

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie subsydiów zagranicznych zakłócających rynek wewnętrzny”**

**(COM(2021) 223 final – 2021/0114 (COD))**

(2022/C 105/13)

Sprawozdawca: **Maurizio MENSI**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 7.6.2021 Rada, 3.6.2021
Podstawa prawna	Art. 114 i 207 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	30.9.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.10.2021
Sesja plenarna nr	564
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	220/3/9

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES docenia wysiłki Komisji i zgadza się z potrzebą wzmocnienia instrumentów służących ochronie rynku UE i jej przedsiębiorstw, aby wypełnić lukę w ramach prawnych dotyczących konkurencji, handlu i zamówień publicznych w celu zapewnienia uczciwej konkurencji niezakłóconej zagranicznymi subsydiami.

1.2. W tym względzie EKES uważa, że propozycja Komisji 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 istotnym narzędziem operacyjnym. Dlatego też niektóre aspekty działania regulacyjnego, które samo w sobie jest złożone i wielopłaszczyznowe, wymagają dalszego dopracowania.

1.3. Zgodnie z wnioskiem szeroka definicja subsydium zagranicznego pozwala na objęcie nią wielu różnych form subsydiów, w tym podatkowych, pochodzących z obcego państwa. W związku z tym Komisja powinna wskazać dochodzenia, które zamierza traktować jako priorytetowe, określając, w stosownych przypadkach, kryteria regulujące postępowanie z różnymi przypadkami w celu zapewnienia przejrzystości i uproszczenia.

1.4. We wniosku powierza się Komisji kontrolę inwestycji w UE dokonywanych przez podmioty otrzymujące subsydia zagraniczne. W tej kwestii EKES uważa, że Komisja powinna dokładnie wyjaśnić, w razie potrzeby za pomocą odpowiednich wytycznych, zakres stosowania rozporządzenia, aby zapewnić jego jednolite stosowanie na szczeblu UE i zminimalizować ryzyko rozbieżnych interpretacji przez państwa członkowskie, które z kolei są odpowiedzialne za kontrolę inwestycji zagranicznych. W tym celu proponuje również utworzenie punktu dla przedsiębiorstw, który udzielałby im informacji na temat przepisów dotyczących subsydiów zagranicznych oraz wynikających z nich wymogów i obowiązków zgłoszenia.

1.5. W celu wszczęcia postępowania Komisja dokonuje oceny subsydium zagranicznego, waząc jego negatywne i pozytywne skutki dla rozwoju danej działalności gospodarczej. Zdaniem EKES-u ważne jest, aby przekazała dodatkowe informacje na temat tego, w jaki sposób przeprowadza się tę ocenę w praktyce, jakie mogą być pozytywne skutki lub kiedy zbilansowanie jest uzasadnione.

1.6. Odnośnie do obecnego systemu kontroli koncentracji EKES uważa, że Komisja powinna wyjaśnić jego związek z planowanym nowym systemem, aby uniknąć rozbieżności w terminach i wynikach, skutkujących znacznymi obciążeniami dla przedsiębiorstw.

1.7. Aby Komisja mogła wszcząć procedurę, suma subsydiów zagranicznych w ciągu trzech kolejnych lat podatkowych musi przekroczyć próg 5 mln EUR. EKES uważa, że próg ten jest stosunkowo niski w wartościach bezwzględnych, i uznaje za stosowne zaproponować Komisji jego podwyższenie, aby pominąć przypadki o mniejszej wartości i znaczeniu, również na korzyść małych i średnich przedsiębiorstw.

1.8. W obszarze zamówień publicznych prowadzenie dochodzeń z urzędu oraz zakrojonych na szeroką skalę weryfikacji postępowań o udzielenie zamówienia publicznego stanowi potencjalne źródło ryzyka i obciążeń dla przedsiębiorstw prowadzących działalność i inwestujących w UE. Stąd konieczność jak największego uproszczenia i wyjaśnienia przez Komisję obowiązującego systemu, aby ułatwić stosowanie nowych przepisów, zwłaszcza gdy są one zbieżne z już obowiązującymi przepisami, co pozwoli zmniejszyć obciążenia administracyjne dla przedsiębiorstw unijnych.

## 2. Uwagi ogólne

2.1. EKES uważa, że UE i jej rynki muszą pozostać otwarte i konkurencyjne, oraz że kwestia ta ma fundamentalne znaczenie dla właściwego i zrównoważonego funkcjonowania unijnego systemu społeczno-gospodarczego, dobrej kondycji przedsiębiorstw i dobrobytu obywateli, które to elementy stanowią również podstawę jej modelu strategicznej autonomii<sup>(1)</sup>. W związku z tym jest zdania, że cel ochrony jednolitego rynku przed subsydiami prowadzącymi do nieuczciwej konkurencji musi iść w parze z dążeniem do zapewnienia skutecznego narzędzia stosowanego w sposób spójny w całej UE, przy jak najmniejszym obciążeniu przedsiębiorstw.

2.2. W dniu 17 czerwca 2020 r. Komisja przyjęła białą księgę w sprawie subsydiów zagranicznych, aby zająć się tą kwestią, zainicjować debatę publiczną i zaproponować możliwe rozwiązania. W białej księdze wskazano lukę prawną w przepisach UE dotyczących pomocy państwa w obszarach konkurencji, handlu i zamówień publicznych, która w rzeczywistości uniemożliwia UE interwencję w przypadku, gdy subsydia zagraniczne zakłócają rynek wewnętrzny, sprzyjając niektórym koncentracjom lub niektórym oferentom. W białej księdze wskazano ponadto różne problemy związane z dostępem do finansowania unijnego w przypadku podmiotów otrzymujących subsydia zagraniczne, które mogą zakłócać konkurencję o dostęp do funduszy unijnych. Do tej pory w żadnym państwie członkowskim nie obowiązują przepisy mające na celu zwalczanie potencjalnych zakłócających skutków subsydiów zagranicznych.

2.3. Kwestia subsydiów zagranicznych nie jest nowa i była wielokrotnie podkreślana na szczelbu UE. Rada odniosła się do białej księgi Komisji w swoich konkluzjach z dnia 11 września 2020 r., a w konkluzjach z posiedzenia w dniach 1–2 października 2020 r. Rada Europejska wezwała do opracowania „dalszych instrumentów służących zaradzeniu zakłóceniom, jakie powodują na jednolitym rynku subsydia zagraniczne”. W swoim sprawozdaniu na temat polityki konkurencji z lutego 2020 r. Parlament Europejski zwrócił się do Komisji o „przeanalizowanie możliwości dodania odpowiednich narzędzi dochodzeniowych w przypadku przedsiębiorstw, które zostaną uznane za uczestniczące w działaniach »zakłócających«, gdyż otrzymują dotacje rządowe, lub za osiągające nadmierne zyski dzięki dominującej pozycji rynkowej w państwie pochodzenia”. We wspólnym piśmie do wiceprzewodniczących wykonawczych Komisji Margrethe Vestager i Valdisa Dombrovskisa oraz komisarza Thierry'ego Bretona grupa 41 posłów do Parlamentu Europejskiego wyraziła zdecydowane poparcie dla instrumentu mającego na celu rozwiązanie problemu „przedsiębiorstw z państw trzecich, które otrzymały znaczne wsparcie udzielone przez państwo”.

2.4. Jak zapowiedziano w programie prac Komisji na lata 2020–2021, analizowany wniosek dotyczący rozporządzenia szczegółowo reguluje nowe narzędzie operacyjne (system zgłaszania *ex ante* największych i potencjalnie najbardziej zakłócających przypadków wraz z procedurą wszczynaną *ex officio*) w celu uzupełnienia luki regulacyjnej w prawie europejskim i zagwarantowania równych szans na rynku wewnętrznym poprzez unikanie nierównych warunków konkurencji. Zasadniczo o wniosku dotyczącym rozporządzenia jest również mowa w pkt 3.2.6 komunikatu w sprawie przeglądu polityki handlowej odnośnie do poszanowania równych szans.

2.5. Podsumowując, proponowane przepisy mają na celu zbadanie i, w stosownych przypadkach, zniechęcenie do koncentracji, zamówień publicznych i zachowań rynkowych przedsiębiorstw otrzymujących zagraniczne subsydia, które mogą zakłócać rynek wewnętrzny Unii Europejskiej, a także zapobieganie im. Przepisy te przewidują obowiązek zgłaszania zarówno koncentracji, gdy obrót przedsiębiorstwa przekracza 500 mln EUR, a strony w ciągu trzech ostatnich lat skorzystały z ponad 50 mln EUR zagranicznych wkładów finansowych, jak i postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w których wartość zamówienia przekracza 250 mln EUR w przypadku, gdy uczestniczą w nich podmioty otrzymujące zagraniczne subsydia. Wniosek przewiduje również możliwość badania przez Komisję zachowania rynkowego, w tym połączeń i nabyć poniżej tych progów przez dowolny podmiot korzystający z subsydiów zagranicznych o wartości przekraczającej 5 mln EUR w trzech kolejnych latach.

2.6. Z wniosku wynika, że problemu nie stanowią inwestycje zagraniczne, ale subsydia, które ułatwiają nabywanie przedsiębiorstw unijnych, wpływają na decyzje inwestycyjne i zakłócają handel towarami i usługami, warunkując zachowania beneficjentów i naruszając zasady konkurencji. W przeciwnieństwie do subsydiów, w przypadku których Komisja zastrzega sobie wyłączne prawo do interwencji, inwestycje zagraniczne leżą w zakresie kompetencji państw członkowskich, które mają jednak zawsze możliwość kontrolowania inwestycji zagranicznych ze względów bezpieczeństwa lub porządku publicznego.

<sup>(1)</sup> Komunikat Komisji „Decydujący moment dla Europy: naprawa i przygotowanie na następną generację” (COM(2020) 456 final). Zob. również Komunikat Komisji „Europejski system gospodarczy i finansowy: wspieranie otwartości, wytrzymałości i odporności” (COM(2021) 32 final).

2.7. Ten ostatni przypadek reguluje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/452<sup>(?)</sup>, obowiązujące od dnia 11 października 2020 r., które ustanawia system wymiany informacji między Komisją a państwami członkowskimi oraz usprawnia istniejące mechanizmy monitorowania, umożliwiając Komisji zgłaszanie uwag lub wydawanie opinii w sprawie operacji zatwierdzonych przez państwa członkowskie. Rozporządzenie to dotyczy głównie inwestycji w infrastrukturę i technologię krytyczną, dane wrażliwe i media, bez określania minimalnych progów, co pozwala państwom członkowskim na zbadanie prawie wszystkich inwestycji spoza UE.

### 3. Uwagi szczegółowe

3.1. Wniosek dotyczący rozporządzenia bardzo szeroko definiuje „subsydia zagraniczne” (art. 2), obejmując tym terminem wszelkie interwencje, w ramach których państwo trzecie wnosi wkład finansowy przynoszący korzyść przedsiębiorstwom prowadzącym działalność gospodarczą na rynku wewnętrznym UE, zarówno w przypadku, gdy wkład ten ogranicza się do pojedynczego przedsiębiorstwa jak i wówczas, gdy dotyczy kilku przedsiębiorstw lub związków przedsiębiorstw. Wkłady finansowe mogą przybierać bardzo różne formy, w tym przeniesienie funduszy lub zobowiązań, zastrzyki kapitałowe, dotacje, pożyczki, gwarancje kredytowe, zachęty podatkowe, kompensata strat z działalności operacyjnej, rekompensata za obciążenia finansowe nałożone przez organy publiczne, umorzenie długu, zamiana długu na udziały w kapitale własnym lub zmiana harmonogramu spłat; utrata należnego dochodu; dostawa lub zakup towarów lub usług.

3.2. Zgodnie z wnioskiem szeroka definicja subsydiów zagranicznych, zasadniczo zgodna z unijną definicją pomocy państwa, może zatem obejmować wiele form dotacji i zachęt pochodzących z obcego państwa, co rodzi pewne wątpliwości co do rzeczywistej zdolności Komisji do sprostania olbrzymiej ilości pracy związanej z badaniem wszelkiego rodzaju subsydiów udzielanych przez wszystkie państwa świata. Może to prowadzić do niepewności prawa i stwarzać ryzyko wszczynania sporów przez konkurentów w spornych połączeniach i nabyciach. W takim przypadku należy wyraźnie wskazać, które dochodzenia Komisja zamierza traktować jako priorytetowe, i czy w związku z tym zamierza ustanowić kryteria, które ogłosi z wyprzedzeniem.

3.3. We wniosku zasadniczo powierza się Komisji kontrolę inwestycji w UE dokonywanych przez podmioty otrzymujące subsydia zagraniczne. Niektóre państwa mogą jednak uznać, że takie decyzje wchodzą w zakres ich kompetencji w ramach krajowych systemów kontroli inwestycji zagranicznych państw członkowskich. W tej kwestii EKES uważa, że Komisja Europejska powinna dokładnie wyjaśnić, w razie potrzeby również za pomocą odpowiednich wytycznych, zakres stosowania rozporządzenia, aby zapewnić jego jednolite stosowanie na szczeblu UE i zminimalizować ryzyko rozbieżnych interpretacji przez państwa członkowskie. W tym celu proponuje również utworzenie punktu dla przedsiębiorstw, który udzielałby im informacji na temat przepisów dotyczących subsydiów zagranicznych oraz wynikających z nich wymogów i obowiązków zgłoszenia.

3.4. Proponowane rozporządzenie przekłada się zatem na nowy system kontroli, który jest zarówno *ex ante* (w przypadku dużych koncentracji i procedur udzielania zamówień publicznych), jak i *ex post*. Jest to system stanowiący dodatek do obecnie przewidzianego systemu odnoszącego się do koncentracji w UE, jest na nim wzorowany, lecz się od niego różni (rozdział 3). Również i w tym przypadku transakcje wymagające zgłoszenia obejmują połączenia, przejścia kontroli i tworzenie pełnoprawnych spółek joint venture, chociaż progi finansowe różnią się od progów określonych w rozporządzeniu w sprawie koncentracji.

3.5. Komisja ocenia, czy istnieje „zakłócenie na rynku wewnętrznym” (art. 5); ocena ta jest ograniczona do kontekstu danej koncentracji, nawet w przypadku gdy wydaje się, że nie wymaga on ustalenia przez Komisję bezpośredniego związku przyczynowego między daną operacją a zakłóceniem rynku. Zakłócenie rynku wewnętrznego ma miejsce wówczas, gdy subsydiom zagranicznym może poprawić pozycję konkurencyjną przedsiębiorstwa na rynku wewnętrznym i gdy skutek tego faktycznie lub potencjalnie zakłóca konkurencję na rynku wewnętrznym.

3.6. Proponowane rozporządzenie daje zatem Komisji dużą swobodę uznania, wymieniając jako potencjalnie istotne wskaźniki kwotę i charakter subsydium, sytuację przedsiębiorstwa oraz sytuację na odnośnych rynkach, poziom działalności gospodarczej zainteresowanego przedsiębiorstwa na rynku wewnętrznym oraz cel i warunki związane z subsydiem zagranicznym, a także jego wykorzystanie na rynku wewnętrznym.

3.7. W tym zakresie Komisja byłaby uprawniona do oceny negatywnych skutków subsydiów zagranicznych pod względem zakłócenia na rynku wewnętrznym i porównania ich z pozytywnymi skutkami „dla rozwoju danej działalności gospodarczej” (art. 5); w przypadku przewagi skutków pozytywnych nie przyjmuje się żadnych środków. W takim przypadku uważa się za zasadne, by Komisja przekazała dodatkowe informacje na temat tego, w jaki sposób przeprowadza się tę ocenę w praktyce, a przede wszystkim, jakie mogą być pozytywne skutki lub kiedy zbilansowanie jest uzasadnione. W tym względzie należy zauważyć, że Komisja opracowała obszernie i szczegółowe wytyczne dotyczące subsydiów wewnątrzunijnych zgodnych z rynkiem wewnętrznym.

<sup>(?)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/452 z dnia 19 marca 2019 r. ustanawiające ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii (Dz.U. L 79 I z 21.3.2019, s. 1).

3.8. Jeżeli Komisja uzna, że subsydia zagraniczne zakłóca rynek wewnętrzny, może nałożyć środki mające na celu naprawienie wyrządzonej szkody (art. 6). Przedsiębiorstwa mogą również składać zobowiązania do naprawienia domniemanych zakłóceń, a Komisja może uczynić te zobowiązania wiążącymi. Zobowiązania lub środki kompensacyjne mogą polegać na zaproponowaniu dostępu, na uczciwych i niedyskryminujących warunkach, do infrastruktury, udzieleniu licencji na aktywa nabyte lub opracowane dzięki subsydiom zagranicznym, zmniejszeniu mocy produkcyjnych lub obecności na rynku, zaniechaniu niektórych inwestycji, publikacji wyników w zakresie badań i rozwoju, zbyciu aktywów, zwrocie subsydium zagranicznego państwu trzeciemu wraz z odpowiednimi odsetkami lub rozwiązaniu koncentracji.

3.9. W związku z tym uważa się za zasadne lepsze wyjaśnienie związku między nowym planowanym systemem a obecnym unijnym systemem kontroli koncentracji. Chociaż progi zgłaszania i ocena merytoryczna są różne, wiele transakcji można zgłaszać Komisji w ramach obu programów równolegle, co wiąże się z ryzykiem rozbieżności w terminach i wynikach, skutkujących znacznymi obciążeniami dla przedsiębiorstw.

3.10. We wniosku dotyczącym rozporządzenia proponuje się oddzielny obowiązkowy system zgłaszania dla zamówień publicznych UE o wartości przekraczającej 250 mln EUR (rozdział 4). Przedsiębiorstwa uczestniczące w takich postępowaniach zgłaszają podmiotowi zamawiającemu wszystkie zagraniczne wkłady finansowe otrzymane w ciągu trzech lat poprzedzających zgłoszenie lub potwierdzają w oświadczeniu, że nie otrzymały w ciągu ostatnich trzech lat żadnych zagranicznych wkładów finansowych (art. 28).

3.11. Instytucje zamawiające są zobowiązane do bezzwłocznego przekazania zgłoszenia Komisji, która przeprowadza wstępny przegląd w terminie 60 dni po otrzymaniu zgłoszenia i szczegółowe dochodzenie w terminie kolejnych 140 dni; w wyjątkowych okolicznościach termin ten może zostać przedłużony. Zgłoszenia nie wstrzymują postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, lecz instytucja zamawiająca nie może zakończyć postępowania i udzielić zamówienia spółce badanej przez Komisję. W przypadku gdy przedsiębiorstwo nie dokona zgłoszenia, Komisja może nałożyć grzywnę w wysokości do 10 % jego łącznego obrotu. Jest to dość uciążliwa procedura, która grozi spowolnieniem skomplikowanych procedur, którymi są postępowania o udzielenie zamówienia niezbędne, aby umożliwić państwom członkowskim realizację planów NextGenerationEU.

3.12. Wniosek dotyczący rozporządzenia umożliwia Komisji działanie z własnej inicjatywy w celu zbadania wszelkich potencjalnych zakłóceń rynku wewnętrznego UE przez subsydia zagraniczne (rozdział 2). Jedynym kryterium pozwalającym Komisji na wszczęcie procedury jest suma subsydiów zagranicznych, która musi przekroczyć próg 5 mln EUR w ciągu trzech kolejnych lat podatkowych. Próg ten jest stosunkowo niski w wartościach bezwzględnych, stąd uważa się za stosowne zasugerować Komisji jego podwyższenie, aby pominąć przypadki o mniejszej wartości i znaczeniu, również na korzyść małych i średnich przedsiębiorstw. Komisja jest również uprawniona do przeprowadzenia dochodzenia w sprawie zagranicznych wkładów finansowych przyznanych w ciągu 10 lat przed datą rozpoczęcia dochodzenia, z możliwością zbadania subsydiów zagranicznych przyznanych w okresie 10 lat przed wejściem w życie nowego rozporządzenia, jeżeli skutki zakłócenia występują po wejściu w życie rozporządzenia.

3.13. Proponowane rozporządzenie będzie miało nie tylko pozytywny wpływ szczególnie na te wszystkie przedsiębiorstwa, które nie otrzymują subsydiów zagranicznych, lecz również istotny skutek ekonomiczny, gdyż potencjalnie wpłynie na wszystkie przedsiębiorstwa korzystające ze wsparcia pochodzącego z państw trzecich i prowadzące działalność gospodarczą w UE (w szczególności w przypadku połączeń i nabyć lub ofert składanych w ramach postępowań o udzielenie zamówienia publicznego powyżej ustalonych progów).

3.14. W praktyce proponowane przepisy umożliwią Komisji sprawowanie nad subsydiami przyznawanymi przez rządy krajów spoza UE kontroli podobnej do tej, jaką dopuszczają unijne przepisy dotyczące pomocy państwa. Stwarza to ryzyko dodatkowej złożoności w i tak już bardzo skomplikowanych ramach prawnych oraz znacznych obciążeń dla przedsiębiorstw w UE. Na przykład ta sama transakcja może w przyszłości podlegać trzem różnym procedurom: kontroli połączeń, kontroli inwestycji zagranicznych i kontroli subsydiów zagranicznych zgodnie z wnioskiem, przy czym każda z nich ma własne zasady proceduralne i harmonogram.

3.15. W sektorze połączeń i nabyć weryfikacja subsydiów zagranicznych stanowiłaby dodatkową procedurę obok obowiązkowego zgłoszenia w celu kontroli koncentracji (na szczeblu UE lub państwa członkowskiego) i zgłoszeń krajowych dotyczących inwestycji zagranicznych, pociągając za sobą ryzyko sporów między zainteresowanymi przedsiębiorstwami.

3.16. W obszarze zamówień publicznych prowadzenie dochodzeń z urzędu oraz zakrojonych na szeroką skalę weryfikacji postępowań o udzielenie zamówienia publicznego stanowi potencjalne źródło ryzyka i obciążeń dla przedsiębiorstw prowadzących działalność i inwestujących w UE. Dotyczyłoby to podmiotów zagranicznych inwestujących w UE oraz przedsiębiorstw mających siedzibę w UE, które mogą liczyć na zagraniczne wkłady finansowe (od inwestorów lub zagraniczną pomoc na konkretne projekty). W takim przypadku przedsiębiorstwa powinny dokładnie przeanalizować wszystkie otrzymane subsydia zagraniczne, aby ocenić, czy nowe przepisy mają zastosowanie.

3.17. Dlatego też konieczne jest jak największe uproszczenie i wyjaśnienie przez Komisję obowiązującego systemu, aby ułatwić stosowanie nowych przepisów, zwłaszcza gdy są one zbieżne z już obowiązującymi przepisami, co pozwoli na zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw unijnych.

Bruksela, dnia 20 października 2021 r.

Christa SCHWENG  
*Przewodnicząca*  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*

---