



STANOWISKO RP

*przygotowane w związku z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 8 października 2010 r.
o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem
Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 213, poz. 1395)*

Dotyczy	Wniosek ROZPORZĄDZENIE RADY zmieniające rozporządzenie (WE) nr 659/1999 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE	
Data wpłynięcia wniosku z Parlamentu RP	13 grudnia 2012 r.	
Sygnatura dokumentu	Komisja Europejska	COM(2012) 725
	Numer międzyinstytucjonalny	2012/0342 (NLE)
Procedura decyzyjna	nieustawodawcza	
Tryb głosowania w Radzie UE	Większość kwalifikowana na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim	
Instytucja wiodąca	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	
Data przyjęcia przez KSE	27 grudnia 2012 r.	

I. Cel projektu aktu prawnego

Działając na podstawie upoważnienia wynikającego z art. 94 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską - obecnie art. 109 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE), 22 marca 1999 r. Rada przyjęła rozporządzenie (WE) nr 659/1999¹ (dalej: rozporządzenie proceduralne), określające zasady proceduralne regulujące egzekwowanie art. 92 i 93 TWE (obecnie art. 107 i 108 TFUE). Procedury te koncentrują się na następujących obszarach:

- obowiązkowym, wcześniejszym zgłoszeniu przez państwa członkowskie wszystkich planowanych środków pomocy (z wyjątkiem przypadków objętych rozporządzeniem lub decyzją o wyłączeniu grupowym) i jednoczesnym zobowiązaniu do wstrzymania się z wprowadzaniem danego środka w życie do momentu podjęcia przez Komisję decyzji zatwierdzającej pomoc;
- zobowiązaniu Komisji do badania i podejmowania decyzji w sprawie skarg zgłaszanych przez zainteresowane strony;
- zobowiązaniu Komisji do dokonywania stałego przeglądu wszystkich systemów pomocy państwa, istniejących w państwach członkowskich, którym może ona proponować stosowne środki wymagane ze względu na rozwój rynku wewnętrznego.

Ww. procedury dotyczące pomocy państwa wynikają bezpośrednio z systemu kontroli pomocy państwa przewidzianego w TFUE, który opiera się na wyłącznej kompetencji Komisji w zakresie oceny zgodności środków pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym.

W dniu 8 maja 2012 r. Komisja Europejska opublikowała dokument pn. *Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa*². Celem tego dokumentu było przedstawienie w zarysie zintegrowanej strategii Komisji w zakresie reformy kontroli pomocy państwa.

Zdaniem Komisji, kontrola pomocy państwa wymaga unowocześnienia, w celu poprawy jakości działań Komisji w tej dziedzinie i przekształcenia tego instrumentu w narzędzie umożliwiające propagowanie należytego wydatkowania środków publicznych na polityki ukierunkowane na wzrost gospodarczy i ograniczające zakłócenia konkurencji, które zagrażałyby równym warunkom działania na rynku wewnętrznym. Obecna złożoność przepisów materialnych i ram proceduralnych, które w równym stopniu mają zastosowanie do spraw mniejszej i większej wagi, stanowi wyzwanie dla kontroli pomocy państwa.

Rewizja rozporządzenia proceduralnego jest jednym z elementów, które powinny pozwolić Komisji osiągnąć cele określone w tej inicjatywie. Efektem zapowiedzianej reformy jest *wniosek Rozporządzenie Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 659/1999 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE*.

Zmiany wprowadzone do rozporządzenia proceduralnego obejmują przede wszystkim dwa obszary: usprawnienie rozpatrywania skarg oraz zapewnienie efektywnego i niezawodnego gromadzenia informacji z rynku. Projekt zmiany rozporządzenia proceduralnego przewiduje również wprowadzenie do rozporządzenia art. 6b dotyczącego grzywn i okresowych kar pieniężnych oraz związanego z nim art. 15a i art. 15 b określających okres przedawnienia dla celów ich nakładania i egzekwowania. Aby zapewnić jednolite stosowanie zasad pomocy państwa niezbędna jest również m.in. współpraca między sądami państw członkowskich

¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (Dz. Urz. UE L 83 z 27.3.1999, s. 1).

² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa” z dnia 8.5.2012 r., COM(2012) 209 final.

i Komisją. W projekcie zmiany rozporządzenia proceduralnego proponuje się wprowadzenie przepisu stanowiącego, że sądy krajowe mają prawo otrzymać od Komisji informacje na potrzeby stosowania art. 107 ust. 1 i art. 108 TFUE oraz zwrócić się do Komisji o opinię w kwestiach związanych ze stosowaniem przepisów o pomocy publicznej. Projekt przewiduje również umożliwienie Komisji zwracanie się do sądów krajowych ustnie lub pisemnie, w celu zwrócenia uwagi sądów państw członkowskich na kwestie mające znaczenie dla jednolitego stosowania prawa UE w dziedzinie pomocy państwa na całym rynku wewnętrznym.

1. Usprawnienie rozpatrywania skarg

W związku z dużą liczbą skarg dotyczących domniemanej bezprawnej pomocy państwa, wpływających do Komisji oraz wadliwości obecnego systemu ich rozpatrywania (fakt przyznawania przez Komisję tym skargom niskiego priorytetu ich załatwiania, wydłużający się czas ich rozpatrywania, brak efektywności, nieprzewidywalność procesu), proponowane zmiany w rozporządzeniu proceduralnym mają na celu poprawę jakości otrzymywanych informacji, poprzez doprecyzowanie wymogów obowiązujących przy składaniu skargi oraz sformalizowanie procedury z podziałem na poszczególne etapy, tak by była ona przewidywalna i przejrzysta.

W związku z powyższym, proponuje się wprowadzenie w rozporządzeniu proceduralnym:

- zobowiązania skarżącego do przekazywania pewnych informacji obowiązkowych – pozwalających uznać, że skarga faktycznie dotyczy domniemanej pomocy przyznanej bezprawnie (upoważnienie do przyjęcia przez Komisję przepisów wykonawczych, w których określone zostaną forma i treść skargi);
- zobowiązania skarżącego do wykazania, że jest zainteresowaną stroną i ma uzasadniony interes w złożeniu skargi.

Powyższe zmiany pozwolą już na wstępnym etapie ocenić, czy otrzymane przez Komisję informacje mogą być uznane za skargę i czy, w związku z tym, będzie ona w przyszłości zobowiązana do przyjęcia formalnej decyzji. Zgłoszenia, które nie będą spełniały warunków dopuszczalności skargi, zostaną zarejestrowane jako informacje o rynku i będą mogły być wykorzystane w późniejszym czasie na etapie prowadzenia dochodzenia z urzędu.

2. Zapewnienie efektywnego procesu gromadzenia informacji z rynku

Aby zaspokoić potrzeby Komisji w zakresie gromadzenia informacji, projekt zmiany rozporządzenia proceduralnego przewiduje wprowadzenie narzędzi pozyskiwania informacji z rynku (dalej: MIT) oraz podstawy prawnej umożliwiającej prowadzenie dochodzeń w odniesieniu do określonych sektorów gospodarki i określonych instrumentów pomocy.

Zdaniem Komisji, obecne ramy proceduralne stwarzają pewne trudności, jeżeli chodzi o jej uprawnienia do pozyskania informacji w toku postępowań dotyczących pomocy państwa. Sytuacje, w których Komisja jest uzależniona od informacji dostarczanych przez państwo członkowskie, mogą prowadzić do opóźnień, jeśli władze krajowe nie dysponują bezpośrednio odpowiednimi informacjami, co może być także znacznym obciążeniem dla tych władz.

W celu poprawy efektywności i zwiększenia przejrzystości procedury, przedstawiony projekt zakłada wprowadzenie możliwości żądania przez Komisję bezpośrednio od osób trzecich (niebędących stronami prowadzonej formalnej procedury wyjaśniającej) przedstawienia przez te osoby informacji niezbędnych Komisji do zakończenia prowadzonego przez nią postępowania w sprawie zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym. Zgodnie z przedstawionym projektem, wystąpienie do dowolnego przedsiębiorcy lub związku przedsiębiorców o przekazanie informacji związane byłoby z możliwością nakładania

grzywnien lub kar pieniężnych, w przypadku braku odpowiedzi lub podania niepełnych bądź nieprawdziwych informacji. Wnioski o udzielenie informacji, przesyłane do państw członkowskich i uczestników rynku, Komisja zamierza także wykorzystywać do pozyskiwania informacji dotyczących określonych sektorów gospodarki.

II. Stanowisko RP

Rząd polski z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji w zakresie kompleksowej reformy i unowocześnienia zasad dopuszczalności pomocy publicznej i popiera reformę procedur regulujących egzekwowanie art. 107 i 108 TFUE.

Władze polskie w szczególności popierają działania Komisji, których celem jest usprawnienie procesu zgłaszania skarg, poprzez stworzenie systemu swoistych filtrów: jednolitego wzoru formularza zgłoszenia skargi oraz kryteriów jej dopuszczalności.

Pozytywnie należy ocenić zmiany w rozporządzeniu proceduralnym odnoszące się do współpracy między sądami państw członkowskich i Komisją. Umożliwienie sądom krajowym zwracania się do Komisji o przekazanie informacji pozostających w jej posiadaniu lub jej opinii ułatwi im stosowanie prawa UE w dziedzinie pomocy państwa.

Władze polskie, co do zasady, dostrzegają korzyści płynące z dysponowania przez Komisję kompleksowymi informacjami na temat funkcjonowania określonych rynków, co w założeniu powinno pozwolić na podejmowanie prawidłowych i ekonomicznie dobrze uzasadnionych decyzji. Niemniej jednak władze polskie mają następujące wątpliwości w odniesieniu do praktyki stosowania MIT:

1. konkluzje odnoszące się do kształtu badanego rynku dokonywane będą na podstawie informacji uzyskanych od konkretnych przedsiębiorców – oznacza to, że na kształt tych informacji duży wpływ będzie zatem miał odpowiedni dobór badanej grupy. Powinna ona zostać ustalona w oparciu o maksymalnie przejrzyste i obiektywne kryteria tak, aby wyeliminować ryzyko zniekształcenia zebranych informacji;
2. w kontekście uwagi zgłoszonej w pkt 1, należy zauważyć, że ewentualne wątpliwości, co do reprezentatywności badanej grupy, mogą stać się przedmiotem sporu pomiędzy Komisją a państwem członkowskim. W takiej sytuacji istnieją obawy, że ewentualne dyskusje w tym zakresie mogą spowodować, zamiast wskazywanego przez Komisję skrócenia postępowania, jego wydłużenie, a więc wywrzeć skutek przeciwny do zamierzonego. Nie jest również jasne, jakimi kryteriami, w przypadku konfliktu, będzie kierować się Komisja przy ustalaniu, które informacje (zebrane przez Komisję czy przekazane przez państwo członkowskie) będą mogły zostać uznane za reprezentatywne dla rynku. Kwestie te wymagają doprecyzowania w rozporządzeniu proceduralnym;
3. istnieje również obawa, że pozyskiwanie przez Komisję informacji bezpośrednio od osób trzecich (z pominięciem państw członkowskich) w rzeczywistości nie zmniejszy obciążeń administracyjnych tych państw, a osiągnie skutek przeciwny. Założenie dotyczące zmniejszenia obciążeń administracyjnych pomija bowiem fakt, że formalna procedura wyjaśniająca (także po wprowadzeniu postulowanych zmian) toczy się (i nadal będzie się toczyła) wyłącznie pomiędzy Komisją a zainteresowanym państwem członkowskim. Z tego względu przed podjęciem przez Komisję decyzji kończącej formalną procedurę wyjaśniającą, zainteresowane państwo członkowskie będzie miało prawo zapoznać się z informacjami pozyskiwanymi przez Komisję od osób trzecich i wyrażenia w stosunku do nich swojej opinii (projektowany art. 7 ust. 8). Nie ma zatem pewności,

że wprowadzane przez Komisję zmiany wpłyną na zmniejszenie poziomu obciążeń administracyjnych poszczególnych państw członkowskich. Obowiązki te mogą nawet wzrosnąć wraz ze wzrostem liczby osób przedstawiających informacje na zapytanie Komisji. Wprowadzenie postulowanych przez Komisję zmian zwiększy również rozmiar obowiązków administracyjnych ciążyących na przedsiębiorcach, którzy będą adresatami wniosków zgłoszonych przez Komisję.

W ocenie Rządu polskiego konieczne jest zatem doprecyzowanie w powyższym zakresie przepisów projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie proceduralne oraz uzasadnienia do niego, w tym dokonanie oceny skutków gospodarczych i finansowych przedmiotowej regulacji.

III. Uzasadnienie stanowiska RP

Dnia 8 maja 2012 r. Komisja przyjęła komunikat zatytułowany „Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa”, którym formalnie rozpoczęto kompleksową reformę ram pomocy państwa. Dzięki reformie polityka w dziedzinie pomocy państwa będzie się przyczyniać zarówno do realizacji strategii „Europa 2020”³, która jest strategią na rzecz wzrostu w Europie na obecne dziesięciolecie, jak i do konsolidacji budżetowej.

Rewizja rozporządzenia proceduralnego jest jednym z elementów, które powinny pozwolić Komisji osiągnąć cele określone w tej inicjatywie. Reforma procedur dotyczących pomocy państwa powinna przede wszystkim przynieść poprawę efektywności kontroli pomocy państwa⁴.

Potrzebę reformy procedur dotyczących pomocy państwa podkreślił również Trybunał Obrachunkowy w swoim sprawozdaniu specjalnym nr 15/2011 zatytułowanym „Czy procedury Komisji zapewniają skuteczne sprawowanie kontroli pomocy państwa?”⁵. Zalecenia Trybunału Obrachunkowego, poparte wyrażnie przez Radę i Parlament Europejski, dotyczyły następujących kwestii:

- minimalizacji liczby wniosków o udzielenie informacji przesyłanych państwom członkowskim;
- szybkiego rozpatrywania bezzasadnych skarg, aby zapewnić wszystkim zainteresowanym stronom większą pewność prawa;
- okresowego informowania skarżących, państw członkowskich i beneficjentów o postępach w każdej sprawie i o wyniku dochodzenia;
- poprawy efektywności i niezawodności procesu gromadzenia danych.

Dokonując reformy systemu proceduralnego w obszarze pomocy państwa, Komisja wyrażnie odnosi się do ww. zaleceń Trybunału Obrachunkowego (w szczególności do kwestii ograniczenia skarg bezzasadnych oraz poprawy efektywności procesów rozpatrywania skarg i gromadzenia informacji) i wprowadza je do rozporządzenia proceduralnego.

³ Komunikat Komisji „Europa 2020 - Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, z 3.3.2010, COM(2010) 2020 final.

⁴ Punkt 23 lit. b), komunikat „Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa” przywołany powyżej w przypisie 2.

⁵ Sprawozdanie specjalne nr 15/2011 pt. „Czy procedury Komisji zapewniają skuteczne sprawowanie kontroli pomocy państwa?”, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SRCA:2011:15:FIN:PL:PDF>, 15.12.2011.

Sformalizowanie procesu zgłaszania skarg (poprzez wprowadzenie formularza zgłoszenia i kryteriów dopuszczalności skarg) pozwoli z jednej strony na szybszą identyfikację skarg bezzasadnych, co do których Komisja nie będzie musiała wydawać formalnej decyzji – co jednocześnie przyspieszy proces badania przez Komisję skarg zasadnych dotyczących domniemanej pomocy przyznanej bezprawnie oraz domniemanej pomocy świadczonej niezgodnie z przeznaczeniem – z drugiej strony, ułatwi skarżącym przedstawienie informacji potrzebnych Komisji do stwierdzenia istnienia pomocy w danym przypadku (już samo zgłoszenie będzie zawierało istotne i dobrze wyselekcjonowane informacje, niezbędne Komisji do dokonania oceny zasadności skargi; może to ograniczyć potrzebę przysyłania następnych wniosków o dalsze informacje do skarżących).

W kontekście zmian rozporządzenia proceduralnego dotyczących MIT, w ocenie władz polskich, konieczne jest wprowadzenie regulacji precyzyjnie określających zasady/metodologię ustalania badanej grupy przedsiębiorców tak, aby zapewnić przestrzeganie zasad obiektywności oraz maksymalną reprezentatywność badanej grupy.

Mając na uwadze, że projekt rozporządzenia może wywrzeć negatywny wpływ na gospodarkę UE poprzez nałożenie na przedsiębiorców dodatkowych, niezwiązanych z prowadzoną działalnością gospodarczą, obowiązków administracyjnych, projekt ten powinien zostać uzupełniony o "Ocenę skutków jego wprowadzenia". Przedmiotowy projekt powinien zostać także uzupełniony o analizę jego wpływu na budżet UE, gdyż w wyniku wprowadzenia tego projektu w życie, z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że wzrosną dochody UE z tytułu grzywien oraz okresowych kar pieniężnych.

W ocenie Polski do najpoważniejszych problemów związanych z monitorowaniem przez Komisję pomocy publicznej należy również bardzo długi czas trwania prowadzonych postępowań wstępnych, a także formalnej procedury dochodzenia. Powoduje to opóźnienia w przyjmowaniu przepisów krajowych stanowiących podstawy prawne udzielania pomocy, a w konsekwencji powstanie ryzyka utraty potencjalnych inwestorów.

W związku z powyższym, działania Komisji zmierzające do reformy przedmiotowych przepisów w celu zapewnienia przejrzystych, prostych i skutecznych warunków kontroli pomocy państwa są – w ocenie Rządu Rzeczypospolitej Polskiej – jak najbardziej zasadne.

1. Ocena skutków prawnych

Przedmiotem dokumentu są zmiany w przepisach rozporządzenia Rady (WE) nr 659/99 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE. Podstawę prawną wniosku stanowi art. 109 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Z uwagi na bezpośredni charakter stosowania rozporządzenia unijnego w prawie krajowym, przedmiotowe rozporządzenie będzie wywoływało skutki prawne w polskim porządku prawnym.

2. Ocena skutków społecznych

Rozporządzenie nie będzie wywoływało skutków społecznych.

3. Ocena skutków gospodarczych

Zgodnie z przedstawionym projektem, wystąpienie do dowolnego przedsiębiorcy lub związku przedsiębiorców (niebędących stroną postępowania) o przekazanie informacji związane będzie z możliwością nakładania grzywien lub kar pieniężnych, w przypadku braku odpowiedzi lub podania niepełnych bądź nieprawdziwych informacji. Wprowadzenie postulowanych przez Komisję zmian, w zakresie pozyskiwania informacji bezpośrednio od

osób trzecich może zwiększyć rozmiar ciążących na przedsiębiorcach obowiązków administracyjnych, a także obciążających ich kosztów.

4. Ocena skutków finansowych

Rozporządzenie nie będzie wywoływało skutków finansowych.

IV. Przedstawiciel Rządu upoważniony do prezentowania stanowiska

Małgorzata Kozak, Wiceprezes, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów,
Pl. Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa