

**Opinia „Wytyczne UE dotyczące pomocy państwa na rzecz wspomagania i restrukturyzacji przedsiębiorstw przeżywających trudności”**

(2013/C 139/04)

## KOMITET REGIONÓW

- Zgadza się co do tego, że pomoc państwa na rzecz wspomagania i restrukturyzacji nie powinna przeszkadzać w eliminowaniu z rynku przedsiębiorstw bez perspektyw na przyszłość i wywoływać w ten sposób skutki sprzeczne z zasadami „społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności”, co byłoby szkodliwe zarówno dla wolnej konkurencji, jak i konsumentów i podatników. Może się ona natomiast okazać użyteczna, jeśli przyświeca jej cel wspomagania przedsiębiorstw strukturalnie rentownych w przewyciężeniu okresowej niestabilności, ochrony zatrudnienia i przemysłowego *know-how*, utrzymania tkanki gospodarczej na danym obszarze;
- Proponuje wprowadzenie progów *de minimis* w wypadku pomocy państwa przeznaczonej na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw;
- Proponuje, by maksymalny okres dla pomocy na rzecz ratowania przedsiębiorstw został wydłużony do sześciu miesięcy z możliwością jednorazowego przedłużenia na sześć miesięcy;
- Popiera ustalenie środków wyrównawczych związanych z nadzwyczajnym wkładem podmiotów prawa publicznego, w tym zakaz wypłaty dywidendy w trakcie trwania procesu restrukturyzacji;
- Sugeruje zastosowanie – przez analogię – w odniesieniu do pomocy państwa na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym klauzuli trwałości przedsięwzięć, o której mowa w art. 57 obecnego rozporządzenia ogólnego w sprawie funduszy strukturalnych. Artykuł ten przewiduje zwrot pomocy, jeżeli inwestycja nie zostanie utrzymana przez okres pięciu lat lub, w wypadku MŚP, trzech lat;
- Uważa, że maksymalna łączna kwota pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji tego samego przedsiębiorstwa ustalona w 2007 r. na 10 mln EUR powinna zostać podniesiona do 15 mln EUR, by uwzględnić inflację i inne istotne czynniki (m.in. skutki w odniesieniu do PKB i bezrobocia).

<b>Sprawozdawca</b>	Christophe ROUILLON (FR/PSE), mer Coulaïnes
<b>Dokument źródłowy</b>	Komunikat Komisji „Wytyczne UE dotyczące pomocy państwa na rzecz wspomaganie i restrukturyzacji przedsiębiorstw przeżywających trudności” (Dz.U. C 244 z 1.10.2004, s. 2)

## I. ZALECENIA POLITYCZNE

### KOMITET REGIONÓW

#### *Uwagi ogólne*

1. Podkreśla, że przegląd wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz wspomaganie i restrukturyzacji przedsiębiorstw przeżywających trudności wpisuje się w ramy ogólnej modernizacji polityki UE w dziedzinie pomocy państwa. W związku z tym postulaty zawarte w opinii Komitetu w sprawie ogólnej reformy <sup>(1)</sup> stosują się przez analogię również tutaj, tzn. dotyczą one przede wszystkim: znacznego uproszczenia zasad, poprawy ich praktycznego stosowania, przyspieszenia, a nawet uproszczenia procedur, skoncentrowania się na projektach o dużym wpływie na rynek wewnętrzny.

2. Zwraca uwagę na znaczenie pomocy państwa na rzecz wspomaganie i restrukturyzacji przedsiębiorstw przeżywających trudności dla samorządów terytorialnych ze względu na wagę tej pomocy z punktu widzenia spójności terytorialnej, gospodarczej i społecznej, a także ze względu na to, że samorzady są głównymi dostawcami tego rodzaju pomocy.

3. W związku z tym, choć zasady dotyczące pomocy państwa należą do wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej, a tym samym nie ma tu zastosowania zasada pomocniczości, udział samorządów terytorialnych w przeglądzie odnośnych wytycznych ma znaczenie ze względu na rzeczywistość gospodarczą i społeczną oraz na legitymację demokratyczną, a ponadto jest zgodny z zasadami wielopoziomowego sprawowania rządów.

4. Przypomina, że samorzady terytorialne, jako odpowiedzialne za politykę w zakresie zatrudnienia oraz wspomaganie restrukturyzowanych przedsiębiorstw uczestniczą również aktywnie w wysiłkach na rzecz edukacji, szkolenia zawodowego, zabezpieczania ścieżek kariery zawodowej i rewitalizacji stref zatrudnienia, które odpowiadają wymogom w zakresie uprzedzania i wspomaganie restrukturyzacji.

5. Wyraża zadowolenie z decyzji Komisji Europejskiej z 28 września 2012 r. dotyczącej przedłużenia po raz drugi obowiązywania wytycznych z 2004 r. i przeprowadzenia wiosną 2013 r. ponownych konsultacji w sprawie ich przeglądu. Przedłużenie obowiązywania i nowe konsultacje powinny umożliwić uwzględnienie zasad ogólnej reformy pomocy państwa i lepsze włączenie wszystkich zainteresowanych stron w proces przeglądu. Zwłaszcza, że pierwsze konsultacje trwały bardzo krótko, od grudnia 2010 r. do lutego 2011 r. <sup>(2)</sup> i zareagowało na nie tylko 19 państw członkowskich i 9 organizacji, ale ani jeden samorząd. Domaga się zatem formalnego wniosku o opinię skierowanego do Komitetu Regionów, by mógł on uczestniczyć w drugich konsultacjach przewidzianych wiosną 2013 r. i przedstawić dzięki temu uzgodnione stanowisko europejskich samorządów terytorialnych.

6. Uważa ponadto, że przedłużenie obowiązywania obecnych wytycznych pozwoli na wyciągnięcie wniosków ze skutków kryzysu w zakresie polityki dotyczącej pomocy państwa na rzecz wspomaganie i restrukturyzacji przedsiębiorstw przeżywających trudności. W tym kontekście wyraża zdziwienie, że w sprawozdaniu Komisji zawierającym aktualizację tabeli wyników w dziedzinie pomocy państwa <sup>(3)</sup> z 2012 r. nie wyszczególniono zmian wysokości pomocy państwa na rzecz wspomaganie i restrukturyzacji przedsiębiorstw przeżywających trudności, a analiza skutków kryzysu w dziedzinie pomocy państwa ogranicza się do subwencji na rzecz sektora finansowego. Dla przypomnienia, Komisja rozróżnia pomoc państwa niezwiązaną z kryzysem, która w 2011 r. osiągnęła sumę 64,3 mld EUR (0,5 % PKB UE) i pomoc na rzecz sektora finansowego – 714,7 mld EUR (5,7 % PKB UE) w 2011 r.

7. Uważa jednak, że w każdym razie możliwość interwencji publicznej na rzecz przedsiębiorstw przeżywających trudności nie może być ograniczona tylko do okresów kryzysu. Wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz wspomaganie i restrukturyzacji dowodzą swej skuteczności od 1994 r. w różnych kontekstach gospodarczych. Ich celem jest ustalenie ram europejskich, aby umożliwić – w ściśle określonych warunkach – ochronę zatrudnienia i spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Cele wytycznych wskazane w 1994 r. i przypomniane w latach 1999 i 2004 nadal pozostają zatem aktualne.

<sup>(2)</sup> [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010\\_restructuring\\_aid/index.html](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010_restructuring_aid/index.html)

<sup>(3)</sup> COM(2012) 778 wersja ostateczna, 21.12.2012.

<sup>(1)</sup> CdR 1528/2012.

8. Powtarza swój sprzeciw, wyrażony już w 2004 r.<sup>(4)</sup>, wobec celu ilościowego i masowego zmniejszania pomocy państwa w wartości procentowej PKB (przypomnianego w p. 3 obecnych wytycznych).

9. Zgadza się, że finansowanie musi być wyraźnie przeznaczone na restrukturyzację, tak by rozwijać innowacyjną i konkurencyjną działalność gospodarczą. Pomoc państwa na rzecz wspomagania i restrukturyzacji nie powinna przeszkadzać w eliminowaniu z rynku przedsiębiorstw bez perspektyw na przyszłość i wywoływać w ten sposób skutki sprzeczne z zasadami „społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności”, co byłoby szkodliwe zarówno dla wolnej konkurencji, jak i konsumentów i podatników. Może się ona natomiast okazać użyteczna, jeśli przyświeca jej cel wspomagania przedsiębiorstw strukturalnie rentownych w przewyżczeniu okresowej niestabilności, ochrony zatrudnienia i przemysłowego know-how, utrzymania tkanki gospodarczej na danym obszarze, dalszego wykonywania zadań z zakresu usług publicznych, a nawet utrzymania konkurencyjnej struktury rynku, aby uniknąć monopolu lub oligopolu i umożliwić przedsiębiorstwom prowadzącym działalność strategiczną dla Unii Europejskiej przewyżczenie okresowych napięć w sytuacji światowej konkurencji.

10. Uważa, że zasady stosowane w wypadku pomocy państwa na rzecz wspomagania i restrukturyzacji przedsiębiorstw przeżywających trudności stanowią kluczowe narzędzie Unii Europejskiej w konfrontacji z problemami globalizacji. W tym kontekście przypomina o swym poparciu dla utrzymania Funduszu Dostosowania do Globalizacji, który może zwiększyć zdolność państw i regionów do opanowania skutków kryzysu i pomóc we wdrożeniu aktywnych środków na rynku pracy na rzecz pracowników, którzy ucierpieli w wyniku restrukturyzacji.

11. Podkreśla jednak, że podmioty społeczne w przedsiębiorstwach, państwa i regiony muszą interweniować proaktywnie i jak najwcześniej przed restrukturyzacjami, aby w miarę możliwości ograniczyć ich skutki dla zatrudnienia albo też dostosować zmiany wymuszone nadmiernym potencjałem i dokonać odpowiednich korekt.

12. Domaga się, by w razie restrukturyzacji interweniowała międzyagencyjna grupa zadaniowa Komisji Europejskiej. Komisja podkreśliła skuteczność działań tej grupy w sprawach dotyczących przemysłu motoryzacyjnego, w których prowadziła ona doradztwo (m.in. udzielając pomocy technicznej), skracając

terminy oczekiwania, udzielając rad co do skutecznego wykorzystania zasobów, zapewniając monitorowanie i opracowując sprawozdania).

13. Pragnie w związku z tym, by wspomniana struktura (grupa zadaniowa) uzyskała bardziej formalną i solidną podstawę prawną, by mogła wykonywać swe zadania w uprawniony i skuteczny sposób.

14. Uważa, że ta grupa zadaniowa mogłaby być podstawą dla stworzenia platformy wymiany, koordynacji, a nawet negocjacji między Komisją Europejską a zainteresowanymi stronami, zwłaszcza partnerami społecznymi na różnych poziomach, aby rozsądnie i realistycznie rozpatrywać kwestie dotyczące pomocy państwa.

15. Przypomina w tym kontekście o potrzebie ustanowienia nowych metod zarządzania odpowiadających przemianom w dziedzinie polityki przemysłowej.

16. Uważa, że gdyby wprowadzono procedury wysłuchań stron zainteresowanych pomocą państwa przed Komisją Europejską, aby mogły one przedstawić swe problemy związane z restrukturyzacjami, należałoby także umożliwić wysłuchanie konkurentów, dla których taka pomoc państwa mogłaby mieć niekorzystne skutki.

17. Zwraca się do Komisji Europejskiej, by utworzyła i udostępniła w internecie bazę danych zawierającą wyczerpujące informacje na temat wszystkich przypadków pomocy publicznej na poziomie unijnym, krajowym i regionalnym. Inicjatywa taka, która mogłaby zwiększyć przejrzystość podczas wdrażania programów pomocy, ma dwojaki cel: ograniczenie obciążeń administracyjnych oraz zwiększenie politycznej odpowiedzialności w zakresie pomocy publicznej.

#### **Definicje i zakres stosowania wytycznych (część 2)**

18. Opowiada się za utrzymaniem obecnej definicji przedsiębiorstw przeżywających trudności (punkty 10 i 11), gdyż od 2004 r. sprawdza się ona w praktyce i pozwala na priorytetowe traktowanie subwencji wypłacanych na jak najbardziej zaawansowanym etapie, a więc niższych kwotowo w stosunku do subwencji wypłacanych przedsiębiorstwom, które nie zdołają przetrwać w perspektywie średnioterminowej.

<sup>(4)</sup> CdR 518/2004 fin.

19. Uważa jednak, że należy wyjaśnić wzajemne oddziaływanie przepisów w dziedzinie pomocy państwa na rzecz usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i wytycznych dotyczących pomocy państwa przeznaczonych na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw w trudnej sytuacji. Należy ubolewać, że zasady ramowe Unii Europejskiej dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych (2011)<sup>(5)</sup> stanowią, że „Pomoc dla usługodawców świadczących UOIG znajdujących się w trudnej sytuacji będzie oceniana na podstawie Wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw” (punkt 9). W praktyce oznacza to, że zagrożone przedsiębiorstwo, które mogłoby funkcjonować dzięki dostępowi do rekompensaty z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, w wyniku tych przepisów musiałoby podlegać systemowi pomocy państwa przeznaczonej na ratowanie i restrukturyzację zagrożonych przedsiębiorstw, mimo że pociąga to za sobą obciążenia administracyjne i pomoc państwa. Zaleca więc zmianę punktu 9 zasad ramowych Unii dotyczących pomocy państwa w formie rekompensaty.

20. Sprzeciwia się ewentualnemu ograniczeniu zakresu stosowania wytycznych do przedsiębiorstw będących przedmiotem formalnego postępowania upadłościowego, gdyż ratowanie niewypłacalnego przedsiębiorstwa wiąże się z bardzo znacznym ryzykiem prawnym, a ponadto udaje się – zwłaszcza w wypadku MŚP – tylko wyjątkowo; w każdym razie rozwiązywanie problemów przedsiębiorstw przed wszczęciem postępowania zbiorowego zawsze okazuje się najskuteczniejsze.

21. Uważa, że rozróżnienie między pomocą w celu ratowania a pomocą w celu restrukturyzacji (punkty 15 i 16) może zostać utrzymane w obecnej formie.

22. Proponuje wprowadzenie progów *de minimis* w wypadku pomocy państwa przeznaczonej na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw. Środek ten pozwoliłby z góry wykluczyć z zakresu zainteresowania subwencje niepowodujące zakłóceń konkurencji. Byłyby to również istotny wkład w ograniczanie czynności administracyjnych ciążących zarówno na służbach Komisji, jak i na państwach członkowskich i samorządach terytorialnych. Progi te w odniesieniu do pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw mogłyby zostać ustalone np. na poziomie 200 000 EUR gwarancji dla MŚP i 500 000 EUR dla innych przedsiębiorstw. W razie konieczności pomoc na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw mogłaby w wypadku MŚP zostać włączona do zakresu stosowania ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych. Umożliwiłoby to władzom publicznym szybką reakcję na trudną sytuację tych przedsiębiorstw, które – ze względu na swą niedużą wielkość – nie wpływają na konkurencję i handel na rynku wewnętrznym lub czynią to w niewielkim stopniu.

### **Pomoc w celu ratowania**

23. Wnosi o przedłużenie maksymalnego okresu dla pomocy na rzecz ratowania przedsiębiorstw, ustalonego obecnie na sześć miesięcy (punkt 25). Doświadczenie wykazuje bowiem, że okres ten jest często zbyt krótki wobec złożoności opracowania planu dalszej działalności, zwłaszcza, jeśli plan ten obejmuje przejście. Ponadto uwzględnić należy okres rozpatrywania przez Komisję planów restrukturyzacji, który może trwać wiele miesięcy, a czasami aż rok od chwili zgłoszenia pomocy do podjęcia decyzji przez Komisję. W związku z tym proponuje, by maksymalny okres dla pomocy na rzecz ratowania przedsiębiorstw został wydłużony do sześciu miesięcy z możliwością jednorazowego przedłużenia na sześć miesięcy.

### **Środki wyrównawcze**

24. Uważa, że Komisja powinna lepiej uwzględnić negatywne skutki środków wyrównawczych w formie przejścia aktywów. Obecnie przedsiębiorstwo otrzymujące pomoc może bowiem być zmuszone do zbycia aktywów istotnych dla jego przyszłego rozwoju. Ponadto środki wyrównawcze mogą wywierać negatywny wpływ na konkurencję, jeżeli grożą zawężeniem oferty na danym rynku. Komitet domaga się zatem rozpatrzenia każdego przypadku na podstawie analizy rynku dotyczącej głównie rzeczywistych zniekształceń konkurencji. Sugeruje, by środki wyrównawcze w formie przejmowania aktywów zostały ograniczone do segmentów rynku charakteryzujących się nadmierną zdolnością produkcyjną.

25. Uważa, że środki dotyczące działań związanych z zarządzaniem lub strategią przedsiębiorstwa, takie jak zakaz wydatków na ekspansję i zakupy, zakaz reklamy itd. powinny być lepiej wykorzystywane jako środki wyrównawcze.

26. Popiera ustalenie środków wyrównawczych związanych z nadzwyczajnym wkładem podmiotów prawa publicznego, w tym zakaz wypłaty dywidendy w trakcie trwania procesu restrukturyzacji. Chodzi tu nie tylko o wymóg moralny, ale także o konieczność zapobieżenia możliwym skutkom przeniesienia kosztów restrukturyzacji z kapitału prywatnego na państwo.

27. Sugeruje zastosowanie – przez analogię – w odniesieniu do pomocy państwa na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym klauzuli trwałości przedsięwzięć, o której mowa w art. 57 obecnego rozporządzenia ogólnego w sprawie funduszy strukturalnych. Artykuł ten przewiduje zwrot pomocy, jeżeli inwestycja nie zostanie utrzymana przez okres pięciu lat lub, w wypadku MŚP, trzech lat. Przedsiębiorstwo, wobec którego zastosowano procedurę odzyskiwania w następstwie przeniesienia działalności produkcyjnej nie może już korzystać ze środków z funduszy strukturalnych.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 8, 11.1.2012, s. 15–22.

28. Uważa, że udziały podwykonawców lub pracowników przedsiębiorstwa powinno się uwzględniać w wyliczeniach wkładu własnego, gdyż wyraźnie różnią się one od wszelkich rodzajów pomocy i dowodzą wiary podmiotów przedsiębiorstwa w jego rentowność.

#### **Wkład przedsiębiorstwa**

29. Uważa, że zasada wkładu przedsiębiorstwa jest niezbędna ze względu na zapewnienie jego odpowiedzialności. Sądzi jednak, że ustalone obecnie progi (*punkt 44*) dla średnich przedsiębiorstw (co najmniej 40 %) i dla dużych przedsiębiorstw (co najmniej 50 %) są trudno osiągalne dla przedsiębiorstw przeżywających trudności i nie uwzględniają specyfiki finansowej poszczególnych sektorów. Sugeruje zatem, by Komisja zastąpiła obecne progi widełkami o wartości minimalnej 20 % dla średnich przedsiębiorstw i 30 % dla dużych przedsiębiorstw, aby dysponować marginesem pozwalającym wziąć pod uwagę sytuację danego przedsiębiorstwa.

#### **Maksymalna łączna kwota pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji tego samego przedsiębiorstwa**

30. Uważa, że maksymalna łączna kwota pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji tego samego przedsiębiorstwa ustalona w 2007 r. na 10 mln EUR powinna zostać podniesiona do 15 mln EUR, by uwzględnić inflację i inne istotne czynniki (m.in. skutki w odniesieniu do PKB i bezrobocia).

#### **Analiza scenariusza alternatywnego**

31. Uważa, że analiza scenariusza alternatywnego w formie przewidzianej w obecnym załączniku do wytycznych nie jest przystosowana do konieczności reagowania w bardzo krótkim czasie. Ze względu na krótki okres przygotowywania operacji ratowania lub restrukturyzacji opracowywanie modeli naukowych różnych możliwych scenariuszy nie może być uznane za priorytet, jeśli wziąć pod uwagę oczekiwanie szybkich rozwiązań ze strony klientów, dostawców, partnerów finansowych i pracowników. W związku z tym proponuje się usunięcie załącznika do wytycznych.

Bruksela, 11 kwietnia 2013 r.

Przewodnicząca  
Komitetu Regionów  
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO