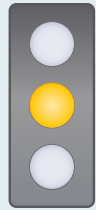


REFORMA PRAWA O POMOCY PUBLICZNEJ

Analiza z dnia 3 grudnia 2012 r.

TEMAT KOMUNIKATU: Prawo o pomocy publicznej ma zostać znowelizowane i ukierunkowane na realizację strategii „Europa 2020” oraz konsolidację budżetową.

STRONY ZAANGAŻOWANE: Przedsiębiorstwa i instytucje publiczne



- ZA:**
- Bardziej przejrzyste przepisy o pomocy publicznej oraz związane z nimi definicje zmniejszą nieufność wobec prawa oraz obciążenia administracyjne.
 - Częstsze kontrole *ex post* przeprowadzane przez Komisję zwiększą prawdopodobieństwo wykrycia przypadków nielegalnego przyznania pomocy publicznej
- PRZECIWI:**
- Kontrola pomocy publicznej zostanie wykorzystana do wspierania realizacji celów strategii „Europa 2020”.
 - Komisja chce wspierać konsolidację budżetową polegającą na udzielaniu pomocy publicznej dla pobudzenia wzrostu. Kontrola pomocy publicznej najskuteczniej wesprze konsolidację budżetową wtedy, gdy zmniejszy zakres tej pomocy, co oznaczać będzie uniknięcie dodatkowych wydatków publicznych.

TREŚĆ

Tytuł

Komunikat z 8 maja 2012 r.: **Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa. Sygnatura COM (2012) 209.**

Streszczenie

› Tło i cele

- Pomoc publiczna jest niezgodna z zasadami funkcjonowania rynku wewnętrznego i z tego względu niedozwolona. Przez pomoc publiczną rozumie się:
 - sytuacje, w których przedsiębiorstwa otrzymują transfery w postaci subsydiów, przywilejów podatkowych lub gwarancji,
 - sytuacje, w których przedsiębiorstwa odnoszą korzyści ekonomiczne,
 - transfery na rzecz wybranych przedsiębiorstw, co może powodować zakłócenie konkurencji, oraz
 - utrudnienie handlu wewnętrznego w UE.
- Zgodnie z ogólną zasadą, za każdym razem, gdy Państwo Członkowskie chce udzielić pomocy publicznej, musi uprzednio zwrócić się o zgodę do Komisji Europejskiej („kontrola *ex ante*”, art. 108 (3) TFEU).
 - Państwa Członkowskie muszą przedstawić Komisji wszelkie informacje niezbędne do wydania zgody. Komisja zgadza się na pomoc publiczną, jeśli jej udzielenie jest zgodne z zasadami funkcjonowania rynku wewnętrznego (art. 2 i 4 oraz nast. Rozporządzenia proceduralnego REG(EC) nr 659/1999).
 - Jeśli Państwo Członkowskie przyzna pomoc publiczną podlegającą obowiązkowi wcześniejszej akceptacji, choć takiej zgody Komisji w rzeczywistości nie uzyskało (art. 10 i art. 20 Rozporządzenia proceduralnego):
 - Komisja jest zobowiązana rozpocząć kontrolę, jeśli złożony zostanie taki wniosek,
 - może rozpocząć kontrolę z własnej inicjatywy („kontrola *ex post*”).
 - Rada może określić „rodzaje pomocy” wyłączone z obowiązku uzyskania akceptacji oraz upoważnić Komisję do ich sprecyzowania w drodze rozporządzenia (art. 109 TFEU). Potwierdzenie tego zostało zawarte w Rozporządzeniu upoważniającym wydanym przez Radę (REG(EC) nr 994/98). Na tej podstawie Komisja wyłączyła z obowiązku uzyskania zgody następujące formy pomocy publicznej:
 - pomoc o wartości do 200 tys. euro dla danego przedsiębiorstwa w okresie trzech lat [pomoc *de minimis*, Rozporządzenie (REG (EC) nr 1998/2006)] oraz
 - pomoc przyznaną małym i średnim przedsiębiorstwom (MSP), pomoc na cele badawczo-rozwojowe i innowacyjne (R&D&I), na działania służące ochronie środowiska, zatrudnieniu i szkoleniom oraz celom polityki regionalnej (Ogólne Rozporządzenie w Sprawie Wyłączeń Blokowych (REG (EC) nr 800/2008)).
 - O tym, czy dana pomoc publiczna jest wyłączona z obowiązku uzyskania uprzedniej zgody decyduje Państwo Członkowskie.
 - Komisja wydała liczne rekomendacje dotyczące pomocy publicznej, zawierające ramowe wymagania, które Państwa Członkowskie muszą brać pod uwagę kształtując swoją politykę.
 - Komisja chce „znowelizować” przepisy dotyczące pomocy publicznej. Niniejszy komunikat dotyczy zmian, do których dąży Komisja. Celem reformy jest:
 - ograniczenie obowiązku uzyskania akceptacji Komisji do przypadków o istotnym znaczeniu dla rynku wewnętrznego, a jednocześnie wzmocnienie współpracy między Państwami Członkowskimi.
 - usprawnienie procedur związanych z pomocą publiczną, tak by umożliwić Komisji szybsze podejmowanie decyzji, oraz

Analiza z dnia 3 grudnia 2012 r.

- określenie wymogów dotyczących pomocy publicznej w taki sposób, by lepiej wspierać wzrost gospodarczy w Państwach Członkowskich, co powinno:
 - służyć realizacji strategii na rzecz wzrostu „Europa 2020” oraz
 - wesprzeć Państwa Członkowskie w „inteligentnej” konsolidacji budżetowej.
- Dwa ostatnie cele mają zostać osiągnięte dzięki nowelizacji zasad pomocy publicznej.

› **Wspieranie strategii na rzecz wzrostu „Europa 2020” poprzez „dobrą pomoc”**

- By wspierać strategię na rzecz wzrostu „Europa 2020”, Komisja chce ułatwić przyznawanie „dobrej pomocy” (nr 12). Dobra pomoc:
 - jest ukierunkowana na realizację „wspólnych interesów” - to znaczy na zwiększenie efektywności oraz promocję równych warunków życia;
 - narusza konkurencję w stopniu tak niewielkim, jak to tylko możliwe, oraz
 - przyznawana jest w związku z „zawodnością rynku” - czyli w sytuacjach, gdy rynek nie gwarantuje efektywnego wykorzystania zasobów.
- By istniała gwarancja, że „dobra pomoc” stworzy maksymalny możliwy impuls na rzecz wzrostu, musi ona:
 - uzupełniać, a nie zastępować prywatne wydatki, oraz
 - skłaniać beneficjentów pomocy do podejmowania działań, których nie podjęliby bez tej pomocy („efekt bodźca”).

› **Wspieranie „inteligentnej” konsolidacji budżetowej w Państwach Członkowskich**

By wesprzeć Państwa Członkowskie w konsolidacji budżetowej, Komisja zamierza (nr 14):

- zwiększyć jakość i skuteczność pomocy oraz
- włączyć ustalenia z kontroli pomocy publicznej do rekomendacji dla poszczególnych państw, dotyczących reform strukturalnych, które Komisja przedstawia Państwom Członkowskim w ramach realizacji Paktu Stabilności i Wzrostu (art. 121 (2) TFEU w powiązaniu z art. 5 (2) REG (EC) nr 1466/97) oraz w ramach Europejskiego Okresu Oceny (tzw. Semestr Europejski).

› **Nowe ukierunkowanie pomocy publicznej**

- By ukierunkować pomoc publiczną na realizację dwóch celów – wspieranie strategii na rzecz wzrostu „Europa 2020” oraz promowanie „inteligentnej” konsolidacji budżetowej – Komisja zamierza ujednoczyć podstawowe kryteria kontroli pomocy: zawodności rynku, efektu bodźca oraz negatywnych skutków pomocy.
- W tym celu zamierza zdefiniować „wspólne zasady”, w których określi, w jaki sposób rozumie poszczególne kryteria wykorzystywane w trakcie kontroli pomocy (nr 18a).
- Następnie zamierza nowelizować rekomendacje dotyczące pomocy publicznej, tak by były zgodne ze „wspólnymi zasadami” (nr 18b). W szczególności chodzi tu o wytyczne dotyczące rozwoju sieci szerokopasmowych, infrastruktury, badań, rozwoju i innowacji, środowiska, edukacji, ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorstw, rozwoju regionalnego i kapitałów wysokiego ryzyka.

› **Rozszerzenie katalogu rodzajów pomocy zwolnionej z obowiązku notyfikacji – zwiększenie kontroli nad pomocą publiczną mającą istotny wpływ na rynek wewnętrzny.**

- Komisja chce rozszerzyć katalog działań o charakterze pomocy publicznej niewymagających uzyskania zgody, by skupić się na kontroli *ex ante* tej pomocy publicznej, która ma istotny wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego (nr 19 i nast.).
- W tym celu, poprzez nowelizację Rozporządzenia upoważniającego, Rozporządzenia *de-minimis* oraz Ogólnych Wyłączeń Blokowych (nr 20), zamierza:
 - podwyższyć próg wartości pomocy publicznej – obecnie ustalony na poziomie 200 tys. euro - w sytuacjach, gdy „nie odpowiada on warunkom rynkowym”, oraz
 - wydłużyć listę rodzajów pomocy zwolnionych z obowiązku uzyskiwania zgody, w szczególności o pomoc przyznawaną na cele kulturalne, na likwidację szkód spowodowanych przez katastrofy naturalne oraz (częściowo) na projekty finansowane przez UE.
- Jeśli lista rodzajów pomocy niewymagających uzyskania zgody zostanie zwiększona, wzrośnie odpowiedzialność Państw Członkowskich za decyzje, czy dany rodzaj pomocy może ze zwolnienia skorzystać. W związku z tym Komisja Europejska zapowiada (nr 19 i 21):
 - bardziej przejrzyste zdefiniowanie zasad pomocy, oraz
 - poprawę skuteczności kontroli *ex post*.

Państwa Członkowskie powinny też stworzyć „efektywne, krajowe systemy”, które zagwarantują, że zwolnienie działań z zakresu pomocy publicznej z obowiązku uprzedniego złożenia notyfikacji jest zgodne z prawem Unii.

› **Optymalizacja procedury**

- W celu optymalizacji procedury przyznawania pomocy publicznej, Komisja zamierza dokładniej sprecyzować „kluczowe pojęcia” związane z prawem o pomocy publicznej w świetle interpretacji dokonanych przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ECJ, nr 23a).
- By usprawnić kontrolę *ex post* oraz umożliwić prowadzenie większej liczby dochodzeń *ex officio*, Komisja zamierza zmienić Rozporządzenie proceduralne, tak by (nr 23b):
 - skargi dotyczące pomocy, która potencjalnie powinna podlegać notyfikacji i ma istotne znaczenie dla funkcjonowania rynku wewnętrznego, były rozpatrywane „priorytetowo”;
 - uwzględnić w nim większą liczbę „skutecznych narzędzi”, służących pozyskiwaniu wszelkich niezbędnych informacji od uczestników rynku w odpowiednim czasie.

Analiza z dnia 3 grudnia 2012 r.

Uwagi Komisji na temat zasady pomocniczości

Komisja nie odniosła się do zasady pomocniczości.

Tło polityczne

Komisja przeprowadziła wiele konsultacji w sprawie planowanych zmian, tak by zebrać opinie różnych środowisk na temat reformy. Najistotniejsze elementy pakietu reform zostaną przyjęte pod koniec 2013 r. Przyznanie priorytetu przy rozpatrywaniu skargom dotyczącym pomocy publicznej mającej istotny wpływ na rynek wewnętrzny zostało zaakceptowane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości (sprawa „Ufex” C-119/97) i włączone przez Komisję do Kodeksu Dobrych Praktyk w procedurach kontroli pomocy publicznej (2009/C 136/04).

Podmioty mające wpływ na proces polityczny

Prowadząca Dyrekcja Generalna:	Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji
Komisje Parlamentu Europejskiego:	Komisja ds. Gospodarczych i Monetarnych (prowadząca), sprawozdawca jeszcze nie-ustalony

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Wprowadzenie ułatwień w przyznawaniu „dobrej pomocy”, a przez to wspieranie realizacji strategii na rzecz wzrostu „Europa 2020”, oznacza wykorzystanie przez Komisję kontroli nad udzielaniem pomocy publicznej do sterowania polityką Państw Członkowskich w sposób zgodny z interesami Brukseli.

„Dobra pomoc” powinna być dozwolona tylko wówczas, gdy koryguje zawodność rynku, a przez to zwiększa jego efektywność. Pojęcie zawodności rynku oparte jest jednak na założeniach teoretycznych, które w praktyce występują bardzo rzadko – właściwie każdy rynek jest do pewnego stopnia zawodny. To daje Komisji olbrzymią przestrzeń do swobodnych decyzji dotyczących akceptowania pomocy publicznej. Należy się więc spodziewać, że Komisja złagodzi wymagania w zakresie efektywności pomocy państwowej, tak by w efekcie zwiększyć szansę na osiągnięcie celów strategii „Europa 2020”.

Fakt, że „dobra pomoc” ma być uzupełnieniem dla prywatnych środków oraz ma skłaniać beneficjentów pomocy do podejmowania dodatkowych działań zmniejszą skalę nadzwyczajnych zysków.

Konsolidacja budżetowa postulowana przez Komisję jest bezspornie konieczna. Wniosek Komisji dotyczący poprawy jakości i efektywności pomocy publicznej daje jednak podstawy do obaw, że konsolidacja budżetowa zostanie osiągnięta poprzez zwiększenie pomocy publicznej pobudzającej wzrost gospodarczy. Taka praktyka w przeszłości wielokrotnie zawodziła: państwa realizujące podobne strategie konsolidacji zwykle po kilku latach miały większe poziomy deficytu i zadłużenia niż wcześniej. Nie bez powodu sama Komisja w innych komunikatach zauważa, że konsolidacja budżetowa powinna być osiągnięta przede wszystkim poprzez cięcia w wydatkach i podnoszenie podatków (zob. Zasada 5, komunikat COM(2012) 342). Nawet wzmoczone kontrole ex ante nie pozwolą określić z wystarczającą pewnością, jakie pośrednie skutki dla wzrostu gospodarczego będzie miała pomoc. Dlatego też system kontroli pomocy publicznej najsukcesyjniej wesprze konsolidację budżetową wtedy, gdy zmniejszy zakres tej pomocy, co oznaczać będzie uniknięcie dodatkowych wydatków publicznych.

Nie jest jasne, dlaczego Komisja zamierza włączać ustalenia z kontroli pomocy publicznej do rekomendacji dla poszczególnych państw, wydawanych regularnie w związku z realizacją Paktu Stabilności i Wzrostu. Określenie celu pomocy publicznej w postaci strategii „Europa 2020” sugeruje, że Komisja powinna zobowiązać Państwa Członkowskie do realizacji właśnie celów tej strategii.

Planowane przez Komisję zintensyfikowanie kontroli pomocy publicznej o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania rynku wewnętrznego sugeruje, że do tej pory przy ocenie wsparcia publicznego nie uwzględniano jego znaczenia. Pomysły, by zmniejszyć obciążenia administracyjne Komisji poprzez podwyższenie progu wartości pomocy, poniżej którego jest ona zwolniona z obowiązku notyfikacji (rozporządzenie *de minimis*) oraz rozszerzenie katalogu rodzajów pomocy objętych tym przywilejem (Ogólne Rozporządzenie w sprawie Wyłączeń Blokowych) trzeba jednak odrzucić. Oba te rozwiązania zwiększają niebezpieczeństwo przyznania pomocy publicznej, w przypadku której skutki niekorzystnego wpływu na konkurencję przekroczą znacznie efekty zwiększenia efektywności. To, czy i do jakiego stopnia pomoc publiczna zakłóca funkcjonowanie rynku wewnętrznego UE niekoniecznie jest uzależnione od wielkości tej pomocy.

Pomoc o mniejszej wartości również może mieć znaczący, negatywny wpływ na rynek wewnętrzny, w szczególności w sektorach, w których działają głównie małe i średnie przedsiębiorstwa. Co więcej, jest wiele Państw Członkowskich, które ze względu na napięte budżety mają problemy nawet z przyznaniem pomocy o wartości mniejszej od progu *de-minimis*. Podniesienie go może więc doprowadzić do osłabienia konkurencyjności przedsiębiorstw w tych krajach oraz utrudnić pobudzenie ich gospodarek. Co więcej, Europejski Trybunał Obrachunkowy zwrócił uwagę, że w sytuacji, gdy świadczona jest pomoc *de-minimis*, często nie bada się, jak często przyznawano ją w ciągu trzech poprzednich lat (Raport Specjalny nr 15/2011, s. 17). Biorąc to pod uwagę trzeba stwierdzić, że podniesienie progu to zły pomysł.

Rozszerzenie katalogu rodzajów pomocy zwolnionych z obowiązku notyfikacji – jak zauważa sama Komisja – oznacza zwiększenie odpowiedzialności Państw Członkowskich, ponieważ to one same, częściej niż dotychczas będą musiały oceniać, czy warunki zwolnienia ze wspomnianego obowiązku zostały spełnione zgodnie z unijnym prawem. W takiej sytuacji bardziej precyzyjne sformułowanie zasad przyznawania pomocy publicznej jest właściwe.

Analiza z dnia 3 grudnia 2012 r.

Komisja i Państwa Członkowskie w kwestii udzielania pomocy publicznej często kierują się odmiennymi interesami. Podczas gdy Komisja chciałaby zapobiec przypadkom pomocy, która wyraźnie zakłóca konkurencję, Państwa Członkowskie chciałyby przyznawać ją właśnie w tym celu – by wspierać krajowe przedsiębiorstwa w walce rynkowej lub by skłonić zagraniczne firmy do inwestowania na swoim terytorium. Dlatego też jest wątpliwe, czy „krajowe systemy” mogą zagwarantować przestrzeganie regulacji dotyczących zwolnień z obowiązku notyfikacji. Wzmocnienie kontroli *ex post* może zwiększyć poszanowanie tych przepisów tylko do pewnego stopnia. Z jednej strony można mieć wątpliwości, czy kontrole *ex post* mogą być realizowane w takim zakresie, by ujawniona została większość przypadków niewłaściwego udzielenia pomocy. Z drugiej strony efekt odstraszący kontroli *ex post* jest niewielki, ponieważ Państwu Członkowskiemu nie grożą żadne realne konsekwencje za przyznanie nieuzasadnionej pomocy. Dotykają one jedynie przedsiębiorstw, które muszą zwrócić otrzymane wsparcie wraz z odsetkami. Jak widać, rozszerzenie katalogu rodzajów pomocy zwolnionej z obowiązku notyfikacji byłoby niepożądane również ze względu na różnice interesów pomiędzy Komisją a Państwami Członkowskimi.

Cel Komisji polegający na optymalizacji procedur kontroli poprzez bardziej precyzyjne wyjaśnienie kluczowych pojęć zwiększy zaufanie wszystkich uczestników rynku do prawa, zmniejszy obciążenia administracyjne Komisji i Państw Członkowskich i zwiększy bezpieczeństwo planowania w przedsiębiorstwach. Obecnie kontrola *ex ante* trwa często ponad dwa lata (Raport Specjalny, nr 15/2011, s. 27), a z drugiej strony 5 proc. przypadków pomocy publicznej zgłaszanej Komisji nie wymaga notyfikacji. Dlatego też bardziej precyzyjne zdefiniowanie kluczowych pojęć zwiększy możliwości kontrolne, co powinno znacznie skrócić czas trwania procedur.

Częstsze kontrole *ex post* zwiększą prawdopodobieństwo wykrycia bezprawnej pomocy publicznej. Obecnie w przypadku takiej kontroli Komisja wciąż jest uzależniona od współpracy z Państwami Członkowskimi. Nie mają one jednak interesu we wspieraniu Komisji w procesie oceny zasadności skargi. Dlatego też Komisja powinna być upoważniona do pozyskiwania niezbędnych informacji bezpośrednio od uczestników rynku. Wynikające z tego rozwiązania obciążenia administracyjne dla przedsiębiorstw powinny być jednak utrzymane na najniższym możliwym poziomie.

Ocena prawna

Kompetencje

Nie budzą wątpliwości. Rada może przyjmować przepisy wdrażające związane z procedurami udzielania pomocy publicznej oraz upoważniać Komisję do określania wyjątków od zasady uzyskiwania akceptacji Komisji (art. 109, art. 108 (4) TFEU).

Pomocniczość

Zasada pomocniczości nie ma zastosowania, ponieważ omawiane rozwiązania leżą w wyłącznych kompetencjach UE (art. 3 (1) lit. b TFEU).

Proporcjonalność

Ocena jest uzależniona od kształtu reform.

Zgodność z prawem UE

Obecnie niemożliwa do oceny.

WNIOSKI

Ułatwiając przyznawanie „dobrej pomocy”, Komisja wykorzystuje system kontroli pomocy publicznej do wpływania na politykę gospodarczą Państw Członkowskich według własnego uznania. Należy się spodziewać, że Komisja złagodzi wymagania w zakresie efektywności dotyczące pomocy publicznej, tak by w efekcie zwiększyć szanse na realizację celów strategii „Europa 2020”. Propozycja Komisji, by zwiększyć jakość i efektywność pomocy daje jednak podstawy do obaw, że konsolidacja budżetowa będzie odbywać się poprzez zwiększanie pomocy publicznej pobudzającej wzrost gospodarczy. System kontroli pomocy publicznej najlepiej będzie wspierać konsolidację budżetową przyznając taką pomoc tak rzadko, jak to tylko możliwe, co pozwoli uniknąć zwiększonych wydatków publicznych. Rozszerzenie katalogu rodzajów pomocy zwolnionych z obowiązku notyfikacji oznacza zwiększenie odpowiedzialności Państw Członkowskich. W związku z tym bardziej precyzyjne sformułowanie zasad pomocy publicznej jest pożądane. Komisja i Państwa Członkowskie często kierują się odmiennymi interesami w kwestii pomocy publicznej. Dlatego też jest wątpliwe, by „krajowe systemy” mogły zagwarantować przestrzeganie innych przepisów regulujących warunki zwolnienia z obowiązku notyfikacji. Planowana przez Komisję optymalizacja procedur kontrolnych poprzez bardziej precyzyjne wyjaśnienie kluczowych pojęć zwiększy zaufanie wszystkich uczestników rynku do prawa, zmniejszy obciążenia administracyjne nałożone na Komisję i Państwa Członkowskie oraz zwiększy bezpieczeństwo planowania. Częstsze kontrole *ex post* zwiększą prawdopodobieństwo wykrycia przypadków pomocy publicznej przyznanej niezgodnie z prawem.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl