

Competition contributing to the European Green Deal

#EUGreenDeal

Polityka konkurencji wspierająca Zielony Ład

Zaproszenie do przedkładania uwag

Wprowadzenie

Celem Europejskiego Zielonego Ładu jest przekształcenie UE w sprawiedliwe i prosperujące społeczeństwo z nowoczesną, zasobooszczędną i konkurencyjną gospodarką. Do 2050 r. Europa ma stać się pierwszym kontynentem neutralnym dla klimatu, na którym wzrost gospodarczy jest oddzielony od wykorzystania zasobów. Pandemia koronawirusa sprawia, że te ambicje nabierają jeszcze większego znaczenia. Komisja Europejska przedstawiła kompleksowy plan odbudowy Europy, który ma pomóc w naprawieniu szkód gospodarczych i społecznych spowodowanych przez pandemię i zainicjować odbudowę Europy zgodnie z dwoma celami transformacji ekologicznej i cyfrowej.

Jak podkreśliła wiceprzewodnicząca wykonawcza Margrethe Vestager: „Aby odnieść sukces, każdy w Europie będzie musiał odegrać swoją rolę – każda osoba, każdy organ publiczny. Dotyczy to także organów ochrony reguł konkurencji.”

Celem reguł konkurencji UE jest promowanie i ochrona skutecznej konkurencji na rynkach, przynoszącej efektywne rezultaty z korzyścią dla konsumentów. Istnienie rynków konkurencyjnych zachęca przedsiębiorstwa do produkcji po najniższych kosztach, do skutecznego inwestowania oraz do wprowadzania innowacji i stosowania bardziej energooszczędnych technologii. Taka presja konkurencyjna stanowi silny bodziec dla efektywnego wykorzystania ograniczonych zasobów naszej planety i stanowi uzupełnienie polityki i regulacji w zakresie środowiska i klimatu, służących internalizacji ekologicznych efektów zewnętrznych. Polityka konkurencji pomaga w osiągnięciu efektywnych i konkurencyjnych wyników rynkowych i w rezultacie sama w sobie przyczynia się do skuteczności polityki ekologicznej.

Polityka konkurencji nie odgrywa najważniejszej roli w walce ze zmianą klimatu oraz w ochronie środowiska. Istnieją lepsze, znacznie skuteczniejsze sposoby, takie jak regulacja i opodatkowanie. Polityka konkurencji może jednak stanowić uzupełnienie regulacji, a pytanie brzmi, jaki jest najskuteczniejszy na to sposób. Komisja odpowiada za egzekwowanie reguł konkurencji w oparciu o swoje kompetencje wynikające z Traktatu i istniejącego prawa wtórnego UE pod ścisłym nadzorem unijnych sądów. Oznacza to, że przy braku jakichkolwiek zmian w istniejących ramach prawnych wkład polityki konkurencji w Zielony Ład może mieć miejsce jedynie w tych jasno określonych granicach. .

Celem niniejszego zaproszenia do przedkładania uwag jest zebranie pomysłów i propozycji od wszystkich zainteresowanych tą kwestią, w tym od ekspertów ds. konkurencji, środowisk akademickich, przemysłu, grup działających na rzecz ochrony środowiska i organizacji konsumenckich. Przedstawione uwagi zostaną wzięte pod uwagę na początku przyszłego roku podczas konferencji, która umożliwi połączenie tych różnych perspektyw.

Część 1: Kontrola pomocy państwa

Zasady pomocy państwa umożliwiają udzielanie wsparcia w ramach osi priorytetowych Zielonego Ładu (obniżenie emisyjności, efektywność energetyczna, mobilność zgodna z zasadami zrównoważonego rozwoju, gospodarka o obiegu zamkniętym, dążenie do osiągnięcia zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń). Ułatwiły one w przeszłości zielone inwestycje, ograniczając jednocześnie zakłócający

wpływ dotacji państwowych, a obecnie można dokonać ich przeglądu, co pozwoli sprawdzić, czy mogą jeszcze lepiej przyczynić się do tego w przyszłości¹. Przeglądy te będą stanowiły podstawę do zapewnienia w pełni zaktualizowanych ram umożliwiających organom publicznym przyczynienie się do realizacji celów przejścia na zieloną gospodarkę przy jak najbardziej efektywnym wykorzystaniu ograniczonych funduszy publicznych.

Kontrola pomocy państwa dotyczy oceny zgodności środka pomocy z rynkiem wewnętrznym. Ocena zgodności środka pomocy ze wspólnym rynkiem polegała zwykle na równoważeniu jego negatywnego wpływu na handel i konkurencję na wspólnym rynku z jego pozytywnymi skutkami w postaci wkładu w osiągnięcie ściśle określonego celu leżącego we wspólnym interesie. Przy równoważeniu tych skutków uwzględnia się wpływ pomocy za pomocą testu, który zwykle podzielony był na wymienione poniżej kryteria².

- Środek pomocy musi służyć realizacji ściśle określonego celu leżącego we wspólnym interesie.
- Pomoc musi spowodować istotną poprawę, która nie może nastąpić w wyniku działania rynku, np. poprzez usunięcie niedoskonałości rynku lub rozwiązanie problemu związanego z kapitałem własnym lub spójnością.
- Pomoc musi być właściwym instrumentem polityki na potrzeby osiągnięcia danego celu politycznego.
- Pomoc musi mieć efekt zachęty, tj. zmienić zachowanie przedmiotowego przedsiębiorstwa w taki sposób, że angażuje się ono w dodatkową działalność, której nie podjęłoby bez przyznanej pomocy.
- Środek pomocy musi być proporcjonalny, tj. ograniczony do minimum niezbędnego do przyciągnięcia dodatkowych inwestycji lub działalności.
- Zakłócenia konkurencji i wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi muszą być wystarczająco ograniczone, aby ogólny bilans był dodatni.
- Odpowiednie decyzje i informacje o przyznaniu pomocy muszą być podawane do wiadomości publicznej (przejrzystość).

Jako wkład do debaty na temat sposobu, w jaki kontrola pomocy państwa oraz polityka w dziedzinie środowiska i klimatu współdziałają ze sobą – i jak można by to udoskonalić – należy odpowiedzieć sobie na następujące pytania:

1. Jakie są główne zmiany, których chcieliby Państwo w obecnym zbiorze zasad pomocy państwa, aby zagwarantować jego pełną zgodność z Zielonym Ładem? W miarę możliwości proszę podać przykłady, na podstawie których uważają Państwo, że obecne zasady pomocy państwa nie wspierają w wystarczającym stopniu zazieleniania gospodarki lub że obecne zasady pomocy państwa umożliwiają wsparcie, które jest sprzeczne z celami środowiskowymi.
2. Jeżeli uważają Państwo, że w przypadku działań mających negatywny wpływ na środowisko należy zatwierdzić niższe poziomy pomocy państwa lub mniejszą liczbę środków pomocy państwa, jakie mają Państwo koncepcje w kwestii sposobu, w jaki należy to zrobić?

¹ Niniejsze wytyczne i zasady pomocy państwa będą przedmiotem konsultacji publicznych dostępnych na stronie internetowej <https://ec.europa.eu/competition/consultations/open.html>

² Należy rozważyć ewentualny wpływ wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 września 2020 r. w sprawie C 594/18 P, Austria przeciwko Komisji (zwanego dalej „Hinkley Point”).

- a. W przypadku projektów, które mają negatywny wpływ na środowisko, jakie są sposoby łagodzenia negatywnych skutków przez państwa członkowskie lub beneficjenta? (Na przykład: Jeżeli inwestycja w sieci szerokopasmowe/infrastrukturę kolejową mogłaby mieć wpływ na różnorodność biologiczną, w jaki sposób można by zapewnić zachowanie tej różnorodności podczas prac; lub jeżeli elektrownia wodna stanowiłaby zagrożenie dla populacji ryb, jak można by chronić ryby?)
3. Jeżeli uważają Państwo, że należy umożliwić większą pomoc państwa w zakresie wspierania celów środowiskowych, jakie mają Państwo koncepcje w kwestii sposobu, w jaki należy to zrobić?
 - a. Czy powinno to być w formie zezwolenia na większą pomoc (lub pomoc na łatwiejszych warunkach) w przypadku projektów korzystnych dla środowiska w odróżnieniu od porównywalnych projektów, które nie przynoszą tych samych korzyści („zielony bonus”)? Jeżeli tak, to jak należy zdefiniować ten zielony bonus?
 - b. Jakie kryteria należy uwzględnić przy ocenie zielonego bonusu? Czy mogliby Państwo podać konkretne przykłady, w których Państwa zdaniem zielony bonus byłby uzasadniony, w porównaniu z przykładami, w których nie byłby uzasadniony? Proszę podać powody uzasadniające swój wybór.
4. Jak należy zdefiniować korzyści dla środowiska?
 - a. Czy definicja powinna nawiązywać do taksonomii UE³, a jeżeli tak, to czy powinna nawiązywać do wszystkich kryteriów zrównoważonego rozwoju w ramach taksonomii UE? A może wystarczająca byłaby dowolna korzyść dla środowiska?

Część 2: Przepisy antymonopolowe

Unijne przepisy antymonopolowe zakazują stosowania przez przedsiębiorstwa praktyk antykonkurencyjnych, takich jak porozumienia antykonkurencyjne lub nadużywanie pozycji dominującej. Przepisy antymonopolowe stosuje równolegle Komisja Europejska, krajowe organy ochrony konkurencji i sądy krajowe.

Unijne przepisy antymonopolowe już teraz przyczyniają się do osiągnięcia celów Zielonego Ładu dzięki nakładaniu sankcji z powodu restrykcyjnych zachowań, takich jak ograniczenia w rozwoju lub wprowadzaniu czystych technologii lub ograniczenia w dostępie do podstawowej infrastruktury, takiej jak linie przesyłowe, która ma kluczowe znaczenie dla wprowadzania morskich elektrowni wiatrowych i innych odnawialnych źródeł energii. Unijne przepisy antymonopolowe przyczyniają się również do osiągnięcia celów Zielonego Ładu dzięki ułatwianiu swobodnego przepływu energii przez granice w oparciu o konkurencję między operatorami na rynku energetycznym i bardziej efektywne wykorzystanie zasobów naturalnych. Działania w zakresie egzekwowania prawa związane z transportem mogą również przyczynić się do zazieleniania przemysłu i gospodarki.

³ W rozporządzeniu UE w sprawie taksonomii (rozporządzenie (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r., Dz.U. L 198 z 22.6.2020, s. 13) ustanowiono unijny system klasyfikacyjny ułatwiający zrównoważone inwestycje. W ramach taksonomii UE większość rodzajów działalności gospodarczej zostanie poddana przeglądowi i zostaną określone kryteria (dotyczące poziomu emisji, wskaźników recyklingu, wymogów w zakresie gospodarki wodnej itp.) w odniesieniu do każdego obszaru działalności w celu ustalenia, czy inwestorzy i podmioty zarządzające aktywami mogą określić go mianem zrównoważonego. Chociaż nie ma ona zastosowania do pomocy państwa, klasyfikacja ta mogłaby dostarczyć częściowych wskazówek co do identyfikacji projektów o dużych korzyściach dla środowiska lub o wysokim wskaźniku zrównoważonego rozwoju.

Przedsiębiorstwa mogą mieć udział w realizacji Zielonego Ładu dzięki wspólnemu podejmowaniu wysiłków na rzecz wyjścia poza obowiązujące standardy. Porozumienia standaryzacyjne często przynoszą znaczące pozytywne skutki, w szczególności umożliwiając stworzenie nowych i ulepszonych produktów lub rynków albo poprawę warunków dostaw. Przy uzgadnianiu standardów przedsiębiorstwa mogą wprowadzić zabezpieczenia gwarantujące, że korzyści płynące ze standardu nie wiążą się z niepotrzebnymi ograniczeniami zdrowej konkurencji. Na przykład standard należy stosować w sposób przejrzysty i niedyskryminujący; powinien być dostępny dla wszystkich zainteresowanych przedsiębiorstw, w tym również tych, które chcą korzystać z alternatywnych standardów lub technologii; ponadto nie powinien umożliwiać wymiany szczególnie chronionych informacji handlowych ani krycia karteli⁴.

W porozumieniach służących osiągnięciu celów zrównoważonego rozwoju można również co do zasady korzystać z rozporządzeń Komisji w sprawie wyłączeń grupowych⁵, o ile nie zawierają one najpoważniejszych ograniczeń konkurencji oraz o ile wspólne udziały stron porozumienia w rynku nie przekraczają określonych progów.

Obecna debata ma na celu ustalenie, czy istnieją jeszcze bariery dla odpowiednich porozumień wspierających cele Zielonego Ładu, a jeżeli tak, to jaki jest najlepszy sposób wyeliminowania tych barier.

Jako wkład w debatę na temat tego, w jaki sposób polityka antymonopolowa oraz polityka w dziedzinie środowiska i klimatu współdziałają ze sobą – i jak można by to udoskonalić – należy rozważyć następujące pytania:

1. Proszę podać rzeczywiste lub teoretyczne przykłady odpowiedniej współpracy między przedsiębiorstwami służącej wspieraniu celów Zielonego Ładu, których nie można było zrealizować ze względu na ryzyko naruszenia unijnych reguł konkurencji. W szczególności proszę wyjaśnić okoliczności, w których współpraca, a nie konkurencja między przedsiębiorstwami, prowadzi do bardziej ekologicznych wyników (np. bardziej ekologicznych produktów lub procesów produkcji).
2. Czy należy udzielać dalszych wyjaśnień i zapewnień w kwestii cech porozumień, które służą celom Zielonego Ładu, bez ograniczania konkurencji? Jeżeli tak, to w jakiej formie należy podawać takie wyjaśnienia (ogólne wytyczne polityczne, ocena poszczególnych przypadków, komunikat w sprawie priorytetów w zakresie egzekwowania prawa...)?
3. Czy istnieją okoliczności, w których dążenie do osiągnięcia celów Zielonego Ładu uzasadniałoby zawieranie porozumień ograniczających konkurencję wykraczających poza obecną praktykę egzekwowania prawa? Jeżeli tak, proszę wyjaśnić, w jaki sposób można by opracować obecną praktykę egzekwowania prawa, aby uwzględnić takie porozumienia (tzn. jakie cele Zielonego Ładu uzasadniałyby szczególne traktowanie porozumień ograniczających konkurencję? Jak

⁴ Zob. wytyczne w sprawie stosowania art. 101 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do horyzontalnych porozumień kooperacyjnych, Dz.U. C 11/1 z 14.1.2011 (wytyczne dotyczące współpracy horyzontalnej), pkt 280–283 i pkt 293.

⁵ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 330/2010 z dnia 20 kwietnia 2010 r. w sprawie stosowania art. 101 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do kategorii porozumień wertykalnych i praktyk uzgodnionych. Dz.U. L 102 z 23.4.2010, s. 1–7; Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1217/2010 z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie stosowania art. 101 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii porozumień badawczo-rozwojowych, Dz.U. L 335 z 18.12.2010, s. 36; Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1218/2010 z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie stosowania art. 101 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii porozumień specjalizacyjnych, Dz.U. L 335 z 18.12.2010, s. 43.

można odróżnić dążenie do osiągnięcia celów Zielonego Ładu od innych ważnych celów polityki, takich jak tworzenie miejsc pracy lub innych celów społecznych?).

Część 3: Kontrola koncentracji przedsiębiorstw

Na podstawie rozporządzenia UE w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw Komisja jest upoważniona do oceny, czy reorganizacje przedsiębiorstw, czyli koncentracje i przejęcia o określonej wielkości, znacząco utrudniają skuteczną konkurencję na rynku wewnętrznym. Takie reorganizacje są zasadniczo dobrze widziane, o ile nie przynoszą szkodliwych skutków i przyczyniają się do zwiększenia konkurencyjności przemysłu europejskiego, poprawy warunków wzrostu i podniesienia poziomu życia w UE.

Zadaniem Komisji jest zapewnienie, aby transakcje te nie powodowały jednak trwałych szkód dla konkurencji na rynku wewnętrznym. Koncentracja może spowodować trwałe szkody dla konkurencji, na przykład poprzez usunięcie ograniczeń konkurencyjnych między przedsiębiorstwami. W szczególności koncentracje mogą umożliwić wyeliminowanie presji między przedsiębiorstwami na wprowadzanie innowacji dotyczących aspektów zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do niektórych produktów lub procesów produkcji, w szczególności na rynkach, na których wspomniane procesy stanowią istotny czynnik konkurencji.

Preferencje konsumentów stanowią kluczowy aspekt oceny skutków koncentracji, zarówno pod względem identyfikacji właściwych rynków produktowych, jak i analizy zakresu, w jakim przedsiębiorstwa biorące udział w koncentracji konkurują ze sobą i z innymi przedsiębiorstwami. Obecnie kwestie ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju odgrywają pod tym względem coraz większą rolę.

Definicja rynku jest narzędziem do identyfikacji i definiowania przestrzeni, w których konkurują przedsiębiorstwa. Wyodrębnienie rynków zarówno w wymiarze produktowym, jak i geograficznym pozwala na ustanowienie ram oceny wpływu transakcji na konkurencję i dobrobyt konsumentów⁶. Właściwy rynek produktowy obejmuje wszystkie te produkty lub usługi, które w opinii konsumenta są wymienne lub zastępowalne z uwagi na swe cechy, cenę oraz zamierzony sposób użycia. W związku z tym cechy przyjazne dla środowiska lub właściwości produktu mające zrównoważony charakter mogą wiązać się z jego wyższą jakością i stanowić czynnik różnicujący w oczach konsumentów.

Badania i postęp technologiczny mają zasadnicze znaczenie dla postępu gospodarczego. Cel promowania zrównoważonego rozwoju wymaga ochrony innowacji i zachęcania do nich, aby przedsiębiorstwa proponowały nowe i lepsze technologie, produkty lub wiedzę ekspercką, które mogą np. pomóc ograniczyć poziom emisji lub przynieść inne korzyści w zakresie zrównoważonego rozwoju lub poprawy stanu środowiska. Kontrola koncentracji sprawia, że nie występuje utrata innowacji spowodowana koncentracjami między rywalami, która w przeciwnym razie nadal przynosiłaby korzyści.

Jako wkład w debatę na temat tego, w jaki sposób polityka w dziedzinie koncentracji oraz polityka w dziedzinie środowiska i klimatu współdziałają ze sobą – i jak można by to udoskonalić – należy rozważyć następujące pytania:

1. Czy widzą Państwo jakieś sytuacje, w których koncentracja przedsiębiorstw mogłaby być szkodliwa dla konsumentów na skutek ograniczenia ich wyboru produktów lub technologii przyjaznych dla środowiska?

⁶ Zob. wytyczne zawarte w obwieszczeniu Komisji w sprawie definicji rynku właściwego do celów wspólnotowego prawa konkurencji [Dz.U. C 372 z 9.12.1997].

2. Czy Państwa zdaniem egzekwowanie przepisów w zakresie koncentracji mogłoby lepiej przyczynić się do ochrony środowiska i osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju zawartych w Zielonym Ładzie? Jeżeli tak, proszę wyjaśnić w jaki sposób?

Kwestie praktyczne:

Niniejszy dokument zawiera szereg pytań podzielonych na trzy grupy – każda z nich obejmuje jeden z trzech instrumentów prawa konkurencji: przepisy antymonopolowe, kontrolę pomocy państwa i kontrolę koncentracji przedsiębiorstw.

W ramach swoich uwag mogą Państwo odpowiedzieć na wszystkie lub tylko niektóre części albo pytania. W tym celu proszę upewnić się, że odpowiedź odnosi się dokładnie do danego pytania. Prosimy o podanie konkretnych przykładów, jak również, w miarę możliwości, ich kwantyfikacji.

W przypadku gdy Państwa uwagi przekraczają 20 stron, prosimy o dodanie streszczenia.

Prosimy o przesłanie Państwa uwag na adres COMP-GREEN-DEAL@ec.europa.eu do 20 listopada 2020 r.

Proszę nie podawać informacji poufnych.