

Opinia Komitetu Regionów „Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa (SAM)”

(2013/C 17/06)

KOMITET REGIONÓW

- Z zadowoleniem przyjmuje cel Komisji dotyczący skoncentrowania się na przypadkach o szczególnie silnym oddziaływaniu na rynek wewnętrzny i tym samym wyznaczenia wyraźniejszych priorytetów w procedurze udzielania pomocy państwa. W ten sposób odciążą się wszystkie zainteresowane strony: Komisję Europejską, państwa członkowskie oraz władze lokalne i regionalne.
- Stwierdza, że dobrym punktem wyjścia dla ustalenia tych priorytetów w odniesieniu do pomocy o faktycznym i znaczącym oddziaływaniu na rynek wewnętrzny, mogłoby być m.in. dokładne określenie kryterium wpływu na handel transgraniczny i konkretne zdefiniowanie pojęcia przedsiębiorstwa.
- Apeluje jednocześnie, by wziąć pod uwagę, że na handel między państwami członkowskimi ograniczony wpływ mogą wywierać płatności w odniesieniu do działań o charakterze zdecydowanie lokalnym – mimo że z prawnego punktu widzenia także te płatności należy zaliczyć do pomocy państwa.
- Z myślą o celach wytyczonych przez Komisję w ramach tej nowelizacji Komitet apeluje o podniesienie progów w rozporządzeniu *de minimis*, wraz z odpowiednim podniesieniem odrębnych progów pomocy *de minimis* dla usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, a także o rozszerzenie w rozporządzeniu upoważniającym kategorii horyzontalnych oraz odpowiednie rozszerzenie i doprecyzowanie w rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych.

Sprawozdawca	Clemens LINDEMANN (DE/PSE), starosta powiatu Saarpfalz
Dokument źródłowy	Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa”
	COM(2012) 209 final

I. ZALECENIA POLITYCZNE

KOMITET REGIONÓW

Uwagi ogólne

1. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja dostrzega, iż zasady dotyczące pomocy państwa stały się skomplikowaną mozaiką ram prawnych, które dla wszystkich zainteresowanych – nie mówiąc już o skutkach dla rynku wewnętrznego – wiążą się ze znacznymi obciążeniami biurokratycznymi.

2. Apeluje w związku z tym o wyraźne uproszczenie przepisów dotyczących pomocy państwa i skoncentrowanie ich na najważniejszych przypadkach, o poprawę ich praktycznego zastosowania oraz przyspieszenie bądź uproszczenie procedur.

3. Cieszy go więc zapowiedź Komisji dotycząca uproszczenia zasad i doprecyzowania ważnych pojęć.

4. Z zadowoleniem przyjmuje cel Komisji dotyczący skoncentrowania się na przypadkach o szczególnie silnym oddziaływaniu na rynek wewnętrzny i tym samym wyznaczenia wyraźniejszych priorytetów w procedurze udzielania pomocy państwa. W ten sposób odciążą się wszystkie zainteresowane strony: Komisję Europejską, państwa członkowskie oraz władze lokalne i regionalne.

5. Stwierdza, że dobrym punktem wyjścia dla ustalenia tych priorytetów w odniesieniu do pomocy o faktycznym i znaczącym oddziaływaniu na rynek wewnętrzny, mogłoby być m.in. dokładne określenie kryterium wpływu na handel transgraniczny i konkretne zdefiniowanie pojęcia przedsiębiorstwa.

6. Zwraca się do Komisji o wyjaśnienie kwestii, w jakich warunkach można założyć, że dojdzie do zakłócenia handlu między państwami członkowskimi, a w jakich, że pomoc nie będzie miała wpływu na rynek wewnętrzny.

7. Apeluje jednocześnie, by wziąć pod uwagę, że na handel między państwami członkowskimi ograniczony wpływ mogą wywierać płatności w odniesieniu do działań o charakterze zdecydowanie lokalnym – mimo że z prawnego punktu widzenia także te płatności należy zaliczyć do pomocy państwa.

8. Proponuje, by w wypadku odrzucenia ogólnego wyłączenia tego typu płatności wyrównawczych, przynajmniej przeanalizować opcję procedury uproszczonej.

9. Zachęca, by doprecyzować pojęcie przedsiębiorstwa poprzez jasne rozgraniczenie sektora gospodarczego i niegospodarczego, np. poprzez wprowadzenie kryteriów. Ponadto należy zasygnalizować, że państwa członkowskie i Komisja wspólnie sporządzą listy dostosowane do specyfiki poszczególnych państw. O ile ogólne kryteria mogą dostosować się do dynamicznych zmian, o tyle wspólnie opracowane listy dają pewność prawa w ustalonych już obszarach. Byłoby to ułatwieniem dla władz lokalnych i regionalnych, ale także dla Komisji.

10. Gdyby to rozwiązanie odrzucono, Komitet jako alternatywę proponuje doprecyzować wymogi, które wskazywałyby na działalność gospodarczą w tych obszarach.

11. Jest zdania, że pojęcie przedsiębiorstwa nie musi koniecznie dotyczyć kwestii społecznych, związanych z kulturą i edukacją oraz usług świadczonych w ogólnym interesie pozagospodarczym.

12. Zgadza się, że nie należy powiadamiać Komisji o każdym przypadku pomocy, której zakres i zasięg jest bardzo ograniczony, i że państwa członkowskie w takich przypadkach same powinny przejąć odpowiedzialność za stosowanie prawa dotyczącego pomocy państwa, np. poprzez wyłączenia lub zasady *de minimis*.

13. Z myślą o celach wytyczonych przez Komisję w ramach tej nowelizacji Komitet apeluje o podniesienie progów w rozporządzeniu *de minimis*, wraz z odpowiednim podniesieniem odrębnych progów pomocy *de minimis* dla usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, a także o rozszerzenie w rozporządzeniu upoważniającym kategorii horyzontalnych oraz odpowiednie rozszerzenie i doprecyzowanie w rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych.

14. Podkreśla konieczność wyraźniejszego rozgraniczenia pomiędzy ogólnymi postanowieniami dotyczącymi pomocy państwa – które ta nowelizacja obejmuje – a przepisami o pomocy państwa w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (z tzw. pakietu Almunii). Chodzi tu zwłaszcza o te przypadki, które trudno jednoznacznie przyporządkować do kategorii takiej usługi.

Wyraźniejsze uwzględnienie celów strategii „Europa 2020”

15. Z zadowoleniem przyjmuje wyraźniejsze ukierunkowanie na cele strategii „Europa 2020”. Niemniej nie może prowadzić to do tego, że organy publiczne – zamiast oczekiwanych uproszczeń – otrzymają jeszcze bardziej rozbudowane i skomplikowane regulacje.

16. Podkreśla znaczenie, jakie dla władz lokalnych i regionalnych mają wytyczne w sprawie pomocy regionalnej, ponieważ wskazują one, jakie sektory przedsiębiorstw w jakich obszarach mogą uzyskać wsparcie. W tym kontekście władze lokalne i regionalne powinny mieć również swobodę na obszarach objętych pomocą, by móc wspierać struktury przedsiębiorstw niezależnie od ich wielkości.

17. W związku z przemianami demograficznymi i trwałymi niekorzystnymi warunkami przyrodniczymi, szczególnie na obszarach wiejskich i górskich, podkreśla konieczność umożliwienia elastycznego udzielania pomocy dostosowanego do lokalnej specyfiki tam, gdzie istnieje konkretne zapotrzebowanie na takie działania.

18. Domaga się większego pola manewru, aby opracować dostosowane do specyfiki regionu strategie rozwoju oraz umożliwić tworzenie budżetów regionalnych i lokalnych.

19. Stwierdza, że w ramach przeglądu regionalnych wytycznych na lata 2014–2020 w dziedzinie pomocy państwa nie należy wprowadzać nieuzasadnionych nierówności między państwami członkowskimi, jeśli chodzi o pułap dotyczący liczby mieszkańców, oraz należy uwzględnić na przyszłość także duże przedsiębiorstwa na wszystkich obszarach.

20. Z zadowoleniem przyjmuje instrument zintegrowanych inwestycji terytorialnych. Stwarza on nowe możliwości kształtowania polityki na szczeblu lokalnym i powala na realizację rozległych inwestycji.

21. Z zadowoleniem przyjmuje bardziej zintegrowane podejście Komisji oraz jej dążenie do lepszej koordynacji wsparcia.

22. Z zadowoleniem przyjmuje kombinację instrumentów wsparcia i finansowania krzyżowego jako element poprawy długofalowego wykorzystywania środków pomocy regionalnej.

23. W związku z tym, mając na uwadze przegląd wytycznych w sprawie regionalnej pomocy państwa, domaga się, by pomoc państwa dla usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, które – zgodnie z decyzją z 20 grudnia 2011 r. w sprawie zastosowania art. 106 ust. 2 TFUE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym – uznaje się za zgodne z traktatem, a zarazem takie, które mogą być współfinansowane przez fundusze strukturalne. Pomocy tej nie należy włączać do wyliczeń limitów intensywności pomocy regionalnej, a jeśli już, to w postaci

bardzo obniżonego odsetka. Należy wprowadzić to doprecyzowanie za pośrednictwem zmienionej wersji wytycznych w sprawie regionalnej pomocy państwa lub za pomocą komunikatu dotyczącego systemu pomocy państwa stosowanej w odniesieniu do funduszy strukturalnych współfinansujących usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym.

24. Wzywa Komisję, by uznała, że publiczne finansowanie publicznych projektów infrastrukturalnych nie może być uważane za pomoc państwa, niezależnie od tego, czy chodzi o sytuację, w której władze publiczne powołują podmiot trzeci w celu realizacji zadania publicznego, czy nie.

25. Podkreśla, że jest istotne, aby wyjaśnić zasady stosowania przepisów w zakresie pomocy państwa w odniesieniu do infrastruktury, zważywszy na trudności z interpretacją wyroku Sądu z dnia 24 marca 2011 r. w sprawach Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt (T-443/08) oraz Mitteldeutsche Flughafen AG i Flughafen Leipzig-Halle GmbH (T-455/08) przeciwko Komisji Europejskiej, który spowodował znaczne opóźnienia w procesie weryfikacji ex ante około 200 projektów infrastrukturalnych finansowanych z funduszy strukturalnych.

Uproszczenie zasad udzielania pomocy państwa

26. Popiera zamiar Komisji, aby w oparciu o praktykę decyzyjną i orzecznictwo związłe przedstawić w komunikacie interpretację pojęcia pomocy państwa oraz by pojęcie to stosować zawsze jednolicie.

27. Apeluje, by komunikaty z interpretacją same nie stwarzały konieczności kolejnych interpretacji. Należy bezwzględnie unikać stosowania nieprecyzyjnych pojęć prawnych.

28. Popiera zamiar Komisji, by ograniczyć wielość aktów prawodawstwa wtórnego i instrumentów „miękkiego prawa” dotyczących pomocy państwa (rozporządzeń, komunikatów, wytycznych itd.) i w miarę możliwości zawrzeć je razem.

29. Zasadniczo odrzuca włączanie przez Komisję dodatkowych kryteriów jakości i skuteczności w ocenę zgodności. Aspekty jakości i skuteczności, które dodatkowo ograniczają pole manewru lokalnych i regionalnych organów udzielających wsparcia, zasadniczo nie podlegają przepisom rozdziału o konkurencji TFUE, a więc nie leżą w gestii Komisji. Tym samym decyzje dotyczące jakości i skuteczności należy pozostawić w zakresie uprawnień władz lokalnych.

30. Stwierdza, że coraz większe obowiązki dotyczące sprawozdawczości organów państw członkowskich stanowią ogromny nakład administracyjny zarówno dla państw członkowskich, jak i dla Komisji.

31. Zwłaszcza w kontekście postulowanego w UE ograniczenia biurokracji apeluje o wprowadzenie systemu kontroli wyborczej, tak aby poniżej określonego progu finansowego całkowicie można było odejść od prowadzenia pełnej sprawozdawczości.

Przegląd aktów prawnych

32. W ramach unowocześniania unijnego prawa dotyczącego pomocy państwa dokonuje się przeglądu w sumie czterech aktów prawnych pod kątem wyraźniejszego ustalenia priorytetów.

a) Przegląd rozporządzenia *de minimis* Komisji

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 (107 TFUE) i 88 (108 TFUE) Traktatu do pomocy *de minimis*

33. Z zadowoleniem przyjmuje cel Komisji, aby w odniesieniu do niższych kwot wsparcia więcej odpowiedzialności przenieść na poziom państw członkowskich. Założenie to jednak powinno stać się ogólną zasadą, a nie dotyczącą tylko niewielkich kwot wsparcia. Ułatwiłoby to pracę Komisji oraz przyniosło korzyści organom lokalnym, ponieważ władze krajowe dzieli mniejszy dystans od potrzeb szczebla lokalnego niż Komisję.

34. Postuluje, by próg z ogólnego rozporządzenia *de minimis* podnieść z 200 tys. EUR na przynajmniej 500 tys. EUR w ciągu trzech lat podatkowych, zgodnie ze słusznym dążeniem Komisji do większego skoncentrowania się na przypadkach najbardziej znaczących dla rynku wewnętrznego.

35. Zwraca uwagę, że osobne rozporządzenie *de minimis* dla usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, z jego wyższymi progami, zostało przyjęte po to, by zaakcentować odrębność wobec niższych progów z ogólnego rozporządzenia *de minimis*.

36. Apeluje w związku z tym o znaczące – w porównaniu z progami z ogólnego rozporządzenia *de minimis* – podniesienie progów dla usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, aby uwzględnić specyfikę tych usług i ich szczególną pozycję w ogólnej strukturze.

37. Przypomina swój postulat zgłaszany już przy okazji prac nad pakietem Almunii, by próg *de minimis* w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym wynosił 800 tys. EUR rocznie. W niniejszej opinii ponawia się ten postulat.

38. Jeśli chodzi o pomoc udzielaną w innej postaci niż dotacja (np. gwarancje), domaga się stosowania przepisów rozporządzenia *de minimis* dotyczącego usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym także w przypadku ogólnego rozporządzenia *de minimis*.

39. I tak dla pojedynczego wsparcia regulowanego przepisami o gwarancjach – analogicznie do rozporządzenia *de minimis* dotyczącego usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym – postuluje się podniesienie pojedynczej kwoty maksymalnej do 3,75 mln EUR. Dotyczy to zwłaszcza zawar-

tego w tym rozporządzeniu zakazu kumulowania pomocy na ten sam cel kwalifikujący się do wsparcia.

b) Przegląd rozporządzenia upoważniającego Rady

Rozporządzenie Rady (WE) nr 994/1998 z dnia 7 maja 1998 r. dotyczące stosowania art. 92 (112 TFUE) i 93 (113 TFUE) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa

40. Z zadowoleniem przyjmuje planowaną przez Komisję zmianę rozporządzenia upoważniającego Rady, aby kolejne kategorie pomocy uznać za zgodne z rynkiem wewnętrznym i w związku z tym zwolnić je z obowiązku zgłoszenia.

41. Ponadto z zadowoleniem przyjmuje zapowiedź Komisji o zwolnieniu z obowiązku zgłoszenia następujących kategorii pomocy:

— pomoc na kulturę,

— pomoc na naprawę szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi,

— pomoc na projekty finansowane (częściowo) ze środków UE, takie jak np. JESSICA,

— inne.

42. Proponuje, by w grupie „Inne” ująć pomoc w następujących dziedzinach: działania społeczne, edukacja, ochrona zdrowia – o ile nie byłyby to przedsięwzięcia o charakterze komercyjnym lub nastawione na zysk – a także zapewnienie łączności szerokopasmowej oraz ochrona zdrowia zwierząt.

43. Zwraca się o uściślenie relacji tych horyzontalnych wyłączeń z decyzją o wyłączeniach w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

c) Przegląd ogólnego rozporządzenia Komisji w sprawie wyłączeń blokowych

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 (107 TFUE) i 88 Traktatu (108 TFUE) (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych)

44. Z zadowoleniem przyjmuje zapowiedziany przegląd i rozszerzenie ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych w kategoriach objętych zmienionym rozporządzeniem upoważniającym z myślą o zmniejszeniu nakładu administracyjnego dla władz lokalnych i regionalnych.

45. Domaga się rozszerzenia wyłączenia blokowego, zgodnie z horyzontalnym rozszerzeniem w rozporządzeniu upoważniającym, o obszary działań społecznych, edukacji, ochrony zdrowia i łączności szerokopasmowej.

46. Podkreśla, że w dziedzinie edukacji wyłączeniem należy objąć zwłaszcza niepaństwową edukację szkolną oraz kształcenie dorosłych, o ile nie podlegają one przepisom prawa o pomocy państwa w zakresie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

47. Potwierdza, że to samo musi dotyczyć usług zdrowotnych świadczonych przez specjalistyczne oddziały lub kliniki oraz niekomercyjnych usług organizacji charytatywnych i domów spokojnej starości (w odróżnieniu od mieszkań dla seniorów).

48. Przypomina o agendzie cyfrowej i o celu UE, zgodnie z którym do 2013 r. wszyscy Europejczycy powinni mieć dostęp do łączy szerokopasmowych.

49. Stwierdza, że bez pomocy państwa na obszarach wiejskich nie zaistnieją warunki do budowy wydajnych sieci szerokopasmowych. Podkreśla więc, że regulacje prawa dotyczącego pomocy państwa nie powinny niepotrzebnie utrudniać przyłączenia tych terenów do sieci szerokopasmowych. Należy uchronić obszary wiejskie przed cyfrowym wykluczeniem.

50. Zwraca uwagę, że w tym wypadku trzeba też uwzględnić korzyści wynikające z budowy infrastruktury szerokopasmowej, a mianowicie powstanie rynku niższego szczebla dla usług szerokopasmowych.

51. Ubolewa, że przedłożony przez Komisję projekt zmienionych wytycznych w sprawie łączy szerokopasmowych nie podejmuje tego wielokrotnie już zgłaszanego postulatu dotyczącego znacznego usprawnienia i uproszczenia przepisów.

52. Wzywa Komisję, by poprzez uwzględnienie budowy infrastruktury szerokopasmowej w wyłączeniach blokowych umożliwiła pełne pokrycie siecią szerokopasmową także mniej zaludnionych regionów, w których prawdopodobnie dochody nie wystarczą, by całkowicie pokryć koszty podłączenia oraz funkcjonowania tych łączy.

53. Zgodnie z horyzontalnym rozszerzeniem w rozporządzeniu upoważniającym apeluje o poszerzenie wyłączeń blokowych o działania w zakresie ochrony zdrowia zwierząt, zwłaszcza jeśli chodzi o zapewnienie zaplecza w wypadku wybuchu epidemii.

54. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że dzięki liczniejszym wyłączeniom państwa członkowskie przejmą więcej odpowiedzialności. Jest też usatysfakcjonowany ogólnie większą odpowiedzialnością państw członkowskich w zakresie kontrolowania pomocy państwa.

55. Postuluje jednak, by nie prowadziło to wyłącznie do odciążenia Komisji kosztem państw członkowskich, na które nakładano by coraz liczniejsze obowiązki związane ze sprawozdawczością i dokumentacją, z dokładnymi i szczegółowymi warunkami kwalifikowalności itp.

56. Niemniej uważa, że konieczne jest, by nie rozszerzać dalej prawa Komisji do późniejszej kontroli (kontroli *ex post*), ale by faktycznie odpowiedzialność w tym zakresie Komisja delegowała na poziom państw członkowskich. Przy tym nie można wykorzystywać krajowych organów kontroli jako swojego rodzaju organów odpowiedzialnych za wstępną kontrolę dla DG ds. Konkurencji, w każdym razie na pewno nie wtedy, gdy prawo do ostatecznej decyzji dalej należałoby do Komisji.

57. Odrzuca pomysł Komisji, by niezależne organy (np. urzędy antymonopolowe) zajmowały się na szczeblu krajowym kontrolą pomocy państwa, ponieważ decyzja o organizacji udzielania takiej pomocy leży wyłącznie w gestii państw członkowskich, a nie Komisji. Z tych samych względów odrzuca pomysł Komisji dotyczący przeprowadzania własnych dochodzeń.

d) Przegląd rozporządzenia proceduralnego Rady

Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (art. 113 TFUE)

58. Z zadowoleniem przyjmuje uproszczenie przepisów rozporządzenia proceduralnego.

59. Odrzuca tworzenie nowych własnych kompetencji Komisji w zakresie badania przedsiębiorstw, np. poprzez system zbierania informacji o rynku (*market information tools*) z pominięciem państw członkowskich. Prowadziłoby to do przeniesienia kompetencji państw członkowskich na poziom europejski.

Bruksela, 29 listopada 2012 r.

Przewodniczący
Komitetu Regionów
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO