesy konsolidacji i przemian w sektorze przemysłowym nie są bynajmniej zakończone. Niektóre przedsiębiorstwa planują już transkontynentalne związki. Coraz większe znaczenie Chin jako partnera przemysłowego ma obecnie ogromny wpływ na konkurencyjność przedsiębiorstw. Rosnące zapotrzebowanie na stal w Chinach zaostrza sytuację popytu na międzynarodowych rynkach towarowych. Chiński import na przykład żelaza i jego odpadów powoduje, że na rynkach światowych panuje niedobór tych towarów, czego skutkiem są horrendalne ceny surowców i frachtu.

3.41 Również w nowych Państwach Członkowskich przyspiesza się obecnie tempo przemian strukturalnych w przemyśle stalowym. Wyzwania, przed którymi stoją te państwa, w zakresie restrukturyzacji ich przemysłu stalowego są podobne do tych, które Europa Zachodnia doświadczyła 25 lat temu, chociaż od tego czasu rynki stały się dużo bardziej zglobalizowane. W świetle tego bardzo istotne jest, by także partnerzy z Europy Środkowo-Wschodniej wykorzystali doświadczenia w zakresie restrukturyzacji przemysłu stalowego i dialogu społecznego zdobyte w Europie Zachodniej.



3.42 W zamian za otrzymanie specjalnej pomocy (podczas okresu karencji) już na mocy Układów Europejskich z wczesnych lat 90 w stosunku do państw Europy Środkowo-Wschodniej zastosowano wymóg wprowadzenia skutecznych działań restrukturyzacyjnych, znacznej redukcji zbyt dużej mocy produkcyjnych oraz wykazanie, że przedsiębiorstwa, które otrzymują pomoc publiczną stały się bardziej samodzielne. W celu zapewnienia swobodnej i wolnej konkurencji na rynku stali w UE również po rozszerzeniu, nowe Państwa Członkowskie są zobowiązane na mocy traktatów akcesyjnych do przestrzegania istniejących przepisów UE (np. dyrektyw i decyzji ramowych w dziedzinie konkurencji, pomocy publicznej, podatków, środowiska, pomocy społecznej itd.). Komisja Europejska musi dokładnie monitorować sytuację czuwając, by pomoc publiczna udzielana przez rządy narodowe państw Europy Środkowo-Wschodniej była zgodna z ustalonym, rygorystycznym systemem pomocy publicznej w UE oraz by nieefektywne moce produkcyjne były redukowane zgodnie z planem, uwzględniając rzeczywisty popyt.

#### 4. Obecny system pomocy dla sektora stalowego w UE – modelem dla międzynarodowych porozumień pomocowych?

4.1 W Stanach Zjednoczonych, konsekwencją trudnej sytuacji na światowym rynku stali było wprowadzenie przez amerykańską administrację - wbrew postanowieniom Światowej Organizacji Handlu - tymczasowych ceł przywózowych w marcu 2002 na mocy art. 201 Ustawy Handlowej USA w celu ochrony krajowego rynku stali. W obliczu znacznej niestabilności handlu stałą, spowodowanej niewydajnymi nadmiernymi mocami produkcyjnymi na całym świecie, administracja Geорга Busha również ogłosiła, że jest gotowa wesprzeć międzynarodowe negocjacje dotyczące likwidacji niewydajnych mocy produkcyjnych i powstrzymania pomocy publicznej dla przemysłu stalowego na skalę światową.

4.2 Państwa Członkowskie UE i Komisja Europejska oferują swoje wsparcie wszelkim próbom zmierzającym do osiągnięcia większej dyscypliny w odniesieniu do udzielania pomocy przemysłowi stalowemu na całym świecie. Początek wielonarodowych negocjacji pod egidą OECD w Paryżu w grudniu 2002 dał UE okazję zaproponowania, by jej wypróbowany system pomocy dla przemysłu stalowego stanowił podstawę międzynarodowego Porozumienia w sprawie Subwencji w Przemysle Stalowym (SSA).

4.3 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny popiera działanie Komisji Europejskiej, mimo iż przedstawiciele przemysłu stalowego w UE mają poważne wątpliwości co do prawdziwych zamiarów innych państw i regionów, jeśli chodzi o redukcję subwencji dla przemysłu stalowego i - co za tym - idzie podpisanie obowiązującego Porozumienia w sprawie Subwencji w Przemysle Stalowym, które obejmuje obowiązek notyfikowania i sankcje. Komitet wyraża poza tym niepokój, że zagadnienia pomocy i zdolności produkcyjnych nie są omawiane równocześnie z instrumentami obrony handlu, z

których korzysta się często bez żadnego uzasadnienia i które często prowadzą do zakłóceń konkurencji.

4.4 Europejscy producenci stali są zainteresowani szerszym zakresem stosowania ewentualnego Porozumienia w sprawie Subwencji w Przemysle Stalowym niż ma to miejsce w przypadku większości reprezentantów krajowych przy OECD. Podczas negocjacji OECD producenci stali z UE żądają jednoznacznie wydania (w ramach Porozumienia w sprawie Subwencji w Przemysle Stalowym) zakazu udzielania jakiegokolwiek pomocy publicznej, pozwalającej na zwiększanie lub podtrzymywanie nierentownych mocy produkcyjnych. Zatem żądanie to nie odnosi się tylko do konkretnej pomocy ograniczonej do wybranych producentów stali, lecz również do tzw. pomocy ogólnej.

4.5 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny podziela opinię producentów stali w UE, że na pomoc publiczną powinno się zezwalać pod warunkiem, że nie ma ona szkodliwego wpływu na rozwój zdolności produkcyjnych, uczciwej konkurencji i przepływu handlu. Mając to wszystko na uwadze w negocjacjach z OECD Komitet popiera poniżej wymienione wyjątki:

- Pomoc na definitywne zamknięcie danego zakładu produkcyjnego. Obejmuje ona pomoc na demontaż, przywrócenie terenu do stanu pierwotnego oraz złagodzenie społecznych konsekwencji zamknięcia.
- Ograniczona i ściśle określona pomoc na cele badawczo-rozwojowe, ochrony środowiska naturalnego, łącznie z ulgami podatkowymi na cele energetyczne i ekologiczne. W odniesieniu do pomocy na ochronę środowiska należy zaznaczyć, że nie wolno zezwalać na pomoc publiczną przeznaczoną na dopełnienie wymogów zgodności z obowiązkowymi standardami ekologicznym - takiej pomocy nie żąda zresztą nawet sam unijny przemysł stalowy. Jednakże ograniczona pomoc może być udzielana na cele dobrowolnych inwestycji, tak by zachęcić przedsiębiorstwa, by swoich działaniach chciały wyjść poza minimalne wymogi unijne dotyczące środowiska.

4.6 W ramach porozumień o subwencjach należy poza tym uwzględnić, że niektóre kraje rozwijające się mają już w pełni konkurencyjny przemysł stalowy. Producenci stali w krajach rozwijających się lub wschodzących są w korzystnej sytuacji ze względu na niskie koszty siły roboczej, dostęp do surowców, niższe standardy środowiskowe i ochrona wysokich ceł przywózowych. Pomoc państwa dla przedsiębiorstw stalowych w tych gospodarkach wchodziłaby w rachubę tylko pod warunkiem, że:

- jest udzielana na zasadzie indywidualnej, w zależności od sytuacji w przedsiębiorstwie i kraju; wykorzystanie funduszy musi być monitorowane mając na uwadze odpowiedzialne cele;
- podlega ściśle określonym okresom obowiązywania;

- stosowana jest w kontekście przyjętego planu restrukturyzacyjnego zapewniającego długotrwałą samodzielność przedmiotowego przedsiębiorstwa;
- w normalnych okolicznościach jej skutkiem jest zmniejszenie mocy produkcyjnych – w żadnym wypadku nie mogą one prowadzić to zwiększania tego rodzaju mocy.

## 5. Wnioski

5.1 Doświadczenia z restrukturyzacji europejskiego przemysłu stalowego pokazują, że pomoc publiczna udzielana przedsiębiorstwom ma swoje plusy i minusy: korzyści odnoszą tylko niektóre przedsiębiorstwa i skutkiem może być też przydzielenie jej niewłaściwemu przedsiębiorstwu, przez co w kategoriach średnioterminowych podtrzymuje się nierentowne zdolności produkcyjne. Z drugiej strony pomoc państwa -jeżeli jest częścią wynegocjowanego programu restrukturyzacyjnego - może łagodzić trudne sytuacje społeczne i w ten sposób wspierać akceptację i konsekwencje przemian w sektorze przemysłowym. W praktyce sprawdzila się zasada sterowania tym procesem poprzez dialog społeczny.

5.2 Powstaje również pytanie, czy ogromne sumy płacone przez podatników nie mogłyby być przeznaczone na co innego, bardziej pożytecznego - np. na szkolenia czy badania.

5.3 Innym problemem jest to, że w latach, kiedy miał miejsce kryzys przemysłu stalowego mimo jasnej sytuacji prawnej (art. 4c Traktat ustanawiający EWWiS jednoznacznie zabraniał subwencji państwowych) różne kodeksy subwencyjne, decyzje Rady Ministrów i orzeczenia sądowe odbiegały

od ustalonego sposobu postępowania, sprawiając że stał się on nieprzewidywalny. Firmy produkujące stal skarżyły się dlatego na brak stabilnych danych ramowych oraz na niemożność długofalowego planowania.

5.4 W kontekście przystąpienia dziesięciu lub dwunastu nowych Państw Członkowskich, tym bardziej ważne jest ściśle przestrzeganie jednoznacznych przepisów dotyczących pomocy dla przemysłu stalowego oraz wyciąganie konsekwencji z ich naruszeń, tak jak to miało miejsce np. w przypadku USS Kosice.

5.5 Nie wolno na przyszłość powtarzać błędów popełnionych w unijnej Piętnastce.

5.6 Zerwane w międzyczasie negocjacje w ramach OECD mają sens tylko wówczas, jeżeli doprowadzą do trwałej poprawy obecnej sytuacji, tzn. jeśli:

- nie będzie się pozwalać na nadmierne ustępstwa w odniesieniu do gospodarek rozwijających się, wschodzących i przejściowych, takich jak Chiny,
- nie będzie zakazu niezbędnych uregulowań w obrębie UE dotyczących badań i rozwoju, posunięć w zakresie środowiska naturalnego (np. górne granice obciążeń ponoszonych przez przedsiębiorstwa w celu zapobieżenia zakłóceniom konkurencji wskutek działań środowiskowych) oraz likwidowania nierentownych mocy produkcyjnych;
- nie będzie ceł wyrównawczych na eksport wyrobów ze stali ze względu na takie zwolnienia.

Bruksela, 27 października 2004 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND