

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Polityka konkurencji gotowa na nowe wyzwania«”

(COM(2021) 713 final)

(2022/C 323/06)

Sprawozdawczyni: **Émilie PROUZET**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 20.12.2021
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	5.5.2022
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.5.2022
Sesja plenarna nr	569
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	223/1/6

1. Wnioski i zalecenia

1.1. W komunikacie podkreśla się zdolność polityki konkurencji do dostosowania się do nowych warunków rynkowych, priorytetów strategicznych i potrzeb konsumentów. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) dostrzega, że polityka konkurencji przyczyniła się do zachowania i stymulowania dobrobytu gospodarczego Unii, która jest silnie przywiązana do zasad społecznej gospodarki rynkowej.

1.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje decyzję Komisji Europejskiej o przedłużeniu tymczasowych ram dotyczących środków pomocy państwa w następstwie pandemii. Uznaje jednak, że te środki stanowią zbyt duże odstępstwo, aby można je było rozszerzyć na ramy ogólne, a tym samym nadać im trwały charakter.

1.3. Choć w 2022 r. Komisja potrafiła ponownie podjąć szybkie działania, przyjmując ramy tymczasowe związane z konfliktem w Ukrainie, należy zadbać o to, by przedsiębiorstwa mogły odnieść z tego prawdziwe korzyści. Tymczasowe ramy kryzysowe muszą stanowić uzupełnienie instrumentów pomocy państwa, którymi dysponują już państwa członkowskie, a także mechanizmów istniejących w ramach krajowych planów zwiększania odporności. EKES wzywa Komisję do przedstawienia wytycznych w celu ułatwienia szybkiego wsparcia ze strony rządów państw członkowskich dla sektorów poważnie dotkniętych sytuacjami nadzwyczajnymi, np. za pośrednictwem krajowych środków pomocy takich jak gwarantowane ubezpieczenie kredytu handlowego lub inne instrumenty finansowe. Zwraca uwagę, że konieczność zagwarantowania dostępu europejskich przedsiębiorstw do środków tymczasowych opiera się przede wszystkim na dostępnych i nierestrykcyjnych warunkach kwalifikowalności dla przedsiębiorstw, które najbardziej ucierpiały wskutek kryzysu.

1.4. W obliczu dotkliwej niepewności EKES popiera wdrażanie polityki konkurencji szczególnie ukierunkowanej na pomyślną transformację, która wymaga ambitnej polityki handlowej i inwestycyjnej, nadzwyczajnych inwestycji publicznych i prywatnych, innowacji oraz sprawnie funkcjonującego jednolitego rynku. UE i państwa członkowskie muszą obecnie stworzyć ramy prawne i finansowe, które zapewnią wszystkim podmiotom, regionom i obywatelom równe warunki działania na rynku. W związku z tym EKES podkreśla potrzebę osiągnięcia rzeczywistej równości traktowania między podmiotami europejskimi i wobec operatorów światowych. Kluczowym elementem tego procesu jest integralność i brak rozdrobnienia rynku wewnętrznego.

1.5. EKES jest zdania, że prawo konkurencji musi pozostać oparte na zasadach i faktach oraz że należy zagwarantować niezależność Komisji. Jednak przepisy regulujące prawo konkurencji, a w szczególności ich stosowanie przez osoby odpowiedzialne za rozpatrywanie spraw muszą wyraźniej odzwierciedlać wytyczne polityczne UE mające na celu zapewnienie sprawiedliwej transformacji. EKES wzywa Komisję do mobilizacji, aby w jak największym stopniu ułatwić dwojaką transformację gospodarki i wspomóc konkurencyjność jej sektorów na bardzo niestabilnym rynku światowym.

1.6. W związku z tym osiągnięcie strategicznej autonomii nigdy wcześniej nie było tak istotne. EKES jest zdania, że obecny przegląd prawa konkurencji należy oceniać pod kątem potrzeb wskazanych w pracach Komisji dotyczących 14 strategicznych ekosystemów europejskich.

1.7. EKES uważa, że należy przeprowadzić głębsze reformy, aby dokładniej uwzględnić kwestie zrównoważonego rozwoju, technologii cyfrowej i odporności. Zarówno kluczowe pojęcia unijnego prawa konkurencji (takie jak rynek właściwy), jak i szczegółowe ramy (takiego rodzaju jak *de minimis* lub GBER) oraz wdrażanie tych przepisów należy dostosować do kierunków strategicznych UE. Ponadto EKES wzywa Komisję do stworzenia niezbędnych instrumentów umożliwiających całej europejskiej strukturze gospodarczej, w szczególności MŚP i sektorowi usług, finansowanie tej dwojakiej transformacji.

2. Uwagi ogólne

2.1. EKES i wszyscy uczestnicy są zatem zgodni co do tego, że systemy stanowiące odstępstwo od ogólnych ram prawa konkurencji sprawdziły się od 2019 r. i od czasu wybuchu kryzysu związanego z COVID-19. Na uwagę zasługuje również szybkość, z jaką DG COMP podjęła decyzje, aby w jak największym stopniu uniknąć zakłóceń na rynku wewnętrznym.

2.2. Komitet popiera też podejście Komisji Europejskiej mające uchronić przedsiębiorstwa przed zjawiskiem *cliff effects* („nagłych spadków”), które to podejście umożliwiło w szczególności rozszerzenie tymczasowych ram na środki służące odbudowie.

2.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje nowe ramy tymczasowe przyjęte przez Komisję w celu zaradzenia poważnym skutkom wojny w Ukrainie wywołanej agresją rosyjską. Zastanawia się również nad wpływem tego nowego kryzysu zarówno na przegląd paktu stabilności, jak i na potrzebę nowego planu odbudowy.

2.4. EKES dostrzega również zasadność komunikatu Komisji z uwagi na fakt, że przedstawia się w nim ogólne ramy przeglądu reguł konkurencji oraz globalną i strategiczną drogę obroną w celu wykonania tego zadania.

2.5. Dziś jednak Unia boryka się z konsekwencjami swojej strategicznej zależności od krajów trzecich. Należy odbudować rynek wewnętrzny po kryzysie wywołanym pandemią oraz umożliwić europejskim przedsiębiorstwom wzmocnienie odporności i przeprowadzenie dwojakiej transformacji mimo konieczności zmierzenia się z wielorakimi i nieprzewidywalnymi konsekwencjami wojny w Ukrainie wywołanej agresją rosyjską.

2.6. Sprawnie funkcjonujący jednolity rynek i skuteczna polityka konkurencji zapewniają dostęp do ogromnego rynku, na którym każdy może konkurować na równych zasadach. Podnoszą wydajność, sprzyjają innowacjom i zapewniają przedsiębiorstwom odnoszącym sukces warunki do rozwoju i stania się światowymi liderami. Zatem EKES ponownie podkreśla zasadnicze znaczenie integralności rynku wewnętrznego w planie odbudowy. W tym kontekście będzie z zainteresowaniem śledzić wdrażanie instrumentu nadzwyczajnego jednolitego rynku.

2.7. System kontroli połączeń w UE wydaje się czasami utrudniać tworzenie przedsiębiorstw europejskich na skalę światową, zdolnych do konkurowania z przedsiębiorstwami amerykańskimi i chińskimi, a pretekstem do tego jest dążenie, by nie ograniczać konkurencji na rynku wewnętrznym. Przedsiębiorstwa europejskie mają znacznie bardziej rygorystyczne warunki korzystania z pomocy publicznej niż ich światowi konkurenci, co utrudnia rzeczywistą politykę wspierania sektorów gospodarki. Wreszcie zwalczanie karteli i zakaz nadużywania pozycji dominującej wydają się wciąż niedostosowane do nowych wyzwań związanych z gospodarką cyfrową i transformacją ekologiczną.

2.8. Komisja Europejska przeprowadza obecnie ponowny przegląd instrumentów polityki konkurencji (kontroli połączeń, ochrony konkurencji i pomocy państwa), aby upewnić się, że wszystkie pozostają adekwatne do swoich celów i uzupełniają istniejący zestaw środków. W tak niespokojnej sytuacji trzeba jak najbardziej zatroszczyć się o nasze ambicje klimatyczne i cyfrowe. EKES apeluje do Komisji, aby bardziej niż kiedykolwiek wcześniej przystosowała i zmobilizowała wszystkie narzędzia polityki konkurencji w celu wsparcia transformacji ekologicznej i cyfrowej oraz wyposażenia się w instrumenty niezbędne dla zmierzenia się z konkurencją zagraniczną w tym kontekście.

3. Przystosowanie reguł i wdrażania prawa konkurencji w celu realizacji naszych zamierzeń

3.1. EKES uważa, że przegląd ram konkurencji nie był wystarczająco kompleksowy, aby uwzględnić europejskie wytyczne strategiczne dotyczące zrównoważonego rozwoju i technologii cyfrowej. Utrzymuje, że przystosowanie prawa konkurencji musi się dokonać zarówno na poziomie definiowania podstawowych zasad, jak i oceny operacyjnej ograniczających oraz korzystnych skutków konkurencji.

3.2. Należy w pierwszej kolejności przeprowadzić przegląd **kluczowych zasad**. Ocena danej praktyki lub porozumienia podlegającego prawu konkurencji pod kątem legalności lub jej braku zależy od udziału rynkowego podmiotów na przedmiotowym rynku. Kluczowe znaczenie mają pojęcia „udziału w rynku” i „rynku właściwego”, w związku z czym EKES wzywa zainteresowane strony do jak największej czujności w trakcie dokonywanego obecnie przeglądu, tak aby pojęcia te odzwierciedlały realia działania sektorów gospodarki.

3.2.1. Należy zatem przeanalizować wiele aspektów. Takie pojęcia jak „wymienność produktu/usługi” oraz „jednorodność warunków konkurencji” należy dostosować do specyfiki rynku cyfrowego i jego podmiotów. Jednocześnie podczas oceny tej „wymienności” można by uwzględnić cechy środowiskowe danego produktu.

3.3. Drugi kierunek prac to **wyjaśnienie i wzmocnienie zakresu pomocy i praktyk, które są zgodne lub nie wpływają na wymianę handlową**, a zatem są wyłączone spod prawa konkurencji. Niektóre elementy oceny należy poddać przeglądowi, aby umożliwić jak największej liczbie osób inwestowanie i koordynację w poczuciu bezpieczeństwa prawnego i bez konieczności poddawania się europejskiej procedurze zgłoszenia. Wydaje się zatem, że zasada *de minimis* wymaga przeglądu, by lepiej ją dostosować do specyfiki każdego sektora, na przykład transportu lądowego lub handlu.

3.3.1. EKES odnosi się również przychylnie do zaproponowanych przez Komisję zmian w ogólnym rozporządzeniu w sprawie wyłączeń grupowych (GBER), ponieważ odpowiadają wielu potrzebom przedsiębiorstw, a zwłaszcza MŚP, w zakresie dostępu do wsparcia finansowego niezbędnego do osiągnięcia sukcesu w zrównoważonej transformacji.

3.4. Zgodnie z ostatnim kierunkiem prac w zakresie **stosowania i kontroli** DG COMP, a zwłaszcza osoby odpowiedzialne za rozpatrywanie spraw powinny być w pełni świadome *ścieżek transformacji* wytyczonych dla czternastu europejskich ekosystemów strategicznych wskazanych przez Komisję Europejską. W tym kontekście należy ustalać, czy dana praktyka lub porozumienie ogranicza konkurencję, co będzie mieć prawdopodobnie negatywne skutki dla ceny, produkcji, innowacji, jakości lub różnorodności towarów i usług na danym rynku.

3.4.1. Parametry oceny prowadzące do korzyści wynikających ze zwolnienia lub porozumień o połączeniu również powinny być przystosowane do tych celów. W rzeczywistości warunki te, oprócz ryzyka wyeliminowania konkurencji, koncentrują się głównie na korzyściach dla gospodarki i korzyściach cenowych dla konsumenta. Pozytywne skutki ograniczeń powinny być w większym stopniu ukierunkowane na jakość środowiskową produktów i na przyrost wydajności w dziedzinie klimatu, zakładając że aspekty te są jednolicie określone na szczeblu europejskim.

3.4.2. Pojęcie „jakości” powinno zatem odzwierciedlać cele w zakresie zrównoważonego rozwoju i zostać odpowiednio zdefiniowane pod tym względem na poziomie europejskim. Pojęcie „zrównoważonego produktu” powinno również zostać określone na poziomie europejskim, co przyczyni się do równości traktowania podmiotów gospodarczych i do zakończenia pseudoekologicznego marketingu. W tym kontekście EKES popiera prace Komisji nad wspólną i przejrzystą metodologią naukową mającą na celu zdefiniowanie zgodności produktów, usług i budynków itp. z zasadami zrównoważonego rozwoju.

3.4.3. Informacje zwrotne od zainteresowanych stron dotyczące uwzględnienia kryterium „innowacji” są rozbieżne. Według DG COMP innowacja jest kluczowym parametrem testu rynkowego. Według podmiotów gospodarczych parametr ten jest brany pod uwagę w bardzo niewielkim stopniu lub w każdym razie – głównie odrzucany. EKES apeluje do Komisji o zastanowienie się, w jakim stopniu wytyczne polityczne UE zostały uwzględnione w jej ostatnich decyzjach.

3.4.4. Zasadnicze znaczenie ma też ułatwienie i zabezpieczenie współpracy między przedsiębiorstwami przy projektach środowiskowych, które w wielu przypadkach obejmują swoim zasięgiem cały łańcuch wartości. Dlatego EKES wzywa Komisję do wyjaśnienia nowego odstępstwa WPR od przepisów antymonopolowych (art. 210), które umożliwiałoby rolnikom uzgadnianie ze swoim partnerem kwestii zrównoważonego rozwoju.

3.4.5. Należy również przystosować zasady dotyczące zarówno porozumień wertykalnych (VBER), jak i horyzontalnych (HBER) w celu uwzględnienia złożoności ekosystemów, które mają być zbudowane wokół celów zrównoważonego rozwoju. Komisja powinna w miarę możliwości wskazać, jakiego rodzaju informacje dotyczące zrównoważonego rozwoju mogą być bezpiecznie wymieniane między konkurentami.

4. Pozyskanie instrumentów niezbędnych dla zapewnienia transformacji i stawienia czoła zagranicznej konkurencji

4.1. Jak już stwierdził EKES⁽¹⁾, wzmocnienie otwartej autonomii strategicznej wiąże się w szczególności ze zwiększeniem odporności jednolitego rynku, inwestowaniem we własne umiejętności i zdolności technologiczne Unii, zwiększeniem zasobów przeznaczanych na badania i rozwój, ekologizacją produkcji i łańcuchów dostaw, zagwarantowaniem suwerenności cyfrowej, tworzeniem strategicznych zapasów, wspieraniem i przyciąganiem inwestycji i zrównoważonej produkcji w Europie, poprzez poprawę warunków prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwa, badaniem alternatywnych rozwiązań i modeli gospodarki o obiegu zamkniętym, krzewieniem szerokiej współpracy przemysłowej między państwami członkowskimi, a także dążeniem do zdobycia wiodącej pozycji w dziedzinie technologii, jak w listopadzie 2020 r. podkreśliła Rada ds. Konkurencyjności.

(1) Opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji francuskiej w Radzie UE przyjęta 19 stycznia 2022 r.: „W jaki sposób określone ekosystemy przemysłowe przyczynią się do strategicznej autonomii UE i dobrobytu Europejczyków?” (Dz.U. C 194 z 12.5.2022, s. 34).

4.2. EKES zastanawia się nad proponowanymi środkami ułatwiającymi inwestycje niezbędne dla transformacji klimatycznej i cyfrowej na odpornym rynku i w tak niepewnych czasach. Dokonanie tych przemian wymaga znacznych inwestycji zarówno publicznych, jak i prywatnych w czasie, gdy sytuacja gospodarcza i polityczna jest bardzo niestabilna. Należy ułatwić przeprowadzanie największych inwestycji, z którymi mierzą się nasze strategiczne ekosystemy i, ogólnie mówiąc, wszystkie sektory gospodarki, mając też na uwadze dążenie do stworzenia podmiotów zdolnych do rozwoju na rynku światowym.

4.3. W niektórych sektorach zostały już co prawda określone główne plany inwestycyjne, lecz EKES zastanawia się nad wdrożeniem środków dla sektorów usługowych i – ogólnie – europejskiej tkanki gospodarczej składającej się głównie z MŚP. Zasady UE dotyczące pomocy państwa będą odgrywać ważną rolę w powodzeniu tych przemian.

4.4. Przedsiębiorstwa potrzebują bowiem również wsparcia na inwestycje w cyfryzację, a w szczególności w modernizację systemów informatycznych, automatyzację, robotykę i sztuczną inteligencję. Zwłaszcza MŚP potrzebują wsparcia, by rozwijać swą obecność cyfrową. Innym przykładem jest pomoc państwa na wdrożenie ultraszybkiej sieci, która będzie kluczowym elementem polityki spójności terytorialnej. Komitet zachęca Komisję do uwzględnienia dalszych zmian w GBER w celu wsparcia cyfryzacji obiektów handlowych oraz operacji biznesowych.

4.5. Podobnie ważne projekty stanowiące przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania (IPCEI) oraz sojusze przemysłowe, czy to w zakresie baterii, czy półprzewodników, czy też ochrony zdrowia, muszą przyczynić się do rozwoju innowacyjnych łańcuchów wartości na terytorium Europy. Pierwsze zastosowania tego narzędzia są obiecujące. EKES będzie zwracać uwagę na otwartość projektów IPCEI na MŚP, co przewidziano w projekcie wytycznych.

4.6. Należy również zapewnić równe warunki działania w stosunku do podmiotów z krajów trzecich; kontrola subsydiów zagranicznych stanowi główny problem w tej dziedzinie.

Przedsiębiorstwa spoza Europy otrzymują ogromne wsparcie państwa. W tym względzie EKES uważa, że propozycja Komisji⁽²⁾ dotycząca środków finansowych, które są wypłacane przez państwo ze źródeł zagranicznych przedsiębiorstwom działającym na rynku UE i które mogą zakłócać funkcjonowanie rynku, jest przydatnym i odpowiednim narzędziem operacyjnym. Dlatego też niektóre aspekty działania regulacyjnego, które samo w sobie jest złożone i wielopłaszczyznowe, wymagają dalszego dopracowania.

4.7. Ponadto EKES odnosi się pozytywnie do przyjęcia aktu o rynkach cyfrowych (DMA), ponieważ ma on zagwarantować kontestowalność i uczciwość rynków cyfrowych w ramach regulacji ex ante. W tym kontekście europejski system rządów jest niezbędny, aby zagwarantować w Unii Europejskiej jednolite stosowanie i skuteczność rozporządzenia w sprawie kontestowalnych i uczciwych rynków w sektorze cyfrowym. Ponadto chociaż reguluje ono kwestie udostępniania danych i dostępu do nich ze strony selekcyjnerów informacji, wyjaśnienia wymaga wciąż miejsce danych w ocenie konkurencji.

4.8. Wreszcie jeśli chodzi o sojusze ponadnarodowe i globalne, Unia musi być w stanie identyfikować w całym łańcuchu wartości i dostaw przypadki naruszania praw człowieka, podstawowych wolności oraz zdrowia i bezpieczeństwa zarówno ludzi, jak i środowiska. EKES odnotowuje inicjatywy podjęte w tym celu, zwłaszcza odnośnie do klauzul „lustrzanych”.

Bruksela, dnia 19 maja 2022 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie subsydiów zagranicznych zakłócających rynek wewnętrzny (COM(2021) 223 final – 2021/0114(COD)).