

Dotyczy: HT.4131 - Revision of the Regional aid guidelines

Szanowny Panie,

w związku z prowadzonymi przez Komisję Europejską konsultacjami w sprawie przyszłych *Wytycznych w sprawie regionalnej pomocy państwa* (dalej: *projekt Wytycznych*) przedstawiam, co następuje.

Uwagi ogólne

Władze polskie z zadowoleniem przyjmują zaproponowane przez Komisję utrzymanie dotychczas obowiązujących warunków udzielania pomocy regionalnej przy jednoczesnym zwiększeniu intensywności pomocy oraz pułapów wyodrębniania obszarów „a”. Pragnę jednak zauważyć, że we wprowadzeniu do *projektu Wytycznych* (pkt 7) Komisja wyjaśnia, że rewizja obowiązujących *Wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2014-2020* ma się wpisywać w nowe realia ekonomiczne, jak również realizować cele „Europejskiego Zielonego Ładu” i „Europy na miarę ery cyfrowej”, a także adresować problemy spowodowane przez pandemię COVID-19. Jednocześnie w towarzyszącej *projektowi Wytycznych* notcie wyjaśniającej Komisja informuje, że oczekuje w szczególności na komentarze dotyczące tego, czy i w jakim zakresie byłoby właściwe

uwzględnienie w *projekcie Wytycznych* dodatkowych instrumentów, które przyczynią się do osiągnięcia ww. celów.

W powyższym zakresie uzasadnione wątpliwości budzi odpowiednie ukierunkowanie instrumentów przewidzianych w *projekcie Wytycznych* na wdrażanie instrumentów związanych w szczególności z Europejskim Zielonym Ładem. Projekt ma ułatwić wycofywanie paliw kopalnych, ale jednocześnie wyklucza możliwość udzielania pomocy regionalnej w sektorze energetyki. Unia Europejska realizuje ambitną politykę klimatyczno-energetyczną, której kluczowym obszarem jest właśnie energetyka. Inwestycje w zrównoważoną energetykę są szczególnie istotne w regionach zależnych od węgla, w których zlokalizowane są kopalnie węgla lub elektrownie węglowe. W najbliższej perspektywie w regionach tych konieczne jest zrealizowanie programów kompleksowych zmian strukturalnych, oznaczających w praktyce podjęcie ogromnego wysiłku modernizacyjnego i restrukturyzacyjnego, w dużym stopniu w obszarze energetyki.

Komisja wyjaśniła w przypisie nr 13 do *projektu Wytycznych*, iż podstawą do oceny pomocy w sektorze energetyki będą przyszłe wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią. Jednak na chwilę obecną nie są znane warunki, na jakich możliwe będzie udzielanie wsparcia w ww. zakresie. Byłoby zatem pożądane, aby Komisja umożliwiła państwom członkowskim równoległe zapoznanie się z planowanymi regulacjami dotyczącymi udzielania pomocy publicznej w zakresie energetyki. Zasadne wydaje się przy tym uwzględnienie w przyszłych wytycznych na ochronę środowiska i cele związane z energią zróżnicowania intensywności udzielanej pomocy zgodnie z krajowymi mapami pomocy regionalnej, jak również wprowadzenie możliwości jej zwiększenia dla obszarów zależnych od węgla. Konieczne jest także dostosowanie warunków dopuszczalności pomocy w tych obszarach do ich szczególnych uwarunkowań i potrzeb, poprzez umożliwienie udzielania pomocy na inwestycje mające na celu zmianę miksu energetycznego, tj. zastąpienie źródeł węglowych niskoemisyjnymi, np. pod warunkiem definitywnego zamknięcia źródła węglowego wcześniej, niż wynikałoby to z ekonomicznie uzasadnionej użyteczności tego źródła.

Niezależnie jednak od powyższego należy rozważyć, by wsparcie dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (dalej: MŚP) również w zakresie sektora energii mogło być w określonych przypadkach (np. na OZE) udzielane w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej. Wiele tego rodzaju przedsiębiorstw jest bowiem zainteresowanych produkcją energii na własne potrzeby (np. w celu obniżenia kosztów produkcji) i jednocześnie sprzedają ewentualnych nadwyżek energii na zewnątrz. Inwestycje we własne źródła energii dokonywane są często przy okazji budowy nowych obiektów

służących działalności podstawowej przedsiębiorstw i rozbijanie dotacji dla takiej inwestycji na dwie podstawy prawne jest niezasadne.

Natomiast w odniesieniu do zmian, jakie zaszły w związku z pandemią COVID-19, tj. poważnego pogorszenia koniunktury w całej gospodarce UE, należy pozytywnie ocenić zaproponowane przez Komisję Europejską zwiększenie maksymalnych wartości intensywności pomocy, jak również planowane dokonanie śródkresowego przeglądu *projektu Wytycznych*. Wiele firm, które nie były w trudnej sytuacji przed obecnym kryzysem (na koniec 2019 r.) doświadczają aktualnie trudności, czego konsekwencją jest spełnianie kryterium przedsiębiorstwa w trudnej sytuacji ekonomicznej. Mając na uwadze wyjątkowe okoliczności, Komisja Europejska wprowadziła ukierunkowane zmiany w istniejących przepisach, aby umożliwić ubieganie się o wsparcie przedsiębiorstwom, które popadły w trudności w wyniku wybuchu pandemii COVID-19 i, które zgodnie z obowiązującymi przepisami, nie byłyby w stanie otrzymać niektórych rodzajów pomocy. Na dzień dzisiejszy nie ma informacji na temat prolongaty wprowadzonych zmian na perspektywę finansową 2021-2027. Zaproponowany *projekt Wytycznych*, jak i pozostałe dokumenty dotyczące przyszłej perspektywy powinny przynajmniej w minimalny sposób odnosić się do sytuacji związanej z COVID-19 i przewidywać tym samym możliwości czasowego łagodzenia niektórych warunków udzielania pomocy publicznej, np. w zakresie trudnej sytuacji ekonomicznej oraz wprowadzania określonych zmian w projekcie już po rozpoczęciu prac nad jego realizacją. Jest to niezwykle ważne dla realizacji Europejskiego Planu Odbudowy, który został uzgodniony w ramach kolejnych Wieloletnich Ram Finansowych. Efektywne wykorzystanie największego komponentu funduszu odbudowy - Instrumentu na rzecz Odbudowy i Odporności (ang. Recovery and Resilience Facility) jest uzależnione od stosowania ww. zasad. Opiewa on bowiem na niebagatelną wysokość 672,5 mld euro. Celem Instrumentu jest odbudowa i wzmacnianie potencjału gospodarek poprzez promowanie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii, a także wspieranie transformacji zielonej i cyfrowej. Ponadto, 37% wydatków ma być alokowana na działania zmierzające do transformacji energetycznej. Brak pogłębionej refleksji nad stosowaniem zasad pomocy regionalnej i pomocy publicznej w odniesieniu do tego instrumentu może znacznie utrudnić realizację ww. celów.

Uwagi szczegółowe

1. Pkt 4 projektu Wytycznych

Zasadne wydaje się wyjaśnienie wątpliwości dot. podejścia do infrastruktury badawczej. Należy zauważyć, iż w punkcie 13 obecnie obowiązujących

Wytycznych: *"Regionalna pomoc inwestycyjna na rzecz infrastruktury naukowo-badawczej (16) może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, jeżeli - oprócz warunków ogólnych określonych w niniejszych wytycznych - przyznanie pomocy jest uzależnione od udostępnienia przedmiotowej infrastruktury na przejrzystych i niedyskryminacyjnych warunkach."*

W nocie wyjaśniającej Komisji do wniosku dotyczącego zmiany wytycznych w sprawie pomocy regionalnej pojawia się klarowny komunikat, iż w projektowanych wytycznych: *"(...) usunięto możliwość przyznawania pomocy w ramach wytycznych w sprawie pomocy regionalnej na rzecz infrastruktury sieci szerokopasmowych oraz infrastruktury badawczych, ponieważ Komisja nie ma informacji na temat jakiegokolwiek faktycznego zastosowania tych przepisów oraz biorąc pod uwagę fakt, że w odniesieniu do obu sektorów istnieją już szczegółowe wytyczne, które również podlegają obecnie przeglądowi w celu utrzymania ich adekwatności względem celów politycznych Komisji."*

W samym projekcie Wytycznych w punkcie 4 zostało podkreślone, że celem pomocy regionalnej jest pobudzenie rozwoju geograficznego, co odróżnia ją od innych form pomocy, takich jak pomoc na badania, rozwój i innowacje, i inne, przed którymi stawia się inne cele leżące we wspólnym interesie zgodnie z art. 107 ust. 3 Traktatu. Natomiast, w punktach 9-19 dotyczących ściśle zakresu pomocy regionalnej brakuje jakiegokolwiek odniesienia do działalności B+R, czy też możliwości zastosowania tych wytycznych do infrastruktury badawczych.

Takie wątpliwości nie pojawiają się natomiast w odniesieniu do sieci szerokopasmowych, w odniesieniu do których w obecnie obowiązujących Wytycznych regionalna pomoc inwestycyjna pod pewnymi warunkami mogła również zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym. W projekcie nowych Wytycznych w punkcie 12 jest wprost wskazane, że wytyczne te nie będą miały zastosowania do sektora sieci szerokopasmowych.

2. Pkt 10 projektu Wytycznych

Biorąc pod uwagę konieczność zwiększenia autonomii strategicznej i suwerenności UE jak i państw członkowskich w łańcuchach dostaw, przemysły energochłonne, (w tym także przemysł stalowy), powinny zostać włączone do *projektu Wytycznych*. Dalsze dezinvestycje i lokowanie produkcji energochłonnej, także stali, poza obszarem UE, biorąc pod uwagę doświadczenia COVID-19 (ograniczenia transportu, czasowe ograniczanie lub zwieszanie produkcji) zdecydowanie osłabia gospodarkę

UE i przyczynia się w znacznym stopniu do zjawiska carbon-leakage. Energochłonne gałęzie przemysłu powinny zostać objęte wsparciem poprzez włączenie tych sektorów do systemu pomocy regionalnej i umożliwienie im korzystania z pomocy inwestycyjnej na zmiany procesu produkcyjnego i „zazielenienie” go. Włączenie sektorów energochłonnych w zakres regionalnej pomocy inwestycyjnej wpisywałoby się w realizację ambitnej agendy klimatycznej UE, stanowiłoby wsparcie rozwoju zrównoważonego terytorialnie i przyczyniałoby się do znacznych redukcji emisji w przemyśle.

3. Pkt 20 projektu Wytycznych

Zasadne wydaje się wprowadzenie definicji utrzymania oraz zakończenia inwestycji, gdyż w praktyce stosowania dotychczas obowiązujących Wytycznych na lata 2014-2020, powyższe zagadnienia budzą wiele wątpliwości interpretacyjnych.

4. Pkt 20 lit. j) projektu Wytycznych

W punkcie 20 lit. j), część a, czwarty *tiret*, w ramach definicji „inwestycji początkowej” zastosowano określenie „zasadnicza zmiana dotycząca całościowego procesu produkcyjnego”, które należy ocenić jako nieprecyzyjne. Właściwe wydaje się przynajmniej wskazanie przykładowych parametrów takiej zmiany.

5. Pkt 20 lit. k) projektu Wytycznych

W nocie wyjaśniającej Komisja stwierdza, że w trakcie sześciu lat wdrażania obecnych Wytycznych w sprawie pomocy regionalnej na lata 2014-2020 zatwierdzony został jedynie jeden przypadek nowej innowacji procesowej. W opinii władz polskich warto pozostawić możliwość udzielania pomocy na „innowacje w obrębie procesu” w obszarach „c” dla dużych przedsiębiorstw. Wdrażanie Europejskiego Zielonego Ładu z pewnością będzie się wiązać z wprowadzaniem istotnych zmian procesowych w przedsiębiorstwach, włączając w to duże przedsiębiorstwa przemysłowe. Rozwiązaniem może być uproszczenie procedur związanych z przyznawaniem i rozliczaniem tego typu pomocy, które dotychczas defaworyzowały ten typ pomocy (jak wskazano w nocie) lub precyzyjne zdefiniowanie, jakiego rodzaju zmiany procesowe (zasadnicze zmiany dotyczące procesu produkcyjnego istniejącego zakładu) będą kwalifikowalne w przypadku dużych przedsiębiorstw.

6. Pkt 20 lit. x) projektu Wytycznych

W punkcie 20 lit. x) zasadne jest rozszerzenie definicji MŚP na mid-capy - spółki o średniej kapitalizacji, tj. przedsiębiorstwa przekraczające próg zatrudnienia 250

osób, ale niezatrudniające więcej niż 499 pracowników, przy jednoczesnym pozostawieniu wartości progowych dla obrotów oraz sumy bilansowej na poziomie określonym dla dotychczasowej definicji średniego przedsiębiorstwa. Przykładowo, w przypadku Polski wyznacznikiem zaliczenia przedsiębiorstw do kategorii MŚP lub dużych przedsiębiorstw jest przede wszystkim poziom zatrudnienia, ponieważ wartości w zakresie rocznego obrotu i sumy bilansowej rzadko są przekraczane. Sytuacja ta utrudnia polskim przedsiębiorstwom budowanie pozycji konkurencyjnej w zestawieniu z przedsiębiorstwami z państw o wyższym poziomie PKB, które przy podobnym poziomie zatrudnienia charakteryzują się dużo wyższymi obrotami/sumą bilansową.

7. Pkt 20 lit. y) projektu Wytycznych

W odniesieniu do definicji rozpoczęcia prac, władze polskie proponują rozważenie zmiany zapisu „zakupu gruntów” na „zakupu nieruchomości” (niezależnie od tego czy jest to nieruchomość zabudowana czy niezabudowana), gdyż zapis ten budził wielokrotnie wątpliwości interpretacyjne. Zasadne jest doprecyzowanie tej kwestii i ujęcie ogółu nieruchomości w tym zapisie.

8. Pkt 25 i 36 projektu Wytycznych

W odniesieniu do określania kosztów kwalifikowanych pomocy inwestycyjnej, powinny być wskazane zasady, według których określa się szacunkowe koszty wynagrodzenia wynikające z utworzenia miejsc pracy w następstwie inwestycji początkowej.

9. Pkt 27 projektu Wytycznych

W polskiej wersji językowej *projektu Wytycznych* konieczne wydaje się doprecyzowanie pojęcia sprzedawcy, gdyż obecne brzmienie budzi wątpliwości, czy chodzi w tym przypadku o beneficjenta pomocy.

10. Pkt 30 i 31 projektu Wytycznych

W punkcie 30 wskazano, że w przypadku pomocy przyznanej na zasadniczą zmianę procesu produkcyjnego, koszty kwalifikowalne muszą przekraczać koszty amortyzacji aktywów związanych z działalnością podlegającą modernizacji poniesione w ciągu poprzedzających trzech lat obrotowych. Dodatkowo, w punkcie 31 doprecyzowano, że w przypadku pomocy przyznanej na dywersyfikację istniejącego zakładu, koszty kwalifikowalne muszą przekraczać o co najmniej 200% wartość księgową aktywów, które są ponownie wykorzystywane, odnotowaną w roku obrotowym poprzedzającym rozpoczęcie prac. Dotychczas powyższe warunki

w ramach wyłączeń grupowych dotyczyły tylko dużych przedsiębiorstw, dlatego też władze polskie proponują doprecyzowanie, że regulacja ta odnosi się tylko do nich.

11. Pkt 77-91 projektu Wytycznych

Projekt Wytycznych powinien być bardziej elastyczny w odniesieniu do kwestii efektu zachęty. Przede wszystkim powinien wskazywać, w jakim zakresie możliwe jest wprowadzanie zmian w projektach po rozpoczęciu prac/udzieleniu wsparcia. Dopuszczalne powinno być wprowadzanie zmian w projektach zarówno co do zakresu, jak i wartości, jeśli bez tych zmian zrealizowanie projektu w pierwotnie przewidziany sposób stało się niemożliwe wskutek wystąpienia siły wyższej, takiej jak klęska żywiołowa, czy pandemia oraz innych, niedających się przewidzieć w momencie udzielania pomocy, okoliczności niezależnych od beneficjenta.

12. Pkt 83 projektu Wytycznych

W punkcie 83 *projekt Wytycznych* wskazuje, iż państwa członkowskie muszą wprowadzić standardowy formularz wniosku o pomoc, który zawiera co najmniej wszystkie informacje wymienione w załączniku V. W formularzu wniosku MŚP i duże przedsiębiorstwa muszą wyjaśnić alternatywnie, co by się stało, gdyby nie otrzymały pomocy, wskazując, który ze scenariuszy opisanych w punkcie 78 ma zastosowanie. W opinii władz polskich uzasadnienie spełnienia scenariuszy powinno dotyczyć tylko dużych przedsiębiorstw. W przypadku MŚP zachowanie efektu zachęty powinno sprowadzać się do rozpoczęcia prac po złożeniu wniosku. Przygotowanie wymaganych analiz częstokroć będzie przekraczało możliwości organizacyjne/finansowe najmniejszych przedsiębiorstw.

13. Pkt 179 projektu Wytycznych

Standardowe poziomy intensywności pomocy w kontekście potrzeb regionów objętych Funduszem na rzecz Sprawiedliwej Transformacji wydają się być zbyt niskie, by efektywnie łagodzić negatywne skutki przemian strukturalnych. Do dnia dzisiejszego Komisja Europejska nie ujawniła, jakie będą zasady udzielania pomocy publicznej w zakresie Funduszu. Przedstawiony *projekt Wytycznych* zakłada możliwość udzielania pomocy regionalnej również na cele związane z priorytetową polityką Europejskiego Zielonego Ładu, ale nie przewiduje szczególnych rozwiązań w zakresie Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Bez zwiększenia intensywności pomocy w regionach objętych transformacją (przyznania dodatkowej premii) oraz złagodzenia warunków udzielania pomocy publicznej na realizowane tam projekty (zasadna jest np. modyfikacja zakazu udzielania pomocy w ramach Funduszu przedsiębiorstwom znajdującym się w trudnej sytuacji tak, aby

uwzględnić szczególną sytuację podmiotów, których kondycja uległa pogorszeniu wskutek procesów transformacji czy pandemii COVID-19) przedsiębiorcy nie będą mieli wystarczającej zachęty do realizacji projektu w regionie objętym transformacją.

14. Pkt 183 projektu Wytycznych

W ocenie władz polskich uzasadnione jest zmniejszenie różnicy w intensywności pomocy pomiędzy sąsiadującymi ze sobą obszarami „a” i „c” do 10 punktów procentowych. Należy zauważyć, iż przyjęta w *projekcie Wytycznych* różnica 15 punktów procentowych może być postrzegana jako krzywdząca dla podregionów położonych w obszarach „c” i sąsiadujących jednocześnie z obszarami „a” o wyższej intensywności pomocy regionalnej. W wielu przypadkach różnica w poziomie rozwoju dwóch sąsiadujących ze sobą podregionów położonych jednak w osobnych obszarach „a” i „c” jest bowiem zbyt niska, aby uzasadnić aż tak dużą różnicę w intensywności pomocy regionalnej. Wpływ na rozwój regionów na poziomie NUTS 2 mają głównie duże aglomeracje, które zawyżają poziom PKB również dla mniej zamożnych sąsiadujących miejscowości. Natomiast w przypadku dwóch graniczących ze sobą podregionów na poziomie NUTS 3, położonych jednak w regionach o innej intensywności pomocy, różnica w poziomie rozwoju nie jest aż tak duża, aby uzasadnić różnicę 15 punktów procentowych w intensywności pomocy. Należy również wskazać, iż w *projekcie Wytycznych* Komisja zmniejszyła różnice w intensywności pomocy regionalnej w poszczególnych obszarach „a” właśnie do 10 punktów procentowych (30%, 40%, 50%). Tym bardziej zasadne wydaje się również analogiczne zmniejszenie różnicy pomiędzy sąsiadującymi ze sobą obszarami „a” i „c”.

15. Załącznik I do projektu Wytycznych

a) Mając na uwadze to, że liczba ludności dla NUTS 3 wchodzących w skład NUTS 2 warszawskiego stołecznego (tj. warszawski wschodni oraz warszawski zachodni) jest bardzo zbliżona, natomiast poziom PKB jest drastycznie niższy w zestawieniu z NUTS 3 miastem stołecznym Warszawą, zasadne jest wprowadzenie zmiany w Załączniku I do *projektu Wytycznych*, zastępując przyjętą wartość dla nieokreślonych z góry obszarów „c” w Polsce z 0,77% na 3% ludności państwa członkowskiego. Zaproponowana przez KE wartość 0,77% całkowitej ludności państwa członkowskiego umożliwi objęcie pomocą regionalną jedynie ok. 290 tys. mieszkańców, co w zestawieniu zarówno z liczbą ludności w NUTS 2, jak i zróżnicowaniem w poziomie PKB, jest skrajnie

niekorzystnym rozwiązaniem. Efektywna wartość populacji objętej pomocą regionalną dla nieokreślonych z góry obszarów „c” powinna umożliwiać dostęp do tego mechanizmu pomocowego w obu NUTS 3, tj. w warszawskim wschodnim i warszawskim zachodnim, przyjmując wartość 3% całkowitej populacji państwa członkowskiego.

- b) Należy zwrócić uwagę, iż w przypadku niektórych regionów w Polsce wskazany w załączniku I poziom PKB odbiega od rzeczywistego (zawyżony w przypadku województwa lubelskiego oraz zaniżony w przypadku województw lubuskiego i podkarpackiego). W związku z powyższym władze polskie proponują ponowne sprawdzenie przez Komisję poprawności informacji zawartych w przedmiotowym załączniku.

16. Załącznik V do projektu Wytocznych

Zasadne wydaje się rozszerzenie załącznika V w zakresie informacji dotyczących powiązań przedsiębiorców. Obecna perspektywa finansowa pokazała, że grupy podmiotów określone jako „single economic unit” często próbują obchodzić przepisy i pozyskać wyższy niż należny poziom wsparcia. Określenie takiego wymogu jako minimalny zakres informacji przekazywany w celu pozyskania dotacji pozwoliłoby również na ocenę, czy dana pomoc regionalna powinna być udzielona dla grupy, która *de facto* pomocy takiej nie wymaga.