



10 OBSZARÓW TRACONEJ SUWERENNOŚCI



**NA PODSTAWIE REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO
Z DNIA 22 LISTOPADA 2023 R. W SPRAWIE PROPOZYCJI
PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO DOTYCZĄCYCH ZMIANY
TRAKTATÓW (2022/2051(INL))**



OBSZAR 7: PRZEMYSŁ

Władztwo regulacyjne w obszarze każdej gałęzi przemysłu może zostać przeniesione na UE nawet wobec weta znacznej części państw członkowskich. To droga do utrwalania przewagi gospodarki niemieckiej nad europejską konkurencją. W efekcie do UE mogą należeć decyzje dotyczące strategicznych gałęzi przemysłu: wydobywczego, energetycznego, zbrojeniowego.



7. Przemysł

Główne tezy

- Zawarty w rezolucji Parlamentu Europejskiego projekt zmian traktatowych UE obejmuje przeniesienie do kompetencji dzielonych Unii obszaru „przemysł” (poprawka 75).
- Pogłębiona integracja w zakresie przemysłu i przeniesienie kompetencji w tym zakresie na Komisję Europejską przyspieszą procesy integracji przemysłowej UE z jednoczesnym ograniczeniem wpływu Polski na kształt polityki przemysłowej, kluczowej dla rozwoju gospodarczego.
- Wieloletnie zmagania państw członkowskich w planowaniu wspólnej strategii przemysłowej dowiodły, że zróżnicowanie technologiczne państw i różnice w zakresie przewag konkurencyjnych uniemożliwiają określenie jednolitych dla całej Unii kierunków rozwoju.
- Jeszcze większe skumulowanie w Komisji Europejskiej kompetencji i środków w dziedzinie badań i rozwoju pogłębi dysproporcje rozwojowe między państwami znajdującymi się na różnym poziomie rozwoju gospodarczego.
- Proponowane zmiany traktatowe dotyczą także takich strategicznych obszarów jak: przemysł wydobywczy, energetyka, przemysł zbrojeniowy. Łatwo prowadzić to może do uzyskania przez Komisję Europejską, nawet pomimo polskiego weta, np. uprawnień do określania harmonogramu w sprawie wygaszania przemysłu wydobywczego.
- Projektowane poprawki umożliwią KE większą ingerencję w gospodarkę państw członkowskich. Narzucone mogą zostać m.in. rozwiązania stanowiące elementy składowe polityki zmniejszenia oddziaływania przemysłu na klimat i środowisko.
- Projektowane rozszerzanie kompetencji bezpośrednich UE prowadzić będzie także do ograniczenia suwerenności Polski w zakresie polityki antymonopolowej, a poluzowanie reguł pomocy publicznej może służyć głównie największym państwom.

Przeniesienie kompetencji w zakresie przemysłu – przyznanych obecnie co do zasady państwom członkowskim – na poziom kompetencji dzielonych aktualizuje szereg zgłaszanych w ostatnich latach zagrożeń związanych z kolejnymi odsłonami wspólnej polityki przemysłowej UE, ale także szeroko rozumianego przemysłu w ramach działań Komisji Europejskiej. Po przeniesieniu domniemania kompetencji w zakresie przemysłu na poziom unijny dużo trudniejsze będzie zapobieganie negatywnym skutkom wspólnej polityki w tym aspekcie.

Przemysł w traktatach unijnych

O przemyśle wspomina art. 173 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zgodnie z którym to „Unia i państwa członkowskie czuwają nad zapewnieniem warunków niezbędnych dla konkurencyjności przemysłu Unii”. Co ciekawe, już z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, iż konkurencyjny ma być przemysł Unii, a nie poszczególnych państw członkowskich. To daje zielone światło do takiego postrzegania roli UE w rozwoju polityki przemysłowej, która pozwoliłaby na traktowanie gospodarki Unii jako jednego podmiotu, a w praktyce preferowanie wielkich, ponadnarodowych (choć wewnątrzunijnych) koncernów kosztem relatywnie mniejszych firm krajowych. Dalej zaś w art. 173 TFUE określono, iż działania w celu rozwoju przemysłu zmierzają do: przyspieszenia dostosowania przemysłu do zmian strukturalnych, wspierania środowiska sprzyjającego inicjatywom i rozwojowi przedsiębiorstw w całej Unii, a zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw, wspierania środowiska sprzyjającego współpracy między przedsiębiorstwami, sprzyjaniu lepszemu wykorzystaniu potencjału przemysłowego polityk innowacyjnych, badań i rozwoju technologicznego.

O ile do lat 90. XX w. skupiano się na tworzeniu wspólnego rynku w Unii Europejskiej, o tyle od 2005 r. rozpoczęto działania, zmierzające do zacieśnienia współpracy na rzecz wspólnej polityki przemysłowej. I tak np. w 2008 Komisja Europejska zainicjowała procesy zrównywania szans w dostępie do surowców z krajów trzecich oraz redukcji zużycia niektórych surowców w Europie. Działania te przyspieszyły po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Przykładowo, w 2016 r. wydano komunikat o cyfryzacji przemysłu europejskiego – skupiał się on m.in. na konieczności stworzenia jednolitego rynku cyfrowego, a także podjęcia działań na poziomie unijnym, aby pomóc w koordynacji inicjatyw krajowych i regionalnych, mających na celu cyfryzację przemysłu, podkreślając konieczność wzajemnej zależności krajów członkowskich w postępie w technologiach cyfrowych¹.

Nowa strategia przemysłowa

W marcu 2020 r. Komisja przedstawiła komunikat „Nowa strategia przemysłowa dla Europy”, która ma pomagać przemysłowi europejskiemu w przeprowadzeniu transformacji dwojakiego rodzaju: w kierunku neutralności klimatycznej i przywództwa cyfrowego oraz wzmocnić konkurencyjność i strategiczną autonomię Europy.

W maju 2021 r. z uwagi na doświadczenia z pandemią koronawirusa Komisja zaktualizowała europejską strategię przemysłową, koncentrując się na odporności jednolitego rynku UE, zależnościach

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Cyfryzacja europejskiego przemysłu. Pełne wykorzystania możliwości jednolitego rynku cyfrowego z dnia 19 kwietnia 2016 r., COM (2016).

UE w kluczowych obszarach strategicznych oraz wsparciu małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) i przedsiębiorstw typu start-up, a także na przyspieszeniu transformacji ekologicznej i cyfrowej. Główną osią strategii jest właśnie tzw. dwojaka transformacja – ekologiczna i cyfrowa. Dlatego też ta strategia jest również sprzężona z Europejskim Zielonym Ładem, który za cel UE stawia osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. Zgodnie ze strategią, „przemysł ma do odegrania wiodącą rolę w tym procesie”.

Przeniesienie przemysłu do obszarów kompetencji dzielonej da Komisji Europejskiej kolejne możliwości kierowania gospodarkami państw członkowskich w kierunku zmniejszenia ich oddziaływania na klimat i środowisko. Względy środowiskowe mogą być w dalszym ciągu i w coraz większym stopniu wykorzystywane do zmiany stosunku kosztów ponoszonych w produkcji przemysłowej pomiędzy państwami członkowskimi. Dotyczy to zarówno sposobu generowania energii potrzebnej w procesach przemysłowych, jak i emisyjności samych procesów. W związku z tym, wspierane mają być: dalsze przechodzenie na odnawialne źródła energii, jak również wdrażanie czystych, tzn. nieemisyjnych technologii przemysłowych oraz gospodarka obiegu zamkniętego. Po przyjęciu projektowanych zmian traktatowych, łatwo wyobrazić sobie uzyskanie przez Komisję Europejską – na podstawie rozporządzenia przyjętego zwykłą większością głosów i pomimo polskiego weta – uprawnienia do określania harmonogramu wygaszania przemysłu wydobywczego, a także likwidacji produkcji energii opartej na paliwach kopalnych.

W warunkach bardziej scentralizowanej UE może to oznaczać, że inwestycje w przemysł, finansowane z euro-podatków lub wspólnego długu, będą uzależnione od zaostrzających się kryteriów ekologicznych lub zostaną poddane innym regulacjom i limitom, będącym ukrytym ograniczeniem rozwojowym narzucanym Polsce z korzyścią dla bardziej rozwiniętych gospodarek UE.

Przykładem możliwości oddziaływania na przemysł państw członkowskich jest system ETS, nakładający dodatkowe koszty na produkcję energii, emitującą gazy cieplarniane. Efektem tego systemu był drastyczny wzrost cen energii.

Przyjęcie postulowanych zmian traktatowych otwiera drogę do narzucania podobnych – i jeszcze dalej idących – regulacji zwykłą większością głosów, a zatem bez uwzględnienia interesu znacznej części państw członkowskich.

Musimy mieć także na uwadze, że ze względu na miks energetyczny Polski oraz relatywnie niskie koszty pracy w porównaniu z pozostałymi państwami unijnymi, działania regulacyjne wymierzone w państwa spoza Unii, o niskich kosztach pracy i wysokoemisyjnym miksie energetycznym, rykoszetem trafiają również w nasz kraj.

Znaczna część strategii przemysłowej UE dotyczy regulacji wspólnego rynku. Ten obszar już dziś należy do kompetencji dzielonych i ze względu na swoją naturę jego zasady, które muszą obowiązywać jednakowo we wszystkich państwach członkowskich, są ustalane centralnie. Włączenie w obszar kompetencji dzielonych całokształtu zagadnienia „przemysł” spowoduje bezprecedensowe pogłębienie regulacyjnych kompetencji UE.

W „Nowej strategii przemysłowej dla Europy” zapowiedziano „opracowywanie nowych norm i regulacji technicznych”, co biorąc pod uwagę rangę „polityki ekologicznej i klimatycznej” jako

priorytetowej, z dużym prawdopodobieństwem oznaczać będzie zaostrzenie wymogów względem europejskich i importowanych produktów lub nakładanie dodatkowych opłat na produkty uznane za nieekologiczne (vide: „cło węglowe” – CBAM). Wymaganie specyficznych właściwości produktów przemysłowych jest jednym z niewielu pomysłów unijnych polityków na zapewnienie konkurencyjności UE, która nie może rywalizować kosztowo z takimi państwami jak Indie czy Chiny, nie wytrzymuje też konkurencji technologicznej z Chinami ani z USA. Raz jeszcze należy podkreślić, że pozbawienie Polski decydującego wpływu na kształt i skalę tych ograniczeń skutkować może przyjęciem środków rażąco niekorzystnych dla całego krajowego przemysłu wytwórczego. A w efekcie spowoduje rosnące uzależnienie krajowej gospodarki od gospodarek państw wyżej rozwiniętych w ramach UE, przede wszystkim od Niemiec.

Wspólna strategia przemysłowa i jedna, obowiązująca w całej UE, polityka przemysłowa to kolejny etap tworzenia z Unii Europejskiej jednolitego organizmu (superpaństwa), który na równi z USA i Chinami, dzięki szerokiemu wachlarzowi narzędzi: subsydiów, podatków i regulacji, ma prowadzić aktywną politykę gospodarczą. Zgodnie z proponowanymi zmianami traktatowymi, polityka ta będzie mogła jednak ignorować potrzeby i interes narodowy znacznej liczby państw członkowskich, oddając decydujący głos Niemcom lub Francji. Polska pozbawiona globalnych marek najpewniej nie będzie brana pod uwagę.

Kolejną odpowiedzią, pożądaną przez niemieckie i francuskie lobby, na praktyki protekcyjnistyczne Chin i USA oraz na strategię państwowego wsparcia globalnych firm z Japonii i Korei Południowej (odpowiednio *keiretsu* i *cheboli*) będzie próba takiego poluzowania polityki antymonopolowej, aby ponadnarodowe konsorcja z UE, powstające przez połączenie np. dużych firm z Niemiec, Włoch czy Francji, mogły stać się globalnymi graczami. W tym samym czasie próby stworzenia krajowych czempionów wewnątrz mniej znaczących państw członkowskich nadal będą napotykać na sprzeciw Komisji Europejskiej – jak w przypadku niedawnej koncentracji Orlenu z Lotosem, gdy uzależniła ona zgodę na ich fuzję od odsprzedania części zakładów produkcyjnych i stacji benzynowych podmiotom trzecim.

Polityka antymonopolowa

Proponowane zmiany traktatowe i przekazanie Unii Europejskiej najszerzej rozumianej kompetencji w obszarze przemysłu stanowi zapowiedź radykalnych kroków centralizacyjnych, które na podstawie dotychczasowych doświadczeń można oceniać jako rażąco niekorzystne dla dynamicznie rozwijających się i aspirujących gospodarek nowych państw członkowskich. Nawet pozbawiona tych nadzwyczajnych kompetencji UE podejmowała w ubiegłych latach rozliczne działania, zmierzające do skupienia w KE i specjalnych agendach szczególnych uprawnień regulacyjnych, jak również wdrażania specjalnych polityk, zazwyczaj korzystnych przede wszystkim dla rozwiniętych gospodarek starych państw członkowskich UE. Projektowana zmiana w zakresie kompetencji oznaczałaby przyspieszenie tych trendów oraz uwolnienie lobby niemieckiego i francuskiego z ograniczeń politycznych, będących skutkiem prawa weta przysługującego każdemu nowemu państwu członkowskiemu. Nawet bowiem w obszarach już objętych zasadą głosowania większościowego zagrożenie wetem na innych polach pozwalało młodszemu członkowi UE na prowadzenie bardziej wyrównanych negocjacji ze starszymi parterami.

Polska już w roku 2019 zgłaszała swoje uwagi do projektu strategii polityki przemysłowej w UE do 2030 r., m.in. do projektu budowania czempionów na skalę europejską w ramach reformy polityki konkurencji UE². Polska artykułując swoje obawy – o dziwo – powoływała się na rzekomo negatywne przykłady działań protekcyjnych za prezydentury Donalda Trumpa w USA i polityki chińskiej. Słusznie jednak wskazywano, iż partnerzy gospodarczy z krajów będących na niższym poziomie rozwoju, mogą być jeszcze bardziej dyskryminowani³.

Budowanie wspólnej strategii przemysłowej dla całej Unii Europejskiej jest wątpliwe, gdyż zróżnicowanie technologiczne państw i różnice w zakresie przewag komparatywnych w praktyce uniemożliwiają określenie jednolitych dla całej Unii kierunków rozwoju. Tworzenie w tak konstruktywistyczny sposób strategii dla całej Unii musi w praktyce doprowadzić do prymatu interesów najsilniejszych państw.

W opinii polskiego rządu do wspólnej strategii podkreślono także to, iż „przemysł 4.0 przynosi największe korzyści największym firmom, a 90% młodych firm kończy w portfelu inwestycyjnym firm dojrzałych”.

Zwracano też uwagę na konieczność rewizji polityki dotyczącej pomocy publicznej. Zdaniem polskiego rządu, pomoc inwestycyjna ma szczególnie istotne znaczenie na najmniej uprzywilejowanych obszarach UE, gdzie nie istnieją wystarczające bodźce rynkowe, zachęcające do prowadzenia działalności gospodarczej (słabo rozwinięta baza naukowa, infrastruktura transportowa, znaczna odległość od dużych ośrodków miejskich, brak wykwalifikowanych pracowników), stąd też pomoc publiczna oferowana przez te państwa, szczególnie na obszarach słabiej rozwiniętych, powinna być łagodniej traktowana. Już w przeszłości prawo pomocy publicznej nierzadko działało przeciwko polskiej polityce przemysłowej i sektorom strategicznym. Zmiany, z jakimi mamy do czynienia, w praktyce idą jednak w nieco innym kierunku.

Przykładem wyłomu w bezwzględnie stosowym prawie pomocy publicznej są obecnie projekty IPCEI (angielski akronim, oznaczający „ważne projekty wspólnego europejskiego interesu”), będące wiązkami projektów inwestycyjnych, które państwa członkowskie zgłaszają do Komisji Europejskiej w celu uzyskania zgody na ich dofinansowanie. W zwyczajnych warunkach państwa członkowskie nie mogłyby udzielać pomocy publicznej wybranym firmom na tym poziomie, gdyż łamałoby to zasady równej konkurencji na wspólnym unijnym rynku. W przypadku projektów IPCEI państwa uzyskują zgodę, gdy dowiodą, że dzięki tej pomocy umożliwiona zostanie prywatnemu kapitałowi inwestycja w produkcję nowych technologii, która bez wsparcia nie zostałaby uruchomiona. Instrument obejmuje tylko wybrane technologie – te, które UE identyfikuje jako strategiczne – oraz ich łańcuchy wartości. Nietrudno zauważyć, iż takie faktyczne nagięcie prawa konkurencji w tym wypadku będzie również służyło głównie państwom bogatszym, nawet w tym aspekcie pogłębiając przepaść między krajami członkowskimi⁴.

2 Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, *Nowa polityka przemysłowa Unii Europejskiej*, dokument dostępny na stronie Ministerstwa Rozwoju i Technologii pod adresem <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/stanowisko-polski-do-prac-nad-strategia-polityki-przemyslowej-w-ue-do-2030-roku>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.

3 Warto wspomnieć, iż nawet na gruncie aktualnych przepisów antymonopolowych, polskie firmy, jak np. producent okien Fakro, narzekały na usankcjonowane przez Komisję Europejską nieuczciwe praktyki rynkowe. Sprawa z powództwa Fakro trwała przed Komisją Europejską od 2006 do 2022 r. i nie zakończyła się po myśli polskiego potentata w branży.

4 Za przykład niech posłuży największy z nich, czyli IPCEI „Mikroelektronika i Technologie Komunikacyjne”. Choć wśród 56 firm znajdziemy aż 14 państw ich pochodzenia, to ich proporcje są bardzo nierównomierne. Firm zgłoszonych przez Niemcy, w tym wspólnie z innymi państwami, znajdziemy aż 23, zaś 12 zgłosiła Francja (jedną z nich wspólnie z Niemcami). Polska uczestniczy w czterech z siedmiu projektów IPCEI – w każdym z nich zgłosiła po jednej firmie.

Innym przypadkiem związanym z pomocą publiczną dla przedsiębiorstw są „Tymczasowe kryzysowe i przejściowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy”. Dopuszczają one nadzwyczajną pomoc publiczną w związku z negatywnymi konsekwencjami gospodarczymi – w szczególności na rynkach surowców energetycznych i energii – wojny na Ukrainie. Pomimo że po pierwszych miesiącach obowiązywania okazało się, że Niemcy odpowiadają za 53% całej udzielonej pomocy, a Francja za kolejne 24%, nadzwyczajne zasady zostały przedłużone już dwukrotnie. Oba przypadki – IPCEI i „Tymczasowe ramy” – ilustrują powrót protekcjonizmu nawet na wewnętrznym rynku UE, który pozwala największym państwom dotować swoje firmy w sposób niedostępny dla biedniejszych krajów.

Innym zagrożeniem dla suwerenności gospodarczej Polski było (popierane przez rząd w 2019 r.) stworzenie jednego dla całej Unii urzędu antymonopolowego. Z jednej strony, zasadnie zauważa się, że taki organ łatwiej mógłby procedować w sprawach gigantów cyfrowych niż KE. Z drugiej strony, rozszerzanie kompetencji bezpośrednich kosztem krajowych organów (w Polsce – Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów) ogranicza wyraźnie suwerenność w obszarze regulacji gospodarki.

Badania i rozwój technologiczny

Jednym z traktatowych celów niezbędnych do rozwoju przemysłu są działania zmierzające do lepszego wykorzystania badań i rozwoju technologicznego. Zgodnie z art. 179 TFUE „Unia ma na celu wzmacnianie swojej bazy naukowej i technologicznej przez utworzenie europejskiej przestrzeni badawczej, w której naukowcy, wiedza naukowa i technologie podlegają swobodnej wymianie”. W 2014 r. większość unijnych funduszy na badania naukowe była zgrupowana wokół programu „Horyzont 2020”. W praktyce 95% budżetu programu zostało przeznaczonych na rozwój technologiczny 15 państw tzw. starej Unii, z dominującą rolą Niemiec, Wielkiej Brytanii (do czasów Brexitu) i Francji. Zespoły badawcze z pozostałych 13 krajów członkowskich otrzymały mniej niż 5% całego budżetu. Oceniając tak rażącą dysproporcję w alokacji środków, zwracano uwagę m.in. na konieczność... zwiększenia udziału krajowych środków na badania i rozwój⁵.

Jako że zagadnienie badań i rozwoju jest systemowo powiązane z rozwojem gospodarki i przemysłem, nietrudno wyobrazić sobie, iż projektowane poprawki traktatowe doprowadzą do postępującej kumulacji kompetencji i środków w dziedzinie badań i rozwoju w Komisji Europejskiej, co pogłębi dysproporcje rozwojowe między krajami bardziej i mniej rozwiniętymi. Krajowe środki przeznaczane przez bogate państwa Zachodu, ale też ich wielkie korporacje (np. z Niemiec, Francji), przyciągać będą niemal całość centralizowanego finansowania badań i rozwoju w UE, pogłębiając zapóźnienie rozwojowe firm z pozostałych państw UE.

5 Horizon 2020: Geographical balance of beneficiaries, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/662597/IPOL_BRI\(2020\)662597_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/662597/IPOL_BRI(2020)662597_EN.pdf), dostęp: 24 stycznia 2024 r.

Podsumowanie

Włączenie obszaru przemysłu do zakresu kompetencji dzielonych Unii Europejskiej służy interesowi największych gospodarek UE, których aspiracje globalne oraz strategia rozwojowa pozostają sprzeczne z interesem dynamicznie rozwijających się gospodarek nowych krajów UE, w tym Polski.

Niezbędne dotychczas ucieranie stanowisk, pozwalające na wypracowanie rozwiązań kompromisowych, będzie mogło zostać zastąpione dyktatem koalicji Niemiec i Francji oraz państw ściśle powiązanych z nimi gospodarczo. Konsekwencją tego sojuszu będą zmiany w prawie antymonopolowym, faworyzujące ponadnarodowe grupy, wywodzące się z państw starej Unii kosztem powstających przez połączenia i przejęcia dużych grup z państw nowej UE, takich jak grupa PKN Orlen.

Następstwem projektowanych zmian będzie także dalsze pogłębienie nierównowagi w wydatkowaniu środków przeznaczonych na badania i rozwój, które już dzisiaj w 95% trafiają do państw starej Unii. Ostatecznie poprawki pozwolą na wymuszenie na Polsce i innych rosnących gospodarkach niekorzystnego dla nich tempa transformacji energetycznej oraz implementacji strategii gospodarczej podporządkowanej ograniczeniu emisji, włącznie z nieuwzględniającym polskiego stanowiska określeniem harmonogramu wygaszania kopalń. Rosnące koszty energii sprawiają, że w Polsce produkcja kolejnych dóbr przemysłowych stanie się nieopłacalna, co przełoży się na upadłość firm i zanikanie całych gałęzi polskiego przemysłu.

Ograniczenia suwerenności stanowiące następstwo projektowanej zmiany uderzą zatem w konkurencyjność i dynamikę rozwoju polskiej gospodarki, wymuszając dalsze jej podporządkowanie głównym ośrodkom gospodarczym UE, w szczególności gospodarce niemieckiej. Zakonserwuje to polski przemysł w roli wykonawcy pracochłonnych zadań w ramach łańcuchów wartości zarządzanych przez zachodnioeuropejskie firmy.