



REGIONALNA POMOC PAŃSTWA

Celem pomocy regionalnej jest wspieranie rozwoju gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w europejskich regionach znajdujących się w najbardziej niekorzystnym położeniu.

PODSTAWA PRAWNA

Art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w szczególności art. 107 ust. 3 lit. a) i c).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 994/98 z dnia 7 maja 1998 r. dotyczące stosowania art. 92 i 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (rozporządzenie upoważniające).

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych). Ogólne rozporządzenie w sprawie włączeń blokowych zostało zmienione rozporządzeniem Komisji (UE) 2017/1084 z dnia 14 czerwca 2017 r. w odniesieniu do pomocy na infrastrukturę portową i infrastrukturę portów lotniczych, progów powodujących obowiązek zgłoszenia pomocy na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomocy na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną, a także programów regionalnej pomocy operacyjnej skierowanych do regionów najbardziej oddalonych.

„Wytyczne w sprawie pomocy regionalnej na lata 2014-2020” (2013/C 209/01), zwane dalej „wytycznymi”, zostały przyjęte przez Komisję w dniu 19 czerwca 2013 r. i weszły w życie dnia 1 lipca 2014 r.

CELE

Pomoc państwa oznacza ogólnie każdą pomoc (niezależnie od jej formy) przyznaną niektórym przedsiębiorstwom (podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą) przez krajowe organy publiczne. Jeżeli taka pomoc zaburza konkurencję i wpływa na wymianę handlową, jest ona niezgodna z rynkiem wewnętrznym, o ile w Traktatach nie przewidziano inaczej. Istnieje potrzeba kontroli programów udzielania pomocy i dlatego państwa członkowskie, zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE, mają obowiązek powiadamiania Komisji z wyprzedzeniem o zamiarze udzielenia takiej pomocy. Przyjęcie przez Radę „rozporządzenia upoważniającego” umożliwiło Komisji zdefiniowanie wyłączeń (dzięki przyjęciu przepisów dotyczących wyłączeń blokowych w zakresie pomocy państwa)



i określenie w ten sposób szczegółowych kategorii pomocy państwa jako zgodnych z rynkiem wewnętrznym i zwolnionych z wymogu uprzedniego zgłaszania.

Jak przewidziano w jednym z takich wyłączeń, pewne formy pomocy mogą zostać uznane za zgodne z rynkiem wewnętrznym w niektórych regionach. Taki rodzaj pomocy nazywany jest pomocą regionalną, która ma za cel wspieranie rozwoju gospodarczego i tworzenia miejsc pracy.

W ogólnym rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych ustanowiono szczegółowe przepisy określające warunki, na których programy pomocy regionalnej są zgodne ze wspólnym rynkiem i zwolnione z wymogu zgłoszenia. W myśl ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych Komisja przedstawia wytyczne dotyczące środków pomocy, które nie są zwolnione z wymogu zgłoszenia, w tym wytyczne dotyczące pomocy regionalnej. Wytyczne stosuje się do zgłoszonych programów pomocy oraz do pomocy indywidualnej.

RODZAJE POMOCY I KWALIFIKOWALNOŚĆ

Państwa członkowskie opracowują, na podstawie zasad określonych w wytycznych, mapy pomocy regionalnej, które pozwalają zidentyfikować: 1) obszary, na których przedsiębiorstwa mogą otrzymać pomoc regionalną; oraz 2) intensywność takiej pomocy.

A. Zakres

Wytyczne mają zasadniczo zastosowanie do wszystkich sektorów działalności gospodarczej. Następujące rodzaje działalności nie wchodzą jednak w zakres wytycznych:

- sektory, w których pomoc regionalna nie jest zgodna z rynkiem wewnętrznym: przemysł hutniczy i włókien syntetycznych;
- sektory, w których pomoc jest objęta określonymi instrumentami prawnymi lub innymi wytycznymi dotyczącymi pomocy państwa: rybołówstwo i akwakultura, rolnictwo (z pewnymi konkretnymi wyjątkami), transport, porty lotnicze, energetyka;
- działania uznawane za niezgodne z rynkiem wewnętrznym, chyba że spełnione zostały ogólne warunki przewidziane w wytycznych, a także dodatkowe warunki szczegółowe: sieci szerokopasmowe i infrastruktury badawcze.

Poza powyższymi, szczególnym traktowaniem objęto pomoc dla dużych przedsiębiorstw i pomoc operacyjną:

- pomoc regionalna dla dużych przedsiębiorstw nie jest zgodna z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu, chyba że jest to pomoc przyznana na inwestycję początkową, która zapoczątkowuje nową działalność gospodarczą, albo na różnicowanie działalności istniejących zakładów w kierunku nowych produktów lub innowacyjnych procesów;
- pomoc dla przedsiębiorstw mająca na celu ograniczenie bieżących wydatków przedsiębiorstwa (pomoc operacyjna) nie jest zgodna z rynkiem wewnętrznym, chyba że jest przyznawana regionom w niekorzystnym położeniu (tj. w celu



usunięcia utrudnień, z jakimi zmagają się MŚP, zrekompensowania dodatkowych kosztów w regionach najbardziej oddalonych albo zapobiegania wyludnianiu lub ograniczenia wyludnienia na bardzo słabo zaludnionych obszarach).

B. Ocena zgodności pomocy regionalnej

Zgłoszona pomoc regionalna podlega ocenie Komisji, co oznacza, że analizuje się, czy pozytywny wpływ, jaki pomoc wywiera na osiągnięcie celu leżącego we wspólnym interesie, przewyższa negatywne skutki dla handlu i konkurencji. Analiza obejmuje następujące elementy:

- wsparcie dla osiągnięcia należycie zdefiniowanego celu leżącego we wspólnym interesie zgodnie z art. 107 ust. 3 Traktatu;
- potrzebę interwencji państwa (w sytuacji, w której rynek nie zapewnia istotnej poprawy);
- odpowiedniość środka pomocy do osiągnięcia celu leżącego we wspólnym interesie;
- efekt zachęty, który powoduje zmianę w działalności przedsiębiorstw (co oznacza, że angażują się one w dodatkową działalność);
- proporcjonalność pomocy (tj. pomoc jest ograniczona do minimum, aby spowodować dodatkowe inwestycje lub działalność);
- uniknięcie nadmiernych negatywnych skutków dotyczących konkurencji i wymiany handlowej;
- przejrzystość (łatwy dostęp do informacji o przyznanej pomocy).

Programy pomocy, które mogłyby w istotny sposób zaburzyć konkurencję, mogą zostać również objęte oceną ex post, a Komisja może ograniczyć czas trwania takich programów. Ocenę ex post można stosować jedynie w przypadku programów pomocy o dużym budżecie, zawierających nowatorskie elementy, bądź też gdy przewiduje się istotne zmiany rynkowe, technologiczne lub regulacyjne.

C. Mapy pomocy regionalnej – kwalifikowalność

Państwa członkowskie muszą określić w mapach pomocy regionalnej obszary spełniające warunki określone na mocy art. 107 ust. 3 lit. a) i c) (zwane dalej obszarami „a” i „c”) wraz z maksymalnym poziomem intensywności pomocy. Mapy są zgłaszane Komisji, która zatwierdza je celem przyznania pomocy regionalnej przedsiębiorstwom z siedzibą na obszarach określonych na tych mapach. Górny pułap całkowitego odsetka ludności w obszarach „a” i „c” ustanowiono na poziomie 47 % populacji UE-28.

1. Obszary „a” – art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE

W wytycznych przewidziano, że za obszary „a” można uznać^[1]:

[1]W załączniku I do wytycznych wyszczególniono kwalifikujące się obszary „a” z podziałem na państwa członkowskie.



- regiony NUTS 2^[2], w których produkt krajowy brutto (PKB) na mieszkańca według standardów siły nabywczej (SSN) wynosi 75 % średniej UE-27 lub mniej;
- regiony najbardziej oddalone.

Górne pułapy maksymalnej intensywności pomocy na obszarach „a” są następujące:

- 50 % ekwiwalentu dotacji brutto w regionach NUTS 2, w których PKB na mieszkańca wynosi 45 % średniej UE-27 lub mniej;
- 35 % ekwiwalentu dotacji brutto w regionach NUTS 2, w których PKB na mieszkańca wynosi od 45 % do 60 % średniej UE-27;
- 25 % ekwiwalentu dotacji brutto w regionach NUTS 2, w których PKB na mieszkańca wynosi powyżej 60 % średniej UE-27.

Powyższe pułapy mogą zostać zwiększone maksymalnie o 20 % w mniej rozwiniętych najbardziej oddalonych regionach oraz o 10 % w innych najbardziej oddalonych regionach. Maksymalny poziom intensywności pomocy można zwiększyć o maksymalnie 20 punktów procentowych dla małych przedsiębiorstw oraz o 10 punktów procentowych dla średnich przedsiębiorstw.

2. Obszary „c” – art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE

W wytycznych wyróżniono dwie kategorie obszarów „c”:

- wstępnie określone obszary „c”^[3]: obszary spełniające warunki wstępne, które państwo członkowskie może oznaczyć bez konieczności dalszego uzasadniania; ta kategoria obejmuje regiony NUTS 2 oznaczone jako obszary „a” w latach 2011-2013 oraz słabo zaludnione regiony NUTS 2 i NUTS 3, jak również części regionów lub obszary sąsiadujące z regionami NUTS 3, pod pewnymi warunkami;
- nieokreślone z góry obszary „c”^[4]: obszary, które mogą zostać oznaczone przez państwo członkowskie, o ile spełniają pewne kryteria społeczno-ekonomiczne.

W świetle wpływu kryzysu gospodarczego na państwa członkowskie oraz w celu zapewnienia ciągłości map pomocy regionalnej w wytycznych przewidziano zabezpieczenie oraz minimalny limit odsetka ludności^[5]. W wytycznych przewidziano pięć grup kryteriów dotyczących problemów społeczno-gospodarczych (PKB na mieszkańca, bezrobocie), geograficznych (odizolowanie) lub strukturalnych (poważna zmiana strukturalna, trudności), na podstawie których państwa członkowskie mają oznaczyć nieokreślone z góry obszary „c”.

Górne pułapy maksymalnej intensywności pomocy na obszarach „c” są następujące:

- 15 % ekwiwalentu dotacji brutto na słabo zaludnionych obszarach oraz na obszarach (regiony NUTS 3 lub części regionów NUTS 3), które mają wspólną granicę lądową z krajem nienależącym do Europejskiego Obszaru

[2]NUTS: Wspólna klasyfikacja jednostek terytorialnych do celów statystycznych.

[3]Załącznik I obejmuje specjalny przydział odsetka ludności we wstępnie określonych obszarach „c”, z podziałem na państwa członkowskie.

[4]W załączniku II do wytycznych określono metodę przydzielania odsetka ludności w nieokreślonych z góry obszarach „c”.

[5]Odsetek ludności w nieokreślonych z góry obszarach „c”, z uwzględnieniem wspomnianych powyżej dostosowań, określono w załączniku I.



Gospodarczego (EOG) lub do Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA);

- 10 % ekwiwalentu dotacji brutto na nieokreślonych z góry obszarach „c”.

Te górne pułapy mogą zostać podniesione na byłych obszarach „a” (z 10 % do 15 % ekwiwalentu dotacji brutto) oraz na obszarach „c”, które sąsiadują z obszarem „a”. Maksymalny poziom intensywności pomocy można zwiększyć o maksymalnie 20 punktów procentowych dla małych przedsiębiorstw oraz o 10 punktów procentowych dla średnich przedsiębiorstw.

D. Zgłoszenie i przegląd śródkresowy

Zgodnie z postanowieniami przewidzianymi w wytycznych każde państwo członkowskie musiało dostarczyć Komisji pojedynczą mapę pomocy regionalnej, obowiązującą w dniach od 1 lipca 2014 r. do 31 grudnia 2020 r. Mapy te były analizowane i przyjmowane przez Komisję, a także publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, a zatem stanowiły integralną część wytycznych.

W 2016 r. przeprowadzono przegląd kwalifikowalności obszarów do pomocy regionalnej (przegląd śródkresowy map pomocy regionalnej), a zmienione mapy pomocy regionalnej będą obowiązywały od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2020 r.

E. Sprawozdania i monitorowanie

Państwa członkowskie muszą przechowywać szczegółową dokumentację dotyczącą wszystkich środków pomocy przez 10 lat od daty przyznania pomocy i przekazywać do Komisji:

- sprawozdania roczne;
- informacje dotyczące każdego przypadku przyznania pomocy indywidualnej przekraczającej 3 mln EUR.

POMOC PAŃSTWA I POLITYKA SPÓJNOŚCI

Projekty wspierane w ramach polityki spójności (przez europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne) muszą być zgodne z prawem unijnym i z prawem krajowym^[6]. Państwa członkowskie są odpowiedzialne za zapewnienie zgodności swoich programów pomocy z prawem w dziedzinie pomocy państwa, w tym z przepisami regulującymi udzielanie regionalnej pomocy państwa, a w związku z tym za analizę interwencji planowanych w kontekście swoich programów (operacyjnych) i wypełnienie ewentualnego obowiązku zgłoszenia. Proces programowania strategicznego przewidziany w ramach polityki spójności pozostaje oddzielony od analizy pomocy przyznawanej zgodnie z zasadami pomocy państwa, istnieje jednak możliwość wykorzystania w niektórych przypadkach analizy, na której opierają się interwencje podejmowane w ramach polityki spójności, do uzasadnienia pomocy państwa.

Ramy legislacyjne^[7] obejmują bezpośrednie odniesienie do zasad pomocy państwa, szczególnie w kontekście instrumentów finansowych, operacji generujących dochód,

[6] Artykuł 6 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.

[7] Rozporządzenie (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.



partnerstw publiczno-prywatnych, trwałości operacji itp. Ponadto, aby ułatwić skuteczne stosowanie przez państwa członkowskie zasad pomocy państwa, wypłatę środków warunkuje wypełnienie zobowiązań (warunki wstępne)^[8], które obejmują przyjęte w państwach członkowskich rozwiązania dotyczące wyszkolenia pracowników i umocnienia zdolności administracyjnych w tej dziedzinie.

Stosowanie przepisów dotyczących pomocy państwa jest jedną z „ryzykownych” dziedzin w realizacji polityki spójności i często staje się źródłem błędów wykrywanych przez audytorów.

W listopadzie 2018 r. Rada przyjęła rozporządzenie (UE) 2018/1911 zmieniające rozporządzenie (UE) 2015/1588 dotyczące stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa. Jego celem jest poprawa wzajemnych zależności między programami finansowania UE a zasadami pomocy państwa. Zmiany dotyczą trzech obszarów: finansowania krajowego w połączeniu z instrumentami Funduszu InvestEU, badań, rozwoju i innowacji („Horyzont Europa”, „Pieczęć doskonałości”) oraz Pomocy na rzecz Europejskiej współpracy terytorialnej.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament kilkakrotnie wyrażał obawy w kwestii godzenia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej z regułami konkurencji.

W ramach procesu unowocześniania polityki w dziedzinie pomocy państwa (zapoczątkowanego w 2012 r.), w ramach którego Komisja przedstawiła swoje wnioski zgodnie z art. 109 TFUE, zasięgnięto jedynie opinii Parlamentu i nie miał on wpływu na przyjęcie wytycznych. W swojej rezolucji z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie polityki regionalnej będącej częścią szerszych programów pomocy państwa Parlament poparł jednak projekt wytycznych Komisji, wezwał do większej zgodności z ogólnym rozporządzeniem w sprawie wyłączeń blokowych i z innymi wytycznymi oraz wyraził obawę o spójność przepisów dotyczących pomocy państwa z procesem wdrażania instrumentów polityki spójności (europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych), w szczególności jeśli chodzi o równe traktowanie regionów należących do tej samej kategorii w ramach polityki spójności. Parlament wezwał do utrzymania łącznego odsetka ludności objętego pomocą na tym samym poziomie co poprzednio lub do zwiększenia go do poziomu przekraczającego poprzednio ustalony odsetek wynoszący 45 % i poparł utworzenie siatki bezpieczeństwa dla byłych regionów „a” oraz przyjęcie specjalnych przepisów dla regionów słabo zaludnionych, najbardziej oddalonych i wyspiarskich. Pokreślił także potrzebę zastosowania specjalnych odstępstw, szczególnie w regionach szczególnie dotkniętych skutkami kryzysu gospodarczego.

Parlament jest zdania, że pomocy państwa należy przede wszystkim udzielić MŚP, ale że wykluczenie dużych przedsiębiorstw może doprowadzić do utraty miejsc pracy, a zatem że takie przedsiębiorstwa powinny nadal kwalifikować się do pomocy państwa w obszarach „c”, pod warunkiem przeprowadzenia szczegółowej kontroli.

[8]Część II załącznika XI do rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.



W rezolucji z dnia 13 września 2016 r. w sprawie realizacji celu tematycznego „wzmacnianie konkurencyjności MŚP” Parlament wezwał Komisję, by stworzyła warunki do udzielania pomocy państwa, które nie będą dyskryminacyjne dla MŚP, i które powinny być zgodne ze wsparciem dla przedsiębiorstw w ramach polityki spójności, oraz do szerokiego wykorzystywania systemów pomocy opartych o ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych, wyjaśniając jednocześnie powiązania między przepisami dotyczącymi europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na rzecz MŚP a zasadami pomocy państwa.

W rezolucji z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie wzmacniania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w Unii Europejskiej: 7. sprawozdanie Komisji Europejskiej Parlament uznał, że konieczne jest przyspieszenie procedur w sytuacjach, w których wymagana jest zgodność. Wyraził także poparcie dla bardziej spójnego wykorzystywania funduszy europejskich w ramach zarządzania bezpośredniego i funduszy spójności, jeśli chodzi o pomoc państwa.

W rezolucji z dnia 6 lipca 2017 r. w sprawie promowania spójności i rozwoju w regionach najbardziej oddalonych UE: wykonanie art. 349 TFUE Parlament zwrócił się do Komisji o częstsze odwoływanie się do art. 107 ust. 3 lit. a) oraz art. 349 TFUE w wytycznych w sprawie regionalnej pomocy państwa i ogólnym rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych, aby przyczyniać się do rozwoju gospodarczego i społecznego regionów najbardziej oddalonych i zwracać na nie większą uwagę.

Diána Haase / Marek Kołodziejcki
04/2019

