

## II

(Akty przygotowawcze)

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

## 422. SESJA PLENARNA W DNIACH 14 I 15 GRUDNIA 2005 R.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Mniejsza i lepiej ukierunkowana pomoc państwa: mapa drogowa reformy pomocy państwa na lata 2005 – 2009”**

COM(2005) 107 końcowy - SEC(2005) 795

(2006/C 65/01)

Dnia 8 czerwca 2004 r. Rada postanowiła, zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, uchwaliła swą opinię dnia 11 listopada 2005 r. Sprawozdawcą był Antonello PEZZINI.

Na 422. sesji plenarnej w dniu 14 grudnia 2005 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 117 do 2, przy 5 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

## 1. Wstęp

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wielokrotnie podkreślał znaczenie kontroli pomocy publicznej jako kluczowego czynnika:

- zdrowej polityki konkurencji rozumianej również jako instrument konwergencji gospodarek Państw Członkowskich,
- wzmocnienia innowacji i konkurencyjności UE,
- spójności i zrównoważonego wzrostu wszystkich regionów Wspólnoty.

1.2 Zasady udzielania pomocy przez państwo znajdują oparcie w traktatach założycielskich Wspólnoty – Traktacie EWWiS i Traktacie EWG. W przeciwieństwie do Traktatu EWWiS, którego ważność już wygasła, Traktat ustanawiający WE nie nakłada bezwzględnego zakazu pomocy państwa. Przewiduje on odstępstwa<sup>(1)</sup> i pewne wyjątki<sup>(2)</sup> od zakazu, dając Komisji – a wyjątkowo także Radzie – szerokie uprawnienia uznaniowe w zakresie udzielania zgody na pomoc, jako wyjątku od zasady ogólnej.

<sup>(1)</sup> Art. 87 ust. 2.

<sup>(2)</sup> Art. 87 ust. 3.

1.3 Ponadto, artykuły 87, 88 i 89, które regulują to złożone zagadnienie, są zawarte w Sekcji II Tytułu VI ustanawiającego wspólne zasady konkurencji, opodatkowania i zbliżania ustawodawstw, właśnie w celu podkreślenia faktu, że kwestia pomocy państwa powinna być rozpatrywana w kategoriach wpływu, jaki może ona wywierać na konkurencyjny rynek.

1.3.1 EKES podkreślał już tym kontekście, że każdy nowy plan działania w zakresie pomocy państwa powinien być zgodny z celami ustanowionymi w art. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w celu zapewnienia m.in. prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, wdrożenia niedyskryminujących przepisów, harmonijnego, zrównoważonego i stałego rozwoju działalności gospodarczej, stałego i nieinflacyjnego wzrostu, wysokiego stopnia konkurencyjności i konwergencji, podwyższania jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej oraz solidarności między Państwami Członkowskimi.

1.4 Jak stwierdza sama Komisja, pomoc państwa jest istotnie: „formą interwencji państwa stosowaną w celu wspierania pewnych rodzajów działalności gospodarczej. Oznacza to, że pewne sektory gospodarki lub rodzaje działalności gospodarczej są traktowane bardziej preferencyjnie niż pozostałe, co zniekształca konkurencję, ponieważ wprowadza podział pomiędzy firmy, które otrzymują pomoc i pozostałe, które jej nie otrzymują”<sup>(3)</sup> [tłum. własne].

<sup>(3)</sup> COM(2005) 147 wersja ostateczna z 20.4.2005.

1.4.1 Zgodnie z art. 87 ust. 1 Traktatu, pojęcie pomocy państwa obejmuje nie tylko pomoc przyznawaną przez władze publiczne lub przy użyciu zasobów państwowych, ale także interwencje mające zmniejszyć koszty, które zwykle stanowią część wydatków przedsiębiorstwa.

1.5 Na szczycie w marcu 2005 r. Rada Europejska potwierdziła, że celem jest kontynuowanie prac na rzecz zmniejszenia ogólnego poziomu pomocy państwa, przyznając jednocześnie odstępstwa w przypadku jakichkolwiek niepowodzeń rynkowych. Jest to zgodne z zaleceniami szczytu lizbońskiego z 2000 r. i szczytu sztokholmskiego z 2001 r. i odpowiada potrzebie skierowania pomocy na cele horyzontalne, będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, w tym cele związane ze spójnością.

1.5.1 Ponadto, w swoim niedawnym komunikacie w sprawie przeglądu śródkresowego strategii lizbońskiej, Komisja zajęła się celem ograniczenia pomocy państwa i przeznaczenia jej na przeciwdziałanie niepowodzeniom rynkowym, szczególnie w sektorach o wysokim potencjale wzrostu oraz na pobudzenie innowacji<sup>(4)</sup>.

1.6 Parlament Europejski również wyraził ostatnio swoje poglądy na temat pomocy państwa<sup>(5)</sup> podkreślając, że musi ona być wykorzystywana w sposób odpowiedzialny i efektywny, gdyż:

- stanowi ponad 50 % rocznego budżetu UE,
- ma reperkusje dla finansów publicznych, dla konkurencji i dla zdolności przedsiębiorstw prywatnych do inwestowania w zglobalizowanym środowisku ekonomicznym,
- jest finansowana przez europejskich podatników.

1.6.1 Z drugiej strony, 12 maja 2005 r., Parlament Europejski przyjął rezolucję pt. „Wzmocnienie europejskiej konkurencyjności – konsekwencje przemian w przemyśle dla polityki i roli MŚP”<sup>(6)</sup>, w której poparł cel ograniczenia globalnej wielkości pomocy dla przedsiębiorstw, lecz wskazał na użyteczność w łagodzeniu niedoskonałości rynku pewnych typów pomocy, takich jak pomoc dla badań i rozwoju, dla szkoleń i usług doradczych dla przedsiębiorstw.

1.6.2 Uznając znaczenie pomocy publicznej dla MŚP w Państwach Członkowskich Parlament Europejski wezwał Komisję do utrzymania w ramach funduszy strukturalnych wszystkich instrumentów pomocy dla rekonwersji ekonomicznej i społeczno-ekonomicznej regionów dotkniętych delocalizacją przemysłu i wezwał do większego uwzględnienia potrzeb małych i mikroprzedsiębiorstw<sup>(7)</sup> w tych regionach, a bardziej ogólnie w dziedzinie polityki spójności.

<sup>(4)</sup> Nie zawsze jest łatwo zrozumieć społeczeństwo informacyjne. W tym społeczeństwie produkty zawierają znaczący wkład wiedzy. Należy pobudzać i wspierać zdolność wytwarzania coraz bardziej innowacyjnych i inteligentnych dóbr i usług, w tym także przy zastosowaniu pomocy państwa.

<sup>(5)</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego nr P6\_TA(2005)0033 z 22.2.2005.

<sup>(6)</sup> Rezolucja PE Nr A6-0148/2005 z 12.5.2005.

<sup>(7)</sup> Zob. zalecenie 2003/361/WE (Dz. U. L 124 z 20.5.2003).

1.6.3 W dziedzinie planów zreformowania systemów pomocy państwa Parlament Europejski zaproponował przyjęcie wyraźnej linii działania promującej innowację we wszystkich sektorach w kontekście celów lizbońskich.

1.7 Ze swej strony, na przestrzeni wielu lat także Trybunał Sprawiedliwości przy wielu okazjach wyrażał swoje poglądy w sprawie pomocy państwa, tworząc autentyczne prawo precedensowe i ustanawiając orzecznictwo charakteryzujące się spójnymi i wyjątkowo szczegółowymi wytycznymi, czego najnowszym przykładem jest orzeczenie w sprawie usług użyteczności publicznej i orzeczenie w sprawie Altmark z dnia 24 lipca 2003 r.<sup>(8)</sup>

1.8 W swoim Raporcie w sprawie tabeli pomocy państwa z kwietnia 2005 r.<sup>(9)</sup> Komisja przedstawia pozytywny obraz reakcji Państw Członkowskich na strategię lizbońską, odnotowując niewielki spodek poziomu pomocy w stosunku do PKB i jeszcze bardziej pozytywne reakcje odnośnie do zmiany kierunków udzielanej pomocy zgodnie z sugestiami przedstawionymi na kolejnych posiedzeniach Rady Europejskiej. Tym niemniej pozostaje jeszcze wiele do zrobienia.

1.8.1 W 2001 r. Komisja utworzyła rejestr pomocy państwa oraz odnośne ramy dokonywania oceny jako podstawy do dyskusji na temat strategii ograniczania ogólnego poziomu pomocy państwa i skierowania jej na cele horyzontalne, zaś dalsze rozwinięcie tych instrumentów nastąpiło w 2002 r. EKES wyraził już uznanie dla wysiłków Komisji na rzecz osiągnięcia większej przejrzystości w dziedzinie pomocy państwa, co wydaje się być istotne zwłaszcza w odniesieniu do Państw Członkowskich, które ostatnio przystąpiły do UE.

1.9 EKES z zadowoleniem odnotowuje, że w 2003 r. całkowita roczna wartość pomocy publicznej spadła o 3,6 % w porównaniu z 1999 r. i o prawie 30 % w porównaniu z 1996 r., ale jednocześnie zauważa, że suma 53 mld euro<sup>(10)</sup>, ponad 60 % której jest przeznaczona dla przemysłu przetwórczego i usług, nadal pozostaje wysoka. Wyraża on także zaniepokojenie możliwością zniekształcenia konkurencji, jaką mogłyby wywołać różnice w pomocy państwa pomiędzy poszczególnymi Państwami Członkowskimi oraz pomiędzy różnymi regionami wewnątrz każdego z nich.

1.9.1 W swojej wcześniejszej opinii<sup>(11)</sup> EKES z zadowoleniem przyjął stałe działania Komisji wyjaśniające i precyzujące przepisy, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów o wykluczeniach grupowych oraz pomocy dla zatrudnienia, mającej na celu ułatwienie Państwom Członkowskim tworzenia miejsc pracy.

<sup>(8)</sup> Sprawa C-280/00, Altmark Trans i Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark (2003) ECR I-7747.

<sup>(9)</sup> Zob. przypis 3.

<sup>(10)</sup> Na szczeblu UE.

<sup>(11)</sup> Dz.U. C 108 z 30. 4.2004.

1.9.2 EKES w pełni zgadza się z Komisją, że zasady pomocy publicznej muszą wraz z upływem czasu podlegać dostosowaniom i dlatego powinny brać pod uwagę wydarzenia polityczne, gospodarcze i prawne. To dlatego właśnie „przeprowadza się okresowe przeglądy instrumentów oceny pomocy publicznej, których okres stosowania jest zatem często ograniczony”<sup>(12)</sup>.

1.10 EKES z zadowoleniem przyjmuje wnioski Komisji w sprawie generalnej reformy w tej dziedzinie<sup>(13)</sup>, opartej na zintegrowanym podejściu, które w należyty sposób uwzględni „niedoskonałości rynku”.

1.10.1 EKES uważa, że przyjęcie nowych ram, które w należyty sposób uwzględniają równowagę potrzebną między polityką pomocy a koniecznością rozwoju, powinno zostać poddane rewizji ukierunkowanej na uproszczenie i wyczerpującą analizie oddziaływania.

1.10.2 Rewizja taka powinna opierać się na przejrzystych celach, szerokich konsultacjach i pełnych informacjach. Oprócz jasnego systemu kontroli, nowe ramy powinny zapewnić spójność polityk, koncentrację działań oraz, ostatecznie, większe uproszczenie, przejrzystość i pewność prawną.

1.10.3 Proponowane ramy powinny być zgodne z:

- imperatywami zintegrowanego podejścia do konkurencyjności, o których zadecydowano na posiedzeniu Rady Europejskiej w listopadzie 2004 r. w celu ożywienia strategii lizbońskiej w kategoriach rozwoju gospodarczego, wzrostu zatrudnienia i konsolidacji przedsiębiorstw,
- potrzebą uproszczenia wspólnotowej polityki pomocy państwa, która stopniowo stawała się coraz bardziej złożona w wyniku dodawania do niej kolejnych elementów, co także zwiększyło obciążenia administracyjne zarówno wobec Państw Członkowskich, jak i beneficjentów,
- potrzebą zapewnienia pewności prawnej i administracyjnej przejrzystości, co oznacza jasne, proste, określone z góry przepisy, które są łatwe do zrozumienia i zastosowania przez przedsiębiorstwa i ich konsultantów,
- zasadą ekonomicznej skuteczności pomocy ukierunkowanej na zaradzenie niepowodzeniu rynkowemu, przy jednoczesnym zmniejszeniu niepewności i zapewnieniu wystarczającego stopnia przewidywalności dla podmiotów,
- mechanizmami i procedurami określania i notyfikacji środków niezgodnych z jednolitym rynkiem 25 krajów UE; muszą one zapewniać praktyczne sposoby aktywnego zaangażowania zainteresowanych podmiotów, sądownictwa, środowisk akademickich, przedsiębiorców oraz społeczeństwa obywatelskiego.

1.10.4 Szczególną uwagę należy także poświęcić następującym zagadnieniom:

- wielkości i umiejscowieniu beneficjentów oraz wielkości przyznanej pomocy (por. rozporządzenie o pomocy „de minimis”),

- zgodności nowych ram z polityką środowiskową Wspólnoty (nowe przepisy w sprawie Systemu Handlu Emisjami - Emission Trading Scheme);
- polityce innowacji (Vademecum z listopada 2004 r. i nowy komunikat z 2005 r.), badaniom i rozwojowi technologicznemu (nowe ramy pomocy dla B+R w 2006 r.),
- sektorowej polityce przemysłowej,
- polityce spójności (rewizja wytycznych w sprawie pomocy regionalnej (RAG 2006),
- polityce wobec przedsiębiorstw (rozporządzenie o pomocy „de minimis” i rewizja przepisów w sprawie kapitału wysokiego ryzyka),
- zapatrywaniom konsumentów i korzyściom dla obywateli europejskich.

1.11 Zdaniem EKES-u, przy określaniu wspólnych ram pomocy państwa najważniejszą sprawą jest jednak zainicjowanie nowoczesnej polityki, mogącej zyskać jedomyślne poparcie wszystkich Państw Członkowskich, ponieważ globalizacja wymusza procesy transformacji i restrukturyzacji wszystkich gospodarek Unii.

1.12 Jako konkurenci i ostateczni odbiorcy pomocy państwa, przedsiębiorstwa, razem z sektorem publicznym, są w uprzywilejowanej pozycji, by ocenić skuteczność stworzonych instrumentów. Mogą one wnieść praktyczny wkład w monitorowanie rozwiązań odpowiednich dla nowoczesnej europejskiej polityki pomocy państwa, a także mogą przedstawić przydatne sugestie dla opracowania nowych wytycznych.

1.12.1 Ponadto, przedsiębiorstwa są bezpośrednio narażone zarówno na niepewność prawną i długie okresy zatwierdzania systemów pomocy, jak i na poważne konsekwencje zwrotu pomocy uznanej za bezprawną. Dlatego też znajdują się one wśród podmiotów najbardziej zainteresowanych rozpowszechnieniem jednolitego rozumienia prawodawstwa Wspólnoty i wyeliminowaniem trudności i rozbieżności w jego interpretacji oraz wdrażaniu.

## 2. W kierunku zrównoważonych ram reformowania pomocy państwa

2.1 EKES zdecydowanie uważa, że propozycje Komisji odnośnie do reform mogłyby być cenną okazją do połączenia ze sobą w ramach zrównoważonej syntezy:

- potrzeb rozwojowych wszystkich Państw Członkowskich w warunkach zrównoważonej gospodarki opartej na wiedzy i zapewniającej więcej miejsc pracy wyższej jakości oraz wysoki standard życia,
- ograniczeń związanych z globalizacją, również w kategoriach pełnego poszanowania zasad WTO,
- równych warunków na wielkim jednolitym rynku rozszerzonej Europy – dla przedsiębiorstw, konsumentów, podatników i społeczeństwa obywatelskiego jako całości.

<sup>(12)</sup> SEC(2005) 795 z 7.6.2005.

<sup>(13)</sup> COM(2004) 293 wersja ostateczna z 20.4.2004.

2.2 EKES w pełni popiera podstawową zasadę reformy „mniejszej i lepiej ukierunkowanej” pomocy państwa, która stara się uczynić przedsiębiorstwa bardziej konkurencyjnymi na rynkach krajowych i międzynarodowych oraz stworzyć właściwe warunki umożliwiające nagradzanie najbardziej efektywnych przedsiębiorstw.

2.3 EKES w pełni podziela podejście przedstawione przez Komisję, które przewiduje uproszczenie przepisów w celu dania podmiotom gospodarczym większej pewności i zmniejszenia obciążeń administracyjnych nałożonych na Państwa Członkowskie. EKES jest głęboko przekonany, że niepewność odnośnie do tego, co jest legalną pomocą państwa, a co nią nie jest, może poddać w wątpliwość zasadność kontroli pomocy państwa przeprowadzanych przez Komisję.

2.4 Zdaniem Komitetu proponowana reforma zasad wspólnotowej pomocy państwa powinna zasadniczo pozwolić na:

- większe zaangażowanie instytucjonalne różnych zainteresowanych podmiotów, szczególnie przedsiębiorstw, w procesy decyzyjne, w tym zwłaszcza we wdrażanie polityk,
- dostosowanie istniejących przepisów do nowych wyzwań z zamiarem wspierania celów strategii lizbońskiej i zwiększenia korzyści dla społeczeństwa,
- tworzenie szczególnych instrumentów mających zachęcić przedsiębiorstwa do rozwoju poprzez dostarczanie odpowiednich bodźców,
- przyjęcie nowych reguł udzielania pomocy państwa dla innowacji i B+R,
- jaśniejsze warunki przyznawania pomocy podatkowej, poprzez zmianę ram odnoszących się do środków pomocowych i korzyści podatkowe, by zagwarantować równe szanse obszarom pokrzywdzonym, dzięki atrakcyjnemu, prostemu instrumentowi, który wywiera ograniczony wpływ na konkurencję,
- wprowadzenie mechanizmów oceny *ex-post* i monitorowania efektywności ekonomicznej środków, które brałyby pod uwagę ich znaczenie w odniesieniu do funkcjonowania rynku wewnętrznego,
- większą międzynarodową współpracę na rzecz koordynacji polityki wspólnotowej z politykami krajów trzecich, szczególnie tych, których ustawodawstwo nie przewiduje żadnych ograniczeń pomocy państwa.

2.5 Polityka pomocy państwa jest integralną częścią polityki konkurencji i jako taka wchodzi w skład polityk Wspólnoty, które w największym stopniu wpływają na koniunkturę gospodarczą. Dlatego też EKES uważa, że polityka pomocy państwa powinna być wykorzystywana w sposób bardziej konkretny, gwarantujący wysoką jakość rozwoju i zgodność z celami lizbońskimi, tak aby mogła ona odgrywać wiodącą rolę w zapewnianiu właściwej dynamiki rozwoju gospodarczego i wzrostu zatrudnienia.

2.6 Konkurencyjność jest miarą zdolności rynku do efektywnego wytwarzania wartościowych dóbr i usług w zglobalizowanym świecie w celu podniesienia standardu życia i zapewnienia wysokiej stopy zatrudnienia. Trzeba jednakże przyznać, że Unii nie powiodła się próba pobudzenia wzrostu przedsiębiorstw europejskich i zasobów ludzkich ani też osiągnięcia wyższego poziomu badań technologicznych, innowacji, szkoleń i umiędzynarodowienia, tak jak to przewidywała strategia lizbońska.

### 3. Reforma a strategia lizbońska (mniejsza i lepiej ukierunkowana pomoc państwa)

3.1 EKES popiera nowe ogólne wspólnotowe ramy pomocy publicznej, wzorowane na polityce pomocy, która:

- jest lepiej ukierunkowana i selektywna,
- jest spójna i doskonale zintegrowana ze strategią lizbońską, z urzeczywistnieniem jednolitego rynku i z innymi politykami wspólnotowymi,
- opiera się na uproszczeniu, przejrzystości i pewności prawnej procedur i przepisów,
- charakteryzuje się większym zaangażowaniem instytucjonalnym przedsiębiorstw i pracowników w procesy podejmowania i wdrażania decyzji oraz na etapie dokonywania oceny i monitorowania skuteczności pomocy,
- opiera się na wspólnej odpowiedzialności dzięki uruchomieniu krajowych organów koordynujących,
- jest zgodna z politykami organów międzynarodowych i głównych partnerów europejskich na rynkach globalnych,
- szanuje reguły rynku wewnętrznego;
- zapewnia kompatybilność pomocy państwa w Unii Europejskiej.

3.2 EKES uważa, że polityka pomocy państwa we Wspólnocie powinna odgrywać aktywną rolę w zwiększaniu atrakcyjności Europy dla inwestorów i pracodawców, we wzmacnianiu konkurencyjnego wymiaru przedsiębiorstw i spójności społecznej, w zachęcaniu do przedsięwzięć w dziedzinie badań i innowacji, a także w promowaniu rozwijania i upowszechniania nowych umiejętności oraz szkolenia zasobów ludzkich.

3.3 Zdaniem EKES-u powinno się wprowadzić ogólne przepisy o wykluczeniach grupowych w celu rozszerzenia i uproszczenia wspólnotowych ram wyłączeń dotyczących pomocy dla szkoleń i zatrudnienia, preferując środki pomocy, które są najbardziej przejrzyste i najlepiej ukierunkowane na konkretne cele, jakie należy określić w ścisłym porozumieniu z przedsiębiorstwami, które jako beneficjenci systemów pomocy są w stanie najlepiej ocenić skuteczność proponowanych instrumentów.

3.4 W odniesieniu do regionalnego systemu pomocy w nowych ramach programowych na lata 2007 – 2013, EKES popiera zamiar stymulowania rozwoju regionów o trudnych warunkach gospodarowania (NUTS poziom II – regiony dotknięte „efektem statystycznym”, NUTS II regiony „rozwoju ekonomicznego” i NUTS poziom III – regiony „o niskiej gęstości zaludnienia”) oraz odległych wysp i obszarów górzyskich, przez wyciągając schematy myślowe uzależnione od pomocy, ograniczając maksymalną intensywność pomocy, zmniejszając do 10 % różnicowanie pomocy pomiędzy słabiej rozwiniętymi regionami i zwalczając potencjalną delokalizację spowodowaną nieproporcjonalnym różnicowaniem pomocy (nie więcej niż 20 % dla regionów NUTS poziom III) pomiędzy regionami transgranicznymi.

3.4.1 EKES podziela stanowisko Komisji w sprawie intensywności pomocy regionalnej dla różnych typów przedsiębiorstw, lecz uważa, że należy unikać niebezpieczeństwa spowolnienia rozwoju mniejszych przedsiębiorstw poprzez wprowadzenie jednolitego dodatku (20 %) zarówno dla małych, jak i średnich przedsiębiorstw. Proponowane ograniczenia pomocy dla inwestycji dużych przedsiębiorstw w regionach objętych nowymi odstępstwami powinny brać pod uwagę nową klasyfikację przedsiębiorstw ustanowioną w zaleceniu Komisji z 2003 r.<sup>(14)</sup>.

3.5 W odniesieniu do pomocy w ograniczonych rozmiarach, EKES opowiada się za zwiększeniem pułapu pomocy „de minimis”, również w celu zapewnienia lepiej ukierunkowanych i uproszczonych działań Wspólnoty.

3.6 EKES uważa, że Komisja powinna raczej skoncentrować się na analizie pomocy państwa, która wywiera istotny wpływ na handel, niż marnować swoje zasoby na analizowanie dużej liczby przypadków o znaczeniu głównie lokalnym, a także powinna wyjaśnić znaczenie i interpretację koncepcji „względów lokalnych” (ang. „local concern”).

3.7 EKES uważa, że kontrola pomocy państwa powinna być proporcjonalna i skuteczna oraz że powinno się unikać skomplikowanych procedur notyfikacji w przypadkach, które mają niewielkie znaczenie dla konkurencji wspólnotowej.

3.8 EKES zdecydowanie popiera wniosek przedłożony przez Komisję w lutym 2004 r. w sprawie pomocy państwa w ograniczonych rozmiarach, w celu zapewnienia Państwom Członkowskim większej elastyczności, prostszych procedur i wystarczającej przestrzeni dla wprowadzania środków pomocowych ułatwiających realizację celów lizbońskich, przy jednoczesnym zachowaniu przez Komisję odpowiedniego zakresu kontroli.

3.9 Jeśli chodzi o pomoc sektorową, należy zapewnić spójność pomiędzy politykami sektorowymi UE a systemami pomocy w sektorach transportu, energetyki, informacji

i komunikacji z uwzględnieniem zaleceń Komisji w sprawie wykluczeń grupowych. Dla sektorów kultury, środków audio-wizualnych, kinematografii i sportu, w których istnieje wielki potencjał dla innowacji, wzrostu i tworzenia miejsc pracy, strategia lizbońska ustanawia konkretne cele.

3.10 Wspólnotowe ramy pomocy publicznej dla ochrony środowiska pozostaną w mocy do 2007 r. Także w tym przypadku ważne jest realizowanie celów strategii lizbońskiej i ułatwanie wprowadzenia Systemu Handlu Emisjami CO<sub>2</sub> (ETS National Allocation Plans) w ramach celów zawartych w Protokole z Kioto.

3.11 Pomoc dla innowacji (zgodnie z definicją podaną w Zielonej księdze<sup>(15)</sup>): EKES uważa, że powinno się rozszerzyć istniejące ramy dla typów pomocy udzielanej działaniom o charakterze innowacyjnym, których nie obejmują obecne wytyczne oraz, że należy zdefiniować wyraźne ogólne kryteria zgodności, które pozostawiają Państwom Członkowskim większe pole do interwencji bez obowiązku notyfikacji.

3.11.1 W celu uzyskania poprawy w tej dziedzinie EKES wzywa Komisję do bardziej szczegółowego określenia, z pomocą Eurostatu, które rodzaje działalności produkcyjnej i usługowej można obecnie określić jako innowacyjne. Bardzo przydatne byłyby wytyczne w tej delikatnej dziedzinie.

3.11.2 W tym kontekście EKES przyjmuje z zadowoleniem wydanie w dniu 21 września 2005 r. komunikatu w sprawie systemu pomocy państwa i innowacji, którego celem jest stworzenie ram wspólnotowych w tym kluczowym sektorze i określenie zarówno najbardziej oczywistych niedoskonałości rynkowych, jak i właściwych środków dla tych przypadków, które mogłyby zostać ulepszone.

3.12 Należy ponadto opracować jasne, z góry ustalone kryteria pozwalające stwierdzić, które niedoskonałości rynkowe mogłyby przeszkodzić optymalizacji środków i instrumentów innowacyjnych wykorzystywanych w realizacji strategii lizbońskiej. Jednocześnie jednak, Państwa Członkowskie i ich regiony będą musiały mieć odpowiednie pole do manewru w celu modyfikowania interwencji w sposób sprawiający, że będą one proporcjonalne i skuteczne i będą w stanie przekształcić badania konkurencyjności w innowacje handlowe i rynkowe.

3.13 Pomoc państwa ułatwiająca MŚP inwestowanie w projekty innowacyjne powinna zachęcać przedsiębiorstwa do zwiększania swoich rozmiarów i powinna w szczególności obejmować:

- wsparcie dla regionalnych i transregionalnych sieci innowacyjnych,
- promocję polityki okręgów i przemysłowych parków technologicznych,

<sup>(14)</sup> Dz.U. L 124 z 20.5.2003.

<sup>(15)</sup> COM(1995) 688

- wprowadzenie instytucji „aniołów biznesu” (business angels) i pośredników w usługach, takich jak specjaliści w zakresie kapitału wysokiego ryzyka (venture technologists), brokerzy oraz doradcy patentowi,
- ustanowienie ośrodków transferu technologii i kapitału wysokiego ryzyka (venture capital),
- szkolenia i zatrudnianie wykwalifikowanego personelu technicznego.

3.14 EKES uważa, że nowe ramy powinny także brać pod uwagę wszystkie czynniki zewnętrzne, które wpływają na proces innowacyjny, a mianowicie:

- Kulturę przedsiębiorstwa opartego na innowacjach,
- sieć związków i współzależności z innymi przedsiębiorstwami, organizacjami i organami publicznymi, które mają zasadnicze znaczenie dla tworzenia i upowszechniania wiedzy i innowacji,
- ramy referencyjne aktów normatywnych i przepisów, szczególnie w dziedzinie własności intelektualnej,
- dostęp do rynku kapitałowego, szczególnie w odniesieniu do kapitału ryzyka i kapitału początkowego (start-up capital) (rewizja komunikatu w sprawie kapitału inwestycyjnego),
- usługi edukacyjne i szkoleniowe oraz stosunki pomiędzy środowiskiem akademickim i naukowym a przedsiębiorstwem,
- struktury wspomagające innowacje (inkubatory, sieci okręgowe, przemysłowe parki technologiczne) i usługi pośrednictwa.

3.14.1 W sensie bardziej ogólnym, Komitet uważa że, przy przeglądzie wytycznych w sprawie pomocy horyzontalnej, takich jak pomoc na rzecz badań, innowacji, środowiska i kapitału ludzkiego:

- powinno się zwiększyć intensywność przewidzianą obecnie dla pomocy horyzontalnej;
- powinno się utrzymać premie regionalne dla interwencji na obszarach słabiej rozwiniętych;
- powinno się wprowadzić „premie za spójność” dla interwencji częściowo finansowanych z funduszy strukturalnych dla obszarów nie kwalifikujących się, lub obszarów, które przestały się kwalifikować do jej uzyskania na podstawie art. 83 lit (c).

3.15 W odniesieniu do pomocy dla usług użyteczności publicznej, powinno się podkreślić, że usługi te są podstawowym elementem spójności społecznej i regionalnej. Dlatego

też należy wyjaśnić odniesienie do koncepcji „typowego, dobrze prowadzonego przedsiębiorstwa”, zgodnie z kryteriami ustanowionymi w orzeczeniu w sprawie Altmark<sup>(16)</sup> i w odnośnej decyzji Komisji z dnia 13 lipca 2005 r. Należy też zagwarantować pewność prawną w odniesieniu do rekompensaty za świadczenie usług użyteczności publicznej, która jest zgodną z Traktatem formą pomocy państwa.

3.16 EKES uważa, że przyszłe prawodawstwo powinno brać pod uwagę fakt, że odpowiedzialność za określenie usług użyteczności publicznej leży w gestii instytucji krajowych, regionalnych i lokalnych, posiadających demokratyczną legitymację w danej dziedzinie<sup>(17)</sup>.

#### 4. Uproszczenie i przejrzystość procedur

4.1 EKES uważa, że można podjąć istotne kroki w kierunku większego uproszczenia i przejrzystości, wzmacniając działania podjęte przez Komisję w celu zwiększenia koncentracji polityki pomocowej UE na elementach mogących wywołać znaczące zakłócenia konkurencji.

4.2 Należy także zaradzić opóźnieniom w rozpatrywaniu spraw, ulepszając i usprawniając praktyki administracyjne, a także pobudzając Państwa Członkowskie do przyjęcia odpowiedzialności, by zapewnić przejrzystość i skuteczność.

4.3 Zdaniem Komitetu, wielce stosowne byłoby również opracowanie kodeksów dobrych praktyk przy pełnym udziale wszystkich zainteresowanych podmiotów, w tym szczególnie przedsiębiorstw jako beneficjentów środków pomocy publicznej.

#### 5. Reforma i 25 krajów UE

5.1 Nowa sytuacja wynikająca z rozszerzenia wymaga, by zmiany polityki pomocy publicznej pozwoliły wszystkim regionom europejskim być równie atrakcyjnymi dla nowych lokalizacji i inwestycji, a także by zapewnić uczciwą konkurencję między sąsiadującymi ze sobą regionami.

5.2 Obecnie tytułem pomocy państwa 10 nowych Państw Członkowskich UE przeznacza na przedsiębiorstwa o wiele większe kwoty – w stosunku do PKB – niż pozostałe 15 Państw, chociaż widoczna jest tendencja do stopniowego wyrównywania się tych różnic. W okresie 2000 – 2003 w nowych Państwach Członkowskich pomoc państwa wynosiła w istocie średnio 1,42 % PKB, w porównaniu ze średnią wartością 0,4 % w krajach UE-15.

<sup>(16)</sup> Sprawa C-280/00, Altmark Trans i Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark (2003) ECR I-7747.

<sup>(17)</sup> Wykluczenie rekompensaty za świadczenie usług użyteczności publicznej (art. 86 ust. 2) powinno być odpowiednio duże, aby zapewnić wystarczającą elastyczność i odpowiednią dynamikę oraz minimum obciążeń administracyjnych.

5.3 Strategia lizbońska przewidywała wykorzystanie pomocy dla osiągnięcia celów horyzontalnych. W 2002 r. w krajach 15 na te cele przeznaczono 73 % pomocy, w porównaniu z 22 % w nowych Państwach Członkowskich<sup>(18)</sup>.

5.4 Z drugiej strony, należy przyznać, że nowe Państwa bardzo dobrze dostosowały się do gospodarki rynkowej, chociaż rozszerzona Europa musi jeszcze podjąć istotne kroki w celu ograniczenia ogólnego poziomu pomocy oraz promowania konkurencyjności, zrównoważonego i spójnego rozwoju oraz nowej gospodarki europejskiej opartej na wiedzy.

## 6. Zaangażowanie zainteresowanych podmiotów: przedsiębiorstwa i społeczeństwo obywatelskie

6.1 EKES uważa, że należy ulepszyć zarządzanie praktykami i procedurami w sektorze pomocy państwa, angażując w większym stopniu podmioty bezpośrednio zainteresowane. Chodzi szczególnie o przedsiębiorstwa i społeczeństwo obywatelskie, ponieważ są one bezpośrednio narażone zarówno na niepewność prawną i długi okres oczekiwania na zatwierdzenie przez Wspólnotę systemów pomocy, jak i na poważne konsekwencje odzyskiwania niedopuszczalnych bądź nielegalnych środków pomocowych.

6.2 Jako beneficjenci pomocy państwa i zarazem „konkurenci”, przedsiębiorstwa są w uprzywilejowanej pozycji, by:

- dzięki swym umiejętnościom i bezpośrednim doświadczeniom, ocenić skuteczność wdrożonych instrumentów, monitorować przyjęte rozwiązania i zdefiniować najlepsze możliwe praktyki,
- wesprzeć lepsze rozpowszechnienie prawodawstwa wspólnotowego, w formie jasnej, przejrzystej i bezpośrednio dostępnej dla użytkowników – zarówno dawców, jak i beneficjentów pomocy,
- przyczynić się do pokonania trudności i rozwiania wątpliwości w zakresie interpretacji i wdrażania przepisów, jako że mogą one zakwestionować zasadność kontrolowania pomocy państwa,
- wprowadzić formy egzekwowania prawa przez osoby prywatne („private enforcement”), ułatwiając poszanowanie i pełne wdrożenie prawodawstwa europejskiego.

<sup>(18)</sup> Na poziomie UE ok. 73 % całej pomocy w 2002 r. (oprócz rolnictwa, rybołówstwa i transportu) przeznaczonych było na cele horyzontalne, w tym na badania naukowe i rozwój, MŚP, środowisko i regionalny rozwój gospodarczy. Pozostałe 27 % zostało przekazanych ma konkretne sektory (głównie sektor produkcyjny, węglowy i usługi finansowe) i obejmowało pomoc na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw. Część pomocy przeznaczona na cele horyzontalne zwiększyła się o 7 punktów procentowych w okresie 1998-2000 i 2000-2002: było to w dużej mierze wynikiem znacznego zwiększenia pomocy na środowisko (+7 punktów) i badania naukowe oraz rozwój (+4 punkty). Tę pozytywną tendencję zauważono, w różnym stopniu, w większości Państw Członkowskich. W istocie w niektórych Państwach Członkowskich – Belgii, Danii, Grecji, Włoszech, Holandii, Austrii i Finlandii – prawie cała pomoc przyznana została na cele horyzontalne (COM(2004) 256 końcowy).

6.3 Zdaniem EKES-u potrzebne są zatem:

- większe zaangażowanie przedsiębiorstw przez instytucje w procesy decyzyjne i wdrażanie polityk,
- wprowadzenie mechanizmów oceny *ex-post* i monitorowania efektywności gospodarczej środków,
- pełne udostępnienie decyzji Komisji w internecie, nie tylko w języku zainteresowanego Państwa Członkowskiego, ale także w jednym z języków roboczych Komisji,
- regularne informowanie przedsiębiorstw na temat bieżących procesów notyfikacji, by umożliwić im kontrolę zgodności ulg przyznanych na szczeblu krajowym czy lokalnym z przepisami dotyczącymi prawa materialnego i procedurami UE w zakresie pomocy oraz współdziałanie z władzami na różnych szczeblach w celu lepszego wdrożenia polityki pomocowej UE,
- proaktywna kontrola wdrażania prawodawstwa, przy włączeniu przedsiębiorstw i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w analizę ekonomiczną niepowodzeń rynkowych i słabych wyników w danym sektorze bądź przemyśle,
- wprowadzenie systematycznych, wspólnych mechanizmów stwierdzania niepowodzeń rynkowych („market failure watch”), opartych na określonych i przejrzystych kryteriach, a także wprowadzenie środków pomocowych nie wywierających znaczącego wpływu na konkurencję na rynku wewnętrznym, zgodnych ze strategią lizbońską.

## 7. W kierunku polityki pomocowej rozumianej jako instrument wzrostu i część wspólnej wizji kompleksowego oraz spójnego rozwoju gospodarczego w 25 – 27 Państwach Członkowskich, tworzącego nowe miejsca pracy i nowe przedsiębiorstwa

7.1 Zdaniem EKES-u należy przedstawić jasną wizję wartości dodanej, którą dla przyszłości Unii Europejskiej stanowi pomoc państwa w ramach celów konkurencyjnego, zrównoważonego i spójnego rozwoju Państw Członkowskich, zatwierdzonych w Lizbonie i podkreślanych wielokrotnie na różnych szczytach europejskich od 2000 r.

7.1.1 Kluczowe sektory wyodrębnione przez strategię lizbońską wymagają znacznych i ukierunkowanych nakładów finansowych, które muszą znaleźć swe pełne odzwierciedlenie w politykach budżetowych i strukturalnych Państw Członkowskich: potrzebne są uprzednio ustalone, spójne i zgodne ramy, do których wszystkie polityki, w tym wspólnotowa polityka konkurencji, powinny się odnosić i dostosować.

7.2 Pełne urzeczywistnienie jednolitego rynku europejskiego, mogącego na równych zasadach współzawodniczyć z innymi partnerami na rynku globalnym, wymaga, zdaniem EKES-u, znacznej modernizacji zarówno we wdrażaniu, jak i przy opracowywaniu polityk europejskich w dziedzinie gospodarki, a szczególnie pomocy państwa. Jest to również konieczne, by umożliwić realizację dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych i dużych inwestycji niematerialnych potrzebnych dla funkcjonowania skutecznego, zaawansowanego technologicznie i konkurencyjnego rynku.

7.3 Zdaniem EKES-u należy nakłonić Państwa Członkowskie i regiony, poprzez ustalenie kryteriów ogólnej zgodności, do realizacji polityk wsparcia ukierunkowanych na konkurencyjną gospodarkę szanującą zasady wolnej konkurencji.

7.4 Gdy rynek nie przyczynia się do konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw i okazuje się niezdolny do wzmocnienia ich zdolności w zakresie innowacji technologicznych, szkolenia i internacjonalizacji, europejska polityka pomocy państwa powinna ułatwiać, a nie hamować, polityki i działania na rzecz pobudzenia wzrostu przedsiębiorstw oraz zwiększenia ich zdolności przyciągania do Europy nowych inwestycji, wiedzy i kapitału.

## 8. Zalecenia końcowe

8.1 EKES popiera modernizację europejskiej polityki pomocy państwa, opartą na nowym, proaktywnym podejściu i na nowych ogólnych ramach wspólnotowych. W związku z tym zaleca szczególnie:

- politykę mogącą dostarczyć właściwych odpowiedzi i zaradzić nieprawidłowościom na rynku bądź je wyeliminować,
- politykę przyczyniającą się w znaczący sposób do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego, bez wywoływania zakłóceń konkurencji,
- bardziej spójną i kompleksową politykę, która stymulowałaby do realizacji różnych aspektów strategii lizbońskiej, by zwiększyć globalną konkurencyjność i innowacyjność przedsiębiorstw, a także podnieść jakość pracy oraz życia obywateli,

- wzmocnienie przemysłu i usług poprzez rozwój przedsiębiorstw i dostosowanie przemysłu oraz rynku pracy do nowych celów polityki przemysłowej i nowych wymogów narzuconych przez globalizację,
- mocne wsparcie dla innowacji produktów i procesów we wszystkich jej aspektach <sup>(19)</sup>,
- proaktywne podejście, by zwiększyć atrakcyjność Europy dla inwestorów i jej zdolność tworzenia miejsc pracy, wzmocnić konkurencyjność przedsiębiorstw, pobudzić do badań naukowych i innowacji, a także wesprzeć rozwój i rozpowszechnienie nowych umiejętności oraz kształcenie zasobów ludzkich,
- większe skupienie się na czynnikach, które istotnie zakłócają konkurencję na rynku wewnętrznym i rynkach międzynarodowych, bez tworzenia bezużytecznych i kosztownych procedur biurokratycznych w wypadku zjawisk lokalnych, występujących na ograniczoną skalę i nie wywołujących poważnych zakłóceń,
- podejście oparte na uproszczeniu, przejrzystości oraz klarowności procedur i przepisów, wraz z działaniem opartym na jasnych i określonych kryteriach, zgodnych z agendą lizbońską w odniesieniu do harmonijnego, spójnego i konkurencyjnego rozwoju globalnego,
- większe zaangażowanie instytucjonalne przedsiębiorstw w egzekwowanie przepisów oraz w procesy decyzyjne i procesy wdrażania, także na etapie oceniania i monitorowania skuteczności,
- bardziej ścisły związek między przepisami i prawodawstwem UE a przepisami i prawodawstwem międzynarodowych organów WTO oraz głównych partnerów europejskich na rynkach globalnych,
- określenie wspólnej wizji poprzez realizację partycypacyjnej, patrzącej w przyszłość praktyki, w której mogłyby uczestniczyć wszystkie podmioty oraz szczeble polityczno-decyzyjne i społeczno-ekonomiczne, w celu uprzedniej kontroli faktycznej zgodności interwencji z rozwojem.

Bruksela, 14 grudnia 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND

<sup>(19)</sup> Tak jak wskazano w Zielonej księdze w sprawie innowacji (1995 r.)