

TERESA KORBUTOWICZ

Uniwersytet Wrocławski

KRAJOWA POMOC REGIONALNA W POLITYCE KONKURENCJI UNII EUROPEJSKIEJ

1. KONTROLA POMOCY PUBLICZNEJ W POLITYCE KONKURENCJI UE

Polityce konkurencji prowadzonej w ramach Unii Europejskiej wyznaczono zadania podstawowe, takie jak ochrona integralności rynku wewnętrznego i jego efektywne funkcjonowanie we wspólnym interesie oraz ochrona przedsiębiorców, konsumentów i konkurencyjności gospodarek. Do nich dołączone zostały zaś cele związane z integracją europejską, a mianowicie zwiększanie zatrudnienia, poprawa konkurencyjności gospodarek krajów członkowskich, zagwarantowanie dostaw dóbr publicznych, które mają być powszechnie dostępne, po rozsądnych cenach. Połączenie w ramach polityki konkurencji ochrony konkurencji z realizacją celów integracyjnych może rodzić poważne problemy, gdyż wymaga pogodzenia z sobą zachowania sił rynkowych i konieczności zapewnienia danego poziomu spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej. W przypadku innych celów integracji, to jest poprawy konkurencyjności gospodarek krajów członkowskich na świecie, zachowania lub zwiększania zatrudnienia, ich realizacja może kolidować z zachowaniem na obszarze rynku wewnętrznego konkurencyjnych struktur rynkowych. Takie trudności mogą wyraźnie wystąpić w przypadku pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorstwom i polityki jej kontroli.

Pomoc publiczna jest tą formą działalności państwa, która wpływa na alokację zasobów ekonomicznych i zniekształca konkurencję na obszarze jednolitego rynku. Pomoc publiczna stanowi jedną z reguł wspólnotowego prawa konkurencji i jest co do zasady zakazana na mocy art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Sprzeczna z tymi regułami jest pomoc państwa lub ze źródeł państwowych udzielana indywidualnemu przedsiębiorstwu zarówno prywatnemu, jak i publicznemu lub produkcji niektórych towarów, gdy ogranicza lub grozi ograniczeniem konkurencji i jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie,

w jakim wpływa na handel pomiędzy państwami członkowskimi¹. Taka pomoc jest nie do pogodzenia z jednolitym rynkiem wewnętrznym. Należy podkreślić, że zakazana pomoc publiczna, oprócz spełnienia warunku transferu środków publicznych, korzyści ekonomicznej dla danego przedsiębiorstwa, oddziaływania na konkurencję i handel na jednolitym rynku, odznacza się tym, że ma charakter selektywny. Selektywność pomocy przejawia się zarówno w jej wpływie na sytuację i relacje obdarowanych przedsiębiorstw z ich konkurentami, jak i na wprowadzaniu programu pomocy, który odnosi się tylko do części terytorium państwa członkowskiego². Pomoc udzielana jest określönemu przedsiębiorstwu lub grupie przedsiębiorstw bądź w oznaczonym wyraźnie regionie kraju, na przykład pomoc dla przedsiębiorstw działających na Dolnym Śląsku czy Mazowszu. Współfinansowane z funduszy strukturalnych UE i z Funduszu Spójności programy operacyjne poszczególnych państw członkowskich, zatwierdzone przez Komisję, muszą spełniać wymagania przewidziane przepisami wspólnotowymi odnoszącymi się do pomocy publicznej³.

W art. 107 ust. 2 i 3 TfUE wymienione zostały przypadki dozwolonej, czy to z mocy prawa, czy na podstawie decyzji Komisji, pomocy publicznej. Do pierwszej kategorii wyjątków należy pomoc socjalna przyznawana indywidualnemu konsumentowi bez dyskryminacji ze względu na pochodzenie towaru, pomoc udzielana na usunięcie szkód wyrządzonych przez klęski żywiołowe lub inne nadzwyczajne zdarzenia oraz pomoc udzielana pewnym obszarom RFN dotkniętym podziałem Niemiec, ale tylko w zakresie niezbędnym do wyrównania strat gospodarczych wywołanych tym podziałem. Druga kategoria wyjątków dotyczy pomocy, którą Komisja może uznać za zgodną z jednolitym rynkiem. Należy do niej pomoc na realizację projektów o ogólnoeuropejskim znaczeniu lub mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego, dwa przypadki pomocy regionalnej, pomoc przeznaczona na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej i konkurencji w Unii w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem, i inne kategorie pomocy, jakie Rada może określić decyzją, stanowiąc na wniosek Komisji. Traktatowe reguły odnoszące się do pomocy publicznej uzupełniają wydawane i zmieniane przepisy wykonawcze, w których określane były dziedziny,

¹ Art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TfUE), za: E. Skibińska, *Wprowadzenie*, [w:] *eadem, Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 92.

² Zob. szerzej J. Postuła, A. Werner, *Pomoc publiczna*, Warszawa 2006, s. 25 nn.; *Prawo wspólnotowe w dziedzinie pomocy państwa*, http://ec.europa.eu/vademecum_on_rules_09_2008, s. 7 (data dostępu: 27.09.2012); A. Jankowska, M. Marek, *Dopuszczalność pomocy publicznej. Uregulowania wspólnotowe i krajowe*, Warszawa 2009, s. 11 nn.

³ Zob. Rozporządzenie Rady nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie nr 1260/1999, Dz. Urz. L 210, z 31.07.2006, s. 25; T. Kierzkowski, A. Jankowska, R. Knopik, *Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności*, Warszawa 2009, s. 2448 nn.

przedsiębiorstwa lub cele, na których realizację może być udzielona pomoc przez państwa członkowskie, na przykład pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw, na ochronę środowiska, szkolenia pracowników, zatrudnienie, badania i rozwój⁴.

Zasady odnoszące się do pomocy publicznej zostały, tak jak pozostałe reguły prawa konkurencji, zreformowane z końcem dwudziestego wieku. Efektem prowadzonych prac reformujących politykę konkurencji był przyjęty przez Komisję i w kolejnych latach realizowany *Plan działań w zakresie pomocy państwa*⁵. Zgodnie z jego założeniami wspólnotowe reguły pomocy publicznej mają przyczyniać się do osiągania celów polityki spójności przez koncentrowanie pomocy na zwiększaniu konkurencyjności przemysłu, tworzeniu nowych miejsc pracy, zapewnieniu spójności regionalnej i społecznej oraz poprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. W wyniku dokonywanych zmian zmniejszają się rozmiary udzielanej pomocy z wyjątkiem tak zwanej tymczasowej pomocy przeznaczonej na przezwycięzenie kryzysu finansowego, doskonalone są procedury kontrolne i zapewnia się przejrzystość zasad jej przyznawania. W powiązaniu z realizowanymi w ramach Unii Europejskiej politykami, a zwłaszcza polityką spójności społecznej i gospodarczej, wyznaczono dziedziny, które mogą być objęte pomocą, takie jak badania, rozwój i innowacje, kapitał ludzki, usługi transportowe, energetyczne i techniki informatyczne. Dołączyły one do już istniejących dopuszczalnych przypadków pomocy, to jest do pomocy na ochronę środowiska, zatrudnienie, szkolenie pracowników, pomocy na wspieranie inwestycji kapitału podwyższonego ryzyka dla małych i średnich przedsiębiorstw, na restrukturyzację przedsiębiorstw⁶.

W ramach wspomnianej reformy Komisja przyjęła pakiet środków prawnych zmierzających do zagwarantowania pewności prawnej w procesie finansowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. Urz. L 312 z 29.11.2005, s. 67), w tym wspólnotowe zasady prawne dotyczące pomocy państwa w formie rekompensat z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. Urz. C 297 z 29.11.2005, s. 4) oraz zmianę dyrektywy o przejrzystości finansowej (Dz. Urz. L 312 z 29.11.2005, s. 47). Kolejnym aktem prawnym było Rozporządzenie Komisji nr 800/2008 z 6 sierpnia 2008 r. w sprawie uznania niektórych rodzajów pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem, tak zwane ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych (Dz. Urz. L 214

⁴ Zob. A.A. Ambroziak, *Pomoc publiczna w prawie Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski po akcesji*, [w:] *Polityki gospodarcze Unii Europejskiej*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, Warszawa 2009, s. 135 n.; T. Korbutowicz, *Polityka konkurencji Wspólnoty i Unii Europejskiej w latach 1962–1997*, Kraków 2004, s. 87 n.

⁵ *Plan działań w zakresie pomocy państwa — Gorzej i lepiej ukierunkowana pomoc państwa: mapa drogowa reformy pomocy państwa na lata 2005–2009*, COM (200) 107 wersja ostateczna z 7 czerwca 2005.

⁶ Zob. *Sprawozdanie dotyczące polityki konkurencji za rok 2007*, Luxemburg 2009, s. 15; *State Aid Scoreboard. Report on State aid granted by the EU Member States, Autumn 2009 update*, Brussels 7 grudnia 2009, COM (2009) 661, s. 3.

z 9.08.2008, s. 3). Wyłączeniem objęta została pomoc publiczna na innowacje, ochronę środowiska, badania naukowe i rozwój dużych przedsiębiorstw, szkolenia, zatrudnienie, uzyskanie dostępu do kapitału podwyższonego ryzyka dla małych i średnich przedsiębiorstw, a także pomoc inwestycyjna i na zatrudnienie dla tych podmiotów, jak też pomoc regionalna. Zmiany te odpowiadają charakterowi polityki konkurencji odnoszącej się do kontroli pomocy publicznej. Wyraźna jest w tej polityce tendencja do ograniczania intensywności pomocy i przesuwania środków na realizację celów horyzontalnych, które uznawane są za mniej szkodliwe dla konkurencji i funkcjonowania rynku wewnętrznego. Przypadki tego rodzaju pomocy publicznej dopuszczalnej do stosowania przewiduje tak zwane ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych czy wytyczne w sprawie krajowej pomocy publicznej na lata 2007–2013.

2. KRAJOWA POMOC PUBLICZNA I WARUNKI JEJ UDZIELANIA

Pomoc regionalna finansowana przez państwa członkowskie jest przeznaczona na wspieranie rozwoju gospodarczego określonych, niekorzystnie położonych regionów Unii Europejskiej. Określona została w art. 107 ust. 3 (a) i (c) TfUE, który przewiduje uznanie za zgodną z jednolitym rynkiem pomoc na rozwój gospodarczy regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia, oraz pomoc ułatwiająca rozwój pewnych form działalności lub pewnych regionów. Taka pomoc nazywana jest krajową pomocą regionalną i zaliczona została do reguł horyzontalnych pomocy publicznej. Od innych form pomocy horyzontalnej — pomocy na badania, rozwój i innowacje, zatrudnienie, szkolenia, ochronę środowiska — odróżnia ją właśnie ta geograficzna specyfika. Krajowa pomoc regionalna sprzyja gospodarczej, społecznej i terytorialnej spójności państw członkowskich oraz Unii Europejskiej jako całości. Składa się na nią pomoc na inwestycje przyznawana dużym przedsiębiorstwom lub w ograniczonym zakresie pomoc operacyjna, przy czym obie formy pomocy przyznaje się konkretnym regionom w celu wyrównania różnic regionalnych. Za pomoc regionalną uznaje się również podwyższenie poziomów pomocy inwestycyjnej przyznawanej małym i średnim przedsiębiorstwom znajdującym się w regionach mniej uprzywilejowanych ponad poziomy dopuszczalny na innych obszarach⁷.

Pomoc na rozwój regionalny w UE udzielana jest przez państwa członkowskie na podstawie przepisów traktatowych po złożeniu indywidualnego zgłoszenia Komisji lub na podstawie przepisów o wyłączeniach grupowych. Do 2008 roku

⁷ Zob. *Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013 (Tekst mający znaczenie dla EOG)*, Dz. Urz. C 54 z 4.03.2006, s. 13.

były to rozporządzenia dotyczące pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw, pomocy na szkolenia, zatrudnienie i regionalnej pomocy inwestycyjnej⁸, a obecnie jest to ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych. Pomoc ta musi odpowiadać wymogom określonym w traktacie, rozporządzeniach wykonawczych i *Wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013*. Wytyczne dotyczą pomocy przyznawanej w każdym sektorze gospodarki, z wyłączeniem rybołówstwa, górnictwa węgla, rolnictwa, hutnictwa żelaza i stali oraz włókien syntetycznych.

Pomoc przeznaczona na wspieranie rozwoju gospodarczego regionów o nie-normalnie niskim poziomie życia lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia, odnosi się wyłącznie do obszarów, gdzie sytuacja gospodarcza jest wyjątkowo niekorzystna na tle Unii jako całości⁹. Warunki z art. 107 ust. 3 (a) są według Komisji spełnione, jeśli region sklasyfikowany jako jednostka geograficzna poziomu NUTS II¹⁰ ma PKB, mierzony według standardu siły nabywczej, niższy niż 75% średniej tak liczonego PKB Unii. Wskaźniki PKB *per capita* dla każdego regionu oraz średnia wspólnotowa, które mają być wykorzystane w analizie, ustalane są przez Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich (Eurostat). Pomoc regionalna dla regionów najbardziej oddalonych, czyli dla Azorów, Madery, Wysp Kanaryjskich, Gwadelupy, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Martyniki, Reunion oraz Gujany Francuskiej również wchodzi w zakres odstępstwa na podstawie tego artykułu bez względu na to, czy PKB *per capita* jest w tych regionach niższy czy wyższy od 75% średniej PKB *per capita* Unii. Odsetek osób zamieszkujących obszary objęte pomocą regionalną odpowiada 42% społeczeństw UE-25. Zasięg pomocy w kategoriach liczby ludności w żadnym

⁸ Były to odpowiednio: Rozporządzenie Komisji nr 70/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw Dz. Urz. L 10 z 13.01.2001, s. 33 zmienione rozporządzeniem nr 1976/2006 Dz. Urz. L 368 z 23.12.2006, s. 85; Rozporządzenie Komisji nr 68/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy szkoleniowej Dz. Urz. L 10 z 13.01.2001, s. 20 zmienione rozporządzeniem nr 1976/2006; Rozporządzenie Komisji nr 2204/2002 z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa w zakresie zatrudnienia Dz. Urz. L 337 z 13.12.2002, s. 3 zmienione rozporządzeniem nr 1976/2006; Rozporządzenie Komisji nr 1628/2006 z dnia 24 października 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do regionalnej pomocy inwestycyjnej Dz. Urz. L 302 z 1.11.2006, s. 29.

⁹ Na temat ustalenia sytuacji takich obszarów zob. orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie 248/84 *Niemcy przeciwko Komisji*, Zbiór Orzeczeń (1987) 4013, pkt 19.

¹⁰ NUTS — Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do celów Statystycznych została wprowadzona przez Eurostat w celu gromadzenia i udostępniania danych statystycznych. Kwalifikowanie regionów państw członkowskich do poszczególnych poziomów NUTS zależy od liczby ludności — zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 10589/2003 z dnia 26 maja 2003 r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do celów statystycznych (NUTS), Dz. Urz. L 154 21.06.2003, s. 1.

z państw członkowskich nie może być niższy niż 50% ludności objętej pomocą regionalną w latach 2000–2006¹¹.

Natomiast pomoc regionalna dopuszczona na podstawie art. 107 ust. 3 (c) musi stanowić część szczegółowo zdefiniowanej polityki regionalnej państwa członkowskiego i przestrzegać zasady koncentracji geograficznej. Przepis ten uprawnia Komisję do zatwierdzenia pomocy mającej na celu dalszy rozwój gospodarczy obszarów państw członkowskich, które są mniej uprzywilejowane w stosunku do średniej krajowej i których sytuację porównuje się do innych regionów kraju. Kwalifikacja takiego regionu do udzielenia pomocy dokonuje się przy uwzględnieniu odsetka ludności objętego pomocą oraz charakteru i sytuacji takiego regionu. Mogą to być regiony rozwoju gospodarczego, regiony o niskiej gęstości zaludnienia, to jest regiony NUTS II o gęstości zaludnienia poniżej 8 osób na kilometr kwadratowy, regiony NUTS III o gęstości zaludnienia 12,5 osoby na kilometr kwadratowy, regiony tworzące strefy przygraniczne o liczbie ludności co najmniej 100 000, wyspy i regiony odizolowane geograficznie¹².

Krajowa pomoc regionalna obejmuje regionalną pomoc inwestycyjną w formie zarówno inwestycji początkowych, jak i dużych projektów inwestycyjnych, pomoc operacyjną oraz pomoc dla nowo zakładanych małych przedsiębiorstw. Inwestycja początkowa są to nakłady na aktywa materialne oraz aktywa niematerialne i prawne związane z utworzeniem nowego zakładu, rozbudową istniejącego zakładu, dywersyfikacją produkcji zakładu poprzez wprowadzenie nowych dodatkowych produktów, zasadniczą zmianę dotyczącą całościowego procesu produkcyjnego istniejącego zakładu. Aktywa materialne mają postać gruntów, budynków i budowli oraz zakładu/urządzeń. W przypadku nabycia zakładu pod uwagę bierze się wyłącznie koszty nabycia aktywów od stron trzecich, o ile transakcja odbyła się na warunkach rynkowych. Aktywa niematerialne i prawne oznaczają aktywa związane z transferem technologii poprzez nabycie praw patentowych, licencji, *know-how* lub nieopatentowanej wiedzy technicznej. Inwestycje odtworzeniowe nie stanowią inwestycji początkowej. Pomoc może przybrać formę dotacji, niskoprocentowanej pożyczki lub obniżki oprocentowania, gwarancji państwa, zakupu akcji lub udziałów w spółce, zwolnienia lub obniżenia podatków, zwolnienia z płacenia składek na ubezpieczenie społeczne lub innych obowiązkowych opłat czy przekazania gruntów, towarów lub usług na preferencyjnych warunkach. Ważne jest, żeby pomoc taka stanowiła zachętę do podejmowania inwestycji w tym regionie przez przedsiębiorstwo.

Intensywność pomocy regionalnej wyrażona jako ekwiwalent dotacji brutto to inaczej zaktualizowana wartość pomocy wyrażona jako procent aktualnej wartości kosztów kwalifikowanych. W wypadku pomocy zgłaszanej Komisji indywidualnie, ekwiwalent dotacji brutto obliczany jest w dniu zgłoszenia, a w innych

¹¹ *Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013...*, s. 15.

¹² *Ibidem*, s. 18.

przypadkach kwalifikowane koszty inwestycji obniża się do poziomu ich wartości w dniu przyznania pomocy. Do kosztów kwalifikujących się do pomocy na inwestycje początkowe należą wydatki na grunty, budynki i budowle, maszyny, urządzenia, najem lub dzierżawę, gdy mają postać leasingu finansowego i nie dotyczą budynków, budowli, gruntów. Nabywane aktywa mają być nowe. W przypadku małych i średnich przedsiębiorstw można uwzględnić pełne koszty inwestycji w aktywa niematerialne i prawne w postaci nabytych praw patentowych, licencji, *know-how* lub nieopatentowanej wiedzy technicznej, a także koszty analiz przygotowawczych oraz usług doradczych związanych z inwestycją.

Ustalone pułapy pomocy, czyli maksymalna intensywność pomocy zależy od sytuacji regionu i tego, czy jest to pomoc uzyskiwana na podstawie art. 107 ust. 3 (a), czy (c) TfUE. I tak w wypadku regionów objętych pomocą z art. 107 ust. 3 (a) Komisja uznała, że intensywność pomocy regionalnej nie może przekroczyć:

a) 30% ekwiwalentu dotacji brutto dla regionów, których PKB *per capita* jest niższe niż 75% średniego PKB *per capita* dla UE-25, jak również regionów najbardziej oddalonych z wyższym PKB na jednego mieszkańca;

b) 40% ekwiwalentu dotacji brutto dla regionów, których PKB *per capita* jest niższe niż 60% średniego PKB *per capita* dla UE-25;

c) 50% ekwiwalentu dotacji brutto dla regionów, których PKB *per capita* jest niższe niż 45% średniego PKB *per capita* dla UE-25.

W wypadku regionów objętych odstępstwem na podstawie art. 107 ust. 3 (c) pułap pomocy nie może przekroczyć 15% ekwiwalentu dotacji brutto. Jest on obniżony do 10% ekwiwalentu dotacji brutto dla regionów, których PKB *per capita* przekracza 100% średniego PKB *per capita* dla UE-25, a których stopa bezrobocia jest zarazem niższa od średniej dla UE-25 mierzonej na poziomie NUTS III na podstawie średniej z ostatnich trzech lat według danych dostarczonych przez Eurostat. W odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw wymienione pułapy pomocy mogą zostać podniesione o 20% ekwiwalentu dotacji brutto dla małych przedsiębiorstw i o 10% ekwiwalentu dotacji brutto dla średnich przedsiębiorstw¹³.

Duży projekt inwestycyjny jest to inaczej inwestycja początkowa o wydatkach kwalifikowanych przewyższających 50 mln euro. Za duży projekt inwestycyjny uznaje się jednostkowy projekt inwestycyjny, nawet podzielony na podprojekty, jeśli inwestycja początkowa podjęta przez jedno lub kilka przedsiębiorstw na przestrzeni trzech lat składa się ze środków trwałych połączonych w sposób ekonomicznie niepodzielny. Komisja bierze pod uwagę powiązania techniczne, funkcjonalne i strategiczne oraz bliskość geograficzną. Stosowany jest mechanizm ograniczający wielkość dopuszczalnej pomocy regionalnej, to znaczy zmniejsza się intensywność pomocy wraz ze wzrostem wielkości kosztów kwalifikowanych w inwestycji. Intensywność pomocy może odpowiadać 10%, 50% i 34% inten-

¹³ *Ibidem*, s. 21 n.

sywności tej pomocy przy kosztach kwalifikowanych przekraczających 100 mln euro¹⁴.

Państwa członkowskie mają obowiązek indywidualnego zgłaszania Komisji każdej pomocy przyznawanej w ramach istniejących programów pomocy, jeśli pomoc proponowana ze wszystkich źródeł przekracza maksymalną dozwoloną kwotę pomocy, jaką inwestycja o wydatkach kwalifikowanych równych 100 mln euro może otrzymać, czyli w granicach od 50% do 100% pułapu regionalnego. Zasada została potwierdzona w przyjętym przez Komisję w 2009 r. komunikacie w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych¹⁵. Pomoc regionalna dla dużych projektów inwestycyjnych przekraczająca 100 mln euro kosztów kwalifikowanych musi być indywidualnie zgłaszana Komisji, ponieważ może nieść z sobą większe ryzyko zakłócenia konkurencji. W określonych okolicznościach Komisja wszczyła formalne postępowanie wyjaśniające i przeprowadza szczegółową ocenę. Pierwszą sprawą poddaną takiej ocenie była sprawa Dell Poland¹⁶, w której Komisja określiła, jakie okoliczności należy zbadać i na jakie należy zwrócić uwagę, w celu ustalenia efektu zachęty dla inwestycji, korzyści ze środka pomocy, które mają przeważać zakłócenia konkurencji i handlu wewnętrznego. Za niezbędne uznała przy określeniu celu pomocy nie tylko rozwój regionu i spójności, lecz także ustalenie liczby i jakości powstałych miejsc pracy, jakości szkolenia, możliwości transferu wiedzy. Ważny jest także efekt zachęty i proporcjonalność pomocy rozumiana jako niestwarzanie beneficjentowi pomocy możliwości wykorzystania swej siły ekonomicznej na niekorzyść konkurentów. Komisja uznała, że projekt inwestycyjny Dell, polegający na lokalizacji zakładu produkcyjnego w Łodzi korzystnie wpłynie na rozwój regionalny.

W ramach krajowej pomocy regionalnej w wyjątkowych wypadkach zezwala się na udzielenie pomocy operacyjnej rozumianej jako pokrycie bieżących wydatków przedsiębiorstwa. Pomoc taka może zostać przyznana w regionach zakwalifikowanych na podstawie art. 107 ust. 3 (a) pod warunkiem, że pomoc jest uzasadniona ze względu na jej wkład w rozwój regionalny i jej charakter, a jej poziom jest proporcjonalny do ograniczeń, które ma złagodzić. Ponadto istnieje możliwość zatwierdzenia określonych szczególnych form pomocy operacyjnej w regionach o niskiej gęstości zaludnienia oraz regionach o najniższym poziomie

¹⁴ Zob. szerzej A. Jankowska, M. Marek, *Dopuszczalność pomocy publicznej. Uregulowania wspólnotowe i krajowe*, Warszawa 2009, s. 59 nn.

¹⁵ Komunikat Komisji w sprawie kryteriów dotyczących szczegółowej oceny pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych Dz. Urz. C 223 z 16.09.2009, s. 3.

¹⁶ *Pomoc państwa C 46/2008 (ex N 775/2007) — Polska LIP — Pomoc dla przedsiębiorstwa Dell Products (Poland) Sp. z o.o.*, Bruksela, dnia 10.12.2008 r., K (2008) 7822 wersja ostateczna.

zaludnienia, jak również regionach najbardziej oddalonych. Pomoc operacyjna ma charakter przejściowy i z wpływem czasu ma ulegać obniżeniu¹⁷.

Pomoc dla nowo założonych małych przedsiębiorstw jest traktowana jako uzupełnienie regionalnej pomocy inwestycyjnej. Takie podmioty mogą uzyskać środki na pokrycie kosztów usług prawniczych, doradztwa, kosztów administracyjnych związanych z utworzeniem przedsiębiorstwa, najmu maszyn, zużycia energii, wody, ogrzewania, odsetek od pożyczek. Intensywność pomocy nie może przekraczać dla regionów określonych w art. 107 ust. 3 (a) TfUE 35% wydatków kwalifikowanych w ciągu trzech pierwszych lat od założenia i 25% w ciągu dwóch następnych lat. W przypadku regionów wymienionych w art. 107 ust. 3 (c) TfUE intensywność pomocy jest niższa i w trzech pierwszych latach nie może przekroczyć 25% kosztów kwalifikowanych i 15% w kolejnych dwóch latach¹⁸.

Uzupełnieniem *Wytycznych* są, obowiązujące od 2008 do końca 2013 roku, przepisy rozporządzenia Komisji nr 800/2008¹⁹, w którym uznano niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem. Zasady w nim określone odpowiadają dotychczasowej praktyce Komisji wynikającej ze stosowania wyłączeń blokowych. Ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych ma zastosowanie do wszystkich sektorów gospodarki z wyjątkiem rybołówstwa i akwakultury, rolnictwa i sektora węgla. Wyłączona z zakresu rozporządzenia jest pomoc regionalna dla sektora hutnictwa żelaza i stali, budownictwa okrętowego i włókien syntetycznych oraz programy pomocy przeznaczone dla konkretnych sektorów działalności gospodarczej w dziedzinie przemysłu lub usług poza turystyką²⁰.

Ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych zezwala na warunkach w nim określonych na udzielanie pomocy publicznej i zwalnia państwa członkowskie z obowiązku zgłoszenia niektórych rodzajów pomocy. Wyłączenie

¹⁷ *Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013...*, s. 26–27.

¹⁸ *Ibidem*, s. 27 n.

¹⁹ Rozporządzenie Komisji nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych) Tekst mający znaczenie dla EOG, Dz. Urz. L 214, z 9.08.2008, s. 3–47. Rozporządzenie Komisji wydane zostało na podstawie i w zakresie upoważnienia zawartego w rozporządzeniu Rady nr 994/98 dotyczącego stosowania art. 92 i 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (obecnie art. 107 i 108 TfUE) do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa. Zob. art. 1 i 2 Rozporządzenia Rady nr 994/98 z dnia 7 maja 1998 r. dotyczącego stosowania art. 92 i 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa, Dz. Urz. L 142, z 14.09.1998, s. 2–3.

²⁰ Przepisy rozporządzenia nie mają zastosowania do pomocy przyznawanej na działalność związaną z wywozem, to jest pomocy bezpośrednio związanej z ilością wywozonych produktów, z tworzeniem i funkcjonowaniem sieci dystrybucyjnej lub z innymi wydatkami bieżącymi związanymi z prowadzeniem działalności wywozowej oraz pomocy uwarunkowanej pierwszeństwem użycia towarów produkcji krajowej w stosunku do towarów sprowadzanych z zagranicy. Szczegółowo przypadki wyłączenia stosowania przepisów rozporządzenia zostały określone w art. 1 ust. 2–6 rozporządzenia nr 800/2008.

z wymogu zgłoszenia odnosi się do tych rodzajów pomocy, które spełniają warunki wymienione w rozporządzeniu, a mianowicie pomoc ma wywoływać efekt zachęty i odpowiadać kryteriom przejrzystości oraz ma być zgodna z ustalonymi pułapami intensywności pomocy, poziomem kosztów kwalifikowanych i nie może przekraczać maksymalnych kwot pomocy. Te warunki wyłączenia dotyczą programów pomocy, pomocy indywidualnej udzielanej w ramach programu oraz pomocy *ad hoc*. Zgodnie z przyjętymi w rozporządzeniu definicjami pomoc oznacza każdy środek spełniający wszystkie kryteria, o których mowa w art. 107 ust. 1 TfUE, a program pomocy oznacza każdy akt prawny, na którego podstawie, bez dodatkowych środków wykonawczych, można przyznać pomoc indywidualną przedsiębiorstwom, określonym w sposób ogólny w tym akcie. Programem pomocy jest także każdy akt prawny, na którego podstawie przedsiębiorstwu lub przedsiębiorstwom można przyznać pomoc niezwiązaną z konkretnym projektem na czas nieokreślony i/lub o nieokreślonej wysokości. Pomoc indywidualna to inaczej pomoc *ad hoc* oraz pomoc podlegająca zgłoszeniu na podstawie programu pomocy. Z kolei pomoc *ad hoc* oznacza pomoc indywidualną przyznawaną poza programem pomocy. Do pomocy objętej wyłączeniem należy pomoc regionalna, inwestycyjna i na zatrudnienie dla małych i średnich przedsiębiorstw, pomoc na zakładanie przedsiębiorstw przez kobiety, na ochronę środowiska, na usługi doradcze dla małych i średnich przedsiębiorstw i ich udział w targach, pomoc w formie kapitału podwyższonego ryzyka, pomoc na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną, na szkolenia oraz pomoc dla pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji lub niepełnosprawnych.

Pomoc regionalna (art. 13–14 rozporządzenia nr 800/2008) obejmuje regiony i programy pomocy zgodne z zatwierdzoną dla danego kraju mapą pomocy regionalnej na lata 2007–2013 i przeznaczona jest na inwestycje, zatrudnienie oraz dla nowo utworzonych małych przedsiębiorstw w regionach kwalifikujących się do udzielenia takiej pomocy na podstawie art. 107 ust. 3 (a) i (c) TfUE. Intensywność pomocy wyrażona w ekwiwalencie pomocy brutto ma odpowiadać progowi pomocy regionalnej obowiązującej w dniu przyznania pomocy w danym regionie. Wymagane jest, aby realizowana w regionie inwestycja była utrzymana przez pięć lat, a w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw trzy lata od jej zakończenia. Udzielana pomoc *ad hoc* jest tylko uzupełnieniem pomocy przyznanej w ramach programów regionalnej pomocy inwestycyjnej i pomocy na zatrudnienie i nie może przekraczać 50% całkowitej kwoty pomocy przyznanej danej inwestycji. Kwota pomocy dla nowo utworzonych małych przedsiębiorstw prowadzących działalność gospodarczą w regionach kwalifikujących się do odstępstwa z art. 107 ust. 3 (a) TfUE nie może być wyższa niż 2 mln euro, a w regionach określonych w art. 107 ust. 3 (c) nie może przekroczyć 1 mln euro.

Państwa członkowskie zobowiązane są powiadomić Komisję o wejściu w życie programu pomocy lub przyznaniu pomocy *ad hoc* podlegającej wyłączeniu w terminie 20 dni roboczych. Informacje o takich środkach podawane są

do publicznej wiadomości przez publikację w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Komisja może zażądać udostępnienia jej szczegółowych dokumentacji i informacji na temat beneficjentów pomocy, warunków jej przyznania, kosztów kwalifikowanych oraz efektu zachęty wywołanego przez pomoc.

3. PRZYKŁADY STOSOWANIA REGUŁ DOTYCZĄCYCH KRAJOWEJ POMOCY REGIONALNEJ

W latach 2004–2010 Komisja przyjęła 570 decyzji końcowych w sprawie środków na rozwój regionalny, w tym 523 decyzje potwierdzają zgodność pomocy z obowiązującymi regułami jej przyznawania, w 14 decyzjach stwierdziła, że dany środek nie stanowi pomocy, a w 33 sprawach wydała decyzje negatywne. Większość decyzji dotyczyła programów pomocy (52%), a pozostałe odnosiły się do środków indywidualnych *ad hoc* (prawie 29%) i pomocy indywidualnej w ramach programów pomocy (19%). Najwięcej decyzji wydano w stosunku do pięciu państw członkowskich: Polski (96), Niemiec (91), Włoch (60), Republiki Czeskiej (46) i Francji (18). Liczba środków krajowej pomocy regionalnej zatwierdzanych rocznie wahała się w latach 2004–2009 pomiędzy 60 a 100. Najwyższy poziom został osiągnięty w 2004 (92 środki), 2006 (96 środków) i 2009 roku (86 środków), a w roku 2010 nastąpił spadek i zatwierdzono 50 środków. W tym okresie całkowita liczba podlegających zwolnieniom grupowym środków pomocy na rozwój regionalny wyniosła 778, z czego 97% było programami pomocy. Największą liczbę programów wprowadziły: Włochy (120) i Hiszpania (112); Czechy (76), Polska (68) i Austria (57). W 2009 roku kraje członkowskie przyjęły w sumie 266 środków pomocy podlegających zwolnieniu grupowemu, a w 2010 ich liczba spadła do 145. Wynikało to z przyjęcia w 2008 roku nowego ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych²¹.

Pozytywną tendencją w latach 2008–2010 jest utrzymujący się wzrost udziału pomocy publicznej na cele horyzontalne w pomocy ogółem dla przemysłu i usług, który zwiększył się o 2,2% w porównaniu z latami 2005–2007. Spośród celów horyzontalnych największy wzrost nastąpił w odniesieniu do wydatków na rozwój regionalny (4%), a największy był spadek pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw (-3,6%). W odniesieniu do pomocy na cele sektorowe zaznaczyła się odwrotna tendencja, w porównaniu z pomocą na cele horyzontalne wydatki na pomoc dla poszczególnych sektorów gospodarki wykazują spadek w porównaniu z latami 2005–2007 o 2,2% (tabela 1).

²¹ *Sprawozdanie na temat wkładu pomocy państwa w realizację strategii „Europa 2020”* — Aktualizacja z wiosny 2011, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/archive/2011_spring_pl.pdf.

Tabela 1. Horyzontalna i sektorowa pomoc w krajach Unii Europejskiej

	Pomoc w mld euro	Pomoc na cele horyzontalne i sektorowe jako % pomocy ogółem dla przemysłu i usług	Trend 2008–2010 pomocy horyzontalnej i sektorowej w % pomocy ogółem dla przemysłu i usług	Różnica wynikająca z porównania trendu 2005–2007 w odniesieniu do pomocy horyzontalnej i sektorowej
Pomoc horyzontalna ogółem	51,9	85	84,4	+2,2
Ochrona środowiska	14,4	23,7	23,8	2,3
Rozwój regionalny	14,8	24,3	23,5	+4,0
Badania i rozwój, innowacje	10,9	18,3	15,5	+2,5
Małe i średnie przedsiębiorstwa	2,6	4,2	6,5	-3,6
Kapitał wysokiego ryzyka	0,8	1,3	1,0	+0,2
Szkolenia	0,8	1,3	1,4	+0,1
Zatrudnienie	2,8	4,6	4,8	-1,6
Inna pomoc horyzontalna	5,9	9,7	7,8	+2,3
Pomoc sektorowa ogółem	9,1	15	15,6	-2,2

Źródło: *Commission Staff Working Paper — Autumn 2011 Update — {COM (2011) 848 final}* Brussels, 1.12.2011, SEC (2011) 1487 final, s. 13, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/2011_autumn_working_paper_en.pdf.

W 2009 roku kwota krajowej pomocy regionalnej wyniosła 13,9 mld euro, co odpowiadało 24% pomocy ogółem dla przemysłu i usług lub 0,12% PKB krajów Unii. Około 4,9 mld euro (35%) przyznano przy zastosowaniu środków pomocy objętych wyłączeniem grupowym. W wartościach względnych, jako odsetek PKB, następujące państwa członkowskie przyznały więcej środków niż średnia UE: Grecja (0,57%), Węgry (0,28%), Słowenia (0,27%), Malta (0,25%), Czechy (0,23%), Francja (0,22%), Irlandia (0,18%), Słowacja (0,17%), Polska (0,17%), Niemcy (0,15%), Litwa (0,14%) i Hiszpania (0,12%)²².

²² *Commission Staff Working Paper — Autumn 2011 Update*, Brussels, 1.12.2011, SEC (2011) 1487 final, s. 13, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/2011_autumn_working_paper_en.pdf.

Komisja, oceniając pomoc regionalną przyznawaną poza programami pomocy, bierze pod uwagę ryzyko ograniczenia konkurencji na jednolitym rynku. Odnosi się to zwłaszcza do pomocy regionalnej *ad hoc*, w stosunku do której bada się jej pozytywny wpływ na rozwój danego regionu, który ma przeważać nad zakłóceniami konkurencji. Przy uwzględnieniu tych okoliczności Komisja zatwierdziła pomoc *ad hoc* w wysokości 4,2 mln euro dla SABIC, producenta chemikaliów z siedzibą w Arabii Saudyjskiej. Pomoc przeznaczona była na założenie europejskiej centrali przedsiębiorstwa w Holandii. Uzyskała ona aprobatę Komisji ze względu na wykazywany pozytywny wpływ na cały region, który tradycyjnie związany jest z przemysłem chemicznym²³. Z kolei w sprawie zatwierdzonej pomocy regionalnej *ad hoc* udzielonej przez rząd Czech przedsiębiorstwu Lignit Hodonin uznano, że wpływ tej pomocy na spójność społeczną i rozwój gospodarczy przeważa nad zakłóceniami konkurencji. Przedsiębiorstwo uzyskało pomoc w wysokości 5 mln euro na sfinansowanie inwestycji służącej odkryciu nowych złóż lignitu, która ma utworzyć 350 miejsc pracy w regionie rolniczym o wysokim bezrobociu. Komisja stwierdziła, że szczególne cechy handlu lignitem i niski poziom produkcji zakładu Lignit Hodonin mają ograniczony wpływ na konkurencję i wymianę pomiędzy państwami członkowskimi²⁴.

Polska spośród krajów członkowskich odznaczyła się znaczną liczbą przyznanej pomocy regionalnej *ad hoc*. Jednym z przypadków takiej pomocy jest pozytywnie oceniona pomoc publiczna dla przedsiębiorstw i ich inwestycji w Tarnobrzeskiej Strefie Ekonomicznej, służąca stworzeniu klastra elektronicznego w Kobierzycach. Klaster obejmuje projekty, inwestycje następujących przedsiębiorstw:

1. LG Innotek Poland — uruchomienie nowego przedsiębiorstwa produkującego tunery TV, inwertery i zasilacze;
2. LG Philips LCD (główny inwestor klastra) — produkcja modułów LCD do telewizorów;
3. Ohsung (Dong Seo) Display Poland — produkcja komponentów metalowych do jednostek przeciwświetleniowych i modułów LCD;
4. Lucky SMT — produkcja płytek obwodów drukowanych;
5. Dong Yang Electronics — produkcja komponentów z tworzyw sztucznych do jednostek przeciwświetleniowych, wytwarzanie innych produktów z tworzyw sztucznych i montowanie obwodów drukowanych;
6. Heesung Electronics Poland — produkcja jednostek przeciwświetleniowych;
7. LG Chem Poland — produkcja polaryzatorów i filtrów PDP;
8. LG Electronics Wrocław (telewizory) — produkcja telewizorów;
9. LG Electronics Wrocław (urządzenia gospodarstwa domowego) — produkcja lodówek i pralek²⁵.

²³ Sprawa N 492/04 Pomoc na rozwój regionalny dla SABIC, Dz. Urz. C 176 z 16.07.2005.

²⁴ *Sprawozdanie dotyczące polityki konkurencji za rok 2005*, Luksemburg 2007, s. 155.

²⁵ Są to odpowiednio sprawa N 251/2006, Dz. Urz. C 275 z 13.11.2007, s. 7; sprawa N 245/2006, Dz. Urz. z 21.11.2007, s. 1; sprawa N 246/2006, Dz. Urz. C 130 z 12.06.2007, s. 3; sprawa N 247/2006,

Pomoc *ad hoc* we wszystkich tych sprawach przewidziana była w formie dotacji celowej, nieodpłatnego przekazania gruntów, zwolnienia z opłat strefowych, opłat z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolnej. Była ona połączona z dodatkową pomocą regionalną przyznawaną na podstawie istniejących programów pomocy w formie zwolnienia z płacenia podatku dochodowego od osób prawnych, podatku od nieruchomości i narzędzi wspierania zatrudnienia. Komisja badała, czy prawidłowo ustalone zostały koszty kwalifikowane, czy nie przekroczono dopuszczalnych pułapów intensywności pomocy, jaki jest udział własny przedsiębiorstw, czy wystąpił efekt bodźca i jakie są korzyści dla regionu. Zgłoszone projekty pomocy regionalnej spełniały wymogi określone w *Wytycznych w sprawie pomocy regionalnej 2007–2013* i *Krajowej mapie pomocy regionalnej na okres 2007–2013*²⁶. Wszystkie projekty inwestycyjne były realizowane w latach 2006–2011 i każdy z beneficjentów pomocy zobowiązywał się do utrzymania projektu przez co najmniej pięć lat, licząc od jego zakończenia, przez pięć lat miały być także utrzymane utworzone miejsca pracy. Tego ostatniego zobowiązania nie przyjął spółka LG Philips.

Z projektów inwestycyjnych i udzielonej pomocy miała wynikać korzyść dla regionu w postaci utworzenia nowych miejsc pracy w obdarowanych przedsiębiorstwach (łącznie szacowana na 10 933 pracowników) oraz w przedsiębiorstwach znajdujących się w sąsiedztwie inwestycji (około 20 609 pracowników), ułatwienia przeprowadzenia zmian strukturalnych i zaktywizowania regionu dotkniętego likwidacją kopalni, przyciągnięcia kolejnych inwestorów, producentów i poddostawców. W konsekwencji realizacja inwestycji w tym regionie Dolnego Śląska miała poprawić warunki ekonomiczne i konkurencyjność przedsiębiorstw tam zlokalizowanych. Całe województwo dolnośląskie, zgodnie z *Krajową mapą pomocy regionalnej 2007–2013* zostało zakwalifikowane do udzielania pomocy publicznej na mocy art. 107 ust. 3 (a) TfUE. Komisja zatwierdziła pomoc publiczną na ogólną kwotę 117 080 209 euro, przy czym najwyższą kwotę pomocy otrzymało przedsiębiorstwo LG Philips, to jest 74,22 mln euro.

Z podobnych względów Komisja zatwierdziła pomoc *ad hoc* w wysokości 111 mln euro przeznaczoną przez rząd Czech dla Hyundai Motor Manufacturing Company na rozpoczęcie produkcji nowych samochodów osobowych w regionie Moraw, jak również pomoc *ad hoc* w wysokości 32 mln euro, jaką rząd słowacki zamierzał przyznać Kia Motors Slovakia na rozwój fabryki samochodów

Dz. Urz. C 282 z 24.11.2007, s. 1; sprawa N 248/2006, Dz. Urz. C 130, z 12.06.2007, s. 4; sprawa N 249/2006, Dz. Urz. C 130 z 12.06.2007, s. 5; sprawa N 250/2006, Dz. Urz. C 275 z 16.11.2007, s. 3; sprawa N 257/2006 C 276, z 13.11.2007, s. 1; sprawa N 256 Dz. Urz. C 276 z 13.11.2007, s. 5.

²⁶ Sprawa N 531/2006 — *Polska Mapa pomocy regionalnej 2007–2013*, Bruksela, 13.09.2006, K (2006) 4010 wersja ostateczna, http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-2006/n531-06.pdf.

w Żylinie²⁷. Aprobate Komisji uzyskują także duże projekty inwestycyjne, takie jak budowa dwóch zakładów chemicznych (Repsol Polimeros, Artensa), trzy oddzielne projekty inwestycyjne w przemyśle celulozowo-papierniczym w Portugalii (CELB, Soporcel), projekt rozbudowy zakładu wytwarzającego elektryczność na Węgrzech, budowy zakładu do produkcji modułów energii słonecznej w RFN. Pozytywnie oceniona została niemiecka pomoc dla przedsiębiorstwa AMD na przekształcenie i rozwój istniejących zakładów płytek mikroprocesorowych w Dreźnie, jak również pomoc dla terytoriów zamorskich Francji. W tym ostatnim wypadku Komisja zatwierdziła 10 programów pomocy przewidujących zwolnienia z podatków i udziału w ubezpieczeniach społecznych przedsiębiorstw działających we francuskich departamentach zamorskich, jak również redukcję istniejącej opłaty za tradycyjny rum²⁸. Pod pewnymi warunkami w programach tych dopuszcza się korzystanie z pomocy na inwestycje w wysokości do 60% dla dużych przedsiębiorstw na Gujanie Francuskiej oraz do 50% dla dużych przedsiębiorstw na Martynice, Gwadelupie i Reunionie. Zgodnie z wytycznymi w sprawie pomocy regionalnej można również przyznać pomoc operacyjną, która musi być uzasadniona wkładem w rozwój regionalny, a jej poziom ma być proporcjonalny do dodatkowych kosztów wynikających z czynników przewidzianych w art. 349 TfUE. Komisja w tej sprawie stwierdziła, że całkowita zgłoszona pomoc odpowiada 6,5% PKB przedmiotowych regionów, a poziom ten jest proporcjonalny do całości dodatkowych kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwa w tych regionach. W 2009 roku 22,7% całkowitej pomocy regionalnej przyznawanej w Europie udzielono w ramach tych 10 programów, które stanowiły 77% całkowitej pomocy regionalnej we Francji²⁹.

Jednym z największych programów pomocy regionalnej, na który w 2009 roku przeznaczono 20% całkowitej pomocy publicznej na cele regionalne w UE, był niemiecki program nazwany *Investitionszulagengesetz 2007*. W czerwcu 2006 roku rząd RFN zgłosił Komisji program pomocy regionalnej zastępujący wcześniejsze środki pomocy określone w ustawie o ulgach inwestycyjnych. *Investitionszulagengesetz 2007* przewidywał pomoc dla projektów inwestycyjnych realizowanych w regionach określonych w obecnym art. 107 ust. 3 (a) i (c) TfUE, to jest w Berlinie, Brandenburgii, Meklemburgii-Pomorze Przednie, Saksonii, Saksonii-Anhalt i Turynii. Pierwsze zgłoszenie dotyczyło zastosowania tego programu

²⁷ Odpowiednio sprawa N 661/2006 *Investment incentives for Hyundai Motor Manufacturing Czech*, Dz. Urz. C 262, z 11.01.2007, s. 2; sprawa N 857/2006 *Kia Motors Slovakia* Dz. Urz. C 214, z 13.09.2007, s. 4.

²⁸ *Report on Competition Policy including Commission Staff Working Document*, Luxembourg 2008, s. 65.

²⁹ *Sprawozdanie na temat wkładu pomocy państwa w realizację strategii „Europa 2020” – Aktualizacja z wiosny 2011 r.*, s. 38 nn., http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/archive/2011_spring_pl.pdf.

pomocy do projektów, które rozpoczęły się zarówno przed, jak i po 31 grudnia 2006 roku³⁰. W porozumieniu z władzami niemieckimi projektowana pomoc publiczna została podzielona na dwie części, czyli pomoc związaną z projektem dotyczącym inwestycji początkowych, a rozpoczętym przed 1 stycznia 2007 roku (sprawa N 357a/2006) i program pomocy objęty zwolnieniem grupowym, który dotyczył projektów rozpoczętych po 31 grudnia 2006 (sprawa XR 6/2007³¹). W tym ostatnim wypadku taka pomoc nie podlegała zatwierdzeniu przez Komisję. Program pomocy obejmował te same regiony co w sprawie N 357a/2006, a jego roczny budżet odpowiadał kwocie 580 mln euro, przy maksymalnej intensywności pomocy 30%.

Program pomocy określony jako *Investitionszulagengesetz 2007* uzależniał wsparcie dla początkowych inwestycji w wymienionych regionach od osiągnięcia rozwoju regionalnego i rezultatów działalności inwestycyjnej. Działalność ta mogła polegać na założeniu przedsiębiorstwa lub rozbudowie już istniejącego, dywersyfikacji produkcji przedsiębiorstwa lub na zakupie zakładu, który został lub zostałby zamknięty, gdyby nie został nabyty przez niezależnego inwestora. Beneficjentami pomocy mogły zostać przedsiębiorstwa niezależnie od ich wielkości, których inwestycje dotyczyły przemysłu wytwórczego, usług produkcyjnych lub usług mieszkaniowych. Intensywność pomocy została określona dla inwestycji przedsiębiorstw w regionach przygranicznych: 15% dla dużych przedsiębiorstw i 27,5% dla małych i średnich przedsiębiorstw. Natomiast intensywność pomocy w pozostałych częściach regionu odpowiadała 12,5% dla dużych przedsiębiorstw i 25% dla średnich i małych przedsiębiorstw. W zgłoszeniu pomocy skierowanym do Komisji uwzględniono pomoc ratunkową i na restrukturyzację przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji. We wniosku podkreślono, że pomoc rządu niemieckiego w ramach tego programu zniekształca konkurencję i oddziałuje na handel wewnętrzny, gdyż pomocą, polegającą na redukcji kosztów inwestycji, objęto szerokie spektrum sektorów gospodarczych, w tym i tych zaangażowanych w handel z innymi krajami członkowskimi³².

Całkowity budżet przewidziany na finansowanie tak podzielonego programu pomocy publicznej wynosił 1,74 mld euro, z czego prawie 11% to środki przeznaczone na pomoc w sprawie N 357a/2006, pozostała zaś część to pomoc podlegająca zwolnieniu grupowemu. W tym okresie program ten stanowił około 3/4 całkowitej pomocy regionalnej w Niemczech i był największym takim programem w Unii Europejskiej.

³⁰ *State Aid N 357a/2006 — Germany 2007 Investment Premium Act (Investitionszulagengesetz)* — Brussels, 6.XII.2006 C (2006) 5812, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/ii/doc/N-357a-2006-WLWL-en-06.12.2006.pdf.

³¹ Sprawa XR 6/07 Niemcy, Dz. Urz. C 41 z 24.02.2007 r., s. 9.

³² *State Aid N 357a/2006 — Germany 2007 Investment Premium Act (Investitionszulagengesetz)*...

4. ZAKOŃCZENIE

Polityka konkurencji prowadzona w Unii Europejskiej podporządkowana została procesowi integracji i realizacji wyznaczonych w nim celów. Polityka ta, w tym i kontrola pomocy publicznej, ma przyczyniać się do osiągnięcia spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej oraz zapewnienia rozwoju regionów o niskim poziomie życia lub wysokim bezrobociu. Od lat przygotowywane są przez Komisję wytyczne dotyczące krajowej pomocy regionalnej, określające warunki kwalifikowania regionów do pomocy publicznej w ramach narodowych map regionów, celów, form oraz poziomu pomocy. Uzgodniono również zasady udzielania krajowej pomocy regionalnej z programami wsparcia z funduszy strukturalnych. W kolejnych sprawozdaniach Komisji na temat polityki konkurencji zwraca się uwagę na potrzebę nasilenia konkurencji wewnętrznej i rozwój konkurencyjności regionów, gdyż konkurencyjne rynki stwarzają najlepsze warunki do rozwoju przedsiębiorstw i wprowadzania innowacji³³. Podkreśla się również, że polityka konkurencji, w tym kontrola pomocy publicznej, ma przyczyniać się do osiągnięcia szerszych celów politycznych, określonych czy w strategii lizbońskiej, czy strategii Europa 2020. W ten sposób do takich celów, jak wskazana wyżej spójność, dołączone zostało wspieranie wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i konkurencyjności gospodarki UE.

W strategii Europa 2020 wymienione zostały trzy priorytety, które określono jako rozwój inteligentny, czyli inaczej rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji; kolejny to rozwój zrównoważony, czyli wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, przyjaznej środowisku i konkurencyjnej, a ostatni to rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu, czyli wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną. Uznano, że polityka kontroli pomocy publicznej może przyczynić się do realizacji tych priorytetów i spowodować zmianę alokacji funduszy publicznych. W ramach priorytetów mieszczą się szczegółowe inicjatywy, takie jak Unia innowacji; europejska agenda cyfrowa; Europa efektywnie korzystająca z zasobów; polityka przemysłowa w erze globalizacji; oraz nowe umiejętności i zatrudnienie³⁴.

Kontrola pomocy państwa ma na celu wsparcie państw członkowskich w takim rozdzielaniu pomocy, aby ulegała poprawie konkurencyjność lub zmniejszały się dysproporcje regionalne i społeczne. Krajowa pomoc regionalna, zwłaszcza inwestycyjna, została skonstruowana w taki sposób, aby wspomóc rozwój naj-

³³ Zob. *Report on Competition Policy 2004*, Brussels 2005, SEC (2005) 805 final; *Sprawozdanie dotyczące polityki konkurencji za rok 2011*, http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/2011/part1_pl.pdf.

³⁴ *Sprawozdanie na temat wkładu pomocy państwa w realizację strategii „Europa 2020”* — Aktualizacja z wiosny 2011 r., s. 10 nn., http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/archive/2011_spring_pl.pdf; zob. M. Sapała, *Strategia „Europa 2020” — wstępna ocena*, „Wspólnoty Europejskie” 2, 2010, s. 22–29.

mniej uprzywilejowanych regionów poprzez wspieranie inwestycji i tworzenie nowych miejsc pracy. Promuje ona ekspansję i dywersyfikację działalności gospodarczej przedsiębiorstw znajdujących się w tych regionach, zwłaszcza poprzez zachęcanie przedsiębiorstw do otwierania tam nowych zakładów, co potwierdzają przytoczone przykłady decyzji Komisji. Przyznanie takiej pomocy uzależnione jest od kontynuowania działalności i utrzymania zatrudnienia przez pięć lat. Dal-
sze trwanie takiej działalności i zatrudnienia zależeć będzie od zmieniającej się sytuacji gospodarczej. W konsekwencji przy ocenie pomocy publicznej bierze się pod uwagę argumenty przemawiające za stosowaniem takiej pomocy, jak chociażby wymogi spójności społeczno-gospodarczej czy niedoskonałości rynkowe w gałęziach produkcji, rynkach produktów, a nie nasilenie presji konkurencyjnej na rynku wewnętrznym.

Znaczenie regionalnej pomocy publicznej w przyczynianiu się do spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w Unii Europejskiej zwiększyło się w związku z przystąpieniem do Unii nowych państw w latach 2004 i 2007 oraz sytuacją gospodarczą tych krajów. W polityce kontroli takiej pomocy uwagę poświęca się także regionom najbardziej oddalonym ze względu na koszty dodatkowe wynikające z ograniczeń strukturalnych związanych z oddaleniem geograficznym oraz określonymi trudnościami w ich integracji z rynkiem wewnętrznym (co potwierdzają decyzje w sprawie francuskich terytoriów zamorskich). Wyraźną tendencją jest też wzrost udziału regionalnej pomocy w całkowitej wysokości pomocy dla przemysłu i handlu. Wykształcone zostały w praktyce i zawarte w obowiązujących przepisach kryteria oceny takiej pomocy, jak efekt zachęty, przejrzystość pomocy, pułapy intensywności pomocy, udział własny przedsiębiorstwa, proporcjonalność pomocy czy korzyści dla regionu, które mają przewyższać zakłócenia konkurencji i handlu wewnętrznego. Wypracowane kryteria i reguły mają ułatwiać prowadzenie skutecznej kontroli pomocy publicznej. Jednak dopuszczenie możliwości udzielania pomocy publicznej zawsze łączy się z niebezpieczeństwem zniekształcenia konkurencyjnych struktur rynkowych.

NATIONAL REGIONAL AID IN THE EU COMPETITION POLICY

Summary

Control of public aid is a component of the EU competition policy and like the policy itself is subordinated to the pursuit of integration objectives. The explicit ban on public aid from Article 107(1) of the TFEU has, in fact, numerous exceptions justified by the requirements of other EU policies. National regional aid, as one of the rules of horizontal aid, is an example of such exceptions to the ban. Conditions for granting it are linked to the socio-economic cohesion policy and the implementation of the current Europe 2020 strategy. Restriction of competition by public aid is justified by

a need to ensure employment, boost economic activity in the regions through aided investments and eliminate regional disparities. Allowing a possibility of public aid is always connected with a risk of distorting competitive market structures. The EU has concluded that effective control of regional aid of the member states is a prerequisite for these states' effective regional aid policy and contributes to the achievement of the objectives of the Europe 2020 strategy.