

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Sprawozdanie Komisji Europejskiej dotyczące polityki konkurencji za rok 2018

(2020/C 79/11)

Sprawozdawca:	Dominique LÉVÊQUE (FR/PES), mer Aÿ-en-Champagne
Dokument źródłowy:	Sprawozdanie Komisji Europejskiej dotyczące polityki konkurencji za rok 2018 COM(2019) 339 final

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Uwagi ogólne

1. Uważa, że niezakłócona i skuteczna polityka konkurencji jest zasadniczym fundamentem projektu europejskiego. Nie jest jednak celem samym w sobie, lecz instrumentem wdrażania rynku wewnętrznego niezbędnym do osiągnięcia celów UE określonych w art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), który opiera się w szczególności na strategicznych ramach celów zrównoważonego rozwoju, społecznej gospodarce rynkowej i postępie społecznym. Wdrażanie polityki konkurencji musi być również spójne z innymi politykami Unii (art. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)) oraz zgodne z przekrojowymi wymogami w zakresie zatrudnienia, środowiska i ochrony konsumentów określonymi w art. 9, 11 i 12 TFUE.

2. Przypomina, że art. 3 TFUE przyznaje Unii Europejskiej (UE) wyłączną kompetencję w zakresie ustanawiania reguł konkurencji, a Komisja ma bezpośrednie uprawnienia wykonawcze. W związku z tym mechanizmy prawne mające zapewnić zgodność z zasadą pomocniczości nie mają zastosowania do polityki konkurencji (art. 5 TUE). Ta wyłączna kompetencja nie zwalnia jednak Komisji z obowiązku prowadzenia stałego dialogu i odpowiedniego uwzględniania stron w ramach przygotowywania i oceny przepisów w zakresie konkurencji z organami publicznymi państw członkowskich na wszystkich szczeblach sprawowania rządów, a także z krajowymi organami ochrony konkurencji, Parlamentem Europejskim, Europejskim Komitetem Regionów (KR), Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i społeczeństwem obywatelskim, a zwłaszcza ze stowarzyszeniami konsumentów.

3. Przyjmuje z zadowoleniem sprawozdanie roczne dotyczące polityki konkurencji za rok 2018, ale stwierdza, że zawiera ono przede wszystkim główne decyzje Komisji podjęte w 2018 r. oraz zmiany legislacyjne w dziedzinie konkurencji i nie określa przyszłych ścieżek reformy. Tymczasem wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej w latach 2019–2024, przedstawione przez jej nowo wybraną przewodniczącą w dniu 16 lipca, obejmują reformy europejskiej polityki konkurencji, związane zwłaszcza z Europejskim Zielonym Ładem, jak również nowe regulacje dotyczące usług cyfrowych oraz utworzenie funduszu publiczno-prywatnego specjalizującego się w pierwszych ofertach publicznych MŚP.

4. Wyraża głębokie ubolewanie, że umowa o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej z dnia 17 października 2019 r. nie zawiera już wiążących środków gwarantujących przyszłe dostosowanie się Zjednoczonego Królestwa do unijnych standardów w dziedzinie pomocy państwa, konkurencji i istotnych kwestii podatkowych. Niewiążące i niekonkretne zobowiązanie Zjednoczonego Królestwa do utrzymania równych warunków dla wszystkich dzięki „wspólnym wysokim standardom” w tych obszarach, wymienionych w deklaracji politycznej towarzyszącej umowie, nie zapewnia obywatelom, pracownikom i przedsiębiorstwom w Zjednoczonym Królestwie wystarczającej ochrony.

Wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej

5. Podkreśla, że Zjednoczone Królestwo będzie nadal podlegać regułom konkurencji UE co najmniej do dnia wystąpienia z Unii Europejskiej. Może się zdarzyć, że dochodzenia rozpoczęte przed tą datą zostaną zakończone dopiero po upływie tego terminu, niemniej ich wyniki nadal trzeba będzie wdrożyć. W tym kontekście z zadowoleniem przyjmuje wyjaśnienia złożone przez Komisję w jej zawiadomieniu z dnia 25 marca 2019 r. w sprawie konsekwencji wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE dla unijnego prawa konkurencji⁽¹⁾. Ubolewa jednak, że zawiadomienie dotyczy wyłącznie zachowań antykonkurencyjnych i kontroli łączenia przedsiębiorstw.

(1) https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/eu-competition-law_pl.pdf

6. Uważa, że w razie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE konieczna będzie czujność także w przypadku niedotrzymania przez rząd Zjednoczonego Królestwa zobowiązania do dalszego monitorowania pomocy państwa poprzez utrzymanie wspólnych ram regulacyjnych z UE. Ponownie wzywa do rozważenia możliwości wprowadzenia środków tymczasowych w celu dostosowania przepisów (tj. złagodzenia lub zawieszenia) dotyczących pomocy państwa na niektórych obszarach geograficznych i w obrębie określonych sektorów gospodarki, które szczególnie dotkliwie odczująby skutki wystąpienia Zjednoczonego Królestwa, zwłaszcza jeśli nastąpi to poza negocjowanymi ramami (scenariusz braku porozumienia). Powinno to doprowadzić do rozszerzenia ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych.

Polityka konkurencji i strategia przemysłowa UE

7. Przypomina, że Rada wezwała Komisję do „przedstawienia do końca 2019 r. długoterminowej wizji przyszłości przemysłu UE, wraz z konkretnymi środkami wykonawczymi”. KR stwierdził już w tym kontekście, „że strategia przemysłowa UE powinna również obejmować szczegółowy i oparty na dowodach przegląd unijnych przepisów dotyczących pomocy państwa i kontroli połączeń w celu zapewnienia równych warunków działania na szczeblu międzynarodowym, zgodnie ze światową polityką handlową i umową wielostronną. Jednocześnie strategia ta powinna obejmować także potencjał inwestycyjny i innowacyjny w zakresie pomocy państwa lub operacji połączeń”⁽²⁾. KR uważa, że parametry tego potencjału obejmują możliwość tworzenia lub utrzymania miejsc pracy w unijnym przemyśle, w szczególności poprzez udział w przekształcaniu sektorów przemysłowych znajdujących się w trudnej sytuacji oraz w produkcji strategicznych komponentów dla przemysłu europejskiego.

8. Sugeruje zmianę metody monitorowania pomocy na badania i rozwój oraz innowacje (RD) poprzez ograniczenie do minimum kontroli ex ante wykonywanej przez Komisję, skrócenie terminów na zbadanie takiej pomocy oraz uproszczenie mechanizmu wdrażania ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania (projektów IPCEI)⁽³⁾. Tego rodzaju zmiana powinna ułatwić realizację projektów IPCEI, z których tylko jeden został zrealizowany (w obszarze mikroelektroniki) na kwotę 1,75 mld EUR. Natomiast w maju br. przedłożono Komisji projekt IPCEI dotyczący zaprojektowania i produkcji ogniw i modułów baterii nowej generacji, w który zainwestowano 6 mld EUR, z czego 1,2 mld EUR pochodziło z pomocy publicznej.

Pomoc państwa – uwagi ogólne

9. Wyraża zadowolenie, że proces modernizacji kontroli pomocy państwa rozpoczęty w 2014 r. umożliwił zwiększenie liczby wyłączeń, przy czym podstawą wdrożenia ponad 96 % nowych środków pomocy od 2015 r. jest ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych. Ponadto dzięki wspomnianemu procesowi modernizacji kontrola pomocy państwa skupiła się na kwestiach najważniejszych.

10. Podkreśla, że rozwój platformy informatycznej „Moduł dotyczący przejrzystości przyznawania pomocy państwa”⁽⁴⁾, która umożliwi przekazywanie i publikowanie danych dotyczących pomocy państwa przekraczającej 500 000 EUR, ma duże znaczenie dla zapewnienia przejrzystości. Odnawia, że do końca 2018 r. 25 państw członkowskich opublikowało informacje dotyczące ponad 43 000 przypadków przyznania pomocy.

11. Ponownie wyraża przekonanie, że przyjęty przez Komisję w 2016 r. komunikat w sprawie pomocy państwa jest dla władz publicznych podstawą do lepszego zrozumienia tej złożonej kwestii. Niemniej wzywa Komisję do jego aktualizacji w świetle rozwoju jej praktyki decyzyjnej i orzecznictwa europejskiego, zwłaszcza w zakresie selektywności.

12. Wzywa Komisję do podniesienia pułapu pomocy *de minimis* z 200 tys. EUR do 500 tys. EUR w okresie trzech lat budżetowych, zważywszy że pułap ten został wyznaczony w 2006 r.

13. Zaznacza, że w 2018 r. Komisja zainicjowała ocenę adekwatności przepisów w dziedzinie pomocy państwa, po której powinna przedstawić na początku 2020 r. serię wniosków dotyczących przeglądu tych przepisów. Należy zatem, aby KR był w pełni i o czasie zaangażowany w analizę wniosków dotyczących tych aktów prawnych, które są najściślej związane z kompetencjami władz lokalnych i regionalnych oraz z zakresem ich działań na płaszczyźnie politycznej, gospodarczej i społecznej. Mowa tu o: ogólnym rozporządzeniu w sprawie wyłączeń grupowych; rozporządzeniu w sprawie pomocy *de minimis*; wytycznych dotyczących pomocy państwa dla regionów; zasadach ramowych dotyczących pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną (BRI); komunikacie dotyczącym pomocy państwa na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania (projektów IPCEI); wytycznych dotyczących finansowania ryzyka; wytycznych dotyczących pomocy państwa dla portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych; wytycznych dotyczących pomocy w zakresie ochrony środowiska i energii; wytycznych dotyczących pomocy udzielanej w celu ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorstw oraz wytycznych dotyczących sektora kolejowego.

⁽²⁾ Opinia KR-u – „Podejście do polityki przemysłowej UE ukierunkowane na konkretny obszar”, 26 czerwca 2019 r., pkt 16.

⁽³⁾ Zob. manifest francusko-niemiecki na rzecz polityki przemysłowej przystosowanej do 21. wieku <https://ue.delegfrance.org/manifeste-franco-allemand-pour-une> [dostępny jedynie w języku francuskim].

⁽⁴⁾ Zob. <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public>.

14. Przyjmuje do wiadomości konsultacje publiczne, które odbyły się w dniach 6 czerwca – 27 września 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego zmiany ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych, przedłożonego w kontekście następnych wieloletnich ram finansowych (WRF) i zmierzającego do wskazania jak najprostszego i najskuteczniejszego sposobu połączenia finansowania krajowego i finansowania z budżetu UE. Przyjmuje ze szczególnym zadowoleniem propozycję rozszerzenia obecnego wyłączenia grupowego – ograniczonego do pomocy udzielanej MŚP – na duże przedsiębiorstwa bez wymogu zgłoszenia (art. 20). Odnosi się również pozytywnie do tego, że ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych może przewidywać uproszczone wyłączenie grupowe w przypadku bardzo małych kwot pomocy udzielanej na projekty europejskiej współpracy terytorialnej (do 20 000 EUR na przedsiębiorstwo i projekt) (art. 20a). Popiera wreszcie zwiększenie dla MŚP limitu intensywności pomocy do 80 %. Niemniej zwraca uwagę na dwie dodatkowe kwestie:

- (i) należy konieczne wyjaśnić, że wykorzystanie zasobów własnych przez instytucje publiczne uczestniczące w projektach nie jest uznawane za wkład publiczny przy obliczaniu maksymalnego poziomu intensywności pomocy; i
- (ii) należy potwierdzić, że pomoc przyznawana na mocy art. 20a nie wchodzi w zakres obowiązków sprawozdawczych (art. 11) i kontrolnych (art. 12) określonych w ogólnym rozporządzeniu w sprawie wyłączeń grupowych i nie nakłada żadnego wymogu informacyjnego na strony trzecie.

15. Przyjmuje do wiadomości komunikat Komisji w sprawie odzyskiwania pomocy państwa niezgodnej z prawem i z rynkiem wewnętrznym, opublikowany w dniu 22 lipca 2019 r. ⁽⁵⁾, który stanowi część wykonania rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej ⁽⁶⁾. Omawiany komunikat nie przewiduje w tych ramach prawnych ulg dla beneficjentów pomocy państwa, zwłaszcza pomocy państwa *de minimis*. W istocie okres przedawnienia dotyczący pomocy *de minimis* wynoszący dziesięć lat nie ulega zmniejszeniu, mimo że w rzeczywistości termin ten jest znacznie dłuższy ze względu na czynności proceduralne skutkujące zawieszeniem postępowania. Komisja nie zgodziła się również, by odstąpić od odzyskania pomocy, jeśli doprowadziła do powstania uzasadnionych oczekiwań, jeśli informacje niezbędne do odzyskania pomocy nie są dostępne lub jeśli decyzja sądu krajowego dotycząca istnienia pomocy stała się ostateczna. Ponadto Komisja uważa, że jeżeli nie można odzyskać od beneficjenta kwoty pomocy, to nie tylko należy nakazać jego upadłość, ale nie można także zezwolić na żadną restrukturyzację ani tymczasową kontynuację jego działalności bez uprzedniego odzyskania całkowitej kwoty pomocy. Takie podejście jest trudne do pogodzenia z celem krajowych i europejskich postępowań upadłościowych. Chociaż procedury odzyskiwania pomocy państwa mają na celu usunięcie z mocą wsteczną zakłócającego wpływu pomocy niezgodnej z prawem, to restrukturyzacja spółek na mocy prawa upadłościowego uwzględnia również inne cele, takie jak np. utrzymanie zatrudnienia. KR apeluje zatem do Komisji, by rozważyła przedstawienie wniosku zmieniającego rozporządzenie (UE) 2015/289.

16. Podkreśla, że ramy pomocy państwa w sektorze bankowym nie zmieniły się od sierpnia 2013 r. ⁽⁷⁾, chociaż kontekst gospodarczy uległ gruntownej przemianie. W związku z tym nasuwa się pytanie, czy wstępny warunek, by ewentualna pomoc przyczyniała się do „zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego” (art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE) jest wciąż aktualny.

17. Przyjmuje z zadowoleniem wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 24 września 2019 r. w sprawach połączonych T-755/15 i T-759/15 na temat ważności decyzji Komisji Europejskiej z 2015 r. w sprawie pomocy przyznanej przez Luksemburg przedsiębiorstwu Fiat Chrysler Finance Europe. Wyrok potwierdza, że selektywna korzyść wynikająca z interpretacji indywidualnej prawa podatkowego może stanowić pomoc państwa niezgodną z prawem i rynkiem wewnętrznym oraz że badanie przez Komisję interpretacji indywidualnej prawa podatkowego pod kątem zasad pomocy państwa nie stanowi harmonizacji podatkowej. Jednocześnie podkreśla, że zgodnie z orzeczeniem Sądu z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawach połączonych C-106/09 i C-107/09 P „do kompetencji państw członkowskich [...] należy określanie podstaw opodatkowania oraz rozkładanie obciążenia podatkowego między różne czynniki produkcji i różne sektory gospodarki”.

Pomoc państwa na usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym

18. Przypomina, że jeśli chodzi o stosowanie unijnych zasad pomocy państwa do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, to Traktaty przyznają państwom członkowskim szerokie uprawnienia dyskrecjonalne w określaniu tych usług. Należy także przestrzegać zasad samorzędności lokalnej i regionalnej, spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz neutralności w odniesieniu do systemu prawa własności w państwach członkowskich, zagwarantowanych w art. 3 TUE oraz w art. 14, 106 i 345 TFUE i w załączonym do niego protokole nr 26.

19. Podkreśla znaczenie, jakie dla usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w dziedzinie mieszkań socjalnych ma wyrok Sądu z dnia 15 listopada 2018 r. w sprawie odwołania złożonego przez niderlandzkie przedsiębiorstwa zajmujące się mieszkalnictwem socjalnym ⁽⁸⁾. Z jednej strony wyrok precyzuje, że aby wyłączyć usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym w zakresie mieszkań socjalnych z zakresu stosowania reguł konkurencji, państwa członkowskie mają obowiązek wykazać, że zakres tych usług jest konieczny i współmierny do rzeczywistego zapotrzebowania na usługę publiczną w zakresie dostępu do lokali mieszkalnych. Z drugiej strony wyrok ogranicza rolę Komisji, gdyż stypuluje, że może ona jedynie skontrolować oczywisty błąd. Definicja usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w zakresie mieszkalnictwa zawiera oczywisty błąd, jeżeli jest nieprecyzyjna,

⁽⁵⁾ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/recovery_notice_pl.pdf

⁽⁶⁾ Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 9.

⁽⁷⁾ Komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 sierpnia 2013 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego
[https://eur-lex.europa.pl/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013XC0730\(01\)&from=PL](https://eur-lex.europa.pl/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013XC0730(01)&from=PL).

⁽⁸⁾ Sprawa T 202/10 RENV II: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=207808&pageIndex=0&doclang=pl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=14523814>.

gdyż przewiduje, że mieszkania będą w pierwszej kolejności wynajmowane osobom mającym trudności ze znalezieniem odpowiedniego mieszkania, bez zdefiniowania grupy docelowej.

20. W związku z tym ponownie apeluje⁽⁹⁾ o wyjaśnienie zakresu stosowania decyzji Komisji z dnia 20 grudnia 2011 r. w odniesieniu do mieszkalnictwa socjalnego. Aby uwzględnić alarmujące realia mieszkaniowe sporej części ludności o niskich czy nawet średnich dochodach i różne sytuacje na lokalnych rynkach nieruchomości, a także aby przestrzegać przyznanego państwowemu członkowskim zakresu uznaniowości przy określaniu usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym, zgodnie z zasadą pomocniczości decyzja powinna się stosować do oferty mieszkań socjalnych dla specyficznych grup, których potrzeby mieszkaniowe nie mogą zostać zaspokojone w warunkach rynkowych, szczególnie ze względu na ograniczenia związane z ich wypłacalnością lub inne problemy. Właściwe organy państw członkowskich powinny określić dokładny charakter tych potrzeb na podstawie odpowiednich i przejrzystych kryteriów.

21. Odnotowuje, że w dniu 7 grudnia 2018 r. Komisja zatwierdziła przedłużenie do dnia 31 grudnia 2020 r. okresu stosowania rozporządzenia dotyczącego pomocy *de minimis* w odniesieniu do przedsiębiorstw świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym. Komitet przypomina w tym względzie, że już wcześniej apelował o:

- podniesienie progów *de minimis* stosujących się do pomocy państwa w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (poza środkami wyrównawczymi w wysokości do 500 000 EUR w dowolnym okresie trzech lat podatkowych),
- dokonanie przeglądu definicji rozsądnego zysku w ramach usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym, zwłaszcza by uwzględnić, że zyski te są często reinwestowane w usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, między innymi poprzez zachęty lub podniesienie uznawanego poziomu rozsądnego zysku.

Pomoc państwa w dziedzinie transformacji ekologicznej i energetycznej

22. Podkreśla, że ważne jest, by polityka Komisji w zakresie pomocy na ochronę środowiska i energię była w pełni zgodna z wdrażaniem porozumienia paryskiego w ramach UNFCCC, by propagowała zrównoważoną energię w formie energii odnawialnej i wspierała wysiłki na rzecz zwiększenia efektywności energetycznej, przeciwdziałała ubóstwu energetycznemu, zapewniała dostawy energii i wzmacniała spójność terytorialną. Wzywa zatem do zniesienia pomocy państwa na wydobycie paliw kopalnych.

23. Zwraca uwagę członków Europejskiego Komitetu Regionów i ogólnie przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych na toczące się obecnie konsultacje (do 6 listopada 2019 r.) w sprawie oceny przepisów dotyczących dotacji publicznych na usługi opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym⁽¹⁰⁾ i ma nadzieję, że na podstawie istniejących doświadczeń uzyskane zostaną znaczące informacje zwrotne. Przywołuje trudności samorządów terytorialnych, by określić w kontekście mieszkalnictwa socjalnego kryterium osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, a także by określić metodę obliczania nadmiernej rekompensaty.

24. Odnotowuje rozpoczęty w dniu 20 grudnia 2018 r. przegląd wytycznych w sprawie niektórych środków pomocy państwa w kontekście systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

25. W kontekście zbliżającego się przeglądu wytycznych w sprawie pomocy państwa w zakresie ochrony środowiska i energii:

- domaga się, by pomoc państwa na rzecz biomasy i biometanu podlegała gwarancjom pochodzenia,
- zaleca wprowadzenie przepisów dotyczących magazynowania energii odnawialnej i jej prosumpcji oraz zapewnienia spójności ze zmienioną dyrektywą w sprawie odnawialnych źródeł energii (w szczególności z jej art. 21 i 22),

⁽⁹⁾ Zob. punkt 41 przyjętej 11 października 2016 r. opinii KR-u „Pomoc państwa i usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym” (ECON-VI/013).

⁽¹⁰⁾ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2019-3777435_pl

- wzywa do powiązania przyznania pomocy z obowiązkiem przejrzystości, czyli jasnym określeniem w fakturach kosztów przenoszonych na konsumentów (zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944⁽¹¹⁾ w sprawie rynku energii),
- proponuje zmienić pkt 220 wytycznych, by zobowiązać państwa członkowskie do wykazania, że nadają priorytet alternatywnym sposobom osiągnięcia celu dotyczącego stopniowego wycofywania dotacji szkodliwych dla środowiska lub gospodarki. Te alternatywne sposoby obejmują nadanie pierwszeństwa zarządzaniu popytem, działania w zakresie efektywności energetycznej, zwiększanie przepustowości połączeń wzajemnych i otwarcie systemu na energię ze źródeł odnawialnych⁽¹²⁾.

26. Wnosi do Komisji o sprawdzenie, czy zwolnienie z podatku od paliwa lotniczego nie stanowi zakłócenia konkurencji z korzyścią dla sektora lotnictwa w oparciu o błędną interpretację konwencji z Chicago w sprawie międzynarodowego lotnictwa cywilnego (z 1944 r.), w której stwierdza się, że w przypadku lotu międzynarodowego paliwo znajdujące się w zbiornikach statku powietrznego nie może zostać opodatkowane po wylądowaniu w danym kraju, ale nie wspomina się nic o opodatkowaniu w momencie zaopatrywania statków powietrznych w paliwo. W związku z tym dane państwo mogłoby, przynajmniej w przypadku lotu krajowego, nałożyć podatek na bilet, jeżeli samolot konkuruje bezpośrednio z usługą kolejową, lub też opodatkować paliwo lotnicze w celu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, tak jak robią to już niektóre państwa członkowskie. Byłoby jednak lepiej, aby podatki te były koordynowane na szczeblu europejskim z uwagi na wpływ tego rodzaju opodatkowania na rynek wewnętrzny UE. Uważa zatem, że należy wnikliwie rozważyć europejską inicjatywę obywatelską „Fairosene” mającą na celu zniesienie zwolnienia z opodatkowania paliwa lotniczego w Europie⁽¹³⁾

27. Ponownie wzywa⁽¹⁴⁾ „do wyznaczenia specjalnych obszarów wsparcia dla regionów górniczych na mocy art. 107 ust. 3 lit. a) i c) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), a także do dostosowania zasad pomocy UE w tych specjalnych regionach, tak aby umożliwić podejmowanie działań w obliczu zmian strukturalnych [...]. Ponadto należy rozważyć, czy takie środki wsparcia mogłyby opierać się na art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE ze względu na istotne i przykładowe znaczenie przyjaznej dla klimatu restrukturyzacji regionów węglowych dla polityki energetycznej i klimatycznej Unii Europejskiej.

Polityka konkurencji a spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna

28. Wyraża zadowolenie, że w 2018 r. Komisja po raz pierwszy zastosowała wytyczne w sprawie sieci szerokopasmowych i umożliwiła władzom publicznym wspieranie budowy sieci szerokopasmowych w ramach projektu bawarskiego⁽¹⁵⁾ dotyczącego budowy sieci o bardzo dużej przepustowości w sześciu gminach na obszarach wiejskich. Należy uwzględnić w ramach polityki konkurencji specyfikę instalacji sieci szerokopasmowych na obszarach wiejskich, aby służyć interesowi publicznemu i odwrócić coraz bardziej asymetryczną tendencję między obszarami wiejskimi i miejskimi w zakresie możliwości dostępu do technologii. Jest to ważne, gdyż osiągnięcie celów dotyczących zapewnienia łączności na jednolitym rynku cyfrowym będzie wymagało łącznego zainwestowania około 500 mld EUR w ciągu najbliższych dziesięciu lat.

29. Podkreśla, że w swojej opinii dotyczącej rozporządzenia ramowego w sprawie funduszy strukturalnych i inwestycyjnych zaproponował, by w kontekście systemów pomocy państwa organ przyznający pomoc mógł zostać uznany za beneficjenta pomocy (art. 2) „z wyjątkiem przypadku gdy kwota pomocy dla poszczególnych przedsiębiorstw jest niższa niż 200000 EUR lub gdy jest równa tej kwocie” i odnotowuje, że Parlament Europejski i Rada przyjęły tę propozycję.

30. Przypomina, że w przypadku funduszy europejskich ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych (motyw 26) stanowi, że „Finansowanie unijne zarządzane centralnie przez instytucje, agencje, wspólne przedsiębiorstwa lub inne organy Unii, które nie jest bezpośrednio ani pośrednio kontrolowane przez państwa członkowskie, nie stanowi pomocy państwa. Jeśli takie finansowanie unijne połączone jest z pomocą państwa, to przy ustalaniu, czy przestrzegane są progi powodujące obowiązek zgłoszenia i maksymalne poziomy intensywności pomocy, należy uwzględniać jedynie pomoc państwa – pod warunkiem że całkowita kwota środków publicznych przyznanych w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikowalnych nie przekracza najbardziej korzystnej stopy finansowania określonej w stosownych przepisach prawa Unii”.

⁽¹¹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz.U. L 158 z 14.6.2019, s. 125).

⁽¹²⁾ Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52014XC0628\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52014XC0628(01)).

⁽¹³⁾ <https://eci.ec.europa.eu/008/public/#/initiative>

⁽¹⁴⁾ Pkt 29–31 projektu opinii KR-u pt. „Transformacja społeczno-gospodarcza regionów górniczych w Europie”, sprawozdawca: Mark Speich (EPL/DE), przyjęcie opinii przewidziane na sesję plenarną w dniach 8–9 października 2019 r.

⁽¹⁵⁾ Sprawa SA.48418 *Bayerisches Gigabit Pilotprojekt – Germany* [Bawarski projekt pilotażowy w sprawie sieci gigabitowych – Niemcy], dokument dostępny pod adresem: http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_48418.

31. Ponawia swój apel do Komisji o podniesienie progu stosowania ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych do pomocy świadczonej regionalnym portom lotniczym tak, by był on znacznie wyższy niż obecny próg wynoszący 200 tys. pasażerów rocznie z uwagi na to, że porty te nie mają znaczącego wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi i nie są strukturalnie zdolne do pokrycia kosztów kapitału i prowadzenia działalności⁽¹⁶⁾, a pomoc świadczona przez państwo ma na celu rozwój bezpiecznej i zrównoważonej infrastruktury transportu lotniczego w regionach o słabych połączeniach⁽¹⁷⁾.

32. Ubolewa, że wnioski Komisji z czerwca 2018 r. dotyczące reformy WPR po 2020 r. nie zawierały – wbrew postulatam KR-u – wniosków dotyczących zmiany zasad konkurencji mających zastosowanie do sektora rolnego. Wzywa zatem Komisję, by przemyślała – niezależnie od międzyinstytucjonalnych działań następczych podejmowanych w odniesieniu do wniosków ustawodawczych dotyczących WPR po 2020 r. – swoją dotychczas bardzo restrykcyjną interpretację art. 101 TFUE, przedstawioną w wytycznych horyzontalnych, a także, by nie utrudniała układów zbiorowych zawieranych przez organizacje producentów.

33. Wyraża zadowolenie, że zgodnie z postulatami KR-u, Komisja podniosła w marcu 2019 r. indywidualny pułap pomocy *de minimis* w sektorze rolnictwa z 15 000 do 20 000 EUR, a pod pewnymi warunkami do 25 000 EUR, przy jednoczesnym podwyższeniu pułapu krajowego dla całości pomocy *de minimis* z 1 % do 1,25 % rocznej produkcji rolnej danego kraju w okresie trzech lat. Te dwa przypadki podniesienia pułapu umożliwiają przynajmniej częściowe uwzględnienie zwiększonej liczby sytuacji kryzysowych związanych z klimatem, zdrowiem i gospodarką.

Polityka konkurencji w erze cyfrowej

34. Wyraża zadowolenie, że w sprawozdaniu Komisji uznano dostosowanie unijnej polityki konkurencji do ery cyfrowej za priorytet i że nowy program konkurencji na lata 2021–2027 skupi się na kwestiach związanych z wykorzystywaniem metadanych i algorytmów.

35. Ubolewa w związku z tym, że przedstawione w kwietniu br. propozycje zawarte w sprawozdaniu w sprawie polityki konkurencji w erze cyfrowej⁽¹⁸⁾ nie zostały następnie omówione w sprawozdaniu rocznym. Przywiązuje szczególną wagę do następujących propozycji:

- zakazać stosowania przez platformy dominujące strategii mających na celu zmniejszenie wywieranej na nie presji konkurencyjnej, jeśli nie przynoszą jasno udokumentowanych korzyści dla ochrony konsumentów,
- w swoich dochodzeniach Komisja musi położyć mniejszy nacisk na analizę definicji rynku, a większy na teorię szkody i określenie strategii antykonkurencyjnych,
- dostęp do danych przez przedsiębiorstwo uznane za dominujące i brak takiego dostępu ze strony jego konkurentów, jak również trwały charakter takiego zróżnicowanego dostępu, trzeba analizować w odniesieniu do każdego indywidualnego przypadku,
- należy zapewnić (i) możliwość przenoszenia danych, to jest zdolność użytkowników do przeniesienia gdzie indziej danych zebranych na ich temat przez platformę; oraz (ii) interoperacyjność danych,
- platformy stanowiące infrastrukturę pośrednictwa systemowego powinny ponosić ciężar udowodnienia, że preferencje, które sobie przyznają, nie prowadzą w długim okresie do wyłączeń na rynku produktów, jak stwierdzono w skardze przeciwko programowi „Google for Jobs”, złożonej przez 23 elektroniczne giełdy zatrudnienia w Europie.

36. Wzywa do przyjęcia europejskiego aktu prawnego, na mocy którego właściwy poziom sprawowania rządów (lokalny, regionalny, krajowy lub europejski), który upoważnił platformy do wykonywania zadań w zakresie usług świadczonych w interesie ogólnym, zyskałby dostęp do wykorzystywanych przez te platformy algorytmów i mógłby je kontrolować.

37. Popiera zwiększenie kontroli przejść przedsiębiorstw typu start-up przez platformy lub ekosystemy dominujące lub mające charakter systemowy. Zaleca również zmianę prawnie określonych progów ustalonych w rozporządzeniu UE w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw, tak aby przejęcia oceniane były nie tylko na podstawie obrotu, ale również na podstawie wartości transakcji, by umożliwić lepszą ocenę potencjału konkurencyjnego przedsiębiorstw typu start-up, które zasadniczo nie stosują modelu zysków krótkoterminowych.

⁽¹⁶⁾ Opinia Komitetu Regionów z 28 listopada 2013 r. „Wytyczne UE w sprawie pomocy państwa dla portów i linii lotniczych” (COTER-V-043).

⁽¹⁷⁾ Zob. decyzja Komisji Europejskiej w sprawie portu lotniczego w Angoulême z dnia 23 lipca 2014 r.: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-498_pl.htm.

⁽¹⁸⁾ <http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf>

Kontrola łączenia przedsiębiorstw

38. Podkreśla, że przeprowadzona przez Komisję analiza konkurencyjności powinna w większym stopniu uwzględniać kontrolę państwa i dotacje przyznawane przedsiębiorstwom, które mogą zakłócać konkurencję, zwłaszcza w przypadku konkurentów z państw trzecich.

39. Wzywa również Komisję, by rozważyła dostosowanie rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (rozporządzenie WE w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw)⁽¹⁹⁾ i aktualizację obecnych wytycznych dotyczących łączenia przedsiębiorstw. Konkretnie, Komisja powinna zadbać o to, by zobowiązania strukturalne wymagane przez nią w celu zezwolenia na połączenia nie doprowadziły do sprzedaży strategicznych aktywów konkurentom spoza Europy (co stwierdzono w 50 % przypadków odnotowanych od 2010 r.) Ponadto horyzont czasowy analizy Komisji zasadniczo ustala się na dwa-trzy lata, co nie pozwala na przewidzenie istotnych zmian związanych z wejściem innowacyjnych podmiotów na rynek, zwłaszcza w sektorze cyfrowym. W związku z tym można by zmienić wytyczne w sprawie horyzontalnego połączenia przedsiębiorstw poprzez skreślenie odniesienia do terminu dwóch lat (ust. 74) i ustalenie, że horyzont czasowy analizy „zależy od cech charakterystycznych i dynamiki rynku, jak również od szczególnych zdolności potencjalnych nowych uczestników rynku”.

Wymiar globalny polityki konkurencji

40. Uważa, że przy zawieraniu nowych umów o wolnym handlu Komisja powinna zadbać nie tylko o włączenie do nich rozdziałów dotyczących konkurencji, ale powinna również monitorować wdrażanie już podpisanych umów i przewidzieć środki odwetowe w przypadku ograniczenia dostępu przedsiębiorstw europejskich do rynków zagranicznych. W tym celu należy rozważyć możliwość utworzenia w ramach Komisji stanowiska „głównego wykonawcy” (ang. *chief enforcer*).

41. Apeluje, by w ramach otwierania rynków zamówień publicznych na międzynarodową konkurencję wznowiono procedurę ustawodawczą w zakresie przyjęcia instrumentu dotyczącego udzielania zamówień publicznych w kontekście międzynarodowym z państwami trzecimi, zaproponowaną przez Komisję w 2016 r. Tego rodzaju instrument wydaje się faktycznie niezbędny z uwagi na to, że w kontekście prowadzonych przez WTO negocjacji w sprawie przeglądu Porozumienia w sprawie zamówień rządowych, a także w kontekście negocjacji dwustronnych z państwami trzecimi, Unia potwierdziła otwarcie swoich rynków zamówień publicznych na kwotę około 352 mld EUR, podczas gdy niektórzy sygnatariusze tego porozumienia jedynie w ograniczonym stopniu uwzględniają zamówienia publiczne w swoich wykazach (Stany Zjednoczone na kwotę 178 mld EUR i Japonia na kwotę 27 mld EUR).

42. Wzywa wszystkie państwa członkowskie do uzupełnienia rozporządzenia w sprawie monitorowania inwestycji zagranicznych w Unii⁽²⁰⁾ o mechanizmy monitorowania na szczeblu krajowym, zwłaszcza by umożliwić państwom członkowskim świadczenie pomocy wzajemnej w przypadku, gdy bezpośrednie inwestycje zagraniczne w jednym państwie członkowskim mogą wpływać na bezpieczeństwo lub porządek publiczny w innych państwach członkowskich.

43. Wyraża zadowolenie w związku z nałożeniem przez Komisję Europejską w lutym 2019 r. ostatecznych środków ochronnych w odpowiedzi na decyzję Stanów Zjednoczonych o nałożeniu ceł na wyroby ze stali. Import wyrobów ze stali do UE znacznie wzrósł, co stanowi poważne zagrożenie dla producentów stali w UE znajdujących się nieustannie w niekorzystnym położeniu ze względu na stałą nadwyżkę mocy produkcyjnych na światowym rynku stali i niespotykaną do tej pory liczbę nieuczciwych praktyk handlowych ze strony niektórych partnerów handlowych. Zgodnie ze zobowiązaniami podjętymi przez UE w ramach WTO środki te utrzymują ciągły przepływ towarów importowanych gwarantujący rzeczywistą konkurencję na europejskim rynku stali i wystarczające możliwości wyboru dla licznych europejskich użytkowników stali. Niemniej zważywszy na wciąż pogarszające się perspektywy gospodarcze przemysłu stali należy ponownie szybko przeanalizować środki ochronne i w razie potrzeby je wzmocnić.

Bruksela, dnia 5 grudnia 2019 r.

Karl-Heinz LAMBERTZ
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów

⁽¹⁹⁾ Dz.U. L 24 z 29.1.2004, s. 1

⁽²⁰⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/452.