**Pomoc publiczna w UE – dozwolona pomoc**

I. Automatycznie dozwolona pomoc – pomoc dozwolona z mocy prawa

W art.107 ust. 2 TFUE wymieniono rodzaje pomocy uznawane z mocy prawa za zgodne z jednolitym rynkiem. Należy do tej kategorii:

1) pomoc o charakterze socjalnym, przyznawana indywidualnym konsumentom bez dyskryminacji ze względu na pochodzenie towaru. Warunek ten został spełniony w sprawie odnoszącej się do nabycia pszenicy przez państwo, a następnie odsprzedanej z rabatem, poniżej wartości nominalnej, co przyczyniło się do obniżenia cen. Problematyczne jedynie wydaje się wypełnienie wymogu bezpośredniości udzielenia pomocy indywidualnym konsumentom. Taką pomocą była ulga podatkowa dla indywidualnych konsumentów, nabywających samochody wyposażone w urządzenia do redukcji zanieczyszczeń.

Naruszała natomiast ten przepis pomoc udzielona na wyrównanie start poniesionych przez linie lotnicze wykonujące swoje usługi na niedochodowych trasach, tj. przeloty na Azory i Maderę. Podobnie było w przypadku irlandzkiej pomocy przyznanej na konsumpcję standardowego chleba. Pomoc miała charakter dyskryminujący, gdyż uniemożliwiała import produktu z innych krajów członkowskich i nie wyrażono zgody na restrukturyzację.

2) pomoc przyznawana w celu naprawienia szkód wyrządzonych przez klęski żywiołowe lub inne nadzwyczajne zdarzenia. Dozwolona jest pomoc na usunięcie skutków klęsk żywiołowych, takich jak trzęsienia ziemi, jak w 1976 r. w rejonie Friuli-Venezia Giulia, czy w 1986 r. w Grecji, jak i erupcje wulkanu, np. pomoc włoska dla regionu sycylijskiego dotycząca marketingu i sprzedaży produktów przedsiębiorstw. Legalna była pomoc przyznana po powodzi w Ligurii, w Holandii, czy Westfalii, jak i niemiecka pomoc dla rybaków ponoszących straty na skutek złej pogody u wybrzeży Grenlandii.

Po powodzi 2005 r. w Austrii i Niemczech Komisja wskazała na jakich zasadach powinna być udzielana pomoc publiczna. Pomoc z tytułu usunięcia skutków klęsk żywiołowych nie może prowadzić do uzyskania przez jakiekolwiek przedsiębiorstwo lepszej pozycji. Wykluczone jest przyznanie nadmiernej rekompensaty. Pomoc ma pokrywać szkody materialne spowodowane bezpośrednio przez klęskę żywiołową – maksymalna wysokość 100% kosztów. Należy uwzględnić w jakim stopniu ubezpieczenie pokryło szkody. Pojęcie szkody zostało oparte na kosztach refinansowania i wartości odtworzenia. Komisja nie uznaje poniesionych strat i utraconych zysków związanych z czasowym zakłóceniem procesu produkcji, utraty zamówień, klientów lub rynków za koszty kwalifikowane, które mogą być rekompensowane przez pomoc.

Innymi przyczynami uzasadniającymi zwolnienie mogą być strajk, wojna, poważne wewnętrzne, polityczne zakłócenia, nadzwyczajne wypadki na morzu lub wypadki nawigacyjne, żeglarskie powstałe przypadkowo lub wywołane siłą wyższą, eksplozje lub katastrofy górnicze, szkody, będące następstwem społecznych lub religijnych prześladowań. Nie jest jednak dozwolona pomoc faworyzująca rozwój przedsiębiorstw na obszarze dotkniętym klęskami żywiołowymi, gdy nie zostało ustalone czy obdarowane przedsiębiorstwo było dotknięte indywidualną szkodą.

Nie może być zaakceptowana pomoc przyznana 12 lat po trzęsieniu ziemi, jak w przypadku pomocy rządu włoskiego dla pewnych regionów Mezzogiorno. Szczególnie ostrożnie należy oceniać pomoc na naprawienie szkód w rolnictwie, wywołanych suszą lub gradem, gdyż te zjawiska są objęte ryzykiem prowadzenia działalności w tej dziedzinie. Wyjątkowo mogą być uznane za podlegające przepisowi art. 107 ust. 2 lit. b TFUE.

3) pomoc udzielana pewnym obszarom RFN-u szczególnie dotkniętym podziałem Niemiec, ale jednak tylko w zakresie niezbędnym do wyrównania strat gospodarczych wywołanych tym podziałem jest automatycznie wyłączona spod zakazu udzielania pomocy publicznej. Rada, na wniosek Komisji po pięciu latach od wejścia w życie traktatu lizbońskiego może uchylić to postanowienie.

Przykładem może być pomoc przyznana w formie koncesji podatkowych berlińskim przedsiębiorstwom dostarczającym produkty i usługi do RFN oraz w formie pomocy inwestycyjnej do wysokości 25% kosztu inwestycji. Liczba programów pomocy rządu niemieckiego korzystających ze zwolnienia na podstawie art. 107 ust. 2 lit. c TFUE wzrosła po zjednoczeniu obu państw niemieckich. Dlatego zaakceptowano okres przejściowy dla jego stosowania, który miał się zakończyć do 31.XII.1992 r., a dla transportu w 1995 r. Systemy pomocy dla obszarów byłej NRD mogły także podlegać kontroli zgodnie z art. 108 ust. 2 Traktatu. Komisja zmierza generalnie do stosowania postanowień o pomocy regionalnej z art. 107 ust. 3 lit. a Traktatu do terytorium dawnej NRD, a przepis art. 107 ust. 2 lit c ma być stosowany tylko wyjątkowo w celu usunięcia następstw podziału Niemiec.

W jednej z licznych spraw związanych z wprowadzeniem w 1994 r. programów niemieckiej pomocy, a dotyczącej przyznania środków na odbudowę usług kolejowych w Bawarii zniszczonych na skutek podziału tego kraju Komisja uznała je za zgodne z prawem konkurencji. Zastrzegła jednak, że może być taka pomoc udzielana jedynie do końca 1995 r., a do tego czasu należy opracować porozumienie o alternatywnym sposobie samofinansowania tej odbudowy. Nie została uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem pomoc rządu niemieckiego dla przedsiębiorstw, prowadzących działalność w sektorach objętych odrębnymi zasadami, czyli taka, do której mają zastosowanie reguły sektorowe. Spółka w Deggendorf wytwarzająca włókna poliamidowe uzyskała pomoc od rządu niemieckiego na modernizację i racjonalizację produkcji. Komisja uznała, że ta pomoc jest sprzeczna z regułami konkurencji. W uzasadnieniu decyzji podkreśliła, że sektor posiadający nadmierne zdolności produkcyjne, gdy uzyskuje pomoc to nie przynosi ona żadnych podstawowych zmian ekonomicznych ani nie wprowadza żadnego trwałego rozwoju gospodarczego, a zatem nie może być dopuszczona (Dec. 86/509, OJ 1986, L 300/39). Podobnie było w przypadku niemieckiej pomocy przyznanej innemu przedsiębiorstwu SST-Garngesellschaft mbH Thüringen, (Dec. C 9/93, OJ 1993, C 210/9).

II. Warunkowo dozwolona pomoc – warunki udzielania takiej pomocy określa Komisja.

W art. 107 ust. 3 TFUE zostały wskazane rodzaje pomocy, które mogą być uznane przez Komisję za zgodne z jednolitym rynkiem (**warunkowo dozwolona pomoc publiczna**). Wykonując te uprawnienia Komisja, w granicach swobody uznania, bierze pod uwagę czy pomoc popiera projekty wspólnotowe, będące w interesie całej Unii, i czy pomoc jest ograniczona do tego co konieczne dla osiągnięcia podanych rezultatów. Interes danego państwa członkowskiego lub korzyści osiągane przez obdarowane przedsiębiorstwo same w sobie nie uzasadniają zatwierdzenia pomocy publicznej przez Komisję.

Do kategorii warunkowo dozwolonej pomocy należy:

1) pomoc, której celem jest rozwój regionów o niskim poziomie życia lub tych, gdzie brakuje miejsc pracy,

2) pomoc mająca na celu realizację projektów o ogólnoeuropejskim znaczeniu lub przeciwdziałanie poważnym zakłóceniom w gospodarce któregokolwiek państwa członkowskiego,

3) pomoc państwa, która ułatwia rozwój pewnych form działalności lub pewnych regionów, 4) pomoc na wspieranie kultury i ochronę dziedzictwa kulturowego, przy zastrzeżeniu, że nie zmienia ona warunków wymiany w sposób sprzeczny z ogólnym interesem,

5) Rada może pewne rodzaje pomocy uznać za dopuszczalne i zgodne z zasadami Unii.

**1. Pomoc regionalna**

Artykuł 107 ust. 3 lit. a i c TFUE określa podstawy akceptacji środków pomocy publicznej podejmowanych w celu rozwiązania **problemów regionalnych**. Regiony są oceniane za pomocą Nomenklatury Statystycznych Jednostek Terytorialnych (NUTS) poziomu trzeciego. W przypadku obszarów o nienormalnie niskim poziomie życia lub wysokim bezrobociu sytuacja takiego regionu porównywana jest do średniej Unii. Pomoc może być przyznana, gdy PKB per capita w regionie nie przekracza 75% średniego PKB per capita Unii Europejskiej.

Drugi typ pomocy na ułatwienie rozwoju pewnych form działalności związany jest z rozwiązywaniem **narodowych problemów regionalnych**. Kraje członkowskie mogą pomagać regionom, których niekorzystna sytuacja porównywana jest z położeniem innych regionów kraju. Lista regionów kwalifikujących się do zwolnienia jest ustalana przez Komisję na podstawie propozycji przedstawionej przez państwa członkowskie. Komisja zatwierdza tzw. mapę pomocy publicznej dla każdego kraju członkowskiego Kwalifikacja danego regionu do udzielenia pomocy polega na badaniu PKB per capita regionu. Pomoc może uzyskać region, w którym PKB per capita jest niższy od średniej krajowej PKB per capita o co najmniej 15%.

W odniesieniu do specyfiki regionu konieczne jest przestrzeganie, m.in. zasady przyznawania pomocy pojedynczemu regionowi kraju, a nie terytorium całego kraju, określenia granic obszarów korzystających z pomocy, zróżnicowania stawek pomocy według różnych obszarów i regionów oraz zakazu udzielania pomocy odizolowanym punktom geograficznym, które nie mają praktycznie wpływu na rozwój regionu. Kraje członkowskie nie mogą jednocześnie stosować pomocy regionalnej i sektorowej dla rozwiązania problemów danego regionu i sektora. Pomoc publiczna dla regionów ma zapewnić środki na inwestycje początkowe, tworzenie nowych miejsc pracy lub udzielenie pomocy operacyjnej. Specyficzne zasady stosuje się do transportu, przemysłu stalowego, stoczniowego, włókien sztucznych i motoryzacyjnego, a także do wielkich projektów inwestycyjnych, które wymagają indywidualnego zgłoszenia.

2. Pomoc służąca realizacji projektu w interesie europejskim oraz wspieraniu kultury i dziedzictwa

Pomoc na realizację **ogólnoeuropejskich projektów** ma uwzględniać interesy krajów europejskich w granicach Europejskiego Obszaru Gospodarczego, gdy przyznanie takich środków w ogóle umożliwia jego wykonanie. Państwa mogą na realizację takich przedsięwzięć korzystać także z pożyczek Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Uzyskać zatwierdzenie mogą projekty wspólne, jak i te, których wykonanie uważane jest za istotne z uwagi na wspólny interes. Przykładem może być niemiecka pomoc dla spółek współpracujących z przedsiębiorstwami z Francji, Holandii i Wielkiej Brytanii przy projekcie dotyczącym ziemskiego, cyfrowego systemu radiowego, włoska pomoc przeznaczona na współdziałanie w dziedzinie badań i rozwoju z niemiecką firmą Boening, która miała przyczynić się do tworzenia miejsc pracy w Mezzogiorno, czy pomoc na ochronę środowiska przyznana na sfinansowanie inwestycji na zbudowanie systemów oszczędzających energię.

Projekty stanowiące przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania służą zazwyczaj zaradzeniu niedoskonałościom rynku lub brakom systemowym, a także problemom społecznym, które w innym przypadku nie zostałyby przezwyciężone. Projekt musi się w konkretny i jasny sposób przyczyniać do realizacji jednego lub więcej celów Unii oraz mieć znaczący wpływ na konkurencyjność, wzrost gospodarczy. Projekt musi:

1) stanowić przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania tj. spełniać co najmniej jeden cel UE, np. dotyczyć Europejskiej Przestrzeni Badawczej, transeuropejskich sieci energetycznych lub transportowych, Unii innowacji, Europejskiej Agendy Cyfrowej, Strategii Europa 2020; Europa efektywnie korzystająca z zasobów, itp.);

2) wykazywać znaczny wpływ na konkurencyjność i trwały wzrost gospodarczy oraz rozwiązywać problemy społeczne lub tworzyć wartość w całej UE;

3) dotyczyć więcej niż jednego państwa UE, zaś korzyści z niego płynące muszą rozciągać się na znaczną część Unii;

4) stanowić korzyść nie tylko dla stron w niego zaangażowanych, ale także dla społeczeństwa lub gospodarki poprzez łatwe do zidentyfikowania oddziaływanie pośrednie (wymierne korzyści dla obywateli i innych sektorów gospodarki).

Aby kwalifikować się jako projekt stanowiący przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania, projekt musi być szczególnie duży bądź o szerokim zakresie lub wiązać się ze znacznym poziomem ryzyka lub zaangażowania finansowego. Taki projekt musi być zgodny z rynkiem wewnętrznym. Przy ocenie tej zgodności bierze się pod uwagę:

1) konieczność i proporcjonalność pomocy - pomoc nie może pokrywać kosztów projektu, który tak czy inaczej zostałby podjęty, i nie może rekompensować zwykłego ryzyka biznesowego. Projekt musi w ramach finansowania zawierać wkład beneficjentów lub innych inwestorów prywatnych.

2) Zapobieganie przypadkom nadmiernego zakłócenia konkurencji i test bilansujący - pomoc nie zostanie zatwierdzona, jeśli możliwe jest osiągnięcie takich samych skutków przy zastosowaniu instrumentów polityki i środków wywołujących mniej zakłóceń. Każdy negatywny wpływ pomocy na konkurencję lub wymianę handlową między państwami UE musi być ograniczony i zrównoważony przez pozytywny wkład w osiągnięcie celu leżącego we wspólnym europejskim interesie.

Zasady co do projektów we wspólnym europejskim interesie zawiera Komunikat Komisji – Kryteria analizy zgodności z rynkiem wewnętrznym pomocy państwa na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania Dz. U. C 188 z 20.6.2014, str. 4—12 dostępny na stronie:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:52014XC0620(01)

**3. Pomoc** **mająca na** **celu** **zapobieżenie poważnym zakłóceniom** **w gospodarce** jednego z państw może zostać udzielona, jeśli nie wpłynie negatywnie na warunki wymiany w Unii w stopniu sprzecznym ze wspólnym interesem. Dodatkowym warunkiem jest opracowanie programu restrukturyzacji przedsiębiorstwa objętego pomocą oraz tymczasowy charakter takiej pomocy.

**4. Pomoc na wspieranie kultury.**

Innym celem, który usprawiedliwia udzielenie pomocy przez państwo jest wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego. Potencjalnymi odbiorcami takiej pomocy są przedsiębiorstwa usługowe działające w takich dziedzinach jak prasa, radio, film, telewizja czyli podmioty prowadzące działalność gospodarczą. Komisja z reguły pozytywnie ocenia pomoc przeznaczoną na określony cel kulturalny, jedynie sprzeciwia się dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Wspieranie w różnych formach projektów kulturalnych nie może naruszać warunków konkurencji lub wymiany wewnątrzwspólnotowej. Krajowa pomoc publiczna przyczynia się do osiągnięcia celu różnorodności kulturowej, co uzasadnia jej udzielanie na rzecz przemysłu filmowego i audiowizualnego. Pomoc krajowa stanowi niezbędny element przyczyniający się do powstania europejskiego rynku audiowizualnego.

Komisja przedstawiła w 2013 r. zasady oceny pomocy przeznaczonej na filmy i inne utworu audiowizualne. Nowe zasady dotyczą następujących elementów:

a) obejmują wszystkie aspekty tworzenia filmu, począwszy od zarysu fabuły, a skończywszy na zaprezentowaniu go publiczności, które mają wartość kulturalną;

b) nie obejmują one pomocy na rzecz gier wideo (nie wszystkie gry kwalifikują się jako utwory audiowizualne);

c) ograniczają one możliwość domagania się przez państwo członkowskie, aby pewna część objętego przez państwo budżetu została wydana w państwie członkowskim przyznającym pomoc, co stanowi warunek przyznania wsparcia produkcji;

d) zasadniczo dopuszczają pomoc w wysokości do 50 %, 60 % dla koprodukcji finansowanych przez więcej niż jedno państwo członkowskie oraz do 100 % dla trudnych utworów i niektórych międzynarodowych koprodukcji krajów o niskich dochodach;

e) działania związane z dystrybucją i promocją można wspierać z tą samą intensywnością pomocy, jak ta przeznaczona na ich produkcję;

f) pomoc na rzecz działań przedprodukcyjnych może stanowić pomoc w wysokości nawet do 100 %;

g) umożliwiają one udzielenie wsparcia na rzecz działań przedprodukcyjnych, a także tych związanych z produkcją, promocją i dystrybucją, podczas gdy wykluczenie pomocy dotyczyłoby głównie jednego działania należącego do łańcucha wartości produkcji;

h) zwiększają przejrzystość w stosunku do obywateli, w związku z tym że na ogólnie dostępnej stronie internetowej muszą zostać opublikowane informacje: - pełen tekst zatwierdzonego programu pomocy i jego przepisów wykonawczych, a w przypadku udzielanej pomocy przekraczającej 500.000 euro, szczegóły dotyczące beneficjenta pomocy i kwoty pomocy.

Na temat pomocy dla filmu i innych utworów audiowizualnych zob. Komunikat Komisji w sprawie pomocy państwa przeznaczonej na filmy i inne utwory audiowizualne Tekst mający znaczenie dla EOG Dz. U. C 332 z 15.11.2013, str. 1—11 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:52013XC1115(01)

W każdym z powyższych przypadków projekty pomocy podlegają ocenie oraz uznaniu Komisji. Korzystając z dużego marginesu uznania oraz stosując podejście restryktywne wymaga ona wykazania niezbędności pomocy dla realizacji celów wymienionych w tym przepisie. Konieczne jest także przekroczenie przez przyszłe korzyści kosztów pomocy oraz jej znaczenie dla **interesów ogólnowspólnotowych,** a nie tylko partykularnych potrzeb jednego państwa.

**Przykłady pomocy publicznej**

Spółka tytoniowa Philip Morris (sprawa 730/79 *Philip Morris Holland v Commission*, ECR 1980, s.3393) otrzymała od rządu holenderskiego subwencje na finansowanie części jej inwestycji. Plan inwestycyjny przewidywał zamknięcie dwóch fabryk spółki i rozszerzenie produkcji w innych zakładach. Premia inwestycyjna wynosiła 38% całkowitych kosztów inwestycji. Celem tej inwestycji, według powoda, było zwiększenie zdolności produkcyjnej przedsiębiorstwa do około 50% na krajowym rynku i eksportu do innych państw członkowskich, do około 80% ich produkcji. Komisja uznała system pomocy za sprzeczny ze wspólnym rynkiem i odmówiła zwolnienia, gdyż niepełne zatrudnienie, na które powołał się powód, może być ocenione w odniesieniu do całej Wspólnoty, a nie tylko do holenderskiego regionu. Pomoc inwestycyjna, jak twierdziła spółka, spowodowała niewielki spadek kosztów produkcji towarów eksportowanych w wysokości 0,11% przy dwudziestoletniej amortyzacji lub w wysokości 0,22% przy dziesięcioletniej amortyzacji. Trybunał przyjął że subwencja prowadziła przez obniżkę kosztów do zwiększenia zdolności produkcyjnych, a pomoc oddziaływała na konkurencje na obszarze wspólnego rynku. Dodatkowo Trybunał zwrócił uwagę, że gdy finansowa pomoc państwa wzmacnia pozycję przedsiębiorstwa w porównaniu z innymi konkurującymi na rynku Wspólnoty przedsiębiorstwami, to tym samym wpływa ona na handel pomiędzy państwami członkowskimi. Decydującymi czynnikami uwzględnionymi przez Trybunał było to, że premia pomogła spółce w zwiększeniu produkcji papierosów na eksport i przyczyniłaby się do zredukowania kosztu konwersji zdolności produkcyjnych, a zatem pomoc dostarczyłaby spółce Philip Morris konkurencyjnej przewagi nad innymi wytwórcami papierosów, którzy taką konwersję finansowali z prywatnych środków. W konsekwencji ani kryteria socjalne, ani ekonomiczne nie uzasadniały proponowanej pomocy.

Komisja zakwestionowała m.in. sprzedaż w Wielkiej Brytanii gruntów pod fabrykę Toyoty, które zbyto z ok. 20% zniżką (różnica 6 mln euro), co uznano za formę pomocy, a region nie był szczególnie zagrożony.

Pomoc publiczna określana mianem ratunkowej pomocy jest nie do pogodzenia ze wspólnym rynkiem, ale w pewnych okolicznościach może być usprawiedliwiona. Jak zauważył Trybunał w sprawie Intermills (sprawa 323/82, ECR 1984, s. 3832) uregulowanie istniejących długów przedsiębiorstwa, umożliwiające jemu przetrwanie niekoniecznie wpływa na warunki handlu w sposób sprzeczny ze wspólnym interesem. Szczególnie, gdy takie działanie jest połączone z planem restrukturyzacji przedsiębiorstwa. W takiej sytuacji pomoc finansowa państwa może przystosować przedsiębiorstwo, wprowadzić nowe technologie lub metody pracy, które w efekcie zwiększą konkurencyjność danej jednostki gospodarczej.